

# La Asamblea Nacional Constituyente de Colombia de 1991 – De la exclusión a la inclusión o ¿un esfuerzo en vano?

David Rampfy y Diana Chavarro

IPS Artículo 1

## Resumen

A principios de la década de 1990, Colombia convocó su primera Asamblea Nacional Constituyente públicamente electa. La inclusión, tanto en la negociación de un nuevo acuerdo político, como en el resultado, la nueva Constitución de 1991, fue vista como la clave para poner fin a décadas de crisis política y al conflicto armado. Aunque la asamblea sin duda fracasó en la consecución de dicho objetivo, vale la pena preguntar en qué medida se ha alcanzado el objetivo principal de aumentar la inclusión en la toma de decisiones. Con el fin de hacer un balance de esta experiencia, única en la historia de Colombia, este artículo hace un análisis del grado real de inclusión en las cuatro fases del proceso: preparación, negociación, codificación final e implementación de la nueva Constitución de 1991.

## Sobre la publicación

Este artículo es parte del proyecto de investigación colaborativa “Evitando recaídas en el conflicto a través de acuerdos políticos incluyentes y construcción de Estado, luego de conflictos armados internos”, lanzado en febrero de 2013 por una duración de dos años. El proyecto de investigación apunta a examinar las condiciones necesarias para acuerdos políticos incluyentes luego de conflictos armados prolongados. Un foco específico del mismo es sobre antiguos actores armados contestatarios al poder que se convirtieron en líderes de Estado. El proyecto busca igualmente informar a formuladores de política a nivel nacional e internacional sobre prácticas efectivas para mejorar la participación, representación y capacidad de respuesta en la construcción de Estado y mejora de la gobernabilidad en escenarios de pos guerra.

Esta iniciativa es llevada a cabo en cooperación con instituciones socias en Colombia (coordinación del proyecto), Alemania (coordinación de investigación), El Salvador, Sudáfrica, Sudán del Sur, Aceh/Indonesia y Nepal. Los puntos de vista expresados en este artículo son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista y opiniones de la Berghof Foundation o CINEP/PPP. Para más información sobre el proyecto, por favor póngase en contacto con la coordinadora del área de investigación del proyecto, Dr. Véronique Dudouet en [v.dudouet@berghof-foundation.org](mailto:v.dudouet@berghof-foundation.org).

## Sobre los autores

**David Rampf** trabaja como investigador para el Equipo Iniciativas de Paz del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) en Bogotá, Colombia. Es coordinador del proyecto 'Evitando recaídas en el conflicto a través de acuerdos políticos incluyentes' y autor del estudio “Tendencias de la sociedad civil en Colombia”. Esta especializado en la participación de la sociedad civil en procesos de paz y procesos de transición de grupos insurgentes a actores de la política legal. Tiene una maestría en Ciencia Política, Antropología y Derecho Público alemán de la Universidad Johannes Gutenberg de Maguncia, Alemania.

**Diana Chavarro** es politóloga de la Universidad Nacional de Colombia y Magíster en Estudios Lationamericanos de la Universidad Autónoma del Estado de México, se desempeña actualmente como asesora en el Centro de Estudios Regionales de la Federación Nacional de Departamentos de Colombia. Anteriormente colaboró con el CINEP como investigadora en el proyecto Tendencias de la Sociedad Civil en Colombia y como co-coordinadora e investigadora en el proyecto 'Evitando recaídas en el conflicto a través de acuerdos políticos incluyentes', realizado en alianza con la Fundación Berghof en Alemania. En su experiencia también se encuentran otras organizaciones no gubernamentales en temas relacionados con el conflicto armado y la construcción de la paz. Sus intereses de asesoría e investigación se encuentran alrededor de los temas de descentralización y autonomía territorial en Colombia y América Latina, el rol de la sociedad civil en el desarrollo y la construcción de paz y el análisis de la implementación del posconflicto en Colombia.

Este proyecto ha sido financiado con el apoyo del International Development Research Center en Ottawa.



**Para citar el artículo:** Rampf, David y Chavarro, Diana 2014. La Asamblea Nacional Constituyente de Colombia de 1991 – De la exclusión a la inclusión o ¿un esfuerzo en vano?, Inclusive Political Settlements Artículo 1. Berlin: Berghof Foundation.

En internet: [www.berghof-foundation.org](http://www.berghof-foundation.org). Este artículo está disponible en inglés y nepalí.

## Contenido

1	Introducción .....	4
2	El largo camino a la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 .....	5
2.1	<i>Las negociaciones de paz de finales de los años 80 y principios de los 90</i> .....	7
2.2	<i>Preparación de la Asamblea Nacional Constituyente</i> .....	9
3	La Asamblea Nacional Constituyente .....	12
4	La codificación .....	14
5	La implementación de la Constitución de 1991 .....	17
6	Conclusión .....	21
	Bibliografía .....	22
	Entrevistas .....	24

## Acrónimos y abreviaturas

<b>ADM-19</b>	Alianza Democrática M-19
<b>ANAPO</b>	Alianza Nacional Popular
<b>ANC</b>	Asamblea Nacional Constituyente
<b>CGSB</b>	Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar
<b>ELN</b>	Ejército de Liberación Nacional
<b>EPL</b>	Ejército Popular de Liberación
<b>FARC</b>	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
<b>M-19</b>	Movimiento 19 de Abril
<b>MAQL</b>	Movimiento Armado Quintín Lame
<b>PCC-ML</b>	Partido Comunista de Colombia – Marxista Leninista
<b>PRT</b>	Partido Revolucionario de los Trabajadores
<b>UP</b>	Union Patriótica

# 1 Introducción

“Su responsabilidad [...] es con el futuro de Colombia, con los hijos de nuestros hijos, con todos nuestros conciudadanos. Avanzando el siglo XIX, ellos querrán recordar con gratitud aquella Asamblea Constituyente de la cual surgió una Constitución que contribuyó a consolidar la paz, a cimentar un orden justo y a fortalecer una democracia abierta a la participación de todos los colombianos” (Gaviria 1991). Cuando el presidente César Gaviria inauguró en 1991 la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), definió con franqueza sus tareas: lograr el establecimiento de un acuerdo político más incluyente.<sup>1</sup> Con esto como horizonte, la nueva Constitución fue pensada en especial para poner fin al prolongado conflicto armado colombiano y así dar respuesta a las profundas expectativas de muchos colombianos de alcanzar mediante la nueva carta un pacto de paz.

No obstante, más de 20 años después de la firma de la nueva carta política, el optimismo de inicios de la década de 1990 parece haberse desvanecido por completo. Colombia sigue en guerra con grupos guerrilleros que destacan la permanencia de la exclusión política y la injusticia como bases principales de su lucha, razón por la cual el tema de la participación política se ha convertido en uno de los puntos centrales de negociación en las conversaciones de paz que se adelantan actualmente entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) en La Habana. El preacuerdo alcanzado en noviembre de 2013 sobre el segundo punto de la agenda (participación política), continúa planteando aspectos directamente relacionados con temas ya abordados en los acuerdos de paz firmados entre 1989 y 1994 y en la ANC, tales como la “promoción de la participación ciudadana democrática” y “el pluralismo y la inclusión política” (Comunicado Conjunto #27, 2013).

Ante este escenario, podría pensarse que la ANC falló en cumplir sus tareas. Pero ¿se hace justicia realmente al hacer un juicio tan severo? Con el propósito de lograr un balance sobre los logros de la ANC, es crucial entender el agitado capítulo de la historia colombiana en la década de 1990. El fracaso de la asamblea, o el éxito de la misma, no se puede medir en función de si la nueva carta condujo o no a la paz, cuestión que depende igualmente de otras variables, sino en función de si la nueva Constitución logró una apertura democrática y, por ende, aumentó el grado de inclusión política en el país.

Con base en una amplia revisión de literatura existente sobre la ANC y el uso de fuentes primarias, como entrevistas, los acuerdos de paz, comunicados oficiales, discursos y actas de la asamblea, entre otras, este documento tiene como objetivo hacer un balance sobre los alcances de la misma.

El estudio se basa en un concepto de inclusión, que se define aquí como el grado de acceso a los procesos de toma de decisiones y construcción de la gobernabilidad por parte de todos los sectores de la sociedad. Al suponer que dicha inclusión comprende la posibilidad de que todos los sectores de la sociedad puedan influir y participar, directa o indirectamente, en la toma de decisiones y que sus preocupaciones sean tenidas en cuenta, se pueden identificar dos dimensiones de inclusión: ‘*input*’ y ‘*output*’. Mientras que la dimensión de ‘*output*’ materializa el principio de ‘gobierno para el pueblo’, y se refiere a los niveles de representatividad y capacidad de respuesta del Estado frente a los diferentes sectores de la sociedad, la dimensión de ‘*input*’ encarna el principio de ‘gobierno del pueblo’. Esta segunda dimensión se refiere tanto a la sencilla posibilidad, como al grado real de participación de

---

<sup>1</sup> Acuerdo político es definido, en este artículo, como una expresión de entendimiento común sobre cómo es organizado y ejercido el poder, formalizado por medio de textos legales o reflejados en normas consuetudinarias (cultura política).

comunidades (anteriormente) marginadas dentro de las estructuras de toma de decisiones. Mientras que la oportunidad de influenciar, basada en los mismos derechos de participación para todos, es un prerequisite importante para alcanzar una verdadera inclusión, la sola existencia de tal posibilidad, según las reglas del juego, no es suficiente para que un proceso de toma de decisión sea clasificado como incluyente. Para ello se requeriría también una participación verdadera de todos los sectores en el espacio relevante. El presente trabajo analiza principalmente la dimensión de *'input'*, mediante el análisis de los mecanismos formales e informales de participación creados e implementados a través del nuevo acuerdo político.

Al partir del supuesto de que no sólo importa el producto final del proceso constituyente, es decir, la propia Constitución de 1991, sino también el proceso que llevó a tal producto y la implementación que lo sucedió, este trabajo revisa cuatro momentos: preparación, negociación, codificación e implementación de la ANC y de su resultado, respectivamente. El análisis de la fase preparatoria preparación se ocupa de las cuestiones relacionadas con el proceso que condujo a la instalación de la ANC: ¿Qué sectores de la sociedad solicitaban la realización de una asamblea, cuáles se oponían a ella y qué tan incluyente fue el proceso? El análisis de la negociación analiza el proceso de construcción del nuevo acuerdo político que tuvo lugar en la ANC, la inclusión en el proceso de negociación, las diferentes tendencias presentadas dentro de los delegados y sus posiciones respecto a cuestiones de inclusión. El capítulo enfocado en la codificación aborda el contenido de la nueva Constitución y las estrategias formales utilizadas para incorporar las cuestiones relacionadas con la inclusión, en especial política. Por último, el análisis de la implementación se centra las reacciones inmediatas a los efectos de la nueva Constitución hasta el año 1998, examina hasta qué punto la nueva carta aumentó el grado de participación de la sociedad en la toma de decisiones y analiza si la ANC alcanzó su objetivo de modificar el antiguo acuerdo político.

## 2 El largo camino a la Asamblea Nacional Constituyente de 1991

Durante las décadas de 1970 y en especial 1980, el Estado colombiano sufrió una creciente crisis política. Como herencia del Frente Nacional, un pacto entre los dos principales partidos políticos (Liberal y Conservador) firmado en 1954 con el fin de despolarizar el país y de acabar con la violencia entre los mismos, en Colombia se forjó una cultura política caracterizada por una profunda tradición de corrupción y clientelismo. La Constitución de 1886 y su carácter políticamente cerrado unido a las prácticas cooperativas de repartición del poder entre los dos principales partidos políticos, cerraron la puerta a la posibilidad de una oposición sólida evidente en la arena política (Gutiérrez 2007), lo que dio como resultado una notable falta de transparencia, rendición de cuentas y representatividad (Buenahora 1991, 158; Pécaut 2006, 314). Las históricas altas tasas de abstención, en las elecciones presidenciales y de Congreso, reflejaban una deslegitimación del acuerdo político y un creciente descontento con las élites políticas (Buenahora 1991, 93; Pécaut 2006, 289). En ausencia de una oposición real y mecanismos alternativos para la participación, la protesta social se sentía obligada a manifestarse mediante el apoyo al uso de vías de hecho como huelgas y manifestaciones y, en casos extremos, a los grupos guerrilleros.

A lo largo de los años 80, la crisis política se agravó debido a la intensificación de dos fenómenos violentos que se basaban, entre otras cosas, en una lucha por la influencia política. Por un lado, la percepción de algunos sectores de las élites regionales de que su hegemonía política se encontraba en peligro, producto de un intento de descentralización y apertura política parcial durante la presidencia de Belisario Betancur, quien abrió las elecciones de alcaldes a votación popular,<sup>2</sup> llevó a que estos sectores buscaran conservar su influencia mediante la construcción de fuertes alianzas con grupos paramilitares,<sup>3</sup> lo cual puso en marcha campañas de violencia sistemática contra movimientos de izquierda. Uno de los blancos principales de estas acciones fue la Unión Patriótica (UP) que había surgido de las conversaciones de paz entre las FARC-EP y el gobierno en 1984, al permitir la fundación de un partido político que habilitaba la participación de miembros de esta guerrilla en la vida política legal (Romero 2003, 8).

Por otra parte, el Estado colombiano se encontró en una guerra abierta con algunos sectores del narcotráfico, en especial con el cartel de Medellín, el cual al ver aumentado su poder político y económico buscó imponer su agenda política<sup>4</sup> a través de una serie de ataques a la infraestructura, la sociedad civil, jueces y líderes políticos que se negaron a ceder a sus demandas (Palacios 1995, 280). Al ocasionar la muerte de cientos de activistas sociales, periodistas, jueces y políticos, ambos fenómenos pusieron de relieve la crisis política y la evidente falta de voluntad entre algunas élites para apoyar las reformas destinadas a aumentar la inclusión del acuerdo político existente. La impotencia del Estado para hacer frente a la situación se hizo evidente y elevó las demandas de la sociedad por un cambio. En este contexto, el asesinato del líder popular de corriente liberal y candidato a la presidencia, Luis Carlos Galán, el 18 de agosto 1989, provocó una movilización ciudadana masiva que exigía reformas políticas urgentes (Buenahora 1991, 140).

Para muchos sectores de la sociedad civil (académicos, movimientos estudiantiles, etc.), medios de comunicación e incluso algunos dirigentes de los partidos políticos tradicionales,<sup>5</sup> la apertura democrática mediante la creación de nuevos mecanismos de participación fue percibido como una herramienta poderosa para detener la violencia y permitir una salida negociada al conflicto con los grupos guerrilleros (Villarraga 2009, 103). Desde el fallido intento ante el Congreso del presidente Virgilio Barco de reformar la Constitución por medios legales en 1989, muchos percibieron a las instituciones del poder legislativo como el obstáculo principal del cambio. Por ello, la búsqueda de caminos alternativos para lograr una reforma constitucional se hizo cada vez más fuerte (Arias 2011, 170).

En este contexto, sectores estudiantiles hicieron un llamado para incluir un plebiscito no oficial en las elecciones municipales y legislativas de marzo de 1990 con el ánimo de crear la opción de un voto a favor de la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente. Aunque este plebiscito, la denominada ‘Séptima Papeleta’, no estaba avalado formalmente, más de tres millones de colombianos expresaron su aprobación a la iniciativa y transformaron el resultado electoral en un indicador relevante del descontento público (Dugas 2001, 808). La interpretación de la coyuntura llevó a Barco a introducir por decreto de ley un referendo sobre la ANC en las elecciones presidenciales de mayo de 1990, lo cual fue

---

<sup>2</sup> A pesar de tales reformas políticas, el acuerdo político colombiano quedó sometido a las decisiones de los dos principales partidos políticos. No había garantías jurídicas para que otros actores, fuera de las elites tradicionales, alcanzaran un peso significativo.

<sup>3</sup> Estos grupos paramilitares surgieron de alianzas entre elites tradicionales, narcotraficantes y algunos sectores del Ejército Nacional.

<sup>4</sup> Su objetivo principal (incluso durante la ANC) era deshacerse de las leyes de extradición.

<sup>5</sup> El ex-Presidente Carlos Lleras Restrepo, por ejemplo, fue uno de los principales proponentes de la idea de celebrar una asamblea constituyente para reformar la Constitución de 1886 (Valencia Villa 2012, 205).

secundado por todos los candidatos presidenciales, quienes expresaron su intención de habilitar este mecanismo anticonstitucional una vez que estuvieran en el cargo. Después de una clara aprobación de la iniciativa mediante más de cinco millones de votos (más del 97% del sufragio emitido) (PDBA Georgetown, Santos y Ibeas 1995, 359), el presidente recién elegido, César Gaviria, expidió el decreto No. 1926 de 1990, que definió un marco jurídico para la Asamblea Nacional Constituyente. El acto presidencial secundó a una sentencia de la Corte Suprema del mismo año que había definido las instituciones como “insuficientes para enfrentar las diversas formas de violencia” (Decreto No. 1926 de 1990) y planeó la ANC como un pacto de paz que “facilita la incorporación de los grupos alzados en armas a la vida civil” (Decreto No. 1926 de 1990). Además de ser una herramienta para curar la crisis política evidente, la ANC fue presentada por el gobierno como un paso necesario para poner fin al prolongado conflicto armado,<sup>6</sup> y por lo tanto debe ser interpretada en el contexto de las negociaciones de paz de finales de los años 80 y principios de los 90.

## 2.1 Las negociaciones de paz de finales de los años 80 y principios de los 90

Habilitado y motivado por importantes cambios de estrategia política de las administraciones Betancur y Barco, el Estado inició negociaciones con la mayoría de los grupos insurgentes durante la década de 1980. Ambos mandatarios reconocieron las causas estructurales del conflicto armado y apuntaron a una solución política. Al ofrecer una amplia amnistía a los grupos guerrilleros y con la creación de una comisión de paz, Betancur hizo posible un diálogo nacional con la participación de diversas fuerzas políticas. Basado en esto, el trabajo de la comisión de paz condujo a acuerdos de tregua entre el Gobierno y el *Movimiento 19 de Abril (M-19)*, el *Ejército Popular de Liberación (EPL)*, las FARC-EP y la *Autodefensa Obrera (ADO)* y algunos sectores del *Ejército de Liberación Nacional (ELN)*<sup>7</sup> en 1984 (García 1992, 48). Si bien estos primeros intentos de acercamientos bajo Betancur fracasaron, su sucesor logró un acuerdo de paz con el M-19 en 1990 y abrió el camino para los acuerdos con el EPL, el *Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL)* y el *Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT)*, que más tarde se firmaron durante la presidencia de Gaviria en 1991.

Un elemento clave de todas las negociaciones, incluidos los intentos fallidos con las FARC-EP, fue el debate sobre una posible reforma del sistema político. Todos los grupos guerrilleros propusieron, de alguna manera, convocar una especie de asamblea constituyente y/o destacaron reformas constitucionales como un paso necesario hacia una solución del conflicto armado. Mientras que el EPL y su ala política, el Partido Comunista de Colombia – Marxista Leninista (PCC-ML), habían estado exigiendo una asamblea constituyente desde 1984 (Villarraga 2009, 95; 2013, 37ss), la Junta Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB), que agrupaba a la mayoría los grupos guerrilleros, FARC-EP y ELN entre ellos, declaró en octubre de 1990 que una Asamblea Nacional Constituyente podría convertirse, posiblemente, en la herramienta de cambio político, si se basaba en un amplio consenso de todos los sectores de la sociedad – incluidos los grupos guerrilleros (CGSB 1990).

---

<sup>6</sup> Esta línea de argumentación también vino por necesidad legal. Ambos decretos de ley marcial tenían que presentar la ANC como un paso importante hacia la paz, ya que con cada paso durante el estado de excepción, había obligación de referirse a la causa que justifica la ley marcial. En este caso particular, la ley marcial había sido justificada por la violencia generada por el conflicto armado colombiano. Esta argumentación tenía que ser confirmada por la Corte Suprema (De la Calle 2004, 87).

<sup>7</sup> Después de algunas conversaciones previas, el ELN rechazó cualquier posibilidad de negociación y no firmó los acuerdos de 1984 con el gobierno (García 1992, 49).

El establecimiento de una democracia plena<sup>8</sup> figuraba como uno de los principales objetivos en el proceso de paz y del acuerdo final con el M-19. Carlos Pizarro, comandante máximo de esta guerrilla, destacó este punto durante la fase inicial de las negociaciones, mediante la inclusión del tema de reformas del sistema político excluyente en las ‘tres rectificaciones’, que destacó como condiciones necesarias para “afrontar con seriedad, realismo y profundidad la crisis colombiana” (Pizarro 1989). La reforma de la Constitución y del sistema electoral fueron así los temas principales en el proceso de negociación, junto a otros como una reforma de la justicia, el orden público, la promoción de valores de convivencia, y acuerdos socioeconómicos (Villamizar 1995, 557). Sin embargo, el *Pacto Político Para La Paz Y La Democracia*, firmado el 2 de noviembre de 1989, no mencionaba explícitamente la creación de una asamblea constituyente. En su lugar, se incluyó un acuerdo sobre las reformas constitucionales que debían ser iniciadas por el gobierno y aprobadas por el Congreso. Sólo después de que dicha reforma constitucional se hundió en el Congreso, el M-19 declaró que el “ambiente viciado por la intolerancia y la corrupción [...] hace necesaria una gran Asamblea Nacional Constituyente con la participación de todas las opiniones representativas de todos los estamentos, con poder decisorio para reformar el Estado y la Constitución” (M-19, 1989). Aunque el acuerdo final de paz, firmado el 3 de marzo de 1990, trató el tema en el artículo 1 y destacó la necesidad urgente de poner en marcha una reforma constitucional, la decisión sobre si se debía convocar la ANC o no, quedó totalmente en manos del gobierno (Acuerdo entre el gobierno, los partidos políticos y de la M-19).<sup>9</sup>

Por su parte, los procesos de paz con el EPL, MAQL y PRT fueron adelantados después de la decisión de llevar a cabo la ANC. En estos casos, la participación en este espacio nacional de elaboración de la nueva carta política fue presentada y promovida como un incentivo para atraer los diferentes grupos insurgentes a la mesa de negociación y para facilitar las negociaciones, en general. El decreto presidencial No. 1926, publicado el 24 de agosto de 1990, atribuyó un puesto en la ANC a todos los grupos armados que se encontraban en una etapa avanzada de negociaciones con el gobierno (Decreto No. 1926 de 1990). Por lo tanto, el derecho a participar representaba uno de los principales temas de la negociación y el primer punto de acuerdo en todos los pactos firmados (Villarraga 2009, 124).

En resumen, es importante destacar que la ANC no fue el resultado directo de los procesos de negociación de paz, sino más bien el producto de una conjunción de diferentes grupos reformistas dentro de la sociedad civil y los partidos políticos tradicionales, que buscaban la modernización y re-legitimación del sistema político y de sus instituciones. Si bien es cierto que todos los grupos guerrilleros, excepto el ELN,<sup>10</sup> en algún momento propusieron la celebración de una asamblea constituyente (aunque no necesariamente con este nombre) y que el gobierno promovió la idea, al hablar de un pacto de paz, la iniciativa fundamental provino de la sociedad civil, cuya máxima expresión fue la ‘Séptima Papeleta’. Posteriormente, el proceso fue promovido por los medios de comunicación y, finalmente, elaborado e implementado por los gobiernos de Barco y Gaviria.

---

<sup>8</sup> Este fue un concepto utilizado por el M-19 para referirse a la clase de democracia que querían: más inclusiva, con justicia social, que protegiera los derechos fundamentales, redistribuyera del poder, entre otras demandas.

<sup>9</sup> El acuerdo llamó a una asamblea constituyente sólo como una posibilidad entre otras, como un plebiscito simple o una reforma constitucional por el Congreso.

<sup>10</sup> Si bien el ELN no propuso directamente la convocatoria de una asamblea constituyente, sí firmó, en su condición de integrante de la CGSB, una serie de comunicados, respaldando el proceso (CGSB 1990; FARC-EP y ELN 1990a; 1990b).

## 2.2 Preparación de la Asamblea Nacional Constituyente

Una vez que la posibilidad de llevar a cabo una Asamblea Nacional Constituyente parecía alcanzable, un debate animado sobre procedimientos electorales y limitaciones temáticas llenaron la discusión pública. Gaviria, recién elegido presidente y jefe del Partido Liberal, tomó la iniciativa y, en una carta dirigida a todos los líderes de los partidos representados en el Congreso, declaró su decisión de diseñar los detalles de la ANC en estrecha colaboración con los líderes de todas las fuerzas políticas que habían logrado más del 5% en las elecciones parlamentarias o presidenciales de marzo y mayo de 1990. Este acuerdo incluyó, además de los partidos políticos establecidos, también a la recién fundada Alianza Democrática M-19 (ADM-19), con el ex comandante del M-19 Antonio Navarro Wolff como jefe del partido.

Si bien la iniciativa presidencial resaltó su objetivo de garantizar una amplia participación en la fase preparatoria, al basarse en un profundo pragmatismo, la propuesta al mismo tiempo ignoró en gran medida los movimientos extraparlamentarios que, como se planteó anteriormente, habían sido las verdaderas fuerzas motrices detrás de la convocatoria de la ANC. Algunos críticos destacaron, por ejemplo, la omisión de la UP, un asunto que se percibía como una restricción importante para un proceso incluyente, ya que el partido había sido hasta 1990 una de las principales fuerzas que abogaba por una asamblea constituyente (Buenahora 1995, 35). En protesta por el asesinato de su candidato presidencial Bernardo Jaramillo en 1990, el partido se había abstenido en ambas elecciones y por lo tanto no entró en el ámbito de aplicación de la propuesta de reglamento (Buenahora 1991, 184).

Igualmente fuera del alcance de la propuesta presidencial, grupos guerrilleros como el PRT y especialmente el EPL y el MAQL, que estaban llevando a cabo negociaciones de paz en ese tiempo, también intentaron (en su mayoría sin éxito) influenciar la composición de la ANC, al hacer de los términos de su participación en este espacio una prioridad de las negociaciones. Sobre todo el MAQL abogó, además, por una mayor participación de los representantes indígenas. Por su parte, tanto las FARC-EP como el ELN exigieron después del referéndum de mayo de 1990 el “legítimo derecho de participar en la Asamblea Nacional Constituyente” (FARC-EP y ELN 1990a). En particular, las FARC-EP propusieron en varias ocasiones diseños alternativos para la asamblea (FARC-EP 1990).

Con base en gran medida en la propuesta presidencial, todos los líderes políticos invitados firmaron un primer acuerdo sobre la composición, la duración, los procedimientos electorales y la agenda temática de la ANC. Partiendo de ello, Gaviria expidió el decreto presidencial No. 1926 que estableció el marco legal para la primera Asamblea Nacional Constituyente públicamente electa que se celebraría en Colombia. Se determinó la elección de los 70 delegados, inscritos en listas de candidatos de partidos o movimientos sociales, para el 9 de diciembre de 1990. Se definieron el procedimiento electoral y los requisitos para ser candidato, y se limitó la vigencia de la ANC a 150 días: del 5 de febrero al 4 de julio de 1991. En su última sección, el decreto estableció una lista limitada de temas para la agenda que luego iba a ser aprobada públicamente.

Para muchos críticos, como fue el caso de una facción del movimiento estudiantil (Villa, entrevista 2013),<sup>11</sup> esta restricción de los temas a tratar fue en contra de la naturaleza de una asamblea

---

<sup>11</sup> El sector del movimiento estudiantil al que se hace referencia manifestó la importancia de lograr una ANC plenipotenciaria y autónoma para lograr un verdadero cambio en el sistema político del país. Esta fracción estaba liderada principalmente por las universidades públicas, mientras que la otra, en cabeza de la Universidad del Rosario no descartó la posibilidad de reformar solamente aspectos puntuales de la Constitución de 1886 (Villa, entrevista 2013).

constituyente,<sup>12</sup> opinión que fue compartida por la Corte Suprema en una de sus decisiones más polémicas de la historia de Colombia. A pesar de la confirmación de la constitucionalidad del decreto en su conjunto, una estrecha mayoría de los jueces declaró partes del mismo como inapropiadas, al considerar los requisitos para ser candidato como una restricción contraria al principio de igualdad;<sup>13</sup> la corte también afirmó que una restricción de la agenda iba claramente en detrimento de la idea de un “constituyente primario [como] potencia moral y política de última instancia” (Sentencia 138 de 1990). Tras haber desestimado anteriores intentos de reformas constitucionales durante los años 70 y 80, la Corte Suprema estableció con esta sentencia el escenario para la elaboración sin restricciones de un nuevo acuerdo político.<sup>14</sup>

Las comisiones preparatorias comenzaron a mediados de septiembre de 1990 y duraron hasta diciembre de ese mismo año. Con el fin de recoger comentarios y sugerencias y para lograr un debate amplio sobre la agenda presentada, se realizaron aproximadamente 1,500 audiencias públicas en todas las regiones de Colombia. En búsqueda de incluir a los grupos insurgentes que participaban en las negociaciones de paz en curso, algunas de estas audiencias públicas se llevaron a cabo incluso en los campamentos de estos grupos, como Darío Mejía (entrevista 2013), ex comandante del EPL, recuerda. En total, más de 150,000 solicitudes fueron registradas, analizadas y resumidas en informes por 900 expertos en representación de todas las tendencias ideológicas de la sociedad colombiana.<sup>15</sup> Las sistematizaciones se utilizarían posteriormente como base para la discusión en la ANC (Buenahora 1991, 274). Aunque la tasa de participación fue alta y estuvo representado todo el espectro político y social del país, algunos analistas destacan, sin embargo, la dominancia relativa de las élites intelectuales ya que los ciudadanos del común estuvieron, en gran medida, al margen de la discusión, porque no entendían el debate o simplemente no estaban interesados (Buenahora 1995, 43).

La campaña electoral se inició inmediatamente después de la sentencia de la Corte Suprema y para su desarrollo el Estado proporcionó apoyo financiero y garantizó el acceso a los medios de comunicación para todos los movimientos y partidos participantes (Buenahora 1991, 185). No obstante, al acoplar las cuñas en televisión con el porcentaje alcanzado en las elecciones anteriores, el acuerdo puso en clara desventaja a la UP y otros movimientos y partidos que no estaban representados en el Congreso. Al final, los cuatro principales partidos políticos decidieron distribuir sólo el 50% del tiempo de emisión para estos movimientos y reservaron el otro 50% para sus propias campañas (Buenahora 1991, 344).

Sin embargo, un espíritu de cambio se transmitió a la opinión pública. Movimientos, asociaciones y grupos sociales de toda la sociedad colombiana comenzaron a formar listas y a prepararse para las elecciones. Un total de 116 listas se registraron, ocupándose de cubrir una amplia variedad de movimientos sociales, partidos políticos, incluidos sindicatos y grupos religiosos (Buenahora 1995, 40). Aunque los partidos tradicionales ganaron al final una gran parte de los votos y 73 de las 116 listas

---

<sup>12</sup> La cuestión de si el margen de maniobra en la toma de decisiones de la ANC debía ser limitado o no, o en otras palabras, si la ANC debía reformar el acuerdo político existente o crear uno nuevo, ya había sido un tema de debate en el movimiento estudiantil. Mientras que la facción de la universidad privada, en torno profesor Fernando Carrillo, declaró la idea del Partido Liberal de reformas puntuales, la facción de la universidad pública buscó claramente una revolución ilimitada (Villa, entrevista 2013).

<sup>13</sup> El Decreto Presidencial No. 1926 establece como requisito, en el artículo 8, el depósito obligatorio de 5 millones de pesos, con el fin de garantizar la seriedad de la solicitud (Buenahora 1991, 237).

<sup>14</sup> Durante la segunda mitad del siglo XX, hubo tres intentos principales para reformar la Constitución de 1886. El primero fue a mediados de la década de 1970, bajo la presidencia de Alfonso López Michelsen. El segundo fue su sucesor, Julio César Turbay Ayala, y el último fue una iniciativa de Virgilio Barco que se produjo como resultado del proceso de paz con el M-19 en 1989. Todos estos intentos fracasaron, principalmente debido a los mecanismos que se habían establecido en la Constitución de 1886 para reformarse. Por lo tanto, la Corte Suprema y el Congreso no permitieron estos procesos (Ortiz 2008).

<sup>15</sup> Los temas más discutidos fueron la paz, la educación, la reforma del poder legislativo y el sistema electoral (Buenahora 1991, 276).

presentadas no superaron los 10,000 votos, la ADM-19, percibida por muchos colombianos como la alternativa principal para el bipartidismo, se convirtió en la segunda fuerza con el 26.7% de los sufragios emitidos,<sup>16</sup> después del Partido Liberal, que alcanzó el 31.2%. El conservador *Movimiento de Salvación Nacional* (MSN)<sup>17</sup> emergió, con más del doble de votos que el Partido Conservador, como el otro ganador de las elecciones y expresó, al igual que la ADM-19, el deseo de cambio del electorado.

Aunque privados de la bien entrenada maquinaria electoral de los partidos tradicionales, algunos movimientos más pequeños, basados principalmente en lazos étnicos o religiosos, también lograron entrar a la ANC. Con un 3.1% y 1.5% respectivamente, tanto la *Unión Cristiana* y los movimientos indígenas, representados por las *Movimiento Político Autoridades Indígenas de Colombia* y la *Organización Nacional Comunitaria*, ganaron dos de los 70 puestos. Junto con el nombramiento de dos representantes del EPL y dos portavoces del MAQL y el PRT,<sup>18</sup> la elección crearon así la sensación de que “los excluidos de siempre estaban entrando a la historia por la puerta grande del más importante cambio institucional del país” (Zuluaga 1999, 48). Aunque la ausencia de cualquier representante afro colombiano implica una restricción no despreciable,<sup>19</sup> las elites tradicionales parecieron haber perdido parte de su influencia a sectores sociales que habían sido excluidos tradicionalmente de la arena política colombiana.

<b>Elecciones de la ANC</b>	
<b>Partidos/Movimientos</b>	<b>Delegados en la ANC</b>
<b>Partido Liberal</b>	25
<b>ADM-19</b>	19
<b>Movimiento de Salvación Nacional</b>	11
<b>Partido Social Conservador</b>	5
<b>Conservadores Independientes</b>	4
<b>Unión Cristiana</b>	2
<b>Unión Patriótica</b>	2
<b>Movimientos Indígenas</b>	2

*Tabla 1: Resultados de la ANC (Ibeas y Santos 1995)*

<sup>16</sup> Todos los resultados electorales de acuerdo con Santos y Ibeas (1995).

<sup>17</sup> El Movimiento de Salvación Nacional se creó en 1990 y se quedó en la arena política hasta el año 2006 (Duque Daza 2006, 191). Surgió como resultado de un enfrentamiento entre la facción de Misael Pastrana, quien representó a la elite tradicional dentro del Partido Conservador, y la facción Álvaro Gómez, quien intentó reclamar un retorno a los valores nacionales más allá de los intereses partidistas. Este movimiento "presentó una lista para la Asamblea Nacional Constituyente formada por liberales y conservadores, y en 1991 participó por primera vez en las elecciones parlamentarias, obteniendo el segundo lugar en número de votos a nivel nacional (Duque Daza 2006, 191).

<sup>18</sup> El PRT y el MAQL sólo tenían derecho a voz pero no a voto. Mientras que se le garantizó el derecho al voto a los dos delegados de la ex guerrilla EPL, según el ex negociador PRT Enrique Flórez, esta decisión gubernamental reflejó el miedo de Gaviria de que la ANC pudiera estar dominada por los grupos insurgentes y fue la razón principal al éxito abrumador del ADM-19 en las encuestas de opinión antes de las elecciones de la ANC (Flórez, entrevista 2013).

<sup>19</sup> A diferencia de los grupos indígenas, la, mucho más grande, comunidad afro-colombiana presentaba en este tiempo un muy bajo grado de articulación y organización. Un proceso de auto-identificación como afro-colombianos estaba a punto de desarrollarse. Sin embargo, la falta de organización dificultó la creación de una lista única afro-colombiana de candidatos y claramente afectó la capacidad de movilizar a los votantes a lo largo de un origen étnico común.

A pesar de la histórica inclusión de estos sectores, que llevó a un alto grado de representatividad en la ANC, es importante destacar dos limitaciones significativas acerca de este mismo principio. Por un lado, la alta tasa de abstención provocó algunas críticas. Con una abstención del 74%, la más alta de los últimos 30 años, la legitimidad de la ANC fue puesta en cuestión. En comparación, las anteriores elecciones al Congreso, la institución más criticada y para muchos la expresión de la crisis política, habían alcanzado una participación del doble. Este hecho parecía afectar negativamente a la reputación de la ANC como una institución diseñada para recuperar la legitimidad del acuerdo político, incluso antes de que se hubiera realizado (Buenahora 1995, 42). Algunos analistas, sin embargo, interpretaron la baja tasa de participación simplemente como señal de que las élites políticas, al subestimar las consecuencias de las elecciones y ante la ausencia de las recompensas electorales tradicionales, no habían puesto en marcha la llamada ‘maquinaria’ electoral de los partidos tradicionales (Dargent and Muñoz 2011, 52; Santos and Ibeas 1995, 367).

Por otro lado, algunos actores cruciales y con gran capacidad de incidencia, como las FARC-EP, el ELN, los cárteles de drogas, y sectores de las élites políticas tradicionales, no participaron en la asamblea, debido en algunos casos a su propia decisión o en otros por directa intervención del gobierno. Si bien la ausencia de las FARC-EP puede ser vista como el resultado directo del ataque militar contra Casa Verde, ordenado por el gobierno el día de las elecciones, el cual influyó a esta guerrilla para regresar a la lucha armada luego de una tregua prolongada, muchos barones electorales regionales, tanto del Partido Liberal como del Conservador, simplemente subestimaron el alcance de la ANC y por ello permanecieron, al menos inicialmente, lejos de las campañas electorales.

Como resultado, la ANC representó principalmente a sectores reformistas basados en áreas urbanas de los partidos tradicionales, a expensas de las élites regionales que tradicionalmente intentaban proteger las criticadas reglas del juego político, que les habían permitido mantener sus prácticas clientelistas como base de sus bastiones locales (Dargent y Muñoz 2011, 50). En cuanto a los cárteles del narcotráfico, puede decirse que principalmente buscaron influir a algunos de los constituyentes a través de grupos de presión y, en algunos casos, a través de sobornos directos en temas puntuales como el de la extradición.

En resumen, una evaluación del grado de inclusión de la ANC muestra un resultado ambivalente. Si bien todos los sectores de la sociedad tenían la misma posibilidad de participar a través de las elecciones o, en el caso de los grupos guerrilleros, mediante la celebración de negociaciones con el gobierno, la composición real de la asamblea debe ser definida sólo con algunas limitaciones como incluyente, debido a la ausencia de actores importantes, especialmente de sectores de la élite política tradicional, de las FARC-EP y del ELN.

### 3 La Asamblea Nacional Constituyente

Una vez definidos los constituyentes, la ANC inició sus labores el 5 de febrero. La asamblea se subdividió en cinco comisiones temáticas encargadas de debatir los informes presentados por las comisiones preparatorias y de elaborar una propuesta final para ser discutida y aprobada en dos debates en las sesiones plenarias. Para ser aprobados, los artículos de la nueva Constitución tenían que pasar por la

mayoría absoluta de los constituyentes,<sup>20</sup> lo que significó en la práctica que ninguna bancada política podía llevar a cabo su propuesta sin el apoyo de otras fracciones.

Cerca de un mes antes de la instalación, el MSN hizo una alianza con la ADM-19 con el fin de hacer frente a la pretensión del Partido Liberal de quedarse con la presidencia de la ANC; juntos propusieron una presidencia rotativa. Después de algunas discusiones sobre la inconveniencia de dejar el partido mayoritario fuera de la dirección de la asamblea, los tres partidos más grandes llegaron finalmente a un acuerdo alternativo, que consistió en una presidencia tripartita, asumida por Antonio Navarro Wolff (ADM-19), Álvaro Gómez Hurtado (MSN) y Horacio Serpa Uribe (Partido Liberal). Todos los demás movimientos representados obtuvieron al menos una presidencia o vicepresidencia de una de las comisiones,<sup>21</sup> las cuales fueron de libre elección por parte de los constituyentes (Alarcón 2011, 78, Buenahora 1995, 48).

En general, la ANC se caracterizó por manejar un tono consensual y pluralista durante los 150 días de su existencia, hecho reflejado en que el 74% de todos los artículos fueron aprobados por consenso (Buenahora 1995, 59). A pesar de sus diferentes posiciones políticas, todos los partidos y movimientos compartían la convicción de que la asamblea era una oportunidad histórica de establecer la base para un nuevo acuerdo político y así poner fin a la crisis política.

Durante las sesiones inaugurales, se pidió a cada bancada que presentara su análisis de la situación política que atravesaba el país y sus propuestas para la nueva Constitución. Al hacerlo, todos mostraron estar de acuerdo en que el Estado se encontraba inmerso en una profunda crisis de legitimidad. Los oradores expresaron la preocupación de que la opinión pública ya no percibía las relaciones Estado-sociedad como legítimas y coincidieron en que la tarea de la ANC debía ser restablecer dichas relaciones, a través de la creación de mejores y más eficaces mecanismos de control (Uribe de Hincapié 1995, 79).

Sin embargo, a pesar de dicho acuerdo general, hubo cierto desacuerdo sobre las fuentes de la crisis de legitimidad. Por un lado, las fuerzas del bipartidismo destacaron la incapacidad del Estado para garantizar y respetar los derechos fundamentales, en parte debido a la falta de una carta amplia de derechos y garantías, cuya creación se convirtió en el objetivo común entre todos los sectores del Partido Liberal y Conservador, entre ellos el MSN, pese a sus diferencias de método para alcanzar la superación de la situación del país.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> En caso de que un nuevo tema fuera discutido sólo en el segundo debate en sesión plenaria, las normas de procedimiento pidieron una mayoría de dos tercios.

<sup>21</sup> La primera comisión (principios, derechos) fue presidida por Jaime Ortiz Hurtado, del Movimiento Unión Cristiana; la segunda comisión (planificación territorial, la autonomía regional y local) fue encabezada por Juan Gómez Martínez, del Partido Conservador. La tercera comisión (Gobierno y Congreso) fue presidida por Alfredo Vásquez Carrizosa de la Unión Patriótica. La cuarta comisión (Administración de justicia y el ministerio público) estuvo encabezada por Fernando Carrillo, del Partido Liberal y por último, la quinta comisión (Asuntos Económicos, Asuntos sociales y ecológicos) fue presidida por Rodrigo Lloreda del Movimiento Unido de Colombia, una facción del Partido Conservador. Las vicepresidencias también eran bastante incluyentes: primera comisión: Francisco Rojas Birry (Movimiento Indígena); segunda comisión: Lorenzo Muelas Hurtado (Movimiento Indígena); tercera comisión: José Marías Ortiz Sarmiento (PRT); cuarta comisión: Jaime Fajardo Landaeta (EPL); quinta comisión: Jaime Benítez Tobón (Partido Liberal) (Echeverri, 1995).

<sup>22</sup> Al interior del Partido Liberal habían tres tendencias diferentes. La primera (encabezada por Carlos Lemos) se preocupaba sobre todo en redefinir los límites del Estado y en dar más espacio al sector privado, para garantizar paz y seguridad. La segunda (representada por Horacio Serpa), en contraste, vio la crisis como resultado de la ausencia del Estado y su incapacidad para cumplir sus deberes, especialmente en áreas rurales. Por lo tanto, su propuesta era expandir el Estado y, al mismo tiempo, regular su intervención por medio de una carta más amplia de derechos fundamentales, inmodificable por el Estado. La tercera tendencia vio la crisis como el resultado de desigualdades producto del sistema económico. Razón por la cual, el primer paso sería crear un sector económico más incluyente, el cual, naturalmente, conduciría a políticas más democráticas. Por otra parte, los partidos conservadores coincidieron en que la crisis era causada por la falta de un sistema jurídico coherente. Su propuesta era restablecer el orden jurídico para garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos, en particular en materia de propiedad privada (Bohórquez 2001).

Por otro lado, los constituyentes de los demás partidos y movimientos localizaron la raíz de la crisis sobre todo en la exclusión política y social de amplios sectores de la sociedad, en particular aquella que emanaba del tradicional clientelismo político. De este modo, se puso en duda el propio sistema político existente. Al identificar los actuales canales entre representados y representantes como insuficientes y/o bloqueadas, muchos delegados desconfiaban, además, de la idea de que los partidos políticos predominantes, dominados por las élites tradicionales, pudieran realmente promover un cambio serio en la cultura política del país.<sup>23</sup> Con esto en mente, la propuesta consistía en reinventar el Estado de una manera más participativa, reconociendo al mismo tiempo la diversidad cultural, étnica y religiosa del país. Un tema central fue el llamado a una mayor inclusión a través de nuevos mecanismos de participación. Al hacer la toma de decisiones más accesible y con sujeción a la vigilancia pública constante, las instituciones del Estado y sus políticas, según la propuesta, serían capaces de recuperar su legitimidad y en última instancia conducir a la justicia social. La apertura de la arena política a toda la ciudadanía, sin la intermediación de los partidos políticos limitaría así la influencia de las élites tradicionales percibidas primordialmente de forma negativa.

Ambas posiciones fueron compartidas en gran medida por el gobierno. Pese a estar representada sólo indirectamente a través del Partido Liberal, la administración Gaviria ejerció su derecho a incidir en el devenir de la ANC y a presentar proyectos de reforma constitucional, explicando la crisis como el resultado de la insuficiencia de instituciones, especialmente del Congreso. De acuerdo con la propuesta del gobierno, la nueva Constitución debería proporcionar más democracia y derechos fundamentales, mejorar la flexibilidad constitucional y ejercer el control sobre las instituciones, tanto por el propio Estado como por los ciudadanos (Bohórquez 2001).

No obstante, a pesar de la convicción compartida entre todas las bancadas sobre la necesidad de ampliar los derechos de participación, sería erróneo identificar la inclusión política como un objetivo común de todos los constituyentes. Por el contrario, algunos conservadores vieron críticamente las propuestas que buscaban la democracia participativa, considerándolas como una posible puerta abierta al populismo (De la Calle 2004, 220),<sup>24</sup> opinión que fue compartida por amplios sectores de las élites políticas tradicionales fuera de la ANC.

## 4 La codificación

El consenso en torno a la demanda de un sistema político más democrático y de derechos fundamentales permitió que dichos principios se convirtieran en los dos pilares fundamentales de la nueva Constitución de 1991. Al entenderlos como requisitos importantes para posibilitar una participación más amplia, la carta incluye, por un lado, un amplio catálogo de derechos fundamentales y para su protección un procedimiento generoso llamado *Tutela*; y por otro lado, establece la base de una democracia participativa y pluralista. En total, 65 de los 380 artículos mencionan algún tipo de mecanismo de participación (Giraldo 2011, 236). El artículo 2 establece la tarea de “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”

---

<sup>23</sup> Este punto fue especialmente destacado por el AMD-19 (en particular su líder Navarro Wolf), pero otros movimientos dentro de la ANC también compartieron esta interpretación, como el MSN y algunos sectores del Partido Liberal (Dugas 1993).

<sup>24</sup> Particularmente Carlos Lleras de la Fuente se negó a aceptar las iniciativas que buscan mecanismos más participativos con el argumento antes mencionado.

(Art. 2), como una de las funciones esenciales del Estado. En claro contraste con la Constitución de 1886, la inclusión se ha convertido en el principio rector de la Constitución de 1991.

Siguiendo este principio y además de una reforma general de la judicatura y otras cuestiones de índole judicial que están en alguna medida relacionadas con los nombrados ejes centrales, la nueva carta amplía los derechos de voto y establece una serie de nuevos mecanismos a nivel nacional, regional y municipal para permitir la participación en “la conformación, ejercicio y control del poder político” (Art. 40). En el artículo 103 la Constitución introduce una serie de instrumentos no existentes (o no definidos<sup>25</sup>) anteriormente, como el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa directa y la revocatoria del mandato.

Al confirmar el carácter popular de las elecciones de alcaldes y al incrementar el número de votaciones por medio de la creación de elecciones de gobernadores, el artículo 206 amplía adicionalmente los derechos de participación política tradicionales que habían sido restringidos en cierta medida en la Constitución anterior.<sup>26</sup> Asimismo, el Congreso perdió el monopolio sobre las reformas constitucionales: artículo 374 establece el derecho de hacerlo a todos los ciudadanos mediante referéndum. Todos estos mecanismos tienen como objetivo lograr una participación popular más amplia y llevaron a algunos analistas a considerar a la nueva Constitución como una revolución en el campo de los derechos de participación (Uprimny 2011, 39).

En cuanto a los derechos de voto activo y pasivo la nueva carta puede ser vista como la continuación de un proceso que se inició ya en 1985, con el objetivo de facilitar la creación y participación de nuevos partidos políticos.<sup>27</sup> Por un lado, los requisitos para el reconocimiento legal se redujeron y el acceso al apoyo estatal para campañas electorales fue garantizado. Además de mantener la reforma de 1985, la Constitución de 1991 permite explícitamente la creación de movimientos políticos como una alternativa temporal a los partidos políticos establecidos (Art. 107). Por otra parte, el sistema electoral fue reformado para promover resultados electorales favorables a partidos pequeños, manteniéndolo basado en la representación proporcional, pero con reformas a la magnitud de los distritos electorales, como es el caso de las elecciones al Senado que se celebran ahora en un sólo distrito nacional (Moreno 2005, 489ss). De acuerdo con Lijphart (1990) en efecto, un sistema de representación proporcional y grandes magnitudes de distrito, tienden a recompensar a partidos pequeños con poblaciones dispersas. Igualmente, nuevas reformas se introdujeron para influir algunas de las prácticas electorales criticadas de los partidos tradicionales, tales como por ejemplo la separación de los días de elecciones (Pizarro 2002, 12ss).<sup>28</sup>

Innovaciones adicionales de la Constitución de 1991 incluyen el “voto programático” (Art. 259), que hace responsables a gobernadores y alcaldes de las decisiones que tomen en el ejercicio de su poder, una vez elegidos. Esta disposición legal es también la base de la revocatoria de mandato, otro mecanismo introducido por la nueva carta política, que permite a los ciudadanos revocar a sus

---

<sup>25</sup> Si bien se puede encontrar ejemplos de plebiscitos en la historia política colombiana de antes de 1991, no fue hasta la nueva carta política, que dichos mecanismos fueron definidos y regulados.

<sup>26</sup> En la Constitución de 1886 no existían ni los mecanismos de regulación de los partidos políticos ni las garantías para la participación de los ciudadanos. La toma de decisiones era un atributo exclusivo del Congreso y el Presidente. Los ciudadanos podían votar por estos dos órganos y por las Asambleas regionales, pero esto no implicaba ninguna responsabilidad de los elegidos hacia el electorado.

<sup>27</sup> En 1988 el Congreso aprobó la Ley 62 para reemplazar el antiguo sistema de tarjetas electorales, distribuidas por cada partido, con un tarjetón universal, que ofrecía la posibilidad de votar por cada partido registrado. Mientras que el antiguo sistema favorecía claramente a los grandes partidos ya establecidos, y los partidos más pequeños a menudo no habían sido capaces de distribuir sus votos en todo el territorio, el nuevo garantizó las mismas oportunidades en el día de las elecciones (Pizarro 2002).

<sup>28</sup> Para obtener más detalles acerca de las prácticas electorales del Partido Liberal y Conservador y sus efectos excluyentes para los movimientos políticos más pequeños, ver Pizarro (2002).

gobernantes en caso de que no implementen el programa de gobierno presentado en las elecciones.<sup>29</sup> Asimismo, la nueva carta aumenta principalmente a través de los artículos 112 a 119 el sistema sutil de frenos y contrapesos institucionales. Estas medidas están destinadas principalmente a disminuir la corrupción y a aumentar la transparencia (Valencia Villa 2012, 216).

Además de estas herramientas constitucionales de participación directa en la toma de decisiones, la Constitución también introdujo nuevos espacios de participación indirecta a través de canales de consulta. Por ejemplo, el artículo 342 permite la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo a nivel local.

La cuestión de la organización territorial también fue fuertemente discutida dentro de la ANC, e incluso tuvo su propia comisión especial. Se establecieron como principios del ordenamiento territorial la descentralización y la autonomía política, las cuales fueron destinadas a reformar las disposiciones constitucionales anteriores, que permitían las prácticas anti-democráticas a nivel regional, tales como la designación directa de los gobernadores por el presidente. El fundamento de la descentralización fue que los gobernantes serían controlados de manera más eficaz por estar más cerca de sus electores y así también aumentaría su legitimidad. De acuerdo con estos principios, el artículo 287 incluye una transferencia de recursos económicos a nivel local,<sup>30</sup> la autonomía para administrar estos recursos y el derecho de los ciudadanos a ser gobernados por sus propias autoridades locales, lo cual consiste básicamente, en las elecciones públicas antes mencionadas de gobernadores y alcaldes.

Con base en el artículo 7, que compromete al Estado a reconocer y proteger “la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana” (Art. 7), la nueva carta política contiene, asimismo, una serie de garantías y derechos especiales para las minorías. Los artículos 329 y 330, por ejemplo, otorgan a cada comunidad indígena el derecho a gobernar su propio territorio según sus costumbres. El artículo 171 concede dos curules adicionales en el Senado a representantes indígenas elegidos en circunscripción nacional, un arreglo que según artículo 176 puede ser aprobado por ley ordinaria también para la segunda cámara. La falta de acuerdos similares en el caso de la comunidad afrocolombiana, muestra una ligera tendencia a la acción afirmativa hacia los grupos indígenas. Al haber estado menos organizada como grupo étnico y sin representantes propios en la ANC, la comunidad afro colombiana se vio obligada a esperar por una ley ordinaria para definir su situación jurídica especial, de acuerdo con el artículo transitorio 55 (Arias 2011, 175; Arocha 2004, 160).

Del mismo modo, la nueva constitución amplía los derechos de las minorías religiosas en el país. Por medio del artículo 19 se reglamentó que: “Se garantiza la libertad de cultos. Toda persona tiene derecho a profesar libremente su religión y a difundirla en forma individual o colectiva” (Art. 19). Esto fue un claro contraste con la Constitución de 1886, cuyo preámbulo inició con la frase “En nombre de Dios, fuente suprema de toda autoridad” y que establecía en su artículo 38 al catolicismo como la religión oficial del Estado, subordinando mediante el artículo 40 a todas las otras religiones a principios católicos.

En resumen, puede afirmarse que la Constitución de 1991 incrementó de manera decisiva el grado de inclusión formal (de tipo *‘input’*) del acuerdo político. Al abrir la toma de decisiones a través de

---

<sup>29</sup> Esto quedó en claro contraste con la Constitución de 1886, que dictaminó específicamente en el artículo 179: “El sufragio se ejerce como función constitucional. El que sufraga o elige no impone obligaciones al candidato, ni confiere mandato al funcionario electo”. Por el contrario, de acuerdo con el voto programático, los ciudadanos votan por un programa del partido, no por un candidato.

<sup>30</sup> La mayor parte del presupuesto territorial fue asignado a los municipios, que se definieron como la entidad fundamental de la organización territorial (Art. 311).

nuevos mecanismos de participación y un mayor número de herramientas tradicionales ensanchadas como los reglamentos electorales y de partidos, se permite el acceso a la gobernanza nacional, regional y local a todo el espectro de la sociedad colombiana. Esta premisa se ve apoyada por una serie de derechos y garantías para las minorías étnicas especiales. Como complemento de estas herramientas democráticas, la nueva carta contiene un amplio catálogo de derechos fundamentales, que obliga al Estado a proteger las libertades políticas de sus ciudadanos y permitir con ello la participación real en la política.

## 5 La implementación de la Constitución de 1991

Una de las últimas decisiones tomadas por la ANC y probablemente una de las que más polémicas internas presentó, fue la disolución del Congreso y la consecuente convocatoria a elecciones anticipadas. Sin embargo, este acuerdo no se logró sin consecuencias, ya que las élites políticas tradicionales aceptaron este hecho sólo bajo la condición de la firma del controvertido acuerdo de la Casa de Nariño que inhabilitó a los constituyentes para participar en las siguientes elecciones al Senado y a la Cámara de Representantes de 1991. Esta trascendental decisión fue tomada por los tres presidentes de la ANC y el gobierno en una reunión extra-oficial, con la influencia de algunos de los líderes tradicionales, como el ex presidente Alfonso López Michelsen, quien desde el principio había ejercido una fuerte oposición a la convocatoria de la ANC. La discusión en torno a la disolución del Congreso se basó en el decreto No. 1926 de 1990, que estableció originalmente la incapacidad de la ANC para modificar los términos oficiales para cualquier institución pública y rechazó la participación de los delegados de la ANC en proceso electoral subsiguiente. No obstante, desde que el decreto fue desestimado por la Corte Suprema, al dar plena autonomía a la ANC, el MSN y la ADM-19 hicieron un acuerdo extra-oficial para cambiar dichas condiciones, de manera que el Congreso fuera revocado y se le permitiera postularse a las elecciones a todos los delegados de la ANC.

Ante esta difícil situación, el gobierno inició una serie de reuniones extra-oficiales con López Michelsen en busca de una posible solución, en la que el Congreso podría ser revocado, pero los delegados de la ANC renunciarían a su derecho a competir en las próximas elecciones.<sup>31</sup> Teniendo en cuenta la enemistad entre la ANC y algunos sectores de las elites tradicionales, tanto la ADM-19 y el MSN rechazaron esta propuesta en un principio, ya que temían las seguras contra-reformas que podía llevar a cabo un Congreso dominado por la oposición política a la nueva Constitución. Álvaro Gómez Hurtado (líder del MSN) comentó el hecho de que el Congreso fuera el encargado de la especificación legal de la Constitución con las dramáticas palabras: “la criatura [fue dejada] en manos de Herodes” (Alarcón 2011, 163). La presión impuesta por los líderes tradicionales del Partido Liberal y Conservador finalmente forzó a Navarro a ceder. A pesar de la continuidad del reparo del MSN, se unió a la posición del gobierno y aceptó la condición de no elegibilidad de todos los constituyentes para las próximas elecciones (de la Calle, 2004).

También debido a dicha acordada inhabilidad electoral de los constituyentes, quienes eran a menudo los líderes más visibles y populares de sus movimientos, los partidos tradicionales (a pesar de una pequeña disminución) mantuvieron su hegemonía y ganaron las elecciones al Congreso de 1991

---

<sup>31</sup> Algunos senadores liberales ejercieron personalmente presión sobre Gaviria. De la Calle, por ejemplo, recuerda una ocasión en que Name Terán, el senador del Partido Liberal, amenazó al presidente: “El partido nunca te perdonará esto, Gaviria” (De la Calle 2004, 197).

(Tabla 2). La Alianza del Arco Iris de las fuerzas alternativas, llamada así por muchos ciudadanos por ser el grupo integrador de los nuevos partidos y movimientos presentes en la ANC no pudo repetir su éxito electoral. Con sólo 9 curules en el Senado y 13 en la Cámara de Representantes, la ADM-19 en particular falló en alcanzar las altas expectativas que se habían planteado después de su abrumador éxito electoral un año antes. Esto se explica principalmente por la falta de experiencia del nuevo partido con respecto las formas tradicionales de ganar los votos. Éste intentó basar su éxito en el voto de opinión e ignoró el hecho de que la cultura política no cambió con la misma velocidad que la Constitución lo hizo (Boudon 2001, 79).<sup>32</sup>

<b>Tabla 2: Elecciones para el Senado 1991</b>	
<b>Partidos / Movimientos</b>	<b># Curules en el Senado</b>
<b>Partido Liberal</b>	<b>59</b>
<b>Partido Conservador<sup>33</sup></b>	<b>26</b>
<b>ADM-19</b>	<b>9</b>
<b>Movimientos Indígenas<sup>34</sup></b>	<b>3</b>
<b>Unión Patriótica</b>	<b>1</b>
<b>Otros<sup>35</sup></b>	<b>4</b>

*Tabla 2: Resultados de las elecciones al Senado de 1991 (Pizarro 2002)*

En consecuencia, los resultados electorales, tuvieron un impacto de largo alcance sobre la aplicación de la nueva carta política, debido a que la especificación legal de los nuevos artículos que se dejó abierta para ser desarrollada mediante leyes ordinarias en el Congreso, descansaba ahora en manos de la élite política tradicional, que además también tenía la mayoría necesaria en el Congreso para lanzar contrarreformas.

Sin embargo, a pesar de las fuertes sospechas, durante el siguiente periodo del Congreso se aprobaron algunos actos legislativos para promulgar la nueva Constitución y seguir ampliando, según su objetivo, la democracia participativa pluriétnica y multicultural. Por ejemplo, la ley 70 de 1993 reconoce oficialmente a las comunidades afrocolombianas como grupos étnicos, lo cual creó una base legal para autorizar el control sobre sus territorios ancestrales, así como la extensión del mecanismo de consulta previa a esta población (Arocha 2004, 161). Por su parte, la ley 130 de 1994 flexibilizó aún más los requisitos para el registro de nuevos partidos políticos en la arena electoral, al exigir solamente la presentación de una plataforma del partido, estatutos y 50.000 firmas (o la misma cantidad de votos o un representante electo en el Congreso en previas elecciones) para el reconocimiento legal de nuevos movimientos políticos (Moreno 2005, 491ss).

A pesar de estos avances, otras leyes se introdujeron con el fin de restringir el nuevo acuerdo político, lo cual condujo de nuevo a una recaída en antiguos modelos de procedimientos. Con respecto a los mecanismos de participación, la ley 134 de 1994 específica y en muchos puntos recorta, las

<sup>32</sup> Para un análisis en más detalle sobre los factores que llevaron al declive gradual de la ADM-19 ver Rampf y Chavarro (2014).

<sup>33</sup> Estaba compuesto por el Partido Social Conservador, MSN, el Movimiento Nacional Conservador y otros sectores del partido.

<sup>34</sup> Autoridades Indígenas, Organización Nacional Indígena de Colombia y la Alianza Social Indígena

<sup>35</sup> *Movimiento Unitario Metapolítico, Partido Nacional Cristiano, Unión Cristiana, Laicos*

herramientas de participación de reciente introducción, al definir, por ejemplo, altos requisitos legales.<sup>36</sup> Al complicar más la aplicación de los mecanismos de participación, dicha especificación legal desalentó su uso (Buenahora 1995, 75; Giraldo 2011, 237). Además, la ley eliminó algunos temas del alcance de la iniciativa legislativa ciudadana y constituyente (como cuestiones relacionadas con el presupuesto nacional o los impuestos nacionales y locales) (García 1997, 38). Esto llevó algunos analistas a la dura conclusión de que "más que un desarrollo, [la ley parece] una esterilización definitiva de la democracia participativa" (Gutiérrez, 1996: 78). Además, todas las fuerzas políticas fallaron en unificar sus posiciones y promover los mecanismos de participación creados a través de, por ejemplo, las campañas de información (Giraldo 2011, 327).

Adicionalmente, ocho contrarreformas constitucionales se introdujeron entre 1993 y 1998. Aunque no afectaron directamente a los nuevos mecanismos de participación, algunas de estas modificaciones fueron claramente en contra del objetivo de la ANC de ampliar las posibilidades de participación política y modificar la cultura política del país. Por ejemplo, una reforma duramente criticada reavivó, en 1993, la práctica tradicional de las suplencias, que permite a los miembros del Congreso nombrar sustitutos. Legalmente basada en la Constitución de 1886, esta práctica se había convertido en objeto de debates apasionados en la ANC, ya que era percibida como apoyo a las prácticas clientelistas. Por otra parte, la reforma del artículo 357 en 1995 redujo las transferencias financieras del Estado a las autoridades locales y regionales, lo cual afectó la descentralización mediante la restricción de la capacidad de maniobra de las entidades territoriales (García Pelayo 2011, 440).

Muchos constituyentes y medios de comunicación interpretaron estas contrarreformas como vientos de cambio político que soplaban dentro del gobierno y del Congreso, una situación que llenó de indignación a muchos de los constituyentes y provocó una crítica pública de la "manía de epiléptica que ha invadido al Congreso de descuartizar la Carta Política" (Mercado, 1995). Durante una conferencia en Río Negro en 1995, un grupo de constituyentes de varios partidos expresaron, en la llamada *Declaración de Quirama*, que observaban "con preocupación patriótica la serie de reformas [...] dirigidas a desconocer [los] logros más importantes, en temas como la depuración del Congreso y la lucha contra la corrupción política" (El Colombiano, 1995).

En este entonces, la implementación de la Constitución de 1991 ya se vio muy afectada por el contexto colombiano de la década de 1990. Como resultado de las negociaciones fallidas con la CGSB en Caracas (Venezuela) y Tlaxcala (México) entre 1991 y 1992, del fortalecimiento y de la expansión de los grupos paramilitares, y nutrido por el dinero del narcotráfico que financiaba cada vez con más fuerza tanto a los paramilitares como a los grupos guerrilleros, el conflicto armado se agravó. En reacción a la nueva Constitución, las elites regionales, especialmente las asociadas con el Partido Liberal, intentaron proteger su hegemonía política tradicional a través de acuerdos puntuales con los grupos paramilitares que comenzaron una violenta campaña contra líderes de movimientos políticos y civiles, prolongando así una larga costumbre de eliminar al contrario mediante la violencia. De este modo, los intentos que venían encaminados desde el nivel nacional a alcanzar un acuerdo político más incluyente fueron amenazados por las élites regionales que estaban completamente en contra de la participación de la insurgencia desmovilizada en la política y que no tenían ninguna disposición para compartir el poder (López 2010, 41; Valencia 2007, 28).

---

<sup>36</sup> Por ejemplo, para retirar un mandatario, la nueva ley pide una aprobación de al menos el 70% del electorado. No obstante, hay que señalar que el Senado bajó en general las cotizaciones exigidas propuestas en la iniciativa del gobierno (Buenahora 1995, 154).

En este contexto, y aunque basada en el principio de inclusión de la nueva Constitución, la participación política en muchas partes de Colombia se convirtió en una actividad de alto riesgo. En lugar de garantizar una mayor transparencia y un mejor control sobre los funcionarios públicos, al acercar los procesos de toma de decisiones a los ciudadanos, a través de la descentralización y la creación de nuevos mecanismos de participación, estos nuevos espacios democráticos más bien se convirtieron en campos de batalla adicionales del conflicto armado (Uribe de Hincapié 2002, 195).

Este contexto violento, en combinación con la citada ley 134 de 1994 y la promoción insuficiente de las nuevas herramientas constitucionales por parte de los partidos políticos, condujo finalmente a un uso limitado de las nuevas herramientas de participación. Si bien algunos mecanismos, como cabildos abiertos, revocatorias de mandato e iniciativas legislativas populares, fueron utilizados con relativa frecuencia durante la década de 1990, los mecanismos más poderosos, como el referéndum, el plebiscito y la consulta popular, no lo fueron.<sup>37</sup> No se realizó ningún plebiscito hasta 2011 y la herramienta de referéndum se ha utilizado principalmente para crear nuevos municipios, en lugar de hacer frente a otras cuestiones (Giraldo 2011, 236).<sup>38</sup> Es por eso que, aunque formalmente sigue vigente, la democracia participativa diseñada por la ANC nunca se ha puesto realmente en práctica.

Por otro lado, y a pesar de todas las reformas constitucionales encaminadas a abrir la arena política, los dos partidos tradicionales mantuvieron su influencia y ganaron las tres elecciones parlamentarias posteriores (1991, 1994 y 1998) con alrededor del 80% de los votos. Pese a que la ADM-19 inicialmente apareció como una posible tercera fuerza convincente en la política colombiana después de haber ganado 26.7% de los votos en la elección de la ANC y 9.3% en las elecciones al Congreso en 1991, apareciendo así como competidor de las elites tradicionales, para 1994 el partido había perdido casi todo el apoyo electoral y no ganó una sola curul en el Senado. Las elites tradicionales, por otro lado, se adaptaron rápidamente a las nuevas reglas de juego e incluso las utilizaron para su beneficio (Pizarro 2002). A la hora de la verdad, muchos de las nuevas fuerzas políticas surgidas en el entorno favorable, creado por las reformas que buscaron una amplificación del panorama político, representaron más bien reproducciones de los partidos tradicionales que realmente nuevas tendencias de opinión (Moreno 2005, 502).

Igualmente, durante la crisis política de 1994, cuando se reveló que la exitosa campaña presidencial del candidato Samper estaba vinculada directamente con dinero del narcotráfico, se hizo evidente, que el intento de cambiar la cultura política había fracasado.<sup>39</sup> Refiriéndose al Congreso, el politólogo Fernando Cepeda anotó en esos días: "Creo que no sería injusto afirmar que jamás en nuestra historia habíamos tenido un Congreso y unos congresistas más cuestionados y desconceptuados ante la opinión pública nacional. [...] Cambiaron, sí, los nombres. [Pero] las malas costumbres continuaron y hasta empeoraron" (Cepeda 1996, 78).

Por todas estas razones, más de dos décadas después de que los participantes de la de la ANC firmaron la Constitución de 1991, que tuvo como objetivo abrir una nueva página en la historia de Colombia mediante el establecimiento de una democracia participativa y la fundación de la base para una nueva cultura política, analistas llegan en retrospectiva a una conclusión aleccionadora. A pesar de la libertad de acción política otorgada por la nueva Constitución, la sociedad colombiana nunca

---

<sup>37</sup> Las consultas populares se ejecutaron sólo en el ámbito local.

<sup>38</sup> Hasta 2011 sólo había un referéndum sobre un tema diferente.

<sup>39</sup> Algunos autores ponen de relieve el potencial limitado de las constituciones para conducir a un cambio real. En el caso colombiano, ellos no consideran que la Constitución sea el problema de fondo, sino más bien la debilidad tradicional del Estado (Bejarano 2001; Uprimny 2002).

comenzó a utilizar los nuevos mecanismos de participación. Sin respaldo político, la democracia participativa parece incapaz de echar raíces, dado que el Congreso y el poder ejecutivo están todavía en gran parte en manos de la élite política tradicional, y que la cultura política sigue dominada por el clientelismo y la violencia política (García 1997, 50; Uribe de Hincapié 1995, 79).

## 6 Conclusión

Cuando se convocó la Asamblea Nacional Constituyente en 1991, sus miembros se enfrentaron a la tarea ambiciosa de negociar un nuevo acuerdo político y diseñar así las nuevas reglas del juego político, con el fin de restaurar la legitimidad del Estado, que para muchos se había perdido durante interminables años de violencia política, conflicto armado, clientelismo y prácticas corruptas de formulación de políticas. En el contexto de una profunda crisis política, muchos colombianos consideraron el espacio de una asamblea elegida públicamente, con la participación de sectores tradicionalmente excluidos de la sociedad, incluidos incluso grupos insurgentes, como la mejor manera de lograr una mayor inclusión política y por lo tanto una posible solución al conflicto armado y la crisis política de tantas décadas. Por primera vez, un nuevo conjunto de reglas del juego político no sería el producto de la imposición de un partido político victorioso sobre el otro, sino más bien el resultado de un proceso de negociación multipartidista basado en compromisos y consensos (Valencia Villa 2012, 206). El cambio parecía posible.

Aunque la Constitución incluyente de 1991 reunió estas expectativas y estableció, al menos, el terreno formal de una democracia participativa, la ANC tuvo que pagar, casi en secuela directa, el precio de la ausencia de los grupos guerrilleros más poderosos (ELN y las FARC-EP), por una parte, y grandes sectores de las élites políticas tradicionales, por otro lado. La nueva carta no se mostró capaz ni de romper con los patrones tradicionales de la política colombiana, ni de poner fin al conflicto armado.

Pese a que el nuevo pacto político ha permanecido en el tiempo (aunque con algunos cambios a través de contrarreformas), la cultura política también lo hizo. Este último hecho lleva a la reflexión de si un diseño incluyente para la renegociación del acuerdo político, sumado al resultado de la Constitución de 1991, que también puede ser considerada como tal, son suficientes para un cambio estructural en la cultura política del país. La experiencia particular de la ANC de 1991 sugiere que estos elementos no alcanzan, ya que no aseguraron la participación efectiva de todos los actores decisivos, y por lo tanto no pudieron garantizar la aplicación de los resultados de la negociación, ni un cambio de los hábitos políticos.

En Colombia, más de 20 años después de la ANC, el optimismo y la esperanza de la década de 1990 están en su mayoría frustradas. Las demandas de mayor inclusión todavía están en la agenda de muchos movimientos civiles (de la izquierda) y de grupos guerrilleros. Sin embargo, las lecciones aprendidas de la experiencia de la ANC plantean hoy la pregunta de si una nueva asamblea constituyente, propuesta por muchas organizaciones, incluida las FARC-EP,<sup>40</sup> realmente sería una opción viable para lograr lo que la ANC de 1991 no logró.

---

<sup>40</sup> Si bien las FARC-EP reconocieron en un comunicado de julio 2013 los avances importantes que logró la ANC en el terreno de una ampliación de la democracia, al menos sobre el papel, al resaltar las contrarreformas y la persistencia de la cultura política excluyente, el grupo insurgente también se refirió a la Constitución de 1991 como una “carta muerta” (FARC-EP 2013a) y destacó la importancia de convocar una nueva asamblea constituyente para alcanzar lo que la ANC de 1991 no había sido capaz de lograr.

Teniendo en cuenta el contexto actual y el de los años 90, no hay que ser demasiado optimistas sobre la perspectiva de una nueva ANC. Si la primera asamblea no pudo llegar a los resultados esperados a pesar de la coyuntura favorable de la década de 1990, ¿Qué posibilidades tendría una nueva ANC de hacerlo en las circunstancias actuales? Mientras que la primera ANC tuvo lugar en un contexto de una crisis política con un profundo deseo de cambio constitucional entre casi todos los sectores de la sociedad, tales demandas no son compartidas por amplios sectores de la sociedad hoy en día. Mientras que los grupos guerrilleros desmovilizados de la década de 1990 fueron asociados en el imaginario ciudadano de manera positiva con la paz, las FARC-EP son percibidas por la mayoría de los colombianos con reservas. Y, por último, si bien es cierto que la ausencia de agentes clave de las élites políticas tradicionales en la ANC obstaculizó la aplicación del principio fundamental de la inclusión en particular en la cultura política, también es cierto que permitió un clima de trabajo constructivo, sin polarización ideológica entre los constituyentes. Hoy en día y ante la extendida polarización del país, es más que dudoso que una asamblea constituyente elegida públicamente sea capaz de proporcionar un clima propicio para el cambio. Por ello es posible concluir, que si bien la inclusión en los procesos de negociación es un elemento crucial para la implementación exitosa del producto, la disposición de los participantes también tiene que ser considerada, en primer lugar, como un requisito previo esencial para alcanzar un producto incluyente, necesariamente basado en el consenso.

## Bibliografía

- Acuerdo entre el Gobierno, los partidos políticos y el M-19 (9.3.1990)**, in: Álvaro Villarraga Sarmiento 2009. Biblioteca de la paz – 1986-1990: S inician acuerdos parciales: Pacto Político con el M-19. Tomo II, Bogotá: Gente Nueva Editorial, 306-308.
- Alarcón Núñez, Óscar** 2011. La cara oculta de la Constitución del 91. Bogotá: Planeta.
- Arias Trujillo, Ricardo** 2011. Historia de Colombia contemporánea (1920-2010). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Arocha, Jaime** 2004. Ley 70 de 1993: Utopía para afro descendientes excluidos, in: Jaime Arocha (ed.). Utopía para los excluidos: El multiculturalismo en África y América Latina. Bogotá: Colección CES, Universidad Nacional, 159-178.
- Bejarano, Ana María** 2001. The Constitution of 1991: An institutional evaluation seven years later, in: Charles Bergquist et al. (ed.). Violence in Colombia 1999-2000. Wilmington: SR Books, 53-74.
- Bohórquez Montoya, Juan Pablo** 2001. Concepciones políticas en la Constituyente de 1991. Medellín: Cooimpresos.
- Boudon, Lawrence** 2001. Colombia's M-19 Democratic Alliance: A Case Study in New-Party Self-Destruction, in: Latin American Perspectives, 28, 1, 73-92.
- Buenahora Febres-Cordero, Jaime** 1991. El proceso constituyente: De la propuesta estudiantil a la quiebra del bipartidismo. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Buenahora Febres-Cordero, Jaime** 1995. La democracia en Colombia: Un proyecto en construcción. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Centro Nacional de Memoria Histórica** 2013. Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Bogotá: Informe general Grupo de Memoria Histórica.
- Cepeda Castro, Iván** 2006. Genocidio político: El caso de la Unión Patriótica en Colombia, in: REVISTA CEJIL Debates sobre Derechos Humanos y el Sistema Interamericano, 1, 2, 101-112.

- Cepeda Ulloa, Fernando** 1996. El congreso colombiano ante la crisis, in: Francisco Leal Buitrago (ed.). Tras las huellas de la crisis política. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 75-97.
- CGSB** 1990. Carta de la primera cumbre de comandantes “Jacobo Arenas”: A la junta nacional preconstituyente. La Uribe (1.10.1990), in: Álvaro Villarraga Sarmiento 2009. Biblioteca de la paz – 1990-1994: Acuerdos con el EPL, PRT, MAQL y CRS – Diálogos con la CGSB. Tomo III, Bogotá: Gente Nueva Editorial, 205-206.
- Dargent, Eduardo & Paula Muñoz** 2011. Democracy against parties: Party system deinstitutionalization in Colombia, in: Journal of Politics in Latin America, 3, 2, 43-71.
- De la Calle, Humberto** 2004. Historia íntima de la Constituyente de 1991. Bogotá: Planeta.
- Dugas, John C.** 2001. The Origin, Impact and Demise of the 1989-1990 Colombian Student Movement: Insights from Social Movement Theory, in: Journal of Latin American Studies, 33, 4, 807-837.
- Duque Daza, Javier** 2006. Partidos divididos, dirigencia fragmentada: Los partidos Liberal y Conservador colombianos 1974-2006, in: Revista Convergencia, 13, 41, 173-209.
- Echeverri de Restrepo, Carmenza** 1995. La Constitución de 1991 ante la crisis de legitimidad institucional. Cali: Universidad Libre.
- El Colombiano** 1995. Antes que reformar la Carta, urge desarrollarla, 11.07.1995, 6.
- FARC** 1990. Pronunciamento de las FARC sobre el plebiscito de Mayo de 1990: En torno a la Constituyente (14.6.1990), in: Álvaro Villarraga Sarmiento 2009. Biblioteca de la paz – 1986-1990: S inician acuerdos parciales: Pacto Político con el M-19. Tomo II. Bogotá: Gente Nueva Editorial, 330-331.
- FARC** 2013. Comunicado Conjunto # 27. 6.11.2013.
- FARC & ELN** 1990. Comunicado de las FARC and el ELN al movimiento estudiantil “Todavía podemos salvar a Colombia” Defendamos el mandato del 27. (18.6.1990), in: Álvaro Villarraga Sarmiento 2009. Biblioteca de la paz – 1986-1990: S inician acuerdos parciales: Pacto Político con el M-19. Tomo II. Bogotá: Gente Nueva Editorial, 331.
- García-Durán, Mauricio** 1992. De la Uribe a Tlaxcala: Procesos de paz. Bogotá: Cinep.
- García Pelayo, Manuel** 2011. Reformismo y banalización de la Constitución: La historia colombiana, in: Stefan Jost (ed.). 20 años de la Constitución Colombiana: Logros, retrocesos y agendas pendientes. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, 433-446.
- García Villegas, Mauricio** 1997. Constitución Política de Colombia comentada por la Comisión Colombiana de Juristas. Título IV: De la participación democrática y los partidos políticos. Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas.
- Gaviria, César** 1991. Palabras del señor Presidente César Gaviria Trujillo, en la instalación de la Asamblea Constituyente, in: Gaceta Constitucional No. 1, 13-37.
- Giraldo G., Fernando** 2011. Participación ciudadana en la toma de decisiones, in: Stefan Jost (ed.). 20 años de la Constitución Colombiana: Logros, retrocesos y agendas pendientes. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, 226-240.
- Gutiérrez Sanín, Francisco** 1996. Fuerzas no bipartidistas y desarrollo de las instancias participativas, in: Eduardo Pizarro Leongómez et al. (ed.). La oposición política en Colombia. Bogotá: FESCOL, 73-90.
- Gutiérrez Sanín, Francisco** 2007. Lo que el viento se llevó: Los partidos políticos y la democracia en Colombia. Bogotá: Norma.
- Lijphart, Arend** 1990. The political consequences of electoral laws, 1945-89, in: The American Political Science Review, 84, 2, 481-496.
- López Hernández, Claudia** 2010. Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris.

- M-19** 1989. Comunicado: Ante el fracaso del referendo, aplazar las elecciones y convocar una asamblea nacional constituyente (14.12.1989), in: Álvaro Villarraga Sarmiento 2009. Biblioteca de la paz – 1986-1990: S inician acuerdos parciales: Pacto Político con el M-19. Tomo II. Bogotá: Gente Nueva Editorial, 301.
- Mercado, Bibiana** 1995. Bloque de constituyentes dice no a contrarreforma, in: El Tiempo, 24.11.1995, 7A.
- Moreno, Erika** 2005. Whither the Colombian two-party system? An assessment of political reforms and their limits, in: Electoral Studies, 24, 485-509.
- Ortiz Gutiérrez, Julio C.** 2008. La evolución político-constitucional de la República de Colombia 1976-2005, in: Estudios Constitucionales, 6, 2, 247-300.
- Palacios, Marco** 1995. Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994. Bogotá: Norma.
- Pécaut, Daniel** 2006. Crónica de cuatro décadas de política colombiana. Bogotá: Norma.
- Pizarro, Carlos** 1989. Mensaje del Comandante general del M-19 Carlos Pizarro a la mesa para la reconciliación nacional (3.4.1989), in: Álvaro Villarraga Sarmiento 2009. Biblioteca de la paz – 1986-1990: S inician acuerdos parciales: Pacto Político con el M-19. Tomo II. Bogotá: Gente Nueva Editorial, 249-255.
- Pizarro Leongómez, Eduardo** 2002. La atomización partidista en Colombia: El fenómeno de las micro-empresas electorales. Available at <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/292.pdf> [last accessed on 08.10.2014].
- Romero, Mauricio** 2003. Paramilitares y autodefensas: 1982 - 2003. Bogotá: IEPRI.
- Santos Pérez, Antonia & Juan Ibeas Miguel** 1995. Elecciones y Reforma Política en Colombia, in: Revista de Derecho Político, 40, 341-378.
- Uribe de Hincapié, María Teresa** 1995. Lo viejo y lo nuevo en la crisis política colombiana, in: Estudios Políticos, 7-8, 78-90.
- Uribe de Hincapié, María Teresa** 2002. Las promesas incumplidas de la democracia participativa, in: El debate a la Constitución. Bogotá: ILSA, 191-208.
- Uprimny, Rodrigo** 2002. Constitución de 1991, estado social y derechos humanos: Promesas incumplidas, diagnóstico y perspectivas. In: El debate a la Constitución. Bogotá: ILSA, 59-60.
- Uprimny, Rodrigo** 2011. La Constitución de 1991 como constitución transformadora. ¿Un neoconstitucionalismo fuerte y una democracia débil?, in: Stefan Jost (ed.). 20 años de la Constitución Colombiana: Logros, retrocesos y agenda pendiente. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Valencia, León** 2007. Los caminos de la alianza entre los paramilitares y los políticos, in: Mauricio Romero (ed.). Parapolítica: La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris 9-58.
- Valencia Villa, Hernando** 2012. Cartas de batalla: Una crítica del constitucionalismo colombiano. Bogotá: Panamericana Editorial.
- Villamizar, Darío** 1995. Aquel 19 será: Una historia del M-19, de sus hombres y sus gestas. Un relato entre la guerra, la negociación y la paz. Bogotá: Planeta.
- Villarraga Sarmiento, Álvaro** 2009. Biblioteca de la paz – 1990-1994: Acuerdos con el EPL, PRT, MAQL y CRS – Diálogos con la CGSB. Tomo III. Bogotá: Gente Nueva Editorial.

## Entrevistas

- Flórez, Enrique** (ex miembro y negociador del PRT, candidato para la ADM-19 al Senado). Bogotá, Colombia, 2013.
- Mejía, Darío** (ex comandante del EPL y uno de sus delegados a la ANC. Asesor de seguridad para varias instituciones de Antioquía) Bogotá, Colombia, 2013.
- Villa, Fabio** (ex líder estudiantil y miembro del PCC-ML, miembro de la bancada de la ADM-19 en la ANC, consultor del DNP) Bogotá, Colombia, 2013.