

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE Y CONSTITUCION POLITICA DE 1991

ALBERTO GRANDA MARIN

El presente documento pretende dar cuenta de dos aspectos fundamentales: el entorno socio-político que condujo a la realización de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, y los aspectos principales tanto de la parte dogmática, como de la orgánica que contiene la Nueva Carta política.

ANTECEDENTES

A pesar de que la crisis del régimen político colombiano es de carácter estructural en tanto ella está atada al surgimiento, desarrollo y la crisis misma del bipartidismo (1), las características dramáticas con las que se expresó al finalizar la década de los años setenta

y durante toda la década de los años ochenta, tienen su antecedente motor y causal en el pacto bipartidista que dio origen al Frente Nacional.

Los acuerdos políticos que dieron lugar al Frente Nacional, adquirieron naturaleza constitucional por medio del plebiscito realizado el 10. de diciembre de 1957 y que debía entrar a operar a partir de 1958, por medio del cual se garantiza la rotación bipartidista en el poder y la repartición por partes iguales de los cargos de la administración pública fundamentalmente.

Los acuerdos pretenden básicamente el logro de dos objetivos: La creación de un clima jurídico-político que permita la modernización del Estado y la superación de la confrontación armada entre liberales y conservadores conocida en la historiografía colombiana con el nombre de La Violencia. Es necesario recordar que para la época ya había aparecido, en el contexto de la confrontación bipolar a nivel mundial, el concepto de enemigo interno y el Estado debía prepararse para hacer frente a lo que en materia de amenaza para el bloque occidental representaba el comunismo, como realmente ocurrió más adelante.

Los dos objetivos se cumplieron parcialmente. El segundo durante

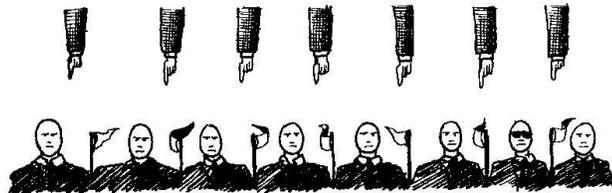
las dos primeras administraciones (Lleras Camargo -1958-1962-, Valencia -1962-1966-), y el primero, durante las dos últimas (Lleras Restrepo -1966-1970-, Pastrana Borrero -1970-1974-).

Sin embargo el aspecto fundamental del Frente Nacional, tiene que ver con el cerramiento del sistema, su "enconchamiento" y el carácter excluyente como se practicó la política en nuestro país.

El sistema se expresó y se agotó al mismo tiempo en el bipartidismo y encontró en el clientelismo su espacio natural de movilidad y reproducción, y aunque la génesis del clientelismo se inscribe en la historia política misma del país y particularmente desde el inicio institucional, desde finales del siglo pasado, del partido liberal y del partido conservador, es a partir del Frente Nacional, cuando éste se redefine y recompone hasta convertirse en el principal soporte del sistema.

Pero lo que hace importante la relación bipartidismo-clientelismo es que a partir del Frente Nacional "comanda al conjunto de relaciones sociales que definen la forma real como opera la política (sistema), a partir de las normas establecidas para el efecto por el Estado (régimen)" (Leal Buitrago p.48).

El carácter excluyente le cerró el paso a expresiones políticas diferentes al bipartidismo e incluso a manifestaciones disidentes al oficialismo de ambos partidos, lo que explica la importancia que obtuvieron en el panorama político del país el surgimiento y desarrollo del movimiento insurgente de un lado y de los movimientos sociales y cívicos de otro, especialmente, estos últimos, a partir de la segunda mitad de la década del 70.



En este contexto el Frente Nacional explica que la crisis del régimen político colombiano, es una crisis de legitimidad y de gobernabilidad.

Legitimidad, en el sentido señalado por Max Weber, implica respaldo por parte de la ciudadanía, un mínimo de obediencia y un reconocimiento de validez bajo algún título a las diferentes instituciones y a los titulares del poder del Estado.

En nuestro caso, la desideologización de los partidos Liberal y Conservador, el alto grado de abstencionismo que representa una crisis de representatividad, la excesiva y casi permanente utilización del estado de sitio y consecuentemente el tratamiento de orden público a las más elementales demandas ciudadanas, lo mismo que el desconocimiento reiterado de los derechos civiles y políticos y un reducidísimo control civil sobre las Fuerzas Armadas, son algunas de las circunstancias que explican y alimentan la crisis de legitimidad del sistema colombiano.

Ahora bien, la crisis de gobernabilidad se refiere a la incapacidad del sistema político y del conjunto de la sociedad para darle respuesta a las demandas sociales y políticas, en la perspectiva

de construir soluciones coyunturales y estratégicas que le den salida viable a los conflictos. Ello significa "poner efectivamente en juego las energías del cuerpo social para lograr ciertas metas, sin contravenir al tiempo ciertas reglas consensuales del juego político (que en el caso de la democracia significa no recortarla, condicionarla o suprimirla sustituyéndola por formas autoritarias): establecer reglas de juego que permitan a las oposiciones actuar con lealtad a un conjunto de **agreements on fundamentals**, que son la esencia del mantenimiento de ese juego" (RIAL, citado por UNGAR, pag. 11)

Entendida de esta manera, la gobernabilidad tiene, entre otros elementos, los siguientes:

La capacidad de los gobernantes, de las instituciones y de la sociedad civil para definir objetivos y adoptar decisiones oportunas, lo que dice del funcionamiento y desempeño del sistema político.

Su relación estrecha con la legitimidad, por cuanto implica el logro de unos consensos mínimos y la representatividad de los diversos actores políticos.

La capacidad del gobierno para controlar y procesar situaciones conflictivas, de aceptar el disenso y de ser obedecido.

Otro elemento tiene que ver con los mecanismos, los grados, la extensión y la cobertura de la participación ciudadana en las decisiones y en la gestión gubernamental. (Cfr. Ungar, pp 9-22)

La gobernabilidad es pues un fenómeno complejo que abarca tanto lo político, como lo social, económico y cultural.

En Colombia, la desinstitucionalización del Estado, su pérdida del monopolio legítimo de la fuerza, la crisis de los partidos y del Congreso, el estado caótico de la

justicia, expresada en los altísimos índices de impunidad y en aparición de múltiples formas de justicia privada, el centralismo, el régimen presidencialista, la tensión entre los procesos de modernización sin modernidad, entre otros factores, se han constituido en ejes estructurantes de la ingobernabilidad vivida en las últimas décadas.

LAS PROPUESTAS INSTITUCIONALES PARA LA SUPERACION DE LA CRISIS

Frente al panorama anterior, podemos identificar cuatro momentos históricos importantes, que trataron de hacerle frente a los problemas de legitimidad y gobernabilidad por el sendero de las reformas constitucionales.

El primero se refiere a la propuesta de reforma constitucional hecha durante la administración de Alfonso López Michelsen (1974-1978). La propuesta pretendía convocar a una Asamblea Constituyente, llamada Pequeña Constituyente, para reformar dos áreas fundamentales del sistema político colombiano: el régimen departamental y municipal y la administración de justicia. Con lo primero se pretendía cerrarle

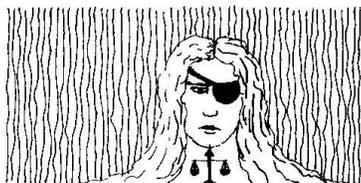
el paso al grave estado del centralismo tanto administrativo como político para garantizar una adecuada prestación de los servicios a los niveles local y regional y abrirle espacios a los canales de participación; mediante lo segundo el objetivo era hacerle frente a la grave crisis de inmoralidad y de impunidad y a las nuevas formas de organización delictiva. Sin embargo, el Acto Legislativo No. 2 de 1977 fue declarado inexecutable por la Corte Suprema de Justicia, por cuanto, se argumentó que el Congreso de la República no podía delegar su facultad constituyente a otro órgano, como lo sería la Asamblea Constituyente (2).

Posteriormente, durante la administración Turbay Ayala (1978-1982), a pesar de la marcada tendencia represiva, especialmente demostrada con la expedición del Estatuto de Seguridad, y más como parte de un discurso reformista, se presentó al Congreso un proyecto dirigido fundamentalmente a hacer algunas modificaciones en el aparato judicial, así como al funcionamiento del Congreso y a la formación de la llamada Comisión del Plan. Pero el Acto Legislativo No. 1 de 1979 fue declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia.

El dramático estado de ingobernabilidad con que concluyó la administración anterior, entre otros factores, allanaron el camino para que la administración de Belisario Betancur (1982-1986) pudiese hacer unas propuestas más radicales en materia de legitimación del sistema por la vía de reformas constitucionales y legales y al mismo tiempo para que formulara importantes estrategias en vista de recambiar las relaciones con el movimiento insurgente.

Para tal efecto se hicieron propuestas que abarcaron diez puntos básicos: reforma del sistema electoral; la legalización de nuevas fuerzas políticas, un estatuto de oposición; la definición del derecho a la información; la reglamentación de la carrera administrativa; la vigilancia de las actuaciones del Estado y de la administración

pública; la modernización y vigorización de la justicia; la descentralización administrativa; y el fortalecimiento de los poderes locales.



Lo ambicioso de la reforma unido al proceso de diálogo con los grupos guerrilleros, develó las inmensas contradicciones que se dan en el interior del llamado país político en oposición al país nacional. Los debates en el Congreso, las posiciones de los gremios y, en general, el desatamiento del proceso mismo, evidenció una ausencia de voluntad política para encontrar consensos, y dejó la propuesta de reforma sólo en la aprobación de algunas leyes sobre descentralización fiscal y administrativa y el Acto Legislativo No. 1 de 1986, sobre elección popular de alcaldes y consulta popular.

Vale la pena recordar que el proceso de conversaciones con la guerrilla, luego del desatamiento de la llamada guerra sucia y del incumplimiento por parte de los actores de los compromisos inicialmente adquiridos terminó con el rearmamiento del EPL y el M19 y posteriormente con la trágica

toma del Palacio de Justicia por parte de este último movimiento los días 6 y 7 de noviembre de 1985.

Por último, fue la administración de Virgilio Barco (1986-1990) la que emprendió el desmonte real del Frente Nacional, mediante la instauración del llamado "esquema gobierno-oposición". Además pretendió ampliar los canales participativos mediante la reglamentación de la elección popular de alcaldes, la consulta popular y la creación de los Consejos de Rehabilitación.

En materia de reforma constitucional se propuso la realización de una consulta popular acerca de la derogatoria del artículo 218 de la Carta. Este plebiscito, sin embargo, no fue apoyado por el partido Social Conservador, pero alternativamente se firmó el Acuerdo de la Casa de Nariño en el cual se acordaba la convocatoria de un referéndum para el 9 de octubre de 1988 y la creación de una Comisión Preparatoria para el Proceso de Reajuste Institucional, que tendría como funciones la definición de las materias objeto de reformas y estudiar y aprobar la convocatoria del referéndum sobre el proyecto de reforma constitucional elaborado por dicha Comisión.

Sin embargo, en abril, el Consejo de Estado suspendió el Acuerdo de la Casa de Nariño, lo que obligó al gobierno a presentar un proyecto de reforma constitucional que contenía sustanciales aspectos en materia de democracia participativa, derechos humanos, administración, régimen de estado de sitio, administración de justicia, entre otros. Este proyecto, luego de soportar un accidentado tránsito legislativo, tuvo que ser retirado por el propio gobierno en diciembre de 1989, debido al intento de incluir el tema de la extradición, absolutamente contradictorio con el estado de guerra en que se encontraba con el narcotráfico. (cfr Barco, pp 5-40).

Este es entonces, el último de los intentos institucionales por hacerle frente a la crisis de legitimidad y de gobernabilidad del sistema político colombiano.

EL PROCESO QUE DESATO EL CAMINO CONSTITUYENTE.

La crisis de gobernabilidad es necesario comprenderla en su total dimensión. A los factores de orden institucional, brevemente señalados en los capítulos anteriores, es necesario anexarle la situación experimentada por los diversos actores de la vida sociopolítica del país.

Tres elementos se deben resaltar para tener una visión más completa del clima nacional. En primer lugar, el decurso de los acontecimientos en relación con el movimiento insurgente. La experiencia aportada por la administración Betancur, si bien no arroja un balance positivo en términos de la consecución de la paz, sí deja la enseñanza de la necesidad de seguir utilizando el recurso del diálogo y la concertación en esta materia. Así lo entienden las siguientes administraciones, aunque, en el seno del movimiento guerrillero no parece existir una voluntad política real para darle un tratamiento correspondiente al tema armado.

De otro lado, la presencia en la sociedad mayor del narcotráfico con su propuesta de No Estado,

trajo como consecuencia la dramática experiencia de una confrontación terrorista que potenció la violencia a niveles insospechados y puso en evidencia la debilidad del Estado y su inoperancia para controlarlo. Los episodios ocurridos al finalizar la administración Barco, especialmente el asesinato de varios candidatos presidenciales, se convirtieron en dinamizadores e impulsores del proceso constituyente. El asesinato del aspirante Luis Carlos Galán el 18 de agosto de 1989, sirvió de motivo legítimo para la propuesta de la "séptima papeleta", impulsada por el movimiento estudiantil "Todavía podemos salvar a Colombia", quienes expidieron una declaración en la cual se destacan los siguientes puntos:

El rechazo a todo tipo de violencia cualquiera que sean las ideologías o intereses que pretendan justificarla.

La exigencia al respeto de los derechos humanos en Colombia.

El apoyo a las instituciones democráticas en su lucha contra todas aquellas fuerzas que pretenden desestabilizarlas, llámense narcotráfico, guerrilla, grupos paramilitares u otros.

El rechazo para estos fines, y en virtud de la autodeterminación de los pueblos, de cualquier tipo de intervención armada por parte de estados extranjeros.

La solicitud de convocatoria al pueblo para que se reformen aquellas instituciones que impiden que se conjure la crisis actual.

La exigencia de la depuración exhaustiva de las Fuerzas Armadas, de la Policía, del Gobierno y de los Partidos Políticos.

La anterior propuesta no hubiese sido posible, sin la existencia previa de un cada vez más amplio aunque

inorgánico proceso de construcción de los movimientos sociales. Este tercer elemento se constituye a nuestro entender en el más importante al momento de evaluar los prolegómenos del proceso constituyente. Desde la década anterior, por la situación de desencanto tanto con el Estado como con las propuestas del movimiento armado, la sociedad civil ha venido dando cuenta de su capacidad de acción y reacción en la búsqueda de pedir o solucionar las necesidades básicas de tipo material y, además, en la búsqueda de espacios de participación, construyendo modelos de un nuevo quéhacer político. Los movimientos cívicos, los paros y marchas, los movimientos de pobladores ciudadanos, las nuevas dimensiones del movimiento indígena y, en general, de las minorías étnicas, los grupos religiosos, ecológicos, las organizaciones juveniles, son una muestra de la vigorización de la sociedad civil y de su polifacética expresividad.

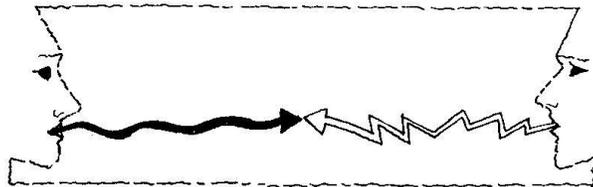
Es en este terreno en definitiva donde se encuentran abonadas las reales posibilidades para poner en obra alguna propuesta tendiente a superar la crisis de gobernabilidad y de legitimidad del sistema.

Así las cosas, la propuesta de la séptima papeleta (3) se constituyó

en una realidad, cuando el día 11 de marzo se avaló la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente por parte de más de un millón de votos. Este hecho de carácter político, no tenía sin embargo respaldo legal, por lo que se recurrió al expediente del Estado de Sitio para dictar el Decreto 927 de 1990 que permitiría a la Registraduría Nacional del Estado Civil escrutarse los votos a favor de una Asamblea Nacional Constitucional (4) en las elecciones presidenciales del 27 de mayo. Ese día, votaron más de cinco millones de colombianos (89% del total de electores) a favor de una gran reforma constitucional. Lo que le sirvió de fundamento jurídico y político a la administración para dictar el Decreto 1926 que fijaba la fecha del 9 de diciembre para la convocatoria y elección de delegatarios de la Asamblea Nacional Constituyente. Este último Decreto fue declarado constitucional por la Corte Suprema de Justicia, en un histórico fallo en el que se otorgó total libertad para la definición del temario, y se garantizó que el constituyente primario puede pronunciarse de un modo libre, de acuerdo con la intencionalidad de fortalecer al máximo la democracia participativa.

De esta manera quedó abierto el camino para una participación más directa y activa de la sociedad civil en el proceso de democratización y modernización institucional.

Como lo expresó Manuel José Cepeda: "Un pueblo que se autoconvoca y un estado de sitio que se puede utilizar para crear bases políticas e institucionales de la paz: en estas dos frases se resume la teoría constitucional construida para abrirle un camino a la Asamblea dentro del orden jurídico" (Cepeda cit. por Murillo, pág. 42).



ELECCION Y CONFORMACION DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

En este orden de ideas, y por virtud del acuerdo político suscrito por las cuatro principales fuerzas de las elecciones de Mayo (El sector oficialista del Partido Liberal, el Partido Social Conservador, el Movimiento de Salvación Nacional y la Alianza Democrática M19), más el aval dado por la Corte Suprema de Justicia, se definió todo lo relativo a la puesta en marcha de la Asamblea que debía reunirse entre el 5 de Febrero y el 4 de Julio de 1991.

La campaña para elegir los delegatarios, aunque corta (del 10 de Octubre al 9 de Diciembre de 1990), fué supremamente rica y novedosa. Rica, por las posibi-

lidades que por primera vez en la historia política del país, tuvieron todos los sectores económicos, políticos, sociales y culturales, para hacer propuestas y debatir en torno a las llamadas “mesas de trabajo”. Es decir, el proceso estuvo desligado de las reglas que el clientelismo ha impuesto a todo el debate electoral. Y novedoso tanto desde el punto de vista formal como real. Formalmente, por la aparición, por ejemplo, del tarjetón y, realmente, por la emergencia en el terreno político de fuerzas alternativas del bipartidismo, como los movimientos indígenas, religiosos, comunales y cívicos, de estudiantes, intelectuales, exguerrilleros, etc.

De los 70 delegatarios elegidos, 42 lo fueron por cociente y 24 por residuo. Adicionalmente, previo acuerdo político, cuatro exguerrilleros (dos con voz y voto) participaron en la Asamblea. La composición por grupos políticos, se detallará en el próximo cuadro.

Los debates fueron intensos y los delegatarios asumieron su trabajo con responsabilidad. Piénsese, por ejemplo, lo que significa recoger y sistematizar más de 150.000 propuestas provenientes de las mesas de trabajo, seminarios, foros, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Para su operatividad, se dividieron en cinco comisiones temáticas y cada una de ellas en subcomisiones para la discusión y acuerdo

Partido	% de votos	Puestos en la ANC
Partido Liberal	26.75	25
AD M-19	15.48	19
MSN	6.38	11
PSC	4.99	5
Conservadores Independientes	3.11	4
Unión Cristiana	2.56	2
Unión Patriótica	1.46	2
Indígenas y otras listas	6.30	2

sobre temas como el Congreso, Justicia y Ministerio Público, Administración Pública, Derechos Humanos, Partidos Políticos y Oposición, Régimen departamental, municipal y distrital, Mecanismos de participación, Estado de Sitio, temas económicos, control fiscal y reforma constitucional.

Al final, se aprobó una Carta Política compuesta por 380 artículos definitivos y 60 transitorios. Un "collage" ideológico, al sentir de algunos; una malla confusa, producto de transacciones, acuerdos, negociaciones, para otros. Sin embargo, es el nuevo contrato, la nueva Carta que nos dimos los colombianos para hacerle frente a la crisis de gobernabilidad y de legitimidad del régimen, tal como lo hemos expresado. Su puesta en obra dirá en definitiva de sus yerros o aciertos.

LA NUEVA CONSTITUCION POLITICA DE 1991

Nuestra Constitución, como todas las constituciones modernas, está compuesta de dos partes: LA DOGMÁTICA Y LA ORGANICA.

La dogmática constitucional está contenida en el Preámbulo, y los

títulos I y II, y hace referencia a la concepción filosófica, a los principios, características, finalidades y valores que contiene la propuesta de sistema político y que pretenden hacer compatible el orden constitucional, o sea, el sistema intemporal de normas jurídicas que constituyen el Derecho Constitucional, con el orden político, es decir, el modo real de existir y vivir políticamente una sociedad determinada.

El preámbulo, expresa la concepción que inspira la propuesta constitucional, así como el conjunto de valores y principios que se desarrollarán posteriormente. En nuestra Constitución es del siguiente tenor: **"EL PUEBLO DE COLOMBIA, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana..."**

Lo planteado además en el título sobre los principios fundamentales, nos permite concluir que las características de la Constitución se refieren a su propuesta DEMOCRÁTICA, PARTICIPATIVA, PLURALISTA, NEOFEDERAL Y BOLIVARIANA.

Los valores, que representan el catálogo axiológico a partir del cual se deriva el sentido y la finalidad de las demás normas del ordenamiento jurídico, están expresados en términos de CONVIVENCIA, TRABAJO, JUSTICIA, IGUALDAD, CONOCIMIENTO, LIBERTAD, PAZ, SERVICIO A LA COMUNIDAD POR PARTE DE LAS AUTORIDADES, PROSPERIDAD GENERAL, DEBERES Y DERECHOS.

Los principios constitucionales, a diferencia de los valores, que establecen fines, consagran prescripciones

jurídicas generales que suponen una delimitación política y axiológica reconocida, son fundamentalmente los siguientes: ESTADO SOCIAL DE DERECHO, LA FORMA DE ORGANIZACION POLITICA Y TERRITORIAL (DESCENTRALIZADA), LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y PLURALISTA, EL RESPETO A LA DIGNIDAD HUMANA, EL TRABAJO, LA SOLIDARIDAD, LA PREVALENCIA DEL INTERES GENERAL, LA SOBERANIA POPULAR Y LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION.

Pero el centro axiológico de la Nueva Constitución, en cuanto se constituye en el contenido ético de la Democracia, es su formulación sobre **Derechos, Garantías y Deberes** establecido en el título II, además de constituirse en el núcleo criteriológico para la interpretación y aplicación de todo el texto constitucional. "Así lo ponen de manifiesto el preámbulo y los artículos 1, 2, 5, 86 y 94. El preámbulo es el artículo cero o la norma fundamental de la norma fundamental, toda vez que recoge los postulados filosóficos que informan el régimen político y lo sujetan a derecho en una perspectiva democrática moderna. El artículo 1 define a Colombia como un Estado social de Derecho. El artículo 2 enuncia los siete fines del Estado y

la doble misión de las autoridades. El artículo 5 establece la primacía de los derechos humanos. El artículo 86 crea la acción de tutela de los derechos fundamentales. Y el artículo 94 dispone la aplicación analógica o extensiva de la normas sobre derechos y garantías de la personas. El nudo normativo formado por estas seis reglas muestran cómo el estatuto de libertades no es sólo un listado de derechos sino también un conjunto de criterios para interpretar y aplicar el resto del articulado constitucional, si se admite, como parece obvio, que la racionalidad finalista de todo el instrumento es garantista o libertaria" (VALENCIA Villa, 1992, pag.49).

Ahora, en cuanto al contenido temático del título II, bien vale la pena resaltar que, por fin, tenemos los colombianos, las tres generaciones de derechos humanos en la Carta Constitucional: la primera generación de derechos individuales, civiles y políticos, se encuentra en el capítulo I, del artículo 11 al 41; la segunda generación, de derechos sociales, económicos y culturales, está en el capítulo II, del artículo 42 al 77; y la tercera generación, de derechos colectivos, aparece en el Capítulo III, del artículo 78 al 82.

Pero de nada valdría la exhaustiva enumeración y su misma promulgación, si no se hubiesen establecido los mecanismos de protección y de defensa de los derechos humanos. Los hay de carácter general, como su misma consagración constitucional, la prevalencia del derecho internacional de los derechos humanos, la aplicación absoluta del derecho internacional humanitario, los organismos de control con funciones en materia de derechos, el sistema de control constitucional y los mecanismos de participación popular, y de carácter específico, como las acciones de cumplimiento, las acciones populares y la acción de tutela. (Cfr. VALENCIA Villa, ob.cit.)

La Acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Carta Política y reglamentada por los decretos 2591 de 1991 y 306 de 1992, es sin lugar a dudas, el instrumento

técnico-jurídico más importante y renovador de toda la propuesta constitucional, en tanto pone al alcance de toda persona, sin ninguna distinción, los dispositivos jurisdiccionales y administrativos para que los derechos fundamentales no sean letra muerta, y su vigencia y vivencia, se conviertan en una práctica cotidiana. Su puesta en obra, aun con los naturales traumas, excesos y limitaciones, va dando cuenta del necesario cambio en la forma de conceptualizar y vivir el tema de los derechos humanos y por consiguiente, va creando las condiciones para el surgimiento de una verdadera cultura de los derechos humanos en nuestro país, lo que facilitará el camino hacia la construcción de una nueva cultura política de corte verdaderamente ciudadana.

En cuanto a la parte orgánica, la Constitución de 1991, da cuenta de los tres elementos fundamentales del concepto ESTADO: los habitantes, el territorio y el poder.

En el título III, se definen quiénes son los nacionales colombianos, tanto por nacimiento, como por adopción, incluyendo la figura de la doble nacionalidad, y se define la territorialidad de Colombia, la cual abarca, a más de los límites continentales, aprobados por tratados internacionales,

el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la isla de Malpelo, con todas las islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen, y el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa.

Por último, se define la organización y estructura del Estado, en el sentido de señalar que son Ramas del Poder público, la Legislativa, la Ejecutiva y la Judicial y que el Ministerio Público y la Controlaría General de la República son órganos de control; se indica, además, la composición y funciones de la organización electoral.

Para todas estas ramas y órganos, la Constitución dispuso de profundos cambios e introdujo instituciones nuevas como la Fiscalía General de la Nación, todo ello en la perspectiva de crear mecanismos que asegurasen de verdad, el proceso de modernización del Estado colombiano.

NOTAS:

(1) Los partidos liberal y conservador aparecen en la escena política del país, a mediados del siglo pasado, con evidentes diferencias ideológicas y programáticas. Mientras el partido conservador suscribió una estrecha colaboración entre la Iglesia y el Estado, una administración centralista y la adopción de medidas proteccionistas, el partido liberal defendía la separación entre la Iglesia y el Estado, el régimen federal y las políticas de economía libre.

La lucha por el poder durante el siglo XIX, por ejemplo, estuvo signada por los conflictos armados. Las guerras civiles fueron varias: en 1851, 1854, 1863, 1876-1877, 1885, 1895 y 1899-1902.

Esta situación promovió y consolidó el bipartidismo en la medida en que gestó el sectarismo como elemento nucleador de la actividad partidista. Pero, entrecruzada con la anterior descripción, aparecen también pactos bipartidistas, que se inscriben en la génesis de los del siglo XX, y que comienzan a gestar la crisis actual.

(2) El artículo 218 de la anterior Constitución decía: "La Constitución, salvo lo que en materia de votación ella dispone en otros artículos, sólo podrá ser reformada por un Acto Legislativo, discutido primeramente y aprobado por el Congreso en sus sesiones ordinarias..." Y el artículo 13 del Plebiscito de 1957: "En adelante las reformas constitucionales solo podrán hacerse por el Congreso, en la forma establecida por el artículo 218 de la Constitución".

(3) El 11 de Marzo de 1990, se eligieron: Concejales municipales, Diputados a las Asambleas Departamentales, Representantes a la Cámara, Senadores y Candidato a la Presidencia de la República por el Partido Liberal; lo que indicaba que otro tipo de elección, necesitaba de una séptima papeleta.

(4) El Gobierno Nacional cambió el sentido de la Asamblea Nacional Constituyente, por una

Asamblea Nacional Constitucional, restringiendo su alcance y contenido, por cuanto la primera, supone un total ejercicio de soberanía y la segunda, limita la asamblea a temas preacordados y prohíbe tratar otros. Sin embargo, el pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia, le dio carácter de Asamblea Nacional Constituyente.

BIBLIOGRAFIA

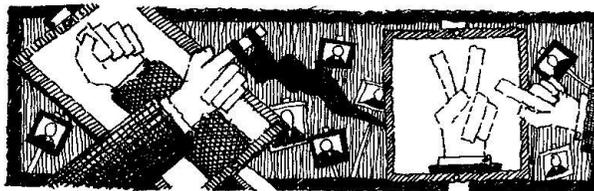
BARCO VARGAS, Virgilio. **Informe del Presidente de la República, Virgilio Barco Vargas al Congreso Nacional**. T. VIII, Vol I, Julio 20 de 1990.

BOVERO, Michelangelo. "Lugares Clásicos y Perspectivas Contemporáneas Sobre Política y Poder". En: BOBBIO, Norberto y BOVERO, Michelangelo. **Origen y Fundamento del Poder Político**. México: Grijalbo, 1984.

BUENAHORA FEBRES-CORDERO, Jaime. **El Proceso Constituyente. De la Propuesta Estudiantil a la Crisis del Bipartidismo**. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 1991.

LEAL BUITRAGO, Francisco y LADRON DE GUEVARA, Andrés. **Cientelismo. El Sistema Político y su Expresión Regional**. Bogotá: Tercer Mundo Editores-Universidad Nacional, 1990.

MANRIQUE REYES, Alfredo. **La Constitución de la Nueva Colombia**. Medellín: PNUD- Alcaldía de Medellín, 1991



MURILLO CASTAÑO, Gabriel y UNGARBLEIR, Elizabeth. "Hacia la Construcción de Una Agenda de Gobernabilidad: La Reforma Política y la Superación de los Obstáculos al Fortalecimiento de la Democracia". En: UNGAR, Elizabeth (Editora). **Gobernabilidad en Colombia. Retos y Desafíos**. Bogotá: Dpto. de Ciencia Política, Univ. de los Andes, 1993.

SALAZAR, Diego Renato. **El Final de la Constituyente**. Bogotá: Librería Jurídicas Wilches, 1978.

TIRADO MEJIA, Alvaro. "Derechos Humanos y sus Mecanismos de Protección en la Constitución". En: Revista **Foro** N°.16, Bogotá, diciembre de 1991, p. 15-37.

VALENCIA VILLA, Hernando. "Los Derechos Humanos en la Constitución del 91". En: Revista **Estudios Políticos** No. 2. Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, Julio-Diciembre, 1992, p. 45-61.

