

# COLOMBIA Y SU REVOLUCION PACIFICA. LA NUEVA CONSTITUCION DEL 5 DE JULIO DE 1991. INICIO DE UN MARCO INSTITUCIONAL DENTRO DE UN CONTEXTO POLITICO PLURALISTA

Por ELVYRA ELENA PABON TARANTINO

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. PROCESO LEGAL PARA LLEGAR A LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1991. FUNCIONAMIENTO DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE: 1. *Elecciones presidenciales de 1990*. 2. *Elecciones para la Constituyente*. 3. *Funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente*: A) Tramitación de la reforma constitucional. B) Gráfico sobre el funcionamiento de la Asamblea Constituyente.—III. DERROTAS DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN: 1. *Construcción de una democracia participativa. Nueva legitimidad del Estado*. 2. *Expedición de una carta de derechos. Lucha contra la arbitrariedad y la búsqueda de la paz*. 3. *Instituciones fuertes capaces de solucionar los problemas que aquejan a un Estado debilitado*: A) El pluralismo más representativo, vital y equilibrado; B) Reforma del Congreso; C) Dignificación y robustecimiento de la justicia; D) El estado de sitio. 4. *Replanteamiento de la separación de poderes*. 5. *Avances hacia la federalización*. 6. *Modernización de la economía*.—IV. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DENTRO DE UN CONTEXTO POLÍTICO PLURALISTA: 1. *De la participación democrática y de los partidos políticos. Democracia participativa por democracia representativa*: A) Las elecciones y la organización electoral; B) La reforma de la Constitución. 2. *Carta de Derechos. Búsqueda de la paz*. 3. *Instituciones fuertes y recomposición de la separación de poderes*.—V. DIGNIFICACIÓN Y ROBUSTECIMIENTO DE LA JUSTICIA: 1. *Rama judicial*.—VI. ORGANISMOS DE CONTROL.—VII. AVANCES HACIA LA FEDERALIZACIÓN: 1. *Entidades territoriales*. 2. *Régimen departamental (cap. 2, art. 299 CP)*. 3. *Régimen municipal (cap. 3)*. 4. *Régimen especial (cap. 4)*.—VIII. MODERNIZACIÓN DE LA ECONOMÍA: 1. *Régimen económico*. 2. *Los planes de desarrollo*.—IX. PRIMER PROCESO ELECTORAL EN EL MARCO DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN. ELECCIONES PARA CONGRESO Y GOBERNADORES DEPARTAMENTALES.—X. CONCLUSIÓN.—ANEXOS.—BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCION

La Constitución política de 1886, pese a sus sucesivas reformas, estaba plagada en sus textos de anacronismos, de condenas, de instituciones obsoletas, de alusiones a fenómenos políticos y jurídicos ya superados, pero que seguían figurando en el texto como una rémora que los reformadores de turno jamás se atrevieron a remover. Los constituyentes de 1991 debieron realizar una verdadera labor de leñadores para poder desbrozar el camino, dejando de la obsoleta Constitución de 1886 sólo lo esencial.

En la larga vida republicana de Colombia, catorce constituyentes han funcionado en su historia; sin embargo, sólo tres son dignas de un pequeño y breve análisis.

Muerto el Libertador, la Gran Colombia carecía de razón de ser. El Congreso de 1830, llamado «Admirable», y que de tal no tuvo sino el nombre, después de aceptar la renuncia de Bolívar, procedió a dictar una nueva Constitución. Esta nueva Carta nació de hecho muerta, porque había sido elaborada para una gran nación (Gran Colombia) en proceso de desmembramiento: Venezuela y Ecuador habían iniciado la definitiva separación.

En 1831, Domingo Caicedo, en calidad de presidente interino de la República, convocó la Convención Neogranadina ante el vacío institucional existente al haber expirado la vigencia de la Constitución de Cúcuta (1821) y la del Congreso Admirable (1830). Obra fundamental de aquella Asamblea Constituyente fue la Carta de 1832, que definió: «Las provincias del centro de Colombia forman un estado con el nombre de Nueva Granada» (1). De corte centralista, la Carta recabó en la división tripartita del poder público, el Congreso bicameral y el trienio para el ejercicio presidencial.

Ante el enfrentamiento del caudillismo castrense y el Estado de Derecho, en lo que se dio por llamar la Revolución Triunfante de 1860 (2), surgió la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente de 1861 (25 de agosto), obstruyéndole el paso a la dictadura que se avecinaba. De esta Asamblea Nacional Constituyente surgió la Constitución de Río Negro del 1 de mayo de 1863, que ordenó el mandato presidencial por dos años, frustrando la ambición cesarista del general Mosquera de perpetuarse en el poder.

La Constitución de Río Negro duró escasos veinticinco años. En 1866, derrotada la revolución liberal y con la exclusión de este partido, el conserva-

(1) DIEGO URIBE VARGAS: *Las Constituciones de Colombia*, 4 vols., Madrid, 1977.

(2) La llamada Revolución Triunfante fue el levantamiento de los generales liberales José Hilario López y José María Obando, comandados por el general Tomás Cipriano de Mosquera, contra el gobierno conservador legítimamente constituido, representado en la persona de Mariano Ospina Rodríguez.

durismo regenerador implantó la Constitución que rigió los destinos de Colombia hasta el 5 de julio de 1991.

El presidente de la República Rafael Núñez, por decreto de 10 de septiembre de 1886, convocó el Consejo Nacional de Delegatarios o Consejo Nacional Legislativo, constituido, según los designios de la maquinaria oficial, por dieciocho delegatarios nuñistas. La mitad eran legítimos y auténticos conservadores, pero la otra mitad, para guardar las apariencias y despistar la historia y la opinión pública, también eran conservadores, pero de nuevo cuño. Se hacían llamar «independientes», esto es, liberales arrepentidos y que ahora, ante la gran oportunidad, se habían subido al carruaje victorioso de la Regeneración (3).

El sumiso Consejo Nacional Legislativo permitió al ideólogo y doctrinario ortodoxo más brillante del regeneracionismo, don Miguel Antonio Caro, crear el texto constitucional de 1886. No es erróneo afirmar que Miguel Antonio Caro fue la Constitución de 1886. Esta sufrió un promedio de diecisiete reformas:

- 1888 Se definieron las facultades presidenciales en relación al orden público.
- 1890 Se define el régimen especial por el cual se regiría el Departamento de Panamá.
- 1905 Se acentúa el centralismo y el robustecimiento del Ejecutivo, ampliando el período de mandato (seis años) y facultades profesionales.
- 1910 Se establece que sólo a la Corte Suprema de Justicia le corresponde la guardia de la integridad constitucional. La forma de república unitaria se refuerza, vigoriza la nacionalidad, establece la elección de senadores para un período de cuatro años, uno por cada 120.000 habitantes, y elegidos por los Consejos electorales, cuyos miembros eran designados por las Asambleas departamentales.
- 1914 La reforma de la Carta permite crear el Tribunal de lo Contencioso.
- 1918 El establecimiento de la libertad de maestría, quitándole protagonismo al Estado en este campo.

Las reformas de 1921, 1924, 1930, 1931-1932, 1938, 1947, 1959, 1960 y 1977 pueden considerarse como *actos legislativos* (reformas constitucionales) de menor entidad cuantitativa o cualitativa. No así las reformas de 1910,

---

(3) Este período histórico (1880-1900) se caracterizó como una época de cambios, de agitación social, de crisis económica. La Regeneración, puesta en marcha por Rafael Núñez, puede considerarse como la instauración de un orden matizadamente burgués con rasgos arcaicos. Consolidó el poder de las clases propietarias y comerciales de Colombia; acentuó el autoritarismo, aumentando los poderes del presidente. En este ambiente conservador nació la Constitución política de 1886.

1936, 1945, 1957 (plebiscito) y 1968, que pueden calificarse como *Grandes Reformas*.

Dentro del contexto de las principales reformas constitucionales antes enunciadas, y analizada brevemente, caben destacar las reformas de:

- 1936 Se repudia el viejo programa federal, y en su lugar se define una descentralización más acorde con el sistema unitario imperante. La autoridad del Ejecutivo se robustece, ampliándose el intervencionismo estatal.
- 1945 1) Puede definirse como una reforma orgánica, ya que reglamenta el funcionamiento de los órganos del Estado. 2) Se establece un solo designado (4). 3) Implanta la elección popular directa a razón de uno por cada 190.000 habitantes. 4) Permite la creación de las Comisiones parlamentarias. 5) Nacen los Departamentos administrativos. 6) Refuerza el Ejecutivo (régimen presidencialista) frente al Legislativo (Parlamento bicameral). 7) Se institucionalizó a Bogotá capital de la República como Distrito Especial.
- 1957 Se convocó el primer domingo del mes de diciembre de 1957 a los mayores de veintiún años, hombres y mujeres, para que mediante un plebiscito aprobaran los acuerdos suscritos por los dos partidos políticos colombianos (liberal y conservador), en donde se establecía la alternancia en el poder cada cuatro años de las dos formaciones partidarias (liberal y conservadora), participando ambas en forma equitativa en el reparto burocrático. Esta fórmula se denominó *Frente Nacional* (5).
- 1968 Puede considerarse como una reforma en profundidad de la vieja y paquidérmica Constitución de 1886: fueron 138 los artículos reformados. La reforma de 1968, como es bien reconocido, se debió al ex presidente Carlos Lleras Restrepo, quien señaló que ésta se llevaría a efecto siguiendo la tramitación señalada por la Constitución, es decir, el Congreso de la República. De dicha reforma se destacará:
1. Se crea en el artículo 122 el Estado de Emergencia Económica, mediante el cual se dan poderes extraordinarios al presidente de la República para, con la firma de los ministros, expedir decretos

---

(4) El designado en Colombia tiene como función reemplazar al presidente en caso de ausencia temporal o definitiva. Esta figura dejará de existir en 1994, cuando entre en vigor la Constitución de 1991, que introdujo la figura del vicepresidente.

(5) En la llamada Declaración de Benidorm (pacto de marzo) y en el Pacto de Sitges, cuyos protagonistas fueron Alberto Lleras Camargo (liberal y primer presidente de la República en el marco del Frente Nacional) y el ex presidente Laureano Gómez (conservador), se justifica la creación del Frente Nacional como una «necesidad de volver a crear la República»; «restablecer las instituciones abolidas»; «hacer regresar la nación a las instituciones». Fue en esas dos localidades españolas, la valenciana y la catalana, donde nació este sistema de alternancia en el poder cada cuatro años de los dos partidos liberales colombianos, desempeñando una vez más España un papel preponderante en los procesos pacificadores de los países iberoamericanos.

relacionados con el orden económico cuando las circunstancias perturben en forma grave e inminente el orden económico. Dicho Estado de Emergencia Económica no podrá exceder de noventa días al año. El presidente se convierte en legislador extraordinario con la finalidad de confirmar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. La emergencia económica nació con la enmienda de 1968, como institución con vida propia, deslindada del tradicional estado de sitio que regulaba la Constitución de 1886 (6).

2. Se mantiene hasta 1974 el fin de la alternancia obligatoria de los dos partidos políticos en la presidencia de la República, pero se permite que, desde 1970, los dos partidos tradicionales (liberal y conservador) se presenten bajo sus propias denominaciones en las elecciones para Asambleas departamentales y Consejos municipales, y a partir de 1974, para las elecciones parlamentarias, desapareciendo a partir de esa fecha la paridad política en las corporaciones públicas; existirá la representación proporcional de todas las tendencias políticas, y el sistema de cociente electoral que habrá de aplicarse garantizará mucho mejor que antes de la reforma la representación de las minorías.
3. Se retoma el principio de las simples mayorías absolutas en las corporaciones públicas, excepto ciertas materias taxativamente enumeradas.
4. Las reformas constitucionales se denominarán en el artículo 218, con evidente propiedad, como *actos legislativos* (7). Para su aprobación se requerirán dos legislaturas ordinarias, exigiéndose en la primera la aprobación por mayoría relativa de votos y en la segunda por mayoría absoluta. Con esta reforma, el constituyente primario (pueblo) renuncia a un derecho inalienable en el sistema democrático, delegando la función constituyente al Congreso en forma exclusiva y excluyente, de manera que no puede subdelegarlo mediante la creación de una Asamblea Nacional Constituyente.
5. En cuanto al sistema presidencial, la reforma de 1968 introduce un ejecutivo plural y se robustece el presidencialismo. Lleras Restrepo justificaba así este hecho: «... pero, sobre todo, hay que reafirmar y fortalecer el régimen presidencial para salvar la democracia. Los gobiernos débiles y anarquizados son el preludio de las dictaduras...» (8).

---

(6) El Estado de Emergencia Económica se conservó en la Constitución de 1991, estableciéndose un mayor control del Congreso sobre la actuación presidencial en la materia.

(7) Es apropiado dicho nombre porque son actos del Congreso, órgano encargado de legislar.

(8) CARLOS LLERAS RESTREPO: *Mensaje presidencial*, tomo IV, anexo I, vol. 2, Bogotá (Colombia), Imprenta Nacional, 1967, pag. 8.

Retomando el tema de la nueva Constitución colombiana del 5 de julio de 1991, puede afirmarse que su nacimiento obedeció, entre otros, al problema de que en Colombia la soberanía del Estado no se ejerce sobre la totalidad del territorio nacional. Preservar el orden público sin la presencia del Estado fue milagroso durante la colonización, cuando la gente, guiada por su fe ciega, creía que el monarca español era el representante de Dios en la tierra; pero en las postrimerías del siglo xx se requieren pruebas más tangibles que la presencia distante del gobierno para hacer reconocer la necesidad y la bondad de la autoridad.

La soberanía se ejerce de dos maneras: por medio de las armas, para imponer el orden, y por medio de los servicios públicos, para imponer la justicia, la solidaridad y la igualdad. En Colombia, las armas no han conseguido preservar el orden: la fuerza pública no respondió a las expectativas de la ciudadanía; entonces, la extensión de los servicios públicos en todos los confines de Colombia implicará un ejercicio de soberanía: ver llegar el agua potable, la energía eléctrica, los transportes a la par con la justicia y la educación gratuita vincula al ciudadano con su gobierno. Por ello, la Constitución política de 1991 buscó:

- 1) Poner límites a los gobernantes en el ejercicio del poder público, de tal suerte que éste, en sus diversas ramas, no pueda ejercerse sino en los términos que la Constitución establece; es decir, incrementó el Estado de Derecho.
- 2) Organizar la convivencia pacífica en el seno de la sociedad y, en consecuencia, precisar las reglas del juego a las cuales está sometida en ella la lucha por el poder público.
- 3) Garantizar la libertad individual y política de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales de los residentes en el territorio del Estado; y
- 4) Organizar los poderes públicos de manera que cumplan de la forma más eficiente sus funciones.

La reforma constitucional llevada a cabo se inspiró en la búsqueda de una Colombia más democrática y más representativa, en la modernización funcional de la Administración y en hacerle frente a la aguda crisis institucional que hoy aqueja al país, y cuyo telón de fondo es la violencia recurrente y la alteración crónica de la paz pública. La reforma constitucional colombiana no sólo miró al pasado y al presente, sino que aspira proyectarse al futuro con el fin de establecer los criterios y normas que han de regir la Colombia del siglo xxi.

## II. PROCESO LEGAL PARA LLEGAR A LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1991. FUNCIONAMIENTO DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

### 1. Elecciones presidenciales de 1990

En el contexto de una violencia nunca vivida por el país sudamericano, en donde habían sido asesinados tres candidatos a la presidencia de la República, la juventud universitaria colombiana impulsó un movimiento pidiendo la paz y esgrimiendo la necesidad de una amplia y profunda reforma constitucional en donde se institucionalizara una Carta de Derechos, la pluralidad política y frenara el caciquismo, el clientelismo y la corrupción galopante que provocaban los estamentos institucionales del Estado. Ante el clamor juvenil, proveniente de las universidades privadas donde se educan las elites colombianas, los órganos electorales competentes autorizaron que el 27 de mayo, día en el cual se elegía el nuevo presidente de la República, se introdujera junto al tarjetón (papeleta de votación) (9) una papeleta cuyo texto y formato era el siguiente:

PARA FORTALECER LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, ¿VOTA POR LA CONVOCATORIA DE UNA ASAMBLEA CONSTITUCIONAL CON REPRESENTACION DE LAS FUERZAS SOCIALES, POLITICAS Y REGIONALES DE LA NACION, INTEGRADA DEMOCRATICA Y POPULARMENTE PARA REFORMAR LA CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA?

SI

NO

MARQUE SU VOTO CON UNA X SOBRE LA CASILLA CORRESPONDIENTE

Fue significativa la respuesta popular a esta iniciativa, con una votación abrumadora (cinco millones de votos) (10). El nuevo presidente de la República, el liberal César Gaviria Trujillo, teniendo como base el acuerdo político sobre la Asamblea Constituyente alcanzado por las formaciones políticas (Partido Liberal, Acción Democrática M-19, Partido Social Conservador, Movimiento de Salvación Nacional y Unión Patriótica) y, aprovechando el estado de sitio, promulgó el Decreto 1.926, mediante el cual convocaba a

(9) Por primera vez se introducía en Colombia la tarjeta de votación única con todos los candidatos presidenciales de los partidos políticos participantes, elaborada por el Consejo Nacional Electoral, excluyendo a las formaciones políticas de su elaboración y distribución.

(10) Fue admirable la respuesta del pueblo colombiano a un movimiento estudiantil que puede definirse clasista por sus orígenes, en donde el principal centro educativo del país, la Universidad Nacional, tuvo escasa, por no decir nula, presencia.

una Asamblea Constituyente; dicho Decreto, para entrar en vigencia, debía tener la declaración de constitucionalidad de la Corte Suprema de Justicia, dado que por el artículo 218 de la Constitución colombiana según la reforma de 1968, sólo el Congreso de la República tenía tales prerrogativas.

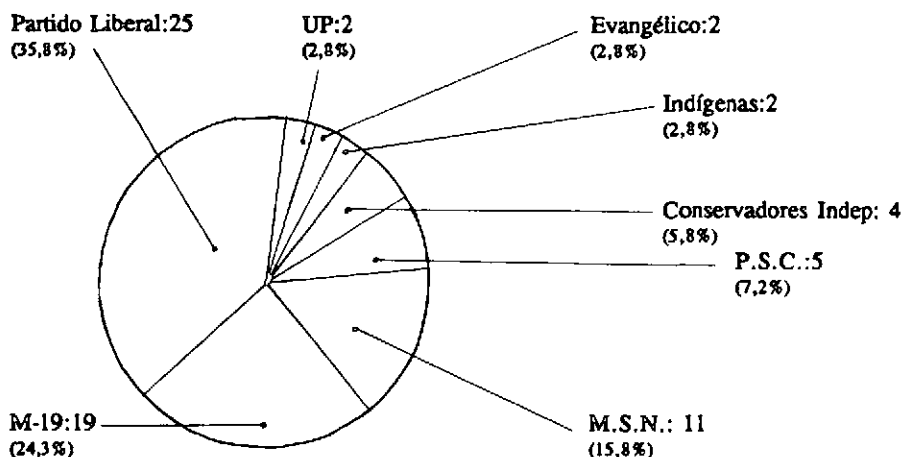
## 2. Elecciones para la Constituyente

Las elecciones para elegir a los constituyentes se produjeron el 7 de diciembre de 1990, y, como siempre, la abstención fue altísima, alcanzando un 70 por 100.

Los resultados dieron a la Asamblea Nacional Constituyente la siguiente composición:

<i>Formaciones políticas</i>	<i>Número de constituyentes</i>	<i>Porcentaje de votación</i>
Partido Liberal .....	25	35,8
Alianza Democrática M-19 (A. D. M-19) .....	19	24,3
Movimiento de Salvación Nacional (M. S. N.) .....	11	15,8
Partido Social Conservador (P. S. C.) .....	5	7,2
Partido Conservador Independiente (P. C. I.) .....	4	5,8
Movimiento indigenista .....	2	2,8
Unión Patriótica (U. P.) .....	2	2,8
Evangélicas .....	2	2,8 (11)

En total, conformaron la Asamblea Constituyente setenta miembros.



(11) Por primera vez se presentan a un proceso electoral colombiano un grupo de ex guerrilleros (el Movimiento 19 de Abril [M-19]), los indígenas y los cristianos como tales. Datos de la Registraduría del Estado Civil.



### 3. *Funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente*

#### A) *Tramitación de la reforma constitucional*

Los proyectos de reforma constitucional que tramitó la Asamblea tuvieron su origen fundamental en las siguientes fuentes:

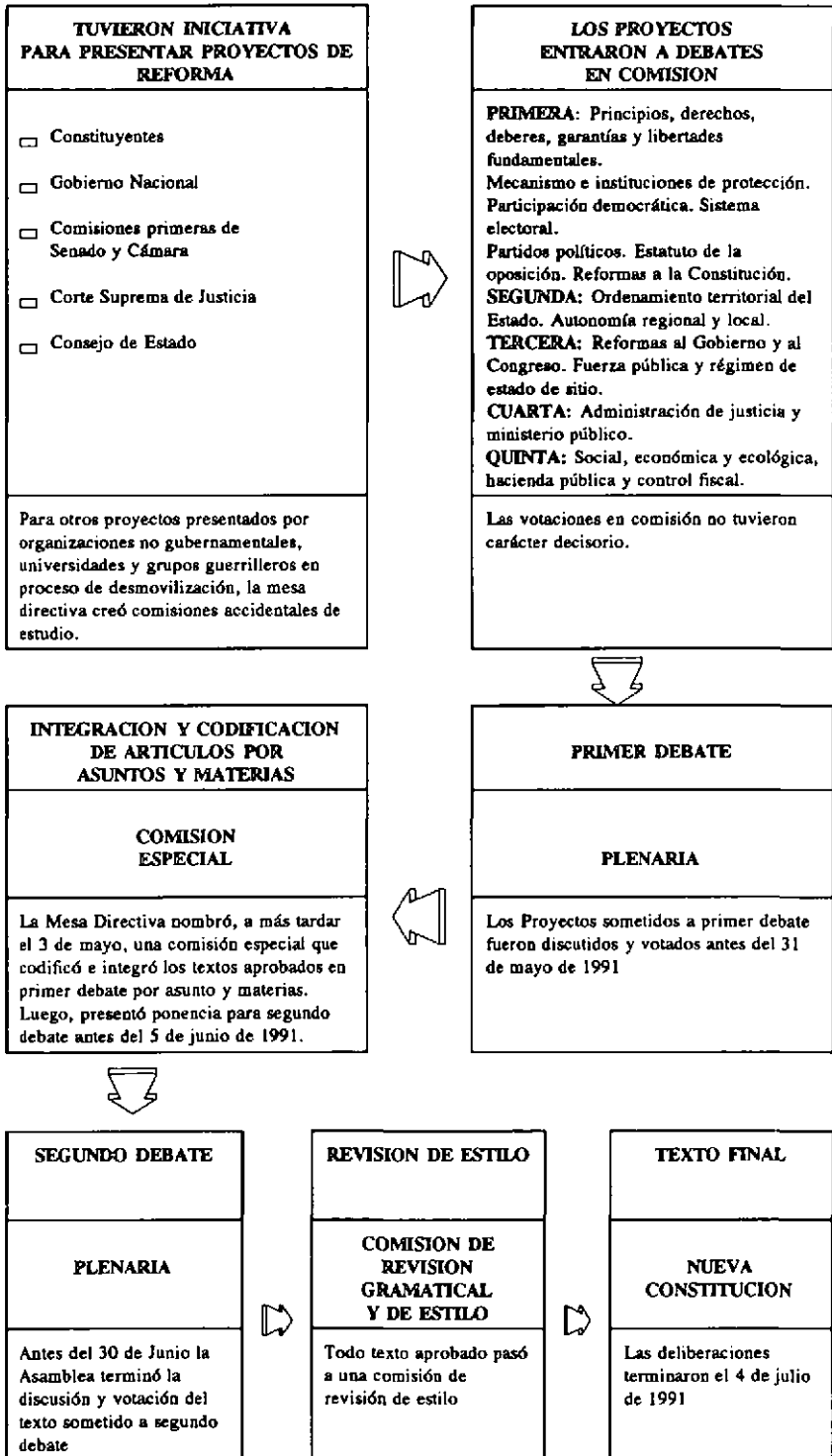
- Ministerio de Gobierno.
- Comisiones Primeras de Senado y Cámara.
- Corte Suprema.
- Consejo de Estado.

Las organizaciones no gubernamentales, las universidades y los grupos guerrilleros que se vincularon al proceso de paz sólo pudieron presentar *propuestas*, las cuales no fueron tramitadas como proyectos reformatorios de la Constitución. Los proyectos debieron ser presentados por escrito al secretario general de la Asamblea, acompañados por una exposición de motivos. El secretario los trasladaba al presidente para su reparto a la Comisión respectiva. Si se presentaban dudas, éstas eran resueltas por la Comisión de la Mesa.

Cuando el proyecto abarcó una reforma general de la Constitución, como la propuesta por el Gobierno, o abarcó temas de distintas Comisiones permanentes, la presidencia colegiada (formada por representantes de las formaciones políticas Acción Democrática M-19 [A.D. M-19], Movimiento de Salvación Nacional [M. S. N.] y Partido Liberal) enviaba copias completas a todas las Comisiones a las que consideraba competentes para que cada una debatiera la parte correspondiente. El presidente de cada Comisión (eran cinco) tenía la facultad de nombrar un ponente para cada tema objeto de reforma. Los ponentes tenían diez días para entregar sus informes por escrito, terminando cada ponencia con un proyecto de articulado sobre el tema. Aprobado dicho articulado por cada Comisión, se realizaba un primer debate en pleno, nombrando el presidente de la Comisión un nuevo ponente para este debate.

Una Comisión especial codificó los textos aprobados por la Asamblea en primer debate, lo integró por asuntos y materias, elaborando ponencia para el segundo debate. Los textos aprobados en el segundo debate pasaron a la Comisión de revisión para las correcciones gramaticales o de estilo que fueran necesarias.

B) Gráfico sobre el funcionamiento de la Asamblea Constituyente



### III. DERROTEROS DE LA NUEVA CONSTITUCION

El proceso constituyente iniciado en febrero de 1991 en Colombia, buscó reflejar en la reforma constitucional de manera pluralista el pensamiento político de todos los colombianos; por ello, sus grandes propósitos orientaron el proceso renovador. En primer lugar, con el ánimo de atajar la erosión de la legitimidad institucional, se ha querido lograr pasar de una Democracia Representativa a una Democracia Participativa. El segundo objetivo de la reforma se centró no sólo en definir y ampliar los derechos de los ciudadanos, sino en adoptar una Carta de Derechos en la cual se establecieran mecanismos eficaces para asegurar su protección. No hay que olvidar que la convivencia pacífica tan anhelada por los colombianos sólo se puede fundamentar en una cultura de tolerancia. Un tercer propósito constituyente fue atajar el debilitamiento de las instituciones: Congreso, Justicia, Administración Pública, con instituciones fuertes capaces de solucionar los problemas de hoy y los desafíos del siglo XXI. Y en cuarto lugar se hizo necesario equilibrar las ramas del poder público replanteando la separación de poderes y estableciendo mecanismos que permitieran al Estado actuar eficientemente.

Otro de los males que aquejan al país sudamericano es el excesivo centralismo, utilizado en el pasado para restablecer el orden y consolidar la República, pero que en los tiempos actuales sólo sirve para ahogar la democracia local y mostrar su ineficiencia frente a los problemas de grandes sectores de la población. El tibio proceso de descentralización, iniciado con la reforma constitucional de 1968, ha servido poco; por eso la nueva Constitución ahondó en un sistema de autonomía territorial que diera cabida a formas federativas.

Finalmente, fue propósito de los constituyentes tener en cuenta el papel del Estado, especialmente frente a la economía; por ello se puso especial énfasis en la promoción de la justicia social mediante la seguridad de una mayor productividad, mayores presupuestos y eficiente planeación.

#### 1. *Construcción de una democracia participativa. Nueva legitimidad del Estado*

La erosión de la legitimidad de las instituciones no es un problema que afecta en exclusiva al Estado colombiano; también los partidos políticos y los grupos de representación de intereses privados han sido cuestionados. Para lograr sostener y fortalecer esa legitimidad hacia el futuro se hacía necesario pasar de una *Democracia Representativa* a una *Democracia Participativa*. No se trató solamente de crear mecanismos de democracia directa,

como el referéndum, la iniciativa popular y la revocación del mandato. Indudablemente, ellos contribuirán a suplir las deficiencias de la democracia representativa colombiana, pero era necesario crear otros mecanismos de participación ciudadana en escenarios distintos al electoral: la construcción de una democracia diferente en donde ser ciudadano colombiano no se circunscribiera a enterarse de las noticias y ejercer el voto cada dos o cuatro años. Con la nueva Constitución se debía lograr la democratización de los partidos políticos, democratización de los gremios y los sindicatos, democratización de empresas y universidades, nuevas posibilidades de participación en la administración de la justicia, abriéndose la Administración pública a la participación ciudadana. Para cumplir este propósito la nueva Constitución trabajó en dos frentes:

- Con el fin de lograr una mayor participación ciudadana en los organismos públicos, se puso empeño en revitalizar el régimen político, moralizar el Congreso y la Administración, imprimir eficacia a la acción pública, dignificar la justicia y dotarla de herramientas adecuadas para combatir el delito y reestructurar la administración territorial para darle mayor autonomía.
- En cuanto a la persona humana, implicó una mayor transferencia de poderes al ciudadano frente al Estado y frente a sus mandatarios.

## 2. *Expedición de una Carta de Derechos.* *Lucha contra la arbitrariedad y la búsqueda de la paz*

El problema más grave que tiene Colombia en lo concerniente a su vida civilizada es la constante violación de los derechos humanos y el papel determinante que dicha violación tiene en la proliferación de la violencia; por eso, la Carta de Derechos tiene especial relevancia, y Colombia abordó el tema con toda la trascendencia que tiene en la transformación de la democracia colombiana.

La Constitución de 1886 fue tímida en la consagración de derechos. La reforma constitucional de 1936 avanzó en este campo, hizo formulaciones que eran audaces para su tiempo, pero que con el transcurso de los años y la aparición de nuevas realidades su contenido se fue quedando corto. De tal forma, que puede afirmarse que la Constitución de 1886 fue precaria en la definición de los derechos civiles y políticos, en la tutela de estos mismos derechos, en la tutela de los derechos sociales y económicos y en el tratamiento de derechos colectivos (12).

(12) LUIS ENRIQUE JIMÉNEZ LLANA-VEZGA: *El pensamiento liberal en las Constituciones colombianas*, Bogotá (Colombia), Intermedio Editores.

La Carta de Derechos adoptada por la nueva Constitución va a permitir:

- Limitar el ejercicio del poder arbitrario.
- Dotar de instrumentos a los jueces para proteger los derechos amenazados o violados.
- Aumentar considerablemente las responsabilidades del Poder Judicial.
- Crear el estatuto de la oposición, lo que permitirá la protección del individuo contra las eventuales arbitrariedades y excesos, garantizando los derechos de las minorías, el espacio para la controversia franca, la crítica abierta y la confrontación de ideas. Con la reforma constitucional de 1936 se dio un significativo paso para lograr la vigencia efectiva de los derechos sociales y colectivos, pero no se logró la eficacia esperada. La nueva Constitución de 1991 no ha creado derechos imposibles de cumplir, sólo ha afrontado el hecho de que la libertad real no puede existir sin seguridad económica e independencia. La Carta de Derechos defenderá los principios esenciales de la convivencia democrática, en donde el colombiano aprenda a ser ciudadano y se le estimule a asumir tal condición. No se trata de hacer de cada colombiano un constitucionalista, sino de que aprenda a vivir con el sentimiento de compromiso hacia los principios fundamentales de la democracia.

### *3. Instituciones fuertes capaces de solucionar los problemas que aquejan a un Estado debilitado*

Hay quienes creen que la fortaleza del Estado se deriva de la concentración creciente de poderes en el Ejecutivo nacional. Este proyecto político ha fracasado en Colombia desde el punto de vista de los resultados. La perpetuación del estado de anormalidad ha ido acompañada ciegamente de la acumulación creciente de poderes en el Ejecutivo sin que dicho proceso se haya complementado con un aumento de la capacidad administrativa del Estado para ejecutar las decisiones presidenciales. Estado fuerte no es sinónimo de presidencialismo desmesurado. Un Estado fuerte colombiano es aquel que permite y vigila la democratización de la vida ciudadana, la autonomía de las regiones y la democracia participativa que fortalece al Estado. En aras de ese Estado fuerte, la nueva Constitución puso énfasis en:

#### *A) El pluralismo más representativo, vital y equilibrado*

El fortalecimiento de las instituciones conlleva la creación de nuevos canales de participación ahondando en la Democracia Participativa, habiendo por ello revitalizado los partidos y movimientos políticos mediante un sistema

electoral que permitirá recoger las aspiraciones populares en las veredas, municipios y grandes ciudades cuando se proceda a la integración del Congreso Nacional. El estatuto de la oposición es un elemento fundamental en la renovación y equilibrio del pluralismo político, garantizando el ejercicio activo de la crítica, la fiscalización y la presentación de alternativas de gobierno. La institucionalización de los partidos políticos permitirá vigorizar su presencia en la vida republicana, darle coherencia a su organización interna, proveer su financiación, así como la de las campañas políticas, garantizando la transparencia del origen y uso de sus fondos (13).

### B) *Reforma del Congreso*

El primer reto que afrontaron los constituyentes en la reforma del Congreso de la República fue el hecho de que muchos colombianos no se sienten representados en la institución legislativa. Con la implantación de la circunscripción nacional, el sistema uninominal y la revisión de la representación de las entidades territoriales se logrará que los partidos políticos modernicen su papel en el Congreso.

Las minorías y nuevas fuerzas tendrán asiento en él y las regiones influirán como un todo en la orientación de la nación, terminando así con el monopolio que habían hecho del Congreso los dos partidos tradicionales del país, liberales y conservadores, negándole la interpretación exacta de la realidad nacional.

El segundo gran objetivo fue dotar al Congreso de instrumentos para controlar políticamente al Ejecutivo. La gama de alternativas resultó bastante amplia y van desde la moción de observación y censura a los ministros hasta la celebración de audiencias públicas citando funcionarios estatales o personas privadas. Lo fundamental de este aspecto de la reforma es estimular la deliberación abierta y franca sobre las grandes decisiones políticas que interesan a la nación. Por esta razón, los mayores poderes del Congreso en la elaboración, discusión y aprobación del presupuesto y de los planes de desarrollo económico y social deben ser analizados desde esta perspectiva. La moción de censura constituye una oportunidad para frenar el excesivo presidencialismo. Las mociones de observación y censura permitirán el fortalecimiento del Congreso como foro de la democracia y serán a la vez valiosos instrumentos de fiscalización de la Administración pública, permitiendo combatir la corrupción y, sobre todo, permitirán redefinir el principio de la separación de poderes.

---

(13) En este aspecto, la reforma constitucional ha sido bastante enfática, con miras a erradicar la financiación de campañas políticas con el dinero caliente del narcotráfico.

Al analizar la función legislativa del Congreso, se tuvo en cuenta que el procedimiento en la formación de las leyes no era expedito ni aseguraba una deliberación adecuada; por ello se procedió a suprimir las restricciones existentes en la iniciativa para la presentación de proyectos de leyes haciéndola más flexible, instituyendo nuevas oportunidades de participación ciudadana al permitir que grupos de ciudadanos puedan presentar proyectos de leyes.

#### C) *Dignificación y robustecimiento de la justicia*

La dignificación de la justicia se convirtió en una tarea de supervivencia nacional. Mientras se ha permitido que la cultura de la violencia invada todos los estadios de la vida ciudadana, las instituciones encargadas de impartir justicia se han quedado rezagadas e impotentes. Es patente su grado de ineficacia, y ello ha dado lugar a un grado de impunidad alarmante. La revitalización de la función judicial, en el marco de la reforma constitucional, llevó a la creación de organismos autónomos de dirección, administración y manejo de su propio presupuesto: la ampliación de la carrera judicial, la descentralización efectiva de la organización judicial, acercándola a la comunidad, e incentivar la participación ciudadana mediante los jueces de paz.

Se dotó al Poder Judicial y al Ministerio Público de nuevos instrumentos para luchar contra la violencia desatada por el terrorismo y la criminalidad organizada. Son ellos: el juez plural, el perdón judicial, mayor participación del Ejecutivo en la investigación penal a través del Fiscal General, la protección de la identidad de los jueces y testigos, el pago de recompensas, la rebaja de penas por colaboración eficaz y mantenerle alejado de la influencia partidista, asegurando así límites a la cooptación en el origen de los altos organismos judiciales.

#### D) *El estado de sitio*

El recrudecimiento de las acciones desestabilizadoras de los grupos que promueven la violencia ha llevado a los distintos gobiernos colombianos a perpetuar la utilización del estado de sitio. En el exterior se cree, equivocadamente, que en Colombia se vivió un régimen de legalidad marcial, mientras que hacia el interior del país, el Estado de Sitio, por su uso abusivo, perdió poder coercitivo, capacidad de imprimir autoridad e intimidar. La diversidad de las formas de perturbación del orden público han llevado a que el Estado de Sitio se utilizase para objetivos muy diversos, quedando en manos de la Corte Suprema de Justicia decidir cuándo los poderes de excepción fueron constitucionalmente aplicados. El cualificar los varios grados de perturbación,

con sus correspondientes poderes y controles, y la limitación en el tiempo de los estados de perturbación, permitirán poner fin a la crónica permanencia del país en Estado de Sitio.

#### 4. *Replanteamiento de la separación de poderes*

Resulta por demás significativo, desde el punto de vista socioeconómico, que en la Constitución de 1886 se consagrara de manera tajante la separación de poderes y que cuando en la reforma constitucional de 1936 se consagró expresamente la intervención estatal en la economía y se aludió a los poderes sociales del Estado y de los particulares, al mismo tiempo se hubiera dicho que los órganos del poder público «colaboran armoniosamente en la realización de los fines del Estado» (14). Es cierto que la afirmación de la necesidad de dividir el poder público y establecer frenos y contrapesos para evitar extralimitaciones y abusos buscaba garantizar la libertad individual y proteger a las minorías. Pero también es claro que ésta pretendía además hacer difícil que el Estado interviniera en el dominio privado de los individuos, incluido el económico (15). Por diferentes vías el Ejecutivo ha asumido funciones reguladoras que antes hubieran correspondido al legislador. La función de hacer leyes en la práctica se ha desvanecido de las manos del Congreso.

La profundización en la separación de poderes plasmada en la reforma constitucional de 1991, con el fortalecimiento de la autonomía del Ejecutivo, permitirán atenuar con las instituciones parlamentarias el régimen presidencial, creando instrumentos que harán más operante la colaboración entre las ramas del poder público.

#### 5. *Avances hacia la federalización*

Al derrumbarse el viejo orden colonial, estas tierras fueron sorprendidas en un proceso de organización incipiente. Como la vida política, el manejo de la economía, los valores ciudadanos, los modos y las costumbres provenían de la Metrópoli, no hubo ocasión para cimentar, acaso ni siquiera para intuir, el sentido de pertenencia al territorio. No existía, cabalmente desarrollado,

(14) JACOBO PÉREZ ESCOBAR: *Constitución política colombiana*, Bogotá (Colombia), Librería Horizonte (Textos Concentrados), 1971.

(15) La reforma constitucional de 1936 se llevó a efecto en el gobierno liberal de Alfonso López Pumarejo, cuyo período se denominó «La Revolución en Marcha». En esta reforma se introdujeron derechos de los trabajadores, como la sindicalización y la seguridad social.



el sentido de nacionalidad. Los nexos que ligaban las distintas regiones eran artificiales. Sobre esta realidad se construyó un Estado cuya primera misión, entonces, fue la de implantar, de arriba hacia abajo, la noción de Patria. Primero fue la forma jurídica, luego los símbolos y al final la Nación. A la formación de ese Estado Nacional contribuyó de manera indiscutible la puesta en vigor de la Constitución de 1886; en la actualidad, la preocupación no es la de amarrar los territorios y a las gentes a base de constituciones y formas jurídicas.

Ya no es un tema crítico bajo cuyo alero se decida la supervivencia de la Patria. Ahora es momento de la diversidad mediante la creación de un nuevo espacio para peculiaridades culturales, así como el respeto a las minorías étnicas. Bajo este nuevo impulso se dio cabida en la Constitución de 1886 a la elección de alcaldes como forma política de reflejar ese anhelo de autodeterminación limitada. Coetáneamente, se dictaron una serie de medidas sobre consulta local, régimen tributario y administrativo en función de la descentralización (16). En el siglo pasado, las guerras civiles fueron el problema institucional más grave sufrido por el país, en tanto que en este siglo es la centralización excesiva. Colombia es un país en donde hay más territorio que Estado. En las zonas de fronteras, la débil o nula presencia de las autoridades ha sido sustituida por la justicia privada y por los distintos protagonistas del fuego cruzado de la violencia. Los poderes públicos no llegan a la mayoría de los municipios colombianos, porque el modelo centralista de la última centuria diseñó un Estado distante, cuyos servicios públicos no están al alcance de la mayoría de los colombianos. La adopción de formas de federalización permitirá llevar a cabo una de las estrategias para superar la crisis de violencia mediante la creación de espacios para la democracia de participación, dentro de los cuales los alzados en armas puedan incorporarse a la vida civil en un proceso ascendente que toma pie en las realidades locales.

La autonomía local en el contexto de la nueva Constitución adquirió las siguientes notas distintivas:

- *Soberanía fiscal* para permitir que, bajo los auspicios de una ley marco, las organizaciones territoriales puedan tomar decisiones sobre su régimen tributario particular en los escenarios de representación popular adecuados.
- *Legislación territorial*. Significará la transferencia de competencias del Congreso hacia los cuerpos de representación popular en los niveles intermedios y locales para que puedan expedir normas con fuerzas de ley en una variedad de asuntos sobre los cuales hoy carecen de iniciativas.

---

(16) La primera elección popular de alcaldes se llevó a efecto el 27 de marzo de 1988.

- *Nuevo papel de Asambleas y Consejos*, que les permitirá adaptar las nuevas funciones que le corresponderían como escenarios para la representación política en las regiones y municipios.
- *Elección popular de gobernadores* a fin de completar el ciclo iniciado con la elección de alcaldes, salvaguardando así la necesaria unidad política del régimen.
- *Planificación económica y social* con participación de la periferia, en la cual desempeñen un activo papel los departamentos, cuya función será la articulación del desarrollo de los municipios entre sí y en el conjunto de la nación.
- *Incorporación de las regiones y provincias* como nuevo esquema de repartición de poderes y funciones a fin de expresar más cabalmente las nuevas formas de federalización.

## 6. *Modernización de la economía*

Las reformas constitucionales de 1936 y 1968, de corte progresista, se caracterizaron por un fuerte énfasis en los derechos sociales de las clases menos favorecidas, la instauración de la seguridad social, el establecimiento de grandes entidades gubernamentales encargadas de llevar a cabo labores de asistencia, protección y fomento; intensa inversión pública como motor del desarrollo y la vigorización del poder regular del Estado, particularmente en lo concerniente al desarrollo de la economía (17). Pero, a diferencia de otros países con modelos similares, no ha sido posible lograr en Colombia la inserción de la economía nacional en el panorama mundial. Colombia no puede seguir siendo «el Tíbet Sudamericano», enconchada en su propia realidad mirando exclusivamente hacia el interior en un acto de introversión exagerado que ha creado severos desajustes en su desarrollo.

En este contexto, la nueva Constitución asumió en los temas económicos las siguientes iniciativas:

- Definir las autoridades gubernamentales por medio de las cuales se ejercerán las funciones y regulación monetaria, cambiaria y financiera.
- Depositar en el Congreso la función general que debe presidir los actos del gobierno con relación a la regulación monetaria.
- Permitir que el plan económico del Estado sea concebido en el marco de la coordinación de las instituciones gubernamentales con entes sociales, tales como gremios, sindicatos y demás grupos sociales.

---

(17) MARIO LATORRE RUEDA: *Hechos y crítica política*, Bogotá (Colombia), Empresa Editorial Universidad Nacional de Colombia, 1986.

- Incrementar el papel activo del órgano de representación popular, el Congreso, en el examen del presupuesto para evitar la situación actual, en la cual el presupuesto es ejecutado al vaivén de las urgencias del momento, careciendo de un vínculo preciso con el plan económico. Resulta de primordial importancia darle eficacia al nexo entre plan y presupuesto.
- Suprimir el uso, traducido en costumbre, de convertir el proyecto de presupuesto llevado al Congreso en un mero ritual vacío de contenido y responsabilidad política.
- Devolver las responsabilidades fiscales al Congreso mediante el dictamen previo a la apertura de los créditos suplementarios o extraordinarios. Durante el receso del Congreso, será la encargada de ello la Comisión Legislativa Permanente.

#### IV. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DENTRO DE UN CONTEXTO POLITICO PLURALISTA

##### 1. *De la participación democrática y de los partidos políticos. Democracia Participativa por Democracia Representativa*

La Constitución de 1991, en el marco de la actuación democrática, señala como mecanismos de participación del pueblo en el ejercicio de su soberanía el voto, el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato (art. 103 CP).

La modalidad práctica en Colombia siempre ha sido la Democracia Representativa; al autorizar la nueva Constitución mecanismos de participación popular en la iniciativa y en el proceso decisorio de cuestiones políticas y administrativas, ha abierto el camino de la democracia participativa, que se veía menguada en la práctica si los únicos canales de expresión popular eran los partidos políticos.

En cuanto a las consultas presidenciales decididas por votación popular, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo en decisiones de trascendencia nacional, siendo la decisión del pueblo obligatoria (art. 104 CP). Mediante esta consulta popular, que no debe coincidir con otra elección, se le brinda al Ejecutivo la búsqueda del respaldo popular a algunas de sus propuestas políticas.

En relación a las *consultas populares en departamentos y municipios*, se autoriza a los gobernadores y alcaldes, según el caso, a realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departa-

mento o municipio (art. 105 CP). Esta participación tendrá efecto definitivo, intentando establecerse la «democracia local» (18). Se consagra la Iniciativa Legislativa Popular, permitiéndose a los habitantes de las entidades territoriales presentar proyectos sobre asuntos que son de competencia de la respectiva corporación pública (art. 106 CP). Este nuevo derecho político colectivo permitirá a los habitantes de cada entidad territorial proponer ordenanzas y acuerdos.

En relación a los partidos, movimientos políticos y organizaciones sociales, la nueva Carta se encarga de garantizar a los ciudadanos colombianos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, teniendo libertad de afiliación, garantizándoles el derecho de manifestarse y participar en eventos públicos (art. 107 CP). Resulta interesante el hecho de que la nueva Constitución le dé a los movimientos y organizaciones sociales que no tienen carácter de partido la categoría de protagonistas de la actividad política. Con miras a romper el bipartidismo colombiano, la nueva Carta autoriza al Consejo Nacional Electoral a reconocerle la personalidad jurídica a los partidos o movimientos políticos que se organicen para participar en la vida democrática del país, exigiéndoles como aval de su existencia cincuenta mil firmas o el haber obtenido en la elección la misma cifra de votos o representación en el Congreso de la República (art. 108 CP). Con este artículo la Constitución de 1991 rompe la disciplina partidaria, permitiendo la concurrencia a las elecciones de un mayor número de candidaturas.

Un elemento de gran sensibilidad en el contexto de la sociedad colombiana son las finanzas de los partidos políticos y los gastos electorales; por eso, la Constitución de 1991 puso mucho énfasis en establecer la contribución estatal en la financiación del funcionamiento y de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica. Se obliga a limitar los gastos de los partidos y movimientos en las campañas electorales; se establece además la máxima cuantía de las contribuciones individuales, estando obligados los partidos, movimientos y candidatos a rendir públicamente cuenta sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos (art. 109 CP) (19).

Con esta normativa se ha dado un paso gigante hacia la creación de la igualdad de oportunidades electorales, hacia la democratización de la vida

---

(18) LUIS CARLOS SACHICA: *Constitución política de la República de Colombia, 1991. Comentada y titulada*. Bogotá (Colombia), Biblioteca Jurídica Diké, 1 de agosto de 1991.

(19) El artículo transitorio 34 autoriza al presidente de la República a designar para un período de tres años a un ciudadano, que tendrá la función de impedir de oficio, a petición de las partes, el uso de recursos provenientes del Tesoro público o del exterior en las campañas electorales. Contará dicho ciudadano con todo el apoyo de las instituciones y organismos estatales que requiera para cumplir fielmente su cometido.

política y a su purificación para que se conozca el origen de sus fondos y se asegure su independencia frente a los grupos de interés.

Un mal endémico de la vida política colombiana es el clientelismo. La fortaleza de un Estado depende de su capacidad de interponerse entre los actores sociales opuestos a favor del interés colectivo, y en esa medida los antagonismos tienden a fortificarlo. Pero en Colombia esa fuente de vigor es asfixiada y en cierto modo suplantada por el clientelismo.

El resultado es el aplazamiento y la profundización de la crisis porque las instituciones estatales son incapaces de absorber las contradicciones sociales y económicas.

El clientelismo debilita al Estado, porque lo sustituye haciéndolo su rehén, llegando a tener un peso importante en el sistema de poder o servir de base para articular las relaciones que ordenan el funcionamiento de la política. En los sistemas políticos que ha experimentado la sociedad colombiana a lo largo de su historia, las relaciones de clientela han sido uno de los componentes principales. La deficiente institucionalidad del Estado ha permitido que estas relaciones hayan operado de manera destacada todo el tiempo. El sistema bipartidista vigente desde mediados del siglo XIX ha sido la base para que el clientelismo haya permanecido en el primer plano de la vida nacional.

Durante casi cinco décadas, la sociedad colombiana ha experimentado grandes cambios estructurales, cuya velocidad y profundidad difícilmente pueden equipararse en el subcontinente iberoamericano. La modernización resultante sirvió para que el conjunto de la organización social se supeditara a los patrones del capitalismo, la mayoría de la población pasara a ser urbana, las relaciones económicas se monetizaran, las clases sociales se diversificaran y los servicios se expandieran considerablemente. A la vez, las instituciones del Estado crecieron y se diversificaron y su régimen político pasó por varias recomposiciones importantes. La última de ellas, la del Frente Nacional, emergió en 1958 y continuó operando institucionalmente hasta 1974, siendo el bipartidismo el fundamento de este régimen (20).

Las relaciones de clientela permanecieron en su condición de ingrediente importante del sistema político hasta el Frente Nacional. A partir de allí, el clientelismo se proyectó como la principal relación política para articular el sistema que se reorganizó con el nuevo régimen. Los recursos estatales proporcionaron los medios necesarios para mantener esa articulación y el bipartidismo pasó a ser la fuente exclusiva de conformación de los gobiernos

---

(20) El Frente Nacional surgió del pacto entre los dos partidos tradicionales colombianos, liberal y conservador, como medio de atajar la violencia política que desangraba al país, estableciéndose la alternancia en el poder cada cuatro años de liberales y conservadores.

administradores del Estado, alcanzando gran preponderancia las relaciones de clientela en el sistema político vigente, que la nueva Constitución trata de dismantelar.

El artículo 110, denominado *anticlientelismo*, prohíbe a quienes desempeñan funciones públicas hacer contribuciones a los partidos y movimientos políticos o candidatos; con ello se trata de desligar el aparato administrativo del Estado de la influencia de los partidos, saneando a su vez las finanzas partidarias. Teniendo en cuenta que no hay democracia donde no hay posibilidad efectiva de que las minorías puedan ejercer oposición frente a la mayoría gobernante, la nueva Constitución hace efectiva esta posibilidad en el capítulo tercero, artículo 112, con el estatuto de la oposición, que garantiza el ejercicio libre de la función crítica desarrollando alternativas políticas, teniendo acceso a la información y a la documentación oficiales, al uso de los medios de comunicación social del Estado y de participación en los organismos electorales, de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para el Congreso inmediatamente anteriores.

#### A) *Las elecciones y la organización electoral*

En cuanto al sufragio y las elecciones, la Carta establece el voto como derecho-obligación, declarándolo secreto y adoptando instrumentos que resguarden su pureza (art. 258 CP). Además, incorpora dos nuevos conceptos: *el mandato* en las elecciones de alcaldes y gobernadores y *el voto programático*, implícito en el anterior (art. 259 CP). Esta nueva disposición constitucional es realmente novedosa en la larga vida política del país y obligará al elegido, cuando la ley lo regule, a ser fiel en el cumplimiento del programa electoral, queriéndose con ello atajar la demagogia e irresponsabilidad de la clase política. El mandato de las elecciones populares directas, además de abarcar al presidente y vicepresidente de la República, se extiende a los miembros del Legislativo, a los gobernadores, alcaldes, concejales municipales y distritales, miembros de las juntas administradoras locales y, en su oportunidad, a los miembros de la Asamblea Constituyente (art. 260 CP). Este artículo hace mayor la participación ciudadana, vía que conduce hacia la democracia participativa. Otra novedad de la reforma constitucional fue la supresión de los suplentes (art. 261 CP). Se le puso fin a ese equipo que permanecía «en la banca» al acecho de una oportunidad que le diera el principal. La desaparición de los congresistas suplentes buscó extirpar uno de los principales focos de corrupción, puesto que en muchos casos el ciudadano elegía a un congresista pero actuaba otro. La fórmula de principales y

suplentes daba margen a la formación de alianzas, inspiradas más por el dinero que por las futuras acciones políticas.

En el nuevo Congreso elegido el 27 de octubre de 1991, la falta absoluta de un congresista se reemplazará por el siguiente que le siga en la lista que no fue elegido. La representación de los partidos será proporcional, aplicando el cociente electoral, cuando se vote por dos o más individuos en elección popular o en una corporación pública (art. 263 CP).

En cuanto a las elecciones, éstas no podrán coincidir, haciéndose en fechas diferentes la de presidente y vicepresidente, las de Congreso y las de autoridades departamentales y municipales (art. 262 CP). Con ello se busca que la opinión electoral tenga motivación distinta según el tipo de organismo que se vaya a elegir y al nivel de su jurisdicción.

*Autoridades electorales.* Los órganos electorales estarán presididos por el *Consejo Nacional Electoral*, compuesto por no menos de siete miembros elegidos para un período de cuatro años, de ternas elaboradas por los partidos y movimientos políticos con personalidad jurídica, reflejando la composición política del Congreso (art. 264 CP). El Consejo Nacional Electoral es el ente que dirige la organización electoral. Su origen y composición garantiza a los partidos su neutralidad e independencia; sus funciones se resumen en la vigilancia de los procesos electorales, proclamación de resultados, otorgamiento de las investiduras, resolución de los recursos sobre irregularidades de hecho, reconocimiento y vigilancia sobre los partidos y la organización de las consultas internas de éstos (art. 265 CP).

*El registrador nacional del Estado civil* será elegido por el Consejo Nacional Electoral para un período de cinco años y no podrá ser reelegido. Fuera de sus funciones electorales, responde de un servicio técnico: la identificación de las personas y el correspondiente registro (art. 266 CP).

## B) *La reforma de la Constitución*

Siguiendo el marco trazado por los derroteros de la reforma constitucional, dentro del contexto de una democracia participativa, cabe el análisis del procedimiento reformativo constitucional, en donde se han introducido mecanismos de democracia directa al señalar que, además del Congreso, la Constitución colombiana puede ser reformada por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referéndum (art. 374 CP). El pueblo puede convocar la Asamblea Constituyente cuando ha sido respaldado por una tercera parte de los integrantes del censo electoral (art. 376 CP). En el marco del referéndum hay especificaciones bien claras:

*El referéndum obligatorio* será convocado dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del acto legislativo si así lo solicita un cinco por ciento de los ciudadanos que integran el censo electoral, cuando las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso se refieran a los derechos reconocidos en el capítulo 1 del título II, a sus garantías y a los procedimientos de participación popular o al Congreso (21). La reforma será derogada por el voto negativo de la mayoría de los sufragantes siempre que en dicha votación hubiera participado al menos la cuarta parte del censo electoral (art. 377 CP). Con esta disposición la nueva Constitución colombiana establece un control democrático en materias que afectan lo esencial del régimen político.

*Referéndums reformativos* se llevarán a efecto por iniciativa del Gobierno o de los ciudadanos en las condiciones del artículo 155 (22). El referéndum será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente el temario o articuladò que votan positiva o negativamente.

La aprobación de reformas a la Constitución por vía de referéndum requiere el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes y que, además de éstos, exceda la cuarta parte del total de ciudadanos que integren el censo electoral (art. 378 CP).

Esta vía plebiscitaria, como mecanismo democrático, es discutible no por el volumen de votos, sino por la fácil manipulación que se puede hacer del electorado.

## 2. *Carta de Derechos. Búsqueda de la paz*

En el marco de la violación permanente de los derechos humanos en Colombia, la Constitución de 1991 fue explícita en garantizar los derechos de los colombianos, creando en el título II una verdadera Carta de Derechos.

El capítulo 1 de los derechos fundamentales, el artículo 11, consagra el derecho a la vida y no se establece la pena de muerte bajo ningún supuesto. Sobre las torturas y desapariciones del artículo 12, se enfatiza en la preocupación de defender la dignidad del hombre, que es hoy el eje de todos los sistemas constitucionales.

La igualdad ante la ley y las autoridades (art. 13 CP), en países injustos, desequilibrados y en atraso, esta no es posible sin políticas drásticas de

(21) El título II se refiere a los derechos, garantías y deberes, siendo el capítulo 1 dedicado a los derechos fundamentales, que la nueva Constitución aglutina en 43 derechos.

(22) El artículo 155 se refiere a la iniciativa popular para presentar proyectos de leyes y se enmarca en el capítulo 3, atinente a las leyes.



distribución de la propiedad, la renta y la promoción de los sectores sociales deprimidos y marginados. No cuenta sólo la garantía jurídica, sino los recursos y la voluntad política de los gobernantes.

El derecho a la intimidad —*habeas data*— e inviolabilidad de documentos privados (art. 15 CP) va más allá de la protección de la honra y el buen nombre, contra la injuria y la calumnia, que recogía la Constitución de 1886. Ahora se va más al fondo, protegiendo la imagen y el crédito, el prestigio que de la buena fe se derivan. En cuanto a la inviolabilidad de los documentos privados, es protegida en los mismos términos en que lo hacía la Constitución de 1886 en su artículo 39. Como novedad, en el artículo 17, al prohibir la servidumbre y la trata de seres humanos se profundiza en la prohibición al extenderla a otras modalidades de sujeción degradante y explotadora.

El derecho a recibir información es nuevo en el ordenamiento constitucional colombiano, como lo establece el artículo 20, al garantizar libertades de opinión, prensa e información, garantizando a las personas la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones. La prohibición de la censura previa es total; ni siquiera se prevé en los casos de guerra y conmoción interior en que pueda ser necesario aplicarla. El trabajo es un derecho y una obligación social; toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas (art. 25 CP). Sin embargo, el subdesarrollo es un freno al pleno empleo de los recursos humanos, que es objeto primordial de la acción del Estado.

El artículo 28 consagra la libertad de movimiento, el *habeas corpus* y la inviolabilidad del domicilio. No agrega nada nuevo; por el contrario, reproduce el artículo 23 de la Constitución de 1886. La única novedad está en incluir la prohibición de la cadena perpetua. La doble instancia, en toda sentencia judicial (art. 31 CP), permite dar una garantía adicional a la del debido proceso en busca de evitar errores judiciales.

La extradición, que tanta polémica ha suscitado en el ámbito interno como en el internacional, se constituyó a lo largo del proceso constitucional en el debate estrella. El artículo 35 prohíbe la extradición de colombianos por nacimiento, y no considera la extradición de extranjeros por delitos políticos o de opinión. Anteriormente la extradición no estaba regulada constitucionalmente; sólo funcionaba como procedimiento de cooperación internacional en el campo penal. La cuestión se dejaba a la ley, la cual, a su vez, la remitía a los tratados internacionales. La limitación actual de la extradición de extranjeros se circunscribe en el ámbito de la tradición colombiana en materia de asilo (23).

---

(23) La regulación de la extradición como materia constitucional fue un factor determinante para lograr poner fin a las acciones terroristas del narcoterrorismo y llevó a los principales

Además de los derechos fundamentales de los colombianos, la nueva Constitución profundizó en los derechos sociales, económicos y culturales (capítulo 2, arts. 42 al 77 CP), destacándose la protección a los jóvenes (art. 45 CP), los derechos de los ancianos (art. 46 CP), la protección a la célula familiar (art. 42 CP), a la niñez (art. 44 CP), el derecho a la salud (art. 48 CP), el derecho a una vivienda digna y la utilización del suelo (art. 51 CP), el estatuto de los trabajadores (art. 53 CP), el derecho de capacitación laboral (art. 54 CP) y el derecho de huelga (art. 56 CP). Se consagra el derecho a la propiedad privada y a la propiedad intelectual como funciones sociales (arts. 58 y 61 CP). En el campo educativo consagró la libertad de la enseñanza (art. 68 CP) y a la autonomía universitaria (art. 69 CP).

En cuanto a los derechos colectivos y del ambiente, consagrados en el capítulo 3, es interesante destacar el derecho a un ambiente sano, comprometiéndose el Estado a proteger la diversidad e integridad del ambiente (art. 79 CP). Los constituyentes fueron conscientes de que la calidad de vida es un tema que centra las preocupaciones de todos los pueblos. Sin la protección del ambiente se erosionan las condiciones que hacen digna la vida. En el campo de los deberes y obligaciones del capítulo 5, en su artículo 95, indica los deberes sociales, cívicos y políticos que toda persona está obligada a cumplir.

Es digno de destacar el numeral 8, en donde se señala la obligación de proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano (24).

### 3. *Instituciones fuertes y recomposición de la separación de poderes*

La nueva Constitución mantuvo la estructura y nomenclatura en las ramas del poder público: legislativa, ejecutiva y judicial (art. 113 CP).

---

miembros del *cartel* de Medellín, dedicados al comercio de la cocaína, a entregarse a las autoridades judiciales colombianas. La supresión de la extradición de nacionales produjo fricciones en las relaciones de Colombia y Estados Unidos, porque para este país el medio eficaz para terminar con el comercio ilegal de la cocaína era enjuiciar en su territorio a los principales productores del alcaloide.

(24) Tal vez las dos Constituciones iberoamericanas más pródigas en la regulación de los derechos de los ciudadanos sean la nicaragüense y la nueva Constitución colombiana, consagrando ambas casi cien artículos a tal labor.

*Rama legislativa*

El Congreso de la República, de integración bicameral (art. 114 CP), compuesto por senadores y representantes, elegidos por un período de cuatro años (art. 132 CP) mediante elección directa, representan al pueblo (art. 133 CP). Esto último constituye una innovación, puesto que en la Constitución de 1886 eran catalogados como representantes de la nación.

En cuanto a las funciones comunes de ambas Cámaras, se reiteran las administrativas, necesarias para su normal funcionamiento. La innovación de mayor impacto puede ser la del ejercicio de un control político más efectivo mediante la aprobación de mociones de censura contra los ministros, con la consecuencia de la separación inmediata de su cargo (art. 135, numeral 9, CP).

Las prohibiciones al Congreso tienden, en general, a impedir la intromisión del Legislativo en las funciones de las otras ramas, tratando de mantener la separación y equilibrio de poderes e impedir actos de favoritismo o de persecución (art. 136, numeral 5, CP).

Las audiencias de interés público, que permiten a cualquier comisión permanente emplazar a toda persona natural o jurídica para que en sesión especial rinda declaraciones orales o escritas (art. 137 CP), sirven para información y reforzamiento del control político. Esta figura es conocida en el régimen político colombiano desde la reforma constitucional de 1979, y fue tomada de las prácticas del Senado estadounidense.

Le corresponde al Congreso hacer las leyes y, por medio de ellas, ejercer un cúmulo de funciones que acrecienten el poder del Legislativo (art. 150 CP). Recupera el poder de regulación financiera, la limitación de los tratados sobre integración económica, la regulación de la educación y la previsión sobre recursos parafiscales. Atendiendo al origen de las leyes, éste puede ser:

- Cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros.
- El Gobierno nacional (art. 154 CP).
- La iniciativa legislativa popular (art. 155 CP).
- La Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el procurador general de la nación y el contralor general de la República (art. 156 CP).

El Congreso mantiene la iniciativa privativa del Gobierno en materias referentes al gasto público, el régimen económico y financiero y la organización administrativa del Estado, como se dispuso en la reforma constitucional de 1968.

Las leyes pueden ser derogadas mediante referéndum cuando un número

de ciudadanos equivalente a la décima parte del censo electoral decida solicitar ante la organización electoral la convocatoria de un referéndum para la derogación de una ley, estando excluidas las leyes aprobatorias de tratados internacionales, la ley del presupuesto y las leyes referentes a materias fiscales y tributarias (art. 170 CP). Esta es una innovación lógica en una democracia participativa. Este mecanismo correlativo de la iniciativa legislativa popular permite expresar el rechazo a las leyes contrarias a la voluntad popular sin acudir a la desobediencia civil.

El Senado de la República, la Cámara Alta del Congreso, estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional y un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas, rigiéndose dicha circunscripción por el sistema de cociente electoral. Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren al Senado de la República deberán haber sido líderes de una organización indígena o haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad (art. 171 CP). Hay varias innovaciones notables en la elección de senadores: se establece la circunscripción nacional en vez de la regional o departamental que regía; se le da cabida a las minorías asegurándoseles dos curules. En cuanto a las calidades para la senaduría, se rebajaron las exigencias, dejando la misma edad (a partir de treinta años), la nacionalidad y la ciudadanía en un sentido de discutible democratización (art. 172).

En la elección de la Cámara de Representantes se establecieron las circunscripciones territoriales y especiales. Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial. La circunscripción territorial estará conformada por cada departamento y el distrito capital de Bogotá. Hasta cinco representantes podrán ser elegidos mediante la circunscripción especial, asegurándose así la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior (art. 176 CP). Esta innovación reafirma el derrotero constitucional de establecer una democracia pluralista en Colombia. El rígido estatuto de inhabilidades electorales de los congresistas profesionaliza la política y consolida la clase política. Se combaten el nepotismo, el clientelismo y el tráfico de influencias. Se prohíbe recibir más de una investidura popular. Se trata así de regenerar el Congreso (art. 179 CP). Las incompatibilidades de los congresistas hace que sean de dedicación exclusiva y excluyente. Se le prohíbe toda participación en el ejercicio de otras funciones públicas o privadas, la gestión de negocios ante el Estado o contratar con éste o con quienes manejen dineros públicos. La moralización del Congreso exigía tal drasticidad (art. 180 CP).

*Rama ejecutiva*

El presidente de la República simboliza la unidad nacional (art. 188 CP). Además, es jefe de Estado, jefe de Gobierno y la suprema autoridad administrativa (art. 189 CP). Se implantó la elección presidencial a dos vueltas. El presidente de la República será elegido para un período de cuatro años por la mitad más uno de los votos que de manera secreta y directa depositen los ciudadanos. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación en la que sólo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones (art. 190 CP). La implantación de la elección presidencial a dos vueltas busca un liderazgo ejecutivo más firme. Se prohíbe la reelección presidencial para el ciudadano que hubiere ejercido la presidencia de la República. Esta prohibición no cobija al vicepresidente cuando ha ejercido la presidencia por menos de tres meses en forma continua o discontinua durante el cuatrienio. Tampoco podrá ser elegido presidente de la República el ciudadano que un año antes de la elección haya ejercido cualquiera de los siguientes cargos: magistrado de la Corte Suprema de Justicia o de la Corte Constitucional, consejero de Estado o miembro del Consejo Nacional Electoral o del Consejo Superior de la Judicatura, ministro del Despacho, procurador general de la nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Fiscal General de la nación, Registrador Nacional del Estado Civil, Director de Departamento Administrativo, Gobernador de Departamento o Alcalde mayor de Santa Fe de Bogotá (art. 197 CP).

Se estableció la vicepresidencia de la República. Esta institución fue suprimida en 1910 y reemplazada por el designado a la Presidencia de la República. La vicepresidencia es aplicación del modelo presidencial norteamericano en cuanto al mecanismo para subsanar las vacantes y las faltas temporales del presidente (art. 202 CP).

Los ministros y directores de los departamentos administrativos son los órganos principales de la administración nacional, dependen directamente del Presidente y constituyen el Gobierno junto con el Jefe del Estado (art. 206 CP). Los ministros son funcionarios, jefes de cada rama de la administración nacional, son los voceros de la política oficial en su área, ejercen la iniciativa legislativa ante el Congreso y ante el cual deben rendir los respectivos informes anuales, atendiendo las citaciones para dar información ocasional y específica (art. 208 CP).

Teniendo en cuenta el Estado de Sitio que rigió a Colombia durante casi toda su vida republicana, la reforma constitucional estableció los estados de excepción de tres categorías:

*Estado de Guerra.* Se separa este concepto del general de conmoción

interior —antes Estado de Sitio— para darle un tratamiento especial. Este régimen excepcional dura lo que la situación de guerra, otorga poderes al Presidente para suspender leyes incompatibles con la situación y prevé el control del Congreso sobre el ejercicio de los poderes extraordinarios (art. 212 CP).

*Estado de Conmoción Interior.* Sustituye al estado de sitio. Es declarado por el Gobierno ante graves perturbaciones que afecten la convivencia o la estabilidad institucional hasta por noventa días, y puede prolongarse por dos períodos iguales, el último con autorización del Senado. Permite suspender las leyes incompatibles con esa situación y el Congreso tiene control sobre el ejercicio de ese poder. Sólo es aplicable cuando las medidas policiales no basten para restaurar el orden. Se eliminó la posibilidad de someter a los perturbadores a la justicia militar (art. 213 CP) (25).

*Estado de Emergencia Económica y Social.* Se declara cuando sobrevengan hechos que amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país. La Constitución actual reproduce el lo 122 procedente de la reforma de 1968. Agrega el poder de establecer impuestos especiales transitorios (art. 215 CP).

En cuanto a los estados de excepción, se establecen rígidos condicionamientos para impedir abusos y exigir responsabilidades. El Derecho Internacional Humanitario se injerta en el nacional para estos casos. Se mantiene el control de constitucionalidad de oficio, se fija el contenido y vigencia transitoria de las medidas de guerra y orden público. Se prohíbe la suspensión de los derechos y libertades fundamentales y se declara que, a pesar de la situación, el funcionamiento de los organismos estatales de las tres ramas debe ser normal (art. 214 CP) (26).

## V. DIGNIFICACION Y ROBUSTECIMIENTO DE LA JUSTICIA

### 1. Rama judicial

La nueva Constitución señala como características de la justicia la imparcialidad, la independencia, la oportunidad y la eficacia (art. 228 CP). Suprimió la intervención forzosa de los abogados en la administración de la justicia

(25) Al delimitarse el estado de conmoción interior a un estado específico del país, excluyéndose la aplicación de la justicia militar cuando sea necesaria su declaratoria, aleja al Ejército colombiano de excederse en sus atribuciones.

(26) LUIS CARLOS SACHICA: *Constitución política de la República de Colombia, 1991. Comentada y titulada*, Bogotá (Colombia), Biblioteca Jurídica Diké, 1 de agosto de 1991.

(art. 229 CP). Como novedad introduce los nombramientos de la Corte Suprema y el Consejo de Estado, realizados por la propia corporación sobre listas propuestas por el Consejo Superior de la Judicatura, que es el administrador de la carrera judicial (art. 231 CP). En el empeño de los constituyentes por el fortalecimiento y dignificación de la justicia, se enmarca la creación de dos nuevas instituciones: la Corte Constitucional y la Fiscalía General de la Nación.

La Corte Constitucional no tiene jurisdicción exclusiva, la comparte con el Consejo de Estado (art. 238 CP). El origen de su nombramiento es equilibrado, evita la politización al intervenir las tres ramas del poder: Senado, presidente de la República, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado (art. 239 CP).

Se le traslada el control de constitucionalidad que ejercía la Corte Suprema sobre los actos legislativos, las leyes, los decretos con fuerza de ley, los decretos de los estados de excepción y proyectos de ley objetados por el Presidente de la República. Como nuevas competencias, se establecen el control previo sobre los traslados públicos y las leyes que los aprueben y sobre convocatoria de referéndum y asambleas constituyentes en sus aspectos formales (241 CP).

La Fiscalía General de la Nación, institución nueva en el contexto del ordenamiento judicial, se ha creado para reforzar el sistema de justicia penal, especializándolo y dándole autonomía (art. 249 CP). Tiene competencias en todo el territorio nacional, debe asumir la investigación de los delitos y la correspondiente acusación, separando esta función de la de juzgamiento con el apoyo de la policía judicial, cuya dirección le corresponde. La reforma pretende superar los fallos del sistema inquisitivo que se venía practicando (art. 250 CP). Se crean las jurisdicciones especiales (art. 5 CP), según las cuales los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial y de conformidad con sus propias normas y procedimientos, sin contradecir el espíritu constitucional (art. 246 CP). Además, se podrán crear los jueces de paz, que, según la ley, podrán resolver en equidad conflictos individuales y comunitarios, pudiendo ordenar que su elección sea por votación popular (art. 247 CP).

## VI. ORGANISMOS DE CONTROL

Como nuevos organismos de control, respetando los existentes, se crearon:

La institución del *Defensor del Pueblo*, nueva figura tomada de las constituciones europeas. Pretende reforzar la defensa de los derechos humanos,

actuando dentro del Ministerio Público (art. 281 CP). Su función es docente y además operativa, puesto que debe interponer las acciones de tutela y los recursos de *habeas corpus*. Además, organiza la defensa pública (art. 282 CP). Se reforzó la *Procuraduría General de la Nación* (capítulo 2 CP), siendo el Procurador el supremo Director del Ministerio Público (art. 275 CP). En su elección, para un período de cuatro años, intervienen los tres poderes del Estado: el Senado elige al procurador de una terna integrada por candidatos del presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado (art. 276 CP). Las funciones específicas del Procurador pueden sintetizarse así (art. 277 CP):

1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos.
2. Proteger los derechos humanos con auxilio del Defensor del Pueblo.
3. Defender los intereses de la sociedad y, en especial, el medio ambiente.
4. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas (art. 300 CP).

## VII. AVANCES HACIA LA FEDERALIZACION

### 1. *Entidades territoriales*

Se denominan entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas; también tendrán este carácter las regiones y provincias que se constituyan (art. 286 CP).

Dentro del concepto de federalización, con miras a darle mayor autonomía a las entidades territoriales, se les otorgaron los siguientes derechos: 1) gobernarse por autoridades propias; 2) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; 3) participar de las rentas nacionales, estableciéndose así una verdadera descentralización administrativa (art. 287 CP).

### 2. *Régimen departamental (cap. 2, art. 299, CP)*

La corporación administrativa, que será de elección popular, se denominará Asamblea Departamental, la cual estará integrada por no menos de once miembros ni más de treinta y uno. Sus miembros, denominados diputados, no tendrán la calidad de empleados públicos y su período de mandato será



de tres años. De acuerdo con la ley, tendrán derecho a honorarios por su asistencia a las sesiones correspondientes.

Los requisitos estipulados por la nueva Constitución para ser diputado son: *a)* ser ciudadano en ejercicio; *b)* tener más de veintiún años de edad; *c)* no haber sido condenado a pena privativa de la libertad (excepción de los delitos políticos); *d)* haber residido en la respectiva circunscripción electoral durante el año inmediatamente anterior a la fecha de elección. Las disposiciones de las Asambleas Departamentales se denominan Ordenanzas, y mediante ellas se reglamentan las funciones y la prestación de los servicios a cargo de los Departamentos (art. 300 CP). El jefe de la administración seccional y representante legal del Departamento será el *Gobernador*, elegido por elección popular para un período de tres años, sin derecho a ser reelegido para el período siguiente. Serán agentes del Presidente de la República en el mantenimiento del Orden Público y para la ejecución de la política económica general (art. 303 CP); el Presidente de la República podrá suspender o destituir a los gobernadores ciñéndose a los casos taxativos que la ley le señale (art. 304 CP).

### 3. Régimen municipal (cap. 3)

En cada municipio existirá una corporación administrativa, elegida popularmente para un período de tres años, y llevará por nombre *Concejo Municipal*. No podrá estar integrado por menos de siete ni por más de veintiún miembros, denominados concejales, quienes no tendrán la calidad de empleados públicos, y la aceptación de cualquier cargo de esa calidad será considerada como falta absoluta (art. 312 CP). Cada municipio tendrá un jefe de la Administración local, representante legal de la entidad territorial denominado Alcalde, elegido popularmente para un período de tres años y no reelegible para el período siguiente. El presidente y los Gobernadores podrán suspender o sustituir a los alcaldes en los casos en que lo señale la ley (art. 314 CP).

### 4. Régimen especial (cap. 4)

Se consideran insertados en este contexto:

A) El Distrito Capital, Santa Fe de Bogotá, capital de la República y del Departamento de Condinamarca (art. 322 CP). El Concejo Distrital estará compuesto por un concejal por cada ciento cincuenta mil habitantes o fracción mayor de setenta y cinco mil que tenga su territorio. En cada una de las

localidades que constituyan el Distrito Capital habrá una Junta Administradora, elegida popularmente para un período de tres años, y estará integrada por no menos de siete miembros, llamados *Ediles*. La elección de Alcalde Mayor (Alcalde del Distrito Capital), concejales distritales y ediles se realizará en un mismo día para un período de tres años. Los alcaldes locales serán designados por el Alcalde Mayor de terna enviada por las correspondientes Juntas Administrativas (art. 323 CP).

B) El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Turístico-Cultural e Histórico de Santa Marta, capital del Departamento del Magdalena, conservarán el mismo régimen y carácter de los demás municipios (art. 328 CP).

C) Las Entidades Territoriales Indígenas tendrán la participación de los representantes de las comunidades indígenas, siendo los Resguardos de propiedad colectiva y no enajenables. Cuando un territorio indígena comprenda partes de dos o más departamentos, su administración estará a cargo de los Concejos Indígenas en coordinación con los respectivos gobernadores de los departamentos implicados territorialmente (art. 329 CP).

D) La Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, creada para que se encargue de la recuperación de la navegación, de la actividad portuaria y demás recursos renovables (art. 331 CP).

## VIII. MODERNIZACION DE LA ECONOMIA

### 1. Régimen económico

Habrà libertad económica, siendo el Estado el rector de la economía nacional, evitando los monopolios que no tengan un interés público o social, siendo una iniciativa gubernamental; indemnizando a los individuos que en virtud de su creación queden privados del ejercicio de una actividad económica lícita (arts. 335 y 336 CP). En tiempo de paz, solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales (art. 338 CP). El presupuesto presentado anualmente por el Gobierno al Congreso, en los primeros diez días de cada legislatura, deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo (art. 346 CP). El Legislativo no podrá aumentar ninguna partida al presupuesto de gastos propuesto por el Gobierno sin incluir una nueva que tenga la aceptación escrita del ministro del ramo (art. 351 CP).

Se creó el cargo de Contador General, funcionario de la rama ejecutiva, que tendrá como atribución principal llevar la contabilidad general de la

nación, además de uniformar y consolidar la contabilidad pública, elaborar el balance general y determinar las normas contables que deben regir el país (art. 354 CP). Se prohíbe a las ramas y órganos del Poder Público decretar auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas (art. 355 CP). El control fiscal del Estado seguirá estando en manos de la Contraloría General de la Nación (art. 267 CP).

## 2. *Los planes de desarrollo*

La reforma constitucional de 1991 reforzó el Plan de Desarrollo, señalando que debe conformarse por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas de orden nacional, señalándose las metas, propósitos y objetivos nacionales a corto y largo plazo. Las entidades territoriales estarán facultadas para elaborar, concertando con el Gobierno Nacional, planes de desarrollo seccionales que aseguren el uso eficiente de sus recursos (art. 339 CP). Se creó el Consejo Nacional de Planes, integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, comunitarios, ecológicos y culturales del país. El Consejo tendrá carácter consultivo y en su seno se debatirá el Plan Nacional de Desarrollo. El presidente de la República designará los miembros del Consejo de una lista presentada por las entidades vinculadas a los sectores antes enunciados. Permanecerán en el cargo ocho años, renovándose parcialmente su composición cada cuatro años. El presidente César Gaviria Trujillo lanzó el nuevo Plan Nacional de Desarrollo, denominado *Revolución Pacífica* (1990-1994). Teniendo en cuenta que las cuatro causas que frenaban el desarrollo: democracia restringida, vida regional limitada, mercados cerrados y falta de oportunidades para todos, habían desaparecido. El Estado, para darle mayor impulso a su Plan, se retirará de aquellas áreas en las cuales no sea necesario y acrecentará su presencia donde el gasto público surta efectos sobre el crecimiento. Teniendo en cuenta que en Colombia existen trece millones de pobres absolutos, es decir, un 40 por 100 de la población, el Plan prevé que en 1994 sólo existirá en el país un 27 por 100 de la población en tales circunstancias. Para ello, el Gobierno se comprometió a invertir seis mil millones de dólares en el cuatrienio que permitan garantizar el crecimiento equitativo en cuatro áreas: ampliación del capital humano, construcción de infraestructura física, fortalecimiento de la capacidad científica y tecnológica y protección ambiental. Además, el aumento de la inversión en el área social tendrá como meta aliviar las necesidades de los colombianos, incrementar la productividad, cubrir completamente la gratuidad de la educación primaria y el 46 por 100 de la

secundaria y buscar cubrir, en cuanto a la salud, la atención primaria y preventiva (27).

IX. PRIMER PROCESO ELECTORAL EN EL MARCO DE LA NUEVA CONSTITUCION.  
ELECCIONES PARA CONGRESO Y GOBERNADORES DEPARTAMENTALES

Las elecciones del 27 de octubre de 1991, las primeras que se celebran en Colombia en el marco de la nueva Constitución, permitieron elegir 102 senadores, 161 representantes a la Cámara y 27 gobernadores. Además, se efectuaron consultas internas del Partido Liberal y la Alianza Democrática M-19 para escoger los candidatos a alcaldes de Bogotá (liberal) y de Barranquilla (AD M-19). Al Congreso de la República llegaron 263 colombianos, que tienen en sus manos el desarrollo de la nueva Constitución. Los 102 senadores tendrán representación nacional. Los 161 representantes defenderán desde el Congreso los intereses regionales de cada circunscripción, mientras que los 27 gobernadores, gracias a la federalización consagrada en la nueva Carta, serán los dueños del manejo administrativo de los departamentos. En el proceso electoral del 27 de octubre, los partidos políticos participantes fueron:

*Partido Liberal (P. L.).* Disputaron las curules del Congreso y las gobernaciones mediante la implantación de las divisiones regionales, permitiendo la presentación de candidatos que se sintieron con fuerza electoral (operación avispa). Tal procedimiento fue permitido por el presidente de la Corporación, el ex presidente de la República Alfonso López Michelsen.

*Conservadores.* Se presentaron disgregados en varias tendencias: el Movimiento de Salvación Nacional (M. S. N.), dirigido por Alvaro Gómez Hurtado; Nueva Fuerza Democrática (N. F. D.), acaudillada por Andrés Pastrana; Movimiento Nacional Conservador (M. N. C.); el Partido Social Conservador (P. S. C.), seguidores del ex presidente Misael Pastrana Borrero; Partido Conservador (P. C.).

*Alianza Democrática M-19.* Encabezada por Vera Grabe. Fue el único partido que presentó lista única. En sus listas entraron en juego con una variedad interna ex guerrilleros, académicos, empresarios, parlamentarios, etcétera.

---

(27) *El Plan de Desarrollo (Revolución Pacífica)*, Bogotá (Colombia), Presidencia de la República.

*Partido Comunista de Colombia y Unión Patriótica.* De la división de los partidos tradicionales no escapó la izquierda del país. La Unión Patriótica surgió de los frágiles acuerdos de paz con la FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), en el gobierno de Belisario Betancourt. El Partido Comunista de Colombia, que hace parte de la U. P., sufrió la confrontación internacional entre *perestroika* y línea ortodoxa. Este hecho se reflejó en los candidatos que la Unión Patriótica presentó para el Senado y la Cámara de Representantes.

*Otros movimientos.* Aquí destacan las agrupaciones indígenas, los movimientos cristianos de corte religioso y Movimiento Unitario Metapolítico.

### *Resultado de los comicios*

El liberalismo obtuvo una estruendosa victoria al reconquistar 58 escaños sobre los 102 en el Senado y 87 sobre 161 escaños en la Cámara de Representantes. De 27 gobernadores, 15 son liberales.

El Movimiento Alianza Democrática M-19 apenas alcanzó nueve senadores de los 102 que constituyen el Senado, y no obtuvo gobernación, convirtiéndose en la tercera fuerza política del país.

Los conservadores en sus diversas vertientes: conservadores, social-conservadores, Nueva Fuerza Democrática y Movimiento de Salvación Nacional, lograron 14 senadores, 26 representantes y 11 gobernadores.

En cuanto a los otros grupos políticos participantes, Unión Patriótica (U. P.), Partido Nacional Cristiano (P. N. C.), Unión Cristiana (U. C.) y agrupaciones indígenas lograron un 11 por 100 de la votación para el Senado (28).

Lo destacable de este primer proceso electoral en el marco de la nueva Constitución puede sintetizarse así:

- Se rompió el bipartidismo, aun cuando sigue ostentando la hegemonía el Partido Liberal, en tanto que el Partido Conservador, dividido en cinco grupos, carece de liderazgo.
- AD M-19 y Nueva Fuerza Democrática (conservadores) concurren a las elecciones con miembros extraídos en su gran mayoría de los dos partidos tradicionales.
- La circunscripción nacional para el Senado dejó bien claro que, de ahora en adelante, sólo estarán representados en esa corporación los candidatos de los grandes departamentos.

---

(28) Registraduría del Estado Civil.

- Para el elector colombiano resultó más atractivo el cargo de gobernador que el de senador, porque tiene un contacto más directo con la comunidad a través de las obras y los programas.
- La renovación de la clase política en el Congreso fue un hecho. De las 264 personas que compondrían el Legislativo, 112 serían nuevas caras, lo que indica que el Congreso de la República se renovó en un 42 por 100.
- La abstención fue abrumadora, aproximadamente del 70 por 100. La elección sobrepasó apenas los cinco millones de votos, lo que permite declarar como «democracia imperfecta» la democracia representativa actual (29).
- La composición de la Cámara fue más heterogénea. Ingresaron fuerzas como los indígenas, los cristianos, el grupo regionalista, y aumentó la proporción de Acción Democrática M-19. El liberalismo obtuvo 87 escaños de los 161; Partido Social Conservador (P. S. C.), 23; Movimiento de Salvación Nacional (M. S. N.), 12; AD M-19, 14; Unión Patriótica (U. P.), 2; Movimiento Unitario Metapolítico, Unión Cristiana y los indígenas, un curul cada uno; Movimiento Nacional Conservador, 6, y otras fuerzas y coaliciones, 13 escaños. La mayoría de los departamentos perdieron representación, en tanto que las antiguas intendencias y comisarías, ahora departamentos, entraron con dos representantes cada uno. El Partido Liberal, que en la elección constituyente obtuvo el 25 por 100, subió al 56 por 100; cuarenta y tres senadores fueron elegidos por cociente y 57 por residuo; los movimientos religiosos de diferentes denominaciones lograron tres escaños en el Senado; los indígenas, cuatro; la Unión Patriótica, un senador, y, como la izquierda en el mundo, está en agonía.

El politólogo francés Pierre Gilodhes, además, agrega a este análisis el hecho de que el pasado debate electoral demostró la inexistencia de partidos; para él, fueron reemplazados por clubes de amigos que coinciden en el color ideológico, pero sin estar sometidos a ninguna disciplina. Para remediar este mal, Gilodhes sugiere para los próximos comicios las listas únicas en el contexto de una ley de partidos.

## X. CONCLUSION

La Constitución de 1886 giró en torno a la separación entre las tres ramas del poder público. La nueva Constitución de 1991 gira en torno al ciudadano.

---

(29) La abstención es un mal endémico de la democracia colombiana. Su existencia ha hecho correr regueros de tinta en los exhaustivos análisis que sobre dicho fenómeno se han realizado a lo largo de toda la historia política colombiana.

Esta es su espina dorsal. Tres aspectos hacen diferir la Constitución de 1886 con la Constitución de 1991:

- 1.º Hay un nuevo marco amplio de derechos y garantías.
- 2.º Se establecen instrumentos de vigorosa participación política del ciudadano común a través de las consultas, referéndums y la revocatoria del mandato de sus representantes.
- 3.º La nueva Carta armoniza la acción entre los poderes en beneficio de la comunidad.

En esta Constitución los derechos adquieren contenido y fuerza. Los derechos han dejado de ser simples declaraciones o abstracciones y se han vuelto poderes en cabeza de cada individuo. La Constitución ha previsto varios instrumentos para que todos los jueces se conviertan en guardianes de los derechos. Uno de los recursos es la tutela, que con su entrada en vigor está colapsando la justicia colombiana; el Consejo de Estado, la Corte Suprema e incluso la Corte Constitucional han recibido unas masivas acciones de tutela (30).

La nueva Constitución ha sido concebida como un documento viviente, siendo la Corte Constitucional su impulsora.

La creación de la figura del Defensor del Pueblo, personaje con entidad nacional, permitirá poner coto a la arbitrariedad de la administración, publicando informes, haciendo una evaluación y sugiriendo acciones para el Ejecutivo, el Congreso y la misma ciudadanía.

La renovación del Congreso permitirá que todos los colombianos se sientan representados en él una vez depurados los vicios que, como los auxilios y el turismo parlamentario, empañaron sus logros ante la opinión pública.

En cuanto al Ejecutivo, el Presidente sigue siendo el único representante de la nación, el permanente interlocutor del pueblo. Aun cuando se le hayan dado nuevas funciones al Congreso, el Ejecutivo no se ha debilitado, sino que, por el contrario, se ha restablecido un sano equilibrio entre los Poderes Públicos.

Hasta aquí el análisis de la nueva Constitución colombiana, producto de la esperanza en la construcción de un país mejor y más justo, donde cada colombiano se sienta partícipe de esa construcción en el contexto de una Revolución Pacífica.

---

(30) El Decreto 2.591 de 1991 desarrolló esta norma constitucional.

## RESULTADOS ELECTORALES

(27 de octubre de 1991)

## COMPOSICION DE LAS 27 GOBERNACIONES (31)

	Votos		Votos
<b>ARAUCA</b>		<b>CHOCO</b>	
1 Alfredo Colmenares Chia (Liberal)	13.705	1 Antonio Heráclito Maya C. (Liberal)	12.400
2 Marcos A. Ataya (Coalición UP)	13.593	2 Bernardino Becerra R. (Liberal)	10.575
<b>ANTIOQUIA</b>		<b>CUNDINAMARCA</b>	
1 Juan Gómez M. Conservador (Mv. Anl. U.)	244.385	1 Manuel Infante Braiman (Liberal)	71.624
2 Bernardo Guerra Serna (Liberal)	128.556	2 Octavio Acosta Sánchez (PCC)	54.792
<b>ATLANTICO</b>		<b>HUILA</b>	
1 Gustavo A. Bell Lemus (Coalición)	143.225	1 Julio Enrique Ortiz Cuenca (Liberal)	60.458
2 Pedro Martín-Leyes (Liberal)	129.370	2 José Antonio Gómez Hermida (Coalición)	54.440
<b>BOLIVAR</b>		<b>LA GUAJIRA</b>	
1 Carlos J. Mendivil Ciodaro (Liberal)	115.371	1 Jorge E. Ballesteros Bernier (Liberal)	24.355
2 Luis Eduardo Piñeros V. (Coalición)	67.874	2 Luis Eduardo Gómez Pimienta (AD M-19)	19.743
<b>BOYACA</b>		<b>MAGDALENA</b>	
1 Alfonso Salamanca Ll. (Liberal)	60.101	1 Miguel Pinedo Vidal (Liberal)	63.618
2 José B. Perilla Piñeros (PCC)	52.239	2 Víctor Dangond Noguera (Liberal)	21.050
<b>CALDAS</b>		<b>META</b>	
1 Pilar Villegas de Hoyos (PCC)	104.965	1 Omar Baquero (Conserv. M. Civ. Popular)	46.040
2 Adriana G. de Gaviria (Conv. N. Caldas)	89.750	2 Jesús M. Suarez L. (Lib. de consenso)	26.883
<b>CAUCA</b>		<b>NARIÑO</b>	
1 Tsmístocles Ortega N. (Liberal)	42.308	1 Alvaro Zarama Medina (PCC)	69.642
6 Darío Sandoval Lasso (Liberal)	38.199	2 Raúl Delgado Guerrero (AD M-19)	56.800
<b>CAQUETA</b>		<b>NORTE DE SANTANDER</b>	
1 Gabriel Sandoval Lasso (Liberal)	16.434	1 Alvaro Salgar Villamizar (Liberal)	55.437
2 Luis A. Serrano (Mov. Integ. Reg.)	13.924	2 Luis Vicente Serrano Silva (PSC)	31.374
<b>CASANARE</b>		<b>QUINDIO</b>	
1 Oscar L. Wilches Carreño (Liberal)	11.873	1 Mario Gómez Ramírez (Liberal)	37.681
2 Alí de J. Dalel Barón (Liberal)	10.754	2 Ancízar López López (Liberal)	32.611
<b>CESAR</b>		<b>RISARALDA</b>	
1 Lucas Segundo Gnecco Cerchar (Liberal)	50.820	1 Roberto E. Gálvez Montealegre (Liberal)	60.364
2 Alfonso de Jesús Campo (Conv. Democr.)	48.956	2 Jaime Escobar Vallejo (PCC)	25.164
<b>CORDOBA</b>		<b>SAN ANDRES</b>	
1 Jorge Elías Manzur Jattin (Liberal)	59.137	1 Simón González R. (Mov. Pop. Caribe)	8.598
2 Rodrigo García Caicedo (Coalición)	57.646	2 Alvaro Archbold Manuel (Liberal)	4.700

(31) Registraduría del Estado Civil.



COLOMBIA Y SU REVOLUCION PACIFICA

		<i>Votos</i>
<b>SANTANDER</b>		
1 Juan Carlos Duarte Torres (Coalición)	113.629	
2 Julio A. González Reyes (Coalición)	112.179	
<b>SUCRE</b>		
1 Edgar Enrique Martínez R. (Liberal)	41.726	
2 Miguel Angel Nule Amin (Liberal)	15.200	
<b>TOLIMA</b>		
1 Ramiro Lozano Neira (Liberal)	88.856	
2 Ricardo Ramírez Osorio (Liberal)	30.957	
<b>VALLE</b>		
1 Carlos Holgún Sardi (PCC)		120.152
2 Federico Rengifo Vélez (Liberal)		94.000
<b>PUTUMAYO</b>		
1 Segundo Salvador Lasso Gómez (MSN)		11.269
2 Carlos Enrique Villota Delgado (Liberal)		2.701

ADM-19: Alianza Democrática M-19. MSN: Mov. de Salvación Nacional. PCC: Partido Conservador Colombiano. PSC: Partido Social Conservador. PST: Partido Soc. de los Trabajadores. UC: Unión Cristiana. UP: Unión Patriótica.

COMPOSICION DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES

(Indígenas, cristianos y regionalistas en la Corporación) (32)

<b>AMAZONAS</b>			<b>ARAUCA</b>		
<i>Nombre</i>	<i>Votos</i>	<i>Movimiento</i>	<i>Nombre</i>	<i>Votos</i>	<i>Movimiento</i>
Ruiz, José	1.953	Liberal	Jaimes O., Adalberto	6.451	Liberal
Marín, Melquisedec	1.768	Liberal	Sarmiento B., Octavio	5.292	UP
<b>ANTIOQUIA</b>			<b>ATLANTICO</b>		
<i>Nombre</i>	<i>Votos</i>	<i>Movimiento</i>	<i>Nombre</i>	<i>Votos</i>	<i>Movimiento</i>
Estrada Villa, José	85.878	Liberal	Espinosa, Manuel	33.299	ADM-19
Alvarez S., Eduardo		Liberal	Saravia Better, Arturo	32.076	Liberal
González N., Jorge		Liberal	Berdugo, Hernán	25.241	Liberal
Higueta R., Benjamín	37.695	Otros	Acosta B., Gabriel	22.499	Conservador
Quiceno A., Gloria	36.728	ADM-19	Lébolo, Emilio	22.258	Otros
Uribe Escobar, Mario	33.306	Liberal	Tarud, Moisés	18.337	Liberal
Correa González, Luis	28.198	Conservador	Rosales, Ricardo	13.253	Liberal
Nicholls S., José	24.787	Conservador			
Córdoba, Piedad	21.172	Liberal	<b>BOLIVAR</b>		
Pérez García, César	16.518	Liberal	<i>Nombre</i>	<i>Votos</i>	<i>Movimiento</i>
Gaviria Correa, Gonzalo	16.387	Liberal	Benedetti V., Alvaro	29.270	Liberal
Velásquez Arroyave, Manuel	13.931	Conservador	Pérez Martínez, Rafael	25.332	Conservador
Uribe Márquez, José	13.763	Liberal	Botte Hernández, Rafael	21.804	Liberal
Vélez, Guillermo	13.716	Conservador	Barraza salcedo, Rodrigo	16.964	Conservador
Castrillón Roldán, Juan	13.364	Conservador	López Cossío, Alfonso	16.590	Liberal
Foronda Pimienta, Alberto	12.918	Liberal	Tinoco Bossa, Eduardo	16.356	Liberal
Bedoya Hoyos, Jairo	12.531	UP			

(32) Registraduría del Estado Civil.

ELVYRA ELENA PABON TARANTINO

BOYACA

<i>Nombre</i>	<i>Votos</i>	<i>Movimiento</i>
Rojas Jiménez, Héctor	27.260	Liberal
Torres Barrera, Camilo	25.953	Conservador
Rodríguez M., Silvano	21.134	Conservador
Reyna Corredor, Jorge	19.709	Liberal
López Nieto, Pedro	19.111	Liberal
Rueda Maldonado, José	18.732	MSN

CALDAS

<i>Nombre</i>	<i>Votos</i>	<i>Movimiento</i>
Garavito H., Rodrigo	39.261	Liberal
Echeverri P., Guido	32.943	Liberal
Estrada de Gómez, Dilia	27.286	Conservador
Ocampo Ospina, Guillermo	22.444	Conservador
Sierra Grajales, Luis	19.709	MSN

CASANARE

<i>Nombre</i>	<i>Votos</i>	<i>Movimiento</i>
Cala Helí	10.177	Liberal
Chávez Gimberna	9.245	Liberal

CAUCA

<i>Nombre</i>	<i>Votos</i>	<i>Movimiento</i>
Papamija Diago, Jesús	23.602	Liberal
Vergara Mendoza, César	17.980	Liberal
Chaux Mosquera, Juan José	14.164	Liberal
Carvajal Gómez, Jesús	12.350	MSN

CESAR

<i>Nombre</i>	<i>Votos</i>	<i>Movimiento</i>
Namen Rapalino, Felipe	15.563	Liberal
Rincón López, Luis	14.587	ADM-19
Matos Barrero, Alfonso	13.850	Otros
Castro Daza, Guillermo	13.371	Liberal

CORDOBA

<i>Nombre</i>	<i>Votos</i>	<i>Movimiento</i>
Jattin Safar, Francisco	36.202	Liberal
Lara Arjona, Jaime	24.025	Liberal
Manzur Abdala, Julio	20.348	Conservador
Sánchez Arteaga, Fredy	14.331	Liberal

CUNDINAMARCA

<i>Nombre</i>	<i>Votos</i>	<i>Movimiento</i>
Sánchez Ortega, Camilo	26.790	Liberal
Anzola Toro, Héctor	16.434	Liberal
Góngora, Fernando	15.041	Conservador
Guerrero, Félix	14.386	Conservador
Ortegón A., Félix	13.369	Liberal
Petro U., Gustavo	12.630	ADM-19
Daniels G., Martha	11.806	Liberal

CHOCO

<i>Nombre</i>	<i>Votos</i>	<i>Movimiento</i>
Lozano Osorio, Iván	5.049	Coalición
Aldana, Ismael	4.779	Conservador

GUAINIA

<i>Nombre</i>	<i>Votos</i>	<i>Movimiento</i>
Ortiz, Graciela	1.541	Conservador
Brito, Guillermo	813	Liberal

GUAVIARE

<i>Nombre</i>	<i>Votos</i>	<i>Movimiento</i>
López, Oscar	833	MSN
Rojas, Hernando	749	Liberal

HUILA

<i>Nombre</i>	<i>Votos</i>	<i>Movimiento</i>
Villalba Mosquera, Rodrigo	24.157	Liberal
García Cabrera, Jesús	23.735	Otros
Cabrera, Jorge	15.249	Conservador
Bahamón, Julio	12.865	Liberal

GUAJIRA

<i>Nombre</i>	<i>Votos</i>	<i>Movimiento</i>
Velásquez, Tomás	12.969	ADM-19
Durán Antenor	11.824	Liberal

COLOMBIA Y SU REVOLUCION PACIFICA

MAGDALENA

<i>Nombre</i>	<i>Votos</i>	<i>Movimiento</i>
Vives Menotti, Juan	25.129	Liberal
Cortes, Micael	21.671	Conservador
Pomárico, Armando	19.251	Liberal
Durán, Alex	16.170	Liberal
Guardiola, Aroldo	10.213	ADM-19

META

<i>Nombre</i>	<i>Votos</i>	<i>Movimiento</i>
Infante L., Ariel	26.678	Liberal
Gutiérrez, Leovigi	12.983	Conservador
Gutiérrez G., Agustín	10.828	MSN

NARIÑO

<i>Nombre</i>	<i>Votos</i>	<i>Movimiento</i>
Rosero Ruano, Jesús	34.555	ADM-19
Pérez Bonilla, Luis	27.197	Liberal
Salazar, Franco	24.424	Conservador
Martínez, Darío	22.173	Liberal
Escrucería, Jaime	18.366	Liberal

NORTE DE SANTANDER

<i>Nombre</i>	<i>Votos</i>	<i>Movimiento</i>
Chávez, Guillermo	17.709	MSN
Camargo, Rafael	17.458	ADM-19
Celis Gutiérrez, Carlos	16.794	Liberal
Villamizar, Basilio	15.608	Liberal
Buenahora, Jaime	15.095	Liberal

PUTUMAYO

<i>Nombre</i>	<i>Votos</i>	<i>Movimiento</i>
Mora, Mesías	11.050	MSN
Flórez, Gilberto	9.559	Liberal

QUINDIO

<i>Nombre</i>	<i>Votos</i>	<i>Movimiento</i>
García, Lucelly	18.060	Liberal
Valencia Díaz, Luis	12.232	Liberal
García, Néstor	12.191	ADM-19

RISARALDA

<i>Nombre</i>	<i>Votos</i>	<i>Movimiento</i>
Patiño Amariles, Diego	38.424	Liberal
Rivera Salazar, José		Liberal
Hurtado, Juan	18.673	Conservador
Mejía M., María	15.680	Liberal

SAN ANDRES

<i>Nombre</i>	<i>Votos</i>	<i>Movimiento</i>
Gallardo, Julio	5.604	Otros
García, Ana	5.595	Liberal

SANTA FE DE BOGOTA

<i>Nombre</i>	<i>Votos</i>	<i>Movimiento</i>
Lucio E., Ramiro	59.443	ADM-19
Artunduaga R., Jesús		ADM-19
Camacho, Roberto	39.501	MSN
Pedraza, Telesforo	32.402	Conservador
Gutiérrez, Marco	28.294	Liberal
Gaitán, Carlos	27.085	Liberal
Castro C., José	25.909	Liberal
Arias R., Jaime	24.848	Conservador
Ocampo, María	23.040	Liberal
Name Vásquez, Iván	17.986	Otros
Morales, Viviane	17.431	Cristiana
Clopatofsky, Jairo	15.592	Otros
Jamioy, José	15.364	Otros
Guevara, Edmundo	13.343	Liberal
Carrizosa, Melquiades	12.592	Conservador
Martínezguerra G.	12.117	Otros
Rincón, Mario	11.500	Conservador
Cepeda Vargas, Manuel	10.932	UP

SANTANDER

<i>Nombre</i>	<i>Votos</i>	<i>Movimiento</i>
Mendoza, Luis	59.219	Liberal
Torres, Aquiles		Liberal
Andrade, Aristides	43.134	Liberal
Ardila, Carlos	29.619	Liberal
Carrizosa, Jesús	26.937	MSN
Sedano, Jorge	26.670	Otros
González, Carlos	26.021	ADM-19

ELVYRA ELENA PABON TARANTINO

SUCRE

<i>Nombre</i>	<i>Votos</i>	<i>Movimiento</i>	<i>Nombre</i>	<i>Votos</i>	<i>Movimiento</i>
García, Alfonso	29.740	LIDER	Murgueitio, Francisco	24.035	UPC
Guerra, César	14.168	Liberal	Montenegro, Camilo	20.914	Liberal
Silgado, Carlos	11.111	Liberal	Romero, Jairo	20.329	PSC

TOLIMA

<i>Nombre</i>	<i>Votos</i>	<i>Movimiento</i>	<i>Nombre</i>	<i>Votos</i>	<i>Movimiento</i>
Uribe, Alfonso	28.551	Liberal	Tello, Fernando	19.967	Liberal
Dechner, Héctor	20.619	PSC	Mejía, Alvarado	19.007	Otros
García, Carlos	17.924	Liberal	Quintero, Rafael	17.244	Otros
Neira, Maximiliano	16.646	MSN	Bustamante, María	15.270	Liberal
Huertas, Germán	14.003	Liberal	Chavarriaga, Jairo	13.658	Otros
Alarcón, Ricardo	11.017	Liberal	Saavedra, Carlos A.	12.517	MSN

VALLE

<i>Nombre</i>	<i>Votos</i>	<i>Movimiento</i>	<i>Nombre</i>	<i>Votos</i>	<i>Movimiento</i>
Navarro W., Rafael	54.341	ADM-19	González, Alfonso	703	Liberal
Pérez, Jaime		ADM-19	León, Harold	702	MSN
Motoa, Miguel	43.514	Liberal			
Espinosa, Yolima	39.836	Liberal			

VAUPES

<i>Nombre</i>	<i>Votos</i>	<i>Movimiento</i>
González, Alfonso	703	Liberal
León, Harold	702	MSN

VICHADA

<i>Nombre</i>	<i>Votos</i>	<i>Movimiento</i>
Torres, Hernán	502	Liberal
González, Jaime	344	Liberal

## COLOMBIA Y SU REVOLUCION PACIFICA

SENADORES ELEGIDOS Y PUESTOS POR COCIENTE  
Y RESIDUO (33)

<i>Nombres cabezas de lista</i>	<i>Votación obtenida</i>	<i>Elige cociente</i>	<i>Votos de residuo</i>	<i>Elige residuo</i>	<i>Total elegidos</i>	<i>Movimiento</i>
Grave Leovenherz, Vera Bonnet, Pedro Albormoz, Carlos Gutiérrez, Bernardo Laserna, Mario Bustamante, Evert Chávez, Eduardo Moreno, Samuel Palacio, Aníbal	408.111	8	44.455	1	9	M-19
Pastrana Arango, Andrés Hernández, Jorge Blum, Claudia Cepeda, Efraín Sanín, Clara Ruiz, Jaime Pizano, Eduardo Galvis, Gustavo Burgos, Jaime Gómez Hurtado, Enrique Sojo, José R. Marín, Rodrigo Melo, Gabriel Valencia, Jorge	406.665	8	43.009	1	9	FD
Montoya Puyana, Alberto Serrano, Hugo Henríquez Gallo, Jaime de Londoño, Darío Londoño Capurro, Luis Trujillo J., Renán Rueda Guarín, Tito E. Villarreal, Tiberio Turbay Quintero, Julio Vives, Edgardo Barco, Víctor Renán González, Francisco Mendoza Ardila, Fernando Angel Mejía, Juan G. Blackbum, José	214.182	4	32.354	1	5	MS
	100.134	2	9.220	0	2	Liberal
	82.319	1	36.862	1	2	Liberal
	74.355	1	28.898	1	2	Liberal
	73.534	1	28.077	1	2	Liberal
	72.512	1	27.055	1	2	Liberal
	69.386	1	23.929	1	2	Liberal
	61.894	1	16.437	0	1	Cristiano
	61.137	1	15.680	0	1	Liberal
	60.149	1	14.692	0	1	Liberal

(33) Registraduría del Estado Civil. Pese a que la Registraduría indica que el número de senadores liberales es de 56, la suma por partidos señala 58 curules.

EL VYRA ELENA PABON TARANTINO

<i>Nombres cabezas de lista</i>	<i>Votación obtenida</i>	<i>Elige cociente</i>	<i>Votos de residuo</i>	<i>Elige residuo</i>	<i>Total elegidos</i>	<i>Movimiento</i>
Uribe Vélez, Alvaro	59.455	1	13.998	0	1	Liberal
Char Abdala, Fuad	57.671	1	12.214	0	1	Liberal
Segovia, Rodolfo	57.626	1	12.619	0	1	Conservador
Rodríguez Vargas, G.	57.018	1	11.561	0	1	Conservador
Motta, Hernán	56.102	1	10.645	0	1	UP
Yepes Alzate, Omar	55.097	1	9.640	0	1	Conservador
Espinosa Faciolince, C.	54.931	1	9.474	0	1	Liberal
Botero Cea, Fernando	54.852	1	9.395	0	1	Liberal
Turbay Turbay, David	49.911	1	4.454	0	1	Liberal
Giraldo Hurtado, Luis	49.818	1	4.361	0	1	Liberal
Santofimio Botero, A.	49.758	1	4.301	0	1	Liberal
Name Terán, José	47.936	1	2.479	0	1	Liberal
Corsi Otárola, Carlos	46.643	1	1.186	0	1	Laico
García Romero, Juan	44.672	0	44.672	1	1	Liberal
Valencia Cossío, Fabio	44.198	0	44.198	1	1	Conservador
Losada Valderrama, R.	43.051	0	43.051	1	1	Liberal
Salcedo Baldión, F.	42.999	0	42.999	1	1	Liberal
Gerlein Echevarría, R.	42.191	0	42.191	1	1	Conservador
Suárez Burgos, Hernando	40.747	0	40.747	1	1	Liberal
Espinosa Jaramillo, G.	40.639	0	40.639	1	1	Liberal
Forero Fetecua, R.	40.352	0	40.352	1	1	Liberal
Pava Camelo, Alvaro	40.044	0	40.044	1	1	Conservador
López Cabrales, Juan	38.452	0	38.452	1	1	Liberal
Gechem Turbay, Jorge	38.003	0	38.003	1	1	Liberal
Escrucería Manzi, S.	35.698	0	35.698	1	1	Liberal
Guerra de la Espriella	35.654	0	35.654	1	1	Liberal
Izquierdo de Rodríguez	33.983	0	33.983	1	1	Liberal
Eliás Nader, Jorge	33.706	0	33.706	1	1	Liberal
Vargas Suárez, Jaime	33.414	0	33.414	1	1	Liberal
Vásquez Velásquez, O.	32.790	0	32.790	1	1	Liberal
Echeverri Jiménez, A.	30.853	0	30.853	1	1	Conservador
González Narváez, H.	29.977	0	29.977	1	1	Conservador
Jaramillo Martínez, G.	29.596	0	29.596	1	1	Liberal
Betacourt de Liska, R.	29.592	0	29.592	1	1	Metapolítico
Iragorri Hormaza, Aurelio	29.370	0	29.370	1	1	Liberal
Vélez Trujillo, Luis	28.638	0	28.638	1	1	Liberal
Araújo Noguera, Alvaro	28.497	0	28.497	1	1	Liberal
Villegas Díaz, Daniel	28.348	0	28.348	1	1	Conservador
Latorre Gómez, Alfonso	28.255	0	28.255	1	1	Liberal
Pinillos de Ospina, Clara	28.062	0	28.062	1	1	Liberal
Amador Campos, Rafael	26.364	0	26.364	1	1	Liberal
Cuéllar Bastidas, Parmenio	26.137	0	26.137	1	1	Liberal
Sorzano Espinosa, Luis	26.032	0	26.032	1	1	Liberal
Angulo Gómez, Guillermo	25.753	0	25.753	1	1	Conservador
Cruz Velasco, María I.	25.653	0	25.653	1	1	Conservador

COLOMBIA Y SU REVOLUCION PACIFICA

<i>Nombres cabezas de lista</i>	<i>Votación obtenida</i>	<i>Elige coriente</i>	<i>Votos de residuo</i>	<i>Elige residuo</i>	<i>Total elegidos</i>	<i>Movimiento</i>
Rodríguez de C., Claudia	24.960	0	24.960	1	1	P. Crist.
Angarita Baracaldo, Alfonso	24.599	0	24.599	1	1	Liberal
Dájer Chadid, Gustavo	23.390	0	23.390	1	1	Liberal
Panchano, Guillermo	23.319	0	23.319	1	1	Liberal
Peláez Gutiérrez, Humberto	22.924	0	22.924	1	1	Liberal
Grisales Grisales, Samuel	22.659	0	22.659	1	1	Liberal
Hernández Aguilera, Germán	22.583	0	22.583	1	1	Liberal
Calderón Sosa, Jairo	22.383	0	22.383	1	1	Liberal
Navarro Mojica, José R.	22.336	0	22.336	1	1	Liberal
Castro Borja, Hugo	21.805	0	21.805	1	1	Conservador
Nader Nader, Salomón	21.128	0	21.128	1	1	Liberal
Echeverri Coronado, Hernán	21.073	0	21.073	1	1	Conservador
Acosta Medina, Amílcar	20.768	0	20.768	1	1	Liberal
Mosquera Mesa, Ricardo	20.627	0	20.627	1	1	Liberal
Molano Calderón, Enrique	20.412	0	20.412	1	1	Liberal
Díaz Granados, José	19.908	0	19.908	1	1	Liberal
Matus Torres, Elías A.	19.047	0	19.047	1	1	Conservador
<b>Totales</b>	<b>4.545.760</b>	<b>43</b>		<b>57</b>	<b>100</b>	

Circunscripción especial (indígenas)

Tunubalá, Floro

Muyuy, Gabriel

BIBLIOGRAFIA

- ACEVEDO RESTREPO, Delfín: *Instituciones políticas colombianas*, Medellín (Colombia), Editorial Bedout, 1968.
- BETANCOURT, Belisario, y SAMPER PIZANO, Ernesto: *La abstención*, Bogotá (Colombia), Fondo Editorial ANIF, 1980.
- DÁVILA, Andrés, y LEAL BUITRAGO, Francisco: *Clientelismo. El sistema político y su expresión*, Bogotá (Colombia), Regional Tercer Mundo Editores, noviembre 1990.
- GALLEGO, Francisco Ramón, y otros: *Conferencia Interamericana sobre Sistemas Electorales*, Caracas (Venezuela), Ed. Fundación Interamericana de Sistemas Electorales (IFES), 1990.
- HENAO HILARÓN, Javier: *Constitución política de Colombia*, Bogotá (Colombia), Editorial Temis, segunda edición, 1979.
- HERNÁNDEZ DE SERRA, Augusto: *Régimen electoral colombiano*, Universidad Externado de Colombia, 1986.

- JIMÉNEZ LLANA-VEZGA, Luis Enrique: *El pensamiento liberal de las Constituciones colombianas*, Bogotá (Colombia), Intermedio Editores, 1990.
- LATORRE RUEDA, Mario: *Hechos y crítica política*, Bogotá (Colombia), Empresa Editorial Universidad Nacional de Colombia, 1986.
- *Política y elecciones*, Bogotá (Colombia), Universidad de los Andes, Facultad de Artes y Ciencias, Departamento de Ciencias Políticas, 1980.
- LEAL BUITRAGO, Francisco, y ZAMOS C., León: *Al filo del caos. Crisis política en Colombia de los años ochenta*, Bogotá (Colombia), Tercer Mundo Editores, noviembre 1990.
- LLERAS RESTREPO, Carlos: *Mensaje presidencial*, tomo VI, anexo 1.º, vol. 2, Bogotá (Colombia), Imprenta Nacional, 1967.
- MEYER, LORENZO, y REINA, José Luis: *Los sistemas políticos en América Latina*, Ciudad de Méjico (Méjico), Siglo XXI Editores-Universidad de las Naciones Unidas, 1989.
- PECAUT, Daniel: *Crónicas de dos décadas de política colombiana (1968-1988)*, Bogotá (Colombia), Siglo XXI Editores, 1989.
- PÉREZ ESCOBAR, Jacobo: *Constitución política colombiana (Textos comentados)*, Bogotá (Colombia), Librería Horizonte, 1971.
- RAMÍREZ TOBÓN, William: *Estado, violencia y democracia*, Bogotá (Colombia), Tercer Mundo Editores, 1990.
- RINCÓN BALLESTEROS: *Genealogía e ideología del Estado liberal*, Bogotá (Colombia), Intermedio Editores, 1990.
- SACHICA, Luis Carlos: *Constitución política de la República de Colombia, 1991. Comentada y titulada*, Bogotá (Colombia), Biblioteca Jurídica Diké, 1 de agosto de 1991.
- URIBE VARGAS, Diego: *Las Constituciones*, Madrid, Editorial Cultura Hispánica, 1977.
- VÁZQUEZ CARRIZOSA, Alfredo: *Betancourt y la crisis nacional*, Bogotá (Colombia), Ediciones Aurora, 1986.
- VARIOS AUTORES: *Asamblea Constituyente, ¿dilema jurídico o político?*, Bogotá (Colombia), Editorial Universidad Nacional, 1991.