

EL CENTENARIO DE LA CONSTITUCION COLOMBIANA DE 1886

Estudio Institucional

BERNARDINO BRAVO LIRA
Academia Chilena de la Historia
Universidad de Chile

No es frecuente que una constitución cumpla un siglo de vigencia, como acaba de hacerlo la de 1886 en Colombia. Semejante longevidad es muy rara en este género de documentos. A primera vista uno está tentado de pensar que ello se debe simplemente a que el texto no se aplicó.

Los códigos suelen durar más. Las constituciones escritas, en cambio, son pasajeras. De ordinario su suerte es la de la de 1791 en Francia, la primera de ese país que Jovellanos acertó a describir con esta palabra *se hizo en pocos días, se contuvo en pocas hojas y duró muy pocos meses*".¹

De hecho, al presente, son contadas las constituciones vigentes más antiguas que la de Colombia. En el mundo de habla castellana y portuguesa puede citarse tan sólo un caso: la constitución de 1853-60 en Argentina, todavía en vigor. En el resto de los países, los ejemplos son también difíciles de encontrar. Los más notables son la constitución de 1789 en Estados Unidos, que pronto cumplirá dos siglos y la de 1830 en Bélgica, que ya sobrepasó la centuria y media.

No obstante, la duración en el tiempo de un texto constitucional es por sí solo un dato muy pobre.

Debe ser completado con un examen del grado de aplicación que ha alcanzado. En esta materia nos encontramos con múltiples variaciones y una rica gama de situaciones que parte desde una vigencia puramente nominal y culmina en una vigencia cabal. En otras palabras, una cosa es tener una constitución que está oficialmente en vigor y otra, muy distinta, tener de hecho un gobierno constitucional.

¹ JOVELLANOS, GASPAR MELCHOR. *Dictamen sobre la institución del gobierno interino* en: *Apéndice a la Memoria en defensa de la Junta Central*, en: *Biblioteca de Autores Españoles* 46, p. 58; BRAVO LIRA, BERNARDINO. *El concepto de Constitución en Jovellanos*, en: *Revista Chilena de Historia del Derecho* 10 (Santiago 1984), p. 235 ss.

Sin ir más lejos, España y Portugal, así como los países de América hispana tienen desde el siglo pasado constituciones y sin embargo, sólo muy pocos de ellos y, únicamente por algún tiempo, han tenido gobiernos constitucionales². Una cosa es la constitución, como texto escrito, y otra el Estado constitucional, como realización histórica.

I. VIGENCIA NOMINAL Y VIGENCIA REAL

Por eso la larga duración de algunas constituciones puede deberse a factores muy diversos. Unas perviven, no gracias a su aplicación, sino precisamente a su inobservancia. Como no se cumplen, tampoco estorban a nadie y nadie se acuerda de modificarlas o derogarlas. Estas constituciones, por así decirlo, reinan, pero no gobiernan. Son meros textos, construcciones verbales sin mayor significación institucional. En Iberoamérica tal vez el mejor ejemplo de ello es la constitución de 1830 en Uruguay, que permaneció oficialmente en vigor hasta 1917. En esos 87 años la suerte de los gobiernos fue extremadamente precaria. Nueve cayeron derribados, diez pronunciamientos o golpes de Estado fueron sofocados y sólo cinco gobiernos tuvieron una gestión relativamente normal³.

El polo opuesto de esta situación es la vigencia efectiva del texto constitucional. Esto comprende, como es obvio, diversos aspectos. Pero hay uno elemental, sumamente indicativo. Es la existencia de un gobierno constitucional, esto es, estructurado conforme a los postulados del constitucionalismo del siglo XVIII, sobre la base de la dualidad gobierno-parlamento. Conforme a lo anterior, para que el Estado constitucional se realice históricamente es menester que se consiga hacer funcionar regularmente, junto al gobierno, un parlamento, encargado de velar porque su gestión se encuadre dentro del marco de la legalidad. En este caso, puede decirse que la constitución no sólo reina sino que también gobierna.

Lo cual no excluye, por cierto, la acción de factores extraconstitucionales, incluso para sustentar en el hecho la propia dualidad gobierno-parlamento. Una constitución no puede regir efectivamente sin estos elementos extraños, a menudo anteriores y superiores a ella y, por tanto, también más relevantes que ella misma. En definitiva, lo que cuenta no es el papel, más o menos decisivo, de estos factores extraconstitucionales, sino el hecho de que merced a ellos una constitución deje de ser un simple texto escrito y alcance cierto grado de vigencia efectiva. Esto es lo que la diferencia de los otros documentos del mismo género que tienen una vigencia puramente nominal.

² BRAVO LIRA, BERNARDINO, *Etapas históricas del Estado constitucional en los países de habla castellana y portuguesa (1811-1980)* en: *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos* 5 (Valparaíso 1980).

³ Para esto y lo que sigue, BRAVO LIRA, nota 2.

Como exponentes destacados de esta vigencia efectiva en el mundo de habla castellana y portuguesa pueden citarse las constituciones de 1824 en Brasil o de 1833 en Chile. Según es sabido, estos fueron los primeros países dentro de ese conjunto, que lograron consolidar un Estado constitucional. La constitución brasileña rigió desde 1824 hasta el fin de la monarquía en 1889, o sea, durante 65 años y la chilena se mantuvo en vigor desde 1833 hasta 1924, es decir, por espacio de 91 años. Claro que esto se consiguió, en ambos casos, al precio de una potente floración de prácticas extraconstitucionales que terminaron por ser más decisivas que la constitución misma⁴.

Entre la vigencia oficial y la efectiva hay una vasta gama de situaciones intermedias. Dentro de ellas se sitúan las dos más antiguas constituciones actualmente en vigor en Iberoamérica: la argentina y la colombiana. La suerte de la primera es, en cierto modo, paradigmática y constituye una buena introducción al estudio de la colombiana.

En el curso de su larga vigencia la constitución de 1853-60 ha pasado en Argentina por tres grandes etapas. La primera comprende los años iniciales 1853-62, en la que todavía no logra imponerse. Es un simple documento, que ni reina ni gobierna.

La segunda etapa corresponde a su vigencia efectiva, desde 1862 hasta 1930. Ahora el país está unido bajo un solo gobierno y sesiona normalmente un parlamento encargado de regular su gestión. Argentina se convierte, después de Brasil y de Chile, es el tercer Estado constitucional estable dentro del mundo de habla castellana y portuguesa. La constitución deja de ser mero papel mojado. Reina y gobierna, pues el Estado constitucional se transforma en Argentina en una realización histórica.

La tercera fase corresponde a la crisis y deterioro progresivo de este Estado constitucional a partir de 1930. Se caracteriza por una vigencia cada vez más irregular y esporádica de la constitución. Esta etapa comienza con el movimiento militar de 1930, ha durado ya más de medio siglo y sigue todavía en curso. A lo largo de ella lo constitucional y lo extraconstitucional se entrecruzan de diversas maneras. Veintiséis presidentes han ocupado sucesivamente el cargo desde 1930 hasta 1988, a los que hay que añadir cuatro juntas militares. De los presidentes sólo doce llegaron al poder por vías constitucionales y sólo dos lograron completar su período de gobierno. El promedio de su duración en el mando desde 1930 apenas supera los dos años⁵.

No menos dramática es la suerte del parlamento. Fue disuelto con extraordinaria frecuencia. Nada menos que seis veces en medio siglo. Otras tantas se lo restauró. La última, en 1983.

⁴ BRAVO LIRA, BERNARDINO, *Historia de las instituciones políticas de Chile e Hispanoamérica* (Santiago 1986).

⁵ PELLET LASTRA, ARTURO, *El Estado y la realidad histórica* (Buenos Aires 1979), esp. p. 171.

Un intento de reemplazar en 1949 la constitución de 1853-60 no prosperó. De todos modos no deja de ser significativo el hecho de que para su centenario dicha constitución se encontrara abrogada. Después fue repuesta, pero no con mejor fortuna. Su vigencia volvió a ser intermitente y parcial. En una palabra, esta constitución ha retrogradado de la vigencia efectiva a formas de vigencia esporádica, a intervalos, mientras no estorbe demasiado a los gobernantes de turno. No sólo ha dejado gobernar, sino que hasta su reinado parece tornarse cada vez más problemático.

El caso de Colombia es distinto. Pero antes de concentrarnos en él, es menester decir algo sobre la vigencia de una constitución.

II. CONSTITUCION Y GOBIERNO CONSTITUCIONAL EN IBEROAMERICA

En principio, la vigencia de una constitución es difícil de medir. Entran en juego demasiados factores. Por eso es sumamente difícil determinar los criterios adecuados para apreciarla. Mucho más complicado todavía resulta analizar, a la luz de esos criterios, los hechos que configuran la realidad institucional de cada país en los sucesivos períodos de su historia.

No obstante, en el área jurídica castellano-portuguesa, esta tarea está facilitada en gran medida por el hecho de que el constitucionalismo no es fruto de una expansión de las propias instituciones, sino de la importación o imitación de modelos foráneos, que no siempre se ajustan a las propias instituciones y a la mentalidad que las anima.

Esto permite formular inmediatamente un primer criterio, que surge de los hechos mismos, sin tener que acudir a apreciaciones más o menos subjetivas y, por ende, discutibles. Para determinar el grado de vigencia de una constitución en estos países, ante todo hay que hacer una observación absolutamente elemental y, por tanto, fácilmente verificable. En primer término, hay que averiguar si en ellos hay o no un régimen constitucional de gobierno y, como indicio de él, si al lado del gobierno funciona normalmente un parlamento, encargado de regular su gestión, como lo pide el constitucionalismo clásico.

El parlamento como institución, es decir, no como lo contempla la constitución, sino en su existencia real, en su sesionar de hecho, es, pues, un índice seguro para determinar si estamos o no ante un Estado constitucional. Allí donde funciona efectivamente un parlamento, el Estado constitucional no es una construcción ideal —puramente legal o libresca— sino una realización histórica— en cierto modo real y operante.

Naturalmente, las realizaciones históricas del Estado constitucional son múltiples y el papel del parlamento dentro de ellas, variable. Pero sólo puede hablarse de régimen de gobierno constitucional y, por tanto, de Estado constitucional, donde funcione regularmente un parlamento y mientras esto suceda. En otras palabras, un mismo Estado, bajo una misma o sucesivas

constituciones, puede llegar a ser o dejar de ser un Estado constitucional, según que logre o no consolidar un gobierno constitucional.

En los países de derecho castellano y portugués, la clave del Estado constitucional está, pues en el parlamento. En que se consiga efectivamente consti- liar la subsistencia de un gobierno eficaz con la de un parlamento encargado de regular su gestión. Esto se ha intentado, sin mayores resultados, no decenas, sino centenares de veces en estos países, desde la primera constitución escrita, promulgada en Venezuela en 1811, hasta hoy. Pero en la práctica la vida de los parlamentos es siempre precaria. Por una u otra razón no sobreviven largamente. Antes bien, sucumben a los pocos años de haber sido instalados o restaurados. Es decir, no tienen una existencia permanente, sino intermitente⁶.

De hecho, los parlamentos que han sesionado ininterrumpidamente por varias décadas son pocos. Los que han llegado al medio siglo no pasan de cuatro. Por orden cronológico son: la Asamblea legislativa de Brasil, instalada en 1826, que subsiste por 63 años, hasta el fin de la monarquía de 1889; el Congreso Nacional de Chile, cuyo funcionamiento se regularizó a partir de 1831 y persistió hasta 1924, es decir por 93 años y el Congreso de Argentina, que sesionó normalmente desde 1862 hasta 1930, es decir, durante 68 legislaturas anuales sucesivas. Pero todos estos parlamentos pertenecen al pasado. El único que actualmente lleva más de medio siglo en funciones es el de México, cuyas sesiones se regularizaron hace más de 70 años.

Esta dificultad para implantar las instituciones parlamentarias en los países de lengua castellana y portuguesa no es, en absoluto, casual. Tiene raíces profundas en el derecho y en la mentalidad de los pueblos mismos. Sin embargo, hasta ahora no se ha intentado explorarlas. No es este el lugar para hacerlo. Con todo, son indispensables algunos breves apuntamientos sobre este tema, tan crucial para entender la suerte de las constituciones y el Estado constitucional en estos países.

III. IDEAL HISPANO E HISPANOAMERICANO DE GOBIERNO Y PARLAMENTO

Ante todo, el parlamento es un elemento extraño a su institucionalidad. No tiene antecedentes ni conexiones. Más aún, está, en cierto modo, en pugna con el derecho político castellano-portugués e iberoamericano. Todos ellos coinciden en considerar la legislación como parte, y muy principal, del gobierno. Así se entendió siempre, hasta la dictación de las primeras constituciones escritas. En todos sus escalones, el gobierno llevaba consigo una cierta potestad legislativa, desde el rey, para toda la monarquía, hasta los virreyes y gobernadores en su territorio o aún los intendentes en toda América española, menos Colombia, dentro de sus provincias.

Pero la dualidad gobierno-parlamento, tomada del constitucionalismo francés y estadounidense, contradice, además, la idiosincrasia de estos pueblos de habla castellana y portuguesa. En ellos, salvo algunos sectores ilus-

⁶ Para esto y lo que sigue, BRAVO LIRA, nota 4.

trados, se admira instintivamente el gobierno eficaz y realizador. Como dirá Rafael Nuñez en Colombia *Las repúblicas deben ser autoritarias, so pena de incidir en permanente desorden y aniquilarse, en vez de progresar*⁷. Sobre este factor se ha llamado la atención desde hace varias décadas. Pero los constitucionalistas, con una visión instantánea de las instituciones políticas, sin mayor sentido histórico, no han sabido relacionarlo con el problema central del Estado constitucional en estos países. Más atentos a los modelos extranjeros, que a la realidad de su propia patria, ni siquiera se preguntan si el fracaso de tantos intentos de implantar el Estado constitucional tiene raíces históricas.

De ahí que la investigación enfrente todavía esta cuestión con unas cuantas generalidades, vagas e imprecisas. Se dice, por ejemplo, que estos pueblos no están maduros para asimilar los modelos constitucionales europeos o estado-unidenses. Esto podrá ser válido, en el mejor de los casos, para algunos países del Africa negra, pero no lo es, ciertamente, para países con siglos de historia propia, como los de Iberoamérica o los de la península ibérica. Aquí no estamos ante una *carencia* de aptitudes para la vida constitucional, sino ante la *presencia* de algo, en cierto modo, opuesto a ella, como es un ideal propio de gobierno, muy distinto del constitucional.

Esto explica que, desde el primer momento, la introducción del constitucionalismo en estos países se realice bajo un signo desfavorable. Inmediatamente se hace presente la desproporción entre el gobierno y el parlamento. Mientras este es una institución reciente, que sólo encuentra resonancia en algunos sectores de la minoría ilustrada, el gobierno tiene, a los ojos del grueso de la población, un carácter respetable e imponente. En cuanto heredero o continuador de una larga tradición monárquica, revitalizada bajo el absolutismo ilustrado, el gobierno cuenta con el respaldo general y puede apelar, en todo momento, al anhelo, siempre presto a resurgir, más aún en momentos de crisis, de un gobierno fuerte y emprendedor. Esta imagen del gobernante, propia del absolutismo ilustrado, está muy lejos de haber desaparecido en la época constitucional. En tales condiciones, los gobernantes no tienen problemas para desembarazarse del parlamento. Les resulta demasiado fácil. Por eso lo hacen con tanta frecuencia, tanto en el siglo pasado como en el presente.

Esta falta de arraigo del parlamento, en contraste con el ascendente del gobierno, explica en buena medida su suerte. Por un lado, su vida accidental y por otro, las raras excepciones en que logró escapar a ese sino. Es ilustrativo señalar, aunque de cuatro casos no se puedan sacar conclusiones generales, que en todos ellos el parlamento logró sostenerse gracias a que se

⁷ NUÑEZ, RAFAEL, *Exposición al Consejo de Delegados para formar la nueva Constitución*, Bogotá 11 noviembre 1885 en Academia colombiana de Historia. *Antecedentes de la Constitución de Colombia en 1886*, Bogotá 1983. p. 34 ss la cita p. 37. Agradezco al Dr. Fernando Mayorga García su ayuda para obtener esta obra. JANE CECIL, *Liberty and despotism in Spanish America* (Nueva York 1929, trad. castellana, Buenos Aires 1942).

transformó en instrumento de unas oligarquías que operan a través de partidos políticos. Es lo que sucedió en Brasil y en Chile primero, luego en Argentina y actualmente sucede en México. En el área jurídica castellano-portuguesa el parlamento sólo ha podido subsistir largamente frente a la monocracia gubernativa en la medida en que ha servido de instrumento de unas oligarquías.

Por otra parte, la consolidación del parlamento se ha conseguido ordinariamente sin menoscabo de la monocracia gubernativa, bajo un régimen de incontrarrestable preeminencia del gobierno, dentro del cual el parlamento no compromete mayormente su gestión. Es lo que sucedió en Brasil y en Chile durante el siglo pasado y sucede actualmente en México. En estos casos el parlamento tiene un papel muy secundario, cuando no casi decorativo⁸.

Sin embargo, de aquí no cabe concluir que esta sea la única forma de parlamento viable en los países de habla castellana y portuguesa. Es la primera, la que logró realizarse antes que ninguna otra. Pero en Brasil y en Chile también encontramos un ejemplo de otra forma posterior, que parece corresponder a una fase ulterior del Estado constitucional.

Como es sabido, en esos dos países, por acción de las oligarquías partidistas, el régimen de gobierno derivó de la preeminencia del jefe de Estado, portador de los grandes intereses de la patria y situado, por tanto, por encima de teorías y banderías, a un gobierno de partido, manejado desde el parlamento por los dirigentes partidistas. Este avance del parlamento a costa del jefe de Estado no es, en buenas cuentas, más que el reflejo institucional del avance de las oligarquías a costa de la monocracia. Así, el centro de gravedad del gobierno se desplaza desde el jefe de Estado hacia los dirigentes partidistas.

Como es fácil suponer, estas transformaciones desbordan en todo sentido los marcos constitucionales. Por lo general, se imponen de hecho, en la práctica, por una vía netamente extraconstitucional. Sólo por excepción dan pie a reformas de la constitución, que, por lo demás, suelen ir a la zaga de la realidad y no tienen más alcance que dar patente legal a una situación ya comúnmente admitida.

Al respecto, nada más ilustrativo que el surgimiento y la actuación de los propios partidos políticos. Nacidos al margen de la constitución, que ni siquiera los nombraba, nada les impidió apoderarse del manejo del parlamento y disputar, desde él al jefe de Estado el manejo del gobierno e, incluso, su misma preeminencia.

Pero en todo caso, este fortalecimiento del parlamento frente al gobierno parece ser más bien tardío. Es decir, corresponde a una etapa relativamente avanzada del Estado constitucional. Un régimen parlamentario no se implanta de golpe, ni menos en virtud de un precepto constitucional. Supone una serie de condiciones previas, anteriores y, a menudo también, superiores, a una constitución escrita. Es lo que se ve en los casos de Brasil y Chile, donde el gobierno de partido bajo formas parlamentarias no se impuso de un día para

⁸ BRAVO LIRA, nota 2.

otro, sino que tuvo una lenta gestación, de suerte que vino a ser el resultado final de un largo proceso de transformaciones institucionales.

Este juego entre lo constitucional y lo extraconstitucional es clave para el estudio del Estado constitucional. A la luz de él se esclarecen en gran medida las vicisitudes de la constitución colombiana de 1886, a lo largo de sus cien años de vigencia.

IV. LA CONSTITUCION DE 1886

A menudo se ha señalado que la génesis de la constitución de 1886 es un tanto contradictoria⁹. Fue dictada al término de una guerra civil, en la que triunfó el bando legalista, que defendía la constitución de 1863, llamada de Rionegro y estaba encabezada, nada menos que, por el propio presidente constitucional, Rafael Núñez (1835-94). No obstante, lo primero que hizo Núñez, una vez obtenida la victoria, fue deshacerse de la constitución vigente. Desde los balcones del palacio de San Carlos, en Bogotá, declaró: "*la constitución de Rionegro ha dejado de existir*"¹⁰. En consecuencia, promovió la elaboración de un nuevo código político, inspirado en los anhelos de regeneración que entonces prevalecían, incluso más allá del bando vencedor en la guerra civil.

Esta contradicción aparente no es insólita. Antes bien, recuerda a la que encontramos, por ejemplo, casi seis décadas antes, en los orígenes de la constitución de 1833 en Chile. La situación es similar, aunque las formas son distintas.

En 1829 terminó también en este país una guerra civil, en la que triunfó el bando que defendía la constitución de 1828. Pero, en realidad, lo que triunfó fue el anhelo de poner término a la inestabilidad gubernativa y al desorden en que se hallaba sumido el país, desde poco después del fin de la monarquía. Por eso, los nuevos gobernantes no vacilaron en cambiar la constitución,

⁹ Ultimamente, ESPAÑA, GONZALO, *La guerra civil de 1885* (Bogotá 1985); URIBE VARGAS, DIEGO, *Las constituciones de Colombia (historia, crítica, textos)* (Madrid 1977) I, p. 172; PALACIO, JULIO H. *La revolución de 1885* (Bogotá 1936); SAMPER, JOSE MARIA, *Derecho Público interno de Colombia* (Bogotá 1886); TASCÓN, TULIO ENRIQUE, *Historia del Derecho constitucional colombiano* (Bogotá 1953); RIVADENEIRA ANTONIO JOSE, *Historia constitucional de Colombia* (Bogotá 1962); RESTREPO, JOSE MANUEL, *Historia de la revolución colombiana*, 6 vol. (Medellín 1970); MARTINEZ SILVA, CARLOS, *Capítulos de Historia Política de Colombia*, 3 vol. (Bogotá 1973).

¹⁰ NUÑEZ, RAFAEL, *Los mejores artículos políticos* (s.l., 1936); El mismo, *La Reforma política en Colombia*, 4 vol. (Bogotá 1945 - 1946); El mismo, *Escritos políticos* (Bogotá 1986). Sobre Núñez es fundamental LIEVANO AGUIRRE, INDALECIO RAFAEL, *Núñez* (Bogotá 1985). Ver también, ESTRADA MONSALVE, JOAQUIN, *Núñez* (Bogotá 1946); OTERO MUÑOZ, GUSTAVO, *Un hombre y una época, La vida azarosa de Rafael Núñez* (Bogotá 1951); SERRANO CARMARGO, RAFAEL, *El Regenerador Rafael Núñez* (Bogotá 1973). Sobre la época liberal, ultimamente la monumental obra de RESTREPO PIEDRAHITA, CARLOS *Constituciones de la Primera República Liberal*, 4 tomos (5 vol.) Bogotá 1979-1985.

para cuyo restablecimiento habían hecho la guerra civil. No obstante, es muy significativo el modo como procedieron. Cuidaron de guardar en lo posible las formas prescritas por la constitución todavía vigente. Así, esperaron hasta 1831 para iniciar la elaboración del nuevo texto y dieron a éste el carácter de una reforma del anterior¹¹.

Al igual que la constitución chilena de 1833, la colombiana de 1886 representa una reacción contra el estado de cosas imperante en los distintos Estados sucesores de la monarquía española, a raíz de su independencia. En este sentido, ambas son mucho más que la obra de un partido triunfante, momentáneamente en el poder. Aspiran a enfrentar un problema nacional, como es el del gobierno o, mejor, del desgobierno. Responden, por tanto, a un anhelo generalizado, que trasciende los partidismos.

Estos deseos habían comenzado a condensarse en Colombia desde los años 60 en la palabra *regeneración*¹². Con ella, se aludía al anhelo de poner fin al desorden reinante en el país y en particular, al desgobierno, originado por la desatada lucha por el poder de bandos y partidos. El futuro presidente Núñez lo describe en términos muy expresivos. Después de afirmar que *"la constitución de 1863 ha sido una especie de libro sagrado para los liberales, como la Biblia para los cristianos, el Talmud para los hebreos o el Corán para los mahometanos"*, añade que bajo su imperio: *"la vida era inviolable; pero podía, sin embargo, fusilarse en algunos casos y aún hacerse la apoteosis del ejecutor. La prensa era inmune; pero podía, de vez en cuando, encarcelarse a los escritores, y ponerse en almoneda las imprentas. La propiedad era inmune; pero eso no excluía la confiscación total o parcial, cuando el interés político lo exigía claramente. Los estados eran autónomos y soberanos; pero ¡ay del que no votara por el candidato designado en el palacio San Carlos!. Había también libertad religiosa, garantizada por el Código de Rionegro, pero no para los católicos. Los radicales hablaban siempre, no obstante, con veneración de las santas instituciones liberales"*¹³.

En último término, esta pugna se había abierto al desaparecer la monarquía. A partir de entonces, el poder dejó de ser un factor aglutinante de toda la población y se convirtió en objeto de lucha entre caudillos y facciones. Se abrió así en toda América española ese duelo entre militarismo y oligarquía, por llenar el vacío que dejó tras de sí la monarquía, que, en cierto modo, se prolonga hasta hoy.

¹¹ GALDAMES, LUIS, *Historia de Chile*, vol. I., *La Evolución constitucional 1810-1925* (Santiago 1926), p. 863 ss.

¹² La empleó el presidente general Santos Gutiérrez (1868-70) en su mensaje de 1868. Así lo reconoce el propio Núñez, *La Reforma*, nota 10, 2 p. 131. LIEVANO, nota 10, p. 152. VALDERRAMA ANDRADE, CARLOS, *Estudio preliminar a su edición de CARO MIGUEL ANTONIO, Discursos y otras intervenciones en el Senado de la República 1903-1904* (Bogotá 1979), p. 20.

¹³ NUÑEZ, RAFAEL, *Nuestras santas instituciones*, 11 julio 1882, ahora en *El mismo, La reforma política*, nota 10, p. 241.

Por otra parte, los constituyentes de 1886, a diferencia de los chilenos de 1833, tenían que contar con la presencia y actuación de los partidos y el clima de exaltación partidista reinante. Una muestra de ella son las siguientes palabras del *Repertorio Colombiano*, anteriores a la guerra civil: "el partido liberal debe ser bastante franco para ... declarar que mientras no sea vencido por las armas no concederá, a los conservadores derechos políticos ningunos, como tampoco debe reclamarlos el día en que él sea vencido"¹⁴.

En esta situación, sus esfuerzos se enderezaron a restituir, en lo posible, al gobierno un carácter nacional, que lo situara por encima de partidos y partidismos. No deja de ser significativo que, si en Chile por 1822 se había abogado por un "gobierno fuerte", en Colombia se califique ahora al de la constitución de 1886 de "Estado fuerte"¹⁵.

En relación a esto, nada más expresivo, que su rechazo a la imitación extranjera en materia religiosa y política. Una actitud análoga presidió la elaboración de la constitución de 1824 en Brasil o la de 1833 en Chile. Pero las décadas no han pasado en vano. Entonces estaba todavía muy próximo el recuerdo de la antigua monarquía y persistían con gran fuerza los ideales de gobierno del absolutismo ilustrado. Por eso resultó fácil condensar los fines permanentes del Estado en la trilogía Dios-Patria-Legalidad. Ahora, en cambio, al finalizar el siglo XIX, se miraba más bien en otra dirección. Hacia el romanticismo y la restauración, más bien que hacia la monarquía ilustrada. Al menos tal parece ser el caso del principal artífice del texto de 1886, Miguel Antonio Caro (1843-1909), filólogo insigne y luego, presidente de Colombia¹⁶. Según Jaramillo Uribe: "su ideal de gobierno justo tenía como imagen el Papado en la Iglesia y en ella se reflejaban sin duda, recuerdos de una monarquía cristiana y paternalista, cuya sabiduría, fruto de una secular experiencia, le permitía realizar el mayor ideal del Estado: la justicia"¹⁷.

En consecuencia, en materia religiosa se restableció en Colombia el régimen de unión del Estado y la Iglesia, pero no bajo la forma regalista de la monarquía borbónica o neoregalista de Brasil o Chile, sino bajo una for-

¹⁴ *Repertorio Colombiano*, Revista del mes, Bogotá 29 octubre 1878, vol. 1, p. 329, SALAMANCA, GUILLERMO, *Los partidos en Colombia* (Bogotá 1961); Academia colombiana de Historia, *Antecedentes* nota 7; NOGUERA LABORDE, RODRIGO, *Constitución de la República de Colombia y sus antecedentes documentales desde 1885* (Bogotá 1950).

¹⁵ JARAMILLO URIBE, JAIME, *El pensamiento colombiano en el siglo XIX* (Bogotá 1964), p. 289.

¹⁶ CARO, MIGUEL ANTONIO, *Obras completas* (Bogotá 1942); MARTINEZ DELGADO, LUIS, *Historia de un cambio de gobierno* (Bogotá 1958). VALDERRAMA ANDRADE, CARLOS, *El pensamiento de Miguel Antonio Caro*, estudio preliminar a CARO, MIGUEL ANTONIO, *Obras*, vol 1. Bogotá 1962.

¹⁷ JARAMILLO URIBE, nota 15, p. 330.

ma que bien puede calificarse de ultramontana. El Estado reconoció ampliamente la independencia y los derechos de la Iglesia, hasta el punto de establecer que *"la educación pública será organizada y dirigida en concordancia con la Religión Católica"*¹⁸. Sin embargo, no la declaró Iglesia oficial, aunque obtuvo de ella por el concordato de 1887 privilegios que, como las antiguas regalías, le permitieron intervenir en los nombramientos eclesiásticos o en asuntos internos de la Iglesia, como la inversión de la indemnización anual que se obligó a pagarle Estado¹⁹.

En materia política, la constitución volvió al régimen unitario de la antigua monarquía. Desaparecen los Estados soberanos de que hablaba la constitución de Rionegro y en su lugar, para emplear la expresión de los constituyentes de 1886, se *"reconstituye"* la nación colombiana²⁰. Fue una victoria del buen sentido. El federalismo era una importación foránea. Provenía de los Estados Unidos y no tenía razón de ser en Nueva Granada. Antes bien, se había mostrado disociador y peligroso. No podía ser de otros modo, pues la misma palabra "federar" tiene dos sentidos diametralmente opuestos según se aplique a los Estados Unidos o a Colombia. Allí significa "unir" a los que antes eran independientes entre sí, en tanto que aquí significa "dividir" lo que antes constituía un todo unitario²¹.

Expresión institucional de la unidad es el realce de la figura del presidente y de su papel como gobernante. Su período se extiende de dos a seis años, sus poderes se refuerzan y su responsabilidad se restringe a casos muy determinados. En atención a ello se ha calificado al régimen de la constitución de 1886 como monarquía electiva²². Lo cual no deja de ser significativo. Ya que indudablemente estamos ante un retorno a las formas monocráticas.

Los poderes del presidente se refuerzan principalmente en dos direcciones: cara a los antiguos Estados, en que se dividía el país, convertidos ahora en departamentos; y cara al Congreso, que pasa a tener un papel muy subalterno.

¹⁸ *Constitución de la república de Colombia*, 4 de agosto de 1886, art. 41. Texto en Uribe Vargas, nota 9, pp. 971 ss.

¹⁹ *Ibid.*, art. 38: *"se entiende que la Iglesia católica no es ni será oficial y conservará su independencia"*. Sobre su génesis, VALDERRAMA nota 12, esp. pp. 86 ss.

²⁰ *Ibid.*, art. 1.

²¹ Así lo dice Nuñez en la exposición al Consejo de delegados de 11 de noviembre 1885. Allí habla de "dividir lo que es necesariamente indivisible". Texto en Academia de Historia *Antecedentes* nota 14 p. 35 ss la cita p. 37. VASCONCELOS, JOSE, *Bolivarismo y monroísmo. Temas ibero-americanos* (Santiago 1934).

²² Ultimamente, URIBE VARGAS nota 9, p. 191. ROCHA GUTIERREZ, RAFAEL, *La verdadera y la falsa democracia* (Bogotá 1974), al conocer el proyecto señaló: *"sólo ha faltado unirlo [al presidente] con el óleo santo y hacer su persona sagrada"*, p. 386. Con él conviene el propio MIGUEL ANTONIO CARO, ESTRADA MONSALVE JOAQUIN, nota 10. p. 258. MARTINEZ SILVA, nota 9 p. 130.

Así se transforma a los gobernadores de los departamentos en agentes del presidente. Con ello, éste recupera el manejo directo del gobierno interior, que tenían los antiguos virreyes.

En cuanto al Congreso, se le relega drásticamente a un segundo plano frente al presidente. Se reúne cada dos años y por un breve período de 90 días. Por lo demás, sus atribuciones son bastante menguadas. De suerte que el presidente puede gobernar con independencia de él.

Sobre el ejercicio de los poderes presidenciales la constitución es extrañamente parca. A pesar de que había restablecido la unión del Estado y la Iglesia y la unidad de la patria, no los menciona en la fórmula de juramento presidencial²³. Se refiere tan sólo a la legalidad. Lo cual no deja de ser sugerente en el país del Licenciado Jiménez de Quesada, pero es tanto más de notar, cuanto que en las constituciones de 1824 en Brasil y de 1833 en Chile se hace del emperador o del presidente el guardián de los intereses supremos y permanentes del Estado: Religión - Patria - Legalidad²⁴.

Paradójicamente, en Colombia el régimen de unión de la Iglesia y el Estado y el sistema unitario de gobierno interior han persistido hasta hoy, a pesar de todos los ataques e impugnaciones de que han sido objeto. En cambio, la legalidad, de que debía ser guardián el presidente, fue frecuentemente atropellada por él y por los partidos. Lo que no debe interpretarse como desprecio de la ley, sino como conciencia de que ella es un medio, no un fin. Así lo da a entender la preocupación, aparentemente formalista, de los infractores, de legalizar su propia situación, mediante la correspondiente enmienda de la constitución o las leyes²⁵.

Este rasgo, que parece tan característico de la mentalidad colombiana, es una de las claves para entender la flexibilidad con que se ha aplicado la constitución de 1886. En ningún caso se ha sacrificado el país a la constitución. Antes bien, siempre que ha parecido conveniente se la ha pasado a llevar, pero no sin buscar inmediatamente un acomodo para adaptarla a la nueva

²³ Constitución, nota 17, art. 116: "El Presidente ... prestará juramento en estos términos: juro a Dios cumplir fielmente la constitución y las leyes de Colombia".

²⁴ *Constituição política do império do Brazil*, art. 103: "juro manter a religião catholica, apostolica, romana; a integridade e indivisibilidade do império; observar e fazer observar a constituição politica de nação brasileira e mais leis do império, e prover ao bem geral do Brazil, quanto em mim couber". Texto en Pimenta Bueno, JOSE ANTONIO, *Direito Publico Brasileiro do Império* (Rio de Janeiro, 1857); *Constitución Política de la República de Chile, jurada y promulgada en 25 de mayo de 1833* (Santiago 1833), art. 80: "Juro ... que desempeñaré fielmente el cargo de Presidente de la República; que observaré y protegeré la religión católica, apostólica, romana; que conservaré la integridad y la independencia de la República y que guardaré y haré guardar la Constitución y las leyes". Nótese que estos textos hablan de cumplir y hacer cumplir las leyes, en tanto que el texto colombiano menciona tan sólo cumplirlas.

²⁵ Todas estas reformas en URIBE VARGAS, nota 9, vol. 2. Ver RESTREPO PIEDRAHITA, CARLOS, *Desde la constitución de 1886 hasta nuestros días*, en Salvat, *Historia de Colombia* 76, Bogotá 1986 p. 1447. SACHICA, LUIS CARLOS, *La de 1886, uan constitución a la medida*, Bogotá 1986 cap. III p. 63ss.

situación y necesidades. Así lo prueba, entre otras cosas, el número y el alcance de las enmiendas de que ha sido objeto, más de 60 hasta 1986. A su modo, son un tributo al texto. Nadie se molestaría en modificarlo, si lo considerara sin valor.

Se cuenta que en el acto de suscribirse la constitución, el delegatario de Bocayá, Carlos Calderón Reyes exclamó: “*¡Hemos firmado una constitución monárquica!*” A lo que Miguel Antonio Caro replicó: “*¡Sí, pero desgraciadamente electiva!*”²⁶.

Aquí estaba verdaderamente el talón de Aquiles del nuevo texto. Pretendía restablecer una monocracia, pero bajo una forma presidencial, que no se sostenía a sí misma.

En Brasil este problema no existió porque había una monarquía. En Chile se resolvió, hasta ese mismo año 1886, por una vía extraconstitucional, mediante la designación del sucesor por el presidente saliente. Fue una solución práctica, ciertamente de hecho, al margen de la constitución, pero sin la cual el adamiaje de derecho, montado por la misma constitución, no habría podido mantenerse en pie²⁷. Actualmente, se sigue en México una práctica semejante, también con excelentes resultados²⁸. Demás está decir, que en los dos países se guardan las formas electorales, de modo que el elegido por el presidente, lo sea también por los ciudadanos.

En Colombia el problema de la sucesión presidencial no vino a resolverse hasta 1958 con la alternativa. Antes se probaron diversos procedimientos, pero sin mayor fortuna. Este punto condiciona en gran medida la vigencia de la constitución de 1886. Pero ella depende, además, de una serie de otros factores.

A grandes trazos pueden distinguirse en ella tres etapas. El punto de partida es una monocracia presidencial que no consigue institucionalizarse. De allí se pasa al gobierno de partido. Este reviste dos formas sucesivas: mono y bipartidismo.

Entre 1886 y 1910 domina el presidente. Es una fase monocrática, si bien no llega a consolidarse como tal.

Entre 1910 y 1944 dominan los partidos. Es una fase oligárquica con tendencia al monopartidismo, que tampoco logra institucionalizarse.

Termina en una crisis de gobierno de partido entre 1944 y 1958, que se resuelve en una restauración del mismo bajo una forma bipartidista. Esta se prolonga de algún modo hasta 1986.

²⁶ Ver nota 22.

²⁷ EDWARDS VIVES, ALBERTO, *La fronda aristocrática. Historia política de Chile* (Santiago 1928). Varias ediciones posteriores. IRARRAZAVAL LARRAIN, JOSE MIGUEL, *El presidente Balmaceda*, 2 vol. (Santiago 1940).

²⁸ CARPIZO, JORGE, *El presidencialismo mexicano* (México 1978), esp. pp. 191 ss.

V. FASE MONOCRATICA (1886-1910)

Contrariamente a lo que esperaban sus redactores, la constitución de 1886 no puso término a la inestabilidad gubernativa en Colombia. Ningún documento de este género habría podido hacerlo. Para ello habría sido necesario instaurar un régimen de gobierno. Y esto no es una construcción doctrinaria, obra de constituyentes y teóricos, sino una realización histórica, fruto de un proceso institucional.

En cambio, lo que sí consiguieron los gobernantes de este período fue encarnar la figura de un presidente con poderes efectivos. A veces, incluso, demasiado efectivos, que sobrepasaron a la constitución. Así pues, en esta fase el presidente vuelve a ser, sin disputa, el gobernante por excelencia, en algunos casos por encima de la constitución²⁹.

En contraste, el Congreso funciona en forma intermitente. Se reunió por primera vez en 1888. En principio debía sesionar cada dos años. Pero ni eso fue posible. Se le clausuró varias veces: entre 1899 y 1903 y de nuevo entre 1904 y 1909³⁰.

En cambio la actividad partidista persistió con gran intensidad. No siempre se mantuvo dentro de los cánones normales. En dos ocasiones se llegó a a guerra civil, en 1895 y 1899. La segunda, llamada de los mil días, dejó al país exhausto. Pero no a los partidos.

En resumen, en esta etapa, como dijo el presidente José Vicente Concha: "*La constitución de 1886 nunca ha regido en plenitud; de ella se han tomado apenas las facultades ejecutivas, pero quitándole los contrapesos que ella misma establece*"³¹.

A la postre los verdaderos triunfadores de la guerra de los mil días fueron los partidos. A raíz de ella comenzaron a compartir el poder. Así lo hicieron primero bajo la presidencia del general Reyes (1904-1909), cuyo lema "*menos política, más administración*"³² se tradujo en la práctica en menos partidismo, más patriotismo.

Esta nueva forma de actuar fortaleció a los partidos. Se constituyó una Unión Nacional formada por conservadores y liberales que impidió en 1909 al general Reyes su reelección para un nuevo período presidencial. Este hecho marca el tránsito hacia la segunda fase de vigencia de la constitución de 1886.

²⁹ LEMAITRE, EDUARDO, *Rafael Reyes, Biografía de un gran colombiano* (Bogotá 1967).

³⁰ GUEVARA DE LOPEZ, HILDA ISABEL, *El Parlamento colombiano y sus reformas necesarias* (Bogotá 1966), esp. p. 143 ss.

³¹ CONCHA, JOSE VICENTE, *Discurso ante la Cámara de Representantes*, 21 julio 1898. PEREZ, FRANCISCO DE PAULA, *Derecho constitucional colombiano*, 5a. ed. (Bogotá 1962), p. 115.

³² Ver nota 29.

VI. GOBIERNO DE PARTIDO 1910-1944

En esta etapa el factor dominante no es el presidente, sino los partidos. Se implanta un gobierno de partido, no sin reformar la constitución en 1910³³. Se trata de una enmienda de grandes proporciones, hasta el punto de que de ella se ha dicho que es una "constitución en pequeño"³⁴ y, como tal, se ha llegado a calificarla de "la verdadera constitución de Colombia"³⁵.

La clave de este gobierno de partido fue, en palabras de Uribe Vargas, "el libre juego de las opiniones dentro del pluralismo partidario"³⁶.

Pero ahora, como en 1886, lo que cuenta no es el texto sino las fuerzas políticas, en gran medida extraconstitucionales. En el hecho, el gobierno de partido es implantado y sostenido por las oligarquías partidistas. Bajo su égida, los presidentes se suceden ordenadamente y el Congreso funciona, por primera vez, durante varias décadas seguidas sin verse impedido violentamente de hacerlo por un golpe de fuerza. Sesiona ininterrumpidamente desde 1911 hasta 1944, es decir, durante más de treinta años, lo que es hasta ahora, su más prolongado período de funcionamiento.

Sin embargo, el predominio de los partidos no es completo. Antes bien, poco a poco la monocracia presidencial comienza a levantar cabeza. Ello se debe a dos factores principales. Por una parte, el Estado abandona la neutralidad en materia económico-social impuesta por el liberalismo del siglo XIX. Se amplían sus fines y, por tanto, también sus instituciones. Todo lo cual, en un país como Colombia, no puede dejar de reflejarse en una reforma constitucional. Tal es el sentido de la de 1936³⁷, que es, por demás significativa. Ante todo, porque sus promotores fueron los liberales y luego, también, porque, como se ha hecho ver, en cierto modo representa un triunfo de "la tradición histórica del régimen virreinal"³⁸ sobre la del liberalismo del diecinueve.

A tono con esta nueva imagen del gobierno crecen las instituciones estatales y se añaden a ella un conjunto de otras nuevas paraestatales. Todo lo

³³ *Acto Legislativo*, 2 de 31 octubre de 1910, texto en URIBE VARGAS, nota 9, 2pp. 1073 ss.

³⁴ POMBO, MANUEL ANTONIO y GUERRA, JOSE JOAQUIN. *Constituciones de Colombia recopiladas y precedidas de una breve reseña histórica*. (Bogotá 1882) 2. p. 1299. 2ª ed. 1911, 3ª ed. 1951 y 4ª 1986 con un valioso estudio preliminar de Restrepo Piedrahita, Carlos, *Constituyentes y constitucionalistas colombianos del siglo XIX*.

³⁵ URIBE VARGAS, nota 9, 1, p. 210.

³⁶ URIBE VARGAS, nota 9, 1, p. 211.

³⁷ *Acto Legislativo* 1 de 5 agosto 1936, texto en URIBE VARGAS, nota 9, 2, p. 1103 ss. GNECCO MOZO, JOSE, *La Reforma Constitucional de 1936* (Bogotá 1938). NOGUERA LABORDE, nota 14.

³⁸ URIBE VARGAS, nota 9, 1, p. 227.

cual desemboca, en último término, en un fortalecimiento del presidente bajo cuya dependencia funcionan unas y otras.

Paralelamente a esta hipertrofia de los poderes presidenciales, se atrofian los del Congreso. Decaen las dos funciones que fueron en el siglo XIX la razón de ser de su implantación: la legislativa y la fiscalizadora. Esta es una decadencia de hecho, pero, como no podía ser menos, dado el proverbial legalismo colombiano, aparece incluso testimoniada de alguna forma por los textos constitucionales. Una reforma de 1945 redujo el papel colegislador del Congreso, al poner en manos del presidente el mecanismo de la urgencia para el despacho de los proyectos legales. En materia de fiscalización dio carácter institucional a la Contraloría General, institución que, bajo otra forma, viene a suplir la inoperancia del Congreso frente a las enormes dimensiones que alcanza el aparato estatal y paraestatal³⁹.

Pero estas reformas no eran sino un síntoma de deterioro del gobierno de partido. Más espectacular fue, en 1944, la interrupción del funcionamiento normal del Congreso, no por la fuerza, sino por acuerdo formal de los liberales, que constituían la mayoría, a causa de hallarse el país en estado de sitio⁴⁰. A este hecho insólito siguió en 1945 un pronunciamiento militar que fracasó, pero que determinó la renuncia del presidente.

VII. CRISIS DEL GOBIERNO DE PARTIDO 1944-58

Se ingresa así a un período de crisis del gobierno de partido que se prolonga desde 1944 hasta 1958.

Tres presidentes civiles —Alfonso López, Alberto Lleras y Mariano Ospina— se suceden en medio de una creciente agitación que culmina en 1948 con el bogotazo. La capital y todo el país vivieron una semana de caos y estuvieron al borde de la guerra civil. El Congreso fue cerrado en 1949 y no volvió a funcionar hasta nueve años después, salvo un breve intervalo en 1951-52. Dos presidentes, un hombre de partido, el conservador Laureano Gómez y su substituto Roberto Urdaneta, y un hombre de armas, el general Rojas Pinilla, intentaron sucesivamente superar la crisis. No lo consiguieron⁴¹. Pero hicieron posible que los partidos llegaran a nuevo entendimiento entre ellos. Esta vez fue más ambicioso y duradero que los precedentes y dio origen a una nueva forma de acción conjunta: el bipartidismo.

³⁹ *Acto Legislativo* de 16 de febrero 1945, texto en URIBE VARGAS, nota 9, 2, pp. 1122 ss.; NOGUERA LABORDE, nota 14.

⁴⁰ *Declaración*, Bogotá 19 julio 1944. Texto en RESTREPO PIEDRAHITA, CARLOS, *Evolución político-institucional en América Latina (1950-1975). El caso de Colombia* en GIL VALDIVIA, GERARDO y CHAVEZ TAPIA, JORGE A., (coordinadores) *Evolución de la organización político-constitucional en América Latina (1950-1975)* 2 vol. (México 1979).

⁴¹ RESTREPO, nota 40, p. 145.

Con él se supera la crisis y la vieja constitución de 1886 conoce una tercera etapa en su vigencia.

VIII. EL BIPARTIDISMO

Esta fase se abre con el restablecimiento del gobierno de partido en 1958. Pero se lo restaura bajo una forma nueva. La lucha entre las dos grandes tiendas políticas tradicionales, conservadores y liberales, se substituye por el concierto entre ambas para monopolizar conjuntamente el gobierno. Por eso es muy exacto hablar de bipartidismo.

Aquí se dejan muy atrás las prácticas y la mentalidad parlamentaria al estilo del siglo XIX. Se ponen entre paréntesis creencias que parecían inamovibles, como las que exaltan el libre juego de las opiniones o la opción política al menos entre dos alternativas⁴². Todo se sacrifica en aras de recuperar el poder. Ambos partidos aprenden a posponer sus diferencias, renuncian de momento a combatir por ellas y se entienden entre sí para imponer al país una posición común. Bajo estas premisas, que hacen posible una acción conjunta, en principio temporal, se implanta en Colombia una nueva forma de gobierno de partido, de carácter netamente extraparlamentario.

Lo propio de él es que no se sustenta en un partido dominante como en México desde los años 1930, sino en dos y no depende de las elecciones, pues sus resultados no afectan para nada la permanencia de los dos partidos en el gobierno⁴³.

Una acción conjunta entre los dos partidos sólo podrá provenir de un pacto entre sus máximos dirigentes. La iniciativa la tomó el ex-presidente liberal Alberto Lleras Camargo, bajo el gobierno del general Rojas Pinilla. Los caudillos partidistas se sentían desplazados por él y no hallaban las horas ni la forma de recuperar el gobierno. En esta situación, Lleras viajó a España a entrevistarse con el expresidente conservador Laureano Gómez. Se encontraron en la residencia veraniega de Gómez, frente a las playas de Benidorm y allí llegaron a un acuerdo sobre las bases de una nueva actuación conjunta de ambos partidos, que esta vez tendrían por objeto "*conseguir un rápido regreso a las formas institucionales de la vida política*"⁴⁴, es decir, al gobierno de partido.

⁴² Sobre el desvanecimiento de la mentalidad parlamentaria y sus consecuencias institucionales, BRAVO LIRA, nota 2, p. 77 ss. y El mismo, nota 4, p. 258 ss.

⁴³ BRAVO LIRA, nota 5.

⁴⁴ *Acuerdo de Benidorm*. Texto en VASQUEZ COBO CARRIZOSA, CAMILO, *El Frente Nacional. Su origen y desarrollo* (Cali s/f), p. 217; GALVIS NOYES, JUAN DE DIOS, *El Frente Nacional. Un estudio jurídico-político* (Bogotá 1973); SACHICA, LUIS CARLOS, *Constitucionalismo colombiano* (Bogotá 1977); RESTREPO PIEDRAHITA, nota 40.

No obstante estimaron, que *“sería insensato reabrir inmediatamente la lucha por el poder entre conservadores y liberales”*. Por lo que era *“necesario y enteramente posible crear un gobierno o una sucesión de gobiernos de coalición amplia de los dos partidos”*⁴⁵. Aquí está el nudo del bipartidismo, tal como se institucionalizó luego de la deposición de Rojas Pinilla, ese mismo año 1956.

El objeto del acuerdo es muy elástico. Más aún, combina dos formas contrapuestas de gobierno de partido. Como solución definitiva propone la vuelta al que existía anteriormente, es decir a la lucha partidista al estilo parlamentario. Pero como objetivo inmediato, postula la substitución del libre juego de las fuerzas políticas por un cogobierno de los partidos, es decir, una solución netamente extraparlamentaria.

Las formas institucionales de este bipartidismo fueron diseñadas en sus líneas fundamentales por los mismos dos expresidentes, después de la caída de Rojas Pinilla, en un nuevo encuentro que tuvo lugar esta vez en otro balneario español, Sitges. Los dos partidos constituyeron un Frente Nacional y convinieron en repartirse entre ellos por mitad los cargos públicos, desde el último consejo municipal hasta las asambleas departamentales, el Congreso, los ministros de Estado, el Consejo de Estado y la propia Corte Suprema. A fin de hacer posible esta distribución se aumentó en uno los miembros de los cuerpos antedichos, cuando su número fuera impar. El presidente debía observar esta paridad al nombrar a los ministros, de modo que una mitad fueran conservadores y la otra, liberales, a los que se añadiría uno militar⁴⁶.

Estos acuerdos excluyeron a cualquier otro partido de las elecciones populares y a todo ciudadano que no fuera conservador o liberal o miembro de las Fuerzas Armadas, de los puestos de representación política en la administración pública⁴⁷.

El modo de seleccionar al presidente tardó más en convenirse. Al fin se decidió que se alternasen en el cargo miembros de uno y otro partido. Al efecto se llegó a declarar nula de antemano la elección popular que no respetara ese orden. De esta suerte, la designación del presidente quedó reservada a los dirigentes conservadores y liberales, encargados de seleccionar al candidato del partido al que no correspondía la presidencia. De todos modos, el trámite electoral se mantuvo⁴⁸.

⁴⁵ VASQUEZ COBO CARRIZOSA, nota 44, p. 147.

⁴⁶ Ver nota 4.

⁴⁷ *Decreto legislativo* 0247, 4 octubre 1957, que convoca a plebiscito para una reforma constitucional, texto en URIBE VARGAS, nota 9, 2, p. 1181 ss. Ver bibliografía, nota 44.

⁴⁸ *Acto Legislativo* 1, 15 septiembre 1959, texto en URIBE VARGAS, nota 9, 2, p. 1187 y 1188. Ver bibliografía nota 44.

Pero no era posible abrir una nueva era de acción conjunta entre los dos partidos sin eliminar o, por lo menos, poner en sordina, la que hasta entonces había sido raíz principal de su antagonismo y de sus choques. Nos referimos a la religión, a la pugna entre confesionalidad y laicismo del Estado. Al respecto, se llegó a una solución de compromiso. Ambos partidos llegaron al acuerdo de respetar la situación jurídica de la Iglesia⁴⁹. Sólo sobre esta base fue posible una colaboración estable de los antiguos rivales. Así lo proclamaron por lo demás, en el plebiscito que se convocó para sancionar sus acuerdos.

LAS FORMAS ELECTORALES

Este recurso a un plebiscito es sumamente significativo. El bipartidismo fue impuesto con un exquisito cuidado de las formas electorales y constitucionales.

Nada más revelador al respecto que la declaración de Sitges. En ella se proclama como "*primero de nuestros deberes*", "*poner en vigencia la constitución en su integridad*". Acto seguido se propone un plebiscito para modificarla e introducir un bipartidismo incompatible con ella⁵⁰. O sea, los dirigentes partidistas tienen un modo de actuar muy propio. No se contentan con imponer de facto al país sus decisiones, sino que lo hacen mediante una serie de trámites electorales y legales.

Lo primero es similar a la línea de conducta de los dirigentes del Partido Revolucionario Institucional (PRI) mexicano. Al igual que en México, se practican también en Colombia con la mayor regularidad elecciones para múltiples cargos: municipales, departamentales, parlamentarios e incluso de presidente. Las condiciones en que ellas se realizan son semejantes. Los candidatos son determinados por los dirigentes de cada uno de los partidos gobernantes. Naturalmente, se excluye a los de otros partidos. Esta exclusión es más absoluta en Colombia que en México, donde al menos, a partir de cierto momento, se admiten excepciones.

El plebiscito se planteó como una mera refrendación de "*la opinión nacional expresada en los acuerdos suscritos por los partidos políticos*"⁵¹

⁴⁹ *Preámbulo* de la reforma constitucional, sometido a plebiscito el 1º de diciembre 1957: "*En nombre de Dios, fuente suprema de toda autoridad y con el fin de afianzar la unidad nacional, una de cuyas bases es el reconocimiento hecho por los partidos políticos de que la Religión Católica, Apostólica y Romana es la de la Nación y que como tal los poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada como elemento esencial del orden social ...*"; texto en URIBÉ VARGAS, nota 9, p. 1181.

⁵⁰ *Declaración de Sitges*, en VASQUEZ COBO CARRIZOSA, nota 45, p. 277. Ver bibliografía nota 44.

⁵¹ Encabezamiento del *Decreto 0247*, de 4 octubre 1957 que convoca al plebiscito de 1º de diciembre 1957, nota 47.

En general, las elecciones se caracterizaron por una abstención electoral más impresionante aún que la de México. Las razones son similares. La repetición de elecciones populares sin otra posibilidad que elegir los candidatos de los partidos gobernantes les resta interés. Desde luego, ya no hay grandes pugnas religiosas. Por otra parte desaparece, también, el aliciente del botín electoral, del reparto de cargos y ventajas entre los vencedores, que en Colombia se había convertido casi en asunto de vida y muerte. Ahora ni se gana ni se pierde en las elecciones. Con o sin ellas, el gobierno de los dos partidos sigue igual. El electorado cae así en la indiferencia y no acude a votar.

La abstención llega en Colombia, bajo el bipartidismo, a extremos muy superiores a los de México, bajo el régimen de un partido dominante. Se estima que entre el plebiscito de 1957 y las elecciones de 1970, a partir de las cuales se admitieron candidatos de todos los partidos, la abstención osciló entre un 60 y un 430/o del electorado. Pero luego, en lugar de aumentar la participación electoral, siguió en descenso hasta bordear un 700/o en las parlamentarias de 1980 y un 750/o en las municipalidades de 1984. Es decir, en esta elección sólo votó un cuarto de la población que tenía derecho a hacerlo⁵².

Esto no significa que las elecciones hayan perdido su razón de ser. Ni menos que se hayan convertido en una formalidad, vacía de contenido. Lo que ocurre es que han cambiado de significación. Han dejado de ser un medio para alcanzar el poder y se han convertido en un rito para continuar en él. Esto lo sienten mejor que nadie los partidos que sustentan un gobierno extraparlamentario. Ellos precisan de elecciones, no como forma de averiguar el sentir de la población, lo que pueden hacer por otras vías, como las encuestas. Las precisan como rito para renovar periódicamente su posición como detentadores del gobierno. Es decir, ellos ejercen el gobierno, no en virtud de una comisión encargada por el pueblo mediante las elecciones, sino en virtud de una misión superior que el pueblo acata religiosamente mediante las elecciones. Así, pues, las elecciones son para ellos un instrumento de justificación o legitimación. Por eso lo importante es que se realicen y no sus resultados que, por lo demás, no pueden deparar grandes sorpresas, debido al manejo que de ellas tienen los dos partidos que componen el gobierno.

LAS FORMAS LEGALES

Pero Colombia es un país legalista, en cierto modo, la antítesis de México. Aquí no se tolera, en principio, una contradicción demasiado flagrante entre la constitución y las prácticas políticas. Pero la constitución no es intocable. En caso de conflicto, se la reforma todas las veces que haga falta para

⁵² En Colombia hay datos más fidedignos que en México sobre la abstención. Dirección Nacional de Estadística (DANE). *Boletín mensual de estadística* 250-251 (Bogotá 1972), p. 67, trae el porcentaje de votantes en las elecciones presidenciales y parlamentarias desde 1958 hasta 1972. Información posterior. Registraduría del Estado Civil *Estadísticas electorales* Presidente de la República 1978, s. 1. ni f. (Bogotá 1978) Id. 1982, s. 1. ni f. (Bogotá 1982). BRAVO LIRA, nota 5, p. 134.

hacerla calzar con la realidad. Se trata, pues, de un legalismo flexible, que excluye todo fanatismo por la constitución. Antes bien, lo que llama la atención es precisamente lo contrario, la disposición a sacrificar la constitución a los cambios institucionales, sin empeñarse en sujetar la vida política a un documento. Gracias a eso, la constitución de 1886, sin cesar revisada, pudo cumplir cien años, no de vigencia efectiva, pero sí de relativa aplicación.

El bipartidismo no se ajustaba para nada a la carta de 1886. No es extraño, entonces, que sus promotores cuidaran de darle patente constitucional. Al efecto, se reformó, varias veces más, la vieja carta⁵³.

En la práctica, el bipartidismo sobrepasó las esperanzas de los viejos políticos que le dieron vida. Cobró una dinámica propia y adquirió contornos institucionales.

Ellos lo veían como el único modo de recobrar el gobierno. Más que nada como una tregua, impuesta por la necesidad, en la lucha por el poder, hereditaria entre conservadores y liberales. Originalmente debía durar hasta 1968, pero, de una u otra forma, se prolongó hasta 1986, en parte porque ambos partidos lo prorrogaron oficialmente, en parte porque lo mantuvieron de hecho. Así fue desmontado poco a poco en, forma gradual⁵⁴.

Desde los años 70 se permitió participar a otros partidos en algunas elecciones populares, como las parlamentarias. Pero la alternativa para el presidente se extendió hasta 1974 y, en el hecho, persiste en cierto modo hasta hoy. La paridad para el Congreso se mantuvo hasta 1974, en tanto que para la Corte Suprema y el Consejo de Estado fue prorrogada hasta 1978; no obstante, también subsistió después de esa fecha⁵⁵. En cuanto al ministerio, la participación de los dos partidos, prolongada también legalmente hasta 1978, terminó de hecho en 1986. Desde entonces volvió a tener Colombia, por primera vez desde 1953 un gobierno de un solo partido, que esta vez fue el liberal.

Es todavía demasiado pronto para medir la verdadera significación del bipartidismo colombiano. En todo caso, cabe observar que hizo posible otra vez en Colombia un gobierno de partido, que subsiste después de casi tres décadas de funcionamiento.

⁵³ *Decretos Legislativos* 0247, 4 octubre 1957, nota 45, 0251, 9 octubre 1957, texto en URIBE VARGAS nota 9, 2, p. 1185 *Acto Legislativo* 1, 15 septiembre 1959, nota 48.

⁵⁴ *Acto Legislativo* 1, 11 diciembre 1968, texto en URIBE VARGAS, nota 9, 2, p. 1199 ss. Presidencia de la república. Secretaría jurídica. *Historia de la Reforma constitucional de 1968* (Bogotá 1968); SACHICA nota 44; RESTREPO PIEDRAHITA, nota 34, esp. p. 158 y nota 40; URIBE VARGAS nota 9; BRAVO LIRA, nota 5.

⁵⁵ SACHICA, nota 44; RESTREPO PIEDRAHITA, nota 40; URIBE VARGAS, nota 9; BRAVO LIRA, nota 5.

IX. PERFIL INSTITUCIONAL DEL BIPARTIDISMO

Desde 1958 se han sucedido regularmente en el mando ocho presidentes cuadrinales: Alberto Lleras Camargo (1958-62) liberal, Guillermo León Valencia (1962-66) conservador, Carlos Lleras Restrepo (1966-60), Misael Pastrana Borrero (1970-74), Alfonso López Michelsen (1976-78), Julio César Turbay Ayala (1978-82), Belisario Betancur (1982-86) y Virgilio Barco que asumió en 1986. El Congreso ha funcionado en forma ininterrumpida.

Pero no se trata de una simple restauración del gobierno de partido. No se vuelve a la situación existente hasta 1953. Antes bien, se configura un cuadro muy diverso. Por de pronto se ponen entre paréntesis los dos grandes temas de fricción entre ambas colectividades: el religioso y el político. Tanto la situación de la Iglesia como la posesión del poder conjuntamente por los dos partidos están reglados de antemano entre ellos y fuera de disputa, es decir, al margen de las contingencias de la lucha partidista al modo parlamentario.

Este arreglo extraparlamentario de las cuestiones fundamentales, que no es producto de la victoria de una fracción sobre otra, es nuevo en Colombia y configura también una situación nueva, en algún modo similar a la que hubo bajo la monarquía. Ahora es posible que el gobierno supere, en alguna medida, el partidismo y, en la misma medida, vuelva a identificarse con los intereses supremos y permanentes de la patria.

Tal vez la expresión institucional más notoria de ello es el surgimiento de una carrera funcionaria, desconocida en Colombia desde el fin de la monarquía en 1819. Del mismo modo, al favor del acuerdo entre los dos partidos, los magistrados de la Corte Suprema pudieron gozar de inamovilidad, como los antiguos oidores de la época monárquica⁵⁶.

Paralelamente, la figura del presidente se fortaleció en términos que volvió a concentrar en su persona el gobierno en tanto o mayor grado que los antiguos virreyes. Ello no se debió a un plan premeditado, sino a una situación de hecho, creada por las transformaciones institucionales de la época. Entre ellas están la expansión del aparato estatal y paraestatal, que aumentan sus poderes y medios de acción, y la inoperancia del Congreso, que el presidente suple con una legislación extraparlamentaria.

Ella es dictada por el presidente solo, sin intervención del Congreso, en uso de una facultad que la constitución le reconoce en caso de estado de sitio. Siguiendo una práctica que viene de antes, los presidentes hacen largo uso de ella durante años y años, si bien con el cuidado de mantener al país, o parte de él, durante todo ese tiempo en estado de sitio. Tal es la principal razón de que, aún desde antes de la implantación del bipartidismo, esta medida de excepción se convirtiera en Colombia en algo permanente. En

⁵⁶ En general los autores apuntan estas transformaciones sin señalar su alcance. Cfr. RESTREPO PIEDRAHITA, nota 40. Últimamente, SACHICA, nota 25.

los treinta años siguientes a 1948 el país vivió más tiempo en estado de sitio que en condiciones normales⁵⁷. Se trata de una manifestación más del legalismo colombiano que exige que, si el presidente prescinde del parlamento para legislar, al menos guarde las apariencias constitucionales.

Lo dicho basta para ilustrar la decadencia del Congreso. Como se ha visto, viene de antes, pero se hace cada vez más notoria. Incluso fue en parte certificada por una reforma constitucional en 1968 que, entre otras cosas, reservó al presidente la iniciativa para legislar en materia fiscal⁵⁸. Desde entonces, en frases de Uribe Vargas: "se puede gobernar en Colombia sin Congreso y aún contra el Congreso, sin que la administración sufra menoscabo ni se amenace la estabilidad del régimen"⁵⁹. Por su parte el autor del *Escrutinio sociológico de la Historia Colombiana*, Luis López de Mesa afirmaba en 1964: "Abrigo vehementes temores de que el Congreso pueda ser asesinado por el pueblo"⁶⁰.

El Congreso arrastra una existencia más bien fantasmal, pero aún así cumple un papel irremplazable. Constituye un círculo cerrado donde se juntan los políticos de oficio, no ya para tomar decisiones, sino para comentar la actualidad. Es decir, ya casi no le quedan poderes, porque éstos han vuelto al presidente, pero puede, en cambio, adquirir autoridad si sus miembros tienen altura. Lo que es doblemente útil. Por un lado permite una suerte de crítica pública al gobierno, de la cual éste no puede fácilmente desentenderse y, por otro, sirve de válvula de escape para las tensiones que todo gobierno genera inevitablemente con su gestión. En otras palabras, en Colombia se ha hecho posible el surgimiento de un nuevo tipo de parlamento, que no es puramente simbólico como el mexicano.

Sin embargo, la supremacía presidencial no determina en Colombia el retorno a las formas monocráticas. Diversos factores lo impiden: la brevedad de su período de mando —cuatro años— imposibilita al presidente para hacerse fuerte frente a los partidos. El mismo efecto surten la alternancia de presidentes de una y otra colectividad política y la composición paritaria del personal bajo su dependencia. Signo y a la vez factor de esta debilidad es el hecho de que la designación de su sucesor no dependa del presidente, sino de los máximos dirigentes partidistas. De esta maneta, a diferencia de lo

⁵⁷ Al respecto hay abundante bibliografía. GARCIA MARTELO, JAIME, *Ensayo jurídico-político del estado de sitio y de los decretos legislativos*, (Bogotá 1960); CHARRY SAMPER, HECTOR, *La reforma del artículo 121 de la Constitución*, 2 vol. (Bogotá 1962); GUEVARA, nota 29; NAVARRO DE LA OSSA, ROBERTO, *Constitución y estado de sitio* (Bogotá 1974). SACHICA, nota 44; RESTREPO PIEDRAHITA, CARLOS, *Las facultades extraordinarias Pequeña historia de una transfiguración* (Bogotá 1973); El mismo, nota 34 esp. p. 157 y nota 40 p.

⁵⁸ Ver nota 54.

⁵⁹ Op. cit. nota 9, 1p.

⁶⁰ RESTREPO PIEDRAHITA, nota 40, p. 87, nota 99.

que ocurre en México, los partidos son más fuertes que el presidente. No están dirigidos por él, ni son instrumentos suyos. Antes bien, los dos partidos gobernantes o, mejor dicho, el núcleo que los encabeza, y no el presidente, son la verdadera clave del gobierno. Ellos fueron sus artífices y luego sus sostenedores, administradores y, también, por qué no decirlo, sus usufructuarios, por cierto, no sólo en el sentido de que lucren de él, sino, sobre todo, de que viven de él. Así pues, aquí no estamos ante una solución de tipo monocrática, como en México, sino, por el contrario, marcadamente oligárquica.

Desde su génesis misma tuvo el bipartidismo este sello inconfundible. Se fraguó en el extranjero, entre cuatro paredes, por un par de figuras eminentes y representativas dentro del escogido medio constituido por los dirigentes partidistas. Luego se impuso sin problemas entre estos dirigentes y ellos, todos a una, lo impusieron, a su vez, al país entero bajo la fórmula de un plebiscito.

No menos oligárquico fue el modo de enfrentar, o, mejor dicho, de soslayar las dos grandes cuestiones por las que hasta entonces habían luchado entre sí ambos partidos. En materia religiosa se optó por el *statu quo* y en materia política por compartir el poder, en lugar de disputárselo.

Despejado de esta manera el horizonte, la plana mayor de los dos partidos pudo dedicarse a los asuntos públicos con mayor libertad. Incluso, al no tener que competir con el otro partido, pudo desarrollar un cierto sentido nacional, por encima del partidismo. Bajo su égida, el gobierno adquirió, como se dijo, una estabilidad desconocida, como suele darla una oligarquía sólidamente establecida.

Pero este funcionamiento normal del bipartidismo no debe ocultar sus deficiencias. Ellas parecen resumirse en una sensible inoperancia. No es raro que los grandes problemas nacionales, que exigen continuidad y dedicación, se posterguen frente a las conveniencias de partido, más urgentes y frecuentes. Por lo demás, esto ocurre también en otras formas de gobierno de partido. No es nada fácil conciliar el patriotismo con el partidismo. En todo caso, hay que destacar que la oligarquía consiguió en esta materia, en Colombia, mediante el bipartidismo, avances nunca vistos en ese país desde que desapareció la monarquía a comienzos del siglo XIX.

X. CONCLUSION

Sólo dos constituciones han logrado enterar un siglo de vigencia en el mundo de habla castellana y portuguesa: la argentina de 1853-60 y la colombiana de 1886.

Sus inicios son semejantes, pero luego su suerte ha sido, en cierto modo, opuesta.

Ambas comenzaron, por así decirlo, mal. Tuvieron al principio una vigencia muy problemática. Luego, su trayectoria se separa.

En Argentina se consolida el régimen constitucional de gobierno a partir de 1862 y con él, el propio Estado constitucional. Este se mantiene por

más de medio siglo, pero entra en crisis en 1930 y no se recupera más. Antes bien, desde entonces los gobiernos extraconstitucionales son cada vez más frecuentes y los constitucionales más raros. En esta situación ha transcurrido ya más de medio siglo.

A la inversa, en Colombia el Estado constitucional parece ir en línea ascendente. Ciertamente en este país dicho Estado no llegó nunca a asentarse, como en Argentina, por más de medio siglo. Pero esto mismo confiere la mayor significación al hecho de que Colombia, en lugar de alejarse de esa meta parezca avanzar hacia ella.

Así lo muestran las sucesivas etapas de vigencia de la constitución de 1886. Ellas presentan una gradación ascendente. Ya sabemos que la primera fue incierta. La segunda se inicia en 1910 y es más breve que su homóloga argentina. Dura aproximadamente la mitad que ella, 34 años. En este tiempo hay gobiernos constitucionales pero no llega a consolidarse un régimen de gobierno.

Por último, la tercera etapa se inicia en 1958 y ha durado ya casi tres décadas. Es la más digna de atención. Durante ella Colombia ofrece una respuesta a la crisis del Estado constitucional que, como se ha visto en el caso de Argentina, aún está abierta.

Esta crisis comienza por los años 1920 con el derrumbe del Estado constitucional en los cuatro países de habla castellana y portuguesa, donde había logrado consolidarse: en España en 1923, en Chile en 1924, en Argentina y Brasil en 1930.

El caso de Colombia no puede, evidentemente, compararse al de estos Estados, donde en el medio siglo siguiente la crisis, sin ser resuelta, tiende a derivar, como en Argentina, a una decadencia del Estado constitucional.

Por el contrario, el caso de Colombia debe ser comparado con el de México, que es el único ejemplo de consolidación del Estado constitucional en el presente siglo, dentro del mundo de habla castellana y portuguesa. Colombia está, sin duda, más cerca de México, es decir, del afianzamiento del Estado constitucional, que de los países donde éste desapareció o se halla en decadencia.

Una comprobación de ello son las analogías, en verdad notables, entre el gobierno de partido, tal como se practica en México y en Colombia. Da la impresión de que frente a un mismo problema —la crisis del Estado constitucional— se acude a soluciones similares. Por otra parte, ellas responden a tendencias presentes desde los años 1930 en todo el mundo de habla castellana y portuguesa, pero que se han impuesto en estos dos países.

En primer lugar está el retorno a la monocracia. No es este el momento para detenernos en el fenómeno mismo, por lo demás patente. A él concurren, entre otras, dos fuertes tendencias, que prevalecen incluso por encima de las convicciones y preferencias de gobernantes y políticos. Me refiero a la hipertrofia del presidente, es decir, de su poder y medios de acción. El gobierno tiende a concentrarse de nuevo en manos de uno solo. Paralelamente, y en forma no menos marcada, se advierte una atrofia del parlamento.

Estas dos transformaciones son palmarias. No requieren mayores explicaciones. No se trata de apreciaciones más o menos personales y, por tanto, discutibles, sino de hechos patentes e innegables. Se dan en todas partes, aunque en cada país presenten modalidades propias.

Así, la decadencia del parlamento, general desde los años 1930, reviste manifestaciones distintas en México y en Colombia. Pero, sus consecuencias son, en último término, idénticas: deterioro de sus funciones propias, la legislación y la fiscalización y confinamiento del parlamento a un plano secundario, que en México es más bien simbólico.

En cambio, el fortalecimiento del presidente, aunque presenta manifestaciones similares en los dos países, tiene consecuencias distintas. Debido a la brevedad de su período de mando y a la alternancia, el presidente no se sobrepone en Colombia a los partidos cogobernantes, como en México al partido gobernante. De ahí que mientras el régimen de partido dominante mexicano desemboca en una monocracia, el bipartidismo colombiana acaba, en cambio, en una oligarquía. Aunque no sea del todo exacto, este contraste puede expresarse diciendo que si en México el presidente está por encima de la oligarquía, en Colombia la oligarquía está por encima del presidente. Al respecto, no deja de ser ilustrativo el hecho de que en 1974 los tres principales candidatos a la presidencia fueran hijos de ex-presidentes⁶¹: Alfonso López Michelsen, a la postre vencedor, y María Eugenia Rojas de Moreno.

En segundo lugar, es igualmente significativo en los dos países el cuidado por mantener las formas electorales. Se celebran elecciones aunque en ellas no está nada en juego. Es decir, se les da un carácter ritual, muy hispanoamericano. Son un medio para ratificar o legitimar la posición del o los partidos al frente del gobierno. Lo cual tiene en México y en Colombia, efectos similares: un considerable abstencionismo electoral.

En suma, Colombia ha llegado por un camino distinto al de México, a una solución semejantes para la actual crisis del Estado constitucional en los países de habla castellana y portuguesa. México la ha enfrentado, con bastante fortuna, por una vía monocrática, que está todavía un poco lejos de la monarquía, pero que ha permitido al Jefe de Estado recuperar su papel como gobernante y como garante del orden instituido. En Colombia, en cambio, se ha tomado una vía oligárquica y se ha institucionalizado el cogobierno de dos partidos, cuyos dirigentes comparten el poder. Sin embargo, nada de esto ha podido impedir el resurgimiento de la figura del jefe de Estado que, a la larga, parece incompatible con el predominio de las oligarquías. Esta es una de las múltiples cuestiones pendientes o por plantearse que aquí sólo cabe apuntar.

⁶¹ Al respecto se habla de los *delfines*. Cfr. *Semana* 82, Bogotá 22-28 noviembre 1983, citado por RESTREPO PIEDRAHITA, *Constituyentes ...* nota 34.

De todos modos, el bipartidismo colombiano es todavía muy joven, casi tres décadas posterior al régimen de partido dominante mexicano. Sin duda, tiene por delante una serie de problemas por resolver, antes de consolidarse como aquel en un régimen de gobierno. Sus comienzos han sido auspiciosos. Es de esperar que también lo sea su futuro.