

Capítulo uno

30 años después:
los orígenes de la Constitución
del 91 y su funcionamiento





Capítulo uno



30 años después: los orígenes de la Constitución del 91 y su funcionamiento

*Armando Novoa García**

El 4 de julio de 1991 se expidió oficialmente la nueva Constitución Política de Colombia. El proceso político que la antecedió es un hecho sin precedentes en la historia contemporánea de Colombia. En este capítulo se examinan esos antecedentes.

Para el efecto, se precisa el concepto de qué es en realidad una Constitución y por qué razones es importante conocer su historia. Se examina con algún detalle el “momento constituyente”, las diferencias que tuvo este proceso en comparación al que dio lugar a la Constitución de 1886; se identifica los aspectos determinantes de la convocatoria de la Asamblea Constituyente de 1991, los fenómenos de participación ciudadana expresados en las urnas y sus resultados electorales hasta llegar a la instalación de las deliberaciones de ese cuerpo colegiado y su proclamación.

* Expresidente de la Comisión Especial Legislativa creada por la Asamblea Constituyente. Exconsejero Nacional Electoral.



¿Para qué sirve una Constitución?

La definición clásica de qué es una Constitución se encuentra en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789: “Una sociedad en la que no esté asegurada la garantía de los derechos ni reconocida la división de poderes, no tiene Constitución”. Desde ese momento se entiende la Constitución como un pacto de autodefinición política y legitimación del poder. Es también expresión jurídica de la organización estatal y un sistema de controles al ejercicio del poder político (*checks and balances*).

Si se quiere precisar aún más este concepto, habría que señalar que una “auténtica” Constitución contiene los siguientes aspectos: las diferentes actividades del Estado y su distribución entre los órganos de poder para evitar la concentración; el reconocimiento al “electorado soberano” como árbitro de los conflictos institucionales; los procedimientos que eviten el recurso a la ilegalidad o a la ruptura del orden institucional cuando se pretende la reforma a su texto original (Loewenstein, 1986).

Las vertientes socialistas de mediados del siglo XIX señalaban que las Constituciones reflejan una situación específica del equilibrio de fuerzas sociales y políticas. En esa lógica, una Constitución es en sí misma “una mera hoja de papel”, pues lo que cuenta son las relaciones de poder que le dan fundamento.

Estos fueron los entendimientos predominantes de las constituciones en las democracias liberales hasta bien entrado el siglo XX (García, 1991). A ese entendimiento se agrega una idea rescatada del constitucionalismo norteamericano: la Constitución protege al pueblo de la “tiranía de las mayorías” y “las constituciones cumplen dos funciones (que se solapan): proteger los derechos individuales y constituir un obstáculo a ciertos cambios que tendrían lugar si fueran del interés de la mayoría” (Elster y Slagstad, 1991, p. 35), y afirma el principio del pluralismo.

A partir de la segunda posguerra, con el apogeo de la socialdemocracia en Europa, en especial Alemania e Italia, se rescata la idea de la Constitución como expresión del poder soberano y como acuerdo, tregua o tratado de paz, que permite la convivencia de opciones políticas de distinto signo (Bobbio, 1986; Schneider y Guerra, 1991). Se concibe también como aspiración de futuro, “utopía concreta”, “carta de navegación”, que promete una mejoría en las condiciones de vida de la población.

Este fenómeno, conocido como el nuevo constitucionalismo, toma distancia de las constituciones formalistas y procedimentales, como también de la explicación articulada a la lucha de clases, y afirma la idea de Constitución material cuyo fin esencial es el respeto de la dignidad humana y los derechos fundamentales (García, 1991). Una mirada actualizada define las constituciones como “máquinas cambiantes”, “figuras abiertas por las que circula la vida” (Zagrebelsky, 2019). En ese sentido, la eficacia de una Constitución depende de su capacidad de ofrecer respuestas adecuadas a los nuevos tiempos.



La Constitución de 1991 recoge varios de los aspectos mencionados: incorpora los principios de la soberanía popular y democracia, la dignidad humana y la solidaridad, la adopción del Estado social de derechos, el pluralismo, los derechos, garantías y deberes, y avanza hacia una nueva arquitectura de frenos y contrapesos entre las ramas y órganos del poder público.

A partir de esas características y del procedimiento adoptado para su elaboración, la Asamblea Nacional Constituyente del 91 abrió un nuevo momento con incidencia en el constitucionalismo latinoamericano de fines del siglo XX e inicios del XXI (Venezuela 1999, Ecuador 2008 y Bolivia 2009).

Momento constituyente y Constitución

El punto de partida para el balance de la Constitución del 91 es el carácter “fundacional” del proceso constituyente que le dio origen. Toda nueva constitución es un punto de inflexión entre el pasado y el presente. A esa ruptura se le llama el “momento constitucional”.

El momento constitucional es producto de la acumulación de varios factores de crisis que obligan a reformas significativas. Los momentos constitucionales pueden ser revolucionarios y reformistas o restauradores o autoritarios como ocurrió en la Alemania nazi o bajo el régimen de Pinochet en Chile. Este concepto, que surge en el contexto particular del constitucionalismo norteamericano, puede ser útil para entender el alcance del cambio que representa la carta de 1991.

La Constitución de 1886, carácter fundacional de una república autoritaria y clerical

La Constitución de 1886, expedida por el Consejo Nacional de Delegatarios, derogó la Constitución de Rionegro como consecuencia de la derrota de los radicales a manos de los regeneracionistas de Núñez en la guerra de 1885. Bajo el dilema de “regeneración administrativa fundamental o catástrofe”, tuvo el carácter de un hecho fundacional de una república clerical y autoritaria. El Consejo Constituyente, integrado por 18 delegados designados por los gobiernos de 9 de los Estados soberanos extinguidos, fue paritario entre liberales y conservadores. En realidad, fue un pequeño cenáculo que le impartió aprobación al proyecto redactado por Miguel Antonio Caro (1886), filólogo y gramático consumado. La carta magna del 86 reprodujo la tradición del constitucionalismo colombiano del siglo XIX de expedir constituciones hegemónicas a partir del triunfo de alguno de los bandos enfrentados en las sucesivas guerras civiles que vivió la nación a lo largo de ese periodo:



En adelante, los partidos tendrán siempre el recurso de cambiar la Constitución para alterar las condiciones políticas del país y anular al adversario. El derecho constitucional no era un método dialéctico para pensar en la vida del Estado, su congreso, sus leyes y corrientes de opinión, sino una estrategia política. Las constituciones se hicieron de 1843 a 1886 contra alguien. El carácter transitorio de las mismas se explica por la fugacidad de los motivos que informaban su elaboración. (Vázquez, 1979, p. 12)

De esta manera, se pretendió sin éxito lograr la unidad nacional a partir del establecimiento de un Estado centralista y autoritario, en una república hispánica y confesional.

Fue expedida “en nombre de Dios” como “fuente suprema de toda autoridad”; consagró una república unitaria y centralista, dispuso que la soberanía residía “exclusivamente” en la nación como concepto único e indivisible, a pesar de que para ese momento existía ya una tradición centenaria de reconocimiento de la soberanía popular (*We the People* de la Constitución de Filadelfia de 1787); autorizó la retención por orden del gobierno de personas sospechosas por razones de orden público; estableció la pena de muerte para ciertos delitos; adoptó la “religión católica, apostólica y romana como religión de la nación” y dispuso que los poderes públicos contemplarían ese credo como elemento esencial del orden social, esto es, creó un Estado confesional. En desarrollo de este principio condicionó el ejercicio de los cultos a la moral cristiana; ordenó que la educación pública sería organizada y dirigida de acuerdo con la religión católica; reconoció la libertad de prensa, pero la limitó al orden social y a la tranquilidad pública. Estableció un régimen presidencial con poderes omnímodos y una legalidad marcial mediante la declaración del estado de sitio, que permitía reprimir sin fórmula de juicio los delitos contrarios al orden público o al derecho de propiedad y decretar la pérdida de los derechos políticos.

Esa Constitución tuvo una vigencia de 104 años. Aunque fue objeto de 74 reformas (Olanano, 2019), entre ellas, las de 1936, 1968 y la del Frente Nacional, su aplicación integral siempre quedó en duda por el régimen de estado de sitio que, como lo recuerda Gerardo Molina (1978), permitía suspender en forma indefinida los efectos de otras disposiciones de la Constitución, entre ellas, el capítulo de derechos civiles y garantías sociales:

Santos, experto conocedor de la historia política del país, afirmó que en los veinte años siguientes a la expedición de aquella Carta lo que tuvimos fue un régimen dictatorial que naturalmente puso debajo de la mesa el título tercero sobre derechos civiles y garantías sociales. En cambio, tuvieron atroz vigencia las cláusulas del estatuto numeradas en letras, las que



no fueron transitorias como lo había anunciado, pues la dinámica propia de la regeneración las llevó a prolongar su vigencia. (Molina, 1978, p. 73)

Con una interpretación semejante, Tulio Enrique Tascón (2005) plantea que esa Constitución fue “letra muerta” y condujo a la pérdida de istmo de Panamá y a la Guerra de los Mil Días.

La Constitución de 1991 constituye un punto de inflexión con esa tradición del constitucionalismo de los siglos XIX y XX. La expedición de la Constitución de 1991 estuvo antecedida de varias circunstancias que interesa mencionar. En primer lugar, porque el procedimiento que se aplicó a su expedición fue inédito. En segundo lugar, por su contenido incluyente y democrático.

Violencia, crisis de Estado y agotamiento del estado de sitio

A finales de la década de los años 80, Colombia atravesaba por una verdadera crisis de Estado, esto es, una situación en la cual el aparato institucional había perdido la capacidad de respuesta ante las distintas manifestaciones de violencia acaecidas en esa década. Por un lado, la amenaza del llamado narcoterrorismo que desafiaba la extradición de nacionales a Estados Unidos. Por otro, la proliferación de grupos paramilitares y la escalada de violencia promovida por las guerrillas. Las expresiones más dramáticas, pero no las únicas, de esa espiral de violencia fueron los asesinatos de los candidatos presidenciales Jaime Pardo y Bernardo Jaramillo de la Unión Patriótica (UP), de Luis Carlos Galán del Nuevo Liberalismo y de Carlos Pizarro del recién desmovilizado M-19 (De la Calle, 2004)¹. En el mismo periodo se incrementaron los asesinatos de líderes de la UP, movimiento político surgido de los fallidos acuerdos de paz firmados por el gobierno de Belisario Betancur y la guerrilla de las FARC-EP, y ocurrieron las masacres de Mejor Esquina y Segovia, entre otras. El régimen del estado de sitio, decretado en la última ocasión en 1984, se había agotado.

1. En el prólogo de César Gaviria se plantea: “Desde los inicios del gobierno Barco, y de manera dramática a partir de 1988, la violencia de los grupos paramilitares arreció a niveles nunca conocidos, extendiendo por distintas regiones la tristemente célebre modalidad de masacres colectivas. En marzo de 1988, en las Haciendas Honduras y La Negra, en el municipio antioqueño de Turbo, fueron asesinados 20 campesinos; luego, en Mejor Esquina, Córdoba, murieron 36 personas a manos de los paramilitares; en agosto, en El Tomate, también en Córdoba, los asesinados fueron 16; en noviembre, en Segovia, región del bajo Cauca antioqueño, fueron asesinadas 44 personas. Es por eso que cuando surgen estas excepcionales circunstancias de violencia paramilitar y se empieza a generar una situación de crisis institucional, no pensamos seriamente en un cambio constitucional a través del Congreso, porque dicho camino se veía de antemano como un esfuerzo fallido” (pp. 13-14). Y, más adelante agrega: “Había una generalizada percepción de un gran fracaso compartido entre la justicia y la administración Barco”. En sentido similar el texto: Arocha et al. (1987). Colombia: violencia y democracia. Informe presentado al Ministerio de Gobierno por la Comisión de Estudios sobre la Violencia. Centro Editorial.



No se trataba entonces de una crisis de gobierno o de un *impasse* político circunstancial derivado de la pugnacidad entre fuerzas políticas. Existía un grave problema de carácter institucional que afectaba a todas las ramas del poder público. Diferentes sectores de opinión identificaban la Constitución centenaria de 1886 como parte de las dificultades y no de la solución. Citando un diagnóstico de la época, la Corte Suprema de Justicia se refirió a la complejidad de la situación como una “anarquización generalizada de la vida política del país”².

El desprestigio del Congreso, la Séptima Papeleta y el movimiento de los estudiantes

El atentado contra Galán generó una reacción masiva de estudiantes universitarios que propusieron una papeleta adicional a las seis que se podían depositar en las urnas en las elecciones de marzo de 1990³, en apoyo a la convocatoria de una Asamblea Constituyente.

La iniciativa tomaba fuerza en medio del creciente desprestigio del Congreso, originado en los llamados “auxilios parlamentarios”, el “turismo parlamentario” y el hundimiento a último momento de una propuesta de plebiscito promovida por el gobierno de Barco. La iniciativa presidencial convocaba a un referendo para adelantar una reforma política y permitir la dejación de armas del M-19. Cuando finalizaba el trámite de la iniciativa en la Cámara de Representantes se incorporó una disposición que prohibía la extradición de nacionales a los Estados Unidos (Carrillo, 2020). El movimiento fue protagonista de un proceso que para muchos fue una verdadera insubordinación pacífica contra el Congreso.

Aunque circularon varias versiones, en uno de los textos de la papeleta se leía lo siguiente:

Voto por Colombia

Sí a una Asamblea Constituyente cuya integración represente directamente al pueblo colombiano con el fin de reformar la Constitución Nacional. En ejercicio de la soberanía reconocida en el artículo 2 de la Constitución Nacional, el poder electoral escrutará este voto.

2. Sentencia del 25 de mayo de 1991.

3. Las papeletas que se podían depositar en las elecciones del 11 de marzo de 1990 eran las siguientes: alcaldes, concejales, diputados, representantes a la Cámara, senadores y consulta del Partido Liberal.



La Registraduría se opuso a contabilizar los votos depositados en las elecciones de marzo de 1990, alegando falta de tiempo, de formularios y de organización. Pero, aun así, la iniciativa obtuvo un copioso apoyo (Organización Electoral. La 7.^a Papeleta, 1990–1991). La papeleta se contó de manera extraoficial, esto es, no fue objeto de escrutinio por la organización electoral, pero abrió rápidamente espacios para la convocatoria constituyente. Se había consumado un proceso de autoconvocatoria del pueblo que desató un fenómeno inédito de participación ciudadana.

Varios medios calcularon que hubo cerca de dos millones de votos a favor de la iniciativa ⁴. El resultado de esta primera manifestación directa del pueblo dio lugar a que el diario *El Espectador* (12 de marzo de 1990) calificara este episodio como un “remezón en las estructuras políticas”, y a que la Corte Suprema de Justicia señalara que el “clamor popular” para que se fortalecieran las instituciones se había expresado en la “Séptima Papeleta”.

Acuerdos de paz frustrados y el “salto al vacío”

Las iniciativas para la convocatoria a la Asamblea Constituyente no tuvieron un origen único. De tiempo atrás, y por distintos caminos, movimientos sociales y algunos medios de comunicación propugnaban por una fórmula similar ⁵. Este aspecto es relevante pues permitió que se interpretara la convocatoria de la Constituyente como un gran movimiento a favor de la paz.

En 1988, el Mando Central del EPL reclamaba una Asamblea Nacional Constituyente con elección popular. Y, en desarrollo de los diálogos de paz iniciados por el gobierno del presidente Virgilio Barco y el M-19, el 3 de abril de 1989 el líder del M-19, Carlos Pizarro, propuso que se devolviera “al pueblo su soberanía para reformar o cambiar el ordenamiento político de la república, la derogatoria del artículo 218 de la anterior Constitución y la posibilidad de convocar una asamblea constituyente” (Villarraga, 2009, p.29).

4. Al examinar el resultado de la votación por la Séptima Papeleta: “En marzo de 1990 el pueblo colombiano depositó más de dos millones y medio de papeletas según el conteo que directamente hicieron los movimientos estudiantiles, con el apoyo de las universidades, y el hecho político se dio, el pueblo colombiano desde su base, sin depender de partidos o grupos políticos, convocó, atendiendo una iniciativa de su juventud, a una Asamblea Nacional Constituyente. Después vendría el proceso político y jurídico de la materialización de la decisión, pero la sociedad colombiana y sus instituciones, en particular el Gobierno, el Congreso y muy especialmente la Corte Suprema, asumieron la Séptima Papeleta como un hecho jurídico y político que no era posible desconocer, y respetando la decisión del pueblo, abrieron el camino para la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y con ello para la expedición del acuerdo nacional de bienestar, convivencia y democracia que es la Constitución colombiana de 1991” (Ospina, 2010, p. 22).

5. Entre ellos, el diario *El Espectador* a través de varios editoriales de la época.



En noviembre del mismo año, el M-19 suscribió un acuerdo de paz con el Gobierno nacional que comprendía, entre otros aspectos, garantías para su participación electoral a través de una circunscripción especial de paz. En diciembre de 1989 el Congreso modificó el proyecto e incluyó una norma que prohibía la extradición. Por esta razón, el proyecto no fue aprobado. Con todo, el 9 de marzo de 1990 esa agrupación decidió abandonar las armas y reincorporarse a la vida civil ⁶. En su momento, el máximo líder de esa agrupación, Carlos Pizarro, señaló que esa decisión fue un verdadero “salto al vacío” pues la dejación de armas tuvo como única contrapartida del Estado unas garantías para la desmovilización, pero ninguna reforma institucional. Sin duda, este hecho dio un impulso inusitado al proceso de movilización ciudadana y a la convocatoria de la Asamblea Constituyente.

El Decreto 927 de 1990 y las elecciones presidenciales

Con base en estos hechos políticos y con apoyo en las facultades que otorgaba el estado de sitio decretado en 1984, el gobierno de Virgilio Barco expidió el Decreto 927 del 3 de mayo de 1990. La medida ordenaba a la organización electoral contabilizar los votos que se depositaran en las urnas el 27 de mayo, fecha de las elecciones presidenciales, “en torno a la posibilidad de integrar una Asamblea Constitucional”. El texto sometido a la consulta era el siguiente:

¿Para fortalecer la democracia participativa, vota por la convocatoria de una Asamblea Constitucional con representación de las fuerzas políticas, sociales y regionales de la nación, integrada democrática y popularmente para reformar la Constitución Política de Colombia?
SÍ ___ NO ___

La papeleta traía varias novedades: la primera, la mención a la democracia “participativa”, es decir, la combinación entre representación y democracia directa ⁷; la segunda, se refería a una asamblea “constitucional”, esto es, un organismo con poder de reforma de la Constitución vigente, pero no de sustitución o cambio integral de

6. “Estamos dando un salto al vacío”, dijo Carlos Pizarro en el acto de dejación de armas en Santodomingo, Cauca, y agregó: “Ha llegado el tiempo de dejar las armas, de comenzar un camino distinto. Sabemos que nuestras vidas corren riesgo y ojalá que el dios de nuestros padres entierre la guerra civil que se cierne en el país” “Estamos dando un salto al vacío”, dijo Carlos Pizarro a sus compañeros (El Tiempo, 9 de marzo de 1990).

7. La Corte Suprema de Justicia precisó el concepto así: “Por lo tanto, debe entenderse que la ‘democracia’ a la cual aludió el constituyente primario es la indirecta y que el término ‘participativa’ alude a que ésta efectivamente represente a la nación, por ejemplo, perfeccionando el sistema de votación, el funcionamiento del Congreso y la asequibilidad a éste por parte de los ciudadanos” (Sentencia del 9 de octubre de 1990).



la misma y, la tercera, que, en la práctica, derogaba el artículo 218 de la Constitución que impedía cualquier apelación al constituyente primario para su reforma, pues así lo había dispuesto el plebiscito de 1957.

La Corte Suprema de Justicia le dio vía libre a la consulta mediante sentencia del 25 de mayo de 1990 y consideró que la votación por la séptima papeleta y la que se produciría en las elecciones presidenciales constituían “un hecho político que traduce un verdadero mandato de igual naturaleza”. Por primera vez desde la instauración del Frente Nacional era posible una apelación al pueblo mediante un decreto de estado de sitio, pues los mecanismos contemplados en ese pacto lo impedían. La decisión judicial permitió que la organización electoral escrutara las papeletas que se depositaran a favor de la convocatoria a la constituyente y señaló que las instituciones existentes ya no eran “suficientes para enfrentar las diversas formas de violencia a las que tienen que encarar”, pues habían perdido “eficacia y se han vuelto inadecuadas”⁸ (pp. 542-549).

En las elecciones presidenciales participaron 12 candidatos presidenciales. En el tarjetón inicial aparecía la foto de Carlos Pizarro como candidato de la AD-M19. Pizarro fue asesinado el 30 de abril de 1990, tres semanas antes de las elecciones. Su candidatura fue reemplazada por la de Antonio Navarro y así apareció en el tarjetón. El M-19 había solicitado el uso de la tarjeta electoral distribuida por el Estado en todos los puestos de votación. Ese cambio, aunado a las expectativas generadas por la dejación de armas, llevó a una votación sorprendente a favor de ese movimiento.

Los resultados en estas elecciones presidenciales fueron las siguientes:

Tabla 1. Resultados de elecciones

Candidato	Votos
César Gaviria (Partido Liberal)	2.834.118
Álvaro Gómez (Salvación Nacional)	1.401.128
Antonio Navarro (Alianza Democrática M-19)	739.320
Rodrigo Lloreda (Partido Social Conservador)	702.043
Otros:	220.460
Total	5.897.069

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

8. Corte Suprema de Justicia, Sentencia del 25 de mayo de 1990, en Jurisprudencia y Doctrina, julio de 1990, pp. 542-549.



Los resultados de la votación por la convocatoria a la Asamblea Constitucional fueron estos:

Tabla 2. Resultados de la votación

Votos por el Sí	4.991.887
Votos por el No	226.451
Total de votos:	5.218.338

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

Todos los candidatos apoyaron la convocatoria que logró un respaldo muy superior a la que obtuvo el candidato presidencial elegido. El resultado condujo en la práctica a la derogación del artículo 218 de la Constitución, modificado en el plebiscito del 58, según el cual “solo” podía modificarse la carta vigente por el Congreso mediante acto legislativo ⁹. A partir de ese momento, la convocatoria a la Asamblea Constituyente se convirtió en un hecho irreversible.

El acuerdo político para la convocatoria como expresión del consenso

Con esos resultados, el presidente electo César Gaviria se dirigió a los jefes de los partidos que obtuvieron votaciones presidenciales superiores al 5 % (Salvación Nacional, Partido Social Conservador y AD M-19) y propuso un acuerdo político que permitiera la convocatoria de una Asamblea “Constitucional”.

Para el efecto, planteó los siguientes aspectos: i) la convocatoria al pueblo mediante decreto de estado de sitio, ii) el temario que debía abordar la Asamblea, iii) su integración que “no debe exceder las cincuenta personas”, iv) la elección en circunscripción nacional y v) los límites a los que debía estar sometida.

El 2 de agosto de 1990 se suscribió el acuerdo político para la convocatoria al referendo. Se definió el periodo de sesiones de la Asamblea, el temario que se sometería a votación, su composición de 70 miembros y 2 cupos más para los grupos guerrilleros que se vincularan a un proceso de paz. Se estableció también el control posterior de la Corte Suprema que examinaría si la reforma fue expedida con base en el temario fijado. El organismo que se convocaba era una “Asamblea Constitucional”, es decir, un órgano con poder de reforma limitado, distinto de una Asamblea Constituyente que tendría capacidad de derogarla o sustituirla.

9. Plebiscito de 1957, artículo 17: “En adelante las reformas constitucionales solo podrán hacerse por el Congreso en la forma establecida por el artículo 218”.



El Decreto 1926 de 1990 y el segundo pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia: de una asamblea limitada a una constituyente autónoma y soberana

Por segunda vez en un solo año se apeló a las facultades del estado de sitio y el gobierno del presidente Gaviria expidió el Decreto 1926 del 24 de agosto de 1990. Este decreto convocó al pueblo a pronunciarse sobre la Asamblea Constitucional y a elegir sus delegatarios. El gobierno invocó la necesidad del fortalecimiento institucional para enfrentar las diversas modalidades de violencia, la reincorporación de grupos alzados en armas a la vida civil, la necesidad de adoptar nuevos derechos y mecanismos para su protección, entre otros aspectos.

El 9 de octubre de 1990 la Corte Suprema de Justicia, con 14 votos a favor y 12 en contra, declaró exequible el decreto en cuanto a su convocatoria e integración. Sin embargo, los apartes que limitaban la competencia de la Asamblea y establecían un temario fueron declarados inexecutable¹⁰. La decisión dejó sin efecto la norma que ordenaba un control de constitucionalidad posterior al texto que expidiera la Asamblea (Corte Suprema de Justicia, 1993)¹¹. Uno de los magistrados opositores a la convocatoria, Hernando Yepes, renunció a la Corte Suprema de Justicia y resultó elegido en la lista del Partido Social Conservador.

La decisión de la Corte convirtió la Asamblea en un cuerpo soberano y autónomo, esto es, en una Asamblea Constituyente, solo limitada por el mandato fijado por el pueblo en la votación. Para el establecimiento político este cambio generó no pocas incertidumbres. Quienes veían con reservas la desmovilización del M-19 alertaban sobre el peligro de una asamblea “omnímoda” y con poderes constituyentes: en medio de la crisis de los partidos tradicionales y del ascenso de un movimiento “contestatario” que recién dejaba las armas, la situación podría conducir a un cambio en la composición del gobierno, a poner en peligro de estabilidad institucional y hasta afectar la propiedad privada (Semana, 1990).

10. “La Corte procederá a declarar como inexecutable todas aquellas limitaciones que en la parte motiva y en la parte resolutive implican restricción al ejercicio pleno de su soberanía. Entre ellas, particularmente, las referentes al temario acordado por las fuerzas políticas; las que contiene el numeral 4.º de las bases del Acuerdo Político; las del numeral 15 de las mismas que facultan a la Corte para revisar los actos del constituyente primario y las demás expresiones que tienen igual o similar alcance”.

11. Sentencia Sala Plena del 9 de octubre de 1990La Corte Suprema de Justicia reitera lo dicho en la sentencia de mayo del mismo año en el sentido que la integración de diversos grupos sociales, y conciliar intereses opuestos era un aspecto fundamental para lograr el consenso constitucional y una premisa básica para el restablecimiento del orden público. La convocatoria se justificaba como instrumento para alcanzar la paz; reivindicó el poder soberano del pueblo para pronunciarse sobre el estatuto constitucional y en ese orden la nación no podía estar sometida a la normatividad jurídica que la antecede y por consiguiente dejó sin efecto las limitaciones establecidas en el acuerdo político que implicaban restricciones al ejercicio del poder soberano..



Las elecciones del 9 de diciembre de 1990 y la composición de la Asamblea Constituyente

En medio de las reticencias del Partido Liberal y del Partido Social-Conservador, el acuerdo político creó la circunscripción nacional plurinominal, el uso de la tarjeta electoral y su distribución gratuita por el Estado en todos los puestos de votación, estableció excepciones a los requisitos para la participación de indígenas y jóvenes, y algunas medidas para la inscripción como candidatos de los voceros de grupos guerrilleros en procesos de paz.

El texto de la papeleta sometida a votación popular fue el siguiente:

Sí convoco una Asamblea Constitucional que sesionará entre el 5 de febrero y el 4 de julio de 1991, la cual estará regulada por lo establecido en el acuerdo político sobre la Asamblea Constitucional incorporado al Decreto 1926 de agosto 24 de 1990. Su competencia será limitada a lo previsto en dicho acuerdo. Voto por la siguiente lista de candidatos para integrar la Asamblea Constitucional...

Los resultados de las votaciones fueron así:

Tabla 3. Votación por la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente

Votos por el Sí	988.963
Votos por el No	74.055
Total de votos:	3.063.013

Fuente: Consejo Nacional Electoral (1990).

El referendo para la convocatoria a la asamblea no estuvo sujeto a un umbral, como ocurre en la actualidad, ni a controles diferentes al que ejerció la Corte Suprema, pues en ese entonces el concepto de democracia participativa no tenía asidero constitucional.

Se inscribieron 119 listas, que eligieron 46 delegatarios por cociente y 24 por residuo, todos en una circunscripción nacional que favorecía a los nuevos movimientos. Ante las dificultades para agruparse, el Partido Liberal apeló a lo que se denominó la “operación avispa” con el fin de lograr el mayor número de cupos mediante residuos electorales.



Este partido inscribió 41 listas. La votación total, discriminada por partidos y número de listas inscritas por cada uno fue así:

Tabla 4. Votación total

Partidos/movimientos (119 listas)	Votación	Voto total	Voto válido
Partido Liberal	1158 344 (19 listas)	31,22 %	31,43 %
AD M-19	992 613	26,75 %	26,93 %
Movimiento Salvación Nacional	574 411	15,48 %	15,58 %
Partido Social Conservador	236 794	6,38 %	6,42 %
Conservadores Independientes	185 316 (3 listas)	4,99 %	5,03 %
Unión Cristiana	115 201	3,11 %	3,13 %
Unión Patriótica	95 088	2,56 %	2,58 %
Indígenas (2 listas)	54 226	1,46 %	1,47 %
Otras listas (5 listas)	236 362	6,37 %	6,41 %
Votos en blanco	37 735	1,02 %	1,02 %
Votos nulos	24 467	0,66 %	
Total	3.710.557	100,00 %	100,00 %

Fuente: Dugas et al. (1991).

Como resultado de la votación, el número de constituyentes elegidos por cada partido o movimiento quedó así:

Tabla 5. Elegidos por partido (cociente y residuo) y porcentaje

Partidos/Movimientos	N.º de listas elegidos	Elegidos por cociente	Elegidos por residuo	Total elegidos	% en la asamblea
Partido Liberal	20	9	16	25	35,7 %
AD M-19	1	18	1	19	27,1 %
Movimiento Salvación Nacional	1	10	1	11	15,7 %
Partido Social Conservador	1	4	1	5	7,1 %
Conservadores Independientes	2	2	2	4	5,7 %
Unión Cristiana	1	2	0	2	2,9 %
Unión Patriótica	1	1	1	2	2,9 %
Indígenas	2	0	2	2	2,9 %
Total	29	46	24	70	100,00 %

Fuente: Dugas et al. (1991).



La lista con mayor votación fue la del M-19, seguida del Movimiento de Salvación Nacional. El Partido Liberal obtuvo una votación superior a la Alianza Democrática M-19 logró 25 curules, 6 más que este movimiento, debido a que fraccionó las listas de candidatos a través de la “operación avispa” en 19 listas. Para algunos, los candidatos liberales resultaron beneficiados porque no acudieron a la elección en una lista única sino al juego de los residuos (De la Calle, 1991). El movimiento estudiantil no logró una representación autónoma.

Los medios se apresuraron a dar por ganadora a la abstención que llegó al 73 % (alrededor de 11 millones) y rápidamente se pretendió construir una matriz de opinión según la cual este resultado le restaba legitimidad a la Asamblea para redactar una nueva Constitución (El Tiempo, 1990). Se dijo también que mientras la votación por la Constituyente fue de 3,5 millones de votos, para el Congreso de la República habían participado alrededor de 7,5 millones de ciudadanos. Con base en ese resultado el Partido Social Conservador propuso que la nueva Constitución debía someterse a un referendo de salida y el expresidente López, con una idea que aún hoy se repite, descalificó la convocatoria porque el resultado de las votaciones constituía “el mayor desdén electoral que haya registrado la historia política de este siglo que termina” (Organización Electoral. La 7.^a Papeleta, 1990-1991).

Sin duda, la convocatoria y el proceso constituyente fue un episodio inédito. Llegaban por primera vez a una corporación de elección popular fuerzas y sectores sociales que nunca habían estado representados en el sistema político colombiano. La AD M-19 y las minorías lograron casi el 30 % de la representación total. Sin su presencia, la Asamblea Constituyente hubiera sido un asunto sin trascendencia en la historia constitucional colombiana. Las cúpulas de los partidos tradicionales llegaron a esa elección en una situación de debilidad, el sistema del bipartidismo quedaba atrás y se respiraban aires de pluralismo.

El bombardeo a Casa Verde

Entre tanto, el 9 de diciembre de 1999, día de la elección, las Fuerzas Armadas desataron un operativo militar sobre Casa Verde, campamento central de las FARC, agrupación guerrillera que reclamaban 35 cupos en la asamblea.

Este hecho, sobre el cual el gobierno de entonces no acepta responsabilidad alguna, traería unas consecuencias insospechadas sobre los posteriores procesos de paz y sobre la posibilidad de que la Constitución fuera un “tratado de paz” integral, al cual fueran convocados los grupos guerrilleros que no participaron del consenso del 91. Ese ataque, aunado a otros factores postergó la posibilidad de un acuerdo de paz con las FARC que, en la década siguientes, logró un fortalecimiento militar sin precedentes:

Cuando con frecuencia se decía [...] que la paz con las FARC no se había hecho por las acciones de las Fuerzas Armadas el día de la votación de la Constituyente, se olvida que tuvimos una ronda de conversaciones después de la Constituyente [...] por lo demás, la decisión sobre esas acciones fue tomada por el ministro de Defensa y los comandantes de Fuerza de manera autónoma. (De La Calle, 2004, pp. 60-61)

Las interpretaciones sobre la nueva situación creada con la instalación de la Asamblea Constituyente fueron disímiles. Unas señalaron que ese cuerpo colegiado podría ser la expresión de una revolución de nuevo tipo, producto no de las armas, sino de su dejación y del consenso al que se llegó luego de un periodo de turbulencia y violencia política (Caballero, 1990). Para otros, la baja participación ciudadana en la votación del 9 de diciembre afectaba la legitimidad de la Asamblea y le otorgaba un mandato débil que debía llevar al mantenimiento de la Constitución del 86.

Las deliberaciones en la Asamblea Constituyente y su legitimidad

Los resultados electorales llevaron a una Asamblea Constituyente sin mayorías definidas. En el reglamento de la Asamblea se estableció una presidencia colegiada ejercida por tres constituyentes de las listas más votadas (Partido Liberal, AD M-19 y Movimiento de Salvación Nacional). Se conformaron cinco comisiones temáticas que debían debatir y redactar los textos del nuevo articulado para someterlo a consideración de la plenaria. Ninguna iniciativa podía incorporarse a la nueva Constitución sin su aprobación en dos sesiones plenarias diferentes. Dispuso también que sus decisiones sobre cambios constitucionales se tomarían con el voto favorable de la mayoría de sus miembros, esto es, de 37 delegatarios. Esa realidad contribuyó a que imperara el consenso pues ninguna agrupación política o social tenían ese número de votos en forma separada. Los acuerdos se fueron perfilando según los distintos temas, sin alineamientos ideológicos anticipados.

Mediante un acto constituyente de vigencia inmediata, la Asamblea dejó sin efectos una decisión del Consejo de Estado que afectaba su soberanía y autonomía y determinó que solo estaba limitada por el contenido de la papeleta depositada el 9 de diciembre de 1990 (Lleras de la Fuente et al., 1992).

Aunque el gobierno presentó un proyecto de Constitución, los delegatarios declararon su autonomía para abordar los temas. No hubo un proyecto que pudiera imponerse al margen de los acuerdos entre distintas fuerzas. En algunos casos hubo alianzas



entre el M-19 y el Partido Liberal (derechos, mecanismos de protección, intervención del Estado en la economía, propiedad privada), en otros, la cercanía, como la que se tejó entre esa agrupación y el Movimiento de Salvación Nacional, se produjo en función de lograr la renovación política y el adelantamiento de las elecciones para Congreso.

En cinco meses, la Asamblea redactó una nueva Constitución de 380 artículos y 60 normas transitorias. Una de esas normas convocó a elecciones generales del Congreso para octubre de 1991 y otra estableció que los delegatarios no podrían ser candidatos en dicha elección. De hecho, este aspecto se convirtió en el asunto vertebral del proceso de la transición institucional y política. Una norma transitoria creó la figura del veedor encargado de vigilar el uso irregular de dineros provenientes del tesoro público en la financiación de las campañas electorales; otra, otorgó facultades especiales al presidente para crear unas circunscripciones especiales de paz o para nombrar, por una sola vez, un número plural de congresistas en representación de grupos guerrilleros que se vincularan decididamente a un proceso de paz y para conceder indultos o amnistías por delitos políticos; en otro aparte se dispuso la creación de un fondo de solidaridad y emergencia social destinados a financiar proyectos de apoyo a los sectores más vulnerables de la población.

El artículo 380 de la Constitución derogó “la Constitución hasta ahora vigente con todas sus reformas”. Como dato curioso, uno de los constituyentes, Alberto Zalamea, en solitario y como acto de rebeldía, presentó sin éxito la siguiente proposición: “Adoptase como Constitución de la República de Colombia, la expedida en el año de 1886”.

El trabajo que adelantó la Asamblea Constituyente le dio a este organismo una legitimidad y un respaldo que nunca había logrado un cuerpo de naturaleza legislativa en Colombia. Se logró así expedir una Constitución que no fue producto del triunfo de uno de los bandos, luego de una guerra civil, como fue la costumbre a lo largo del siglo XIX, sino de un amplio consenso político y social, alrededor de una carta democrática que cumple ya tres décadas desde su expedición.



Referencias

- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Caballero, A. (1990, 4 de diciembre). Constituyente y revolución. *Semana*.
- Caro, M. (1986). *Estudios constitucionales y jurídicos*. Instituto Caro y Cuervo.
- Carrillo, F. (2010). La Séptima Papeleta o el origen de la Constitución de 1991. En M. Torres (Ed.), *La Séptima Papeleta: historia contada por algunos de sus protagonistas. Con ocasión de los 20 años del Movimiento Estudiantil de la Séptima Papeleta* (pp. 23-64). Editorial Universidad del Rosario.
- Consejo Nacional Electoral. (CNE). (1990). *Acuerdo N.º 13 del 19 de diciembre*. CNE.
- Corte Suprema de Justicia. (CSJ). (1990). *Sentencia del 9 de octubre de 1990*. CSJ.
- Corte Suprema de Justicia. (CSJ). (1991). *Sentencia del 25 de mayo de 1991*. CSJ.
- Corte Suprema de Justicia. (CSJ). (1990). *Sentencia 25 de mayo de 1990, en jurisprudencia y doctrina*. CSJ.
- Corte Suprema de Justicia. (1993). *Gaceta Especial Sala Constitucional. Tomo I*. CSJ.
- De la Calle, H. (2004). *Contra todas las apuestas. Historia íntima de la Constituyente de 1991*. Planeta.
- Dugas, J., Sánchez, R. y Ungar, E. (1991). La Asamblea Nacional Constituyente, expresión de una voluntad general. En R. Sánchez (Ed.), *Los nuevos retos electorales* (pp. 210-211). Universidad de los Andes; CEREC.
- El Tiempo (1990) “*Estamos dando un salto al vacío*”: Carlos Pizarro. Casa Editorial El Tiempo
- Elster, J. y Slagstad, R. (1999). *Constitucionalismo y democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- García, E. (1991). *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Civitas.
- Loewenstein, K. (1986). *Teoría de la Constitución*. Editorial Ariel.
- Lleras de la Fuente, C., Arenas, C., Hernández, A. y Charry, J. (1992). *Interpretación y génesis de la Constitución de Colombia*. Cámara de Comercio de Bogotá.
- Molina, G. (1978). *Las ideas liberales en Colombia*. Tercer Mundo Editores.
- Olano, H. (2019). Historia de la regeneración constitucional de 1886. *Revista IUS*, 13(43), 161-178.
- Ospina, C. (2010). Memorias de la gestación de la constituyente colombiana. En M. Torres (Ed.), *La Séptima Papeleta: historia contada por algunos de sus protagonistas. Con ocasión de los 20 años del Movimiento Estudiantil de la Séptima Papeleta* (pp. 17-22). Editorial Universidad del Rosario.
- El Espectador. (1990). *Remezón en las estructuras políticas*. Diario el Espectador.



- Semana. (1990, 2 de diciembre). “A Laureano lo tumbó su propia Constituyente”. *Entrevista a Carlos Lemos Simmonds*. <https://www.semana.com/a-laureano-lo-tumbo-su-propia-constituyente/14238-3/>.
- Schneider, H. y Guerra, L. (1991). *Democracia y constitución*. Centro de Estudios Constitucionales.
- Tascón, T. (2005). *Historia del derecho constitucional colombiano*. Universidad Externado de Colombia.
- Vázquez, A. (1979). *El poder presidencial en Colombia*. Grupo Editorial Dobry.
- Villarraga, Á. (Comp.). (2009). *Se inician acuerdos parciales: pacto político con el M-19*. Fundación Cultura Democrática.
- Zagrebelsky, G. (2019) *Historia y constitución*. Mínima Trotta.