



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

EL HIPERPRESIDENCIALISMO COLOMBIANO ANTE LOS RETOS DEMOCRÁTICOS DEL SIGLO XX: LA FIGURA PRESIDENCIAL DESPUÉS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991.

Juan Manuel Bañol Arias

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Bogotá D.C., Colombia

2021

EL HIPERPRESIDENCIALISMO COLOMBIANO ANTE LOS RETOS DEMOCRÁTICOS DEL SIGLO XX: LA FIGURA PRESIDENCIAL DESPUÉS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991.

Juan Manuel Bañol Arias

Trabajo final de maestría presentado como requisito para optar al título de:
Magíster en Derecho- Profundización en Derecho Constitucional.

Director:

Ph.D. David Armando Rodríguez Rodríguez

Codirector:

Ph.D. Andrés Abel Rodríguez Villabona

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Bogotá D.C., Colombia
2021

A mamá, papá, Ángela y Santiago.

Declaración de obra original

Yo declaro lo siguiente:

He leído el Acuerdo 035 de 2003 del Consejo Académico de la Universidad Nacional. «Reglamento sobre propiedad intelectual» y la Normatividad Nacional relacionada al respeto de los derechos de autor. Esta disertación representa mi trabajo original, excepto donde he reconocido las ideas, las palabras, o materiales de otros autores.

Cuando se han presentado ideas o palabras de otros autores en esta disertación, he realizado su respectivo reconocimiento aplicando correctamente los esquemas de citas y referencias bibliográficas en el estilo requerido.

He obtenido el permiso del autor o editor para incluir cualquier material con derechos de autor (por ejemplo, tablas, figuras, instrumentos de encuesta o grandes porciones de texto).

Por último, he sometido esta disertación a la herramienta de integridad académica, definida por la universidad.



Nombre: Juan Manuel Bañol Arias

Fecha 17/11/2021

Agradecimientos

A la Universidad Nacional de Colombia, a la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, que siempre fue y será mi casa; a los profesores David Armando Rodríguez y Andrés Abel Rodríguez que orientaron mi trabajo y que confían en el estudio de la historia constitucional como la mejor herramienta para el desarrollo democrático.

A mis amigas y amigos, compañeros de salón y de vida, que fueron testigos de mi proceso investigativo y con los que nunca me faltó consejo. Gracias especiales a César por compartir interés en los datos de crucigrama, a Natalia por su permanente sinceridad y a Paula por su confianza ciega.

Resumen

El Hiperpresidencialismo Colombiano ante los retos democráticos del siglo XX: La figura presidencial después de la Constitución de 1991.

En Colombia, las cartas políticas y sus reformas constitucionales se han caracterizado por una tendencia orgánica al paternalismo político, a encarnar al poder en un hombre dentro del “mito del gobernante protector”, a personalizar el poder y a otorgar confianza a un individuo más que a una institución. Dicho fenómeno ha producido una debilidad general en los mecanismos de representación política y ha propiciado el establecimiento de regímenes autoritarios en el país a lo largo de su historia constitucional.

El propósito principal de este escrito es analizar la figura presidencial colombiana a través de un estudio constitucional que parte de la individualización histórica de las dos principales cartas políticas colombianas y sus reformas (Constituciones de 1886 y de 1991), atendiendo al funcionamiento de la figura ejecutiva, su gestación, influencia e importancia dentro de un sistema político propuesto como democracia presidencialista. Asimismo, se busca identificar nociones teóricas y conceptuales básicas que orienten el análisis de la conformación y evolución de la figura presidencial en Colombia, para finalmente dilucidar el concepto de “hiperpresidencialismo” como un fenómeno presente en la historia de esta figura.

Palabras clave: Hiperpresidencialismo, sistema presidencial, historia constitucional colombiana, método histórico- empírico, Constitución de 1886, Constitución de 1991.

Abstract

Colombian Hyper-Presidentialism faced with the Democratic Challenges of the Twentieth Century: The Presidential figure after the 1991 Constitution.

In Colombia, constitutions and their reforms have been characterized by an organic tendency to political paternalism, as well as to trying to embody power in a man within the "myth of the protective ruler," to personalize power and to give trust to an individual rather than to an institution. This phenomenon produced a generalized weakness in the mechanisms of political representation and led to the establishment of authoritarian regimes in the country throughout its constitutional history.

The purpose of this thesis is to analyse the Colombian presidential figure using a constitutional study, which departs from the historical individualization of the two main Colombian political constitutions and their reforms (Constitutions of 1886 and 1991), considering the way of functioning of the executive figure, its gestation, influence and importance within a political system proposed as a presidential democracy.

Likewise, it seeks to identify basic theoretical and conceptual notions that guide the analysis of the conformation and evolution of the presidential figure in Colombia, to finally elucidate the concept of "hyper-presidentialism" as a phenomenon in the history of the presidential figure in the country.

Keywords: Hyper-presidentialism, presidential system, Colombian constitutional history, historical-empirical method, Constitution of 1886, Constitution of 1991.

Contenido

	Pág.
Resumen	IX
Introducción	2
1. Aproximación metodológica: la figura presidencial desde el nuevo institucionalismo y la perspectiva histórico- empírica.....	7
2. El Fenómeno Hiperpresidencial: breve acercamiento a los sistemas presidenciales latinoamericanos.	13
3. Individualización histórica de la figura presidencial en el Derecho Constitucional Colombiano	25
3.1 Antecedentes de la Constitución de 1886	25
3.2 Constitución Política de 1886	25
3.3 Reformas constitucionales de 1905.....	32
3.4 Reformas constitucionales de 1910.....	46
3.5 Reforma constitucional de 1936	51
3.6 Reforma constitucional de 1945	58
3.7 Reforma constitucional de 1957: Plebiscito Constitucional	64
3.8 Reforma constitucional de 1968	72
3.9 Constitución Política de 1991	78
4. La figura presidencial después de la Constitución de 1991.....	89
5. Conclusiones finales.....	107
Bibliografía	117

Introducción

A lo largo de la historia política de América Latina, sus países se han caracterizado por la debilidad e inestabilidad institucional de sus sistemas presidenciales, situación que ha conducido a frecuentes rupturas del orden constitucional, recurrentes dictaduras militares y a la instauración de regímenes autoritarios de distinta índole. Todo ello, asociado a un fuerte predominio del Ejecutivo en la organización del poder, lo que ha llevado a algunos autores a hablar del Hiperpresidencialismo Latinoamericano (Uprimny Yepes & Sánchez, 2012).

La adopción de un sistema presidencial en América Latina después de concluido el periodo del régimen político de la colonia, tuvo que conjugar variados aspectos disímiles que acarrearaban nuevas ideologías comandadas por las élites conservadoras y liberales de la época. Las nuevas naciones latinoamericanas tuvieron que conjurar su sistema político en territorios donde no había una interiorización práctica de las instituciones y en remplazo de las autoridades monárquicas que detentaban el poder en el periodo colonial, motivo por el cual, la institución presidencial fue la figura elegida para solventar la ausencia de poder y ser un proyecto de autoridad unificada (Gargarella, 2014, p.13). Así las cosas, la instauración de un poder concentrado en una sola persona se valió de las viejas estructuras verticales de los virreyes, pero implementando un sistema de límites necesarios para supuestamente, evitar replicar las formas autoritarias propias del periodo colonial.

Para el caso colombiano, el periodo post-independencia trajo más dudas que respuestas en relación a la instauración de un sistema político presidencial, los gobiernos que le sucedieron se encontraron con una sociedad poco uniforme que conservaba estructuras y prácticas políticas rudimentarias, además de variables de estancamiento económico, flagrantes desigualdades y las herencias socioculturales coloniales (Sartori, 2011, p. 108).

Así las cosas, la instauración de un sistema presidencial conjuró con una crisis de gobernabilidad que carecía de la legitimidad necesaria para gobernar plenamente. Es allí donde el lenguaje constitucional toma importancia, en medio de las pugnas y diferencias en la forma de gobierno, la positivización del modelo político se hizo una necesidad al ser esta una estrategia de reconciliación de las diferencias políticas o en palabras de Valencia

Villa “el uso del reformismo constitucional como estrategia ideológica para la prevención del poder popular y la producción de la hegemonía estatal” (Valencia Villa, 2010, p.151).

Es entonces el propósito principal de este escrito, analizar la figura presidencial colombiana a través de un estudio constitucional que parte de la individualización histórica de las dos principales cartas políticas colombianas y sus reformas (Constituciones de 1886 y de 1991), atendiendo al funcionamiento de la figura ejecutiva, su gestación, influencia e importancia dentro de un sistema político propuesto como democracia presidencialista.

Desde ya se permite aclarar, que el presente escrito parte del estudio de la Constitución Colombiana de 1886, al ser esta la fundamentación auténtica de la actual república, en el sentido de ser la plataforma doctrinal sobre la cual reposa el constitucionalismo colombiano del siglo XX, a partir de la expedición de la misma, se restablece el autoritarismo, se desmantela el estado federal tras la reunificación del territorio y se propende por un presidencialismo fuerte; se busca un proteccionismo económico, y lo más importante en un sistema político autoritario: se busca la cooptación de la moral pública a partir de un estado enteramente confesional (Guillén Martínez, 2016).

Desde ya se permite adelantar que, como una de las principales mutaciones de parte de los sistemas presidencialistas latinoamericanos en comparación con un sistema presidencial clásico, fue la adopción de un sistema político centralizado y concentrado en la figura presidencial, lo que provocó un desbalance institucional en el sistema de pesos y contrapesos (Chalco, 2019).

Ello conllevó a que, a lo largo del siglo XX, sistemas políticos como el colombiano, se volcaran hacia formas autoritarias de gobierno que tenían a la figura presidencial como protagónica en tal desbalance. Así, fruto de los procesos de cambio político ocurridos en Latinoamérica a finales del siglo XX e inicios del siglo XXI, surge el llamado nuevo constitucionalismo, que se concibió como la reforma democrática que propendía por incorporar a los ordenamientos jurídicos una amplia gama de derechos y en particular el establecimiento de un sistema de pesos y contrapesos de mayor definición, que tenía como fin el control de las facultades políticas del presidente, que hasta la época habían sido exorbitantes (Gargarella, 2014, 287-295).

En vista de lo anterior, el propósito de este escrito consta de cuatro capítulos que pretenden dar cuenta de la formación histórica de la figura presidencial en Colombia durante finales del siglo XIX y todo el siglo XX, todo ello a la luz del fenómeno conocido como “hiperpresidencialismo”.

El primer capítulo consta de una aproximación metodológica al enfoque histórico-empírico como herramienta investigativa para el estudio de la institución presidencial, entendiendo esta última como la expresión de una multiplicidad de procesos históricos que deben ser analizados a partir de la concepción integral de los fenómenos contingentes que dan pie a los cambios en las relaciones de poder (Roll, 1993). Asimismo, en el marco de una contextualización de la figura presidencial a través de dicha metodología, se utilizará al lenguaje constitucional como herramienta individualizadora de la conformación y evolución de la figura presidencial.

Posteriormente, en el segundo capítulo se desarrollarán unas nociones teóricas y conceptuales básicas que orientarán el análisis de la conformación y evolución de la figura presidencial en Colombia, empezando desde de una breve descripción de lo que constituye un sistema presidencial clásico y cómo ha sido su implementación en América Latina, para finalmente dilucidar el concepto de “hiperpresidencialismo” como un fenómeno presente en la historia de la figura presidencial en el país.

El tercer capítulo de este escrito constará de la individualización histórica de la institución presidencial en Colombia, a través de la descripción y análisis de la Constitución de 1886 y sus reformas, atendiendo como ya se dijo, a los fenómenos históricos contingentes que dieron pie al fortalecimiento de la institución en comparación con las otras ramas del poder público que proponía la instalación de un sistema de pesos y contrapesos dentro de las lógicas de un sistema presidencial.

Por su parte, el capítulo cuarto, en atención de lo planteado anteriormente, hará lo mismo con la Constitución de 1991, entendiendo esta como una respuesta estratégica de morigeración del fenómeno hiperpresidencial en Colombia, que se prometía a sí misma como una reforma equilibrante de las cargas del poder en el país.

Finalmente, el último apartado de este escrito constará de unas conclusiones que actuarán como un balance histórico de lo que ha sido el proceso de formación y evolución de la figura del poder presidencial en el país.

Desde ya se anticipará, que si bien la Constitución de 1991 fue de gran importancia para la morigeración del presidencialismo, conservó para el presidente facultades exorbitantes que fueron características de las propuestas de sistema político que la antecedieron, por ello, que el presente escrito propende dentro del ejercicio investigativo, por la búsqueda de constantes estructurales que permitan dilucidar la existencia de un fenómeno hiperpresidencial en Colombia a lo largo de su historia constitucional reciente, esto es a través del análisis histórico-empírico de sus dos últimas constituciones y sus respectivas reformas; así como la búsqueda de rupturas estructurales con ocasión de las diversas disputas políticas que hacen de las constituciones una “puerta de entrada al sistema político” (Gargarella, 2014).

Finalmente, se advierte que la tesis central de la presente investigación es la descripción a partir de un balance histórico del proceso de formación del presidencialismo en el país, caracterizándolo como de una tendencia Hiperpresidencial. Ello, toda vez que la figura del poder presidencial ha ostentado un especial protagonismo a lo largo de su evolución, desequilibrando un sistema constitucional que se ha encargado de ser reformado para tal efecto.

1. Aproximación metodológica: la figura presidencial desde el nuevo institucionalismo y la perspectiva histórico-empírica.

El estudio de las instituciones ha sido elemento fundamental de debate dentro del derecho constitucional y la ciencia política, toda vez que comprende aspectos irregulares muchas veces, de configuración, entendimiento y articulación de su funcionamiento dentro de los sistemas políticos. Estos debates han contribuido a que se le otorgue una posición protagónica, a veces disímil dependiendo de su estudio, a la concepción y operatividad de las instituciones como parte de la configuración de un sistema político-constitucional, particularmente en democracias de nueva data como las latinoamericanas.

Es entonces esa noción teórico- operativa de la función institucional la que ha dado pie a nuevas discusiones sobre su entendimiento conceptual, una de estas posiciones es el llamado “Nuevo institucionalismo”, el cual propone “ampliar el concepto institucional volviéndolo más sociológico, disminuyendo la pretensión explicativa de las instituciones como factor único y fundamental del cual depende el enraizamiento democrático, a pesar de seguir considerándolo central.” (Monsalve & Sottoli, 1999, p. 137).

Dicha perspectiva para el estudio de las instituciones descrita por el profesor Dieter Nohlen y posteriormente sintetizada metodológicamente por Sofía Monsalve y Susana Sottoli, es analizada a partir de dos criterios principales: 1) Un marco conceptual de análisis político institucional y 2) un enfoque metodológico. El primero de ellos comprende el significado asignado a las instituciones políticas para su funcionamiento, así como su noción operativa en torno a su proceso de reforma; y por su parte, el segundo de los criterios sugeridos se concentra en identificar el método y el instrumento analítico empleado para su estudio, aspecto en el que se ahondará más adelante.

Por su parte, la perspectiva “neo-institucional” ha sido estudiada desde una pluralidad de ópticas, que se han diferenciado unas de otras atendiendo, por supuesto, a los criterios enunciados anteriormente. Una de sus versiones es el enfoque histórico-empírico de las instituciones, planteado también por el mismo Dieter Nohlen:

“El verdadero significado del factor institucional y la idoneidad de los factores institucionales particulares, dependen de la contingencia política, es decir, de las estructuras sociales, de las condiciones históricas y de la cultura política. Dada la alta complejidad de la realidad analizada, se considera importante garantizar el abordaje tal que admita una multiplicidad de factores explicativos de análisis. Ni el desarrollo político en general, ni la estabilidad política de un sistema en particular son analizadas en dependencia exclusiva y absoluta de su institucionalidad política”. (Nohlen, 1998, pp. 48-49)

Partiendo entonces de los parámetros de análisis propuestos por Monsalve y Sottoli, el enfoque histórico-empírico en relación con el primero de los criterios, esto es el marco conceptual de análisis político institucional; concibe a las instituciones “como la expresión de experiencias sociales, de procesos históricos y de tradiciones políticas profundamente internalizadas en una sociedad” (Monsalve & Sottoli, 1999, p. 152).

Por otro lado, para el segundo de los criterios propuestos, esto es la base metodológica para su estudio, el análisis histórico-empírico se construye a partir de la individualización histórica del transcurrir institucional. En ese sentido, el componente histórico de las instituciones cumple un papel primordial para su estudio toda vez que permite el análisis desde un contexto temporal y espacial específico, de la multiplicidad de factores que comprenden sus procesos de configuración dentro de un sistema político.

El estudio de esta multiplicidad de factores encuentra polo a tierra desde su misma concepción teórico-operativa, toda vez que la configuración institucional se entiende como un resultado histórico de las distintas pugnas políticas. Es entonces natural, que el transcurrir institucional se vea permeado de la misma dinamicidad a la que se ven expuestos los juegos de poder. Es por ello, que en su análisis se debe propender por una concepción integral y

multifactorial de los fenómenos históricos contingentes que dan pie a los cambios en las relaciones de poder, y por ende, a la configuración institucional como elemento transaccional en esas negociaciones.

Así, el derecho constitucional se sitúa como parte fundamental del estudio de la relación entre la configuración institucional y las relaciones de poder, pues es este un escenario en donde dichas relaciones son discutidas y retratadas en un contexto determinado. En ese sentido, se hace preciso partir para los efectos de este escrito, de unas bases conceptuales que posteriormente nutrirán la noción de configuración institucional en Colombia y su relación con el derecho constitucional. Empezando, Hernando Valencia Villa en su libro *“Cartas de Batalla: Una crítica del constitucionalismo colombiano”* establece como eje central de la historia constitucional del país, la edificación del “Estado-Nación” o “Estado Nacional”:

“Hay que buscar un criterio nuevo para el manejo de los materiales que forman el constitucionalismo colombiano. Tal criterio, derivado de la historia misma, es el proceso de construcción nacional, es decir, el esfuerzo de las clases dominantes y los partidos gobernantes para fundar y consolidar un aparato institucional capaz de controlar a la totalidad de la población sobre la totalidad del territorio del Estado-Nación o Estado-nacional, en este caso mediante la importación e imposición al país de la ideología del constitucionalismo liberal o régimen republicano tal como ha sido administrada y prevalece en Estados Unidos y Francia desde la independencia y la revolución, respectivamente.” (Valencia Villa, 2010, p. 53).

La edificación del Estado-Nación, figura como acontecimiento central de la historia constitucional colombiana y encontró entonces, en la democracia liberal y el republicanismo sus mejores aliados ya que representaban perfectamente el principio de la soberanía nacional o indivisible del cual necesita para configurarse plenamente:

“Colombia ha apelado siempre al liberalismo entendido como ideología oficial de las democracias representativas o repúblicas occidentales. La influencia dominante recibida por los padres fundadores fue la de las revoluciones norteamericana y francesa, aunque puede afirmarse que la segunda resultó más eficaz que la primera en la provisión de las herramientas que permitieron fundar el Estado Nacional bajo la

forma de la república liberal en la mejor tradición continental” (Valencia Villa, 2010, p. 54).

Esta articulación con la democracia liberal, dotó desde sus inicios a los proyectos nacionales nacientes en Latinoamérica de vocación e identidad para subsistir, toda vez que estableció una organización política basada en la representación legislativa, situación que permitió que el ejercicio del poder estuviera en manos de una élite ilustrada que encontraba en el republicanismo y la producción legislativa, la legitimidad necesaria para construir el modelo político que fuera de acuerdo a sus intereses.

He ahí la importancia de que la organización política reposara en el lenguaje constitucional, toda vez que en democracias incipientes en donde no había una organización política interiorizada que respondiera a unas instituciones respaldadas en procesos históricos o experiencias y tradiciones sociales; en donde los conflictos de unificación nacional del periodo post- independencia planteaban un escenario de incertidumbre en la construcción del nuevo Estado fuera del yugo colonial; la solución generalizada fue acudir a la construcción normativa de lo que el Estado debe ser, que determinara un escenario propicio para el desenvolvimiento económico de las nuevas élites instaladas.

De esa manera, el lenguaje constitucional se transformó en garantía de legitimidad para el ejercicio del poder, la confianza en la norma se transformó en valor nacional y se identificó a la constitución como un escenario de pugnas políticas cuyo resultado determinaba las reglas de juego dentro del proceso de construcción del Estado-Nación. Así las cosas, los juegos de poder hicieron que el reformismo de la norma constitucional se interiorizara y fuera práctica fundamental en la construcción de las instituciones políticas.

“el reformismo constitucional opera como una estrategia de auto- legitimación a través de los cuales los sectores dominantes han intentado crear un consenso y han logrado prevenir un cambio. En efecto, la recurrente apelación del establecimiento al constitucionalismo como un remedio para todos los males sociales ha sido un esfuerzo permanente por contener y disolver la insurgencia de los sectores populares y periféricos de la sociedad, preservar y asegurar los intereses de los estratos superiores y centrales de la pirámide social y, en últimas, conferir a todo el sistema

una apariencia de legitimidad y racionalidad. Por este camino, los grupos directivos han tenido éxito hasta ahora en la medida en que las Leyes Fundamentales y sus modificaciones han servido para evitar el cambio político y social pues no ha habido revolución constitucional en Colombia.” (Valencia Villa, 2010, p. 62).

Es por ello que la edificación constitucional construye una valiosa herramienta en el estudio institucional, toda vez que traduce de manera directa a un lenguaje ceremonial del debate forense los conflictos de poder entre los órganos del Estado, entre los partidos gobernantes y sus facciones, y entre estas instancias y la población civil. Por otro lado, esta “derechización” o “traducción al lenguaje liberal” de las relaciones e instituciones sociales y el auge de la producción normativa constituyen un logro de las clases dirigentes y los partidos gobernantes, toda vez que el reformismo constitucional ha sido utilizado como un dispositivo ideológico que busca prevenir el cambio social y producir el consenso político (Valencia Villa, 2010).

En ese sentido, el estudio de las constituciones y sus reformas funge como un instrumento metodológico propicio para el estudio institucional, ya que constituyen el reflejo de su desarrollo y evolución. Para el caso particular, se entiende que la figura presidencial en Colombia reposa en el lenguaje constitucional debido a la tradición republicana y legalista de la política nacional; es por ello, que la individualización histórica de la figura dentro del derecho constitucional colombiano será la herramienta idónea de análisis para dilucidar la existencia de un fenómeno hiperpresidencial.

Siguiendo los parámetros metodológicos mencionados en párrafos anteriores, se hace preciso para cualquier tipo de análisis, la individualización histórica de la institución presidencial en Colombia. En ese sentido, se procederá a analizar dicha figura a través de su configuración dentro del lenguaje constitucional, partiendo desde la descripción de una noción teórica de lo que constituye un sistema presidencial y posteriormente, la individualización histórica de la Constitución Política de 1886 y sus reformas, hasta la expedición de la Constitución de 1991.

Finalmente se propone, un análisis de la institución presidencial en el marco de los fenómenos históricos contingentes que se dieron con posterioridad a la expedición de la

Constitución de 1991, así como las reformas constitucionales que involucraron de alguna u otra forma la configuración orgánica de la figura presidencial en el ordenamiento jurídico.

2. El Fenómeno Hiperpresidencial: breve acercamiento a los sistemas presidenciales latinoamericanos.

El sistema presidencial se gestó originariamente en Estados Unidos a partir de su proceso de independencia en 1776 y propendía por articular la doctrina de separación de poderes de Montesquieu y la doctrina del federalismo dual. La primera de ellas se constituye como un límite al poder ejecutivo a partir de la existencia de tres funciones del gobierno que se limitan recíprocamente, y la segunda, como que cada departamento debe estar en condiciones de defender sus funciones características contra la intromisión de cualquier otro departamento". (López, 2013, p. 2)

Esto es lo que se conoce como un sistema presidencial clásico, aquel que logra la articulación de estas dos doctrinas por medio de la personificación del poder ejecutivo a través de un mandatario que cumple una función doble, ser jefe de Estado y Jefe de Gobierno. Juan José Linz lo define como un estilo de política a través de un magistrado que actúa como representante de la nación en su totalidad y es el responsable ante la ciudadanía al gozar de la legitimidad que una elección popular le otorga (Linz & Nohlen, 1993). Asimismo, a diferencia de un sistema parlamentario, el sistema presidencial sufre de una separación de poderes rígida en torno al Parlamento, donde este último, no lo puede derribar mediante un voto de desconfianza y por su parte el presidente, no puede disolver el parlamento; obligándolos a convivir.

Adicionalmente, como eje central para describir un sistema presidencial es necesario partir de su carácter republicano, que recae en un sistema de elección democrático. El sistema presidencial parte de un principio de representación popular, en donde el presidente ostenta el poder en virtud de una legitimación manifestada a través del sufragio directo y universal de la ciudadanía, que lo hace únicamente responsable ante sus electores.

En ese sentido, el sistema presidencial puede definirse a partir de una serie de características fundamentales: i) el presidente actúa como jefe de estado y jefe de gobierno; ii) el presidente es elegido popularmente; iii) los periodos tanto del presidente

como de la asamblea son periodos fijos que no dependen uno del otro; iv) existe una independencia judicial; v) existen controles entre los poderes; y vi) el presidente cuenta con una estructura orgánica que consta generalmente de un vicepresidente y unos ministros. Para los propósitos de este capítulo, se procederán a explicar brevemente cada una de estas características.

En relación con la primera característica, esto es que el presidente actúa como jefe de estado y jefe de gobierno a la vez, la primera de dichas investiduras faculta al presidente para actuar como director de la política exterior y representante del país en el ámbito internacional; a partir de ello, ostenta calidades de comandante en jefe de las fuerzas armadas, así como funciones ceremoniales y representativas de cara a las relaciones exteriores y el reconocimiento de un Estado.

Por su parte, en lo que concierne a la calidad de jefe de gobierno, el presidente funge como administrador local y máximo representante de un gobierno en materia institucional, por ello cuenta con facultades como la de nombrar ministros como agentes de la autoridad presidencial y determinar la organización y estructura administrativa a través de la cual se gobernará; es decir, la representación del Estado hacia el interior.

“El jefe de gobierno tendría un papel protagónico en la administración pública hacia el interior, coordinando y delimitando la visión y orientación político-administrativa del Estado, inclusive, planteando las directrices de los cargos políticos.” (Chalco, 2019, pp.133-134)

Como ya se mencionó anteriormente, en un sistema presidencial, el jefe de gobierno es electo popularmente a través de una elección directa, ya sea por voto popular o a través de un colegio electoral que actúa en nombre de ella. Esta situación es la que dota al presidente de la legitimidad necesaria para gobernar, ya que desarrolla un sistema representativo que le permite a la voluntad mayoritaria señalar y definir quiénes ocuparan los cargos públicos.

Por su parte, en lo que concierne a la tercera de las características, los mandatos tanto del presidente como de la asamblea son fijos, es decir, que la supervivencia tanto del ejecutivo

y el legislativo, no depende del otro. En ese sentido, “el presidente se mantiene en el gobierno durante el lapso para el cual fue electo, sin que se finalice su cargo por causa alguna que suponga decisión o revisión de otro poder al interior del Estado” (Shugart & Mainwaring, 2002, p. 21-22). Ello manifiesta la intención de lograr una independencia de los poderes públicos, el presidente al no ser un miembro del parlamento no puede ser responsable ante él, por lo tanto no puede ser relevado por el mismo. A diferencia del parlamentarismo, el sistema presidencial traduce la gobernabilidad a unos requisitos de permanencia más rígidos, que corresponden a periodos constitucionales previamente establecidos.

Es caso idéntico el funcionamiento del poder judicial dentro de los sistemas presidenciales, al basarse en un sistema tripartito de división de poderes, la actividad judicial es independiente tanto del gobierno como del parlamento, ya que goza de una función fiscalizadora del poder legislativo y ejecutivo, sin estar sometido a los otros controles del Estado (Velásquez Gavilanes & Gómez Rojas, 2010).

En lo que concierne a la quinta de las características, es preciso recordar que la doctrina de Separación de Poderes de Montesquieu establece que como un límite al poder ejecutivo, las tres funciones del gobierno deberán limitarse recíprocamente, en ese sentido, los sistemas presidenciales incorporan en su funcionamiento distintas interacciones entre los tres poderes públicos, que a su vez corresponden a facultades propias de control y limitación del poder. Tal es el caso del control constitucional de las normas por parte del poder judicial, la posibilidad de reglamentar y expedir decretos por parte del ejecutivo; y la posibilidad de responsabilizar en el marco de sus funciones a los agentes del poder ejecutivo por parte de la asamblea.

Finalmente, en cuanto a la estructura administrativa, el presidente como cabeza del ejecutivo, tiene la potestad para nombrar agentes que lo representen en los distintos frentes que compongan su agenda de gobierno. Así las cosas, los ministros fungen como dichos agentes y pueden ser nombrados y relevados a su consideración, toda vez que carecen de la legitimación popular para gobernar con la que sí cuenta el presidente o la asamblea. Asimismo, el sistema presidencial plantea el evento de una falta presidencial por diversos motivos, la cual es solventada a través de la elección conjunta de un suplente

para el cargo en caso de la imposibilidad del presidente titular para poder ejercerlo, a esta figura se le conoce como vicepresidente.

Ahora bien, para el caso latinoamericano, la implementación de los sistemas presidenciales no respondió idénticamente a lo que constituiría un Sistema Presidencial Clásico. Pasado el periodo colonial, los países latinoamericanos encontraron en el reciente sistema político implementado en Norteamérica la alternativa ideal para dar norte a las naciones incipientes.

“Todas las constituciones dadas en Sudamérica durante la guerra de la independencia, fueron expresión completa de la necesidad dominante de ese tiempo. Esta necesidad consistía en acabar con el poder político que la Europa había ejercido en este continente, empezando por la conquista y siguiendo por el coloniaje: y como medio para garantizar su completa extinción, se iba a arrebatarle cualquier clase de ascendiente en estos países. La independencia y la libertad exterior eran los vitales intereses que preocupaban a los legisladores de ese tiempo, tenían razón: comprendían su época y sabían servirla” (Gargarella, 2014, p.13).

Sobre este punto es menester recordar, que después de los periodos de independencia se ocasionaron más dudas que respuestas sobre el destino político en los recientes países latinoamericanos. Roberto Gargarella expone que los proyectos políticos incipientes en la región fueron propuestos desde variadas ópticas, sin embargo, estuvieron enmarcados de manera transversal sobre dos ideales principales: la autonomía individual y el ideal del autogobierno colectivo (Gargarella, 2014, p. 20). Estos ideales fungían como las principales pretensiones de organización política de la región, la primera con relación al alcance de las libertades individuales y públicas; y la segunda en relación con una reivindicación del poder local frente al tradicional dominio extranjero.

Las nuevas ideologías comandadas por élites liberales y conservadoras, se debatían las posturas doctrinales que deberían guiar una nación, los puntos de desacuerdo eran, por supuesto, el papel de la iglesia y la religión, las libertades individuales extendidas y el papel

del Estado dentro de las relaciones comerciales y civiles. Sin perjuicio de ello, ambas ideologías tenían un punto en común: una visión contramayoritaria del ejercicio político.

Liberales y conservadores coincidían en una desconfianza absoluta de la sociedad, consideraban que las riendas del Estado debían ser llevadas por una aristocracia ilustrada que era capaz de tomar las decisiones más racionales (Gargarella, 2014). De esa manera, se estaba de acuerdo en la restricción de los derechos políticos en la sociedad, condicionada específicamente al capital cultural y económico del que gozaban las élites. Esta visión encontraba el ancla ideal en un sistema político centralizado y presidencial, en donde un ejecutivo unitario fungiría como el ente encargado de preservar el poder para las élites de manera concentrada y que a diferencia de los sistemas monárquicos, encontrarse a partir de un sistema de división de poderes, los límites necesarios para evitar replicar las formas autoritarias propias del periodo colonial.

El presidente se erige entonces como un proyecto de autoridad unificada, que propendió por un poder concentrado en una sola persona y que generalmente desembocó en los ideólogos y artífices de las campañas de independencia. Sin embargo, sobre ello significó la articulación de las demás pretensiones de los proyectos políticos con distintos nortes epistémicos, los primeros años republicanos se concentraron en depurar los principios dogmáticos que guiarían a las naciones, teniendo como resultado el calco de modelos e instituciones políticas extranjeras con el fin de solventar la escasez de una cultura constitucional establecida.

“El presidente simbolizó en los primeros años, e incluso hasta nuestros días, el reemplazo de la figura de los virreyes y de los capitanes generales, que, si bien no habían sido de gran estima para los americanos, eran el único modelo de autoridad que tenían hasta el momento.

Había, sin embargo, un intento claro por limitar el abuso del poder del que habían sido víctimas durante la Colonia; de allí la necesidad de implementar una figura controlada por otros poderes. Se buscaba, igualmente, una figura capaz de impulsar el desarrollo y el progreso” (Velásquez Gavilanes & Gómez Rojas, 2010, pp. 152).

Es allí donde el lenguaje constitucional toma importancia, en medio de las pugnas y diferencias en la forma de gobierno, la positivización del modelo político se hizo una necesidad al ser esta una estrategia de reconciliación de las diferencias políticas o en palabras de Valencia Villa “el uso del reformismo constitucional como estrategia ideológica para la prevención del poder popular y la producción de la hegemonía estatal” (Valencia Villa, 2010, p.151).

En todo caso, la historia constitucional de América Latina continuó su largo y atropellado camino de la mano de los sistemas presidenciales constitucionalizados, sin embargo, es un hecho que la premura por adoptar formas institucionales propias de otras regiones e intentar adaptarlas a nichos sociales que les eran muy distintos, dificultó aún más el desarrollo de los proyectos políticos de estos países, diferenciando de manera temprana los sistemas presidenciales que allí habían sido instalados de los presidencialismos de Estados Unidos y Europa.

“En el caso latinoamericano debe reconocerse en especial que las dificultades del gobierno presidencial están relacionadas y son poderosamente intensificadas, por el estancamiento económico, las flagrantes desigualdades y las herencias socioculturales” (Sartori, 2011, p. 108).

En ese sentido, una de las diferencias principales entre los sistemas presidenciales latinoamericanos al estadounidense, es que la mayoría de los países de esta región optaron por un sistema político centralizado y no federal, esto permitió que gran parte de los presidentes latinoamericanos tuvieran más poder que un presidente estadounidense, en el entendido que los mismos tenían facultades que el sistema federal se reservaba para los poderes regionales, como la administración de los recursos económicos y la posibilidad de escoger a sus propios representantes (Chalco, 2019).

Asimismo, el sistema presidencial latinoamericano intensificó otras facultades distintas del poder ejecutivo en comparación con el sistema presidencial clásico, como la posibilidad de que los presidentes fueran investidos de facultades extraordinarias para poder legislar, la posibilidad de decretar estados de sitio o leyes marciales, el veto presidencial a las normas

y la posibilidad de impulsar enmiendas constitucionales; que en todo caso, se tornan como un desbalance dentro de la naturaleza tripartita que el sistema clásico intentaba promulgar (Velásquez Gavilanes & Gómez Rojas, 2010).

Se podría entonces afirmar que la herencia vertical y autoritaria del yugo colonial, además del hecho de que la gobernabilidad recayese sobre el presidente, su relacionamiento con los otros poderes y el buen manejo de las facultades desequilibrantes que el mismo ostenta; fungieron como ambiente propicio para una idealización progresiva del poder en manos del presidente, el “mito del gobernante protector” perpetuó un modelo de paternalismo político que dejó de lado elementos estructurales fundamentales para el funcionamiento del sistema político, tal como es el caso de los Partidos Políticos, que fueron rezagados muchas veces a ser meros instrumentos del gobierno en los campos electorales y legislativos.

“Constituye un problema la importancia adquirida por los caudillos que habían dirigido las guerras de Independencia. La preponderancia de los caudillos –militares o civiles– se preservará durante toda la historia latinoamericana y ha sido fuente permanente de revoluciones, guerras civiles y dictaduras, con lo cual el caudillismo se constituyó en un importante obstáculo para el establecimiento de regímenes democrático.

(...)

La herencia colonial española permite entender que los países latinoamericanos se hayan distinguido por la inestabilidad de sus instituciones políticas y por las dificultades para establecer regímenes democráticos y respetuosos de los derechos y libertades de los ciudadanos. También explica que la región haya tenido que luchar permanentemente contra los rezagos de una cultura del autoritarismo, dispuesta siempre a aceptar la concentración de poderes en caudillos mesiánicos de distintos tipos” (Jaramillo, 2007. p. 64).

En ese sentido, es preciso detenerse en las consecuencias de esa irrupción en el sistema de pesos y contrapesos que los sistemas presidenciales latinoamericanos propusieron. Más adelante en el tiempo, se evidencia que a través de los distintos procesos políticos en América Latina, los países se han caracterizado por la debilidad e inestabilidad

institucional, lo que ha conducido a frecuentes rupturas del orden constitucional, a recurrentes dictaduras militares, y/o a la instauración de regímenes autoritarios de distinta índole.

Esto ha estado asociado como ya se dijo, a un fuerte predominio del ejecutivo en la organización del poder, lo que ha llevado a algunos autores a hablar de “hiperpresidencialismo latinoamericano” (Uprimny Yepes & Sánchez, 2012. p. 25), como un fenómeno resultado del desbalance constitucional en favor del presidente. Es por ello que a continuación, como una clarificación conceptual en el desarrollo de este escrito, se detallará brevemente cómo distintos autores han abordado este fenómeno de manera particular.

Una de las primeras personas que se refirió a los desbalances institucionales a favor del presidente, fue Laureano Vallenilla Linz. A principios del siglo XX, Vallenilla acuña el término “cesarismo democrático” como única forma de gobierno posible en los países latinoamericanos, el cual define como “la igualdad bajo un jefe; el poder individual surgido del pueblo por encima de una gran igualdad colectiva” (Vallenilla Lanz, 1991, p. 145), así, resalta el rol de los caudillos resultantes de los periodos de independencia ya que supieron concentrar el poder y comportarse como “Cesares”, entendiendo las dinámicas propias de países desarticulados tras el yugo español, “los pueblos americanos no han logrado librarse de la anarquía, sino bajo la autoridad de un hombre representativo, capaz de imponer su voluntad de dominar todos los egoísmos rivales: el dictador necesario” (Pereira Larraín, 1980, p. 286).

Por su parte, Maurice Duverger, identificó este padecimiento de los sistemas presidenciales como “presidencialismo” “definiéndolo como la “aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del Parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente” (Velásquez Gavilanes & Gómez Rojas, 2010, pp. 158).

Alfredo Vásquez Carrizosa habla de “presidencias imperiales” al argumentar que en Colombia desde la época de la independencia se ha entronizado el poder del presidente sobre los demás órganos de poder, el autor a través de un análisis de la figura de Simón Bolívar, concluye como la causa de la inestabilidad institucional colombiana el enorme poder que ha adquirido el presidente a costa de otras instituciones como el Congreso a

través de su imposición temprana de una imagen de un poder providencial y un ascenso al poder a través de experiencias militares, más no de una elección popular (Vásquez Carrizosa, 1985).

Ricardo Sánchez, a su vez, acuña el término “bonapartismo presidencial” como el fenómeno momentáneo de consolidación y centralización del poder, basado en la personalización del mismo a través del predominio del ejecutivo sobre el legislativo. Ello se logra a través de la exaltación de elementos carismáticos que concentran la legitimidad del poder del Estado en la personalidad del presidente, mostrándolo ante la sociedad civil como el salvador en quien pueden confiar (Sánchez R., 2012).

Son varios los autores que se han referido de múltiples formas al evidente protagonismo presidencial con el que a lo largo de la historia han contado los países latinoamericanos, sin embargo, ya hablando propiamente del concepto de “hiperpresidencialismo”, fue Carlos Santiago Nino quien primero define este fenómeno como “la concentración de poderes jurídicos y fácticos en el presidente de la República, en desmedro del Congreso federal, el Poder Judicial y de los gobiernos provinciales, a lo que se le agrega la existencia de un entramado de relaciones corporativas de poder que están compenetradas con el poder presidencial” (Nino, 2013, pp. 569-570).

En su libro “Fundamentos de derecho constitucional”, Nino acuña este concepto a través de un análisis contextual del sistema constitucional argentino, en donde afirma que es este fenómeno el que le produce patologías de “dispersión de soberanía, de deficiente procesamiento del consenso colectivo, de apatía política, de mediación imperfecta y de empobrecimiento del debate público, que lo alejan considerablemente del ideal de democracia deliberativa” (Nino, 2013, p. 617). El autor concluye afirmando que es este fenómeno “el que afecta el poder epistémico del proceso democrático” ya que incluye una figura desequilibrante del ejecutivo con facultades relativamente expandidas, que evita una participación para el procesamiento del consenso, dada su naturaleza paternalista y autoritaria.

Fue precisamente esta tendencia latinoamericana a la mutación institucional de lo que sería un sistema presidencial, la que provocó que en los espacios académicos y políticos

se hablase de la posibilidad de constituyentes en pro de un equilibrio de poderes que acabara con dicha personificación de la política. Es así como en los años noventa nacen múltiples propuestas académicas en pro de la morigeración del presidencialismo en los sistemas políticos en América Latina.

“Buscando entender las causas de los fenómenos autoritarios, muchos académicos latinoamericanos empezaron a concentrarse en el patrón de inestabilidad política que caracterizó la vida pública de la región durante todo el siglo. Una de sus conclusiones fue que la constitución no era completamente independiente de la generación de ese patrón de inestabilidad. En particular, muchos concordaron en señalar el carácter hiperpresidencialista de las constituciones como un factor conducente a la inestabilidad. Consecuentemente, sugirieron que la eliminación del hiperpresidencialismo podría ser capaz de reducir los niveles de inestabilidad, reduciendo así el riesgo de un regreso autoritario” (Gargarella, 2014, p. 272).

El llamado nuevo constitucionalismo se erige como la herramienta que cambiará la concepción del derecho dentro de un nuevo sistema político, la cual variase de una concepción calvinista y autoritaria a un sistema normado con ciertos mínimos de racionalidad, en este caso un catálogo de derechos fundamentales que hacen las veces de garantías en pro del bien común, “definir mínimos de razonabilidad, base para medir si el sistema normativo es justo en la medida en que promueva el bien común” (Sánchez C., 2015).

Asimismo, el nuevo constitucionalismo propendió por el fortalecimiento de las instituciones que componen el poder público, atendiendo a una tradición republicana y neoliberal, los países latinoamericanos procuraron por el reforzamiento del sistema de pesos y contrapesos propio de sus sistemas presidenciales con el fin de hacerlos más democráticos, ejemplo de ello fueron las reformas a los sistemas de partidos y sistemas electorales con el fin de hacer partícipes a grupos sociales tradicionalmente marginados; la modificación del número y composición de las asambleas; la especialización del aparato judicial y la creación de órganos de control.

Sin perjuicio de ello, las nuevas constituciones de la región conservaron para el presidente enormes facultades que siguen siendo desequilibrantes en relación con las otras ramas del poder público:

“la posibilidad de nombrar y remover directamente, sin ninguna intervención del Congreso, a sus ministros; el poder de objetar las leyes se universalizó en la región durante este período y la posibilidad de proponer reformas constitucionales se consagró en la mayoría de los casos, a veces no sólo por el mandato constitucional, sino también confundiendo con su sólida intervención en el legislativo mediante el sistema de partidos. Mientras que solo en algunos países se fijaron restricciones expresas al otorgamiento de facultades legislativas en relación con algunas materias como los derechos constitucionales, los mecanismos de participación democrática, la división política administrativa, la aprobación de tratados internacionales, la aprobación de las leyes de presupuesto y establecimiento de impuestos”. (Uprimny Yepes & Sánchez, 2012. p. 16).

Por su parte, ya en relación directa al objeto de este escrito, es preciso mencionar que la historia constitucional colombiana no ha sido la excepción en la tradición hiperpresidencial latinoamericana, el proyecto de construcción de estado nación en el país se ha visto encuadrado en un constante proceso de reformismo en donde la figura del ejecutivo ha sido determinante (Valencia Villa, 2010).

Es preciso aclarar, que el desarrollo del presente texto bajo el concepto de “hiperpresidencialismo” y no de otros, tiene una razón meramente metodológica., Carlos Santiago Nino encuadra este término desde una óptica para el estudio del constitucionalismo latinoamericano que tiene como referencia una individualización histórica de las instituciones que componen un sistema político-constitucional. “La constitución histórica como elemento esencial en la noción de constitucionalismo” (Nino, 1997, p. 30), toda vez que es ella la que pone en contexto la construcción colectiva del derecho vigente y las prácticas sociales que lo componen.

En ese sentido, esta noción de constitucionalismo se adapta de manera propicia a los parámetros metodológicos de análisis institucional propuestos en el capítulo anterior, en

donde el estudio del concepto de “hiperpresidencialismo colombiano” se construirá a partir de un estudio histórico-empírico de los fenómenos contingentes que dieron ocasión a la edificación constitucional de la figura presidencial en Colombia.

Ahora bien, se puede observar de manera anticipada cómo la historia constitucional colombiana se encuentra determinada por una debilidad general de los mecanismos de representación política y la dificultad de establecer regímenes democráticos, ello, como se mencionó, se ha visto acompañado por un abuso de los procesos de reforma constitucional y un especial protagonismo de la figura presidencial, que de manera deliberada, se podría atribuir a un constante enfrentamiento de los partidos tradicionales y mayoritarios; y de otra parte al desencadenamiento de múltiples violencias producto las tensiones internas del país.

En desarrollo de lo anterior, se hace preciso analizar el comportamiento de la figura presidencial en el país a partir de una mirada hacia el pasado de la institución, que permita identificar el contexto y dinámicas que desencadenaron las causas y manifestaciones de la mutación del sistema presidencial clásico a un fenómeno hiperpresidencial desequilibrante. Así las cosas, se propondrá de un análisis de la figura presidencial colombiana a la luz de sus dos últimas constituciones y sus reformas con el fin de determinar el comportamiento desequilibrante de la figura ejecutiva dentro del derecho constitucional colombiano.

3. Individualización histórica de la figura presidencial en el Derecho Constitucional Colombiano

3.1 Antecedentes de la Constitución de 1886

Es importante comenzar, toda vez que la historia republicana de Colombia llevaba ya tres cuartos de siglo, dando un contexto histórico general de la gestación y desarrollo de la Constitución de 1886. Empezando, por supuesto, con una de las figuras presidenciales más importantes del país: con la de Rafael Núñez.

Tras una fallida candidatura presidencial de Núñez en 1875 dentro de las filas liberales, el partido quedó internamente disputado entre quienes lo apoyaban y los que no, las dos distintas versiones de la época: los liberales radicales y los liberales independientes; siendo estos últimos quienes apoyaban a Núñez (Tascón, 2000). Dichas disputas alentaron a un partido conservador, que motivado por las fragmentaciones internas de sus adversarios políticos, tomó ventaja del descontento de los llamados “liberales independientes” y se lanzó a la guerra.

La Guerra Civil de 1876, más que beneficiar al partido conservador, terminó favoreciendo a sus contrarios, toda vez que permitió que frente a la amenaza conservadora, el partido liberal se uniera nuevamente, esta vez bajo la batuta de Aquileo Parra, haciendo que los “independientes” y Núñez, perdieran terreno dentro de sus mismas filas (Tascón, 2000, p. 104).

En ese sentido, leyendo la coyuntura que no le era favorable, Núñez siendo presidente del Congreso y líder de la derecha liberal, postula para el periodo presidencial de 1878-1880,

al General Julián Trujillo Largacha, quien ya elegido por el Congreso, se convertiría en el último presidente del llamado “Olimpo Radical”.

Trujillo de manera infructuosa, no logra resolver las demandas políticas nacionales, ni el descontento de un partido conservador que buscaba participación política a toda costa. De esta manera, y fruto de una desacertada postulación del General Tomás Rengifo por parte de los “radicales liberales” como sucesor de Trujillo (Tascón, 2000), dos años después, el General Rafael Núñez se abre paso entre las filas conservadoras, quienes veían en este, una oportunidad de reconciliación del partido con el poder nacional.

Así, Rafael Núñez es elegido presidente para el periodo constitucional de 1880-1882 como fórmula conjunta entre los “liberales independientes” y el Partido Conservador, quienes se vieron representados de esta manera en su cuota burocrática, por supuesto, los últimos en una menor medida dada la tradición liberal del presidente. Esta, su primera administración, se vio torpedeada desde un principio por la renuencia del “Olimpo Radical” de la facción liberal a trabajar conjuntamente (Tascón, 2000), obligándolo a que las pretensiones reformistas que lo acercaron a los conservadores se vieran retrasadas y en la mayoría de los casos, olvidadas.

Este primer encuentro del presidente Núñez con el poder no fue del todo fructífero para sus pretensiones políticas de una verdadera “Regeneración administrativa fundamental” (Tascón, 2000, p. 105), así, anticipándose desde el ocaso de su administración, apoya la candidatura de Francisco Javier Zaldúa para ser su sucesor y busca hacerse elegir como su Primer Designado. Confiando por supuesto, que la avanzada edad de Zaldúa (71 años) y su precario estado de salud provocarían su temprano deceso y permitiese a Núñez continuar en el poder (Tirado Mejía, 1989, p. 36).

La figura de Zaldúa, no causó mayor revuelo en los ánimos políticos de la época y sorpresivamente, quedó elegido, como único caso de la historia constitucional colombiana, por unanimidad en el Senado. Sin perjuicio de ello, el Partido Liberal todavía fragmentado y con una facción nuñista cada vez más fortalecida, más temprano que tarde se enfrentó al actual presidente a tal punto que, en el marco de su campaña opositora, los senadores nuñistas negaron la solicitud de Zaldúa para trasladarse a Anapoima por razones médicas.

Dicha artimaña, no pudo resultar en otra cosa que en el deceso del presidente Zaldúa meses después en el ejercicio de su cargo (Tascón, 2000).

Este esperado acontecimiento, derivó en la designación del presidente Francisco Javier Otálora el 22 de diciembre de 1882, quien fungía como Segundo Delegado y tras el rechazo de Núñez de asumir el poder como el primero de ellos. Dentro de las aspiraciones políticas de Núñez se encontraba un periodo constitucional completo, toda vez que quedaban un poco menos de cuatro meses para terminar el ciclo presidencial de Francisco Javier Zaldúa.

Al finalizar el periodo del presidente Otálora, los Radicales no consiguieron reparar las viejas rupturas del partido y de manera infructuosa, fracasaron en sus ánimos de enfrentarse a Núñez y a los demás “liberales independientes”. Junto con el apoyo del partido conservador, quienes temían otro periodo radical en el poder, Núñez salió elegido presidente para su segundo periodo constitucional.

Núñez asumió su segundo mandato el 11 de agosto de 1884, y en ánimos conciliadores “quiso un acercamiento con el radicalismo, y al efecto, provocó primero una entrevista con don Aquileo Parra, y luego con el General Salgar, encaminadas a conseguir el apoyo de esa facción para la reforma de la Constitución en los puntos que Núñez consideraba esenciales, como eran dar mayor autonomía al Poder Ejecutivo Central, aumentar a cuatro años el periodo presidencial, nacionalizar la legislación civil, penal y procesal, establecer relaciones con la Santa Sede, y centralizar la legislación electoral” (Tascón, 2000, p. 118).

Semanas después, en Santander surgieron agitaciones políticas con motivo de la elección del Presidente del Estado, para lo cual el Gobierno Federal, previa autorización del senado, nombró como mediadores a Felipe Zapata y Narciso González al mismo tiempo que un batallón de la Guardia Colombiana. Dichas negociaciones concluyeron en el disgusto de los liberales radicales de Santander con el Gobierno Núñez, tanto para enviar a Bogotá una “comisión para solicitar la aprobación y apoyo de las directivas del partido para hacer la guerra al presidente Núñez” (Tascón, 2000, pp. 120-121).

Fruto de dichas disputas locales y el escalado acercamiento del ejecutivo al conservadurismo, el divorcio entre la facción radical liberal y el Gobierno nuñista fue inevitable, “los gobiernos de los Estados de Antioquia, Bolívar, Panamá, Santander y Tolima se alzaron en armas, contra el Gobierno Federal” (Tascón, 2000, p. 129) para lo cual Núñez emprende la persecución de los rebeldes en pro de restaurar el orden.

El enfrentamiento violento y progresivo entre los rebeldes radicales y el Gobierno Federal, concluyó en el fusilamiento de seis jefes radicales en la llamada “Revolución de la Humareda” y en el expreso desconocimiento de la Constitución de 1863 por parte del Gobierno de Núñez, toda vez que la coyuntura establecía una “falta de leyes aplicables a las circunstancias extraordinarias” y declara un interregno constitucional para lo cual se delegaría a un cuerpo constituyente.

“A mediados de 1885 la victoria gubernamental sobre los insurgentes era tan aplastante que el presidente declaró “La Constitución de los Estados Unidos de Colombia ha dejado de existir”, y, en una calculada maniobra, apeló entonces al mismo expediente empleado por Mosquera después de su victoria militar sobre la administración Ospina en 1861: convocó un Consejo Nacional de Delegatarios de los nueve estados soberanos “para deliberar sobre los términos en que debería procederse a la reforma de la Constitución”. “El Decreto 594 de septiembre 10 de 1885 dispuso además que los gobiernos estadales, cinco de los cuales estaban controlados por el gobierno general, enviaran cada uno dos delegatarios de las dos fuerzas gobernantes (los conservadores y los liberales independientes) para integrar el nuevo cuerpo constituyente” (Valencia Villa, 2010, pp. 167-168).

Así las cosas, Núñez expidió el Decreto 594 del 10 de septiembre de 1885, por medio del cual se ordenó la convocatoria a un Consejo Nacional de Delegatarios conformado por los nueve estados soberanos, ordenando mediante el decreto citado, que los Jefes Civiles y Militares que conformaban los gobiernos estadales, de los cuales cinco de los nueve estados convocados habían sido cargos que él mismo había escogido; escogieran y enviaran a dos delegatarios de los dos partidos políticos, para integrar la comisión en paridad que se encargaría de modificar la constitución. Es decir, el mismo estaría

conformado por dieciocho delegatarios, dos delegatarios por cada Estado; uno conservador y otro liberal (Medellín, 2006).

“En el nombramiento –no en la elección– del personal del Consejo, se tuvo el cuidado de balancear mecánicamente el número de representantes de la antigua filiación conservadora y de antigua filiación independiente [...] De ese modo, no hay exactitud al afirmar que en el Cuerpo Constituyente estuvieran representados dos partidos, el independiente y el conservador; lo estaba uno solo, el nuevo, el nacional, y de este solo partido es obra la Constitución de 1886” (Restrepo, 1972, p. 108).

Núñez formó entonces el “Partido Nacional” compuesto por la fracción independiente del Partido Liberal y los conservadores, haciéndose valer del mismo para sus pretensiones reformistas y por supuesto, de su slogan de la necesidad de una “Regeneración Fundamental”. El 11 de noviembre de 1885, se instaló el Consejo Nacional de Delegatarios, bajo la presidencia de Juan de Dios Ulloa (Tascón, 2000).

Después de múltiples debates y negociaciones con la administración, el 30 de noviembre de 1885 se expidió el “Acuerdo sobre Reforma Constitucional”, el cual contenía dieciocho bases de reforma y un procedimiento de ratificación para la futura Carta; entre los cuales vale la pena mencionar la constitución de la nación como República Unitaria, el reconocimiento de la religión católica como religión oficial; la ampliación del periodo presidencial a seis años y la posibilidad de que el poder ejecutivo objete los proyectos de ley. Asimismo, se estipuló que:

“El Consejo Nacional de Delegatarios ejercerá las funciones de Cuerpo constituyente, y el acto constitutivo que conforme a estas bases expida, si fuere sancionado por el Poder Ejecutivo, tendrá una vez publicado, la fuerza permanente de Carta Fundamental o Constitución de la República”. (Artículo 1, Acuerdo sobre reforma Constitucional, 1885)

El 1 de abril de 1886 terminaba el periodo constitucional del presidente Núñez, por ello dentro del Acuerdo de reforma, Núñez se encargó de que el Consejo Nacional de

Delegatarios, incluyera el siguiente artículo, garantizando así una “auto-reelección” para un tercer periodo, como así sucedió:

“Art 2. Tan luego como sea sancionada y publicada la Constitución, el Consejo Nacional de Delegatarios ejercerá las siguientes funciones:

- 1. Todas las de carácter legislativo que sean propias del Congreso.*
- 2. Todas las relativas a nombramientos que deban hacer o aprobar las Cámaras, separadamente, o el Congreso en Cámaras reunidas, y*
- 3. **Elegir libremente para el primer periodo constitucional el Presidente y el Vicepresidente de la República**” (negrita fuera del texto original). (Acuerdo sobre reforma Constitucional, 1885)*

El Gobierno sancionó el Acuerdo el 1 de diciembre de 1885 y lo sometió a ratificación de los Consejos Municipales de todo el país, en los cuales la coalición del Partido Nacional era mayoritaria. A mediados de diciembre de 1885 la Corte Suprema de Justicia declaró que las bases de reforma habrían sido aprobadas por el pueblo de Colombia y con esta refrendación, los delegatarios integraron una Comisión de Reforma Constitucional de cinco miembros para preparar el borrador del nuevo estatuto según las bases aprobadas en el “Acuerdo sobre Reforma Constitucional” (Valencia Villa, 2010).

Los demás delegatarios eligieron para integrar la Comisión de Reforma Constitucional a los delegatarios Miguel Antonio Caro, Jose Domingo Ospina Camacho, Carlos Calderón, Felipe F. Paul, Antonio Roldan y Jesús Casas Rojas, (en su mayoría ex-liberales independientes) y la cual se encargaría de redactar la nueva constitución. Llama la atención uno de los delegatarios en particular, de la confianza absoluta del presidente Núñez: Miguel Antonio Caro; quien comulgaba con ideas centralistas y era un católico a ultranza.

“La Comisión de Reforma Constitucional estuvo formada por seis delegatarios y deliberó de diciembre de 1885 a Julio de 1886. Se presentaron 3 proyectos: el de José María Samper, federalista moderado; el de Sergio arboleda, conservador; y el de César Medina, liberal. Las tres propuestas, sin embargo, fueron desechadas por la comisión que estaba dominada por Caro, el gran reaccionario y hombre de

confianza de Núñez. Dentro del Consejo, él sólo redacta un nuevo borrador inspirado en las constituciones de 1830 y 1848 y en las bases de reforma con la aprobación tácita del regenerador. Después de varias semanas de debates y negociaciones en el seno del Consejo durante las cuales el áspero y draconiano texto de Caro fue moderado con algunas contribuciones de liberales la última Constitución fue sancionada el 5 de agosto de 1886” (Valencia Villa, 2010, p.169).

Caro fue el principal artífice de la nueva Constitución y de que la misma excluyera a todos los representantes de la coalición liberal-radical que había gobernado el país durante años, desvirtuando así las bases programáticas que reposaban en el “Acuerdo sobre Reforma Constitucional”, que eran esencialmente liberales y que habían sido aprobadas por las municipalidades. Es importante entender que Núñez propiamente, tuvo una casi nula intervención en la redacción del nuevo texto constitucional.

“Su contenido aparecía como una reacción directa frente al liberalismo, federalismo y anticlericalismo del periodo anterior. Se redactó entonces un documento centralista (consagrando un sistema unitario, con pocas facultades delegadas a las administraciones locales), con un Poder Ejecutivo muy fuerte, una escueta declaración de derechos limitados a derechos políticos y, junto con ello, la afirmación, nuevamente, de la religión católica como culto oficial.” (Gargarella, 2014, p.84).

Confiando en que el Consejo de Delegatarios no duraría en reelegirlo para un próximo periodo presidencial, Núñez encargó de lo que quedaba de su periodo al Designado, General José María Campo Serrano, sin embargo, a pesar de su aparente separación del mando continuó habitando en el Palacio Presidencial y siguiendo de cerca las decisiones que se tomaban en el ejecutivo. La nueva constitución fue sancionada por el General Campo Serrano el 5 de agosto de 1886 y el 7 de agosto del mismo año, el Consejo de Delegatarios eligió Presidente y Vicepresidente de la República, a Rafael Núñez y a Eliseo Payan, respectivamente.

3.2 Constitución Política de 1886

Ahora bien, es importante continuar con una serie de reflexiones en torno a la figura presidencial en la Constitución de 1886 y el impacto político de su configuración dentro del articulado que dejó atrás al federalismo y edificó las bases republicanas de Colombia a lo largo del siglo XX.

“La constitución colombiana de 1886 fue la más conservadora de todas, pero también tuvo muchas características, incluyendo un fuerte sistema presidencialista, una lenta apertura a la tolerancia religiosa, una relación dificultosa con el liberalismo (que fue desde la resistencia hacia una gradual apertura hacia él) y la ausencia de todo compromiso manifiesto con los derechos sociales o la participación política”. (Gargarella, 2014, pp.71-72).

Es importante comenzar, poniendo de plano que conforme a lo descrito en el apartado anterior, la Constitución de 1886 fue una victoria de las élites liberales y conservadoras, quienes encontraron en Núñez la solución concertada a las disputas políticas con las que cargaba el país en ese momento.

Rafael Núñez fue el indicado para leer las dinámicas políticas del momento. Por un lado, la facción liberal que se apartaba del Olimpo Radical, quien a su vez, maniobraba la inestabilidad política que trajo consigo el desarraigo de las instituciones coloniales y el distanciamiento político de las regiones que fue incentivado por un federalismo apenas incipiente. Y por el otro lado, un partido conservador que había sido excluido de la política nacional y buscaba participación.

Adicionalmente, el abanderamiento de la recuperación del orden por parte de una alianza conservadora-liberal dentro del Partido Nacional de Núñez, se vio alimentada de un discurso basado en la presencia amenazante de fuerzas alternativas (y en particular, de fuerza de base popular) lo que determinó fundamentalmente las súbitas alianzas entre dos fuerzas que tradicionalmente luchaban entre sí, aún hasta la guerra civil (Gargarella, 2014). Gracias a esta alianza histórica, en Colombia se dio una conservadurización del mapa político nacional que hasta ese momento había sido predominantemente liberal. La nueva

Constitución, llegaba para “reemplazar la anarquía por el orden”, consigna que inmediatamente dejaba en claro las bases fundamentales que deberían guiar el texto de 1886: el modelo constitucional conservador, el cual quedó simbolizado como el de la “Cruz y la espada”, el de la religión y el orden.

Es preciso, continuar dando un panorama general del pensamiento conservador de la época, se trata entonces de la visión del constitucionalismo con más arraigo e influencia en América Latina, y la que forjó las constituciones más longevas. *“En efecto, la propuesta conservadora ha venido habitualmente de la mano de una promesa efectiva de estabilidad que, en su momento – en el contexto de repúblicas fragmentadas y sistemas políticos caracterizados por una gravísima fragilidad institucional. Representó una promesa de extraordinaria importancia”* (Gargarella, 2014, p.32).

Roberto Gargarella en su libro *“La sala de máquinas de la constitución: Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)”* afirma que los ideales de la “Cruz y la espada” combinaban dos aspectos centrales del pensamiento conservador: Por un lado la Cruz, esto es decir, la convicción de que las nuevas sociedades debían reorganizarse en torno de un proyecto moral comprensivo (habitual pero no exclusivamente, el de la Iglesia Católica); y por otro lado la espada, consistente en la necesidad de recurrir a la fuerza para recuperar o imponer el orden; un orden vinculado con aquel proyecto comprensivo y que era objeto de resistencias y desafíos constantes por parte de una ciudadanía poco educada. (Gargarella, 2014).

Asimismo, el hecho del entendimiento del grueso de la población como “una ciudadanía poco educada” fue uno de los pilares fundamentales en la edificación de los derechos políticos de la nueva carta y a su vez en el reflejo de la noción de democracia que tenían las dos facciones políticas preponderantes de la época a un lenguaje constitucional. Esto es lo que el mismo Gargarella calificó como un centro común entre las dos corrientes políticas en alianza: un elitismo político generalizado, consistente en un reclamo epistemológico acerca de quienes están capacitados o no para conocer o tener acceso a las verdades políticas que deben guiar la vida pública:

“Lo que es más interesante, de todos modos, es la forma en que este elitismo político adquirió traducción constitucional. Este implicó, fundamentalmente, la concentración de la autoridad en un territorio y sobre una persona, esto es decir, el centralismo político y el presidencialismo fuerte. Estas ideas básicas, que parecen encajar tan bien en América Latina, encuentran fuerte referencia externa en el modelo monárquico inglés y en las Constituciones Consulares Napoleónicas de 1799 y 1892, que alcanzaron tanta influencia en la región. Al mismo tiempo, tales ideas se opusieron directamente a los fines de consagrar el federalismo y un sistema de frenos y contrapesos, que tantos liberales de la época encontraron apropiados.

Este modelo político conservador, que combinaba un extremo centralismo con un extremo presidencialismo (...).” (Gargarella, 2014, p.34).

Son entonces el exagerado centralismo político y una figura presidencial exorbitante otras de las consecuencias principales del pacto constitucional de 1886. La primera de estas características se ve traducida en unas divisiones territoriales de carácter meramente administrativo; en un orden público al cuidado de la nación; y una legislación civil, penal, comercial, electoral, de minas y de procedimiento que corría con la misma suerte. Por otro lado, la segunda característica y la de mayor importancia para los efectos de este escrito, se materializa en “un presidente y un vicepresidente elegidos por sufragio restringido e indirecto para un periodo de seis años; un poder ejecutivo autorizado para vetar los proyectos de ley y para nombrar libremente los agentes del ejecutivo” (Valencia Villa, 2010, pp.168-169).

La Constitución de 1886 restauró el centralismo a través de la transformación de los estados en departamentos despojados de toda facultad significativa y a través de la concentración de las funciones decisorias en la nación y en el ejecutivo (Valencia Villa, 2010). El matiz autoritario que acarrea una constitución centralista como tal, permitió que la soberanía residiera únicamente en la nación, que esta actuase únicamente por la mediación del Congreso y a su vez el sistema electoral por medio del cual serían nombrados, estuviese enderezado a preservar una democracia sin participación.

Ahora bien, situándose ya propiamente en la figura presidencial, o mejor dicho, en el presidencialismo fortalecido que trajo consigo la promesa de una “Regeneración fundamental” en la Constitución de 1886; es necesario valerse de unas consideraciones previas para luego entrar a revisar las facultades otorgadas al Presidente dentro del texto constitucional.

Los acuerdos entre liberales y conservadores que desembocaron en el Partido Nacional y las candidaturas de Rafael Núñez, se vieron perfectamente representados en el articulado de la Constitución, estos propendieron por un sistema de frenos y contrapesos, al mejor estilo norteamericano, desequilibrado en favor del presidente. Sin embargo, la presión ejercida por los conservadores, en su negociación con el liberalismo introdujo drásticos cambios sobre el esquema liberal inicial que se había planteado desde la expedición del “Acuerdo sobre la reforma constitucional”. La nueva Constitución entonces, incluyó la “figura desequilibrante” de un presidente con facultades relativamente expandidas, en relación con las que se reservaban los demás poderes (Gargarella, 2014).

“El poder Ejecutivo era ejercido por el Presidente de la República, con la indispensable cooperación de ministros que eran de su libre nombramiento y remoción. El presidente sólo era responsable por violencia o coacción en las elecciones, por actos que impidieran o estorbaran la reunión de las corporaciones públicas, y por delitos de alta traición. Podía ser reelegido siempre que se separa del ejercicio de la Presidencia dentro de los 18 meses precedentes a la nueva elección.

Había un Vicepresidente de la República y un Designado que suplían las faltas absolutas y temporales del Presidente.

El Poder Judicial era ejercido por la Corte Suprema de Justicia y por los Tribunales Superiores y Juzgados que estableciera la ley. Los Magistrados de la Corte eran nombrados por el Presidente de la República, y los de los Tribunales por aquel, de temas formadas por la Corte, unos y otros de por vida” (Tascón, 2000, p. 179).

Por su parte, el fortalecimiento del ejecutivo es una consecuencia necesaria del retorno al centralismo, toda vez que, si no hay más que un soberano dentro del territorio, sólo puede haber un poder en el Estado, en este caso, el presidente. En ese sentido, es importante

entonces remitise al lenguaje constitucional y utilizar la Carta de 1886 como la herramienta idónea para descifrar la figura presidencial de la época y entender cómo la modificación de la institución tuvo un impacto orgánico en el proceso de conformación del estado nacional.

“El jefe del Estado es elegido por asambleas electorales departamentales para un periodo de seis años y tiene amplias atribuciones con relación a la administración, al legislativo y a la justicia (artículos 114, 118, 119, 120), Cuenta además con la discreción de decretar el estado de sitio en caso de guerra exterior o conmoción interior (artículo 121), Y la responsabilidad presidencial se limita a los eventos de violencia electoral, obstrucción de las corporaciones públicas y alta traición (artículo 122), Esta última norma, no importa cuan insuficiente o nominal, fue una victoria de Samper sobre Caro quien no quería y propuso en la versión original un presidente absolutamente irresponsable para la república” (Valencia Villa, 2010, p.170)

Así las cosas, el Presidente de la República era elegido por las Asambleas Electorales para un periodo de seis años. Sería remplazado, llegado el caso, por un funcionario denominado vicepresidente, el cual era elegido por los mismos electores, al mismo tiempo y para igual periodo que el presidente.¹ Asimismo la Constitución, restableció el Consejo de Estado en la misma forma en que lo organizó la Constitución de 1830, o sea presidido por el Vicepresidente de la República y con 6 vocales, nombrados: dos por el Presidente de la República, dos por el Senado y dos por la Cámara de Representantes.

El Presidente de la República también designaba el Procurador General y nombraba y removía libremente todos los funcionarios del Ministerio Público, incluso a los personeros municipales.

En materia legislativa, el artículo 76 de la Constitución atribuía al Congreso para revestir al Presidente de la República de facultades extraordinarias *pro temporae* en forma amplia. Asimismo, el Poder Ejecutivo tenía el derecho de objetar los proyectos de ley, y en caso

¹ Artículo 114 de la Constitución Política de Colombia de 1886.

de insistencia del Congreso, sería necesario el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en cada Cámara para que el presidente debiese sancionar al proyecto objetado (Art 118.7 de la Constitución Política de 1886).

En relación al poder judicial, correspondía al Presidente de la República nombrar los Magistrados de la Corte Suprema y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial para cargos que se hicieron vitalicios, de ternas que le presentaba la Corte Suprema de Justicia (Art. 119, Constitución Política de 1886). Asimismo, el ejecutivo podía retener, previo dictamen de los ministros y aún en tiempos de paz, a las personas contra quienes hubiese indicios graves de que atentaran contra la paz pública (art 28, Constitución Política de 1886).

La Constitución, en razón de la presión conservadora, facultó también al gobierno para celebrar convenios con la Santa Sede. Esta norma es el origen del Concordato suscrito el 31 de diciembre de 1887 y aprobado por la Ley 25 del año siguiente. La Carta consagró que la religión católica, apostólica y romana es esencial elemento del orden social y los poderes públicos deben protegerla y hacerla respetar; y que de acuerdo con ella, será organizada y dirigida la educación pública.

“El concordato asegura al Estado colombiano el servicio obsecuente, constante, ubicuo, eficaz e incansable del clero colombiano como agente socializador, portador de los viejos calores “hacendarios” en un medio social que cambia u amenaza con la desintegración de su modelo. Y ello por una remuneración relativamente modesta. Esto es lo que ha permitido más que otro factor cualquiera, que la estructura socioeconómica de la nación cambie de manera dramática y acelerada a lo largo de un siglo, sin que simultáneamente cambien sus estructuras de poder ni las imágenes míticas de consenso colectivo, creando un caso excepcional en la historia de América Latina” (Guillén Martínez, 2019, p. 93).

Ahora bien, en lo que corresponde a la forma de elección del presidente, el general Núñez, prefería las elecciones indirectas sobre el sufragio universal, en donde sólo pudiesen participar las personas que supieran leer y escribir, y propendía porque los periodos de los funcionarios de elección popular fueran más extensos.

“El señor Caro, propuso que “todo ciudadano fuera un sufragante”, para él era una superstición creer que el saber leer y escribir capacitaba para ejercer la función constitucional del sufragio, recordaba que Carlomagno no sabía leer ni escribir. Esta vez el señor Samper derrotó en parte al señor Caro. El sufragio restringido fue implantado por la Constitución de 1886 para ciertas votaciones.” (Tascón, 2000, p. 174).

El sufragio universal se reservó para las elecciones de concejales y diputados a las Asambleas Departamentales. En las elecciones de Representantes al Congreso y de Presidente y Vicepresidente de la República solamente podían ejercer el derecho los ciudadanos que supieran leer y escribir o que tuvieran una renta anual de quinientos pesos, o propiedad inmueble de mil quinientos pesos.

“Las elecciones indirectas (destinadas a alejar a los menos pudientes de la selección de los funcionarios más poderosos), las calificaciones de propiedad, las exclusiones políticas a los analfabetos, las exigencias de cierta condición económica para gozar de la posibilidad de elegir o ser elegido (que ocuparan un lugar tan importante en las discusiones constitucionales norteamericanas), fueron, como sabemos otras de las muchas vías a través de las cuales se quiso consagrar, finalmente, el predominio de la versión más elitista de la tesis de la independencia”. (Gargarella, 2014, p.102).

En ese sentido y fruto de la desconfianza hacia las mayorías que pregonaba la nueva coalición conservadora-liberal representada por el Partido Nacional de Núñez, la nueva constitución optó por una mirada estrecha en relación a los derechos, entendiendo los mismos ligados a la propiedad y los derechos políticos, especialmente, como derechos reservados para una minoría.

Lo cierto es que esta coalición estuvo más preocupada por distribuir ampliamente entre toda la población libertades civiles, es decir, propendió por un catálogo amplio de derechos que regulaban los derechos de propiedad y las relaciones entre individuos; y de manera inversa, limitó los derechos políticos y las decisiones de la República a una minoría

ilustrada que sabía leer y escribir, o que tenía una determinada renta o propiedad, tomando esta última como elemento definitivo de un real compromiso con los intereses nacionales.

“Y las tácticas autoritarias, por fin, regresan a la ley suprema en dos áreas: libertades públicas y democracia política. El capítulo de derechos aparece severamente restringido y las más de las garantías no son derechos sino concesiones (artículos 19 a 52). Lo que es peor, en muchos casos las libertades se reconocen no sólo dentro de los límites de la ley sino también según los criterios de la moral cristiana y el orden público, cualquiera que sea el significado de tales expresiones. Quizás la clave de este esquema disciplinario se encuentra en una curiosa regla, la última del Título Tercero de la Carta del 86, que reza así: Las disposiciones del presente Título se incorporarán en el Código Civil como título preliminar, y no podrán ser alteradas sino por el acto reformativo de la constitución” (Valencia Villa, 2010, p.171).

Así, el artículo 52 de la Carta cumple una función primordial para el discurso constitucional fundado, establece una relación de dependencia entre la Constitución y el Código Civil, elevando a un nivel supralegal las disposiciones ontológicas que guían las libertades civiles. Haciéndose entonces de dos frentes fundamentales para la constitución de un Estado Nacional: el inminente control de lo público y lo privado.

Finalmente, se puede concluir que la Constitución de 1886 ha sido vista desde entonces como la fundamentación auténtica de la actual república, en el sentido de la plataforma doctrinal sobre la cual reposa el constitucionalismo colombiano del siglo XX, a partir de la expedición de la nueva carta, se restablece el autoritarismo, se desmantela el estado federal tras la reunificación del territorio y se propende por un presidencialismo fuerte; se busca un proteccionismo económico, y lo más importante en un sistema político autoritario: se busca la cooptación de la moral pública a partir de un estado enteramente confesional.

En ese sentido, la Constitución de 1886 se erigió como el primer pacto político entre los partidos tradicionales, los cuales desarrollaban crecientes necesidades económicas que los impulsaban a buscar a la centralización nacional del poder y a la alianza de los intereses de clase, por encima de las lealtades partidistas; situación que les permitiría conservar el

poder ante los recientes levantamientos populares que azotaron la región durante el periodo radical (Guillén Martínez, 2016). Esta salida pactista consigue mantener un inestable y permanente equilibrio, mediante un sistema estratégico de guerras y reconciliaciones sucesivas entre liberales y conservadores.

3.3 Reformas constitucionales de 1905

El 6 de enero de 1887 se encargó del poder ejecutivo el Vicepresidente Payan por ausencia del presidente titular, quien vino a tomar posesión de la presidencia hasta el 4 de junio de ese mismo año. La nueva presencia de Núñez al frente del Gobierno se evidenció por el destierro de los jefes liberales que trabajaban por la organización de su partido y por la unión de los elementos radicales o independientes.

Eliseo Payán volvió a la presidencia nuevamente, por ausencia de Núñez, el 13 de diciembre de 1886. Sin embargo, el General no comulgaba del todo con la forma de gobierno del presidente titular y mientras estaba encargado del ejecutivo “dictó dos decretos que disgustaron profundamente a Núñez y a sus amigos: por el primero de ellos abrió las puertas de la patria a los jefes liberales desterrados, y por el segundo, devolvió la libertad a la prensa, y así pudieron fundarse hojas de oposición en diversos lugares” (Tascón, 2000, p. 182).

Así las cosas, Núñez enfurecido emprendió viaje hacia Bogotá para retornar a sus funciones como presidente titular el 8 de febrero de 1887, presionando posteriormente al Consejo Nacional Legislativo de expedir la Ley 4 de 1888, que rezaba: “*Revóquese el nombramiento hecho por esa Corporación en el señor General Eliseo Payán para Vicepresidente de la República*”.

La destitución de Payán como vicepresidente se entendió como una afrenta del Gobierno a la nueva Constitución y no cayó muy bien en los ánimos políticos de la época, provocando distintos enfrentamientos entre partidos a lo largo del territorio nacional. Así, que con ánimo de recuperar el orden en el país, el Consejo Nacional Legislativo aprobó la Ley 61 de 1888 o “Ley de los Caballos” que concedía facultades al Presidente de la República para:

“1. Para prevenir y reprimir administrativamente los delitos y culpas contra el Estado que afecten el orden público, pudiendo imponer, según el caso, penas de confinamiento, expulsión del territorio, prisión o pérdida de los derechos políticos por el tiempo que crea necesario

2. para prevenir y reprimir con iguales penas las conspiraciones contra el orden público y los atentados contra la propiedad pública o privada que envuelvan, a su juicio, amenaza de perturbación del orden o mira de infundir terror entre los ciudadanos.

3. Para borrar del escalafón a los militares que, por su conducta se hagan indignos de la confianza del gobierno a juicio de aquel Magistrado

Art 2. El presidente de la República ejercerá el derecho de inspección y vigilancia sobre las asociaciones científicas e institutos docentes, y queda autorizado para suspender por el tiempo que juzgue conveniente, toda Sociedad o Establecimiento que bajo pretexto científico o doctrinal sea foco de propaganda revolucionaria o de enseñanzas subversivas””.

El malestar nacional fue tan grande que los gobernantes llegaron a la conclusión de que sólo una dictadura represiva podría mantener en pie las instituciones de 1886, y de tal suerte quedó demostrado con una ley desproporcionada que derogaba tácitamente la Constitución y le entregaba al gobierno una senda totalitaria de control ciudadano.

Como consecuencia del autoritarismo de la Constitución de 1886 y de la Ley 61 de 1888, prevalecía la guerra, no había partidos políticos que adelantaran programas de gobierno y oposición sino frecuentes enfrentamientos. La misma, no sirvió para consolidar la paz, no forjó la unidad nacional, centralizó burocráticamente al Estado, incremento el fanatismo religioso, el odio de los partidos, la censura y la persecución.

El primer Congreso Constitucional, reunido el 20 de julio de 1888 y que vino a sustituir al Consejo Nacional Legislativo, fue elegido homogéneamente conservador en unas elecciones que al día de hoy son dudosas, haciendo que el presidente Núñez quedase elegido por el nuevo Congreso para su tercer periodo, y son los mismos electores quienes tras destitución de Payán en el cargo de vicepresidente, eligen al conservador Carlos

Holguín como su designado, quien nuevamente, tras ausencia del presidente titular llega al cargo el 7 de agosto de 1888.

La presidencia de Holguín se entendió como el retorno triunfal del Partido Conservador al poder, sin embargo, Holguín siendo más un fiel discípulo nuñista no cedió a las pretensiones de su partido, pasando una presidencia ininterrumpida y sin percances, hasta el momento en el que el Congreso debía elegir su sucesor. Núñez aspiraba a su cuarto periodo presidencial y los conservadores, que eran mayoría, sabían que debido a sus problemas de salud, no ejercería su cargo de manera presencial, por lo tanto querían asegurar la vicepresidencia.

Las filas del partido conservador se dividieron en razón de quién debía ser el sucesor de Holguín, enfrentando desde su interior al General Marcelino Vélez y Miguel Antonio Caro, este último quien contra todo pronóstico, quedó electo como delegado de Núñez el 7 de agosto de 1892. La presidencia de Caro se constituyó como un “gobierno perseguidor y rígidamente sectario. En sus mensajes y demás documentos públicos califica a los conservadores históricos y a los liberales de elementos antisociales y anárquicos, y como tales era el trato que recibían” (Tascón, 2000, p. 192). Dicha situación provocó distintas agitaciones a lo largo del país que, para ese momento, se jugaba una guerra civil inminente.

Una vez Caro se encarga definitivamente de la presidencia tras el deceso del General Núñez, el Partido Liberal comenzó a darse cuenta tardía de los gigantescos errores políticos de sus dirigentes. “Entonces los viejos oligarcas fueron definitivamente abandonados por el pueblo, y un numeroso grupo de hombres nuevos se dio a la tarea de mantener vivo el fuego liberal” (Samper Bernal, 1957, p. 142).

Caro se vio frustrado en su intento de hacerse reelegir dentro de la coalición nacionalista, así que fue el partido de gobierno, a su nombre, quien postuló para el periodo constitucional de 1898 a Manuel Antonio Sanclemente y José Manuel Marroquín como presidente y vicepresidente, respectivamente; quedando elegidos por el Congreso el 7 de agosto de 1898. Sanclemente, debido a su avanzada edad, tuvo una presidencia fugaz pero bastante torpedeada por los clamores políticos de un partido liberal que había sido excluido,

perseguido y que culpaba a Caro en hacerse reelegir en el cuerpo propio del anciano presidente.

“Todos los partidos deseaban la guerra civil. Los liberales, porque estaban convencidos de que los instrumentos legales no podían jamás cambiar el orden político existente (...) En agosto de 1899, una junta de Delegados del Partido Conservador histórico declaró que este no se consideraba representado en el Gobierno del Doctor Sanclemente y que si el liberalismo se alzaba en armas, los conservadores no se consideraría obligados a salir en su defensa, lo que indudablemente fue una decisiva instigación a la rebelión que preparaban los liberales” (Tascón, 2000, p. 202).

Aunado al intento de Miguel Antonio Caro de perpetuarse en el poder por medio del presidente Manuel Sanclemente, la implacable persecución de los ciudadanos liberales en las poblaciones, los atroces y continuos asesinatos que se perpetraban a diario, la impunidad aplaudida de que gozaban los sicarios políticos, la desenfrenada campaña de violencia desencadenada contra los vencidos liberales, así como la caída de los precios del café en el mercado internacional; fueron motivos más que suficientes para convencer al partido a que sólo la revolución contra tan cruda opresión podría aliviar al país (Samper Bernal, 1957).

Más temprano que tarde, el 18 de octubre de 1899 estalló la guerra civil a través de distintos levantamientos liberales a lo largo del país. Sin embargo, se dieron distintas tensiones internas dentro del Partido Liberal porque nunca lograron constituir un ejército unificado, así pues, se generaron tres ejércitos: uno en torno a Benjamín Herrera, otro en torno a Justo Durán y uno último, fiel a Rafael Uribe Uribe; sin embargo, dichos ejércitos mal articulados no lograron una coordinación adecuada de la guerra, desembocando en la imposición de los conservadores en las batallas por la superioridad de hombres y recursos. (González F., 2008, p. 89).

Así las cosas, el Partido Conservador motivado por la inestabilidad política y la falta de presencia del Gobierno en sus territorios dan golpe de estado al presidente Sanclemente en julio de 1900, que termina en su encarcelamiento en Villeta y con su encierro, se da el

fin último del Partido Nacional y de la Regeneración. Esta situación permitió que el Partido Conservador y tradicionalista, volviese al poder a través de su fiel devoto Jose Manuel Marroquín y que fuese este, quien rompiese definitivamente todo vínculo con los nacionalistas.

La guerra civil se prolongó por tres años más con un partido conservador liderado por Marroquín y que tenía como bandera la persecución de todas las instituciones liberales. Esta violencia prolongada tuvo consecuencias en todas las decisiones de Estado, entre ellas la discusión y rechazo en el Congreso de la firma de un eventual tratado con Estados Unidos para la cesión y uso del istmo de Panamá. El Gobierno estadounidense, tras múltiples presiones por parte de sus representantes en Colombia se encargó de alentar un levantamiento armado e independentista en el istmo, que tuvo lugar el 3 de noviembre de 1903 y que concluyó con la proclamación de su independencia.

El Gobierno de Estados Unidos reconoció la independencia de Panamá el 8 de noviembre de 1903 y posteriormente, celebró con el Ministro Plenipotenciario del nuevo estado, Philippe Burneau-Varilla el tratado para la excavación del Canal, a contraprestación de que Estados Unidos defendiese a toda costa su independencia (Tascón, 2000).

Las consecuencias de la guerra, la pobreza, la pérdida de Panamá y el desprestigio internacional: marcan el fin del proyecto absolutista y tránsito hacia un régimen que buscaba ponerle límites al poder presidencial. Pero no se trata de límites que pongan de un poder legislativo con más prerrogativas o un poder judicial más actuante. Se trata de un régimen donde los límites son impuestos por la inserción del sector privado en el poder presidencial. Es decir, por la presencia institucional de los grupos de interés en la conducción de los ministerios claves para la acción del Ejecutivo. Cada política pública, cada decisión gubernamental, implicaba una negociación entre el presidente de la República, y el ministro que representaba los intereses de un determinado sector (Medellín, 2006).

El 7 de agosto de 1904 fue elegido por el Congreso como presidente el General Rafael Reyes con su lema de gobierno “más administración y menos política” cuyo propósito era llamar a la “Concordia Nacional” para encontrar en ambos partidos políticos apoyo para

sus planes dictatoriales. El periodo conocido como el “quinquenio terrible, fue inaugurado por el presidente Reyes a través del Decreto 1045 del 29 de diciembre de 1904, en donde declara como turbado el orden público y que en virtud del artículo 121 de la Carta Política, el ejecutivo queda “investido de facultades extraordinarias para defender los derechos de la Nación y reprimir el aislamiento” lo que provocó que el Gobierno empezara a legislar sobre distintos temas que no eran de su competencia pero en los cuales sí tenía interés político, como los arbitrios fiscales, la centralización de la instrucción pública y la política criminal. (Tascón, 2000).

Con esta misma suerte, el 1 de febrero de 1905, el General Reyes expidió el Decreto 29 de 1905 “por el cual se convoca a una Asamblea Nacional” la cual estaría compuesta por tres diputados por cada departamento a quienes nombraría una Junta presidida por los respectivos gobernadores, también nombrados por Reyes. Así las cosas, el 15 de mayo de 1905 se diluye el Congreso y se instala la Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa, compuesta de 27 Diputados de los diferentes departamentos de Colombia y la cual entraría a cumplir labores legislativas y de reforma constitucional de manera indefinida. Las principales reformas decretadas fueron las siguientes:

El Acto Legislativo Número 5 de 1905, suprimió los cargos de Vicepresidente de la República y de Designado para ejercer el Poder Ejecutivo, y dispuso que en caso de falta temporal de Presidente lo remplazaría el Ministro que este designase; que en caso de falta absoluta, que sería únicamente la muerte o la renuncia aceptada, el Encargado del Poder Ejecutivo convocaría a elecciones para Presidente, a menos que faltara un año o menos para terminar el periodo presidencial; que el periodo del General Reyes se aumentara a diez años más, es decir que terminase el 31 de diciembre de 1914, y que para sus sucesores el periodo sería solo de cuatro años, a diferencia de los seis que ya fijaba la Constitución (Tascón, 2000).

Por su parte, el Acto Legislativo número 8 del 13 de abril de 1905, dispuso que los periodos de los Senadores y de los Representantes se equipararían y que los mismos debían sesionar al tiempo; asimismo, reemplazó las Asambleas Departamentales por los Consejos Departamentales, quienes serían los nuevos encargados de elegir a Senado y finalmente, en su artículo 4 estableció que “*en toda elección popular que tenga por objeto*

*constituir corporaciones públicas y en el nombramiento de Senadores, se reconoce el derecho de representación de las minorías, y la ley determinará la manera y términos de llevarlo a efecto*². Así las cosas, por primera vez en su historia constitucional, Colombia reconoció la representación proporcional en las corporaciones de los partidos políticos en oposición, sin embargo, esto no tuvo otro objetivo que la búsqueda de apoyo por parte de Reyes en las filas liberales.

Finalmente, el Acto Legislativo 9º, del 17 de abril de 1905, dispuso que la Constitución podría ser reformada por una Asamblea Nacional convocada expresamente para este objeto por el Congreso o por el Gobierno ejecutivo, previa solicitud de la mayoría de las municipalidades. Se añadió un párrafo que en la ley o decreto sobre convocatoria de la Asamblea Nacional serían señalados los puntos de la reforma y a ellos se concretaría la labor de dicha corporación, Este acto legislativo preveía que, de llegar a reunirse la Asamblea, cesaría el periodo constitucional del Congreso y que la Asamblea ejercería las funciones legislativas desde la fecha de su instalación hasta el fin del periodo constitucional del Congreso sustituido (art 6.) A la Asamblea se le señalarían los puntos de reforma a los que debía limitarse, se conformaría por diputados elegidos por las municipalidades, y durante el tiempo que esta durara, cesaría el período del Congreso, y las funciones legislativas serían asumidas por la misma Asamblea (Londoño, 2011).

Así las cosas, Colombia por esos años, contó con un cuerpo constituyente y legislativo de carácter permanente, que se encargó de la manera más autocrática, de satisfacer la voluntad política del presidente Reyes, toda vez que la mayoría de reformas constitucionales le otorgaban facultades excesivas en relación con los otros poderes y le configuraban el lenguaje jurídico propicio para que se pudiese perpetuar en el poder, de una manera aparentemente legítima.

3.4 Reformas constitucionales de 1910

Paralelamente, los partidos tradicionales se sintieron excluidos por el llamado del presidente Reyes a una “Concordia Nacional” que no daba sino cuenta de sus aspiraciones

² Artículo 4, Acto Legislativo 8 del 13 de abril de 1905.

dictatoriales. Así las cosas, el 13 de marzo de 1909 y en medio de los levantamientos populares que provocó la inclusión de la negociación de los tratados con los Estados Unidos y Panamá dentro de los puntos de reforma de la Constitución, se gesta dentro de las filas de los partidos tradicionales la “Unión Republicana” bajo el mando de Guillermo Quintero Calderón, Nicolás Esguerra y Carmelo Arango.

Fruto de dichas confrontaciones y del acorralamiento de Rafael Reyes por parte de los sectores políticos que antes le eran fieles, el presidente se ve obligado a convocar a votaciones populares para elegir los miembros del Congreso. Dos meses después, las mismas dieron cuenta de una victoria aplastante de la “Unión Republicana” sobre los partidarios de la llamada “Concordia Nacional”, así que el presidente titular no tuvo otra alternativa que huir del país y renunciar a su cargo (Tascón, 2000).

Tras la renuncia de Reyes y las presidencias fugaces de Jorge Holguín Mallarino y del General Ramón González Valencia, el Congreso bajo mayorías republicanas, decidió dar cumplimiento al Acto Legislativo 9 de 1905 y de esta manera, el ejecutivo a solicitud de las municipalidades, convocó a una Asamblea Nacional a través del Decreto 126 de 1910, para que se encargase de modificar la Constitución y de la misma manera, actuara como cuerpo legislativo.³

La Asamblea Nacional fue elegida por las municipalidades; tres diputados por cada una de las quince circunscripciones electorales, dos conservadores y un liberal. Así las cosas, el 15 de mayo de 1910, la Asamblea Nacional inicia labores y como el primero de sus actos, elige presidente a Carlos Eugenio Restrepo para el periodo constitucional 1910- 1914. Posteriormente, se encargó de fungir como cuerpo constituyente a través de 3 principales actos legislativos: El primero de ellos, se encargó de darle competencia para la labor constituyente, asignándose las funciones que la carta política y las leyes otorgaban al Congreso y a cada una de sus cámaras.

³ Acto Legislativo 1 del 28 de mayo de 1910.

Por su parte, el Acto Legislativo 2 de 1910, fue de vital importancia para la morigeración de las facultades presidenciales excesivas que ya ostentaba el presidente gracias a las reformas constitucionales reyistas, este modificó el sistema de sucesión presidencial establecido por Reyes en el Acto Legislativo 5 de 1909 y restableció el puesto de Designado, sin embargo, esta vez los designados no serían nombrados por el ejecutivo sino por el Congreso cada año.

Finalmente, el acto legislativo 3º de 1910, fungió como una medida para eliminar la violencia partidista que se había gestado en Colombia. Carlos Eugenio Restrepo sintetizó el significado de la reforma así: “Se trataba de lograr que la Constitución fuera realmente nacional y de consenso, y no la imposición excluyente de uno de los partidos, como lo habían sido las constituciones de 1863 o de 1886” (Guillén Martínez, 1986).

Este último acto legislativo, que podría considerarse una constitución en sí, introdujo importantes cambios jurídico-políticos en la carta Nacional de 1886, sin embargo, en un ánimo de articulación con las reformas del “quinquenio terrible” mantuvo prerrogativas constitucionales como el mecanismo de representación de las minorías en los cuerpos colegiados, manteniendo así la representación proporcional de los dos partidos en dichas corporaciones.

Ahora bien, en lo que se refiere a la figura presidencial, el artículo 25 de la reforma, le asignó al presidente de la República un periodo presidencial de cuatro años para su mandato, disminuyendo el de seis años a que se refería originalmente el artículo 114 de la Constitución de 1886. Asimismo, el mismo artículo estableció que la elección del presidente, se realizaría mediante el voto directo de los mismos ciudadanos que tuvieran derecho a sufragar para representantes, es decir, aquellos quienes supieran leer y escribir o tuvieran una renta anual de trescientos pesos o propiedad raíz de mil pesos (Tascón, 2000).

Por su parte, el artículo 28 prohibió expresamente la reelección presidencial para el período inmediato, considerando los regímenes autoritarios inmediatamente anteriores y a fin de evitarlos a futuro. En cuanto a la responsabilidad del presidente, la cual había sido limitada hasta entonces, el artículo 29 estableció que debía asumir responsabilidad absoluta por

cada uno de sus actos u omisiones, con el fin de evitar que se cometieran más abusos presidenciales como había acaecido desde 1886.

Ahora bien, el artículo 33 de la reforma, fue uno de los puntos cruciales para la morigeración de las facultades exorbitantes que ostentaba el presidente en la Constitución de 1886, toda vez que reguló el estado de sitio que tan escuetamente contemplaba el artículo 119 de la Constitución de 1886. El mismo estableció lo siguiente

“En caso de guerra exterior o de conmoción interior podrá el presidente, con la firma de todos los ministros, declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella. Mediante tal declaración el Gobierno tendrá, además de las facultades legales, las que conforme a las reglas aceptadas por el Derecho de Gentes, rigen para la guerra entre naciones.

Los decretos que dentro de estos límites dicte el Presidente tendrán carácter obligatorio, siempre que lleven la firma de todos los ministros.

El Gobierno no puede derogar las leyes por medio de los expresados decretos. Sus facultades se limitan a la suspensión de las que sean incompatibles con el estado de sitio.

El Gobierno declarará restablecido el orden público tan pronto como haya cesado la guerra exterior o se haya reprimido el alzamiento; y dejarán de regir los decretos de carácter extraordinario que haya dictado.

Serán responsables el Presidente y los Ministros cuando declaren turbado el orden público sin haber ocurrido el caso de guerra exterior o de conmoción interior; y lo serán también, lo mismo que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades concedidas en el presente Artículo. Restablecido el orden público, el Gobierno convocará el Congreso y le pasará una exposición motivada de sus providencias. En el caso de guerra exterior el Gobierno convocará el Congreso en el decreto en que declare turbado el orden público y en estado de sitio la República, para que se reúna dentro de los sesenta

días siguientes, y si no lo convocare, podrá el Congreso reunirse por derecho propio.”

En ese sentido, la reforma dispuso que en estado de sitio, el gobierno no podía derogar las leyes por medio de decretos. Sus facultades se limitarían a la suspensión de las que fueran incompatibles con el estado de sitio, lo que aclara la figura original. (Medellín, 2006)

La reforma constitucional devolvió al Parlamento la operación y actividad, que como institución legislativa, se habían visto seriamente disminuidas con la Constitución de 1886, así las cosas, se incluyeron herramientas tendientes a fortalecer esta rama como el establecimiento de la elección de los congresistas, diputados a las asambleas y concejeros municipales como derecho de todos los ciudadanos (Art 43 y 44), asimismo, se reforzaron las prerrogativas administrativas de las asambleas departamentales y concejos municipales (art 6,13, 52-65).

Sin perjuicio de ello, se dispuso que el presidente pudiese objetar los proyectos de ley y devolverlo a las cámaras para que fueran reconsiderados. Si la cámara respectiva considera fundadas las observaciones del Ejecutivo, a juicio de las dos terceras partes de los miembros presentes, se archivará el proyecto, y no podrá volverse a tomar en consideración hasta la próxima legislatura; pero si las considera infundadas, pasará el proyecto a la otra Cámara para su deliberación, y si ella considera fundadas las objeciones del Gobierno, se archivará también el proyecto; más si la halla improcedentes como la otra, lo devolverá al Ejecutivo, quien no podrá negarle en este caso su sanción (Pombo & Guerra, 1951).

En lo que concierne a la reforma constitucional, el artículo 70 establece que “la Constitución sólo podrá ser reformada por un Acto Legislativo discutido primeramente y aprobado por el Congreso en la forma ordinaria; y de igual modo considerado en la reunión anual subsiguiente, y aprobado en esta por ambas cámaras, en segundo y tercer debates, por la mayoría absoluta de los individuos que componen cada una de ellas”.

Finalmente, en lo concerniente al Poder Judicial, se mantuvo el cambio efectuado con el acto reformativo de 1905, en el sentido de suprimir el carácter vitalicio de los Magistrados

de la Corte Suprema de Justicia y de los Tribunales Superiores (Artículo 35). Sin embargo, como uno de los más importantes aportes de la reforma, se encuentra el reconocimiento de la jerarquía normativa a través de acciones públicas, confiándose a la Corte Suprema de Justicia la facultad de velar por la integridad de la Constitución al resolver tales acciones, y en general el sometimiento de las leyes a aquella como primera norma (Artículo 41).

Fruto de la descrita reforma; se puede observar cómo el presidente se vio limitado de cierto modo a través de la restricción progresiva de las facultades que ostentaba en la Carta Política de 1886. Es un claro ejemplo la prohibición de la reelección inmediata, su elección popular y la ampliación de la responsabilidad en sus actuaciones.

3.5 Reforma constitucional de 1936

Tras la reforma constitucional de 1910 y a pesar de las pequeñas victorias liberales que le devolvieron al partido una representación real en el estadio político nacional, El partido conservador se mantuvo en el poder sin oposición formal durante dos periodos constitucionales más: Jose Vicente Cocha (1914-1918), Marco Fidel Suárez (1918-1921) y Jorge Holguín Mallarino (1921-1922).

Sin embargo, tras unas cuestionables administraciones de los tres dirigentes conservadores que sucedieron al presidente Carlos Eugenio Restrepo y cuyo despilfarro y nepotismo provocó el descontento de distintos sectores sociales como el liberalismo y de algunos incipientes como el sector trabajador; los cuales consideraban que era necesaria una reorganización de las prácticas administrativas que dominaban el país.

Así las cosas, la Convención Nacional del Partido Liberal 1921 acordó por unanimidad el lanzarse para las elecciones presidenciales de 1922 con un candidato propio, esto toda vez que, en los años anteriores “dicha colectividad solía entregar sus votos a aquel de los candidatos conservadores que más garantías pudiera ofrecerle” (Samper Bernal, 1957, p.173).

El elegido por el Partido Liberal para que fungiese como candidato de dicha corporación fue Benjamín Herrera, quien en una campaña sin precedentes hasta el momento, logró captar a todos los sectores sociales del país con una promesa de cambio y modernización, incluso captando el apoyo del Directorio Municipal Socialista de Bogotá.

La respuesta conservadora no se hizo esperar. Se formó entonces una desatada ola de violencia y persecución de los afilados liberales en distintas regiones del país, en donde los acaldes municipales nombrados por el ejecutivo arremetían en contra de quienes apoyasen la candidatura de Herrera, todo ello a tan solo días de las elecciones para presidente. Así las cosas, el 12 de febrero de 1922 tras una fraudulenta elección e innumerables cuestionamientos sobre la transparencia y fidelidad de los datos de escrutinio, el conservador Pedro Nel Ospina es anunciado como el candidato victorioso de las elecciones y así, reconocido por las autoridades electorales.

El Partido Liberal, consideró ello como una afrenta directa e instaló el 29 de marzo de 1921 la Convención Liberal de Ibagué con el propósito de conjurar un programa de acción política y de organización para los años futuros, teniendo como primer punto de discusión “la reforma electoral, para lo cual se consideraba indispensable el levantamiento de un censo nacional que sirviera para determinar el número total de los electores y la adopción de un sistema electoral distinto del entonces vigente, que garantizara la participación proporcional de los Partidos” (Samper Bernal, 1957, p.204). Asimismo, se propuso la reforma del sistema tributario, la autonomía universitaria, la formación de un nuevo modelo ciudadano que compaginara con las demandas políticas sectores populares, la organización de los servicios públicos, entre otros.

A pesar de lo cuestionable de la elección de Pedro Nel Ospina, el mismo tuvo una presidencia pacífica y afamada por el hecho de proponer una reforma fiscal que subsanase las finanzas del país, sin perjuicio de ello, no pudo evitar la bancarrota inminente a la que se dirigía el país tras esos años de administraciones conservadoras.

El 7 de agosto de 1926, sin oposición alguna, el conservador Miguel Abadía Méndez sube al poder y consigo lo que sepultaría definitivamente al conservadurismo como detentor del poder político: La Masacre de las Bananeras. El 6 de octubre de 1928 los obreros

organizados en el municipio de Ciénaga, Magdalena; presentaron a la compañía estadounidense United Fruit Company un pliego de peticiones en donde exigían la mejora de sus condiciones de trabajo, pliego al cual la corporación se negó y desembocó en una huelga de los trabajadores bananeros. Así las cosas, el gobierno previendo un levantamiento de lo que calificó como un “acto comunista” (Samper Bernal, 1957). declaró turbado el orden en la región y puso al servicio de la compañía el personal militar para que pacificara el territorio dejando en el camino centenares de muertos orquestados por el mismo Estado.

Fruto de tan atroz arremetimiento en contra de la población civil, el descontento nacional no se hizo esperar y se fue en contra del Gobierno, múltiples voces desde los departamentos gestaron que a lo largo del país la gente se movilizara en su contra y particularmente en Bogotá, los estudiantes fraguaron una manifestación el día 7 de junio de 1929 en contra de la inoperancia de la administración en la ciudad, situación que provocó el actuar de la fuerza armada y culminaría en la muerte del estudiante Gonzalo Bravo Pérez.

Fue entonces el fin de la hegemonía conservadora que había gobernado el país y por primera vez en casi 30 años, un candidato liberal asume la presidencia de la república con Enrique Olaya Herrera para el periodo constitucional de 1930-1934. Olaya Herrera fue el encargado de comandar la transición liberal al poder y asimismo, el que propició el clima político para que los demás órganos del poder público se armonizaran con las políticas de cambio que ya habían sido delimitadas la Convención Nacional Liberal de Ibagué años atrás.

“La República seguía siendo fundamentalmente conservadora. La mentalidad conservadora, adquirida por los colombianos en medio siglo de educación y de práctica constante, no era un obstáculo de fácil remoción en el camino del progreso. El partido Liberal era apenas un sentimiento” (Samper Bernal, 1957, pp.218-219).

Teniendo en cuenta que las condiciones políticas no eran las propicias para tan anhelada reforma constitucional, toda vez que el Congreso y los órganos judiciales seguían siendo mayoritariamente conservadores, la actividad reformista impulsada por el gobierno de

Olaya Herrera fue corta, resaltando fundamentalmente el Acto Legislativo No. 1 de 1930 que se expidió con el objeto de modernizar el sistema electoral. Por su parte, la actividad legislativa del partido de gobierno se concentró en la regulación de la propiedad privada y su uso, así como de algunos asuntos de las relaciones civiles y laborales.

Argumentando una completa falta de garantías para ejercer una candidatura plena, el Partido Conservador no presentó postulante a las elecciones presidenciales de 1934-1938, por ende, el liberal Alfonso López Pumarejo no teniendo otro rival que el líder sindical indígena Eutiquio Timoté, fue elegido presidente y con él, el ambiente político propicio de lo que se llamaría la “Revolución en Marcha”.

La reforma de la constitución de 1886 era un anhelo del liberalismo, Alfonso López recibió la presidencia con el compromiso de modificar las instituciones. Sin embargo, no había acuerdo sobre los medios para adelantarla, si mediante una constituyente, reforma total o un nuevo estatuto, o una reforma parcial. El Partido Liberal, para la época, era una expresión política de variedad de clases y grupos sociales, que junto a nuevos actores y líderes políticos progresistas que encarnaban cada vez más poder; fueron vistos como los gestores en la transformación de las instituciones políticas que conllevaría a la modernización del Estado y al cambio social (Tascón, 2000).

“El papel de los grupos radicales en el nuevo siglo, varió con el tiempo de país en país, de caso a caso. De todas maneras, lo que parece claro es que, desde finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, las viejas ideas, ahora renovadas y más extremas, se mostraban capaces de encarnarse en sujetos colectivos de peso político efectivo, y con una capacidad real de desafío al orden establecido. La izquierda política latinoamericana nació, entonces, en la vida electoral. Ello así, en particular, gracias a la proliferación de partidos socialistas, y también a la aparición de grupos diversos, de anarquistas, comunistas, pacifistas, reclamos indigenistas, de izquierda radical, que comenzaron a mostrarse en el escenario político y a desafiar, uno tras otro, a las autoridades públicas establecidas” (Gargarella, 2014, pp. 238-239).

Esto tiene razón en el proceso de industrialización progresiva que transcurrió en Colombia a inicios del siglo XX, en donde los modelos económicos emergentes como el sector manufacturero (Guillén Martínez, 2016), lleva a las ciudades crecientes olas de emigrantes desde el campo; situación que poco a poco construyó una actividad sindical activa que empezaba a demandar un espacio político dentro de los dos partidos tradicionales, desembocando por supuesto en movimientos socialistas compuestos por la creciente masa de proletarios urbanos.

Como era de esperarse, el reto socialista fue encarado por parte de los partidos políticos, a través de un proceso de captaciones estratégicas para encuadrar a los proletarios urbanos descontentos dentro del Partido Liberal. En dicho propósito, López fue el gran artífice y estrategia de este movimiento de captación política, las reformas propuestas desde su candidatura pretendían incluir a la causa social y el beneplácito del gobierno para la protección de los sectores populares a través de un proceso modernizador del Estado y las nuevas ciudadanía.

“López y sus colaboradores gubernamentales iniciaron la tarea de integrar esas masas a la estructura prevaleciente de la sociedad colombiana, desafiando la opinión, aunque de ninguna manera los intereses de las élites de ambos partidos.

Básicamente, se empeñaron en una reforma tributaria que gravara la renta individual en forma aproximadamente justa, permitiendo una transferencia del ahorro privado hacia el sector público, a fin de hacer frente a las crecientes necesidades de servicios reclamados por la población de las ciudades; en un fortalecimiento de la acción sindical, que permitiera a los asalariados contar casi constantemente con la ayuda de los funcionarios gubernamentales en sus enfrentamientos con los patronos por reivindicaciones salariales o relativas a la seguridad en el empleo. Por otra parte, intentaron dar a la propiedad de la tierra una función social productiva, dando derechos a los pequeños tenedores contra los latifundistas que tenían el registro de la propiedad, pero lograron tan solo que estos últimos expulsaran a los aparceros por el temor de perder a la larga el dominio jurídico del fundo rústico y con ello algo mucho más importante: el dominio psicológico social del peón” (Guillén Martínez, 2016, p. 413)

Así las cosas, durante el gobierno del presidente López se concertó que como un acto de respeto a la institucionalidad ya establecida en el país, la reforma constitucional que era más que pretendida por el liberalismo, se materializara a través del Acto Legislativo 1 de 1936. Se procederá entonces a enunciar sus principales características.

Se modificó la parte dogmática de la Constitución, reconociendo no solo derechos individuales sino además estipulando derechos de carácter social, tales como, i) Consagración del trabajo como obligación social (art 17), ii) la libertad de escoger profesión u oficio (art 15), iii) Permiso para formar compañías, asociaciones y fundaciones que no fueran contrarias al orden legal (art. 20), y iv) Se otorga rango constitucional al derecho a huelga como un derecho del trabajador. Asimismo, de las principales características de la reforma constitucional, se debe resaltar el papel de la constitucionalización de la intervención del Estado, *“El artículo 11 introduce por primera vez la noción de intervención del Estado en el mercado con el fin de racionalizar la economía y dar al trabajador la protección que en justicia le es debida”* (Valencia Villa, 2010, p.183).

“El intervencionismo de la reforma de 1936 iba más allá de la protección de los mercados internos; buscaba regular las relaciones laborales y lograr una democracia social, antes incluso que una democracia política, señalando como obligaciones sociales del Estado velar por la salubridad pública y garantizar el ejercicio del derecho al trabajo. Esto sin duda rompió por lo menos formalmente con el continuismo político vigente, que suponía la pasividad del Estado, ya no tanto frente a la economía, cuyo control se comprendía en cierta medida, sino ante las privaciones de los ciudadanos, que se dejaba de manos de la caridad de los particulares” (Roll, 1993, p. 31).

Así las cosas, la labor intervencionista del Estado pretendía regular los conflictos del trabajo, pero también dar solución a las carencias económicas y sociales de la población. Esto rompe de cierto modo con el régimen individualista consagrado en la constitución de 1886, ya que el gobierno se abrogó la facultad de intervenir la economía para, entre otras cosas, regular el mercado con el fin de garantizar el bienestar social.

Otra de sus principales características fue el reconocimiento de que la propiedad privada no puede considerarse como un derecho absoluto y debe asignársele una función social, en ese sentido, el numeral segundo del artículo 31 estableció que “por motivos de interés social que hayan sido definidos por el legislador, podrá decretarse expropiación, mediante sentencia judicial y previa indemnización”. Por otra parte, al legislador le fue permitido determinar, mediante mayoría absoluta de votos de ambas cámaras, los casos de expropiación sin indemnización que obedeciesen a razones de equidad. Esta postura le valió a López varios enfrentamientos con la oposición quienes lo calificaban como “bolchevique”.

Como otra de las principales rupturas con el pacto conservador y en pro de la construcción de las nuevas ciudadanía libres, la reforma constitucional tuvo como pilar la secularización del Estado. Ello puede distinguirse principalmente en tres aspectos: 1) la educación; 2) la libertad de cultos y 3) Relaciones con la Santa Sede.

La reforma consagró la gratuidad de la enseñanza primaria en las escuelas estatales y garantizó constitucionalmente la libertad de enseñanza. Se fortaleció la educación estatal y se reguló la educación superior a través de la Ley 65 de 1935, que ordenó el funcionamiento de la Universidad Nacional otorgándole un carácter autónomo. De igual forma se estableció la carrera de profesor y el Estado se reservó la facultad de inspección y vigilancia de los institutos docentes tanto públicos como privados.

En lo que concierne al segundo y tercer aspecto, la reforma constitucional garantiza la libertad de conciencia y de cultos que no fuesen contrarios a la moral cristiana ni las leyes, limitados mediante el Concordato de 1888. Asimismo, faculta al Gobierno Nacional para regular por medio de los concordatos las relaciones del País con la Santa Sede y para su aprobación debe ser aprobada por el Congreso (art. 13).

Finalmente, en lo que concierne a la reforma política en sí, se estableció una ampliación legal de la participación política, debido a que se institucionalizó el sufragio universal sin restricciones a la condición económica o alfabetismo, sin embargo, sólo podían votar los hombres mayores de 21 años (art. 7). De igual manera, para elegir, ser elegido y desempeñar cargos públicos, se estableció el requisito previo de ciudadano en ejercicio

(art 8). Del mismo modo, el sufragio popular se instauró de manera directa para todas las elecciones: Presidente de la República, Representantes a la Cámara, Diputados a las Asambleas Departamentales, Concejales Municipales; sin embargo, como excepción, se encontraba las elecciones del Senado, el cual seguía siendo elegido por las Asambleas Departamentales (art. 33).

De esta reforma hay que destacar de cara al presidente, un papel protagónico en materia económica, en donde como un fin misional de Estado, estaba la regulación de aspectos fundamentales de la producción del país, además dicho intervencionismo implicaba también la dominación y regulación de la vida social y la dirección de los aparatos ideológicos, dentro de los cuales cumple un papel fundamental el sistema educativo (Medellín, 2006).

Para López, la reforma de 1936 implicaba el abandono de los principios de federalismo, las libertades limitadas, el predominio del poder legislativo sobre el ejecutivo, la escuela laica, el desconocimiento de ciertos factores espirituales que trabajan la conciencia popular de los días de la colonia (Tirado Mejía, 2001).

Sin perjuicio de ello, como más adelante se tratará, las reformas constitucionales propuestas, lejos de construir un ataque a la estructura predominante, significaron una captación estratégica de las fuerzas divergentes hacia ese modelo primordial. Eliminando la posibilidad de enfrentamientos de clase y procurando insertar al proletariado urbano dentro de los lindes de las lealtades convencionales, abrieron nuevamente el paso franco a los procesos de industrialización inducida y patrocinada por el Estado (Guillén Martínez, 2016).

3.6 Reforma constitucional de 1945

La Revolución en Marcha siguió actuando en el país y por medio de la expedición de la Ley 200 de 1936 se dieron las bases de lo que se llamaría reforma agraria. Esta medida lopista fue atacada severamente desde los sectores opositores, quienes acusaban a López de ser una mera herramienta de los gobiernos comunistas. “Paradójicamente, el gobierno sólo se había dedicado a distribuir títulos de propiedad a pequeños agricultores en

haciendas conflictivas, compradas a sus dueños y a distribuir formatos de contratos de aparcería para proteger los campesinos” (Roll, 1993, pp. 33-34).

Progresivamente, los ánimos reformistas se fueron apagando, las tensiones dentro del partido liberal fueron creciendo hasta quedar dividido entre quienes apoyaban a López y los que no. Asimismo, el partido conservador se encargó de hacer una acérrima oposición que conllevó a que en 1936 el presidente declarara públicamente que la llamada revolución debía ser pausada por un tiempo.

Así las cosas, terminado el gobierno de López con un país dividido, Eduardo Santos Montejo fue electo presidente para el periodo constitucional 1938- 1942 con la promesa de una “convivencia nacional” y la llamada “Revolución en Pausa”. Santos, propuso una administración prudente y austera que acalló los ánimos conservadores y de los sectores en oposición, situación que aprovecharon para reorganizarse de cara a las siguientes elecciones, levantando el veto electoral que ellos mismos habían impuesto durante la primera presidencia de López.

Es importante para los efectos de este escrito, entender como una de las bases materiales y fundamentales de las reformas sobrevinientes, el momento económico por el que atravesaba el país, situación que permitió la incorporación, como ya se detalló previamente, de las bases populares y trabajadoras a la política nacional.

Fruto de la crisis mundial de 1929 y de las guerras mundiales de principio de siglo, se torna más difícil seguir exportando los bienes primarios que tradicionalmente habían dado sustento económico a la región; lo que a la vez que cierra la posibilidad de importar determinados productos, requeridos por el consumo interno. Así las cosas, el país se ve obligado a iniciar un proceso de sustitución de importaciones, destinado a reemplazar las manufacturas que las economías centrales ya no podían producir, lo que progresivamente conformó una base obrera que, a su vez, pediría cabida en la vida política nacional. (Gargarella, 2014).

Esta sustitución de los productos que tradicionalmente eran importados, por productos locales, trajo consigo una bonanza económica que benefició a los sectores económicos ya

posicionados. Sin embargo, también trajo un cambio en papel del Estado frente a este desarrollo económico, el intervencionismo fue la bandera del liberalismo lopista que a ultranza y con el propósito de atraer a los sectores políticos incipientes, conjugó con una inversión social sin precedentes y con la incorporación de los derechos sociales y culturales como razón de Estado dentro del lenguaje constitucional.

Ahora bien, culminada la presidencia de Eduardo Santos, el 3 de mayo de 1942, fue elegido por segunda vez el presidente Alfonso López Pumarejo por encima del conservador Carlos Arango Vélez, sin embargo, dicha victoria fue estrecha y contó con una oposición acérrima desde el inicio de su mandato.

Alfonso López comenzó a gobernar con distintos factores en contra, por un lado, como ya se había mencionado, una oposición punzante desde el partido conservador; y por otro lado, una economía volátil fruto del desecalamiento progresivo de la Segunda Guerra Mundial.

Asimismo, el gobierno López se vio envuelto en múltiples escándalos en su transcurrir institucional, particularmente de corrupción de sus funcionarios y familiares. Sin embargo, lo que terminó de sepultar el segundo mandato de López, fue el asesinato del periodista y boxeador Francisco Pérez “Mamatoco” el 14 de julio de 1943, quien se había visto involucrado años atrás en un fallido golpe de estado perpetuado por miembros del ejército. Dicho suceso fue aprovechado por la prensa conservadora desde el periódico “La Razón”, que alimentó el escándalo atribuyendo el crimen al gobierno liberal.

Sin perjuicio de lo anterior, el gobierno de López siguió en sus ánimos reformistas y de manera débil impulsó una reforma constitucional que fungiría como la deuda pendiente de la enmienda de 1936, toda vez que esta última fue considerada como una modificación doctrinal a la Carta Constitucional de 1886 y para la cual, a juicio liberal, ameritaba una reforma orgánica que modernizara las instituciones del Estado.

La reforma estuvo encabezada por el Ministro de Gobierno Alberto Lleras Camargo quien impulsó en el Congreso el Acto Legislativo 1 del 16 de febrero de 1945 el cual contempló distintas reformas que serán sintetizadas a continuación.

Si bien la reforma en cuestión pretendía ser una reforma de mediano alcance orientada a la reforma institucional, la misma incorporó ciertos cambios doctrinales, empezando por el reconocimiento de la ciudadanía a las mujeres, restringiendo a su vez, sus derechos ciudadanos al sufragio y a la capacidad para ser elegidas (Artículos 2 y 3). Previamente, se había consagrado su capacidad para ejercer cargos públicos, a excepción de la judicatura.

Adicionalmente, la intervención estatal en la economía fue ampliada considerablemente, facultad que fortaleció la autoridad presidencial. “El Estado puede intervenir, por mandato de la ley, en la explotación de empresas públicas y privadas, sin necesidad de una mayoría especial, como lo exigía la reforma constitucional de 1936 y además se permite la intervención gubernativa, forma que se desarrolla mediante decretos reglamentarios comunes” (Samper Bernal, 1957, p.250).

Ahora bien, en lo que corresponde a las reformas orgánicas de la administración, la estructura legislativa sufrió una modificación fundamental, empezando por la equiparación en la elección de ambas cámaras, el Senado al igual que la Cámara de Representantes debía ser elegida de manera directa por voto popular (Artículo 17) así como el endurecimiento de los requisitos para ser elegido parlamentario.

La función legislativa también sufrió cambios sustanciales al determinarse que los debates de los proyectos de ley serían 4 en lugar de 6, dos en cada cámara, asimismo, el primero de ellos se daría en el seno de comisiones especializadas respectivas, evitando así la inconducencia de algunos proyectos en las discusiones de plenarias. Asimismo, se jerarquizó y categorizaron las leyes en orgánicas y comunes (Artículo 10) estableciendo procedimientos especiales para cada una de ellas.

En lo que concierne al aparataje judicial, la principal modificación se dio en el Consejo de Estado, ya que se estableció que además de ser un cuerpo consultivo del Gobierno, el mismo debía encargarse como cuerpo judicial de ser el Tribunal Supremo de la jurisdicción contencioso-administrativa (Artículos 36, 41 y 42). Asimismo, se creó un Tribunal de

Conflictos, quien sería el encargado de resolver competencias traslapadas dentro de la función Judicial.

Por su parte, el Procurador General de la Nación, quien anteriormente era nombrado por el Presidente de la República directamente, pasa ahora a ser elegido por el mismo ente, sin embargo, de una terna seleccionada por la Cámara de Representantes, morigerando las facultades del presidente en la función judicial y administrativa (Artículo 21). Lo mismo sucede con el Contralor General de la República (Artículos 93 y 94).

Finalmente, en lo que concierne al Poder Ejecutivo, la Reforma Constitucional de 1945, consagra como primero de los cambios fundamentales, la supresión del segundo designado para reemplazar al jefe del Estado: "El Congreso elegirá cada dos años un Designado, quien reemplazará al Presidente en caso de falta de éste" (Artículo 8).

"En la rama ejecutiva propiamente dicha puede anotarse un mayor poder político dado al Gobierno, acentuando aún más su fisionomía presidencial, cuando se acrece su poder de veto a los proyectos de ley aprobados por el Parlamento asegurando que aquél no puede desecharse sino por la expresión inequívoca de la voluntad de mayorías absolutas y al obligar a las Cámaras a que estudien de preferencia los proyectos presentados por el Ejecutivo con recomendación de ser urgentes" (Samper Bernal, 1957, p. 254).

La otra forma del ejecutivo hace relación más estrictamente a la administración pública y se traduce en la creación de Departamentos Administrativos, como oficinas independientes de los Ministerios, con autonomía para dirigir el servicio público.

*"El Presidente de la República y los Ministros del Despacho o los Jefes de Departamentos Administrativos, y en cada negocio particular el Presidente y el Ministro o el Jefe del Departamento Administrativo correspondiente, constituyen el Gobierno".*⁴

⁴ Artículo 30, Acto Legislativo 1 del 16 de febrero de 1945.

Así, se faculta al ejecutivo para que pueda crear y organizar los Departamentos Administrativos que requiera el servicio público, sus funciones y el Jefe responsable que haya de dirigirlo. “Los Jefes de los departamentos administrativos son autónomos y pueden presentar proyectos de Ley a las comisiones del Congreso. También se permite que puedan, como agentes del Gobierno, ejercer bajo su propia responsabilidad determinadas funciones presidenciales, según lo disponga el Presidente”.⁵

Ahora bien, la situación política del país estaba evidentemente en conflicto, el gobierno lopista ya no sólo se enfrentaba a una oposición conservadora, sino también a duras fragmentaciones dentro del Partido Liberal provocadas por una crisis de legitimidad que tenía génesis en los escándalos en los que se vio envuelto, torpedeadas aún más por sus constantes ausencias del cargo.

La salida por la que optó el gobierno no fue otra que la que se ha identificado a lo largo de este escrito como una constante estructural: el reformismo constitucional con veras a la legitimidad política, esta funge como un remedio para todos los males y un intento de la consolidación de las prácticas democráticas en el país en medio de un gobierno sitiado e impotente.

Finalmente, el presidente López dimite de su cargo el día 7 de agosto de 1945 con el pretexto de su necesidad de apartarse del cargo por la delicada situación de salud de su esposa; y así, después de una veloz elección dentro del Congreso, Alberto Lleras Camargo es elegido su sucesor y encargado de finiquitar el periodo constitucional de López, quien envuelto en los agitados ánimos políticos que conllevaban la sucesión presidencial, concluye entregando el poder nuevamente a la facción conservadora, por primera vez desde 1930.

⁵ Artículo 102, Acto Legislativo 1 del 16 de febrero de 1945.

3.7 Reforma constitucional de 1957: Plebiscito Constitucional

El 5 de mayo de 1946 fue elegido Mariano Ospina Pérez como presidente de Colombia, trayendo consigo una consigna de “Unión Nacional” con el propósito de formar un gobierno de coalición bipartidista que aprovechara a un partido liberal fragmentado entre Gabriel Turbay y Jorge Eliécer Gaitán y asimismo, a un partido conservador que nuevamente se encontraba de una manera directa con el poder. La labor de Ospina Pérez fue la misma que la de Enrique Olaya Herrera en su momento, implementar un gobierno de transición hacia un nuevo periodo de la república conservadora, así en ánimos de consenso, adjudicó la mitad de los ministerios de gobierno al Partido Liberal.

“Dentro de la pugna interna liberal, Gaitán demostró en las elecciones presidenciales de 1946 que podía movilizar esas masas urbanas en proporción mucho mayor que sus adversarios. Cuando se inició el gobierno de Ospina Pérez y Gaitán obtuvo la dirección suprema del Partido Liberal por muerte de Turbay, esas mayorías convertían al nuevo caudillo en el jefe de un grupo populista mayoritario en las grandes ciudades, aunque a él se asocian igualmente los grupos liberales de otras zonas sociales. Aún sin su voluntad, Gaitán estaba escapándose de las lealtades tradicionales de los partidos durante la primera época del gobierno de Ospina Pérez quien, significativamente, no dio participación a los amigos personales de Gaitán (ni este la hubiera aceptado) en su primer gabinete” (Guillén Martínez, 2016, p. 420).

Dada la tajante diferenciación entre una región y la otra, la gobernabilidad por parte del Estado Colombiano se vio truncada, así que correspondió a los partidos tradicionales la tarea de la integración. Estos toman un especial protagonismo, debido a que el aparato institucional absorbió y alineó a las diferentes élites regionales dentro de sus clientelas.

Progresivamente, al igual que en el gobierno de transición de Enrique Olaya Herrera, la violencia interpartidista empezó a crecer y dada la orientación derechista de la nueva administración, se empezó a perseguir a los dirigentes y partidarios liberales a lo largo del país, desembocando en el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán el día 9 de abril de 1948 y lo que se denominó *El Bogotazo*.

Fruto del asesinato del caudillo liberal, la sociedad colombiana se deslizaba otra vez hacia un conflicto civil generalizado, los disturbios urbanos se apoderaron de las ciudades y en un ánimo conciliatorio se inicia un breve gobierno bipartidista con la otra facción liberal que veía en el asesinato de Gaitán una oportunidad para retomar el poder del partido, que el mismo Gaitán había desdibujado, alejándose de las lealtades tradicionales y oligárquicas al capitalizar y movilizar a las masas como jefe de un proyecto político que se autodenominaba socialista.

Los encargados de morigerar los ánimos dentro del partido liberal, fueron los dirigentes Darío Echandía y Carlos Lleras Restrepo, quienes hicieron esfuerzos enormes para darle nuevamente cohesión a unos partidos fragmentados a través del acercamiento con fines clientelistas a las élites hacendadas de las regiones, para que de esta manera actuaran como el aparato útil de los partidos en los sectores rurales.

“A pesar de la necesidad de mantener por un tiempo la alianza liberal-conservadora en el gobierno, retorna simultáneamente la urgencia de fortalecer las lealtades partidistas quebrantadas. Mediante mecanismos que dieron origen a las guerras civiles del siglo XIX, las bases provinciales y los dirigentes nacionales de ambos partidos no encuentran otros recursos que el uso cada vez más desembozado de la violencia rural, por medio de la cual esperan estimular la cohesión y la dinámica que son la fuente esencial del poder de las élites” (Guillén Martínez, 2016, p. 421).

Así las cosas, fruto de las diferencias ideológicas propugnadas por los dos partidos, la nación sufrió un periodo de guerras civiles que paradójicamente actuó, en efecto positivo, como un sistema comunicador entre las regiones y el Estado central a través de una intensa socialización partidista (Otero Bahamón & González, 2006) y en un efecto negativo como la legitimación y el patronazgo de la lealtad entre las élites y los que gobernaban en cada región, produciendo así la preservación de las hegemonías políticas.

Sin perjuicio de lo anterior, los choques entre los partidos continuaron de manera escabrosa a lo largo del país, valiéndose de las lealtades partidarias en las regiones para desatar una ola de violencia generalizada que repercutiría en una carta por parte del

Presidente de la Cámara de Representantes de fecha 9 de noviembre de 1949, dirigida al presidente Ospina en donde se le cuestionaba sobre cuál sería su conducta si la corporación resolvía acusarlo ante el Senado en ejercicio de la atribución 5ª del artículo 102 de la Constitución. (Tascón, 2000).

La respuesta del gobierno no se hizo esperar y el mismo 9 de noviembre, el presidente Ospina Pérez dictó el Decreto 3513 de 1949, por el cuál hizo ejercicio de las facultades del ejecutivo para decretar un Estado de Sitio, declarando turbado el orden público. El Gobierno resuelve en decretar la censura de la prensa y la radio, suprimió la libertad de reunión, impidió a la Rama Judicial el ejercicio del control judicial de las normas y decretos del Gobierno. Asimismo, el Decreto 3513, suspendió las sesiones ordinarias del Congreso, de las Asambleas Departamentales y de los Consejos Municipales.

Fue dicho actuar autoritario del ejecutivo en uso exorbitante de las facultades que el Estado de Sitio le confería, la situación directa que favoreció a la conformación de las primeras guerrillas rurales, “las propias condiciones de la lucha que habían creado cuadros campesinos de combate, cada vez más autónomos respecto de los intereses de los hacendados y de los jefes nacionales, hacen que la guerrilla se convierta en una fuerza autosuficiente que amenazaba llevar la lucha de clases a los grandes fundos” (Guillén Martínez, 2016, p. 425).

En medio de estas violentas circunstancias termina el gobierno de Ospina Pérez, y el 7 de agosto de 1950 comienza el periodo del dirigente conservador Laureano Gómez para el periodo constitucional de 1950-1954. El gobierno de Gómez buscaba subsanar de manera drástica el problema de la violencia bipartidista que se había tomado la Nación, “con un cambio de régimen, a semejanza del de la España franquista, se proyectaba revivir el control político estatal sobre la sociedad y frenar la movilización social con visos prerrevolucionarios a que llevaba La Violencia” (Leal Buitrago, 2002, pp 4-6).

Laureano Gómez dedicó especial atención a los asuntos económicos, favoreciendo por sobre todo a las clases empresariales que seguían en ascenso disfrutando de la sustitución de importaciones que la guerra había causado. Asimismo, como bien se mencionó, la abierta tendencia autoritaria de Gómez se evidenció desde su primer día de gobierno en

donde pidió a las cámaras la abolición de la Constitución de 1886 y sus reformas, para así acabar con el mal liberal del que había adolecido la república.

El presidente Gómez tuvo distintas recaídas de salud a tan solo año y medio de su elección, situación que lo obligó a retirarse del cargo. Así las cosas, el primer designado Roberto Urdaneta Arbeláez asumió como presidente, posesionándose el 5 de noviembre de 1951 ante el Congreso. Sin perjuicio de ello, Gómez siguió gobernando en cuerpo propio y continuó con sus aspiraciones reformistas.

Desde las cámaras se expidió el Acto Legislativo 1 de 1952, el cual decretaba una Asamblea Nacional Constituyente integrada por diversos estamentos económicos, políticos y sociales. El 9 de junio de 1953 el gobierno publicó su proyecto de reforma constitucional con veras de ser presentado ante la Asamblea Nacional, sin embargo, el mismo no fue bien recibido por sus mismas tendencias dictatoriales y antidemocráticas.

Tan sólo cuatro días después de haberse presentado el proyecto constitucional por parte del ejecutivo, el 13 de junio en 1953 se gestó un golpe militar al gobierno conservador encabezado por el General Gustavo Rojas Pinilla, que no se mostró como un cambio en las reglas del juego político en la mecánica bipartidista, sino una pausa para su reorganización. Dicho golpe militar fue apoyado por la mayor parte de las élites políticas del país, toda vez que veían como única salida “una fórmula pretoriana” para poder acabar con la violencia y volver a encausar al país. Valencia Villa la define como “un golpe de opinión de la clase dominante”. (Valencia Villa, 2010, p.187)

Sin embargo, con el tiempo, el gobierno del General Rojas Pinilla percibió la autonomía que adquiriría, además de equiparar la complacencia bipartidista con una debilidad de los partidos, por eso, decidió hacer valer esta situación, buscando la prolongación de su mandato. “Pero en su contra estaban los recursos del bipartidismo, sumados al malestar de sectores capitalistas, pues su situación comenzaba a desmejorar debido al deterioro del sector externo de la economía y a su crecimiento interno. Por eso, se utilizaron recursos políticos desde la cúspide de las clases sociales en contra de la “dictadura”, lo que provocó la respuesta positiva de sectores de clases subalternas, mediante el “paro nacional”

convocado por el “Frente Civil” (Leal Buitrago, 2002), que dio como resultado, después de diez días, la renuncia del General Rojas Pinilla.

En esta parte del escrito, es necesario resaltar el papel de la sociedad civil, en particular la de los movimientos estudiantiles, los cuales, a través de distintos enfrentamientos con la fuerza pública, en mayo de 1957, millones de personas de todos los rincones se pusieron en movimiento y la dictadura del General Rojas Pinilla fue abatida por una acción sin precedentes en la historia de Colombia.

La caída de la Dictadura en 1957, producto de la impopularidad del General Rojas Pinilla, además de la presión política de un gran paro nacional y una ola de violencia generalizada a lo largo del país; provocó que una Junta Militar compuesta por una élite castrense (Mayor General Gabriel París, Mayor General Deogracias Fonseca, Contraalmirante Rubén Piedrahíta, Brigadier General Rafael Navas y el Brigadier General Luis Ordóñez) actuara como un gobierno de transición que después del desbalance institucional de 1957, diera cabida a reanudar la participación de los partidos políticos tradicionales, formando un gobierno de coalición militar con los representantes del directorio liberal y de los conservadores, con el compromiso de retornar a la normalidad constitucional.

El general París fiel a las declaraciones del presidente Rojas Pinilla, promete bajo su palabra de honor llamar a elecciones populares el próximo año, a fin de que el futuro presidente de la república sea elegido por voto popular y en la forma que lo establece la Constitución. Llamando entonces al decreto legislativo No. 0247 de octubre 4 de 1957, mediante el cual se proponía una reforma a la Carta de 1886, acudiendo a la consulta popular mediante un plebiscito de voto universal para así, retornar a un orden constitucional. (Gómez Latorre, 1991).

En 1957, Alberto Lleras Camargo y Laureano Gómez firmaron en nombre de sus partidos, el Pacto de Benidorm para volver a gobernar el país a través de un sistema de alternancia: periodicidad solo entre presidentes liberales y conservadores durante dieciséis años. La paridad se estableció obligatoria en todos los poderes públicos. Ningún otro partido tenía derecho a postular candidatos a la Presidencia, a los concejos municipales, asambleas

departamentales y al Congreso de la República, provocando así un cerramiento de la vida política.

“los partidos tradicionales buscaron crear un mecanismo que les permitiera compartir el poder y las responsabilidades en los años por venir: un punto crucial del pacto era evitar la reapertura de un nuevo ciclo de violencia política. Poco después en un nuevo acuerdo firmado en Sitges, España; los líderes reunidos establecieron que compartirán el poder en partes iguales durante los próximos años. Allí, decidieron también celebrar un plebiscito para dar al acuerdo una base de respaldo popular.

“Por sobre todas las cosas, el convenio firmado entre liberales y conservadores se proponía asegurar la paz y la estabilidad política en el país. Para ello se definieron dos claves fundamentales: paridad y alternancia. La paridad se refería a la igualdad de participación de cada partido en los puestos principales de gobierno, y la alternancia se refería al acceso sucesivo de cada partido a la presidencia. En este sentido, el acuerdo era que, durante un periodo de doce años, los partidos Liberal y Conservador se alternarían en la presidencia de manera que cada uno tuviera dos periodos de gobierno. El acuerdo celebrado definió a Alberto Lleras Camargo como primer presidente del Frente Nacional” (Gargarella, 2014, p.229-230).

El Plebiscito de 1957, modificó la organización y el ejercicio del poder público. Los partidos políticos tradicionales renunciaron al control hegemónico de ese poder y acordaron un gobierno de responsabilidad compartida. “En estos términos, quedó como Constitución Política de 1886, con las reformas de carácter permanente introducidas hasta el Acto Legislativo 1 de 1947, inclusive, y con las modificaciones consagradas en la mencionada consulta popular” (Younes Moreno, 2016, p. 18-19).

El plebiscito se inspira en el principio de la soberanía popular, que impone por obligación al mandatario, recurrir al pueblo para definir los horizontes del Estado. De ahí que pueda ser definido como la convocatoria directa al pueblo para que, de manera autónoma, defina

su destino. “No se trata entonces, de la refrendación de la política a seguir, ni incluso de la consulta obligatoria sobre la situación de quienes conforman el gobierno”.⁶

El contenido plebiscitario correspondía a la igualdad política de las mujeres, la paridad en las elecciones populares, la regulación de las mayorías en las votaciones, los salarios del ejecutivo, la participación de los ministros, entre otros textos característicos enfocados al bipartidismo, la ausencia de partido de gobierno y la responsabilidad conjunta; todo esto en el marco de “la transitoriedad del sistema y la presencia del pueblo en su función constituyente en el origen jurídico del sistema.” (Younes Moreno, 2016, p. 18-19).

Algunos autores afirman que dicho procedimiento no fue plebiscito porque no se convocó al pueblo para expedir o ratificar un nuevo ordenamiento jurídico e institucional, ya fuera directamente u otorgando poderes a una asamblea nacional constituyente para reconstruir el Estado. Y sí fue referendo porque se sometió al voto popular la propuesta reformativa.

El Decreto Legislativo 0247 del 4 de octubre de 1957, convocado por la Junta Militar es el procedimiento constitucional elegido para convocar el plebiscito, el primero de diciembre de 1957. Este texto lo primero que hizo fue sellar la unidad de la nación proclamándola católica, apostólica y romana y lo segundo restablecer la vigencia de la Constitución de 1886 y sus reformas hasta 1947. Los liberales reafirman la fe y los conservadores aceptan poner a un lado las reformas constitucionales de las dictaduras entre 1948 y 1958. El texto original propone:

“Artículo Único: Convócase para el primer domingo del mes de diciembre de 1957, a los varones y mujeres colombianos, mayores de 21 años, que no estén privados del voto por sentencia judicial, para que expresen su aprobación o improbación al siguiente texto indivisible:

«En nombre de Dios, fuente suprema de toda autoridad, y con el fin de afianzarla unidad nacional, una de cuyas bases es el reconocimiento hecho por los partidos políticos de que la Religión Católica, Apostólica y Romana es la de la Nación, y que

⁶ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-180 de 1994.

*como tal, los poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada como esencial elemento del orden social y para asegurar los bienes de la justicia, la libertad y la paz, el pueblo colombiano, en plebiscito nacional;*⁷

Los partidos políticos tradicionales acordaron un gobierno conjunto de responsabilidad compartida, bajo el manto de la constitución la de 1886 y sus reformas de carácter permanente introducidas en 1947. Con el Plebiscito de 1957, aprobado por el 90% de los sufragios, se reafirmó el derecho al voto de las mujeres, tal como lo había instituido la Constituyente de Rojas en 1954 y se le dio fuerza constituyente al pacto bipartidista de paz. También a las cortes se les aplicó la paridad bipartidista y se les otorgó la facultad de llenar las vacantes por votación interna (González Posso, 2013).

El contenido del plebiscito de 1957 gira en torno al equilibrio entre partidos, representado principalmente en la alternancia de poderes y la paridad en los cargos públicos en todos los niveles de administración y la rama judicial. Los puntos más destacables de la reforma son: i) los puestos de las corporaciones públicas se repartirían entre el partido Liberal y Conservador hasta 1968; ii) en las corporaciones públicas las mayorías la constituirán las dos terceras partes de los integrantes, evitando que uno de los partidos prevaleciera; iii) los ministros serán de libre nombramiento y remoción, como reflejo de la representación de la conformación del Congreso; iv) los funcionarios públicos tenían derecho al voto, pero no podían tomar partido dentro de las instituciones; v) la facultad de libre y nombramiento del presidente, gobernadores y alcaldes se rige por lo que ordene el Congreso; vi) los miembros de las corporaciones públicas como el Congreso y las Asambleas no tendrán sueldo sino honorarios; vii) se estableció que el siete de agosto será el día para la posesión del presidente de la República; viii) el gobierno debería destinar como mínimo el diez por ciento del presupuesto general para educación; ix) los magistrados de la Corte Suprema serán de los dos partidos políticos que establecieron el Frente Nacional; x) se estableció que la única forma de reformar la Constitución será el procedimiento que este establecido, reforma mediante el Congreso y; xi) la igualdad de derechos políticos entre mujeres y hombres, con la reafirmación del voto de la mujer con edad mínima de veintiún años.

⁷ JUNTA MILITAR DE COLOMBIA. “Decreto legislativo n.º 0247, 4 de octubre, 1957”. Artículo único. (1957)

Es menester poner en consideración que dicha salida pactista, excluyó definitivamente fue a las fuerzas políticas de izquierda: no solo a las fuerzas sociales revolucionarias, sino también a las agrupaciones reformistas, el pacto entre liberales y conservadores, privó de todo tipo de derechos electorales y políticos de los ciudadanos no afiliados a los partidos oficiales.

“La salida formulada en la forma de pactos democráticos excluyentes, es decir, pactos que se caracterizan tanto por la sustancia de lo que incluyen – un acuerdo entre las fuerzas políticas dominantes-, como por la importancia de lo que excluyen -las agrupaciones de izquierda- y; en fin, por lo que principalmente querían impedir: los usos extremos de la violencia estatal, pasó como la radicalización de la sociedad. El pacto democrático en cuestión representa la manera más explícita de la reedición del pacto liberal-conservador que tendiera a darse en toda América Latina desde mediados del siglo XIX” (Gargarella, 2014, 226).

3.8 Reforma constitucional de 1968

Después de la creación del Frente Nacional, como herramienta para poner término a “la guerra civil no declarada entre los dos grandes partidos tradicionales” (Vidal Perdomo, 2017, pp. 336), la medida de dieciséis años cumplió con los objetivos iniciales de apaciguar la competencia bélica entre los partidos Liberal y Conservador, y dedicó sus primeras tres administraciones a la pacificación del sector rural fruto de la misma.

Sin perjuicio de lo anterior, la forzada solidaridad partidaria creada por el Frente Nacional cegó el camino hacia otra estrategia política que captase los intereses y las lealtades de las poblaciones urbanizadas; en un sentido ideológico, dichas poblaciones movilizadas exigían la participación política de las nuevas masas industriales (Guillén Martínez, 2016). Por ende, fue cada vez más visible como la población abandonó a los partidos tradicionales y encontró en otras formas organizativas la posibilidad de tener impacto político en las decisiones del Estado, dicha situación, sin duda alguna, fomentó las guerrillas ideológicas en lo rural y la aproximación a los sindicatos de las poblaciones urbanizadas.

El gobierno de Carlos Lleras Restrepo, propuso entonces una reforma constitucional que pretendiese por la reorganización tecnocrática del Estado y especialmente el fortalecimiento severo del ejecutivo, a partir del establecimiento autoritario del orden público “que había quedado en entredicho como consecuencia del colapso parcial del Estado generado por la violencia” (Valencia Villa, 2010, p.190). Todo ello, unido a una crisis económica por la caída de los precios del Café y los efectos de una guerra interna, llevó a que el Gobierno en Lleras impulsara una reforma constitucional abanderada a través de la “Institucionalidad del Estado”, que, en términos generales, extendiese la administración estatal a distintos frentes sociales en pro de la reorganización económica.

Ya desde años antes se advertía como una necesidad el fortalecimiento del ejecutivo colombiano a través de la tecnificación de las funciones del Estado. La reforma constitucional de 1968 fungió entonces como una acentuación del régimen presidencialista, dirigida a separar dentro del lenguaje constitucional las competencias del ejecutivo de las del Congreso, que se confundían cada vez más por la recurrente utilización de la figura del estado de sitio contenida en el artículo 121 de la Constitución.

Asimismo, el fortalecimiento presidencial tuvo razón en la necesidad de las élites políticas de que la orientación económica del país fueran asunto exclusivo del gobierno de turno, casi hacia un cercamiento económico por parte del presidente. Dicha situación era alimentada desde el acercamiento del Estado a la clase empresarial quien era quien proveía de estabilidad y legitimidad a los gobiernos del Frente Nacional. Así las cosas, el fortalecimiento del presidencialismo tecnocrático, casi autocrático, se convirtió en una nota distintiva del sistema constitucional (Valencia Villa, 2010, p.191)

Las reformas constitucionales del Acto Legislativo No. 1 del 11 de diciembre de 1968 se concentrarían principalmente en cuatro frentes: el desmonte del Frente Nacional, el aumento de las facultades legislativas y los poderes de carácter administrativos del presidente; el fortalecimiento de los gobiernos regionales, y el control judicial a las normas por parte de la Corte Suprema de Justicia.

En relación al primero de los frentes característicos, uno de los principales rasgos de la reforma fue la eliminación progresiva de la paridad y alternancia de la participación de los

partidos conservador y liberal en los puestos principales de gobierno, dicha medida dotaba de una responsabilidad compartida a ambos partidos en el ejercicio de las funciones del Estado. El Acto Legislativo 1 de 1968 estableció que dicha paridad terminaría de forma gradual a lo ya preceptuado en la reforma constitucional anterior, que establecía el fin de la paridad en Senado y Cámara hasta 1974 y a partir de ese año, se aplicaría en toda su amplitud el sistema de cociente electoral para asegurar la representación de los partidos políticos; para el caso de las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, la aplicación sería desde 1970.

“Parágrafo transitorio. En las elecciones para Senado y Cámara que se realicen en el año de 1970, y en las que estas corporaciones efectúen hasta el 19 de julio de 1974, si hubiere dos o más listas de un mismo partido y los puestos que a éste correspondieren fueren dos o más, se aplicará para adjudicarlos el sistema del cociente electoral, pero teniendo en cuenta únicamente los votos emitidos por las listas de tal partido.

En las elecciones para Asambleas Departamentales y Concejos Municipales que se verifiquen a partir del 1º de enero de 1970, y en las de Senado y Cámara de Representantes, a partir del 1º de enero de 1974, dejará de regir la regla transitoria obre composición paritaria de dichas corporaciones y, en consecuencia, se aplicará en toda su plenitud el sistema del cociente electoral para asegurar la representación proporcional de los partidos políticos.”

Salvaguardando la paridad establecida por el plebiscito de 1957, consagró la posibilidad de reforma de la misma en el parágrafo transitorio del artículo 17 del Acto, que modifica a su vez el artículo 83 de la Constitución política, estableciendo que la paridad constitucional en Senado y Cámara podría ser modificada de manera extraordinaria dentro de las dos cámaras legislativas con el voto favorable de dos tercios de los asistentes de ambas cámaras.

Ahora bien, el parágrafo del artículo 41 de la reforma que modifica el artículo 120 de la Constitución política, establece que los ministros del Despacho serán de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, pero la paridad de los partidos conservador y liberal en los Ministerios, las Gobernaciones, Alcaldías y los demás cargos

de la Administración que no pertenezcan a la carrera administrativa, se mantendrá hasta el 7 de agosto de 1978. Posterior a ello, el presidente constituirá su gabinete libremente, sin embargo, dando una participación adecuada al partido mayoritario distinto al del gobierno.

Puede decirse entonces, que el desmonte del Frente Nacional pretendido por la reforma, fue un desmonte apenas parcial, toda vez que se concentró en las cuotas burocráticas de la administración, sin embargo, la alternancia presidencial permaneció intacta a lo que ya había dispuesto la reforma constitucional de 1957.

Ahora bien, en lo que concierne al segundo frente característico propuesto, la reforma constitucional de 1968 fortaleció al sistema presidencial al crear mecanismos que le permitiesen al ejecutivo separarse de su carácter meramente administrativo, para convertirse también en un órgano de formulación de políticas. Así las cosas, el ejecutivo fortaleció sus poderes con instituciones jurídicas nuevas, tales como el estado de emergencia económica, que mantiene los poderes extraordinarios del gobierno dentro del estado de sitio por medio de los cuales puede expedir decretos legislativos, sin embargo, extendiendo dicha facultad para los eventos de crisis que no sean de origen político.

“El uso y abuso que desde 1949, venía haciendo el gobierno de las facultades constitucionales sobre estado de sitio, para los casos de conmoción interna o guerra exterior, hizo necesario deslindar el “orden público económico” del ya tradicional “orden público político”. En efecto, los decretos del artículo 121 habían servido no sólo para procurar el restablecimiento de la paz pública sino, en muchas ocasiones, para sustituir mediante ellos al legislador en materias laborales, económicas, administrativas, etc.

Cuando sobrevengan pues, hechos distintos de los previstos en el artículo 121 de la constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico o social del país o que constituyan grave calamidad pública, podrá el presidente, previa consulta al Consejo de Estado y mediante decreto con la firma de todos los Ministros, declarar el estado de emergencia por periodos sumados que no excedan de noventa días al año y, en virtud del mismo, dictar decretos con fuerza

de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la continuación de sus efectos ” (Henaó Hidrón, 1971, p. 279).

Asimismo, el Acto legislativo 1 de 1968 creó las llamadas leyes cuadro previstas por el numeral 22 del artículo 76 de la Constitución (Artículo 11 del Acto Legislativo 1 de 1968), como las normas generales a las que debe sujetarse el gobierno para la organización del crédito público, el reconocimiento de la deuda nacional y su servicio; la regulación del cambio internacional y el comercio exterior; la modificación de los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas (Rodríguez R., 1977). Sin duda, la creación de dichas leyes fueron un fortalecimiento severo al régimen presidencial, toda vez que a partir de unos lineamientos orgánicos dictados por el Congreso, el ejecutivo tiene la capacidad para desarrollar mediante decreto las políticas económicas de corto y mediano alcance.

En otras palabras, a partir de las leyes cuadro, el Congreso determina las normas generales a las cual debe sujetarse el gobierno para impulsar las políticas en materia económica y fiscal que considere pertinentes, sin necesidad de facultades extraordinarias del legislativo, así como también obtiene de la reforma la potestad para su reglamentación.

Por su parte, se modifica el artículo 79 de la Constitución, el cual dispone que el presidente será el único titular de iniciativas legislativas en áreas económicas y presupuestales, tales como: Las leyes orgánicas del presupuesto nacional, las leyes que fijan los planes y programas de desarrollo económico y social y los de las obras públicas; las leyes que determinan la estructura de la administración nacional para la creación de ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos; las leyes que fijan las escalas de remuneración de las diferentes categorías de empleos nacionales, así como el régimen de prestaciones sociales; las leyes-cuadros previstas por el numeral 22 del artículo 76 de la Constitución; las leyes que decretan inversiones públicas o privadas, las leyes que ordenan participaciones en las rentas nacionales o transferencias de estas; las leyes que crean servicios a cargo de la Nación o los traspasan a esta; las leyes que autorizan aportes

o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales; y las leyes que decretan exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.⁸

“La iniciativa en las inversiones quedó adscrita al Ejecutivo, tal como se deduce de los artículos 79 y 211. De acuerdo al primero, sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del gobierno las leyes que decreten inversiones públicas o privadas, ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, creen servicios a cargo de la Nación o los traspasen a esta, autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales nacionales. Al tenor del segundo “El congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos, propuestas por el gobierno, ni incluir un nuevo gasto, sea por reducción o eliminación de partidas o por aumento en el cálculo de las rentas u otros recursos, sino con la aprobación escrita del ministerio de ramo” (Henao Hidrón, 1971, p. 276-277).

Como una atribución adicional, se incorpora el numeral 14 al artículo 120 de la Constitución (Artículo 41 del Acto Legislativo 1 de 1968), por medio del cual el Gobierno ejerce la intervención necesaria en el banco de emisión y en las organizaciones que tengan por objeto el manejo, aprovechamiento e inversión de fondos provenientes del ahorro privado, como facultad constitucional propia, es decir, a partir de decretos que tienen una atribución constitucional, más no del Congreso.

El presidente también designa sus representantes en las juntas directivas de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta. (Art 41. Num 5, Acto Legislativo 1 de 1968)

Ligado al fortalecimiento de las facultades presidenciales, la reforma también aumentó las facultades de los gobiernos nacional, departamental, y municipal en materias económicas y administrativas. El Acto Legislativo, autoriza al presidente para delegar en los gobernadores funciones de los ministerios, departamentos administrativos y los

⁸ Acto legislativo 1 de 1968, Artículo 13.

establecimientos públicos, al establecer el situado fiscal, o sea la participación de los departamentos, intendencias, comisarías y municipios en una cuota de las rentas de la nación, y al consagrar nuevas formas de administración municipal (Vidal Perdomo, 1970).

En el orden departamental y municipal, la reforma ocasionó también un reforzamiento del ejecutivo unipersonal respecto de los órganos deliberantes locales. Así, a semejanza de lo acontecido en el ámbito nacional, “la reforma reserva a los gobernadores y alcaldes la iniciativa en materia económica, sobre todo en lo que se refiere a los presupuestos departamentales y municipales y a los planes de programas de desarrollo económico y social en estos mismos órdenes” (Rodríguez R., 1977, pp. 19-20).

Finalmente, es menester mencionar que la reforma constitucional de 1968 consagró también un importante fortalecimiento de las facultades judiciales, se distribuye el control constitucional entre la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, siendo la primera, a través de su Sala Constitucional, la encargada de la revisión de las leyes, los proyectos de Acto Legislativo y los decretos con fuerza de ley; asimismo se le adjudica el control automático de constitucionalidad, para los decretos de estado de sitio y de emergencia económica (Art 42, Acto Legislativo 1 de 1968). Por su parte, la jurisdicción contencioso administrativa, en cabeza del Consejo de Estado es la encargada de la revisión constitucional de los actos administrativos.

3.9 Constitución Política de 1991

Antes de comenzar con la individualización histórica de la figura presidencial en la Constitución Política de 1991, es necesario resaltar los intentos reformistas que fueron propuestos por los presidentes en dicho interregno, el fracaso de las enmiendas constitucionales de 1977 y 1979, así como la propuesta de constituyente presentada por el gobierno del presidente Virgilio Barco, fueron hundidas en sus intentos reformistas. Sin perjuicio de ello, una de las principales reformas al poder ejecutivo que sí pudo ver la luz, no se dio sino hasta la expedición del Acto Legislativo No. 1 de 1986, en donde se establece la elección popular de los alcaldes municipales por periodos de dos años.

Ahora bien, el proceso constituyente de 1991 surge como respuesta a la crisis de gobernabilidad ocasionada a partir del Frente Nacional, el régimen bipartidista y a la generalizada situación de violencia política y social de la década de los ochenta que se vivía a través de conflictos zonales y regionales; y que progresivamente fue tomando ámbito nacional.

Por un lado, continuaba la violencia política ejercida por las guerrillas insurgentes y por otro, se incorporaron nuevos actores bélicos como los grupos del naciente narcotráfico y de delincuencia organizada. En los últimos años, se vivió la conformación de nuevos sectores burgueses y terratenientes producto del narcotráfico internacional, Ricardo Sánchez la define como “una nueva acumulación capitalista que se ha asentado sus reales en la economía y la geografía nacional irrigando sus ganancias a diversos centros financieros a otros países”, situación que concluyó rápidamente en la inclusión de nuevos actores del conflicto armado nacional, generando un alto nivel de violación de derechos humanos y con ello una crisis política, social y de seguridad.

“La ilegalidad del negocio [el narcotráfico] se ha acompañado de la transgresión no sólo del orden jurídico, de las relaciones internacionales, sino de todos los valores de convivencia (...) la sociedad se criminalizó de una manera creciente, abarcando a todos los sectores del tejido social. Un verdadero Paraestado, con sus ejercicios privados y asesorado por mercenarios se constituyó en los últimos veinte años como expresión de ese capitalismo salvaje. El sicariato y el paramilitarismo son apenas los epifenómenos de esta realidad. Las políticas de guerra y represión además del mantenimiento de la ilegalidad, han contribuido aún más a la generalización de la violencia, el terror y el crimen” (Sánchez R., 1998, pp. 50-51).

Asimismo, el momento político mundial fue otro de los detonantes de la reforma, como se mencionaba en párrafos anteriores, los cambios de valores en la legitimidad de los gobiernos producto del Frente Nacional, estaban intrínsecamente relacionados con la cercanía de los mismos a la clase empresarial; estos últimos por mucho tenían gran influencia en las decisiones de política económica y en la conformación de la burocracia estatal. El neoliberalismo transnacional era una realidad y un fenómeno que se expandía globalmente de manera acelerada, situación que provocó la interferencia de las decisiones

del Estado por parte de instituciones multilaterales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial que exigían la adopción de políticas neoliberales de ajuste.

“Al momento de inaugurarse el gobierno del presidente César Gaviria las crisis se acumulan y se expresan de manera concurrente. A la estructura del atraso y de la transición hacia la modernidad capitalista que se vive desde hacía varias décadas, se suma o combina nuevas realidades. Los cambios en la economía internacional hacia la reestructuración productiva y de los mercados, se acentúa en la década de los ochenta (...) El neoliberalismo aparece triunfante en las esferas económicas internacionales, en la realidad de la privatización empresarial, en el desmonte del estado intervencionista, en la llamada apertura internacional” (Sánchez R., 1998, pp. 49-50).

Así las cosas, para finales de los años noventa la situación de gobernabilidad no era la más fuerte en ningún ámbito, podría hablarse incluso de un desconocimiento del estado más que parcial en los territorios rurales del país, que abrían paso a un fenómeno económico alimentado por el narcotráfico y las culturas mafiosas; a su vez, esto repercutió en actos de violencia generalizada como lo fueron los posteriores magnicidios de dirigentes políticos como Luis Carlos Galán, Jaime Pardo Leal, Bernardo Jaramillo y Carlos Pizarro; que junto con las constantes masacres, desapariciones, torturas, secuestros y asesinatos demostraron la respuesta débil del gobierno.

Adicionalmente, se gestaba una disputa económica entre el viejo estado intervencionista con sus principios de protección y austeridad y el nuevo estado neoliberal internacional, que se presionaba para ser calcado en las políticas de Estado.

A partir de la falta de respuesta por parte del gobierno central a la creciente violencia propiciada por los diferentes actores, junto con la crisis fiscal y tributaria, el aumento de la deuda externa, se presenta un retraimiento del comercio, se acelera la inflación y el desempleo; razones por las cuales se viene gestando una deslegitimación de los poderes públicos a nivel popular.

Por su parte, la amenaza del narcoterrorismo y de esos nuevos sectores incipientes se inmiscuyó en la política y en la economía, actuando en presencia más constante como grupo de presión en asuntos de relevancia política como la “no extradición” (Palacios & Safford, 2012, p.p. 516-521). Asimismo, en el mismo interregno se presentan negociaciones con diferentes grupos insurgentes, lo que genera la desmovilización de grupos como el M-19, PRT, EPL y Quintín Lame, los cuales optan por el desarme y la incorporación a la vida civil y política; consiguiendo espacios significativos en los procesos de la posterior constituyente y de la política nacional (Duque Correa, 2007).

Con ocasión de las guerrillas, puede decirse que las mismas tomaron un doble destino. Por una parte, como bien se mencionó, un sector significativo decidió desmovilizarse, sin embargo, guerrillas como las FARC y ELN se fortalecieron a lo largo del país, radicalizándose hacia un proyecto político que continuaba como insurgente e incompatible con el actual modelo de estado (Sánchez R., 1998, p. 51).

Así las cosas, con la aparición de nuevos actores políticos y la crisis generalizada de violencia e inseguridad, se genera un ambiente de pacto entre las elites para realizar una reforma que se ajuste a las necesidades de la época. De la misma manera, otros sectores y organizaciones sociales también hicieron presencia en favor de una reforma constitucional, movimientos estudiantiles amparados en la necesidad de cambio y de las transformaciones institucionales, se manifestaron a partir de las movilizaciones sociales y populares, y de lo que fue conocido como la “Séptima Papeleta”, que si bien no fue la principal causa de la reforma constitucional (Rodríguez R, D., 2013), si da cuenta de una inconformidad histórica de los sectores políticos incipientes.

Es menester detenerse en la figura de Luis Carlos Galán y su relevancia en la Constitución de 1991, el candidato presidencial liberal y caudillo que se presumía como el nuevo presidente por sus pretensiones reformistas que compaginaban en un discurso de los derechos humanos y la integración nacional; pero que también atendía a las dinámicas económicas de la élite liberal y a las pretensiones neoliberales que se exigían desde el nuevo modelo económico mundial.

Así, meses después del asesinato de Galán bajo las órdenes del Cartel de Medellín y su reemplazo en la candidatura por parte de César Gaviria, se incorporó en las votaciones de Congreso, asambleas departamentales, juntas administradoras locales, concejos municipal y alcaldes que se llevarían a cabo el 11 de marzo de 1990; una séptima papeleta que apoyara a la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente para que fuese votada el 27 de mayo de ese año, día de las elecciones presidenciales.

Dicha papeleta que en principio se planteaba informal, tuvo una repercusión política de gran relevancia ya que obtuvo aproximadamente dos millones doscientos mil votos a favor, según conteos no oficiales. Así las cosas, el Gobierno del presidente Virgilio Barco (1986-1990) dicta el Decreto de Estado de sitio 927 de 1990 para que la Registraduría Nacional del Estado Civil contabilizara los votos que se produjeran en la fecha de las elecciones presidenciales de 1990, en torno a la posibilidad de integrar una Asamblea Constitucional.

En el marco de sus funciones constitucionales la Corte Suprema de Justicia debía decidir sobre la constitucionalidad de los decretos expedidos durante la declaratoria de estado de sitio, de esta manera, al revisar el Decreto 927 estableció que “se hace una invocación al constituyente, lo cual es un hecho político que traduce un verdadero mandato de igual naturaleza y sobre el que no se encuentra ningún reparo (...) y que la misma no se contrapone ni desconoce el artículo 218 de la Constitución que se refiere al constituyente secundario en cabeza del Congreso” (Sánchez R., 1998, pp. 53-54).

Las elecciones presidenciales de 1990 fueron llevadas a cabo el 27 de mayo, resultando como presidente el liberal César Gaviria y por su parte, la consulta que convocaba a la Asamblea Nacional Constituyente fue aprobada por casi la totalidad de los electores. La reforma constitucional, ahora era un hecho.

El presidente Gaviria vio entonces una oportunidad política que se puede catalogar de autoritaria y completamente presidencialista, mediante un decreto de estado de sitio ya en su administración, presenta la manera en la que será convocada la Asamblea Nacional Constituyente, sus limitantes de reforma y la composición de los miembros; que en todo caso, resultaban favorables al presidente como último órgano de decisión (Roll, 1993).

“El presidente de la República es así, el verdadero constituyente hasta ese momento. Los partidos van a compartir este poder en la proporción que en el debate político lo asigne.

La pieza maestra del ritual oficiado por el presidente con el oficioso acompañamiento de sus interlocutores era la sanción plebiscitaria del 25 de noviembre en que los ciudadanos eran llamados a sancionar la convocatoria de la Asamblea -decidida por cuatro personas-, la elección de sus miembros, la definición de sus elementos constitutivos -elegidos por el presidente- y el temario” (Sánchez R., 1998, pp. 53-59).

La Corte Suprema de justicia, a través de su control automático decreta la inexecutable del decreto, determinando que la Asamblea no podía tener restricciones pues su mandato era soberano, así que sería este cuerpo colegiado quien decidiría las materias a deliberar y su propio funcionamiento para sesionar.

Como se evidencia a pesar de la apertura en la participación de diferentes sectores, movimientos no incluidos en el modelo bipartidista y las minorías excluidas; se hace constante la presencia de los partidos tradicionales y de las elites políticas tanto en sus antecedentes, como en su conformación y desarrollo (Uribe Vargas, 1992); igualmente se manifiesta la presencia indirecta de los grandes grupos económicos y políticos. En la conformación de la Asamblea se evidencia la fragmentación de los partidos conservador y liberal, con la presentación de varias listas y movimientos encabezados por líderes tradicionales, al igual que las coaliciones con participación de constituyentes de diferentes ideologías en un mismo movimiento o lista.

Así las cosas, el domingo 9 de diciembre de 1990 se vota por el nuevo cuerpo constituyente, quien a pesar de todo y como un caso sin precedentes en la historia nacional, contó con la incorporación de nuevos movimientos. En paralelo, y posterior a un breve periodo en el que se actuó conjuntamente, se resolvió a partir de un acuerdo entre partidos y sectores políticos la disolución del Congreso. En ese sentido, la Asamblea Nacional Constituyente fue cuerpo del todo soberano.

Ahora bien, la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente, como se avisó anteriormente, quedó conformada a partir de una evidente fragmentación de los partidos tradicionales, la aparición de nuevos movimientos políticos de carácter religioso y la inclusión de minorías marginadas históricamente, siendo esto así, la corporación quedó configurada de la siguiente manera: Partido Liberal Colombiano con veinticinco escaños, liderado por Horacio Serpa; Alianza Democrática M-19 con diecinueve escaños encabezado por Antonio Navarro Wolff; Movimiento de Salvación Nacional con once escaños representados principalmente por Álvaro Gómez Hurtado; Partido Social Conservador con cinco escaños liderado por Misael Pastrana antes de su retiro; Conservadores Independientes con cinco escaños; Unión Patriótica con dos escaños entre ellos Aída Avella; Unión Cristiana con dos escaños; Indígenas con dos escaños: Lorenzo Muelas y Francisco Rojas Birry; Esperanza Paz y Libertad EPL con dos escaños; por último el Partido Revolucionario de los Trabajadores P.R.T y el movimiento indigenista Quintín Lame cada uno con un escaño con voz pero sin voto (Bohórquez Montoya, 2001).

Entre los principales aspectos que se incorporaron o reformaron se encuentran los elementos dogmáticos que fundamentarían el modelo de Estado, Colombia se constituye como un “Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista”, lo que permitió la incorporación constitucional de un catálogo amplio de derechos que fortalecían los compromisos sociales pero al mismo tiempo la enmienda mantuvo la estructura tradicional de poder vertical que caracterizaría las reformas constitucionales del siglo. Esta situación se analizará más al detalle en páginas siguientes.

Uno de los aspectos dogmáticos más importantes fue la reiteración de la clásica división republicana del Estado. Se confió en un sistema de pesos y contrapesos compuesto por las tres ramas del poder público: Rama legislativa, judicial y ejecutiva, sin perjuicio de la creación de otras instituciones autónomas e independientes que les embonaban. Para los efectos de este escrito, se mencionarán los principales cambios en cada una de las ramas del poder público.

En lo que corresponde a la parte orgánica de la constitución, el artículo 114 define que el carácter legislativo, constituyente y de control político sobre el gobierno y la administración;

corresponde al Congreso de la República, integrado a su vez, por el Senado y la Cámara de Representantes, manteniendo así su composición bicameral. Al Congreso de la República se le atribuyeron las siguientes características: i). la circunscripción nacional para elección de senadores, se pasó de determinadas circunscripciones electorales a la elección por el nivel nacional, así se estableció cien escaños a nivel nacional y dos para comunidades indígenas; ii) la moción de censura a los ministros, como control político atribuido al Congreso frente al presidencialismo; iii) la posibilidad de que el Congreso pudiesen ser citados personas naturales o jurídicas del sector privado; iv) el control legislativo de los decretos expedidos al amparo del estado de excepción, como control político de los mismos; v) la devolución al Congreso de la iniciativa para presentar proyectos de ley en materia financiera, bursátil y aseguradora; vi) reducción del tamaño de las cámaras legislativas, el senado pasó de tener ciento catorce miembros a tener cien miembros y dos de circunscripción especial y, la Cámara pasó de ciento noventa y nueve miembros a ciento sesenta y un miembros y cinco de circunscripciones especiales (Sarabia Better, 2003).

Otras reformas en el Congreso giran en torno a i) la eliminación de la suplencia de los cargos de elección popular; ii) reducción del quórum deliberativo, pasó de la tercera a la cuarta parte de los miembros; iii) ampliación de duración del periodo de sesiones, pasó de ser ciento cincuenta días a trescientos días, dividido en dos partes; iv) creación de la circunscripción electoral de la capital de la República para Cámara; v) extensión de sesiones conjuntas de las cámaras, con el fin de facilitar el trámite legislativo; vi) prohibición de auxilios parlamentarios; vii) fortalecimiento del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses de los congresistas y la instauración de la figura de pérdida de investidura (Sarabia Better, 2003).

Acto seguido, en lo que corresponde a lo electoral, se estipula la financiación estatal de la política, en donde el Estado contribuirá en la financiación y el funcionamiento de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos. Adicionalmente, se establece la doble vuelta en elecciones presidenciales, que aunque se tenía pensado como un mecanismo para fomentar los partidos minoritarios y radicales, termina favoreciendo a los grandes partidos del centro en la consolidación de coaliciones.

Asimismo, se establece la elección popular de los gobernadores, se fortalece la democracia participativa con el establecimiento del cabildo abierto, la consulta popular y la revocatoria de mandato. La nueva constitución también crea nuevas vías para la reforma de la constitución, como la asamblea constituyente y el referendo popular.

Por su parte la Rama Judicial se vio ciertamente fortalecida reiterando que el acceso a la justicia es una función pública, se afirma que es independiente y que sus decisiones tendrán carácter público y basadas en el derecho sustancial (Sánchez R., 1998). Adicional a ello, se crea la jurisdicción constitucional encabezada por la Corte Constitucional quien figura como la encargada de salvaguardar la carta y hacer armónicas con ella todos los actos de estado. Los jueces son los responsables directos de proteger los derechos fundamentales a través de la acción de tutela, creada como un mecanismo de amparo de pronta respuesta para salvaguardar la integridad de cualquier ciudadano. De la misma manera, se crea la figura de la Fiscalía General de la Nación como parte del poder judicial, sin embargo, ostentando una naturaleza híbrida ya que es nombrada a partir de una terna presidencial y concentra distintos poderes sobre las libertades y decisión de la justicia (Sánchez R., 1998, p. 99).

Finalmente, en lo que concierne a la Rama Ejecutiva, se encuentra un sorpresivo fortalecimiento de la figura presidencial a pesar de propender por el fortalecimiento de los otros poderes públicos. Las crisis provocadas por la implementación progresiva de las medidas neoliberales que la economía mundial propiciaba a lo largo de América Latina, sin duda provocaron, como ya se expresó anteriormente, un descontento social generalizado que se gestó en levantamientos populares a lo largo y ancho del continente. El sistema presidencial se vio entonces como la figura salvadora para el enfrentamiento de dichas crisis, atribuyéndole entonces facultades conducentes a fortalecer su autoridad. (Gargarella, 2014, p. 283).

El artículo 115 de la Constitución de 1991 establece que el presidente es el Jefe de Estado y Jefe de Gobierno; y que este último estará compuesto por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos. Asimismo, se restablece la figura vicepresidencial de la República, elegido en la misma fecha y fórmula del presidente.

La Constitución también conserva especiales facultades legislativas para el presidente, como la posibilidad de expedir decretos reglamentarios (Artículo 189, Numeral 2). La carta establece diversos tipos de decretos: los decretos-ley (“que se expiden en virtud de facultades extraordinarias y que siguen vigentes después de la vigencia de estas facultades”⁹); los decretos legislativos (son los que establecen los estados de excepción, son transitorios, suspenden las leyes que sean incompatibles y son temporales¹⁰); el decreto del plan nacional de desarrollo y los decretos de contenido administrativo.

Los decretos entonces, son considerados como un herramienta “ que agiliza la legislación en un tema específico y no debe afectar la distribución de poderes” (Sierra Porto, 1998, p.46), se tratan entonces de una habilitación, dejar la potestad legislativa en manos del gobierno mediante un reparto excepcional que conduce a que el presidente cuente de forma temporal con la potestad reglamentaria, pero siempre con la intervención del legislativo que habilita y lo acompaña (Herrán, 2001).

Otra de sus facultades, es la posibilidad de solicitar un mensaje de urgencia para los proyectos de ley que él considere pertinentes, dándole así prioridad en las sesiones del Congreso para que la respectiva cámara decida sobre este en un plazo de 30 días (Artículo 163). Aun dentro de este lapso, la manifestación de urgencia puede repetirse en todas las etapas constitucionales del proyecto. “Si el presidente insistiere en la urgencia, el proyecto tendrá prelación en el orden del día, excluyendo la consideración de cualquier otro asunto, hasta tanto la respectiva cámara o comisión decida sobre este” (Vidal Perdomo, 1970, pp. 347-349). Si el proyecto de ley a que se refiere el mensaje de urgencia se encuentra en estudio de una comisión permanente, esta, a solicitud del gobierno, deliberará conjuntamente con la correspondiente de la otra cámara para darle primer debate.

El presidente además, cuenta con iniciativa legislativa exclusiva para dictar o reformar leyes relacionadas con la expedición del Plan Nacional de Desarrollo, determinar la

⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-511 de 1992. Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias C-619 de 2003, C-939 de 2002, C-802 de 2002, C-200 de 2002, C- 136 de 1999, C-122 de 1997

estructura de la administración nacional, el crédito público, el establecimiento de las rentas nacionales y los gastos de administración, las relacionadas con el Banco de la República, las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales; y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (Artículo 150 y 154). Esta última prerrogativa se mantiene de la Reforma Constitucional de 1968.

Se mantiene la posibilidad de que el presidente convoque a un Estado de Emergencia (Artículo 215) cuando existan hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública. A partir de dicha declaratoria, el presidente podrá expedir decretos con fuerza de ley de manera transitoria, con posibilidad de que a la terminación de dicho año, el Congreso los declare permanentes. Estos decretos expedidos en Estado de Emergencia, tendrán un control automático de la Corte Constitucional.

El presidente también queda facultado para convocar a sesiones extraordinarias en el Congreso (Artículo 200, Numeral 2) y conserva el poder de veto de las leyes (Artículos 166 y 167), en donde este podrá objetar los proyectos de ley que considere contrarios a la ley y a la constitución, devolviendo el proyecto a las cámaras legislativas para un segundo debate y para que posteriormente, sea aprobado por la mitad más uno de los miembros de una y otra Cámara. La capacidad de veto es una limitación importante al poder del Congreso, “ya que es el último recurso del poder ejecutivo para imponer su deseo, se trata de un poder reactivo del presidente para evitar cambios propuestos por el poder legislativo; es claro que el veto no es útil si el ejecutivo desea introducir cambios” (Archer & Shugart, 2002, pp. 57).

La Constitución de 1991, en común con otras contemporáneas de la región, mantuvo una paradójica relación entre propender por una expansión de los derechos y la democratización de la sociedad; y ser una constitución que mantenía esa relación vertical de poder en donde el presidente tenía amplias facultades. Algunos constitucionalistas se refugian en el incremento de los controles al ejecutivo en contraposición a su fortalecimiento, sin embargo, estos controles cada vez se hacen más difusos por el fuerte poder de decisión del ejecutivo en las otras ramas del poder público.

4. La figura presidencial después de la Constitución de 1991.

Expedida y puesta en vigor la Constitución de 1991, el país continuaba atravesando un periodo de conflicto y tensión social, la compleja crisis política radicaba en la imposibilidad del gobierno nacional para mediar los conflictos internos ocasionados por la violencia política y el fenómeno incipiente del narcotráfico.

La Constitución de 1991 se presentó entonces como una estrategia reconciliadora que refundaría las bases de un nuevo Estado, ello a través de la incorporación de las distintas demandas sociales en el núcleo dogmático de la Carta Política. El reconocimiento plural de la ciudadanía y una amplia gama de derechos se erigieron como pilares fundamentales para hacerle frente a la profunda crisis social.

“El eclecticismo de la Norma Fundamental proviene de su origen transaccional, esto es, de la voluntad pactista de una corporación electiva que representaba a un país dividido, en guerra civil de baja intensidad, y que no podía formular un instrumento doctrinario sino más bien un documento de conciliación y reconciliación” (Valencia Villa, 2010, p. 212).

Sin perjuicio de ello, la Carta Constitucional como un producto de esa reconciliación nacional, dejó en evidencia la profunda tensión Estado-Sociedad que sólo se podía apaciguar con la reforma progresiva de las bases orientadoras de un Estado; honrando a la tradición reformista que acompañó a Colombia a lo largo del siglo XX (Valencia Villa, 2010), la reforma constitucional se sitúa como una estrategia de legitimación del poder,

que permite la gobernabilidad y su vez actúa como la mejor manera de evitar un conflicto social.

Así las cosas, como bien se mencionó en párrafos anteriores, la Constitución de 1991 contempló formas más amplias de reforma en comparación con la Constitución de 1886 y sus enmiendas. Se planteó una flexibilización en los mecanismos de modificación de la Carta, para la cual se estipularon tres de ellos: 1) El trámite ordinario ante el Congreso de la República a través de actos legislativos descrito en el artículo 375 de la Constitución; 2) el referendo constitucional descrito en el artículo 378 de la Constitución y desarrollado por las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015; y 3) la reforma a través de Asamblea Constituyente descrita en el artículo 376 de la Carta (Ortiz Gutiérrez, 2009).

Es preciso aclarar, que la mayoría de las reformas introducidas a la Constitución obedecen a iniciativas presidenciales, por ejemplo, la mayoría de los proyectos de actos legislativos en Colombia provienen de una iniciativa del presidente de la República, y el trámite y aprobación corresponde a los miembros de su partido, o a la coalición de partidos que lo apoyan (Quinche, 2020). Lo mismo sucede con el referendo constitucional, este mecanismo tiene como propósito aprobar, rechazar o derogar una norma vigente; que para el caso de las normas constitucionales, su iniciativa puede provenir del gobierno nacional o de mandato popular, en todo caso, el primero tiene un papel fundamental en su convocatoria y trámite.

Asimismo, la figura del estado de excepción fue limitada o más bien perfilada, el presidente, en todo caso, quedó facultado para utilizarla en caso de considerar contener el desorden público interno y las emergencias sociales y económicas. La tradición de la ley marcial se replicó también después de ser expedida la Constitución de 1991, César Gaviria y Ernesto Samper utilizaron la figura en medio de la crisis de gobernabilidad ocasionada por el narcotráfico en la primera mitad de los años noventa.¹¹

¹¹ César Gaviria declaró turbado el orden público dos veces, se dictó el estado de conmoción interior con los Decretos 1155 del 10 de julio de 1992 y 874 del 1 de mayo de 1994; por su parte, Ernesto Samper declaró tres veces el estado de emergencia económica y social a través de los Decretos 1370 del agosto 16 de 1995, 1900 del 2 de noviembre de 1995 y 80 del 13 de enero de 1997.

Para los propósitos de este escrito, es menester analizar metodológicamente la figura presidencial a través de las reformas constitucionales, dadas las importantes cargas hiperpresidencialistas que las mismas conllevan, la basta iniciativa presidencial en los mecanismos de reforma ha permitido que posterior a la expedición de la Constitución de 1991, el ejecutivo se valga de dichas facultades para destrabar su gobernabilidad y posteriormente legitimar su poder ante la sociedad. Es por ello que se intentará describir brevemente a la figura presidencial y su comportamiento a través de las reformas propuestas a la Constitución de 1991, entendiendo a las mismas como una de las principales facultades exorbitantes del presidente en nuestro sistema político.

Pasada una turbulenta presidencia de César Gaviria, marcada por una constitución joven y apenas afianzándose; y por un acenso exponencial del narcotráfico y de la violencia política, el candidato liberal Ernesto Samper fue elegido como presidente para el periodo constitucional de 1994- 1998.

La segunda presidencia liberal comenzó sin mayores tropiezos. Sin embargo, a finales del año 1995, Santiago Medina, tesorero de la campaña presidencial de Ernesto Samper, confesó la infiltración de dineros provenientes del Cartel de Cali a la campaña electoral del actual jefe de gobierno, la acusación de Medina desembocó en lo que posteriormente se llamó el “Proceso 8000”. La negación rotunda de este hecho por parte del Gobierno, así como la absolución que dio el Congreso al presidente en la nueva institución denominada Comisión de Acusaciones, polarizaron al país en una forma tal, que la gobernabilidad se volvió un aspecto imposible.

“El país ahondó su crisis institucional, sus relaciones internacionales se deterioraron y la crisis económica se dejó sentir con todo su peso, como consecuencia obvia del violento proceso de apertura de la administración Gaviria y por la crisis política del gobierno Samper. Esta debilidad fue aprovechada por los grupos armados paraestatales que se fortalecieron durante toda la década y desafiaron audazmente al Estado, todo lo cual contribuyó al triunfo de Pastrana, quien con la bandera del cambio, logró vencer a Horacio Serpa, su contrincante, a pesar de pertenecer a un partido con muchos menos electores que el liberal y tener

muchísima menos experiencia política que el candidato derrotado” (Roll, 1993, p. 57).

En todo caso, es menester mencionar como un aspecto a destacar dentro de la administración de Ernesto Samper, la pretensión de reforma a la carta política que se intentó gestar en 1995. El ejecutivo, honrando la tradición reformista que había acompañado al país durante años, quiso destrabar la gobernabilidad a través de una propuesta modificatoria de la Constitución, sin embargo, la pretensión de reforma recayó acertadamente sobre uno de los aspectos que la Constitución de 1991 dejó con mucho que desear: El Sistema de Partidos Políticos.

A partir del Decreto 763 de 1995, se crea la “Comisión para el Estudio de la Reforma de los Partidos Políticos, adscrita al Ministerio de Gobierno, como organismo asesor del Gobierno Nacional” compuesta por 14 miembros pertenecientes a distintos sectores políticos y académicos; y el Ministro de Gobierno”, la cual tenía como objetivo el estudio detallado de los partidos políticos e identificar las necesidades de reforma, entregando un informe final a los 60 días de su convocatoria.

“Pero quizá el mayor acierto del Gobierno al fijar las tareas de la Comisión haya sido el de señalar sin rodeos cuáles eran los problemas básicos a combatir para hacer viable la Constitución: la falta de democracia interna de los partidos políticos, la infiltración del crimen organizado en la vida política nacional, la escasa transparencia de la actividad política, la ausencia de una verdadera oposición política y de las garantías para ejercerla y un importante grado de anarquización de la actividad legislativa” (Roll, 1993, p. 59).

De dicha comisión, no quedó más que el recuerdo, pues posterior al informe de la corporación, el Gobierno presentó ante el Congreso un proyecto de reforma constitucional, un proyecto de estatuto a la oposición y un proyecto de financiación de campañas; que no tuvieron suerte en las tribunas legislativas dada la gobernabilidad truncada con la que contaba el gobierno Samper, su falta de legitimidad era algo innegable (Roll, 1993).

Sin perjuicio de ello, durante el gobierno Samper se incorporó al debate nacional otro aspecto de gran relevancia: la posibilidad de instaurar unos diálogos de paz con la guerrilla de las FARC-EP. Dicha propuesta, contra todo pronóstico, contó con buenos vientos dentro de los sectores políticos del país y el Congreso concluyó en pleno otorgar al presidente facultades extraordinarias para llevar a feliz término un proceso de paz con las organizaciones al margen de la ley. Así las cosas, se expide la Ley 418 de 1997.

Dicha ley contaba con una serie de disposiciones que delimitaban el margen de acción del gobierno para llevar a cabo un proceso de paz, con disposiciones referentes a la atención de las víctimas, funcionamiento transitorio de sus representantes, la posibilidad de crear zonas de despeje en el territorio nacional y la concesión de indultos. Asimismo, dentro del texto final se incluyó un apartado que para los efectos de este escrito, es de especial atención; el título IV de la Ley contemplaba las “Sanciones por incumplimiento de las órdenes del presidente de la república en materia de orden público” en donde en justificación de las decisiones que el presidente tomara en pro del orden público y la convivencia, los alcaldes y gobernadores podían verse sancionados e incluso sustituidos por el presidente en caso de no atender las directrices nacionales que él otorgase; algo que a todas luces se extiende como una facultad exorbitante del ejecutivo en materia de descentralización y poder local.

Finalmente, otro aspecto a destacar durante este periodo fue la expedición por parte del Congreso del Acto Legislativo 1 del 16 de diciembre de 1997, por el cual se modifica el artículo 35 de la Constitución, posibilitando la extradición de colombianos al exterior por delitos no políticos.

Terminada entonces una presidencia que pasó de tropiezo a caída, para las elecciones del periodo presidencial 1998-2002, Horacio Serpa se lanzó a la candidatura de un partido liberal duramente golpeado, en contra del candidato conservador Andrés Pastrana Arango; siendo este último elegido presidente gracias a fructíferas alianzas con algunos liberales descontentos o autodenominados “colaboracionistas”, en donde Pastrana se abanderaba de agendas como la de la reforma política que no pudo triunfar y la instalación de un proceso de paz con las FARC-EP (Roll, 1993).

La presidencia de Andrés Pastrana comenzó sin mayor tropiezo, el presidente tenía el respaldo político que le faltaba a su antecesor, sin embargo, a la hora de materializar sus compromisos con la reforma a los partidos y el sistema electoral a través de un “paquete de reformas políticas” en donde se incluyó una propuesta de referendo, un acto legislativo y dos proyectos de ley; los mismos no tuvieron suerte en el Congreso y terminaron hundiéndose a finales de su trámite. No obstante, esta discusión sirvió para volver a poner sobre la mesa la instalación de unos diálogos de paz con las FARC-EP, guerrilla que había venido fortaleciéndose en los últimos años y que se situaba como uno de los grandes protagonistas en el conflicto armado interno.

En ese sentido, el Congreso expide la Ley 548 de 1999, la cual extiende la vigencia de la Ley 418 de 1997, prolongando las facultades extraordinarias que allí se contenían. En dicha investidura, Andrés Pastrana expide la Resolución Ejecutiva 85 de 1998 *“por la cual se declara la iniciación de un proceso de paz, se reconoce el carácter político de una organización armada y se señala una zona de distensión”*, estableciendo con el fin exclusivo de llevar a cabo los diálogos de paz con las FARC-EP, una zona de distensión en los municipios de Mesetas, La Uribe, La Macarena, Vista Hermosa y San Vicente del Caguán; en donde se replegarían las fuerzas armadas y se darían las garantías para la negociación.

A pesar de que el proceso de paz se recibió con el entusiasmo y apoyo de distintos sectores nacionales e internacionales, los diálogos se dieron en el marco de un conflicto armado que no cesó, las FARC aprovechándose del repliegue de la fuerza pública, aprovechó la zona de distensión para fortalecerse militar y logísticamente y empezar a ganar terreno hacia afuera de ella. Los diálogos fueron interrumpidos y reanudados en varias oportunidades durante los meses siguientes dado que las hostilidades no cesaban.

Finalmente y después de tres años de pocos avances, las FARC secuestraron al representante liberal Jorge Eduardo Gechem Turbay, siendo esta la excusa perfecta para terminar con unos diálogos que estaban destinados a fracasar. A través de la Resolución Ejecutiva 32 del 20 de febrero de 2002, Andrés Pastrana da por terminadas las negociaciones y por ende, el fin de la zona de distensión, ordenando la retoma del territorio a través de una intervención militar severa.

Fruto de estas circunstancias, la violencia y el narcotráfico incrementaron de manera exponencial y el fin lamentable de la mayor apuesta del gobierno no pudo desembocar en otra cosa que una crisis institucional severa que debilitó el accionar del Estado a lo largo del territorio. El repliegue de la presencia estatal y el fortalecimiento de grupos paramilitares a lo largo del país, se articularon con una economía que parecía no despegar y con la sensación de un Congreso inoperante, que puso en juego el crédito de los partidos políticos tradicionales. Adicionalmente, se gestaba en el mundo un nuevo fenómeno económico global alrededor de la lucha en contra del terrorismo, con Estados Unidos a la cabeza, que encuentra ebullición en Colombia por su inestabilidad social, política y económica en torno al narcotráfico.

Finalmente, vale la pena resaltar como un último aspecto de gran relevancia en el gobierno Pastrana, la expedición del Acto Legislativo 1 de 2001, el cual crea el Sistema General de Participaciones, allí se dispone que será el Gobierno en términos generales, quien decida sobre los recursos destinados a la prestación de los servicios del Estado en los departamentos, algo que a todas luces se constituye como una afrenta a la descentralización fiscal y a la posibilidad de las regiones de decidir sobre sus propios recursos, asimismo, se congeló el monto de apropiaciones de la ley anual de presupuestos para gastos generales hasta el año 2008.

Así las cosas, para las elecciones de presidente de 2002- 2006, aparece como uno de los principales críticos del gobierno Pastrana, el liberal disidente Álvaro Uribe Vélez. Aprovechando la deslegitimación política de los partidos tradicionales, Uribe se lanza como independiente a través del movimiento Primero Colombia, aventajando rápidamente a Horacio Serpa, candidato del partido Liberal, único contrincante que le podía hacer contrapeso.

Álvaro Uribe tuvo un apoyo impresionante en su carrera para presidente, eligiéndose como tal en la primera vuelta gracias a una agenda política que prometía una tolerancia cero con el terrorismo y las organizaciones armadas ilegales, lo que posteriormente se denominó como “la Seguridad Democrática”, se mostraba ante la opinión pública como “la mano dura”

que garantizaría la presencia del Estado en los territorios y traería consigo la tan anhelada seguridad.

“La gran habilidad de Uribe consistió en interpretar esa preocupación, armar una propuesta política y vendérsela al país con la bien pensada fórmula de la “Seguridad democrática”. Buena parte del éxito político del presidente Uribe proviene de su habilidad para interpretar algunos consensos básicos que fueron engendrados en Colombia durante las últimas dos décadas. Los largos e infructuosos años de El Caguán incubaron en el alma de los colombianos un profundo sentimiento antiguerrillero y una necesidad apremiante de seguridad” (García Villegas, 2009, pp. 59-60).

La agenda política del nuevo presidente recogió varios proyectos que quedaron pendientes en los gobiernos que lo antecedieron, como la necesidad de una reforma política. Sin embargo, la mayor apuesta política del gobierno fue la de un fortalecimiento en las capacidades coercitivas y la presencia territorial del Estado a través del fortalecimiento de las Fuerzas Armadas. Ello, blindó a Uribe con la garantía de legitimidad necesaria para impulsar en las tribunas legislativas distintas enmiendas constitucionales que fortalecieron la figura presidencial y determinaron hasta estos días el sistema político colombiano.

Álvaro Uribe convirtió la reforma constitucional en su principal herramienta para gobernar, aprovechando a las mayorías que lo seguían y un acérrimo apoyo en el Congreso, se encargó de promover por distintos medios la enmienda constitucional como una necesidad de ruptura con el pasado reciente, y el fomentar el acercamiento de la sociedad a las decisiones del Estado, con lo que a su vez, pretendería legitimar las decisiones de un ejecutivo cuestionado por su autoritarismo.

La primera victoria en su carrera por la reforma fue la expedición del Acto Legislativo 1 de 2003, el cual modificó el sistema electoral, de partidos y el funcionamiento del Congreso; implementando mecanismos como el umbral electoral, la cifra repartidora y la lista única partidista con voto preferente. Además de ello, permitió el nacimiento de nuevos partidos políticos a través de la solicitud al CNE por parte de un grupo de parlamentarios que hubiesen obtenido el 2% de los votos emitidos para Senado.

Posteriormente, confiando en la amplia popularidad del presidente, el gobierno decidió implementar su programa de gobierno a través de la convocatoria de un referendo constitucional para el día 25 de octubre del 2003, allí se planteaban 15 preguntas relacionadas con distintas materias electorales, pensionales y de rentas. Sin embargo, dicho referendo no fue exitoso por la falta de votos necesarios, siendo sólo aprobada la enmienda que evitaba que las personas condenadas por delitos de corrupción fueran elegidas popularmente.

“El referendo fue planteado por sus defensores como un plebiscito de apoyo al presidente Uribe a quien, dentro de nuestra tradición caudillista, lo consideran como el «salvador». Esto era innecesario por cuanto el actual presidente contó en las urnas con un apoyo claro y, por el contrario, estimular el clima unanimista es perjudicial para la democracia ya que podría ser una «tentación» para decisiones autoritarias.” (Vargas Velásquez, 2004, pp. 93).

Sin perjuicio de ello, la reforma a la constitución continuó su camino vía legislativa, la lucha en contra del terrorismo impulsó una serie de medidas relacionadas al derecho penal de enemigo, que no eran recibidas de la mejor manera por los pocos sectores opositores. Así las cosas, se expide el Acto Legislativo 2 de 2003, conocido como el “Estatuto Antiterrorista”; en él se disponía que “con el fin de prevenir la comisión de los actos terroristas” una ley estatutaria debía regular los casos en que las autoridades pudiesen obviar la reserva judicial para la interceptación de comunicaciones y correspondencia; limitar el derecho a la circulación y residencia; y pudiesen realizar detenciones, allanamientos y registros domiciliarios sin una intervención judicial previa.

Dicha reforma constitucional es la muestra de un claro intento de imposición del poder ejecutivo ante los otros poderes públicos. El presidente pretendía contar con facultades del todo exorbitantes para suplir competencias que son esencialmente de las autoridades judiciales, como lo serían conocer y autorizar detenciones e investigaciones en las que pueda verse comprometida la intimidad y demás derechos fundamentales de las personas.

En todo caso, tras un año de su expedición, la Corte Constitucional a través de Sentencia C-816 de 2004¹², declara la inexecutable del Acto Legislativo.

Todas estas propuestas de reforma y los álgidos movimientos políticos que ocasionaron en el país ya daban luces de las pretensiones reeleccionistas del presidente Uribe, así las cosas, ese mismo año, el Gobierno impulsa en el Congreso un proyecto de acto legislativo que pretendía implementar nuevamente la reelección presidencial. Después de múltiples debates que advertían sobre el riesgo institucional al que se sometería la estructura orgánica del poder, el Congreso expidió el Acto Legislativo 2 de 2004, el cual autorizaba la figura. Es ahora evidente, que dicha medida ocasionó un desequilibrio institucional dentro de la Constitución al impedir la alternancia del poder como elemento central de la democracia, toda vez que la misma ponía en riesgo el sistema de pesos y contrapesos y posteriormente haría extensiva la práctica reeleccionista hacia otros muchos cargos e instancias del orden nacional (Quinche, 2020). La Corte Constitucional declaró exequible dicha enmienda por medio de la Sentencia C-1040 de 2005.¹³

Uribe justificó la reforma a partir de la necesidad de concluir la lucha antiterrorista que se había empezado con la “Seguridad Democrática”, en donde él se erigía como la única salvación ante los peligros del terrorismo que su gobierno ya había comenzado a enfrentar. Es importante mencionar que aunado a las calidades personales de Uribe que lo hacían gozar de una inmensa popularidad a lo largo del país, la sensación de seguridad aumentó gracias a un constante despliegue de operaciones militares en contra de los grupos armados y el cubrimiento de ellos a través de una estrategia comunicativa a gran escala.

El Gobierno de Uribe de manera paralela intentó acercamientos de negociación con distintos grupos armados, siendo el acercamiento a las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en 2003¹⁴ el más fructífero de todos. Encabezadas por Salvatore Mancuso, las AUC

¹² CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-816 de 2004. Magistrado Ponente: Drs. Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Uprimny Yepes.

¹³ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-1040 de 2005. Magistrado Ponente: Drs. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Huberto Sierra Porto, Álvaro Tafur Gálvis, Clara Inés Vargas Hernández.

¹⁴ Ver “Acuerdo de Santa Fe de Ralito para contribuir a la paz de Colombia” firmado por el Gobierno de Colombia y las Autodefensas Unidas de Colombia -AUC- el 15 de julio de 2003.

acudieron a lo que se llamaron “*conversaciones de Santafé de Ralito*” para lograr un acuerdo de armisticio con el gobierno. Dichas conversaciones dieron ocasión a la tan cuestionada Ley de Justicia y Paz como el marco jurídico que reglaba el desescalamiento armado del grupo paramilitar; y finalmente, a su desmovilización final el 15 de agosto de 2006. En este punto es preciso resaltar el papel fundamental del presidente en la expedición de las leyes con las condiciones transitorias para la desarticulación del grupo paramilitar, fue el gobierno el encargado de tramitar las mismas en el Congreso y velar por su feliz término.

Así las cosas, Uribe contó con las condiciones más favorables para lanzar su segunda candidatura para las elecciones del año 2006, el país no contaba con ningún candidato contrincante que pudiera enfrentársele en la disputa electoral, sin embargo, fue el exmagistrado Carlos Gaviria quien más se le acercó. Álvaro Uribe fue reelegido el 28 de mayo de 2006 por un amplio margen, dando así continuidad a un sistema de gobierno que desde ya advertía de su carácter desestabilizante.

“Las tentaciones reeleccionistas, sumadas a otros proyectos de reforma constitucional y legal en marcha en el Congreso, parecen dar cuenta del deseo de configurar un nuevo tipo de régimen político. Se trataría de ir dibujando los trazos de un nuevo esquema presidencial caracterizado por un «presidencialismo imperial», en el cual se desdibuja la clásica división de poderes tan cara al discurso democrático, subordinándose al Ejecutivo con el argumento de que es la mejor fórmula para terminar la guerra interna y disciplinar a la sociedad, pero que realmente está tratando de instaurar un tipo de democracia restringida que se prolongue en el tiempo.” (Vargas Velásquez, 2004, pp. 96).

Comenzó entonces la segunda administración del presidente Uribe, al igual que la primera, con una álgida agenda de reforma constitucional, el mantenimiento de apoyos partidarios le permitió impulsar dentro del Congreso la expedición de reformas constitucionales como el Acto Legislativo 4 de 2007, que modificaba el Sistema General de Participaciones; y el Acto Legislativo 1 de 2009, que introdujo nuevas modificaciones al Congreso y al régimen electoral.

El nuevo periodo constitucional trajo consigo uno de los episodios más violentos de la historia del país, los continuos enfrentamientos con los distintos grupos armados ocasionaron serios problemas de desplazamiento interno y conflictividad social, y como consecuencia de ello, el abuso por distintos medios de la declaratoria de estado de emergencia por parte del ejecutivo.

Asimismo, en el intento de continuar en carrera por el poder, la coalición política del gobierno y en especial el recién formado Partido de la U, presentó el 10 de septiembre de 2008 un proyecto de ley que convocaría a un referendo constitucional con la intención de que la Carta permitiese una segunda reelección del presidente Uribe. Este proyecto fue presentado a través de una iniciativa ciudadana, respaldada por alrededor de cinco millones de firmas (Revista Semana, 2010), sin perjuicio de ello, la misma desde un inicio contó con vicios de trámite en puntos cruciales como en la validez de las firmas y en el trámite del proceso legislativo. A pesar de dichas complicaciones en su aprobación, el Congreso terminó dándole el sí al proyecto de ley que convocaba al referendo, pero en el examen posterior de la Corte Constitucional, la corporación declaró la misma contraria a la Carta dadas sus vicios insubsanables¹⁵; acabando definitivamente con la posibilidad del presidente de prolongar su mandato.

Sobre este punto es preciso resaltar el fenómeno conocido como “Parapolítica”, en donde la infiltración de grupos criminales en el Congreso y en la función pública llegó a niveles abismales, de los congresistas electos en el 2006, 59 fueron investigados por tener vínculos con grupos paramilitares; a través de distintas denuncias, la Corte Suprema de Justicia conoció de posibles prebendas de las cuales distintos congresistas y funcionarios públicos habrían sido beneficiarios, además de documentos que comprobaban la alianza de funcionarios con las AUC a través de la suscripción de distintos pactos de colaboración en regiones como Casanare, Atlántico, Córdoba y Caldas (López & Sevillano, 2008).

“Los diferentes pactos evidencian que la imposición de candidatos a todos los cargos y corporaciones de elección popular no tenían como objetivo sólo ganar

¹⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-141 de 2010, Magistrado Ponente: Dr. Humberto Sierra Porto.

representatividad política sino capturar las funciones de gobierno y estado que tendrían los candidatos que resultaran elegidos. De una parte, al conquistar posiciones locales y regionales podrían ascender más fácilmente a instancias nacionales, como en efecto lo lograron masivamente en el 2002 y 2006. De otro lado, podrían obtener protección e impunidad y por último podrían hacerse a varios negocios públicos y privados que diversificarían sus fuentes de ingreso y, en algunos casos, les permitirían incluso lavar más fácilmente los ingresos de negocios ilícitos” (López & Sevillano, 2008).

La mayoría de los funcionarios investigados por estos hechos eran parte del partido de gobierno, quienes se escudaron en que dichas acusaciones eran parte de un atentado en contra del presidente Uribe. Sin embargo, dicha inmersión criminal en el Estado se compaginó con escándalos anteriores que relacionaban a funcionarios de la administración y a la actividad legislativa con la ilegalidad; tales son los casos de Agro Ingreso Seguro y de la llamada “Yidispolítica”, en donde la representante a la Cámara Yidis Medina denunció que aceptó prebendas burocráticas para votar en favor del Acto Legislativo 2 de 2004, el cual autorizaba la reelección.

Tras una presidencia que saltaba de escándalo en escándalo, el fin de la segunda administración de Uribe se vio permeada por una debilidad institucional generalizada, la desconfianza en el Congreso y en general en los partidos políticos, volcó al país hacia una personalización absoluta del poder por parte del presidente, quien por su parte, negó todos los hechos delictivos que vinculaban a funcionarios de su gobierno con la criminalidad.

Aun así, la política de Seguridad Democrática continuó y tuvo importantes repercusiones, como es el caso de la de la “Operación Jaque”, operación militar que tuvo como resultado la liberación de 15 secuestrados de manos de las FARC, entre ellas la excandidata presidencial Ingrid Betancourt. Es aquí en donde cobra relevancia el Ministro de Defensa, Juan Manuel Santos; quien desde ese momento se erigía como el natural sucesor del presidente Uribe en la política de lucha en contra del narcotráfico y el terrorismo.

Así las cosas, para las elecciones presidenciales del año 2010, Juan Manuel Santos es seleccionado por el saliente presidente Uribe para continuar con las riendas de la política

de Seguridad Democrática, el primero a su vez, se valió de las alianzas político-institucionales y de los apoyos de distintos sectores sociales con los que contaba su antecesor, para aventajarse en una carrera presidencial que no encontró mayor contrincante que la recién gestada “Ola Verde” promovida por el exalcalde de Bogotá, Antanas Mockus.

Juan Manuel Santos es elegido presidente el 30 de mayo de 2010, a pesar de contar con escándalos de gran envergadura relacionados con su labor como Ministro de Defensa, tal como fue el caso de las denuncias por “Falsos Positivos” en el marco de la guerra en contra de las FARC. Santos comenzó su gobierno en los mismos términos que lo había hecho su antecesor, los enfrentamientos del ejército en contra de los grupos armados continuaron a lo largo del territorio, en particular con las FARC; los cuales dieron como resultado las operaciones militares “Sodoma” y “Odiseo”, en donde fueron asesinados los máximos jefes guerrilleros Jorge Briceño Suárez “Mono Jojoy” y Guillermo León “Alfonso Cano”, respectivamente.

Estas operaciones, calificadas como un éxito rotundo por parte del Gobierno, se vieron articuladas con una temprana agenda legislativa que incorporaba temas de vital relevancia como lo son el aumento en los controles por parte del ejecutivo de los recursos nacionales. Al igual que lo hicieron sus dos antecesores, el presidente impulsó la expedición del Acto Legislativo 5 de 2011, por medio del cual aumentó el poder del presidente sobre los recursos públicos al centralizar y canalizar gran parte de los dineros provenientes del Sistema General de Regalías al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación y al Fondo de Ahorro y Estabilización, ambos administrados por el ejecutivo. En ese sentido, nuevamente las regiones se vieron supeditadas al gobierno nacional para el manejo de los recursos que ellas mismas producían y por otro lado, esta situación marcó profundamente la brecha económica entre los departamentos del país.

Por otro lado, es menester mencionar la que fue sin duda la mayor apuesta política del presidente Santos en todo su gobierno, esto es la instalación de unos nuevos diálogos de paz con las FARC-EP. A partir de unas conversaciones exploratorias del gobierno con la guerrilla en el 2011, en donde esta última ya se encontraba debilitada económica y

militarmente; las dos partes deciden comenzar una mesa de negociación el 18 de octubre de 2012 en Oslo, Noruega.

La carrera de Santos hacia la reelección avanzó con la paz como estandarte, el presidente supo valerse del apoyo de la comunidad internacional y de los pocos puntos de acuerdo alcanzados en La Habana para tomar una posición de ventaja en relación a los otros candidatos. Asimismo, se encargó de construir una coalición partidaria con los partidos Liberal, Cambio Radical y una parte del Partido Conservador llamada “Unidad Nacional”,. Juan Manuel Santos es reelegido en segunda vuelta el 15 de julio de 2014 tras enfrentarse a Oscar Iván Zuluaga, candidato del Centro Democrático, en una reñida elección.

El segundo periodo de Juan Manuel Santos empezó nuevamente con una álgida agenda legislativa, con el compromiso electoral de llevar a feliz término un acuerdo con las FARC-EP; el gobierno tramita dentro del Congreso distintos proyectos de reforma tendientes a garantizar la implementación de los puntos de acuerdo que ya se habían alcanzado en la Habana. Para los efectos de este escrito, es importante resaltar la expedición de dos reformas constitucionales en particular: El Acto Legislativo 2 de 2015 y el Acto Legislativo 1 de 2016.

El Acto Legislativo 2 de 2015 conocida como “Reforma de equilibrio de poderes” consistió en una amplia modificación a la Carta Política, se centró principalmente en la nivelación de las cargas del sistema de pesos y contrapesos en las ramas del poder público, entre otras varias reformas, se eliminó la llamada “puerta giratoria” en la Rama Judicial, se crea una nueva curul en las corporaciones de elección popular que sería ocupada por el segundo candidato más votado de las elecciones para presidente, gobernadores y alcaldes; y fundamentalmente, el Acto Legislativo se ocupó de suprimir nuevamente la figura de la reelección presidencial dentro del ordenamiento constitucional.

Por su parte, el Acto Legislativo 1 de 2016 fue el encargado de implementar el procedimiento especial legislativo para la paz o también llamado “*Fast track*”, como la estrategia jurídica encargada de solucionar los largos términos a las que se debían someter las iniciativas legislativas concernientes a la implementación del Acuerdo de Paz. La reforma propuso que a iniciativa exclusiva del gobierno, el Congreso tramitaría los

proyectos de ley y de acto legislativo relacionados con esta materia de manera prioritaria y preferencial en un periodo de tiempo más corto, desplazando otros temas de la actividad legislativa.

Adicionalmente, se facultó transitoriamente al presidente para que dentro de los 180 días siguientes expidiera los decretos con fuerza de ley que tendrían por objeto “facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”¹⁶. Esto es a todas luces una ejemplificación del fuerte hiperpresidencialismo de las reformas constitucionales, en virtud del Proceso de Paz, el presidente estaba facultado para asumir funciones propias de otras ramas del poder público, prácticamente siendo este el único investido para legislar para la paz.

Finalmente y después de cuatro años, el 12 de mayo de 2016 el Gobierno y las FARC anuncian que llegaron a un “Acuerdo Final” y el siguiente 23 de junio firman un cese al fuego bilateral y definitivo. El acuerdo de paz fue presentado ante la opinión pública entre la incertidumbre de cuál sería mecanismo para su implementación e incorporación dentro del ordenamiento jurídico. Así las cosas, el gobierno paralelamente había tramitado dentro del Congreso la Ley Estatutaria 1806 de 2016 *“Por medio de la cual se regula el plebiscito para la refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”*, siendo este el mecanismo que no sólo blindaría jurídicamente el acuerdo de paz, sino que también sería el que lo dotaría de legitimidad, la Corte Constitucional en su control automático lo declaró exequible a través de Sentencia C-379 de 2016¹⁷.

“En ese contexto, las transiciones democráticamente legitimadas se adecuan a las exigencias jurídicas, políticas y éticas y son, además, las que mejor garantizan que el orden social y político fundado como consecuencia de la transición sea durable y no contenga gérmenes futuros de violencia. De hecho, este modelo consiste en el diseño de las medidas transicionales no sólo por vía de la negociación entre las cúpulas de

¹⁶ Artículo 2, Acto Legislativo 1 de 2016.

¹⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-379 de 2016. Magistrado Ponente: Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

los actores armados, sino también a través de discusiones sociales amplias e, inclusive, de formas de consulta a la ciudadanía, tales como plebiscitos o referendos. De esa manera, los procesos transicionales elaborados por medio de estos mecanismos garantizan la existencia de espacios de deliberación para todos los interesados en el conflicto y, al hacerlo, adquieren un alto grado de legitimidad, permiten alcanzar un consenso entre los diferentes sectores sociales y obtienen el apoyo internacional que resulta tan útil e importante en este tipo de procesos. (Uprimny, 2006, p. 36).

Así las cosas, el Acuerdo de Paz, fue sometido a consideración popular el 2 de octubre de 2016, teniendo sorprendentemente como resultado la no aprobación por parte de la ciudadanía. Fruto de este golpe profundo a la mayor apuesta del gobierno Santos, el presidente se vio obligado a entablar en ánimo conciliatorio, conversaciones con los sectores opositores dando como resultado la reforma a los Acuerdos ya pactados en la Habana, firmando nuevamente un pacto por la paz el día 24 de noviembre de 2016 en el Teatro Colón de Bogotá. Esta vez, el gobierno tramita vía “*fast track*” su total incorporación dentro del ordenamiento constitucional a través de lo que sería el Acto Legislativo 02 de 2017, en dónde se establece que los contenidos del acuerdo de paz firmado el 24 de noviembre, “serán parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final”, asimismo, las instituciones y autoridades del estado deberán velar por lo allí contenido. La Corte Constitucional declaró el mismo exequible a partir de la Sentencia C-630 de 2017.¹⁸

Así las cosas, finaliza el desarme e incorporación a la vida civil de una de las guerrillas más antiguas del mundo, lo que siguió del periodo presidencial se ocupó de la expedición de reformas constitucionales relativas a la implementación y salvaguarda de lo pactado en la Habana. De ello se pueden destacar el Acto Legislativo 1 de 2017, que creó el “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”; el Acto Legislativo 3 de 2017, que dispuso la creación de cinco curules nuevas tanto en la Cámara de Representantes

¹⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia -630 de 2017. Magistrados Ponentes: Drs. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo.

como en el Senado de la República, para antiguos miembros de las FARC durante dos cuatrienios; y el Acto Legislativo 3 de 2018, el cual permitió la creación de un nuevo partido político como componente de reintegración de los antiguos miembros de las FARC (Quinche, 2020).

5. Conclusiones finales

Como ya se advirtió anteriormente, es claro que la adaptación de un sistema político que no era del todo compatible con las prácticas políticas del país, significó también el acudir a la reforma constitucional como mecanismo de alivio social (Valencia Villa, 2010, p. 62). La construcción del Estado-Nación como eje central del constitucionalismo colombiano llevó a la instalación de una élite que se dividía en razón de los principios que debían guiar el nuevo modelo de nación independiente de la colonia española. Conservadores y liberales, encontraron como punto en común un carácter contramayoritario del ejercicio del poder.

El principal efecto de la adaptación del sistema presidencial en el país, fue la reconciliación de la pretensión de un poder centralizado y contramayoritario con el sistema de pesos y contrapesos que proponía el sistema presidencial clásico, en ese sentido, se propendió por la adaptación del sistema a través de “desequilibrar el sistema de equilibrios” (Gargarella, 2014, p.258) concediéndole mayores facultades al poder ejecutivo en comparación a las otras dos ramas del poder público.

Por otro lado, en un país en donde se buscó suplir la falta de una estructura política institucional a través de la implantación de modelos extranjeros en la constitución nacional, la positivización de las relaciones de poder a través de la constante reforma constitucional, fungió como una estrategia de auto-legitimación a través de los cuales los sectores dominantes han intentado crear un consenso y han logrado prevenir un cambio. La enmienda constitucional funge como un remedio para todos los males sociales, confiriendo a las decisiones políticas fruto de las pugnas de poder una apariencia de legitimidad y racionalidad.

“El proceso de construcción nacional, es decir, el esfuerzo de las clases dominantes y los partidos gobernantes para fundar y consolidar un aparato institucional capaz de controlar a la totalidad de la población sobre la totalidad del territorio del Estado-

Nación o Estado-nacional, en este caso mediante a importación e imposición al país de la ideología del constitucionalismo liberal o régimen republicano tal como ha sido administrada y prevalece en Estados Unidos y Francia desde la independencia y la revolución, respectivamente.

(...) El reformismo constitucional opera como un auténtico fetichismo jurídico, en el sentido de que reifica los lazos intersubjetivos y los convierte en moneda contractual, materia prima producción de poder que a la vez capital político y valor ideológico. Actúa también como machismo jurídico puesto que la mitológica voluntad del constituyente y legislador se erige en una instancia de enrarecimiento de todas las relaciones y de anulación de todas las contradicciones.” (Valencia Villa, 2010, pp. 53-63)

Se puede hablar entonces de la Constitución Política de 1886, como el primer gran pacto político entre élites conservadoras y liberales, en donde como ya se dijo, logró ponerle fin a los continuos enfrentamientos a lo largo del país, encontrando en el proyecto político de Núñez la solución concertada a las disputas políticas con las que cargaba el país en ese momento. (Tascón, 2000)

Gracias a esta alianza histórica, en Colombia se dio una conservadurización del mapa político nacional que hasta ese momento había sido predominantemente liberal. La nueva Constitución, llegaba para “reemplazar la anarquía por el orden”, consigna que Inmediatamente dejaba en claro las bases fundamentales que deberían guiar el texto de 1886: el modelo constitucional conservador, el cual quedó simbolizado como el de la “Cruz y la espada”, el de la religión y el orden (Gargarella, 2014, p.p. 31-37).

Este periodo se caracterizó por un exagerado centralismo político y una figura presidencial de características exorbitantes, todo ello basado en una desconfianza suprema a la ciudadanía, que repercutió en la limitación severa a los derechos políticos, ampliando por su parte, las libertades individuales que tenían relación con la vida civil. Las riendas de la construcción del Estado Nación se reservaban para una élite ilustrada que gozaba de un capital cultural y económico privilegiado en comparación con el resto de la sociedad, que legitimaba dicha condición a través del interés real por el rumbo de la nación. La Constitución de 1886 se erigió como el primer pacto político entre los partidos tradicionales,

los cuales desarrollaban crecientes necesidades económicas que los impulsaban a buscar a la centralización nacional del poder y a la alianza de los intereses de clase, por encima de las lealtades partidistas.

Así las cosas, se abandonó para siempre el modelo federalista en Colombia, la nueva constitución concentró las funciones decisorias en la nación y en el ejecutivo, despojando a los antiguos estados de cualquier tipo de capacidad de decisión. El fortalecimiento del ejecutivo es entonces, una consecuencia necesaria del retorno al centralismo, toda vez que, si no hay más que un soberano dentro del territorio, sólo puede haber un poder en el Estado, en este caso, el presidente.

El presidente contó con una presencia protagónica empezando por supuesto por un periodo constitucional extenso, la figura ejecutiva tenía plena competencia administrativa a lo largo del país, quedando facultado entonces para nombrar los designados del gobierno en los departamentos del país. Asimismo, la figura presidencial contaba con facultades extraordinarias amplias para poder legislar, podía intervenir en las funciones del Congreso a través de mecanismos como el derecho al veto de los proyectos de ley, contaba con una iniciativa de reforma constitucional amplia y particularmente al momento de su gestación, encontraba un sistema de partidos fragmentado que permitió el acercamiento pactista en relación a una figura presidencial que gozaba de una legitimidad amplia dada las características propias de Núñez.

Así las cosas, la Constitución de 1886 ha sido vista desde entonces como la fundamentación auténtica de la actual república, en el sentido de la plataforma doctrinal sobre la cual reposa el constitucionalismo colombiano del siglo XX (Tirado Mejía, 1989, p.p. 47-52), a partir de la expedición de la nueva carta, se restablece el autoritarismo, se desmantela el estado federal tras la reunificación del territorio y se propende por un presidencialismo fuerte; se busca un proteccionismo económico, y lo más importante en un sistema político autoritario: se busca la cooptación de la moral pública a partir de un estado enteramente confesional.

Más adelante en la historia constitucional del país, se ve cómo la reforma constitucional se transformó en garantía de legitimidad para el ejercicio del poder, la confianza en la norma se transformó en valor nacional y se identificó a la constitución como el único escenario

que determinaba las reglas de juego dentro del proceso de construcción del Estado-Nación. Así las cosas, los juegos de poder hicieron que el reformismo de la norma constitucional se interiorizara y fuera práctica fundamental en la construcción de las instituciones políticas.

Las reformas constitucionales de principio de siglo no fueron la excepción en el proceso de prevenir los levantamientos sociales y aliviar las crisis políticas, figuras presidenciales fuertes como la de Rafael Reyes encontraron en la reforma constitucional la herramienta perfecta para solventar las consecuencias de la guerra, la pobreza, la pérdida de Panamá y el desprestigio internacional ocasionado en los primeros años de la Constitución de 1886.

Reyes, a través de la declaratoria de un estado de sitio, encuentra en las pretensiones de reforma constitucional la garantía necesaria para poderse perpetuar en el poder. Al igual que Rafael Núñez, Reyes busca a través de la llamada "Concordia Nacional" alejarse de las lógicas de funcionamiento partidarias y así forjar su proyecto político desde el poder que le provee la investidura presidencial, el presidente se encargó de convocar a un cuerpo constituyente que de la manera más autocrática, pretendería satisfacer su voluntad política.

Ello fue el mayor ejemplo de los riesgos que conllevan el desbalance institucional en pro del presidente, tras un intento de perpetuarse en el poder que pretendía hacer nugatorias todas las decisiones de los demás órganos del poder público, los sectores políticos pretendieron por la implementación de límites al actuar del ejecutivo. La reforma constitucional de 1910 fue el primer ejemplo de la necesidad de limitar el poder presidencial en Colombia; esto se dio a través de la restricción progresiva de las facultades que ostentaba en la Carta Política de 1886, por ejemplo, la prohibición de la reelección inmediata, la garantía de una elección popular y la ampliación de la responsabilidad en sus actuaciones.

Así transcurrió un periodo conservador prolongado en la primera parte del siglo XX, que confió en la concentración del poder y el continuo pacto burocrático para garantizar la gobernabilidad, sin perjuicio de ello, la exclusión y los rezagos del elitismo político que fundó la carta política se hicieron evidentes, los nuevos sectores políticos incipientes fruto de la industrialización progresiva del país demandaban una real participación en las decisiones del Estado, asimismo, los fenómenos de violencia política que se gestaban a

lo largo del país, nuevamente hicieron necesaria la modificación de los principios constitucionales que guiarían a país.

La reforma de la constitución de 1886 era un anhelo del liberalismo, partido que volvía al poder con Alfonso López en 1934. Particularmente en esta época, el Partido Liberal, era una expresión política de variedad de clases y grupos sociales, que junto a nuevos actores y líderes políticos progresistas provenientes de masas industriales; fueron vistos como los gestores en la transformación de las instituciones políticas que conllevaría a la modernización del Estado y al cambio social (Samper Bernal, 1957, p.p.217-218).

En ese orden de ideas, en una estrategia de reconciliación con los nuevos sectores políticos que tomaban cada vez más fortaleza en el mapa político del país, López despliega una estrategia de captación política, planteando por primera vez una reforma esencialmente dogmática a la Constitución de 1886. López pretendió incluir a la causa social como un fin del Estado y el beneplácito del gobierno para la protección de los sectores populares a través de un proceso modernizador del Estado y las nuevas ciudadanías.

Sin perjuicio de ello, la reforma constitucional propuesta, lejos de construir un ataque a la estructura predominante, significó una captación estratégica de las fuerzas divergentes hacia ese modelo primordial. Eliminando la posibilidad de enfrentamientos de clase y procurando insertar al proletariado urbano dentro de los lindes de las lealtades convencionales, abriendo nuevamente el paso franco a los procesos de industrialización inducida y patrocinada por el Estado (Guillén Martínez, 2016).

Ello se hizo evidente a través de la incorporación de facultades como la intervención estatal en la economía, facultad que fortaleció la autoridad presidencial. El Estado encontró la posibilidad de intervenir, por mandato de la ley, en la explotación de empresas públicas y privadas, sin necesidad de una mayoría especial, como lo exigía la reforma constitucional de 1936 y además se permite la intervención gubernativa, forma que se desarrolla mediante decretos reglamentarios comunes” (Samper Bernal, 1957, p.250).

Posteriormente, el Plebiscito de 1957, modificó la organización y el ejercicio del poder público. Los partidos políticos tradicionales renunciaron al control hegemónico de ese

poder y acordaron un gobierno de responsabilidad compartida. Nuevamente a través de una salida pactista, se, excluyó definitivamente a las fuerzas políticas que no compaginaban con los partidos políticos tradicionales: no solo a las fuerzas sociales revolucionarias, sino también a las agrupaciones reformistas, el pacto entre liberales y conservadores, privó de todo tipo de derechos electorales y políticos de los ciudadanos no afiliados a los partidos oficiales.

Ello sin duda, acrecentó un fenómeno de violencia que ya venía en ascenso en el país, esta situación fomentó la conformación de las primeras guerrillas, que se distanciaban cada vez más de las estructuras políticas que los partidos políticos tradicionales se habían encargado de crear en las regiones a través de un consenso burocrático cerrado, que escaseaba de participación real.

Es preciso detenerse en lo que constituyó el fenómeno de violencia en la historia política colombiana, desde periodos muy tempranos, un fenómeno transversal de violencia se convirtió en el detonante de las distintas crisis de legitimidad y trajo consigo la inestabilidad de las instituciones, que como se ha venido destacando, fue solventado a través de la reforma constitucional destinada al fortalecimiento del ejecutivo como figura central de la organización del poder (Guillén Martínez, 2016, p.p. 425-428).

Ya desde años antes se advertía como una necesidad el fortalecimiento del ejecutivo colombiano a través de la tecnificación de las funciones del Estado. La reforma constitucional de 1968 fungió entonces como una acentuación del régimen presidencialista, dirigida a separar dentro del lenguaje constitucional las competencias del ejecutivo de las del Congreso, que se confundían cada vez más por la recurrente utilización de la figura del estado de sitio.

El fortalecimiento presidencial tuvo razón en la necesidad de las élites políticas de que la orientación económica del país fueran asunto exclusivo del gobierno de turno, casi hacia un cercamiento económico por parte del presidente. Dicha situación era alimentada desde el acercamiento del Estado a la clase empresarial quien era quien proveía de estabilidad y legitimidad a los gobiernos del Frente Nacional. Así las cosas, el fortalecimiento del

presidencialismo tecnocrático, casi autocrático, se convirtió en una nota distintiva del sistema constitucional (Valencia Villa, 2010, p.191).

Así las cosas, lo que se evidencia es una adaptabilidad del sistema presidencial a los distintos desafíos económicos, políticos y sociales que truncan la gobernabilidad y desarrollo del sistema político; el amolde del sistema a través de los espacios de reforma que le provee la constitución es la estrategia por excelencia, para evitar los conflictos que se presentan desde las discusiones dogmáticas que deben guiar a un estado, sin embargo, la modificación de la carta en dichos principios mantiene a su vez la estructura orgánica de poder que permite la autolegitimación del poder de los sectores dominantes.

“Lo que la realidad de la región presenta es, en suma, una cierta flexibilidad y capacidad de adaptación del sistema presidencial, en medio de inmensos desafíos económicos, sociales y políticos que están relacionados con el agotamiento de la estrategia de desarrollo cerrada, sustitutiva y estatista y con la implantación de la estrategia neoliberal de apertura, privatizaciones y desregulaciones” (Nohlen, 1998, p.17).

Sin perjuicio de ello, la finalización del siglo bajo los mismos parámetros verticales, autoritarios y con calidades desequilibrantes que se dieron con ocasión de la Constitución de 1886, dieron como resultado un incremento de la violencia a lo largo del territorio, los conflictos ocasionados por las tradicionales disputas de la tierra se vieron conjugados con el acenso de una nueva clase económica proveniente del narcotráfico internacional que rápidamente permeó los espacios de poder que la constitución proveía (Sánchez R., 1998).

En ese sentido, la Constitución de 1991, se planteó como estrategia reconciliadora que refundaría las bases de un nuevo Estado, ello a través de la incorporación de las distintas demandas sociales en el núcleo dogmático de la Carta Política. El reconocimiento plural de la ciudadanía y una amplia gama de derechos fundamentales harían frente a la profunda crisis social y económica que se presentaba a lo Largo del país. En común con otras constituciones contemporáneas de la región, la nueva carta política mantuvo una paradójica relación entre propender por una expansión de los derechos y la democratización de la sociedad; y ser una constitución que mantenía esa relación vertical de poder en donde el presidente tenía amplias facultades (Gargarella, 2014).

En ese sentido se entiende el proceso constitucional de finales de siglo, como un producto de esa reconciliación nacional que le hacía frente a la profunda tensión Estado-Sociedad con la reforma progresiva de las bases orientadoras de un Estado; honrando a la tradición reformista que acompañó a Colombia a lo largo del siglo XX, la reforma constitucional se sitúa como una estrategia de legitimación del poder, que permite la gobernabilidad y su vez actúa como la mejor manera de evitar un conflicto social (Valencia Villa, 2010, p. 62).

La Constitución de 1991 si bien fue la mayor apuesta de reforma doctrinal de los objetivos de un estado democrático de derecho, conservó formas características de un sistema de pesos y contrapesos desequilibrado en favor del presidente. Esto encuentra razón, por ejemplo, en el establecimiento de amplios mecanismos de reforma de la Constitución que en términos prácticos, obedecen a iniciativas presidenciales, ya sea a través del trámite ordinario ante el Congreso de la República a través de actos legislativos descrito en el artículo 375 de la Constitución; o la convocatoria a un referendo constitucional descrito en el artículo 378 de la Constitución.

Una característica común de la mayoría de esos actos legislativos en Colombia es que la iniciativa proviene del presidente de la República, y que el trámite y aprobación corresponde a los miembros de su partido, o a la coalición de partidos que lo apoyan. En términos más simples, el poder constituyente ha venido operando a iniciativa del presidente y se desarrolla por “los congresistas del presidente”, quienes aprueban sus iniciativas, llegando al extremo de someter una reforma constitucional a la sanción del presidente” (Quinche, 2020, pp. 8-9)

Por otro lado, el presidente conservó poderes excepcionales frente a las otras ramas del poder público, como la posibilidad de objetar los proyectos de ley discutidos en el Congreso, la posibilidad de terner los candidatos que compondrán la rama judicial, los organismos de control y la Fiscalía General de la Nación.

Asimismo, es preciso detenerse en lo que concierne a las bases materiales de un Estado, el presidente a lo largo de su desarrollo constitucional ha sido el encargado de dirigir la política económica del país y se ha reservado para sí mismo la decisión sobre los recursos destinados a la prestación de los servicios del Estado en los departamentos, algo que a

todas luces se constituye como una afrenta a la descentralización fiscal y a la posibilidad de las regiones de decidir sobre sus propios recursos.

Enmiendas como la creación y modificaciones del Sistema General de Participaciones y, más recientemente, del Sistema General de Regalías concentró el poder de decisión sobre los recursos públicos en la Presidencia de la República y las entidades dependientes de ella, hasta el punto de erosionar la descentralización y la autonomía territorial, que fueron formuladas como dos de los pilares fundamentales de la Constitución de 1991, lo que implica una regresión de gran magnitud.

Ahora bien, la figura del estado de excepción fue limitada o más bien perfilada en la Constitución de 1991, el presidente, en todo caso, quedó facultado para utilizarla en caso de considerar contener el desorden público interno y las emergencias sociales y económicas. La tradición de la ley marcial es un fenómeno conocido en la historia constitucional del país, el gobierno se ha valido de la misma para garantizar la gobernabilidad sin necesidad de acudir a las otras instancias de poder (Rodríguez R., 1977, p. 46-62). Situación que resulta como una de las mayores expresiones del hiperpresidencialismo colombiano. De cierto modo, esta figura constituye una alternativa de enmienda constitucional que funge como la estrategia de pacificación de las relaciones estado sociedad, pero que no necesariamente cuenta con la garantía de legitimidad con la que sí cuentan las enmiendas realizadas por otros medios constitucionales

Finalmente, en lo que concierne a una dimensión histórica, puede identificarse que la emisión sucesiva de reformas constitucionales, es el principal componente del constitucionalismo colombiano, y por lo tanto la mayor ejemplificación del hiperpresidencialismo del país. El mismo se manifiesta de una forma constante y recae siempre sobre los mismos puntos, principalmente la relación legislativo-ejecutivo, la desconcentración administrativa y la potestad ampliada del presidente, en aspectos específicos como la administración de los recursos públicos.

En este sentido, no ha acontecido la transformación de la Constitución Política, sino que los presidentes han focalizado el ejercicio del poder de reforma alrededor de las particularidades transitorias que garantizan su gobernabilidad. Puede decirse entonces, que fenómenos como el hiperpresidencialismo latinoamericano, ha convertido a las

constituciones en un reglamento constitucional más que en un nodo fundacional del Estado, las disposiciones allí contenidas, se entienden de carácter transitorio o provisional ya que la reforma coyuntural siempre será una opción para gobernar y legitimar las decisiones políticas del ejecutivo.

Bibliografía

1. ARCHER, R. Y SHUGART, M. (2002). *“El potencial desaprovechado del predominio presidencial en Colombia”*. En Mainwaring y S. Shugart (Comps.), *“Presidencialismo y democracia en América Latina”*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Paidós.
2. BOHÓRQUEZ MONTOYA, Juan Pablo. (2001). *“Concepciones Políticas en la Constituyente de 1991”*. Medellín, Colombia: Dirección editorial Delimiro Moreno.
3. CHALCO, José Francisco. (2019). *“Hiperpresidencialismo y principio democrático en Ecuador”*. Quito, Ecuador. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
4. DE TRAZEGNIES, Fernando. (1981) *“Ciraco de Urtecho, litigante por amor; Reflexiones sobre la polivalencia tácita del razonamiento jurídico”*. Universidad Católica del Perú, Lima. Perú.
5. DUQUE CORREA, María Cristina. (2007). *“Historia del Constitucionalismo Colombiano”*. Medellín, Colombia: Serie Editorial CES.
6. GARCÍA VILLEGAS. Mauricio. (2009). *“Caracterización del régimen político colombiano (1956-2008)”* en *“Mayorías sin democracia. Desequilibrio de poderes y Estado de Derecho en Colombia, 2002-2009”*. Bogotá, Colombia: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
7. GARGARELLA, Roberto. (2014) *“La sala de máquinas de la constitución: Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)”*. Buenos Aires, Argentina: Katz Editores.
8. GOMEZ LATORRE, Armando. (1991). *“La reforma del plebiscito, 1957”*. Bogotá, Colombia: Diario EL TIEMPO. Recuperado de de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-48326> el 25 de noviembre de 2020.
9. GONZALEZ, Fernán, (2008) *“¿Una historia violenta? Continuidades y rupturas de la violencia política en las guerras civiles del siglo XIX y la violencia del siglo XX”*, en *“Historia de las Ideas Políticas en Colombia”*. Bogotá, Colombia: Taurus – Instituto de Estudios Sociales y Culturales Pensar-Pontificia Universidad Javeriana.
10. GONZALEZ POSSO, Camilo. (2013). *“Plebiscito, Frente Nacional y guerra antiinsurgente”*. Bogotá, Colombia: Centro de Memoria, Paz y Reconciliación.
11. GUILLÉN MARTINEZ, Fernando. (2016) *“El poder político en Colombia”*. Bogotá, Colombia: Segunda edición, Editorial Ariel.
12. GUILLEN MARTINEZ, Fernando. (1986). *“La Regeneración, Primer Frente Nacional”*. Bogotá, Colombia: Carlos Valencia Editores.
13. HENAO HIDRÓN. Javier. (1971). *“La Reforma Constitucional de 1968”* en *“Estudios De Derecho Vol 30”*. Medellín, Colombia: Universidad de Antioquia.

14. HERRÁN, V. (2001). *“El otorgamiento de facultades extraordinarias”*. Bogotá, Colombia: Facultad de Ciencias Jurídicas, Pontificia Universidad Javeriana.
15. JARAMILLO., Juan Fernando. (2007). *“La Constitución de 1991: un análisis de sus aportes desde una perspectiva histórica”* en *“Revista Pensamiento Jurídico, No 20”*. Bogotá D.C., Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
16. LEAL BUITRAGO, Francisco. (2002). *“El sistema político colombiano y su mediación por la violencia”*. Bogotá, Colombia. Pp. 7-6.
17. LINZ, Juan & NOHLEN, Dieter. (1993) *“Reformas al presidencialismo en América Latina: Presidencialismo vs. Parlamentarismo”*. Caracas, Venezuela: Editorial Jurídica Venezolana.
18. LONDOÑO VÉLEZ. Omaira. (2011). *“El territorio y las reformas constitucional de Rafael Reyes”*. Santiago de Cali, Colombia: Revista Criterio Jurídico.
19. LÓPEZ, Claudia & SEVILLANO, Oscar. (2008). *“Balance político de la parapolítica”*. Bogotá, Colombia: Observatorio del Conflicto Armado, Corporación Nuevo Arco Iris.. Recuperado de:
<https://cronicon.net/paginas/juicioauribe/img/Balance%20de%20la%20Parapol%E Dtica.pdf>
20. LÓPEZ, Leandro. *“Hiperpresidencialismo y calidad democrática en Argentina”*. Buenos Aires, Argentina: UNNOBA-UNLP.
21. MEDELLÍN TORRES, Pedro. (2006). *“El presidente sitiado: ingobernabilidad y erosión del poder presidencial en Colombia”*. Bogotá, Colombia: Editorial Planeta.
22. MONSALVE, Sofía y SOTTOLI, Susana. (1999). *“El enfoque histórico empírico en comparación”* en NOHLEN, Dieter. *“Sistema de Gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico”*. Ciudad de México, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fundación Friedrich Naumann.
23. NINO, Carlos Santiago. (2013). *“Fundamentos de derecho constitucional. Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional”*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Astrea.
24. NINO, Carlos Santiago. (1997). *“La constitución de la democracia deliberativa”*. Barcelona, España: Gedisa Editorial
25. NOHLEN, Dieter. (1998). *“Presidencialismo versus parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos”* en *“El presidencialismo Renovado, Instituciones y cambio político en América Latina”*. Caracas, Venezuela: Editorial Nueva Sociedad.
26. ORTIZ GUTIERREZ, Julio César. (2009). *“Los regímenes presidenciales y el derecho constitucional de la economía y de la hacienda pública”* en *“la Democracia Constitucional en América Latina y las evoluciones recientes del presidencialismo”*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia, Instituto Latinoamericano de Derecho Constitucional.
27. OTERO BAHAMON, Silvia & GONZALEZ, Fernán. (2006) *“La presencia diferenciada del Estado: un desafío a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza”*. Bogotá, Colombia: Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza. Recuperado de: <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-237.html>, el 12/11/2016.
28. PALACIOS, Marco & SAFFORD, Frank. (2012). *“Historia de Colombia. País fragmentado, sociedad dividida”*. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes, Facultad de Administración. Ediciones Uniandes.

29. PEREIRA LARRAÍN, Teresa. (1980). *“El pensamiento de una generación de historiadores hispanoamericanos: Alberto Edwards, Ernesto Quesada y Laureano Vallenilla”* en *“Revista Historia Vol. 15”*. Santiago de Chile, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
30. POMBO, Manuel & GUERRA, José Joaquín. (1951). *“Constituciones de Colombia recopiladas y precedidas de una breve reseña histórica”*. Montevideo, Uruguay: Biblioteca Popular de Cultura Colombiana.
31. QUINCHE RAMÍREZ, Manuel Fernando. (2020) *“Las reformas a la Constitución. Presidencialismo, circularidad y regresión”* en *“Revista Universitas Vol. 69”*. Bogotá, Colombia: Universidad Javeriana.
32. RESTREPO, Carlos Eugenio. (1972) *“Orientación republicana: Tomo I”* Bogotá, Colombia: Banco Popular. (Restrepo, 1972, p. 108).
33. RODRÍGUEZ R. David, (2013). *“Entre memoria e historia: relatos sobre la Asamblea Nacional Constituyente, una mirada de larga duración”* en *“Pensamiento Jurídico 38”*. Bogotá, Colombia: Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia.
34. RODRIGUEZ R., Libardo. (1977) *“Los actos del ejecutivo en el derecho colombiano”*. Bogotá, Colombia: Editorial Temis.
35. ROLL, David. (1993). *“Ingeniería institucional y dinámica del cambio político en Colombia, a propósito de la propuesta de reforma política que intento el Gobierno Pastrana”* en *“Revista Pensamiento Jurídico No. 11”*. Bogotá, Colombia: Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia.
36. SAMPER BERNAL, Gustavo. (1957). *“Breve historia constitucional y política de Colombia”*. Bogotá, Colombia: Litografía Colombia S.A.
37. SÁNCHEZ ORREGO, Cristóbal. (2015). *“Iusnaturalismo contemporáneo”* en *“Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho”*. Ciudad de México, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
38. SÁNCHEZ, Ricardo. (2012). *“Bonapartismo presidencial y neo respisce polum”*. Bogotá, Colombia: Editorial Ibáñez.
39. SÁNCHEZ, Ricardo. (1998) *“Política y constitución”* en *“Colección 30 años Universidad Central”*. Bogotá, Colombia: Ediciones Fundación Universidad Central.
40. SARABIA BETTER, Arturo. (2003). *“La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 en Reformas Políticas en Colombia, del plebiscito de 1957 al referendo del 2003”*. Bogotá, Colombia: Grupo Editorial Norma. 65-104
41. SARTORI, Giovanni. (2011). *“Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados”*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
42. SHUGART, Matthew & MAINWARING, Scott. (2002). *“Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate”* en *“Presidencialismo y democracia en América Latina”*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Paidós.
43. SIERRA PORTO, Humberto. (1998). *“Concepto y tipos de leyes en la Constitución colombiana”*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
44. TASCÓN, Tulio Enrique. (2000). *“Historia del derecho constitucional colombiano”*. Pereira, Colombia: Edición Especial.

45. TIRADO MEJIA, Álvaro. (1989). *"Nueva Historia de Colombia. Tomo I"*. Bogotá, Colombia: Editorial Planeta.
46. TIRADO MEJIA, Álvaro. (2001) *"Aspectos sociopolíticos del primer gobierno de Alfonso López Pumarejo"*, en *"El Siglo Pasado"*. Bogotá, Colombia: Red Multibanca Colpatria-CEREC.
47. UPRIMNY, Rodrigo. (2006). *"¿Justicia transicional sin transición?"*. Bogotá, Colombia: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
48. UPRIMNY YEPES, Rodrigo & SÁNCHEZ, Luz María. (2012). *"Tres décadas de transformaciones constitucionales en América Latina: balance y perspectivas"*, Bogotá D.C., Colombia.
49. URIBE VARGAS, Diego. (1992). *"La Constitución de 1991 y el Ideario Liberal"*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia, Unibiblos.
50. VALENCIA VILLA, Hernando. (2010). *"Cartas de batalla: una crítica del constitucionalismo colombiano"*. Bogotá D.C., Colombia: Panamericana Editorial.
51. VALLENILLA LANZ, Laureano. (1991). *"Cesarismo democrático y otros textos"*. Caracas, Venezuela: Biblioteca Ayacucho.
52. VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo. (2004). *"El gobierno de Álvaro Uribe: proyecto y resultados. Políticas, estrategias y doctrinas"* en *"Revista Nueva Sociedad, Num. 192"*. Buenos Aires, Argentina.
53. VÁSQUEZ CARRIZOSA, Alfredo. (1985) *"El poder presidencial en Colombia: La crisis permanente del derecho constitucional"*. Bogotá, Colombia: Enrique Dobry Editores.
54. VELÁSQUEZ GAVILANES, Raúl & GÓMEZ ROJAS, Ana Carolina. (2010). *"Definición y factores del ultrapresidencialismo: hacia la construcción de un problema de política pública"*, en *"Desafíos, Vol. 22 No. 2"*, Bogotá D.C., Colombia: Universidad del Rosario.
55. VIDAL PERDOMO, Jaime. (2017). *"Derecho Constitucional General e instituciones políticas colombianas"*. Bogotá, Colombia: Universidad de Medellín, Editorial Legis.
56. VIDAL PERDOMO, Jaime. (1970) *"Historia de la reforma constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos"*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
57. YOUNES MORENO, Diego. (2016). *"Derecho Constitucional Colombiano"*. Bogotá, Colombia: Legis.

PRENSA

1. REVISTA SEMANA. (25 de febrero de 2010). *"Referendo: historia de una causa perdida"*. Revista Semana. Recuperado de <https://www.semana.com/politica/articulo/referendo-historia-causa-perdida/113678-3/>.

NORMATIVIDAD

1. Constitución Política de Colombia de 1886.
2. Acto Legislativo 8 del 13 de abril de 1905
3. Acto Legislativo 1 del 28 de mayo de 1910.
4. Acto Legislativo 1 del 16 de febrero de 1945.
5. Acto Legislativo 1 del 16 de febrero de 1945.
6. Decreto legislativo n.º 0247, 4 de octubre, 1957
7. Acto legislativo 1 de 1968.

8. Acto Legislativo 1 de 2016.

JURISPRUDENCIA

1. CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-180 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara.
2. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-511 de 1992. Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.
3. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-619 de 2003. Magistrada Ponente: Dra. Clara Inés Vargas Hernández
4. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-939 de 2002. Magistrado Ponente Dr. Eduardo Montealegre Lynett.
5. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-802 de 2002. Magistrado Ponente Dr. Jaime Córdoba Triviño.
6. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-200 de 2002. Magistrado Ponente Dr. Álvaro Tafur Galvis.
7. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 136 de 1999. Magistrado Ponente Dr. José Gregorio Hernández Galindo.
8. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-122 de 1997. Magistrado Ponente Drs. Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz.
9. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-816 de 2004. Magistrado Ponente: Drs. Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Uprimny Yepes.
10. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-1040 de 2005. Magistrado Ponente: Drs. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Huberto Sierra Porto, Álvaro Tafur Gálvis, Clara Inés Vargas Hernández.
11. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-141 de 2010, Magistrado Ponente: Dr. Humberto Sierra Porto.
12. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-379 de 2016. Magistrado Ponente: Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.
13. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia -630 de 2017. Magistrados Ponentes: Drs. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo.