

200 años de República: nacimiento y presente del constitucionalismo colombiano

La Constitución de 1821. Villa del Rosario de Cúcuta. Bicentenario

FABIO ZAMBRANO PANTOJA

La Constitución de 1991. Viviente y transformadora

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Presidencia de la República de Colombia, Villegas Editores, Bogotá, 2021, 248 pp. y 192 pp., il.

UNA CAJA color ocre oscuro bellamente ilustrada alberga dos elegantes volúmenes de amplio formato, publicados para celebrar “200 años de República”. La Presidencia de la República de Colombia parece haberlos encargado a sendos autores: el historiador y profesor titular de la Universidad Nacional, Fabio Zambrano Pantoja, y el distinguido jurista, expresidente de la Corte Constitucional, Manuel José Cepeda Espinosa, connotado experto en derecho constitucional. Cada uno de los volúmenes es brevemente prologado por altos funcionarios del Estado, incluidos el presidente de Colombia, la vicepresidente, un ministro y un viceministro. Uno de los tomos tiene, además, un breve prólogo del director del Archivo General de la Nación. Esta última entidad de seguro contribuyó a facilitar varios de los documentos originales cuyas imágenes engalanan las dos publicaciones, al igual que lo hace una variada serie de fotografías en color de mapas, pinturas, impresos, bustos, artefactos y monumentos, protagonistas de los hechos históricos o espacios alusivos a estos. En esta reseña, comentaré someramente el contenido y valor académico de cada tomo, dejando de lado el sabor nacionalista o patriótico que los rodea y motiva –por no ser estrictamente necesario ocuparnos del mismo–.

El volumen *La Constitución de 1821. Villa del Rosario de Cúcuta. Bicentenario* consta de cuatro sustanciosos capítulos, agrupados en dos partes,

una relativa a “antecedentes” y otra a la guerra de Independencia. Aquí el profesor Zambrano Pantoja no se limita a tratar exclusivamente la Constitución de 1821, sino que ofrece una síntesis panorámica de los desarrollos políticos y constitucionales del período 1808-1821. Esta es, en efecto, la mayor virtud de la obra, aunque a algunos deseos de un tratamiento más directo y a fondo del tema principal del libro podría parecerles paradójicamente su mayor defecto. Apoyado en fuentes primarias y la rica historiografía nacional e internacional disponible acerca del tema, el autor sostiene, de todas formas, que fue gracias a la Constitución de 1821 que la revolución de Independencia cobró vida institucional y dio lugar a la modernidad política, a pesar de que esta suponía la existencia de “un pueblo, una nación y un Estado” que en realidad no existían “en el sentido moderno de estos términos” (p. 28). Agrega el autor que esa revolución fue un proceso político antes que social. Más adelante sostiene, sin embargo, que las guerras sí cambiaron profundamente las estructuras sociales hasta el punto de que fue “enormemente complicado volver a reacomodarlas” (p. 109). Reitera esto al decir luego que la sociedad que emergió en 1821 era sustancialmente distinta a la que existía en 1808 (p. 178). Lo cierto es que considera que las normas aprobadas en Villa del Rosario de Cúcuta impulsaron “reformas” parciales de las estructuras sociales, pero no las cambiaron (pp. 29, 179, 180). Reconoce, más bien, que aquel congreso contribuyó indudablemente a consolidar un nuevo recurso o mecanismo legitimador del régimen político: el sistema representativo que incidió no solamente en la organización jurídica de Colombia sino de otros países de la región andina.

El estudio ofrece una cuidadosa descripción de cómo evolucionó el ordenamiento territorial de la Nueva Granada desde el siglo XVI hasta comienzos del XIX, cuando se produjo la desintegración de la monarquía española. Distanciándose, como lo ha hecho la más reciente historiografía, del tono peyorativo que tradicionalmente acompañó los análisis acerca de la llamada Patria Boba, reseña asimismo el surgimiento de una nueva “comunidad política” forjada a partir de los accidentados eventos entre 1808 y 1810 que dieron origen a

una serie de juntas, procesos electorales y movimientos contestatarios en la América española. Profundiza acerca de lo que en vez de Patria Boba varios autores, entre ellos Armando Martínez Garnica, que ha dedicado un extenso volumen al tema, han llamado más acertadamente la Primera República (1811-1815), período que Zambrano considera como un verdadero “quinquenio constitucional” (p. 79).

A tono con la conmemoración que origina su trabajo, y conforme al significado de la dimensión constitucional en la Nueva Granada, mayor que en otras regiones de la América española, Zambrano Pantoja se detiene entonces en la expedición de aproximadamente una docena de constituciones provinciales en la década de 1810, y distingue dos “momentos constitucionales”: el primero, entre principios de 1811 y mediados de 1812, y el segundo en 1815. Dedicar particular atención a los documentos constitucionales que se produjeron en la Villa del Socorro, en agosto de 1810, y Cundinamarca, en marzo de 1811. También se ocupa tangencialmente de las constituciones de Cartagena, Tunja y Mariquita. En la mayoría de ellas destaca el “traslado de la soberanía al pueblo” (p. 75), asunto que, si bien suscita un problema conceptual dado el carácter polisémico del término “pueblo”, el autor considera profundamente revolucionario. De hecho, agrega que “el gran fenómeno que surge de la Primera República” es precisamente la elevación del pueblo a “nuevo soberano del pacto social” (p. 77), lo que implicó la elección de cientos de constituyentes y la realización de una serie de ceremonias de promulgación y “juras”, o ceremonias públicas de juramento de la respectiva constitución, con participación de una amplia gama de sectores sociales. Así se marcó explícitamente el cambio del pasado monárquico al tiempo republicano, y se vinculó el grueso de la sociedad a la “nueva cultura de la representación política que estaba comenzando” (p. 79). Por lo demás, observa que la movilización del pueblo fue más allá de ceremonias de jura y elecciones, y tuvo ruidosas expresiones callejeras; como uno de los mejores ejemplos cita la participación masiva de mulatos y negros en la política cartagenera, y destaca la movilización armada del pueblo, en

HISTORIA		RESEÑAS
<p>distintas regiones del antiguo virreinato, en la guerra de Independencia. En su opinión, dicha confrontación fue una verdadera guerra civil (pp. 87, 109), durante la cual, no obstante los iniciales fracasos militares, se produjo una significativa recomposición de poderes locales y provinciales, y más importante aún, emergió un nuevo orden ideológico y simbólico.</p> <p>El texto examina la guerra y la política del período 1816-1819, y dedica especial atención no solo al carácter profundamente destructivo de la confrontación sino también a aspectos constructivos de aquella época. Entre estos últimos incluye la realización del Congreso de Angostura, en 1819, bajo el liderazgo de Simón Bolívar, y la promulgación que allí se hizo de la segunda Constitución de Venezuela y la Ley Fundamental de la República de Colombia, que apresuradamente declaraba la unión, en una sola república, de Venezuela y la Nueva Granada. En Angostura se aprobó, igualmente, la convocatoria al Congreso Constituyente de Villa del Rosario de Cúcuta. A este último congreso le atribuye Zambrano Pantoja “la creación de una nueva realidad política: la nación” (p. 127). En su opinión, a partir de entonces, la nación se convirtió en la base central de “las percepciones sociales [...] y los mitos colectivos” (p. 128).</p> <p>El volumen cierra con el único capítulo –eso sí, el más extenso– dedicado al menos parcialmente al Congreso General de Colombia en Villa del Rosario de Cúcuta. En esta sección se detalla el proceso electoral que rodeó la formación del congreso y que denotó lo que, conforme a Zambrano Pantoja, se convertiría en el nuevo propósito fundamental del ordenamiento territorial del país: la eficiencia electoral (p. 141). Además de resumir importantes aspectos de la historia demográfica de Villa del Rosario y su precariedad, discute las dificultades logísticas para la reunión, los tortuosos inicios del congreso, la elección de sus dignatarios, las tensiones alrededor de la presencia y las actuaciones de Antonio Nariño, la tardanza en la disponibilidad de una imprenta y asuntos centrales de las sesiones, incluyendo los debates en torno a la organización administrativa del nuevo Estado y si este debería adoptar el centralismo o el federalismo. Da</p>	<p>cuenta también de cómo se redactó y aprobó la constitución, así como de la influencia que en su texto pudo haber tenido la Constitución de Cádiz de 1812. La obra reseña, igualmente, decisiones importantes del congreso sobre el ordenamiento territorial y el sistema electoral, asuntos religiosos y las relaciones Iglesia-Estado, la esclavitud y el tratamiento de la población indígena. Más importante aún, vuelve consistentemente sobre uno de sus argumentos centrales: gracias a la Constitución de 1821 la independencia se convirtió en un conjunto de instituciones estructuradas en torno a la gran “innovación legal democrática” de la soberanía popular (p. 175). Reconoce que esto, con certeza, representó una consolidación de los principios ya establecidos durante la Primera República. Pero, definitivamente, está convencido de que la Constitución de 1821 marcó el “inicio de la larga transición hacia el imperio de las instituciones republicanas” (p. 175).</p> <p>A lo largo de la obra, Zambrano Pantoja resalta la moderación y prudencia de los diputados presentes en Villa del Rosario y también de Bolívar, a quien dedica interesantes comentarios al cierre del libro: recalca que su preocupación central fue buscar la legitimidad del nuevo gobierno y promover algunas reformas, más no fomentar una revolución social o la igualdad absoluta. Contrasta además las ideas y la base social de apoyo del Libertador con las del general Santander, y examina el choque entre sus concepciones de la política que, en última instancia, contribuyó a la crisis y disolución de la breve república que vino a conocerse como la Gran Colombia (pp. 178-183).</p> <p>Al margen de si uno juzga que el autor pudiera haber tratado más directamente el tema central que el título de su libro sugiere, o si sus lectores comparten o no las ideas propuestas en torno a asuntos como el carácter de la independencia, el significado principal del Congreso de Villa del Rosario, o el momento en que surgió la nación, el libro de Zambrano Pantoja representa una juiciosa, bien escrita y abundantemente documentada contribución a la historiografía de la política y el derecho modernos de Colombia. No se trata de una mera síntesis sino de una obra con valor agregado, orientada por una argumentación consistente</p>	<p>alrededor de asuntos que el autor se ha esmerado en investigar desde tiempo atrás, en especial lo relativo al sentido y los cambios históricos del ordenamiento territorial y la transición hacia formas modernas de la política.</p> <p>De acuerdo con las modestas opiniones de su autor, Manuel José Cepeda, el segundo volumen, <i>La Constitución de 1991. Viviente y transformadora</i>, conmemorativo de los primeros treinta años de vigencia de la Constitución de 1991, no pretende ser un libro académico, por lo cual carece de notas de pie de página y emplea un lenguaje entendible por ciudadanos comunes y no solamente por abogados. La obra, cuyo autor fue protagonista de varios de los hechos históricos que narra, evalúa el origen, funcionamiento e impacto de dicha constitución, y establece que esta no ha sido un texto inocuo sino que ha contribuido profundamente a la transformación de Colombia. Uno de los objetivos del trabajo es, precisamente, analizar algunas de las principales transformaciones resultantes de la carta política que hoy regula el funcionamiento de las instituciones que gobiernan el país. El libro de Cepeda Espinosa se acompaña de una serie de 57 cuadros digitales consultables en un sitio web de la Universidad de los Andes (http://datosconstitucion1991.uniandes.edu.co) con valiosa información sobre historia constitucional del siglo XIX y datos históricos sobre la elección y composición de la Asamblea Constituyente y el impacto de la Constitución de 1991. Se trata, indudablemente, de una publicación de gran valor no solo para lectores legos sino para aquellos interesados en la historia reciente de las instituciones políticas y jurídicas de Colombia, narrada por un testigo y actor de excepción.</p> <p>Merece mencionarse, en efecto, que en su carácter de joven asesor del presidente Virgilio Barco, el autor de este volumen preparó un memorando donde señalaba las alternativas para convocar una asamblea que, con independencia del Congreso, pudiera reformar la carta política del país, obviando obstáculos generados por el plebiscito de 1957. Con su memorando, Cepeda Espinosa fue entonces instrumental en aclarar el camino jurídico que, después de superados varios tropiezos, hizo posible la convocatoria de la Asamblea</p>

RESEÑAS		HISTORIA
<p>Constituyente de 1991. También sostuvo reuniones ocasionales, al igual que lo hizo el ministro de Gobierno, Horacio Serpa, con los líderes del movimiento estudiantil que promovió la llamada Séptima Papeleta, apoyándolo así tras bambalinas. Esta propuesta fue un mecanismo mediante el cual, durante las elecciones de 1990 al Congreso, los electores podrían pedir la convocatoria de una asamblea constituyente, cosa que hicieron masivamente. Posteriormente, a petición del presidente Barco, preparó asimismo un documento sobre la posible constituyente incluyendo, entre otras cosas, el sistema electoral en que se podría apoyar y algunas de las reglas del juego a seguir. Componentes del nuevo memorando recibieron apoyo y continuidad por parte del presidente electo, César Gaviria, bajo cuyo gobierno, del que Cepeda Espinosa también formó parte, se celebró la asamblea en cuestión. Todos estos son aspectos fascinantes que los lectores, y aun miembros de la comunidad académica, pueden conocer gracias al confiable testimonio de primera mano que nos ofrece el autor del libro. El espacio limitado de esta reseña no permite adicionar muchos otros detalles de su singular participación en los orígenes y, como magistrado y presidente de la Corte Constitucional, en la implementación de la Constitución de 1991, cosa que los lectores podrán fácilmente juzgar por sí mismos al repasar las páginas del texto.</p> <p>El trabajo es enormemente comprensivo, ambicioso y también revelador, una fuente primaria u original en varios sentidos. Está dividido en trece capítulos que discuten breve pero sustancialmente cómo se hizo la constitución y cómo operó dicha carta durante los gobiernos de César Gaviria (1990-1994), Ernesto Samper (1994-1998), Andrés Pastrana (1998-2002), Álvaro Uribe (2002-2010), Juan Manuel Santos (2010-2018) y lo transcurrido, hasta el momento de publicarse el libro, de la administración de Iván Duque (2018-2021). También examinan la carta de derechos consagrada en la constitución y la acción de tutela que los protege; los mecanismos de democracia participativa; la apertura política y las reformas electorales; los nuevos órganos creados por la constitución (Corte Constitucional, Fiscalía y Defensoría del Pueblo) y su impacto; la innovación</p>	<p>en las instituciones económicas y su incidencia; las herramientas ecológicas y procedimientos relacionados con ellas; la autonomía de los entes territoriales, entre ellos las entidades indígenas; los debates nacionales sobre la constitución y sus reformas, y las opiniones internacionales acerca de ella. Finaliza con una discusión de la agenda pendiente para desarrollar el Estado social de derecho y alcanzar la paz.</p> <p>La obra proyecta, con sobrada razón, una imagen bastante positiva de la génesis y la naturaleza de la actual carta política. El estudio destaca el hecho de que, a diferencia de prácticamente todas las constituciones pasadas, la de 1991 no fue obra de un solo grupo político; fue más bien fruto de compromisos entre diversas visiones del país y la sociedad, y resultó de un proceso “sin vencedores ni vencidos” (p. 24). Todo esto, sumado a la naturaleza participativa de sus orígenes y los amplios acuerdos políticos en que se apoyó, contribuiría a que fuera inspirada por una visión incluyente y democrática. De lo anterior, además de los instrumentos plasmados en ella para que fuera puesta en práctica por la gente, derivan su durabilidad y su eficacia.</p> <p>Con facilidad, el autor nos persuade de que, durante los últimos treinta años, en Colombia se generaron un nuevo constitucionalismo y un cambio significativo del derecho en su conjunto y la manera en que se entiende e interpreta (p. 39). A esto han contribuido no solo la misma constitución sino también la Corte Constitucional y la nueva cultura que fue emergiendo entre la comunidad jurídica en general. Contribuyó, igualmente, el arraigo de los derechos constitucionales entre la gente, facilitado en sus orígenes por una campaña publicitaria de promoción y, a lo largo de los años, por mecanismos de exigibilidad al alcance de todos los ciudadanos. Este es particularmente el caso de la llamada acción de tutela, a cuya defensa Cepeda Espinosa, en su carácter de consejero para el Desarrollo de la Constitución de la administración del presidente César Gaviria, también aportó desde temprano mediante la autoría de un libro: <i>Los derechos fundamentales: protección para todos. Libro blanco de la tutela</i> (1992). Realizado en colaboración con varios estudiantes de la Universidad del Rosario, participantes en el movimiento de la Séptima Papeleta, dicho</p>	<p>trabajo respondió a varios ataques formulados en contra de tal acción de tutela durante el primer año de su funcionamiento. Gracias a esta, a lo largo de los años la Corte Constitucional concedió, entre otras muchas cosas, garantías al matrimonio igualitario y el derecho a la muerte digna, despenalizó el aborto, otorgó a los pueblos indígenas el derecho a participar en decisiones que los afectan, mediante la consulta previa; reconoció territorios colectivos de las comunidades afrocolombianas, otorgó protección al mínimo vital de los adultos mayores y fortaleció el derecho general de los adultos a la autonomía personal. Como lo señala la obra, durante los treinta años de vigencia de la constitución, hasta abril de 2021 se habían presentado, y revisado por la Corte Constitucional, más de ocho millones de acciones de tutela, algo verdaderamente extraordinario (p. 90).</p> <p>Cepeda Espinosa pone de relieve la presencia de espacios, mecanismos e instrumentos de democracia participativa en la Constitución de 1991, y el vigor que gracias a ellos ha ganado la sociedad civil. También celebra la apertura política que la carta permitió y el Estatuto de Oposición que consagró y contribuyó a cambiar significativamente el mapa político del país. Hace un repaso de las nuevas instituciones creadas por esta, resalta el papel de la Fiscalía, la Defensoría del Pueblo y, en especial, de la Corte Constitucional como “motor de una transformación sostenida y sostenible” (p. 115). Subraya, igualmente, el impacto de la carta en el ámbito económico, particularmente el papel de la Junta Directiva del Banco de la República, un ente autónomo con incidencia en las políticas monetaria, cambiaria, crediticia y fiscal. Considera a la constitución como pionera en la protección del medio ambiente y ofrece una lista de la “caja de herramientas ecológicas”, reglas, principios y nuevos órganos que contiene al respecto. De la misma manera, estima como algo positivo el abandono del centralismo político y la consagración de la autonomía de las entidades territoriales, incluidas las indígenas que, gracias a la consulta previa, deciden sobre proyectos que las afectan directamente.</p> <p>Solo al final de la obra se detecta un asomo modesto de crítica a propósito</p>

HISTORIA		RESEÑAS
<p>de los debates nacionales suscitados por la constitución y sus reformas, y alrededor de la agenda pendiente, pero aun en esta sección el autor no desfallece y continúa con su tono encomioso y celebratorio. Entre las críticas que considera infundadas y se zanjaron sin necesidad de reformas estuvieron la larga extensión y el sabor reglamentario de la constitución, su supuesto carácter neoliberal y su debilitamiento del poder presidencial. Otras más complejas involucran el impacto económico de las sentencias de la Corte, el método de elección de los magistrados de las altas cortes y las funciones electorales de estas, así como una serie de asuntos del sistema electoral general. El autor resalta la paradoja de que un buen número de las 55 reformas a la constitución introducidas hasta diciembre de 2020 no estuvo relacionado con las críticas y controversias en cuestión, sino con asuntos más bien técnicos. Eso sí, menciona que ha habido reformas de gran impacto, especialmente electorales y sobre votación en referendo. Se detiene en la significativa decisión de la Corte que prohibió la “sustitución de la constitución”, al impedir que las reformas constitucionales destruyan los ejes centrales de la carta política vigente. Cierra con una serie de opiniones internacionales elogiosas sobre la constitución y destaca su “vida global”; es decir, el hecho de que se haya convertido en un referente a nivel mundial en materia de derechos económicos, sociales y culturales, en lo relativo a supervisión del cumplimiento de decisiones judiciales, en procesos de paz, y en lo relacionado con límites a las reformas constitucionales. También repasa retos pendientes con respecto a pobreza y desigualdad, el logro de la paz, el cambio de las prácticas políticas, la organización territorial y la reforma judicial. Como si lo anterior no fuera suficiente, nos regala igualmente una extensa bibliografía nacional sobre la Constitución de 1991.</p> <p>En resumen, estos dos volúmenes resultan en extremo ricos y gratificantes académicamente. Son de obligada lectura para los interesados en la historia política y del derecho. Animo a la Academia Colombiana de Historia a que, en discusión con la Presidencia</p>	<p>de la República, considere la posibilidad de reeditarlos en un formato más económico en un futuro próximo. Merecen amplia circulación.</p> <p style="text-align: center;">Víctor M. Uribe-Urán</p>	