

## **Colombia. La Constitución de 1991**

### **Ximena de la Barra - Ricardo Dello Buono**

En 1990, como resultado de la masiva frustración con el sistema político bipartidista vigente establecido por la caduca Constitución de 1886, la sociedad civil, incluyendo al movimiento estudiantil (el movimiento por la séptima papeleta) se auto convocó a un plebiscito de hecho, exigiendo una Asamblea Nacional Constituyente. Se aprovechó el proceso electoral de Marzo de 1990 para incluir en el voto una papeleta informal, adicional, exigiendo una Asamblea Constituyente. Aunque el sistema electoral no escrutó estas papeletas, no pudo ocultar el triunfo arrollador de esta iniciativa y se vio obligado a llamar a una encuesta formal en las próximas elecciones dos meses mas tarde. (Garretón, 2009:33) Algunos se refirieron respecto a este hecho como un "golpe del sentimiento público contra el sistema político".

Los colombianos debatieron sobre los medios por los cuáles su sistema político estancado, corrupto y altamente conflictivo podría ser mejorado por una mayor participación popular (Bejarano, 2001:56). La meta fue rediseñar las reglas del desempeño político, libres de la influencia contaminante de la dominación bipartidista de los Partidos Liberal y Conservador, que habían demostrado su ineptitud por tantos años. Aún persistía en la memoria, como un ultraje, el asesinato de Luis Carlos Galán, un candidato disidente del Partido Liberal convertido en favorito para las elecciones presidenciales de 1990.

Un problema inmediato que afrontó la Asamblea Constituyente desde sus inicios fue el bajo nivel de participación en la elección de sus delegados. Esto fue consecuencia, en parte, de las limitadas capacidades de movilización de los dos partidos políticos dominantes, hostiles al proceso. El lado positivo, sin embargo, fue el alto grado de representación de las minorías políticas, étnicas, y religiosas, las que tradicionalmente habían sido excluidas del proceso político. Entre estos grupos, la representación de la izquierdista Alianza Democrática M-19 (Movimiento 19 del abril) fue particularmente amplia al ganar alrededor de un cuarto de los delegados, sólo sobrepasada por el Partido Liberal, quien obtuvo un tercio de los delegados. La Alianza Democrática M-19 se había formado sólo meses antes de las elecciones de 1990, integrada por el grupo guerrillero M-19, recientemente desarmado después de dos décadas de lucha armada contra el Estado colombiano. Su demanda principal para el desarme había sido la convocatoria de la Asamblea Constituyente.

La Asamblea también incluyó a una impresionante variedad de voces normalmente excluidas, como los pueblos indígenas, lo que contribuyó a que el emergente instrumento constitucional mostrara un carácter más plural. Cuando se completó el proyecto final de la constitución en 1991, la Asamblea decidió reformular las reglas de la política electoral. Durante las discusiones, los asambleístas concluyeron que



serviría mejor al proceso de reforma la anulación de los resultados de las elecciones parlamentarias de 1990; los representantes del Congreso nacional, elegidos recientemente bajo las viejas reglas, fueron considerados tan involucrados en el status quo que no permitirían la más ligera reforma constitucional. Con la aprobación de la Corte Suprema y el apoyo del Ejecutivo, la Asamblea Constituyente clausuró definitivamente el Congreso Colombiano, para así impedir las contrarreformas obstruccionistas. Un mini-congreso interino de dieciocho miembros fue electo entre los miembros de la Asamblea Constituyente, mientras se programaban nuevas elecciones que tendrían lugar bajo las reglas electorales reformadas. A su vez, todos los participantes de la Asamblea Constituyente acordaron no postular en las próximas elecciones parlamentarias.

La nueva Constitución, entre otras características, reconoció viejos y nuevos derechos, concedió mayor autonomía a las comunidades indígenas, prohibió la extradición judicial de colombianos a los países extranjeros, despenalizó la posesión de pequeñas cantidades de sustancias narcóticas como marihuana para el uso personal, prohibió la reelección de presidentes de la República, y dinamizó el proceso de reforma constitucional global para facilitar reformas futuras. También instituyó mecanismos adicionales para la participación política popular como el plebiscito nacional, el referéndum, consultas populares, reuniones del pueblo, iniciativas del legislativo, y la revocación de funcionarios públicos electos (Bejarano, 2001: 66).

Lo que demostraría ser más difícil a posteriori, era la aplicación eficaz de estos cambios constitucionales. Debido a la hostilidad o cuando menos indiferencia de los partidos políticos tradicionales hacia las reformas, estos esquivaron cualquier esfuerzo activo para implementar los cambios, mientras diligentemente derogaban las medidas que consideraban desfavorables. El único partido político firmemente dedicado a impulsar los cambios fue la Alianza Democrática M-19, pero sus actores principales fueron excluidos de las elecciones parlamentarias en 1991, y pronto comenzó a desintegrarse como fuerza política. Las restantes fuerzas políticas que participaron en la Asamblea eran escasas y heterogéneas como para poder encabezar el seguimiento a la reforma, lo que significó que estaba haciéndose un uso limitado de los numerosos mecanismos que proporcionaba la Constitución. La mayoría de estos mecanismos permanecen latentes hasta el día de hoy porque los representantes del Congreso Colombiano elegidos en 1991 (y desde entonces) no han actuado para aplicarlos eficazmente.

Por último, hubo poco en el proceso que alterara fundamentalmente el carácter del modelo económico del país, dejando libre a la administración de César Augusto Gaviria para proseguir una amplia liberalización de la economía. La Reforma Constitucional profundizó el proceso de descentralización del país a través de la institucionalización de nuevos mecanismos fiscales para facilitar el traspaso de recursos presupuestarios del Estado central a los departamentos y municipalidades. Sin embargo, dejó el poder económico de la oligarquía tradicional casi completamente intacto, asegurando la continuación de la prolongada guerra de guerrillas activada por los grupos a quienes se excluyó de la participación en el proceso de la Asamblea Constituyente.

A pesar de que en la Constitución de 1991 se incorporaron reformas significativas para la democratización, éstas finalmente no fueron aplicadas por la ausencia de un fuerte partido político progresista y la insuficiente coherencia del movimiento social, que pudiera activarlas y utilizarlas. La analista colombiana Consuelo Ahumada sostiene que

dada la falta de una adecuada gestión política para llevar adelante los resultados de la nueva Constitución, la administración de Gaviria, pudo utilizar la Reforma Constitucional a su favor. Esencialmente sirvió para fortalecer sus poderes en una Colombia tradicionalmente presidencialista, debilitando al Poder Legislativo y al Poder Judicial, permitiéndole instalar más rápidamente el modelo neoliberal bajo un legítimo disfraz de democratización popular (Ahumada, 2000: 217). De hecho, la reforma de los desacreditados "estados de sitio" reemplazados en la nueva Constitución por "estados de emergencia" (comoción), ha dado desde 1990 a las administraciones presidenciales la cobertura a una extendida represión política y a la criminalización de las protestas (Ahumada, 2000: 265).

Más tarde, el Gobierno de Pastrana impulsó en 1999 una reforma que eliminó del art. 58 la posibilidad de la expropiación sin indemnizaciones por razones de "equidad" con el propósito de blindar las inversiones extranjeras, sobre todo en materia petrolera (Pisarello, 2009). Más recientemente, el Presidente Uribe que ya había reformado la Constitución en 2004, impulsó en 2009 un referendo modificador de la Constitución para permitir su segunda reelección presidencial. El decreto ley que lo sustentaba fue aprobado por el Congreso de mayoría Uribista pero fue declarado inconstitucional por la Corte Constitucional.

En este contexto, está claro que las Asambleas Constituyentes per se no ofrecen ninguna garantía especial para obtener resultados "progresistas", y en el caso de Colombia se ha hecho poco para impedir la consolidación del neoliberalismo y la intensificación de la exclusión social. Hacia los años noventa, la situación política de Colombia había alcanzado un punto de crisis tal que era imposible rectificar solo con cambios formales en la Constitución (Garretón, 2001).