

C
91

30 AÑOS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991 AVANCES Y DESAFÍOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE NACIÓN



TOMO I



Reflexionar los fundamentos de la Constitución de 1991

Editores:

*Jaime Andrés Wilches Tinjacá
Ofir Aurora Chaparro Rojas*

C
91

**30 AÑOS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991
AVANCES Y DESAFÍOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE NACIÓN**



TOMO I

**Reflexionar los fundamentos
de la Constitución de 1991**

Editores

Jaime Andrés Wilches Tinjacá

Ofir Aurora Chaparro Rojas



© **Institución Universitaria
Politécnico Gran Colombiano**
Calle 61 No. 7 - 66
Tel: 7455555, Ext. 1516
Bogotá, Colombia

ISBN COLECCIÓN: 978-628-7534-01-8
ISBN TOMO I: 978-628-7534-02-5

EQUIPO EDITORIAL

Eduardo Norman Acevedo
Director editorial

Carlos Eduardo Daza Orozco
Analista de producción editorial

Oscar Andrés Díaz Vásquez
Corrección de estilo

Nelson Rocha Sánchez
Diseño y diagramación

Foto: young shanahan
<https://www.flickr.com/>
Fotografía de Portada

¿Cómo citar este libro?

Wilches-Tinjacá, JA.; Chaparro-Rojas, OA.
(Eds). (2021) *30 años de la Constitución de 1991: avances y desafíos en la construcción de nación. Tomo 1: Reflexionar los fundamentos de la Constitución de 1991*. Institución Universitaria Politécnico Gran Colombiano.

Creado en Colombia
Todos los derechos reservados

No se permite la reproducción total o parcial de esta obra, ni su incorporación a un sistema informático, ni su tratamiento en cualquier forma o medio existentes o por existir, sin el permiso previo y por escrito de la Editorial de la Institución Universitaria Politécnico Gran Colombiano.

Para usos académicos y científicos, la Institución Universitaria Politécnico Gran Colombiano accede al licenciamiento *Creative Commons* del contenido de la obra con: Atribución – No comercial – Sin derivar – Compartir igual.

El contenido de esta publicación se puede citar o reproducir con propósitos académicos siempre y cuando se indique la fuente o procedencia.

Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva del autor(es) y no constituye una postura institucional al respecto.

La Editorial del Politécnico Gran Colombiano pertenece a la Asociación de Editoriales Universitarias de Colombia (ASEUC).

El proceso de *Gestión editorial y visibilidad en las Publicaciones* del Politécnico Gran Colombiano se encuentra CERTIFICADO bajo los estándares de la norma ISO 9001: 2015 código de certificación ICONTEC: SC-CER660310

Wilches Tinjacá, Jaime Andrés.; Chaparro Rojas, Ofir Aurora (Editores)
Institución Universitaria Politécnico Gran Colombiano

30 años de la Constitución de 1991: avances y desafíos en la construcción de nación. Tomo 1: Reflexionar los fundamentos de la Constitución de 1991 / Suelen Emilia Castiblanco Moreno; Andrés Fernando Castiblanco Roldan; Herman Eduardo Dávila Aguja; Mario Fernando Guerrero Gutiérrez; Hugo Fernando Guerrero Sierra; Diana Patricia Gutiérrez Mejía; Mauricio Hernández- Pérez; Armando Novoa García ; Yenny Andrea Ortiz Acosta; Luisa Fernanda Rairan Parada; Daniela Rivera Ortega; Laila Katrina del Pilar Rojas Santana; Edwin Alfonso Saldaña Barrios; Camilo Ernesto Villegas Rondón; Jaime Andrés Wilches Tinjacá; 1ª ed. Bogotá D.C.: Editorial Politécnico Gran Colombiano; 2021.

190 p. ; il.; 17 x 24 cm.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN COLECCIÓN: 978-628-7534-01-8
ISBN TOMO I: 978-628-7534-02-5

1. Derecho -- Colombia 2. Constitución política -- Colombia
3. Desplazamiento forzado -- Colombia 4. Aspectos sociales
5. Ciencias sociales -- Colombia I. Institución Universitaria Politécnico Gran Colombiano. II. Tít.

SCDD 323

C
91

**30 AÑOS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991
AVANCES Y DESAFÍOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE NACIÓN**



TOMO I

**Reflexionar los fundamentos
de la Constitución de 1991**



Editores

Jaime Andrés Wilches Tinjacá

Ofir Aurora Chaparro Rojas

Tabla de Contenido

| | |
|--|----|
| Prólogo | 7 |
| Presentación | 11 |
| | |
| Capítulo uno | 16 |
| 30 años después: los orígenes de la Constitución del 91 y su funcionamiento <i>Armando Novoa García</i> | |
| | |
| Capítulo dos | 36 |
| El desafío de la descentralización en Colombia <i>Laila Katrina del Pilar Rojas Santana</i> <i>Diana Patricia Gutiérrez Mejía</i> <i>Edwin Alfonso Saldaña Barrios</i> | |
| | |
| Capítulo tres | 58 |
| La ficción social del Estado laico en Colombia: del pulpito católico a las mediatizaciones religiosas <i>Andrés Castiblanco Roldán</i> <i>Yenny Andrea Ortiz Acosta</i> | |
| | |
| Capítulo cuatro | 88 |
| La homogenización como principio del derecho. Una mirada a 30 años de la Constitución de 1991 <i>Luisa Fernanda Rairan Parada</i> <i>Camilo Ernesto Villegas Rondón</i> | |

Capítulo cinco.....104

30 años de idas y venidas, vueltas y revueltas en la relación
Estado-ciudadanía en Colombia

Mauricio Hernández Pérez

Suelen Emilia Castiblanco-Moreno

Capítulo seis.....128

El principio de separación de poderes y la reelección presidencial en Colombia:
un dilema inconcluso

Herman Eduardo Dávila Aguja

Capítulo siete.....148

Élites y formas de organización estatales y paraestatales:
reflexiones acerca de una Constitución estable en el caos

Jaime Andrés Wilches Tinjacá

Hugo Fernando Guerrero Sierra

Daniela Rivera Ortega

Capítulo ocho.....176

La expresión de la democracia. Libertad de expresión en Colombia
a 30 años de la Constitución de 1991

Mario Fernando Guerrero-Gutiérrez



Foto: Alejandro Bayer at <https://flickr.com> - Sin restricciones adicionales:



Prólogo

El presente continuo actúa de manera particular en los tiempos y espacios en los que vivimos. Hacemos una apología del pasado, nos quejamos de las angustias del presente y diseñamos narrativas apocalípticas del futuro. En conversaciones cotidianas se mira de reojo al que tenga una visión ponderada de la realidad. La moda o la vanguardia asume como mandato que debemos decir “¡Estuvimos bien, estamos mal y estaremos peor!”. Como respuesta a este mandato del pesimismo, hay una corriente de optimismo desacerbado que intenta indicar que todo puede ser susceptible de mejorar: “¡Siempre hay color esperanza!”.

En las dos orillas emocionales ha hecho carrera la palabra “¡crisis!”. Con este adjetivo, los pesimistas denominan todo lo que quiere evitar el paso por el debate riguroso, los datos empíricos y las propuestas efectivas. Crisis de la familia, crisis de la política, crisis de la sociedad, crisis de los valores, crisis del arte, crisis de la academia, y la lista se alarga en un infinito de variables que tienen en el adjetivo la forma precisa de nombrar una situación a la que no queremos enfrentar.

Los optimistas dirán que las crisis solo son el obstáculo mental de los que no quieren ver una oportunidad. Y por eso recrean mundos ideales en los que aconsejan fortaleza mental, asumir la cotidianidad como una cuestión de voluntad y de reto constante frente a un destino que puede configurarse hostil e injusto. Incluso, tildarán de holgazán, improductivo o inconsciente a quien pretenda cuestionar los estatutos idealizadores que pregonan las fórmulas para lograr ascenso económico y reconocimiento social.

Y de esta manera, se han (mal) invertido 200 años en la construcción de un proyecto inconcluso de país. Pesimistas y optimistas han debatido lo urgente y no lo necesario, y se han envuelto en una lucha sin cuartel por el significado de lo que debería construirnos y constituirnos como colombianos. La crisis siempre ha estado y nunca la hemos resuelto porque es la palabra preferida para dejar hacer y dejar pasar. Nos hemos



urbanizado, industrializado e insertado al mundo global, más por la suma de luchas individuales en la legalidad-ilegalidad (de sortear los obstáculos por cierto arraigo cultural asociado al empuje, a las ganas de salir adelante, a triunfar a las buenas o a las malas) que por acciones institucionalizadas, producto de la planeación y de los esfuerzos articulados entre los sectores público-privado.

El 4 de julio de 1991 el país estaba en una “crisis”. El narcotráfico había logrado permear a las instituciones estatales, y sus funcionarios se habían dejado seducir por el dinero y la corrupción moral. El terrorismo se había apoderado de las ciudades capitales, mientras en la Colombia olvidada, guerrillas y paramilitarismo se posicionaban como poder de jure y de facto. Con la promulgación de la carta magna, impulsada por movimientos juveniles y mínimas voluntades de elites políticas y económicas, se empezaba el camino por un nuevo contrato social. Los abrazos entre diferentes sectores sociales indicaban que los estragos de la Constitución de 1886 se enfilaban a recuperar el tiempo perdido por narrativas obsesionadas en el centralismo, la exclusión y el olvido.

No obstante, la “crisis” continuó porque es una palabra que acepta negocios, moviliza intereses particulares y deja en una posición cómoda a los que quieren quejarse o sobreestimar las capacidades de ser un Estado viable. La promesa de la Constitución de 1991 como conjurador de la crisis no tuvo los efectos esperados, pero sí permitió avanzar en la conquista de derechos que nos han permitido estar al filo del caos, pero sin caer de manera absoluta al abismo. La “crisis” preocupa, pero no tiene el impulso suficiente para convertirse en una razón suficiente orientada a la formulación de políticas de Estado con perspectiva de largo plazo. Parece importar más el personalismo de quien ejecuta una acción gubernamental o trenzarse en luchas egocéntricas por un lugar en la historia. Y aún más preocupante, se omite el poder de los sectores ilegales para imponer sus intereses o reemplazar al Estado en los lugares donde la Constitución de 1991 es una quimera.

En el momento de escribir este prólogo, afrontábamos una “crisis” más en el inventario. La Constitución de 1991 cumple tres décadas en medio de un estallido social (el mismo de toda la historia, pero esta vez catalizado por el poder de las redes sociales, los efectos de la pandemia de la COVID-19 y el desencanto de millones de jóvenes). Algunos sectores sociales han sugerido incluso la idea de una constituyente: idea que, por supuesto, seduce a la polarización política, y se pone en discursos que hablan con ligereza en el sustento, pero altivez en la retórica de temas como la reducción del congreso, las reformas a la salud, la educación, la vivienda, entre otros tantos anhelos que suelen pensarse. Encontrarán el paraíso ideal en las disposiciones normativas, pero que, en el fondo, pueden encontrar solución si se mirara de una manera responsable y ética los alcances y la importancia de defender los sustentos filosóficos que se concibieron hace 30 años y que no se deben romantizar, pero tampoco desechar como letra muerta.



Por esa razón, este libro, resultado de investigación y dividido en 3 tomos con 30 capítulos, tiene como objetivo hacer una pausa en el camino, rumiar (en sentido nietzscheano) los sentidos y significados y proyectar escenarios de convergencias y consensos en los que la Constitución de 1991 puede llegar a orientar los avances y desafíos en la construcción de nación. Por supuesto, hay vacíos y narrativas que la carta magna no ha logrado solventar. No obstante, pensar en un marco normativo distinto es seguir haciendo juego a la instrumentalización de la “crisis”, y con ello, a los sectores que se han beneficiado de sus usos y abusos.

En esta dirección, para la realización de este proyecto editorial fueron convocadas voces de distintos sectores con el fin de responder a lo que tanta preocupación genera cuando se piensan en soluciones y que el investigador Hernando Gómez Buendía denominó la hipótesis del almendrón; la viveza individual y la bobería colectiva, o en otras palabras, la obsesión por creer que las soluciones definitivas provienen de líderes mesiánicos y no de transformaciones paulatinas agenciadas por acciones colectivas.

El resultado nos lleva a una obra que va más allá de la revisión jurídica o la interpretación positivista de la norma. Se trata de un equipo interdisciplinar compuesto de 27 mujeres y 30 hombres de distintas regiones, formados en disciplinas como administración pública, ciencia política, comunicación social y periodismo, economía, sociología, psicología y filosofía; investigadores con trayectoria en universidades públicas y privadas, centros de pensamiento, instituciones estatales y privadas; intelectuales comprometidos con la defensa de lo público como espacio vital para la democracia deliberativa; ciudadanas y ciudadanos que consideran que este país merece la oportunidad de reinventarse a pesar de sus contradicciones y procesos fallidos.

Los lectores podrán encontrar perspectivas diversas, respetuosas de la diferencia y conscientes de la importancia de evaluar la Constitución de 1991 con sus fortalezas sin caer en la apología ideologizada y sus debilidades, y sin caer en el denunciismo sin transformación. Con un pie en la historia y otro en la coyuntura, se presentan un caleidoscopio que evita adjetivar si todo tiempo pasado fue mejor, si el presente es un caos o que las próximas generaciones son el futuro. La ecuación parece ser más sencilla, pero no por ello menos compleja de resolver: la Constitución de 1991 sigue presentándose como un principio orientador que garantiza la coexistencia de la diferencia y la defensa frente a fuerzas oscuras que se resisten a una visión incluyente, territorial y pluricultural.

Estos propósitos no hubieran sido posibles sin el apoyo de la Institución Universitaria Politécnico Granacolombiano. Reconocimiento especial a Jenny Hernández Niño (Directora de Investigación), Deisy De la Rosa Daza (Decana de la Facultad de Negocios, Gestión y Sostenibilidad), Mauricio Martínez (Director de la Escuela de Administración y Competitividad), Claudia Pico (Coordinadora de Investigaciones de la Facultad de Negocios, Gestión y Sostenibilidad), Eduardo Norman (Director de la Editorial),



Carlos Eduardo Daza Orozco (Analista de producción editorial) y su equipo de trabajo por la impecable labor en un libro que esperamos convertir en un referente de discusión para la comunidad académica, pero también para el ciudadano de a pie.

Este trabajo no se detiene con la publicación de esta obra. Desde el programa de Administración Pública se avizora como el inicio de una política de investigación que esté sintonizada con las necesidades del debate público. Por ejemplo, el 2022 traerá una agenda electoral que incluso seguirá debatiendo los principios fundadores de la Constitución de 1991, sus alcances en la resolución de problemas multisectoriales y las claves de economía y sociedad para satisfacer las demandas que pujan por soluciones eficaces y efectivas. Esperamos estar en ese momento preparados con iniciativas editoriales que promuevan análisis, pedagogía e ideas que estimulen el debate respetuoso y eviten reducir la discusión a la palabra “crisis”.

En nuestro deber como académicos ser indiferente en estos tiempos sería prestar un flaco servicio a la sociedad y contribuir a la desesperanza por el argumento... cuando parece que triunfan las pasiones por el significado vacío.

Editores

*Jaime Andrés Wilches Tinjacá
Ofir Aurora Chaparro Rojas*



Presentación

Reflexionar los fundamentos de la Constitución de 1991

La Constitución de 1991 se concibe como una respuesta a un momento histórico de Colombia. No se trataba simplemente de un cambio en la doctrina jurídica. A diferencia de los procesos constitucionales de Francia, Estados Unidos o México, en donde se produjeron distintas presiones sociales que generaron convulsionados momentos y orientaron al establecimiento de consensos, el nuestro fue un proceso constituyente que para 1886 no convocó a las fuerzas políticas, y se impuso desde la visión cerrada, doctrinaria y excluyente de una élite política enraizada en el centro de país e indiferente a las regiones.

Las consecuencias se produjeron de inmediato y los excluidos del pacto social fueron sometidos a la ausencia de Estado, lo que trajo otra consecuencia nefasta: el nacimiento y consolidación de fuerzas armadas ilegales y de una violencia partidista que exacerbó las emociones sociales y los llevó a naturalizar el acto violento como vía para solucionar los conflictos. Sin prestar atención a esta bomba de tiempo, las élites centralistas manejaron el país como si nada pasara hasta que la década de los 80 los confrontó con el narcotráfico y con la figura de Pablo Escobar que se posicionó como un *outsider* de la política con capacidad de causar daño en donde nadie lo había hecho: en el centro de las ciudades capitales.

De esta manera, la Constitución de 1991 se erige como una forma de hacer frente a un país que se construyó desde la exclusión, la imposición y la intolerancia a modelos alternativos de orden social. Se trataba entonces de desplazar las viejas doctrinas del imperio de Dios como orientador de la sociedad, y enmarcar una doctrina jurídica que tuviera en cuenta las regiones, la diversidad cultural y la participación ciudadana.



Por esa razón, en el primer tomo se propone una reflexión de aquellos principios que inspiraron la promulgación de la Constitución de 1991, y cómo se convirtieron en estandartes para la defensa de que 30 años después se intentan poner en el debate público. Estos fundamentos han estado en cuestionamiento: ya sea por aquellos que con nostalgia siguen reivindicando la Constitución de 1886 o abogan por un modelo para-institucional afín a los intereses que quieren preservar en territorios convenientemente olvidados; o en otras perspectivas, miradas progresistas que acusan a la Constitución de 1991 de ser un profundizador de las exclusiones sociales y no responder a las demandas sociales que emergen en un país profundamente dividido. En una posición intermedia, se encuentran defensores de los principios que llaman a no estropear la Constitución de 1991 y trabajar en pro de su fortalecimiento y concreción en políticas públicas, proyectos de inversión y planes de desarrollo.

Para iniciar el recorrido sobre los principios fundadores de la Constitución de 1991, se presenta el capítulo de Armando Novoa, quien desde su experiencia como constituyente narra los hitos históricos que hicieron posible la promulgación de la norma de normas. Novoa en un ejercicio ágil, dinámico y concreto va reafirmando cómo este proceso no se dio de manera accidental, sino que respondió a un clamor por un cambio que se había negado en momentos donde también hubiera sido necesario este cambio de paradigma constitucional.

Luego, Laila Katrina del Pilar Rojas Santana, Diana Patricia Gutiérrez Mejía y Edwin Alfonso Saldaña Barrios en el capítulo titulado “El desafío de la descentralización en Colombia”, señalan cómo dentro del nuevo proyecto político que enmarcó el nacimiento de la Constitución se dio paso a un modelo descentralizador, el cual hasta hoy no se ha logrado en su totalidad por no estar acompañado de políticas que ayuden a su implementación, las cuales indican una tendencia a la recentralización.

En el capítulo tres, Andrés Castiblanco Roldán y Yenny Andrea Ortiz Acosta analizan cómo la trama comunicativa ficcional “Iglesia-Estado” se creía superada, pero no terminó con la Constitución de 1991. El estudio semiótico realizado a un culto de una iglesia cristiana da cuenta de un proyecto de Estado laico en obra gris y de la preminencia Dios como eje decisorio, incluso en instancias electorales.

En el cuarto capítulo, Luisa Fernanda Rairan Parada y Camilo Ernesto Villegas Rondón, bajo una investigación cualitativa, se centran en cómo la homogenización en el derecho tiene un origen euroamericano, en el que se presentaron fenómenos sociales disímiles al colombiano. De esta manera, dan cuenta de la imposición de una doctrina jurídica que se ha mantenido con los años, y que pone como utopía la apuesta a un derecho descolonizado.

“30 años de idas y venidas, vueltas y revueltas en la relación Estado-ciudadanía en Colombia” se titula el siguiente capítulo presentado por Mauricio Hernández Pérez y



Suelen Emilia Castiblanco-Moreno. Se muestra la relación que existe entre Estado-ciudadano, por medio de la protesta social, con datos que revelan acciones e inercias que han estado estrechamente vinculadas a los episodios claves de la historia política. Los autores señalan que este mecanismo aún carece de garantías después de la Constitución, por lo tanto, no es concebido como un derecho de libre expresión, sino que su significado se sigue tergiversando.

Herman Eduardo Dávila Aguja expone en el capítulo seis a través de una descripción conceptual y teórica el problema de la división de poderes de Colombia, tras la aprobación en su momento de la reelección presidencial inmediata, poniendo en jaque la institucionalidad establecida en la Constitución de 1991.

El séptimo capítulo, escrito por Jaime Andrés Wilches Tinjacá, Hugo Fernando Guerrero Sierra y Daniela Rivera Ortega, da cuenta de cómo las élites colombianas en contradicción-complicidad con los actores armados ilegales han logrado generar cambios en la carta magna de 1991, lo que ha afectado el Estado social de derechos. Los autores tienen en cuenta el acuerdo de paz con la guerrilla de las FARC, para reafirmar la flexibilización de cambios que deben estar sintonizados con la Constitución de 1991, si es que se quiere articular los principios normativos y evitar galimatías jurídicas.

El primer tomo cierra con el texto de Mario Fernando Guerrero-Gutiérrez, quien centra su análisis en el derecho de libertad de expresión desde la tradición política y jurídica que inspiró su definición en los principios constitucionales. Para el autor, si bien las doctrinas instituidas no están sometidas a cuestionamientos por la solidez de sus principios y el carácter progresista de sus discusiones, aún estamos lejos de concretar dichos anhelos en prácticas y acciones que garanticen a los ciudadanos sus derechos en el momento no solo de expresarse, sino también de informarse.

Los lectores podrán apreciar que la Constitución de 1991 mantiene viva la pertinencia de sus fundamentos y la actualización de sus discusiones, entendiendo el valor de mantener un vínculo histórico, pero con reflexiones contemporáneas que adviertan sobre esos principios que suelen banalizarse, ideologizarse o relativizarse. Las visiones que aquí se ofrecen apuestan desde el diálogo interdisciplinar, evitando el fundamentalismo jurídico, pero sin olvidar que en el derecho reposan los mínimos posibles del contrato social.

Foto: Pedro Szekely - <https://www.flickr.com/photos/pedrosz/140487072844/in/photolist-24FCQd5-089Yrk-25KTLR-2gJ2Gcv-96s7U9-2gJ2UUM-DfLxfg-HeEzm6-z7vxA-9WQgKq-99th7z-ortfXX-UoyaUo-9e2g-miE-177bimy-17berC-2iqpZzP-2gJ2a3A-19Z4p6x-Uozh3T-UoyE3M-Ue3mWe-U9xDni-orv7W3-U9yZ4Q-08DYB7-UoyRdx-nkwxsr-1N99Su-opvZm-084n1N-79krun-6bDhQc-8WljB9-UoyGge-2imsyYdv-2msBN-QG-2m8uhtX-2m8BNz-2m8BN5-2m8Djmi-2m8ugXG-2m8uhtG-7yy9LD-2m8y5hU-2m8DJHM-2m8y515-2m8uh5a-2m8y417-2m8BNrj>



Capítulo uno

30 años después:
los orígenes de la Constitución
del 91 y su funcionamiento





Capítulo uno



30 años después: los orígenes de la Constitución del 91 y su funcionamiento

*Armando Novoa García**

El 4 de julio de 1991 se expidió oficialmente la nueva Constitución Política de Colombia. El proceso político que la antecedió es un hecho sin precedentes en la historia contemporánea de Colombia. En este capítulo se examinan esos antecedentes.

Para el efecto, se precisa el concepto de qué es en realidad una Constitución y por qué razones es importante conocer su historia. Se examina con algún detalle el “momento constituyente”, las diferencias que tuvo este proceso en comparación al que dio lugar a la Constitución de 1886; se identifica los aspectos determinantes de la convocatoria de la Asamblea Constituyente de 1991, los fenómenos de participación ciudadana expresados en las urnas y sus resultados electorales hasta llegar a la instalación de las deliberaciones de ese cuerpo colegiado y su proclamación.

* Expresidente de la Comisión Especial Legislativa creada por la Asamblea Constituyente. Exconsejero Nacional Electoral.



¿Para qué sirve una Constitución?

La definición clásica de qué es una Constitución se encuentra en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789: “Una sociedad en la que no esté asegurada la garantía de los derechos ni reconocida la división de poderes, no tiene Constitución”. Desde ese momento se entiende la Constitución como un pacto de autodefinición política y legitimación del poder. Es también expresión jurídica de la organización estatal y un sistema de controles al ejercicio del poder político (*checks and balances*).

Si se quiere precisar aún más este concepto, habría que señalar que una “auténtica” Constitución contiene los siguientes aspectos: las diferentes actividades del Estado y su distribución entre los órganos de poder para evitar la concentración; el reconocimiento al “electorado soberano” como árbitro de los conflictos institucionales; los procedimientos que eviten el recurso a la ilegalidad o a la ruptura del orden institucional cuando se pretende la reforma a su texto original (Loewenstein, 1986).

Las vertientes socialistas de mediados del siglo XIX señalaban que las Constituciones reflejan una situación específica del equilibrio de fuerzas sociales y políticas. En esa lógica, una Constitución es en sí misma “una mera hoja de papel”, pues lo que cuenta son las relaciones de poder que le dan fundamento.

Estos fueron los entendimientos predominantes de las constituciones en las democracias liberales hasta bien entrado el siglo XX (García, 1991). A ese entendimiento se agrega una idea rescatada del constitucionalismo norteamericano: la Constitución protege al pueblo de la “tiranía de las mayorías” y “las constituciones cumplen dos funciones (que se solapan): proteger los derechos individuales y constituir un obstáculo a ciertos cambios que tendrían lugar si fueran del interés de la mayoría” (Elster y Slagstad, 1991, p. 35), y afirma el principio del pluralismo.

A partir de la segunda posguerra, con el apogeo de la socialdemocracia en Europa, en especial Alemania e Italia, se rescata la idea de la Constitución como expresión del poder soberano y como acuerdo, tregua o tratado de paz, que permite la convivencia de opciones políticas de distinto signo (Bobbio, 1986; Schneider y Guerra, 1991). Se concibe también como aspiración de futuro, “utopía concreta”, “carta de navegación”, que promete una mejoría en las condiciones de vida de la población.

Este fenómeno, conocido como el nuevo constitucionalismo, toma distancia de las constituciones formalistas y procedimentales, como también de la explicación articulada a la lucha de clases, y afirma la idea de Constitución material cuyo fin esencial es el respeto de la dignidad humana y los derechos fundamentales (García, 1991). Una mirada actualizada define las constituciones como “máquinas cambiantes”, “figuras abiertas por las que circula la vida” (Zagrebelsky, 2019). En ese sentido, la eficacia de una Constitución depende de su capacidad de ofrecer respuestas adecuadas a los nuevos tiempos.



La Constitución de 1991 recoge varios de los aspectos mencionados: incorpora los principios de la soberanía popular y democracia, la dignidad humana y la solidaridad, la adopción del Estado social de derechos, el pluralismo, los derechos, garantías y deberes, y avanza hacia una nueva arquitectura de frenos y contrapesos entre las ramas y órganos del poder público.

A partir de esas características y del procedimiento adoptado para su elaboración, la Asamblea Nacional Constituyente del 91 abrió un nuevo momento con incidencia en el constitucionalismo latinoamericano de fines del siglo XX e inicios del XXI (Venezuela 1999, Ecuador 2008 y Bolivia 2009).

Momento constituyente y Constitución

El punto de partida para el balance de la Constitución del 91 es el carácter “fundacional” del proceso constituyente que le dio origen. Toda nueva constitución es un punto de inflexión entre el pasado y el presente. A esa ruptura se le llama el “momento constitucional”.

El momento constitucional es producto de la acumulación de varios factores de crisis que obligan a reformas significativas. Los momentos constitucionales pueden ser revolucionarios y reformistas o restauradores o autoritarios como ocurrió en la Alemania nazi o bajo el régimen de Pinochet en Chile. Este concepto, que surge en el contexto particular del constitucionalismo norteamericano, puede ser útil para entender el alcance del cambio que representa la carta de 1991.

La Constitución de 1886, carácter fundacional de una república autoritaria y clerical

La Constitución de 1886, expedida por el Consejo Nacional de Delegatarios, derogó la Constitución de Rionegro como consecuencia de la derrota de los radicales a manos de los regeneracionistas de Núñez en la guerra de 1885. Bajo el dilema de “regeneración administrativa fundamental o catástrofe”, tuvo el carácter de un hecho fundacional de una república clerical y autoritaria. El Consejo Constituyente, integrado por 18 delegados designados por los gobiernos de 9 de los Estados soberanos extinguidos, fue paritario entre liberales y conservadores. En realidad, fue un pequeño cenáculo que le impartió aprobación al proyecto redactado por Miguel Antonio Caro (1886), filólogo y gramático consumado. La carta magna del 86 reprodujo la tradición del constitucionalismo colombiano del siglo XIX de expedir constituciones hegemónicas a partir del triunfo de alguno de los bandos enfrentados en las sucesivas guerras civiles que vivió la nación a lo largo de ese periodo:



En adelante, los partidos tendrán siempre el recurso de cambiar la Constitución para alterar las condiciones políticas del país y anular al adversario. El derecho constitucional no era un método dialéctico para pensar en la vida del Estado, su congreso, sus leyes y corrientes de opinión, sino una estrategia política. Las constituciones se hicieron de 1843 a 1886 contra alguien. El carácter transitorio de las mismas se explica por la fugacidad de los motivos que informaban su elaboración. (Vázquez, 1979, p. 12)

De esta manera, se pretendió sin éxito lograr la unidad nacional a partir del establecimiento de un Estado centralista y autoritario, en una república hispánica y confesional.

Fue expedida “en nombre de Dios” como “fuente suprema de toda autoridad”; consagró una república unitaria y centralista, dispuso que la soberanía residía “exclusivamente” en la nación como concepto único e indivisible, a pesar de que para ese momento existía ya una tradición centenaria de reconocimiento de la soberanía popular (*We the People* de la Constitución de Filadelfia de 1787); autorizó la retención por orden del gobierno de personas sospechosas por razones de orden público; estableció la pena de muerte para ciertos delitos; adoptó la “religión católica, apostólica y romana como religión de la nación” y dispuso que los poderes públicos contemplarían ese credo como elemento esencial del orden social, esto es, creó un Estado confesional. En desarrollo de este principio condicionó el ejercicio de los cultos a la moral cristiana; ordenó que la educación pública sería organizada y dirigida de acuerdo con la religión católica; reconoció la libertad de prensa, pero la limitó al orden social y a la tranquilidad pública. Estableció un régimen presidencial con poderes omnímodos y una legalidad marcial mediante la declaración del estado de sitio, que permitía reprimir sin fórmula de juicio los delitos contrarios al orden público o al derecho de propiedad y decretar la pérdida de los derechos políticos.

Esa Constitución tuvo una vigencia de 104 años. Aunque fue objeto de 74 reformas (Olanano, 2019), entre ellas, las de 1936, 1968 y la del Frente Nacional, su aplicación integral siempre quedó en duda por el régimen de estado de sitio que, como lo recuerda Gerardo Molina (1978), permitía suspender en forma indefinida los efectos de otras disposiciones de la Constitución, entre ellas, el capítulo de derechos civiles y garantías sociales:

Santos, experto conocedor de la historia política del país, afirmó que en los veinte años siguientes a la expedición de aquella Carta lo que tuvimos fue un régimen dictatorial que naturalmente puso debajo de la mesa el título tercero sobre derechos civiles y garantías sociales. En cambio, tuvieron atroz vigencia las cláusulas del estatuto numeradas en letras, las que



no fueron transitorias como lo había anunciado, pues la dinámica propia de la regeneración las llevó a prolongar su vigencia. (Molina, 1978, p. 73)

Con una interpretación semejante, Tulio Enrique Tascón (2005) plantea que esa Constitución fue “letra muerta” y condujo a la pérdida de istmo de Panamá y a la Guerra de los Mil Días.

La Constitución de 1991 constituye un punto de inflexión con esa tradición del constitucionalismo de los siglos XIX y XX. La expedición de la Constitución de 1991 estuvo antecedida de varias circunstancias que interesa mencionar. En primer lugar, porque el procedimiento que se aplicó a su expedición fue inédito. En segundo lugar, por su contenido incluyente y democrático.

Violencia, crisis de Estado y agotamiento del estado de sitio

A finales de la década de los años 80, Colombia atravesaba por una verdadera crisis de Estado, esto es, una situación en la cual el aparato institucional había perdido la capacidad de respuesta ante las distintas manifestaciones de violencia acaecidas en esa década. Por un lado, la amenaza del llamado narcoterrorismo que desafiaba la extradición de nacionales a Estados Unidos. Por otro, la proliferación de grupos paramilitares y la escalada de violencia promovida por las guerrillas. Las expresiones más dramáticas, pero no las únicas, de esa espiral de violencia fueron los asesinatos de los candidatos presidenciales Jaime Pardo y Bernardo Jaramillo de la Unión Patriótica (UP), de Luis Carlos Galán del Nuevo Liberalismo y de Carlos Pizarro del recién desmovilizado M-19 (De la Calle, 2004)¹. En el mismo periodo se incrementaron los asesinatos de líderes de la UP, movimiento político surgido de los fallidos acuerdos de paz firmados por el gobierno de Belisario Betancur y la guerrilla de las FARC-EP, y ocurrieron las masacres de Mejor Esquina y Segovia, entre otras. El régimen del estado de sitio, decretado en la última ocasión en 1984, se había agotado.

1. En el prólogo de César Gaviria se plantea: “Desde los inicios del gobierno Barco, y de manera dramática a partir de 1988, la violencia de los grupos paramilitares arreció a niveles nunca conocidos, extendiendo por distintas regiones la tristemente célebre modalidad de masacres colectivas. En marzo de 1988, en las Haciendas Honduras y La Negra, en el municipio antioqueño de Turbo, fueron asesinados 20 campesinos; luego, en Mejor Esquina, Córdoba, murieron 36 personas a manos de los paramilitares; en agosto, en El Tomate, también en Córdoba, los asesinados fueron 16; en noviembre, en Segovia, región del bajo Cauca antioqueño, fueron asesinadas 44 personas. Es por eso que cuando surgen estas excepcionales circunstancias de violencia paramilitar y se empieza a generar una situación de crisis institucional, no pensamos seriamente en un cambio constitucional a través del Congreso, porque dicho camino se veía de antemano como un esfuerzo fallido” (pp. 13-14). Y, más adelante agrega: “Había una generalizada percepción de un gran fracaso compartido entre la justicia y la administración Barco”. En sentido similar el texto: Arocha et al. (1987). Colombia: violencia y democracia. Informe presentado al Ministerio de Gobierno por la Comisión de Estudios sobre la Violencia. Centro Editorial.



No se trataba entonces de una crisis de gobierno o de un *impasse* político circunstancial derivado de la pugnacidad entre fuerzas políticas. Existía un grave problema de carácter institucional que afectaba a todas las ramas del poder público. Diferentes sectores de opinión identificaban la Constitución centenaria de 1886 como parte de las dificultades y no de la solución. Citando un diagnóstico de la época, la Corte Suprema de Justicia se refirió a la complejidad de la situación como una “anarquización generalizada de la vida política del país”².

El desprestigio del Congreso, la Séptima Papeleta y el movimiento de los estudiantes

El atentado contra Galán generó una reacción masiva de estudiantes universitarios que propusieron una papeleta adicional a las seis que se podían depositar en las urnas en las elecciones de marzo de 1990³, en apoyo a la convocatoria de una Asamblea Constituyente.

La iniciativa tomaba fuerza en medio del creciente desprestigio del Congreso, originado en los llamados “auxilios parlamentarios”, el “turismo parlamentario” y el hundimiento a último momento de una propuesta de plebiscito promovida por el gobierno de Barco. La iniciativa presidencial convocaba a un referendo para adelantar una reforma política y permitir la dejación de armas del M-19. Cuando finalizaba el trámite de la iniciativa en la Cámara de Representantes se incorporó una disposición que prohibía la extradición de nacionales a los Estados Unidos (Carrillo, 2020). El movimiento fue protagonista de un proceso que para muchos fue una verdadera insubordinación pacífica contra el Congreso.

Aunque circularon varias versiones, en uno de los textos de la papeleta se leía lo siguiente:

Voto por Colombia

Sí a una Asamblea Constituyente cuya integración represente directamente al pueblo colombiano con el fin de reformar la Constitución Nacional. En ejercicio de la soberanía reconocida en el artículo 2 de la Constitución Nacional, el poder electoral escrutará este voto.

2. Sentencia del 25 de mayo de 1991.

3. Las papeletas que se podían depositar en las elecciones del 11 de marzo de 1990 eran las siguientes: alcaldes, concejales, diputados, representantes a la Cámara, senadores y consulta del Partido Liberal.



La Registraduría se opuso a contabilizar los votos depositados en las elecciones de marzo de 1990, alegando falta de tiempo, de formularios y de organización. Pero, aun así, la iniciativa obtuvo un copioso apoyo (Organización Electoral. La 7.^a Papeleta, 1990–1991). La papeleta se contó de manera extraoficial, esto es, no fue objeto de escrutinio por la organización electoral, pero abrió rápidamente espacios para la convocatoria constituyente. Se había consumado un proceso de autoconvocatoria del pueblo que desató un fenómeno inédito de participación ciudadana.

Varios medios calcularon que hubo cerca de dos millones de votos a favor de la iniciativa ⁴. El resultado de esta primera manifestación directa del pueblo dio lugar a que el diario *El Espectador* (12 de marzo de 1990) calificara este episodio como un “remezón en las estructuras políticas”, y a que la Corte Suprema de Justicia señalara que el “clamor popular” para que se fortalecieran las instituciones se había expresado en la “Séptima Papeleta”.

Acuerdos de paz frustrados y el “salto al vacío”

Las iniciativas para la convocatoria a la Asamblea Constituyente no tuvieron un origen único. De tiempo atrás, y por distintos caminos, movimientos sociales y algunos medios de comunicación propugnaban por una fórmula similar ⁵. Este aspecto es relevante pues permitió que se interpretara la convocatoria de la Constituyente como un gran movimiento a favor de la paz.

En 1988, el Mando Central del EPL reclamaba una Asamblea Nacional Constituyente con elección popular. Y, en desarrollo de los diálogos de paz iniciados por el gobierno del presidente Virgilio Barco y el M-19, el 3 de abril de 1989 el líder del M-19, Carlos Pizarro, propuso que se devolviera “al pueblo su soberanía para reformar o cambiar el ordenamiento político de la república, la derogatoria del artículo 218 de la anterior Constitución y la posibilidad de convocar una asamblea constituyente” (Villarraga, 2009, p.29).

4. Al examinar el resultado de la votación por la Séptima Papeleta: “En marzo de 1990 el pueblo colombiano depositó más de dos millones y medio de papeletas según el conteo que directamente hicieron los movimientos estudiantiles, con el apoyo de las universidades, y el hecho político se dio, el pueblo colombiano desde su base, sin depender de partidos o grupos políticos, convocó, atendiendo una iniciativa de su juventud, a una Asamblea Nacional Constituyente. Después vendría el proceso político y jurídico de la materialización de la decisión, pero la sociedad colombiana y sus instituciones, en particular el Gobierno, el Congreso y muy especialmente la Corte Suprema, asumieron la Séptima Papeleta como un hecho jurídico y político que no era posible desconocer, y respetando la decisión del pueblo, abrieron el camino para la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y con ello para la expedición del acuerdo nacional de bienestar, convivencia y democracia que es la Constitución colombiana de 1991” (Ospina, 2010, p. 22).

5. Entre ellos, el diario *El Espectador* a través de varios editoriales de la época.



En noviembre del mismo año, el M-19 suscribió un acuerdo de paz con el Gobierno nacional que comprendía, entre otros aspectos, garantías para su participación electoral a través de una circunscripción especial de paz. En diciembre de 1989 el Congreso modificó el proyecto e incluyó una norma que prohibía la extradición. Por esta razón, el proyecto no fue aprobado. Con todo, el 9 de marzo de 1990 esa agrupación decidió abandonar las armas y reincorporarse a la vida civil ⁶. En su momento, el máximo líder de esa agrupación, Carlos Pizarro, señaló que esa decisión fue un verdadero “salto al vacío” pues la dejación de armas tuvo como única contrapartida del Estado unas garantías para la desmovilización, pero ninguna reforma institucional. Sin duda, este hecho dio un impulso inusitado al proceso de movilización ciudadana y a la convocatoria de la Asamblea Constituyente.

El Decreto 927 de 1990 y las elecciones presidenciales

Con base en estos hechos políticos y con apoyo en las facultades que otorgaba el estado de sitio decretado en 1984, el gobierno de Virgilio Barco expidió el Decreto 927 del 3 de mayo de 1990. La medida ordenaba a la organización electoral contabilizar los votos que se depositaran en las urnas el 27 de mayo, fecha de las elecciones presidenciales, “en torno a la posibilidad de integrar una Asamblea Constitucional”. El texto sometido a la consulta era el siguiente:

¿Para fortalecer la democracia participativa, vota por la convocatoria de una Asamblea Constitucional con representación de las fuerzas políticas, sociales y regionales de la nación, integrada democrática y popularmente para reformar la Constitución Política de Colombia?
SÍ ___ NO ___

La papeleta traía varias novedades: la primera, la mención a la democracia “participativa”, es decir, la combinación entre representación y democracia directa ⁷; la segunda, se refería a una asamblea “constitucional”, esto es, un organismo con poder de reforma de la Constitución vigente, pero no de sustitución o cambio integral de

6. “Estamos dando un salto al vacío”, dijo Carlos Pizarro en el acto de dejación de armas en Santodomingo, Cauca, y agregó: “Ha llegado el tiempo de dejar las armas, de comenzar un camino distinto. Sabemos que nuestras vidas corren riesgo y ojalá que el dios de nuestros padres entierre la guerra civil que se cierne en el país” “Estamos dando un salto al vacío”, dijo Carlos Pizarro a sus compañeros (El Tiempo, 9 de marzo de 1990).

7. La Corte Suprema de Justicia precisó el concepto así: “Por lo tanto, debe entenderse que la ‘democracia’ a la cual aludió el constituyente primario es la indirecta y que el término ‘participativa’ alude a que ésta efectivamente represente a la nación, por ejemplo, perfeccionando el sistema de votación, el funcionamiento del Congreso y la asequibilidad a éste por parte de los ciudadanos” (Sentencia del 9 de octubre de 1990).



la misma y, la tercera, que, en la práctica, derogaba el artículo 218 de la Constitución que impedía cualquier apelación al constituyente primario para su reforma, pues así lo había dispuesto el plebiscito de 1957.

La Corte Suprema de Justicia le dio vía libre a la consulta mediante sentencia del 25 de mayo de 1990 y consideró que la votación por la séptima papeleta y la que se produciría en las elecciones presidenciales constituían “un hecho político que traduce un verdadero mandato de igual naturaleza”. Por primera vez desde la instauración del Frente Nacional era posible una apelación al pueblo mediante un decreto de estado de sitio, pues los mecanismos contemplados en ese pacto lo impedían. La decisión judicial permitió que la organización electoral escrutara las papeletas que se depositaran a favor de la convocatoria a la constituyente y señaló que las instituciones existentes ya no eran “suficientes para enfrentar las diversas formas de violencia a las que tienen que encarar”, pues habían perdido “eficacia y se han vuelto inadecuadas”⁸ (pp. 542-549).

En las elecciones presidenciales participaron 12 candidatos presidenciales. En el tarjetón inicial aparecía la foto de Carlos Pizarro como candidato de la AD-M19. Pizarro fue asesinado el 30 de abril de 1990, tres semanas antes de las elecciones. Su candidatura fue reemplazada por la de Antonio Navarro y así apareció en el tarjetón. El M-19 había solicitado el uso de la tarjeta electoral distribuida por el Estado en todos los puestos de votación. Ese cambio, aunado a las expectativas generadas por la dejación de armas, llevó a una votación sorprendente a favor de ese movimiento.

Los resultados en estas elecciones presidenciales fueron las siguientes:

Tabla 1. Resultados de elecciones

| Candidato | Votos |
|--|------------------|
| César Gaviria (Partido Liberal) | 2.834.118 |
| Álvaro Gómez (Salvación Nacional) | 1.401.128 |
| Antonio Navarro (Alianza Democrática M-19) | 739.320 |
| Rodrigo Lloreda (Partido Social Conservador) | 702.043 |
| Otros: | 220.460 |
| Total | 5.897.069 |

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

8. Corte Suprema de Justicia, Sentencia del 25 de mayo de 1990, en Jurisprudencia y Doctrina, julio de 1990, pp. 542-549.



Los resultados de la votación por la convocatoria a la Asamblea Constitucional fueron estos:

Tabla 2. Resultados de la votación

| | |
|------------------------|------------------|
| Votos por el Sí | 4.991.887 |
| Votos por el No | 226.451 |
| Total de votos: | 5.218.338 |

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

Todos los candidatos apoyaron la convocatoria que logró un respaldo muy superior a la que obtuvo el candidato presidencial elegido. El resultado condujo en la práctica a la derogación del artículo 218 de la Constitución, modificado en el plebiscito del 58, según el cual “solo” podía modificarse la carta vigente por el Congreso mediante acto legislativo ⁹. A partir de ese momento, la convocatoria a la Asamblea Constituyente se convirtió en un hecho irreversible.

El acuerdo político para la convocatoria como expresión del consenso

Con esos resultados, el presidente electo César Gaviria se dirigió a los jefes de los partidos que obtuvieron votaciones presidenciales superiores al 5 % (Salvación Nacional, Partido Social Conservador y AD M-19) y propuso un acuerdo político que permitiera la convocatoria de una Asamblea “Constitucional”.

Para el efecto, planteó los siguientes aspectos: i) la convocatoria al pueblo mediante decreto de estado de sitio, ii) el temario que debía abordar la Asamblea, iii) su integración que “no debe exceder las cincuenta personas”, iv) la elección en circunscripción nacional y v) los límites a los que debía estar sometida.

El 2 de agosto de 1990 se suscribió el acuerdo político para la convocatoria al referendo. Se definió el periodo de sesiones de la Asamblea, el temario que se sometería a votación, su composición de 70 miembros y 2 cupos más para los grupos guerrilleros que se vincularan a un proceso de paz. Se estableció también el control posterior de la Corte Suprema que examinaría si la reforma fue expedida con base en el temario fijado. El organismo que se convocaba era una “Asamblea Constitucional”, es decir, un órgano con poder de reforma limitado, distinto de una Asamblea Constituyente que tendría capacidad de derogarla o sustituirla.

9. Plebiscito de 1957, artículo 17: “En adelante las reformas constitucionales solo podrán hacerse por el Congreso en la forma establecida por el artículo 218”.

El Decreto 1926 de 1990 y el segundo pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia: de una asamblea limitada a una constituyente autónoma y soberana

Por segunda vez en un solo año se apeló a las facultades del estado de sitio y el gobierno del presidente Gaviria expidió el Decreto 1926 del 24 de agosto de 1990. Este decreto convocó al pueblo a pronunciarse sobre la Asamblea Constitucional y a elegir sus delegatarios. El gobierno invocó la necesidad del fortalecimiento institucional para enfrentar las diversas modalidades de violencia, la reincorporación de grupos alzados en armas a la vida civil, la necesidad de adoptar nuevos derechos y mecanismos para su protección, entre otros aspectos.

El 9 de octubre de 1990 la Corte Suprema de Justicia, con 14 votos a favor y 12 en contra, declaró exequible el decreto en cuanto a su convocatoria e integración. Sin embargo, los apartes que limitaban la competencia de la Asamblea y establecían un temario fueron declarados inexecutable¹⁰. La decisión dejó sin efecto la norma que ordenaba un control de constitucionalidad posterior al texto que expidiera la Asamblea (Corte Suprema de Justicia, 1993)¹¹. Uno de los magistrados opositores a la convocatoria, Hernando Yepes, renunció a la Corte Suprema de Justicia y resultó elegido en la lista del Partido Social Conservador.

La decisión de la Corte convirtió la Asamblea en un cuerpo soberano y autónomo, esto es, en una Asamblea Constituyente, solo limitada por el mandato fijado por el pueblo en la votación. Para el establecimiento político este cambio generó no pocas incertidumbres. Quienes veían con reservas la desmovilización del M-19 alertaban sobre el peligro de una asamblea “omnímoda” y con poderes constituyentes: en medio de la crisis de los partidos tradicionales y del ascenso de un movimiento “contestatario” que recién dejaba las armas, la situación podría conducir a un cambio en la composición del gobierno, a poner en peligro de estabilidad institucional y hasta afectar la propiedad privada (Semana, 1990).

10. “La Corte procederá a declarar como inexecutable todas aquellas limitaciones que en la parte motiva y en la parte resolutive implican restricción al ejercicio pleno de su soberanía. Entre ellas, particularmente, las referentes al temario acordado por las fuerzas políticas; las que contiene el numeral 4.º de las bases del Acuerdo Político; las del numeral 15 de las mismas que facultan a la Corte para revisar los actos del constituyente primario y las demás expresiones que tienen igual o similar alcance”.

11. Sentencia Sala Plena del 9 de octubre de 1990. La Corte Suprema de Justicia reitera lo dicho en la sentencia de mayo del mismo año en el sentido que la integración de diversos grupos sociales, y conciliar intereses opuestos era un aspecto fundamental para lograr el consenso constitucional y una premisa básica para el restablecimiento del orden público. La convocatoria se justificaba como instrumento para alcanzar la paz; reivindicó el poder soberano del pueblo para pronunciarse sobre el estatuto constitucional y en ese orden la nación no podía estar sometida a la normatividad jurídica que la antecede y por consiguiente dejó sin efecto las limitaciones establecidas en el acuerdo político que implicaban restricciones al ejercicio del poder soberano..



Las elecciones del 9 de diciembre de 1990 y la composición de la Asamblea Constituyente

En medio de las reticencias del Partido Liberal y del Partido Social-Conservador, el acuerdo político creó la circunscripción nacional plurinominal, el uso de la tarjeta electoral y su distribución gratuita por el Estado en todos los puestos de votación, estableció excepciones a los requisitos para la participación de indígenas y jóvenes, y algunas medidas para la inscripción como candidatos de los voceros de grupos guerrilleros en procesos de paz.

El texto de la papeleta sometida a votación popular fue el siguiente:

Sí convoco una Asamblea Constitucional que sesionará entre el 5 de febrero y el 4 de julio de 1991, la cual estará regulada por lo establecido en el acuerdo político sobre la Asamblea Constitucional incorporado al Decreto 1926 de agosto 24 de 1990. Su competencia será limitada a lo previsto en dicho acuerdo. Voto por la siguiente lista de candidatos para integrar la Asamblea Constitucional...

Los resultados de las votaciones fueron así:

Tabla 3. Votación por la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente

| | |
|------------------------|------------------|
| Votos por el Sí | 988.963 |
| Votos por el No | 74.055 |
| Total de votos: | 3.063.013 |

Fuente: Consejo Nacional Electoral (1990).

El referendo para la convocatoria a la asamblea no estuvo sujeto a un umbral, como ocurre en la actualidad, ni a controles diferentes al que ejerció la Corte Suprema, pues en ese entonces el concepto de democracia participativa no tenía asidero constitucional.

Se inscribieron 119 listas, que eligieron 46 delegatarios por cociente y 24 por residuo, todos en una circunscripción nacional que favorecía a los nuevos movimientos. Ante las dificultades para agruparse, el Partido Liberal apeló a lo que se denominó la “operación avispa” con el fin de lograr el mayor número de cupos mediante residuos electorales.



Este partido inscribió 41 listas. La votación total, discriminada por partidos y número de listas inscritas por cada uno fue así:

Tabla 4. Votación total

| Partidos/movimientos (119 listas) | Votación | Voto total | Voto válido |
|--------------------------------------|----------------------|-----------------|-----------------|
| Partido Liberal | 1158 344 (19 listas) | 31,22 % | 31,43 % |
| AD M-19 | 992 613 | 26,75 % | 26,93 % |
| Movimiento Salvación Nacional | 574 411 | 15,48 % | 15,58 % |
| Partido Social Conservador | 236 794 | 6,38 % | 6,42 % |
| Conservadores Independientes | 185 316 (3 listas) | 4,99 % | 5,03 % |
| Unión Cristiana | 115 201 | 3,11 % | 3,13 % |
| Unión Patriótica | 95 088 | 2,56 % | 2,58 % |
| Indígenas (2 listas) | 54 226 | 1,46 % | 1,47 % |
| Otras listas (5 listas) | 236 362 | 6,37 % | 6,41 % |
| Votos en blanco | 37 735 | 1,02 % | 1,02 % |
| Votos nulos | 24 467 | 0,66 % | |
| Total | 3.710.557 | 100,00 % | 100,00 % |

Fuente: Dugas et al. (1991).

Como resultado de la votación, el número de constituyentes elegidos por cada partido o movimiento quedó así:

Tabla 5. Elegidos por partido (cociente y residuo) y porcentaje

| Partidos/ Movimientos | N.º de listas elegidos | Elegidos por cociente | Elegidos por residuo | Total elegidos | % en la asamblea |
|-------------------------------|---------------------------|--------------------------|-------------------------|-------------------|---------------------|
| Partido Liberal | 20 | 9 | 16 | 25 | 35,7 % |
| AD M-19 | 1 | 18 | 1 | 19 | 27,1 % |
| Movimiento Salvación Nacional | 1 | 10 | 1 | 11 | 15,7 % |
| Partido Social Conservador | 1 | 4 | 1 | 5 | 7,1 % |
| Conservadores Independientes | 2 | 2 | 2 | 4 | 5,7 % |
| Unión Cristiana | 1 | 2 | 0 | 2 | 2,9 % |
| Unión Patriótica | 1 | 1 | 1 | 2 | 2,9 % |
| Indígenas | 2 | 0 | 2 | 2 | 2,9 % |
| Total | 29 | 46 | 24 | 70 | 100,00 % |

Fuente: Dugas et al. (1991).



La lista con mayor votación fue la del M-19, seguida del Movimiento de Salvación Nacional. El Partido Liberal obtuvo una votación superior a la Alianza Democrática M-19 logró 25 curules, 6 más que este movimiento, debido a que fraccionó las listas de candidatos a través de la “operación avispa” en 19 listas. Para algunos, los candidatos liberales resultaron beneficiados porque no acudieron a la elección en una lista única sino al juego de los residuos (De la Calle, 1991). El movimiento estudiantil no logró una representación autónoma.

Los medios se apresuraron a dar por ganadora a la abstención que llegó al 73 % (alrededor de 11 millones) y rápidamente se pretendió construir una matriz de opinión según la cual este resultado le restaba legitimidad a la Asamblea para redactar una nueva Constitución (El Tiempo, 1990). Se dijo también que mientras la votación por la Constituyente fue de 3,5 millones de votos, para el Congreso de la República habían participado alrededor de 7,5 millones de ciudadanos. Con base en ese resultado el Partido Social Conservador propuso que la nueva Constitución debía someterse a un referendo de salida y el expresidente López, con una idea que aún hoy se repite, descalificó la convocatoria porque el resultado de las votaciones constituía “el mayor desdén electoral que haya registrado la historia política de este siglo que termina” (Organización Electoral. La 7.^a Papeleta, 1990-1991).

Sin duda, la convocatoria y el proceso constituyente fue un episodio inédito. Llegaban por primera vez a una corporación de elección popular fuerzas y sectores sociales que nunca habían estado representados en el sistema político colombiano. La AD M-19 y las minorías lograron casi el 30 % de la representación total. Sin su presencia, la Asamblea Constituyente hubiera sido un asunto sin trascendencia en la historia constitucional colombiana. Las cúpulas de los partidos tradicionales llegaron a esa elección en una situación de debilidad, el sistema del bipartidismo quedaba atrás y se respiraban aires de pluralismo.

El bombardeo a Casa Verde

Entre tanto, el 9 de diciembre de 1999, día de la elección, las Fuerzas Armadas desataron un operativo militar sobre Casa Verde, campamento central de las FARC, agrupación guerrillera que reclamaban 35 cupos en la asamblea.

Este hecho, sobre el cual el gobierno de entonces no acepta responsabilidad alguna, traería unas consecuencias insospechadas sobre los posteriores procesos de paz y sobre la posibilidad de que la Constitución fuera un “tratado de paz” integral, al cual fueran convocados los grupos guerrilleros que no participaron del consenso del 91. Ese ataque, aunado a otros factores postergó la posibilidad de un acuerdo de paz con las FARC que, en la década siguientes, logró un fortalecimiento militar sin precedentes:



Cuando con frecuencia se decía [...] que la paz con las FARC no se había hecho por las acciones de las Fuerzas Armadas el día de la votación de la Constituyente, se olvida que tuvimos una ronda de conversaciones después de la Constituyente [...] por lo demás, la decisión sobre esas acciones fue tomada por el ministro de Defensa y los comandantes de Fuerza de manera autónoma. (De La Calle, 2004, pp. 60-61)

Las interpretaciones sobre la nueva situación creada con la instalación de la Asamblea Constituyente fueron disímiles. Unas señalaron que ese cuerpo colegiado podría ser la expresión de una revolución de nuevo tipo, producto no de las armas, sino de su dejación y del consenso al que se llegó luego de un periodo de turbulencia y violencia política (Caballero, 1990). Para otros, la baja participación ciudadana en la votación del 9 de diciembre afectaba la legitimidad de la Asamblea y le otorgaba un mandato débil que debía llevar al mantenimiento de la Constitución del 86.

Las deliberaciones en la Asamblea Constituyente y su legitimidad

Los resultados electorales llevaron a una Asamblea Constituyente sin mayorías definidas. En el reglamento de la Asamblea se estableció una presidencia colegiada ejercida por tres constituyentes de las listas más votadas (Partido Liberal, AD M-19 y Movimiento de Salvación Nacional). Se conformaron cinco comisiones temáticas que debían debatir y redactar los textos del nuevo articulado para someterlo a consideración de la plenaria. Ninguna iniciativa podía incorporarse a la nueva Constitución sin su aprobación en dos sesiones plenarias diferentes. Dispuso también que sus decisiones sobre cambios constitucionales se tomarían con el voto favorable de la mayoría de sus miembros, esto es, de 37 delegatarios. Esa realidad contribuyó a que imperara el consenso pues ninguna agrupación política o social tenían ese número de votos en forma separada. Los acuerdos se fueron perfilando según los distintos temas, sin alineamientos ideológicos anticipados.

Mediante un acto constituyente de vigencia inmediata, la Asamblea dejó sin efectos una decisión del Consejo de Estado que afectaba su soberanía y autonomía y determinó que solo estaba limitada por el contenido de la papeleta depositada el 9 de diciembre de 1990 (Lleras de la Fuente et al., 1992).

Aunque el gobierno presentó un proyecto de Constitución, los delegatarios declararon su autonomía para abordar los temas. No hubo un proyecto que pudiera imponerse al margen de los acuerdos entre distintas fuerzas. En algunos casos hubo alianzas



entre el M-19 y el Partido Liberal (derechos, mecanismos de protección, intervención del Estado en la economía, propiedad privada), en otros, la cercanía, como la que se tejió entre esa agrupación y el Movimiento de Salvación Nacional, se produjo en función de lograr la renovación política y el adelantamiento de las elecciones para Congreso.

En cinco meses, la Asamblea redactó una nueva Constitución de 380 artículos y 60 normas transitorias. Una de esas normas convocó a elecciones generales del Congreso para octubre de 1991 y otra estableció que los delegatarios no podrían ser candidatos en dicha elección. De hecho, este aspecto se convirtió en el asunto vertebral del proceso de la transición institucional y política. Una norma transitoria creó la figura del veedor encargado de vigilar el uso irregular de dineros provenientes del tesoro público en la financiación de las campañas electorales; otra, otorgó facultades especiales al presidente para crear unas circunscripciones especiales de paz o para nombrar, por una sola vez, un número plural de congresistas en representación de grupos guerrilleros que se vincularan decididamente a un proceso de paz y para conceder indultos o amnistías por delitos políticos; en otro aparte se dispuso la creación de un fondo de solidaridad y emergencia social destinados a financiar proyectos de apoyo a los sectores más vulnerables de la población.

El artículo 380 de la Constitución derogó “la Constitución hasta ahora vigente con todas sus reformas”. Como dato curioso, uno de los constituyentes, Alberto Zalamea, en solitario y como acto de rebeldía, presentó sin éxito la siguiente proposición: “Adoptase como Constitución de la República de Colombia, la expedida en el año de 1886”.

El trabajo que adelantó la Asamblea Constituyente le dio a este organismo una legitimidad y un respaldo que nunca había logrado un cuerpo de naturaleza legislativa en Colombia. Se logró así expedir una Constitución que no fue producto del triunfo de uno de los bandos, luego de una guerra civil, como fue la costumbre a lo largo del siglo XIX, sino de un amplio consenso político y social, alrededor de una carta democrática que cumple ya tres décadas desde su expedición.



Referencias

- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Caballero, A. (1990, 4 de diciembre). Constituyente y revolución. *Semana*.
- Caro, M. (1986). *Estudios constitucionales y jurídicos*. Instituto Caro y Cuervo.
- Carrillo, F. (2010). La Séptima Papeleta o el origen de la Constitución de 1991. En M. Torres (Ed.), *La Séptima Papeleta: historia contada por algunos de sus protagonistas. Con ocasión de los 20 años del Movimiento Estudiantil de la Séptima Papeleta* (pp. 23-64). Editorial Universidad del Rosario.
- Consejo Nacional Electoral. (CNE). (1990). *Acuerdo N.º 13 del 19 de diciembre*. CNE.
- Corte Suprema de Justicia. (CSJ). (1990). *Sentencia del 9 de octubre de 1990*. CSJ.
- Corte Suprema de Justicia. (CSJ). (1991). *Sentencia del 25 de mayo de 1991*. CSJ.
- Corte Suprema de Justicia. (CSJ). (1990). *Sentencia 25 de mayo de 1990, en jurisprudencia y doctrina*. CSJ.
- Corte Suprema de Justicia. (1993). *Gaceta Especial Sala Constitucional. Tomo I*. CSJ.
- De la Calle, H. (2004). *Contra todas las apuestas. Historia íntima de la Constituyente de 1991*. Planeta.
- Dugas, J., Sánchez, R. y Ungar, E. (1991). La Asamblea Nacional Constituyente, expresión de una voluntad general. En R. Sánchez (Ed.), *Los nuevos retos electorales* (pp. 210-211). Universidad de los Andes; CEREC.
- El Tiempo (1990) “*Estamos dando un salto al vacío*”: Carlos Pizarro. Casa Editorial El Tiempo
- Elster, J. y Slagstad, R. (1999). *Constitucionalismo y democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- García, E. (1991). *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Civitas.
- Loewenstein, K. (1986). *Teoría de la Constitución*. Editorial Ariel.
- Lleras de la Fuente, C., Arenas, C., Hernández, A. y Charry, J. (1992). *Interpretación y génesis de la Constitución de Colombia*. Cámara de Comercio de Bogotá.
- Molina, G. (1978). *Las ideas liberales en Colombia*. Tercer Mundo Editores.
- Olano, H. (2019). Historia de la regeneración constitucional de 1886. *Revista IUS*, 13(43), 161-178.
- Ospina, C. (2010). Memorias de la gestación de la constituyente colombiana. En M. Torres (Ed.), *La Séptima Papeleta: historia contada por algunos de sus protagonistas. Con ocasión de los 20 años del Movimiento Estudiantil de la Séptima Papeleta* (pp. 17-22). Editorial Universidad del Rosario.
- El Espectador. (1990). *Remezón en las estructuras políticas*. Diario el Espectador.



- Semana. (1990, 2 de diciembre). “A Laureano lo tumbó su propia Constituyente”. *Entrevista a Carlos Lemos Simmonds*. <https://www.semana.com/a-laureano-lo-tumbo-su-propia-constituyente/14238-3/>.
- Schneider, H. y Guerra, L. (1991). *Democracia y constitución*. Centro de Estudios Constitucionales.
- Tascón, T. (2005). *Historia del derecho constitucional colombiano*. Universidad Externado de Colombia.
- Vázquez, A. (1979). *El poder presidencial en Colombia*. Grupo Editorial Dobry.
- Villarraga, Á. (Comp.). (2009). *Se inician acuerdos parciales: pacto político con el M-19*. Fundación Cultura Democrática.
- Zagrebelsky, G. (2019) *Historia y constitución*. Mínima Trotta.



Capítulo dos

El desafío de
la descentralización
en Colombia





Capítulo dos



El desafío de la descentralización en Colombia

*Laila Katrina del Pilar Rojas Santana**

*Diana Patricia Gutiérrez Mejía***

*Edwin Alfonso Saldaña Barrios****

Introducción

La descentralización ha sido un objetivo presente, casi transversal en todos los gobiernos desde 1991. En efecto, con la Constitución de 1991 se buscaba cambiar el paradigma presente hasta ese entonces, dando mayor protagonismo a las entidades territoriales respecto de la administración de sus recursos y en general, en las decisiones relacionadas con su desarrollo.

* Docente de la Institución Universitaria Politécnico Gran Colombiano. Correo electrónico: lkrojas@poligran.edu.co

** Docente la Corporación Universitaria Iberoamericana. Correo electrónico: diana.gutierrez@ibero.edu.co

*** Docente de la Universidad de Palermo. Correo electrónico: esalda@palermo.edu



En varios documentos relacionados con el desarrollo territorial se ha priorizado la descentralización como un objetivo. Sin embargo, el desarrollo normativo parece ir en otra dirección, pues las disposiciones inicialmente planteadas en la Constitución, en especial las relacionadas con los recursos destinados a los municipios, fueron modificadas mediante dos reformas: el Acto Legislativo N.º 01 de 2001 y el Acto Legislativo N.º 04 de 2007. Las cuales implicaron profundos cambios respecto al espíritu descentralizador con el que se estructuró la constituyente. Aunado a ello, en la práctica, factores como el clientelismo, la corrupción, la violencia y el desinterés del nivel central por impulsar la autonomía de los territorios han limitado el desarrollo del modelo descentralizador.

En el presente capítulo se analiza el desarrollo de la descentralización en Colombia mediante cinco secciones. En la primera sección, se plantea el marco conceptual de la descentralización y se examinan sus antecedentes en Colombia. En la segunda sección, se analiza la Ley 60 de 1993, a través de la cual se desarrolló lo dispuesto en el artículo 357 de la Constitución. En la tercera sección, se analizan las reformas implementadas al modelo descentralizador. En la cuarta sección del capítulo se presenta un modelo econométrico, con el cual se busca establecer mediante un breve análisis de variables multivariantes repetidas, el comportamiento de las transferencias a partir del precio del petróleo, los ingresos corrientes de la nación y la inflación. Esto con el fin de validar la hipótesis de que el aumento de la dependencia de los ingresos de la nación es un referente de la no descentralización total; para esto se usaron valores constantes con base al 2019. En la quinta sección del texto, se analiza la recentralización a través del análisis de factores como el clientelismo y la corrupción, la violencia, la asignación de competencias y fortalecimiento territorial, entre otros. Y finalmente se presentan las conclusiones.

Antecedentes

La descentralización se define como “un proceso mediante el cual el Estado transfiere responsabilidades administrativas, políticas y financieras a los niveles subnacionales de gobierno, sean estos departamentos, municipios, distritos, provincias o regiones, entre otros” (Consejo Nacional de Planeación [CNP], 2014, p. 17).

La teoría de la descentralización explica que la razón de ser de los niveles descentralizados del gobierno es la provisión de bienes y servicios cuyo consumo se limita a su propia jurisdicción (Oates, 1999). En este sentido, “las necesidades locales serían reconocidas y resueltas en el ámbito local (territorialmente) de manera más sencilla, ya que en últimas son sus propios habitantes quienes conocen las problemáticas locales” (Rojas y Castellanos, 2017, p. 163). Igualmente, la implementación de un modelo descentralizado está relacionado con el aumento en la participación ciudadana, ya que “puede



contribuir a evitar el peligro de opresión impuesta por la mayoría acercando el Estado a los ciudadanos y facilitando la determinación local de las cuestiones y los problemas, especialmente los que afectan a los grupos minoritarios” (Banco Mundial, 1997, p. 139).

Para el logro de los objetivos propuestos, en el modelo de implementación de la descentralización se deben tener en cuenta las necesidades territoriales al momento de definir las competencias y recursos que se van a transferir, pues “la descentralización presenta también inconvenientes, entre ellos la posibilidad de aumentar las disparidades entre regiones, la pérdida de estabilidad macroeconómica y la sumisión de las instituciones a facciones locales, especialmente en sociedades muy desiguales” (Banco Mundial, 1997, p. 136). Como se verá más adelante, el proceso de descentralización en Colombia –al menos en sus inicios– no tuvo en cuenta estos factores, situación que llevó a la implementación de reformas que buscaban subsanar los efectos adversos generados.

En Colombia, la descentralización se consagró mediante la Constitución Política de 1991, en un clima marcado por la necesidad de reformas sociales y económicas. A nivel interno se hacía latente el llamado a un cambio estructural en el papel tanto del Gobierno nacional como de las entidades subnacionales. Así mismo, a nivel internacional la tendencia se marcaba hacia un papel preponderante de las entidades subnacionales argumentando una mayor eficiencia en la prestación de servicios públicos y ampliando la autonomía en el crecimiento y desarrollo de estas (Banco Mundial, 1997).

Como resultado de lo anterior, varios artículos de la Constitución legitimaron el camino hacia la descentralización. Dentro de estos, podemos encontrar el artículo 1, el artículo 209 y el artículo 287. De igual forma, artículos como el 151, 288, 356 y 357 desarrollan la descentralización al referirse a la distribución de competencias, los servicios públicos a cargo de la nación y de las entidades territoriales y la participación de estos en los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN).

No obstante, sus antecedentes se encuentran años atrás. La descentralización por servicios fue introducida en el ordenamiento del país mediante el Acto Legislativo N.º 01 de 1968. En particular, el artículo 53 estableció la independencia de los departamentos para administrar los asuntos seccionales, facultó al gobierno para determinar los servicios que estarían a cargo de la nación y de las entidades territoriales y dispuso la participación de estas últimas en los ICN para la atención de los servicios.

En 1986 a través del Acto Legislativo N.º 01, el Congreso de Colombia reformó la Constitución Política de 1886 e implantó la elección de alcaldes mediante el voto ciudadano. Así, la primera elección popular de alcaldes se llevó a cabo en 1988. También se promulgaron varias leyes como la Ley 14 de 1983 que tenía como objetivo fortalecer los fiscos de las entidades territoriales, la Ley 12 de 1986 sobre la cesión de impuesto a las ventas a las entidades territoriales para el desarrollo urbano e infraestructura, y el Decreto 77 de 1986 que expidió el estatuto de descentralización entre otras.



Estos primeros cambios en la tradición centralista en el país surgieron a raíz de la desconexión que existía entre las decisiones tomadas en el interior y las diversas realidades territoriales. Situación que llevó a que la constituyente optara por un modelo de centralización política y descentralización administrativa; modelo que fue desarrollado ampliamente en la década siguiente mediante leyes como la Ley 60 de 1993 que distribuyó las competencias en las entidades territoriales.

En este contexto, la descentralización aparecía como un modelo alternativo, capaz no solo de responder a las apremiantes necesidades ciudadanas, sino también de hacer más eficiente la prestación de los servicios públicos al eliminar los costos de transacción (Nickson, 1995; Fleury, 1999; Assies, 2003, citado por Pinilla et al., 2015). Al mismo tiempo, prometía democratizar los municipios, pues eran los mismos ciudadanos quienes elegían a sus autoridades y junto con el nuevo esquema propuesto en la Constitución de 1991 era posible desarrollar un mayor control ciudadano a la gestión territorial.

De esta forma, “la descentralización contribuiría a fortalecer las nacientes democracias o a superar la crisis de legitimidad y gobernabilidad de las ya consolidadas” (Pinilla et al., 2015, p. 136). Como lo mencionan Bonet et al. (2014), un ejemplo claro de la importancia de la descentralización en este periodo fue la participación de las entidades subnacionales en el 46 % de los ingresos corrientes de la nación (p. 2).

Primeros pasos: Ley 60 de 1993

En desarrollo de las disposiciones referentes a la descentralización establecidas en la Constitución Política de Colombia de 1991, y en especial del artículo 356, se promulgó la Ley 60 de 1993, la cual asignó competencias a los entes territoriales y estableció que el situado fiscal sería un porcentaje creciente de los ICN, pasando paulatinamente del 23 % en 1994 al 24,5 % en 1996 y adicionalmente, las regalías se distribuyeron entre las entidades territoriales. La forma como se desarrolló este nuevo modelo de descentralización trajo consigo varios problemas, pues no se alcanzaron los objetivos propuestos, sino que también, se vio afectada la estabilidad financiera del país.

La falta de regulación y control de la situación fiscal de las entidades territoriales por parte del gobierno y los manejos que estas le dieron a sus nuevos ingresos llevó a que entre 1992 y 1994 los departamentos y municipios se sobreendeudaran.

Como lo resaltan Perry y Huertas (1997), esto condujo a varias entidades territoriales a la bancarrota a pesar del incremento de sus ingresos, y obligó al gobierno central, en 1995 a adoptar drásticas medidas transitorias y a elaborar un proceso ordenado de endeudamiento, a partir del artículo 364 de la Constitución. (p. 65)

En el análisis que hace Aghón (1999, citado por Pinilla et al., 2015) acerca de la descentralización fiscal en América Latina, resalta un aspecto que se ajusta y describe uno de los errores del proceso en Colombia. En particular, hubo un desequilibrio entre las competencias asignadas, las transferencias de recursos y las capacidades institucionales: “La descentralización fue abiertamente asimétrica con respecto a las responsabilidades. Los niveles locales querían recibir más recursos, pero no nuevas responsabilidades, y el nivel central buscaba desprenderse de competencias sin darles mayor autonomía tributaria” (p. 142).

Este contexto llevó a que las entidades territoriales no gestionaran sus recursos y eventualmente su situación fiscal se volvió crítica por el sobreendeudamiento llevándolas a un escenario insostenible. Como lo afirman Perry y Huertas (1997), lo anterior se originó debido, entre otros factores, a que el proceso de descentralización se fundó casi exclusivamente en las transferencias gubernamentales, al mínimo esfuerzo fiscal por parte de las entidades territoriales y a la falta de regulación por parte del gobierno central.

Entre los principales problemas identificados con la implementación de la Ley 60 de 1993 se encuentran la inequidad en la asignación de recursos y la ineficiencia en el gasto. Por ejemplo, en el sector educación las entidades territoriales con más docentes por estudiante recibían mayores recursos, lo que no necesariamente se veía reflejado en el aumento de la cobertura, pues “los recursos se orientan entonces a financiar los docentes donde están ubicados y no donde están los niños” (Santa María et al., 2001, p. 2). Cabe mencionar que en 1995 se creó el Fondo Educativo de Compensación el cual tenía como objetivo “lograr una mayor equidad en la distribución de las asignaciones regionales y compensar los aumentos en los costos de la educación asociados a incrementos en la remuneración del personal docente” (Ley 188 de 1995, art. 20).

De igual manera, en el sector salud, la forma de distribución de los recursos produjo situaciones en las que algunas entidades territoriales con mayor población por atender recibían menores recursos per cápita (Alesina et al., 2000), además, en los hospitales públicos aumentaron los costos asociados a las nóminas, que junto con la dependencia de las transferencias y la baja capacidad de recuperar cartera volvió a estas entidades insostenibles (Santa María et al., 2001).

Reformas a la descentralización

Debido al panorama del déficit de las finanzas públicas se implementaron reformas que buscaron subsanar el presupuesto local y nacional. Así pues, aun cuando el esfuerzo inicial se concentró en promover la descentralización territorial, las decisiones gubernamentales de los últimos años han iniciado un proceso de recentralización, evidenciada



no solo en las modificaciones a la Constitución Política de 1991, sino a través de diversas leyes (Ramírez y Silva, 2018).

Los antecedentes a la primera reforma se enmarcaron en un ajuste fiscal territorial que buscaba una asignación eficiente del gasto público, pues para 1997 los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría presentaban déficit debido principalmente al aumento de sus gastos de funcionamiento (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 1998).

En efecto, la primera reforma al proceso iniciado en 1991 fue el Acto Legislativo N.º 01 de 2001, la cual creó el Sistema General de Participaciones (SGP), y su reglamentación la Ley 715 del mismo año. En la exposición de motivos del acto legislativo se afirmó:

Durante los últimos años, sin embargo, se ha venido consolidando un deterioro continuo de las finanzas públicas, que ha generado un elevado grado de inestabilidad económica, y que se ha traducido en un aumento del desempleo y un deficiente crecimiento económico. El aumento desmesurado de los gastos del Estado repercutió negativamente en la estabilidad económica del país. La recesión, a su vez, disminuyó los recaudos tributarios, con lo cual las finanzas nacionales y territoriales se vieron severamente afectadas. Finalmente, estos acontecimientos influyeron sobre el acceso de los distintos niveles de gobierno a las fuentes de crédito internas y externas, con lo cual se configuró una situación de particular gravedad en las finanzas públicas. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2000)

En este sentido, el gobierno explicó el problema que atravesaban las finanzas públicas a través de tres aspectos fundamentales: 1) la insostenibilidad fiscal de las finanzas debido al aumento de los gastos corrientes, explicados a su vez en el aumento de los servicios pensionales y transferencias, lo que condujo a un ahorro corriente deficitario y al aumento del endeudamiento; 2) las fluctuaciones en las fuentes de financiación de educación y salud y 3) finalmente, el crecimiento de las transferencias y sus inflexibilidades. Este último aspecto se relaciona directamente con el cumplimiento de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se explica en un comportamiento similar al de un círculo vicioso, pues al estar las transferencias ligadas a los ICN, un aumento en los recaudos para reducir el déficit fiscal generaba a su vez mayor aumento en las transferencias y por ende un aumento en el gasto público.

Así pues, los cambios introducidos mediante estas reformas buscaban garantizar la sostenibilidad financiera, principalmente de los sectores de educación y salud, que además se vieron afectados por factores macroeconómicos, tales como la caída del Pro-

ducto Interno Bruto (PIB) en los años 90, que desencadenó disminuciones en el recaudo y afectó las transferencias a las entidades subnacionales, en especial en los sectores citados anteriormente (Bonet et al., 2014).

Hay que mencionar que en el acuerdo extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional se explica la situación fiscal de la época como consecuencia de los incrementos del gasto público, y llama especialmente la atención la siguiente afirmación: “Aunque el proceso de descentralización fiscal ha ayudado a consolidar la democracia a nivel local, el gobierno central continua asumiendo muchas de sus responsabilidades originales de gasto, con una significativa porción de sus recursos transferida a los gobiernos locales” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1999, p. 4).

De acuerdo con el Gobierno nacional, los objetivos alcanzados con el Acto Legislativo N.º 01 de 2001 y la Ley 715 del mismo año fueron el fortalecimiento de las finanzas intergubernamentales como un medio para profundizar la descentralización, el fortalecimiento y promoción de la autonomía y desarrollo local y una asignación de competencias que evitara duplicidades, además de un mayor acceso en educación, salud y servicios públicos (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2006).

La primera reforma tenía un periodo de transición, comprendido entre los años 2002 y 2008, por lo cual, al cabo de este tiempo, en el año 2009, las transferencias nuevamente dependerían de los ICN; para evitar esto, se promulgó el Acto Legislativo N.º 04 y la Ley 1176 de 2007, que tenían como objetivo principal evitar que las transferencias crecieran de forma inestable.

De esta forma, en la exposición de motivos del acto legislativo, el Gobierno nacional nuevamente argumentó que, si los recursos del SGP dependían de los ICN se generaría inestabilidad en los recursos transferidos, incumplimiento de las coberturas, asimetría del ingreso y el gasto generando desequilibrio fiscal, mayor endeudamiento y aumento en los niveles de pobreza y desigualdad (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2006).

Modelo econométrico: transferencias vs. descentralización

A continuación, se presenta un modelo con el cual se pretende establecer cómo aumentaron los recursos que provienen del gobierno central, lo que en principio permitiría afirmar que no se han alcanzado los objetivos de la descentralización. Este modelo tiene en cuenta la legislación establecida frente al SGP.

A partir de los datos obtenidos por el DNP respecto al valor de las transferencias para 1068 entes territoriales entre municipios y departamentos, en cada uno de los años comprendidos en el periodo entre 1994 hasta 2019, se presenta el promedio de estas un



año después de sancionada las siguientes leyes: Ley 60 de 1993, la Ley 715 de 2001 y la Ley 1176 de 2007. Dichos valores están en millones de pesos y pesos constantes con base 2019:

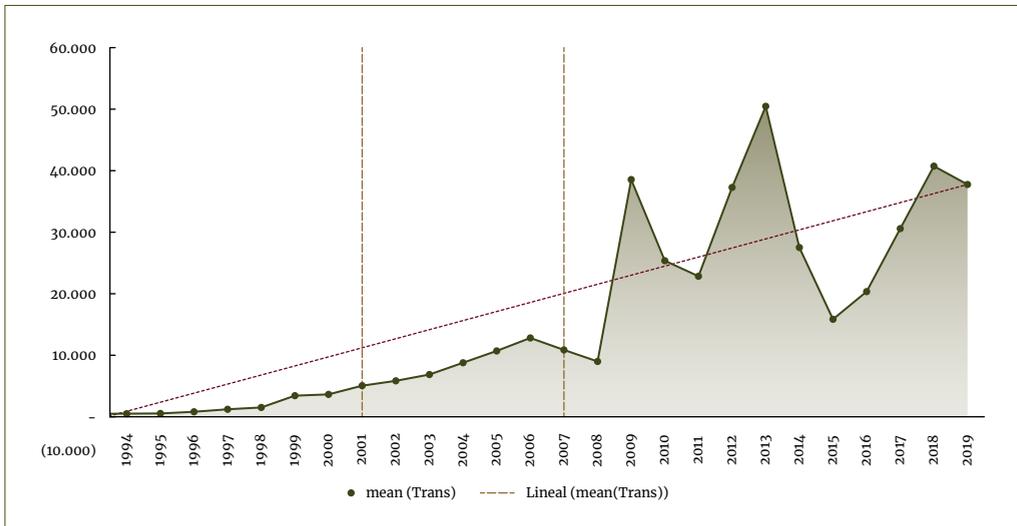
Tabla 1. Promedio de valores del SGP, promedio por municipios y departamentos en 1994, 2002 y 2008.

| Año | Mean (Trans) | Año | Mean (Trans) | Año | Mean (Trans) |
|------|--------------|------|--------------|------|--------------|
| 1994 | 495,37 | 2002 | 5843,86 | 2008 | 8993,51 |

Fuente: elaboración propia a partir del DNP (2020) y el programa Stata 14.

Los anteriores valores permiten evidenciar un incremento en dicho promedio, lo cual también se puede observar para todos los años que conforman el periodo de estudio (ver anexo 1):

Figura 1. Promedio transferencias* del SGP (municipios y departamentos)



*En millones de pesos constantes base 2019.

Fuente: elaboración propia a partir del DNP (2020) y el programa Stata 14.

Se observa una tendencia creciente, la cual es mayor a partir de 2007, aunque se presentaron momentos de bajas importantes sobre todo después de 2014, lo cual se puede asociar en cierta medida a la caída abrupta de los precios del petróleo. Aun así, es importante ahondar más para establecer en alguna media los efectos de las reformas en torno a la descentralización, puesto que esta tendencia positiva de las transferencias puede verse como una mayor dependencia de los recursos del gobierno central. Por esta razón, se realiza la regresión de las transferencias frente a cada año. De este ejercicio se obtiene:



Tabla 2. Significancia transferencias (1994-2019)

| Source | SS | Df | MS | Number of obs= 27,768 | |
|-----------|-----------|-----------|----------|-----------------------|----------------------|
| | | | | F(25, 27742) = | 29.93 |
| Model | 6.03E+16 | 25 | 2.41E+15 | Prob > F = | 0.000 |
| Residual | 2.24E+18 | 27,742 | 8.06E+13 | R-squared = | 0.0263 |
| | | | | Adj R-squared = | 0.0254 |
| Total | 2.30E+18 | 27,767 | 8.27E+13 | Root MSE = | 89782 |
| Trans/año | Coef. | Std. Err. | t | P>t | [95% Conf. Interval] |
| 1995 | 4.809.394 | 3.885.237 | 0.01 | 0.99 | -7.567.162 7663.35 |
| 1996 | 319.145 | 3.885.237 | 0.08 | 0.935 | -7.296.111 7.934.401 |
| 1997 | 724.519 | 3.885.237 | 0.19 | 0.852 | -6.890.737 8.339.775 |
| 1998 | 1.023.188 | 3.885.237 | 0.26 | 0.792 | -6.592.068 8.638.444 |
| 1999 | 2.936.653 | 3.885.237 | 0.76 | 0.45 | -4.678.603 10551.91 |
| 2000 | 3.147.397 | 3.885.237 | 0.81 | 0.418 | -4.467.859 10762.65 |
| 2001 | 4.560.481 | 3.885.237 | 1.17 | 0.24 | -3.054.775 12175.74 |
| 2002 | 5.348.487 | 3.885.237 | 1.38 | 0.169 | -2.266.769 12963.74 |
| 2003 | 6.373.976 | 3.885.237 | 1.64 | 0.101 | -1.241.281 13989.23 |
| 2004 | 8.290.816 | 3.885.237 | 2.13 | 0.033 | 6.755.596 15906.07 |
| 2005 | 10210.09 | 3.885.237 | 2.63 | 0.009 | 2594.83 17825.34 |
| 2006 | 12317.54 | 3.885.237 | 3.17 | 0.002 | 4.702.281 19932.79 |
| 2007 | 10373.92 | 3.885.237 | 2.67 | 0.008 | 2758.66 17989.17 |
| 2008 | 8.498.143 | 3.885.237 | 2.19 | 0.029 | 8.828.865 16113.4 |
| 2009 | 38061.28 | 3.885.237 | 9.8 | 0.000 | 30446.02 45676.53 |
| 2010 | 24867.42 | 3.885.237 | 6.4 | 0.000 | 17252.16 32482.67 |
| 2011 | 22350.02 | 3.885.237 | 5.75 | 0.000 | 14734.76 29965.27 |
| 2012 | 36783.65 | 3.885.237 | 9.47 | 0.000 | 29168.4 44398.91 |
| 2013 | 49970.29 | 3.885.237 | 12.86 | 0.000 | 42355.03 57585.55 |
| 2014 | 27016.28 | 3.885.237 | 6.95 | 0.000 | 19401.03 34631.54 |
| 2015 | 15356.13 | 3.885.237 | 3.95 | 0.000 | 7.740.871 22971.38 |
| 2016 | 19850.63 | 3.885.237 | 5.11 | 0.000 | 12235.37 27465.88 |
| 2017 | 30090.47 | 3.885.237 | 7.74 | 0.000 | 22475.22 37705.73 |
| 2018 | 40243.3 | 3.885.237 | 10.36 | 0.000 | 32628.04 47858.56 |
| 2019 | 37261.62 | 3.885.237 | 9.59 | 0.000 | 29646.36 44876.88 |
| _cons | 495.37 | 2.747.277 | 0.18 | 0.857 | -4889.429 5.880.169 |

Fuente: elaboración propia a partir del DNP (2020) y el programa Stata 14.



Se puede establecer que la evolución de las transferencias a través de los años ha venido incrementando, lo cual se establece por el signo de los coeficientes, por ejemplo, en 1994, un año después de expedida la Ley 60 de 1993, las transferencias aumentaron en 48,09394 millones de pesos, aun así, este crecimiento y hasta el año 2003 no son estadísticamente significativos, dado el p valor¹ (0,990) de la prueba t para 1994. A partir de 2004 y hasta el 2008, las transferencias son estadísticamente significativas con un nivel de confianza del 95 %, para los años restantes son significativas al 99 %.

Es importante recordar que los aumentos se presentan frente al año inmediatamente anterior, siendo 1993 el año base.

Así mismo, se propone en principio una regresión para los datos transversales repetidos con los que se cuenta, por Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO), el modelo utilizado:

$$Trans_{it} = \beta_0 + \beta_1 Ppt_{it} + \beta_3 Inctes_{it} + \beta_4 Infit + \mu_{it}$$

Donde,

$Trans_{it}$: Variable dependiente, que presenta los valores de las transferencias por el SGP por año.

β_j : Coeficientes a estimar por variable para los diferentes individuos.

Ppt_{it} : Precio del petróleo. Ya que parte de los ingresos de la nación depende de este y sus exportaciones.

$Inctes_{it}$: Ingresos Nacionales Corrientes. Ya que estos se toman como base para la toma de decisiones sobre el valor o porcentaje de las transferencias a realizar.

$Infit$: Inflación anual. Puesto que esta afecta el valor real de las transferencias.

μ_{it} : Error estocástico.

1. Recordar que para rechazar la hipótesis nula a un nivel de confianza del 90%, 95% y del 99% el valor p debe estar por debajo 0,1, 0,05 y 0,01 respectivamente, lo cual permite afirmar que los betas estimados son estadísticamente significativos.



Al correrlo en el programa Stata 14 se obtuvo:

Tabla 3. Resultados del análisis

| Source | SS | Df | MS | Number of obs= 27,768 | | |
|----------|------------|-----------|----------|-----------------------|----------------|-----------------|
| | | | | | F(3, 27764)= | 232.85 |
| Model | 5.64E+16 | 3 | 1.88E+16 | | Prob>F | 0.000 |
| Residual | 2.24E+18 | 27,764 | 8.07E+13 | | R-squared = | 0.0245 |
| | | | | | Adj R-squared= | 0.0244 |
| Total | 2.30E+18 | 27,767 | 8.27E+13 | | Root MSE= | 89825 |
| Trans | Coef. | Std. Err. | t | P>t | [95% | Conf. Interval] |
| Ppt | 1.474.716 | 1.672.082 | 8.82 | 0 | 114.698 | 1.802.453 |
| Inctes | 0.0001398 | 0.0000139 | 10.06 | 0 | 0.0001125 | 0.000167 |
| Inf | -4.163.016 | 1.306.652 | -0.32 | 0.75 | -2.977.404 | 2.144.801 |
| _cons | 7.339.633 | 1.891.904 | 0.39 | 0.698 | -2.974.262 | 4.442.188 |

Fuente: elaboración propia a partir del DNP (2020) y el programa Stata 14.

Donde se puede establecer que el precio del petróleo y los ICN son estadísticamente significativos al 99 %, 95 % y 90 %. Ambas variables tienen un efecto positivo en las transferencias como se esperaba, lo cual se refleja en el signo positivo de sus coeficientes. Estos se pueden interpretar de la siguiente forma: en la medida que el precio del petróleo aumente en una unidad, las transferencias aumentarán en 147 4716, y para el caso de los ICN, en la medida en que estos aumenten en una unidad las transferencias aumentarían en 0,0001398.

Desafortunadamente el modelo no presenta bondad de ajuste, por lo que se recomienda establecer variables que permitan determinar de forma más precisa el impacto generado por las dos leyes abordadas tales como el indicador de eficiencia fiscal, los ingresos corrientes por municipio, entre otros, para investigaciones futuras. No obstante, este análisis deja ver el aumento de la dependencia de los ingresos del gobierno central.

El camino hacia la recentralización

Las diversas reformas no aprovecharon la oportunidad de mejora para alcanzar los objetivos iniciales que buscaba el proceso descentralizador. Por ejemplo, la reforma de 2007



se centró en metas de cobertura, pero no tuvo en cuenta metas de calidad, así mismo y al igual que con la Ley 60 de 1993 “no se hizo distinción entre lo urbano y lo rural” en la cobertura de prestación de servicios (Bonet et al., 2014, p. 4), lo cual en un país en donde el 99,7 % del territorio pertenece al área rural (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2015) es un factor que debió haber sido considerado.

Ramírez y Silva (2018) analizan el “movimiento recentralizador y reformismo constitucional” (p. 110) que ha modificado la descentralización territorial inicialmente establecida en la Constitución Política de 1991. Las autoras plantean que mediante las reformas analizadas anteriormente no solo se han disminuido los recursos destinados a las entidades territoriales, sino que también se ha supeditado su acción al control del gobierno central. En este sentido, “la motivación detrás de esta recentralización se encuentra en la concentración del poder, y de los recursos”, toda vez que “el reformismo constitucional evidencia una marcada tendencia a concentrar el poder en la figura presidencial, fenómeno que se traduce en un necesario proceso de recentralización, que apenas es una expresión de la cooptación del poder a nivel horizontal y vertical” (p. 112).

Como se mencionó anteriormente, los primeros ajustes fiscales en 1998 se originaron tras la crisis de las finanzas municipales. En este sentido,

la crisis sirvió, sin duda, de argumento para iniciar el recorte de las transferencias, la implementación de una serie de leyes de control directo central sobre el uso de los recursos de la política social y un debilitamiento del sector público local. (Estupiñan, 2012, p. 224.)

Aunque el origen de las reformas se encuentra básicamente en la estabilidad macroeconómica del país y su justificación es más que todo fiscal, varias son las causas que explican que la implementación de las medidas descentralizadoras no se hayan desarrollado como se esperaba y después de 20 años de promulgada la Constitución Política de 1991 se sigan abordando cuestiones fundamentales para alcanzar el desarrollo y la autonomía de las entidades territoriales. A continuación, se analizan algunas de ellas.

Clientelismo y corrupción

Como lo anota Jaime Castro (2010): “El proceso de descentralización se ha vuelto sinónimo de malversación, de clientelismo, de corrupción y de nepotismo” (p. 327). El autor atribuye esta situación al desinterés de los políticos y del gobierno por el desarrollo de la descentralización, y a la cooptación de las entidades territoriales por parte de las viejas

costumbres políticas. En este sentido, una de las grandes causas que ha llevado a la re-centralización han sido el clientelismo y la corrupción en los entes territoriales.

La apertura política iniciada en la administración de Belisario Betancur, que tuvo como resultado la descentralización y la elección popular de alcaldes, implicó un nuevo paradigma del modelo existente, no obstante, aun cuando hubo participación de nuevas fuerzas en el escenario político, los partidos tradicionales que habían gobernado durante el Frente Nacional conservaron gran parte del poder, a través de las prácticas clientelistas que se habían enquistado durante las décadas que ostentaron el manejo del Estado.

Concentración del poder

El desinterés del gobierno central, no solo en el desarrollo de la descentralización, sino también en el desarrollo y fortalecimiento de las entidades territoriales es evidente, puesto que no solo, no hay programas de acompañamiento permanente a los municipios, en especial a los pertenecientes a las categorías 5 y 6, sino que también, el desarrollo normativo ha concentrado el poder y ha sometido las decisiones territoriales a intereses políticos.

Muestra de esto, es la figura de los denominados “cupos indicativos”, que no son más que partidas otorgadas por el presupuesto nacional a petición del congreso para atender diferentes proyectos en las entidades territoriales, implicando una relación cercana entre los mandatarios municipales y los congresistas de turno como lo explican (Ramírez y Silva, 2018). No obstante, a la luz de la Corte Constitucional este ejercicio es válido, pues son servidores que actúan en procura de intereses colectivos (Corte Constitucional, 1994).

Por otro lado, el desarrollo de las recomendaciones y aspectos relacionados con la descentralización ha sido incluido en varios documentos oficiales sin alcanzar una ejecución real o ir más allá del simple planteamiento. Por ejemplo, el CNP (2014) plantea que “a pesar de las apuestas de política pública hacia la descentralización en el caso Colombia ello no ha determinado su implementación real y efectiva” (p. 18), y realiza una serie de recomendaciones con el fin de alcanzar el desarrollo y la autonomía de las regiones para el posconflicto, entre las que se encuentran: un diseño diferenciado de política de desarrollo en los territorios, respeto por la diversidad territorial, gradualidad en la implementación del proceso de descentralización, entre otros.

Así mismo, se han realizado documentos tales como el de “Visión Colombia II centenario 2019”, que plantea una propuesta de discusión elaborada en el año 2005, cuyo objetivo era consolidar un modelo político para el año 2019. Uno de los objetivos



planteados era un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos, apoyado en el fortalecimiento de la descentralización con su respectivo ordenamiento territorial (DNP, 2006, p. 7), lo cual hasta el momento no se ha desarrollado.

Violencia

Otro de los factores relevantes en este escenario y que no facilitaron el proceso de descentralización fueron los “contextos de violencia, descomposición y en especial, de recursos claramente insuficientes frente a necesidades y carencias de vieja data” (Dávila, 1996, p. 60).

En efecto, en este panorama, el conflicto armado es una variable propia del escenario colombiano sin la cual no es posible explicar ni analizar la apuesta de la constituyente por la descentralización, ni el por qué unos años más tarde la vuelta del poder central a la centralización. En las décadas de los ochenta y noventa los grupos ilegales se apropiaron de lo público estatal, llevando a las administraciones territoriales a ser inviábiles. Muestra de este hecho es que congresistas, gobernadores y generales fueron investigados y juzgados por la Corte Suprema de Justicia por los vínculos entre el paramilitarismo y la política (Ronderos, 2014).

Para ilustrar lo anterior se toma como ejemplo una providencia expuesta por la Corte Suprema de Justicia (2016) referente a la parapolítica. En ella se explica que los grupos paramilitares no solo tuvieron influencia en el ámbito militar, sino que también consolidaron estructuras políticas, sociales y económicas generando “patrones de macrocriminalidad”.

En este sentido, se resalta la penetración del Estado por parte de estos actores a través de la apropiación de los recursos destinados al sector salud y la canalización de las regalías a los grupos de autodefensa. Igualmente, estos grupos tenían una estrategia orientada a permear la administración pública en cada uno de sus niveles mediante la elección popular de candidatos afines a la causa paramilitar.

En resumen, los grupos armados al margen de la ley cooptaron lo público estatal en tres escenarios: el proceso político, la administración del Estado y la legitimidad, complejizando “la viabilidad de la descentralización, pues esta está asociada a un clima de paz” (Pineda, 2018, p. 73).

No obstante, el clientelismo y la corrupción que existe en gran parte de los municipios y departamentos del país no solo se explica en los nexos que hay entre grupos armados al margen de la ley, narcotraficantes, bandas criminales (bacrim) y los servidores públicos. A este escenario, hay que agregar también el pago de favores, a través de los cuales los políticos de turno saquean las arcas públicas para recuperar lo invertido



en campaña o entregar contratos estatales. Por lo anterior, al revisar el índice de transparencia de las entidades públicas se evidencia que la percepción del país sigue siendo la misma: un escenario de oportunidad para la corrupción; aun cuando se han implementado una serie de reformas para modernizar el Estado colombiano.

Asignación de competencias y fortalecimiento territorial

Otro de los factores que ha llevado a que la descentralización no haya alcanzado los objetivos inicialmente propuestos se relaciona con las competencias entregadas a las entidades territoriales. Por una parte, hace falta claridad en cuanto a las responsabilidades de los entes subnacionales; y por otra, no se realiza un acompañamiento, en particular a los municipios, con el fin de desarrollar y fortalecer las administraciones, de tal manera que puedan asumir eficientemente las nuevas tareas asignadas.

Así pues, la forma como se establecieron las competencias en la Constitución Política de 1991 lleva a la confusión de las responsabilidades asignadas a cada nivel de gobierno, pues estas no solo se encuentran distribuidas en varios artículos, sino que tampoco se definieron reglas claras sobre la distribución espacial de poder “generando dudas e incertidumbre en la aplicación de los principios constitucionales” (Estupiñán, 2012, p. 207). Aunado a ello, la abundancia normativa presente en el país no facilita la comprensión ni delimitación de las responsabilidades.

Lo anterior ha sido una constante en las diversas leyes y subsecuentes reformas, pues no parece existir ningún interés por facilitar la forma como se asignan competencias ni tampoco aclararlas. Así pues, aunando a la falta de coordinación entre los entes territoriales, la duplicidad de funciones, como lo mencionan Santa María et al. (2001), dificulta el seguimiento, control y rendición de cuentas.

Por ejemplo, en 1993 se promulgó la Ley 60, que distribuyó competencias y recursos, y la Ley 100 que creó el Sistema de Seguridad Social Integral, el efecto en el sector salud. Como lo mencionan Santa María et al. (2001) fue la dificultad para aprovechar las ventajas propias de la especialización debido a la duplicidad de competencias entre entidades territoriales y la dificultad en la transición hacia el nuevo sistema de salud en el Sistema General de Seguridad Social (SGSSS).

Este aspecto es fundamental para alcanzar un grado de desarrollo óptimo que permita a las entidades territoriales administrar sus recursos de manera eficiente y cumplir con las competencias asignadas toda vez que

la descentralización fiscal exige un nivel de institucionalización mínimo, marcos regulatorios y fiscales que mejoren la capacidad administrativa



y fiscal de los GS (sobre todo su capacidad tributaria), su autonomía y su responsabilidad. Y, además, una ciudadanía más informada y participativa. (Pinilla et al., 2015, p. 154)

Respecto al fortalecimiento territorial, vale la pena señalar que en Colombia el 64,76 % de los municipios en la vigencia 2020 corresponden a la sexta categoría y el 4,54 % a quinta categoría, por lo tanto, tienen recursos limitados y, generalmente, sus plantas de personal son reducidas frente a la cantidad de competencias y funciones que deben desarrollar. En este sentido, necesariamente requieren de acompañamiento por parte del gobierno central.

A pesar de lo anterior, hay varios factores que impiden este fortalecimiento. Entre ellos se encuentran “la resistencia de las autoridades centrales a otorgar facultades tributarias significativas a los GS, el temor a la competencia tributaria, la baja capacidad para administrar impuestos y la posible ampliación de las desigualdades regionales” (Pinilla et al., 2015, p. 150).

Conclusiones

Sobre el proceso de descentralización iniciado en 1991 se han realizado varios análisis y la mayoría de los autores consultados concuerdan en que su desarrollo requiere aprendizaje, evaluación e implementación de mejoras (Castro, 2010). Por lo tanto, las ventajas ofrecidas por la descentralización no serían inmediatas ni se verían reflejadas en un corto periodo de tiempo.

En efecto, “en los 10 primeros años del proceso de descentralización en Colombia se empezaron a producir resultados, si bien no ideales, al menos alentadores” (Castro, 2010, p. 311). No obstante, debido a los efectos (principalmente fiscales) que generó el traslado de recursos y competencias en un primer momento, se implementaron medidas que limitaron la autonomía de las entidades territoriales y que se convertirían en los primeros pasos hacia la recentralización.

Es necesario recalcar que el proceso de descentralización en Colombia no estuvo acompañado de medidas que garantizaran su desarrollo y por ende tampoco se alcanzaron los beneficios prometidos por esta. Por el contrario, las medidas fiscales terminaron siendo contraproducentes, puesto que sus efectos se convirtieron en la excusa para implementar medidas tendientes a la recentralización, sin haber alcanzado o al menos intentado superar los inconvenientes iniciales.

Así pues, los requisitos para lograr los objetivos de la descentralización siguen siendo los mismos recomendados por expertos y académicos. En resumen, es necesario



contar con al menos: una normatividad menos compleja que permita identificar claramente las competencias entre los distintos niveles subnacionales; acompañamiento, fortalecimiento y desarrollo de las entidades territoriales; transferencia gradual de competencias; y asignación de recursos y competencias de acuerdo con las necesidades y capacidades territoriales.

Para el impulso efectivo de los postulados descentralizadores, es necesario volcar la mirada al territorio, y a partir de relaciones de confianza, construir un modelo que abarque aspectos claves que vayan más allá del ámbito económico, de tal manera que se atiendan las necesidades de los ciudadanos, se mejore la calidad de vida, aumente la participación ciudadana, disminuya la corrupción, se logre un desarrollo sostenible y al mismo tiempo, se optimicen los recursos.

Aun cuando el análisis de los valores de las transferencias para el periodo 1994-2019 en 1068 municipios no permitió establecer los efectos desde lo econométrico de la aplicación de las leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007, sí arrojó como resultado que dichas reformas generaron una dependencia cada vez mayor de los ingresos provenientes del gobierno central, indicando una tendencia hacia la recentralización, por lo cual se hace necesario fortalecer los sistemas de tributación locales mediante la autonomía de las entidades territoriales para obtener recursos propios y asignarlos de acuerdo con las demandas ciudadanas (Lora y Cárdenas, 2006; Daughters y Harper, 2007, citado por Pinilla et al., 2015).

En definitiva, la descentralización requiere, no solo del desarrollo documental y textual, sino del interés y la decisión de los gobernantes, pues además de los efectos positivos que pueda llegar a tener en los territorios, es una oportunidad para superar la desigualdad regional e insertar en la democracia a los actores que dejaron las armas en el proceso de paz (Castro, 1998).

Anexo 1. Promedio de las transferencias del SGP (municipios y departamentos)

| Año | Promedio* | Año | Promedio* | Año | Promedio* |
|------|-----------|------|-----------|------|-----------|
| 1994 | 495.37 | 2003 | 6.869.35 | 2012 | 37.279.02 |
| 1995 | 543.46 | 2004 | 8.786.19 | 2013 | 50.465.66 |
| 1996 | 814.51 | 2005 | 10.705.46 | 2014 | 27.511.65 |
| 1997 | 1.219.89 | 2006 | 12.812.91 | 2015 | 15.851.50 |
| 1998 | 1.518.56 | 2007 | 10.869.29 | 2016 | 20.346.00 |
| 1999 | 3.432.02 | 2008 | 8.993.51 | 2017 | 30.585.84 |
| 2000 | 3.642.77 | 2009 | 38.556.65 | 2018 | 40.738.67 |
| 2001 | 5.055.85 | 2010 | 25.362.79 | 2019 | 37.756.99 |
| 2002 | 5.843.86 | 2011 | 22.845.39 | | |

*En millones de pesos constantes base 2019.

Fuente: elaboración propia a partir del DNP (2020) y el programa Stata 14.



Referencias

- Alesina, A., Carrasquilla, A. y Echavarría, J. (2000). *La descentralización en Colombia*. Fedesarrollo.
- Banco Mundial. (1997). *Informe sobre el desarrollo mundial: El Estado en un mundo de transformación*. Oxford University Press.
- Bonet, J., Pérez, G. y Ayala, J. (2014). *Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia*. Banco de la República.
- Corte Suprema de Justicia. (2016). *Caso parapolítica, AP8040-2016*. <https://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/relatorias/pe/b1feb2017/AP8040-2016.pdf>
- Castro, J. (2010). Descentralización en Colombia y la transformación de Bogotá. En R. De la Cruz, C. Pineda, y C. Poshl (Eds.), *La alternativa local. Descentralización y desarrollo económico* (pp. 309-314). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Consejo Nacional de Planeación (CNP). (2014). *Concepto sobre las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 «Todos por un nuevo país»*. CNP.
- Corte Constitucional. (1994). *Sentencia C-497 de 1994*. t.ly/Tpuq
- Dávila, A. (1996). Clientelismo y elección popular de alcaldes. En F. Rojas, A. Dávila, J. Eastman y J. Bejarano (Eds.), *Descentralización y corrupción* (pp. 49-68). Fescol Milenio.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1998). *Plan Nacional de Desarrollo. Cambio para construir la paz 1998-2002*. DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2006). *Visión Colombia II Centenario*. DNP.
- Estupiñán, L. (2012). *Desequilibrios territoriales*. Universidad del Rosario.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2015). *Tan solo el 0,3 por ciento de todo el territorio colombiano corresponde a áreas urbanas*. IGAC.
- Ley 188 de 1995. (1995, 2 de junio). *Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones 1995-1998*. Congreso de la República. Diario oficial N.º 41876.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (1999). *Acuerdo extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional*. MinHacienda.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2000). Proyecto de Acto Legislativo Número 012 de 2000 por medio del cual se modifican algunos artículos. *Gaceta del Congreso*, (434).
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2006). Proyecto de Acto Legislativo Número 11 de 2006 por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357. *Gaceta del Congreso*, (366).
- Oates, W. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37, 1120-1149.
- Perry, G. y Huertas, M. (1997). La historia de una crisis anunciada: regulando el endeudamiento



- de las municipales y los departamentos en Colombia. En G. Aghon, y H. Edling (Comps.), *Descentralización fiscal en América Latina. Nuevos desafíos y agenda de trabajo* (pp. 63-73). CEPAL.
- Pineda, J. (2018). Descentralización: del conflicto al posconflicto. *Principia Iuris*, 16(29), 70-85.
- Pinilla, D., Jiménez, J. y Montero, R. (2015). La descentralización fiscal en América Latina. Un balance de un proceso. *Revista de Economía Institucional*, 17(33), 133-160.
- Ramírez, N., y Silva, A. (2018). El mito de la descentralización territorial. *Principia Iuris*, 17(30), 104-119.
- Rojas, L. y Castellanos, F. (2017). Análisis comparado entre la descentralización administrativa colombiana y chilena: avances y desafíos para el desarrollo. *Revista Administración y Desarrollo*, 47(2), 160-171.
- Ronderos, M. (2014). *Guerras recicladas*. Penguin Random House.
- Santa María, M., Camacho, P. y Arias, J. F. (2001). Exposición de motivos de la reforma a la Ley 60 de 1993. Sector Educación y Sector Salud. *Archivos de Economía*, (173), 1-36.





Capítulo tres

La ficción social
del Estado laico en Colombia:
del pulpito católico a las
mediatizaciones religiosas





Capítulo tres

La ficción social del Estado laico en Colombia: del pulpito católico a las mediatizaciones religiosas

*Andrés Castiblanco Roldán**

*Yenny Andrea Ortiz Acosta***

Introducción

Actos de enunciar y de crear: ficción social y sus marcas semióticas y discursivas¹

En principio, la relación Iglesia-Estado en Colombia es un tema que no terminó con la Constitución de 1991. Desde las consagraciones públicas del país hasta las jurisprudencias legales propias de la legislación influenciada por el concordato entre la Santa Sede y Colombia en 1887, siguen perviviendo en algunas normas y la moralidad social del sentido común colombiano. Ahora se puede definir que para comprender la trayectoria del Estado laico en Colombia se debe posicionar una nueva relación característica:

* Doctor en Ciencias Humanas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia. Profesor titular y coordinador de la Maestría en Investigación Social Interdisciplinaria, e investigador de la Línea de Lenguaje e Interpretación Sociocultural. Director de la Revista Esfera. Investigador principal del proyecto: “Ficción e investigación social: escenarios, narrativas y prácticas CIDC – FCE – MISI 2019-2021”. Correo electrónico: afcastiblancor@udistrital.edu.co

** Licenciada en Ciencias Sociales con Maestría en Investigación Social Interdisciplinaria de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, donde es coinvestigadora de la Línea de Lenguaje e Interpretación Sociocultural – Proyecto “Ficción e investigación social: escenarios, narrativas y prácticas CIDC – FCE – MISI 2019-2021”. Coordinadora de Autoevaluación y Autorregulación de la Escuela de Medicina y Ciencias de la Salud, Universidad del Rosario. Correo electrónico: andreortizacosta@gmail.com

1. Este texto se propone, a partir del proyecto de investigación que estudia la ficción social, el cual se desarrolla desde la Línea de Lenguaje e Interpretación Sociocultural de la Maestría en Investigación Social Interdisciplinaria de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, presentar un análisis sobre el papel del Estado colombiano frente a su relación con la religión mediante un análisis comunicativo multimodal desde una semiótica discursiva que permite dar cuenta del empoderamiento de las comunidades religiosas pentecostales en su disposición frente a los agentes políticos para construir alianzas, muy discutibles para algunos sectores de opinión, con las cuales se generan procesos de gobernanza y manejo de las instituciones e incluso manipulación de la opinión pública en las minorías.



Estado-religión, ya que con la libertad de cultos se permitió dar vía a la visibilidad en la escena política de otras creencias que junto a las indígenas estaban resistiendo el embate de un totalitarismo religioso, agravado con la violencia bipartidista y posteriormente con la incertidumbre de un país que a pesar del posacuerdo con las FARC vive en guerra permanente.

Un acercamiento a las lógicas expresivas tanto de los lenguajes en términos de su dinamización mediante figuras y recursos propios de códigos que se sirven como vehículos de comunicación de las comunidades, donde este fenómeno comunicativo está situado en una serie de expresiones cuya repercusión está precisamente medida en términos de relaciones con los actos de enunciación así como recursos semióticos con los cuales estas expresiones terminan siendo realidades que configuran discursos que a manera de dispositivos instalan formas del creer, ver y hacer-construir la realidad (Berger y Luckman, 1996) que se sitúa como *ficción social*.

En esa medida se entiende esta ficción como una trama de sentidos que está configurada por los lenguajes y las semióticas (Castiblanco, 2019), la cual se sostiene en estructuras de sentido cimentadas en mitologemas, que se definen como “un conjunto de representaciones: imágenes y símbolos, confundidas y amalgamadas en un todo que constituye el relato mítico y le dan soporte, marginando todo lo que no tiene o que puede ser positivo, dándole una realidad intemporal y condicionamiento histórico” (García, 1981, p. 2734). Con las cuales los grupos sociales originan sus enunciaciones dotadas de diferentes tipos de intenciones que terminan materializadas en el plano comunicativo a través de procesos de profusión que van condicionados con las tecnologías sociales de su contexto histórico: de las liturgias de los púlpitos, las cartas y proclamas en el siglo XIX, la prensa y la radio en el siglo XX o la mediatización digital en el XXI, mediante los cuales las comunidades y sus intereses terminan generando los capitales sociales y simbólicos con los que tramitan sus relaciones de poder.

La ficción social posiciona como unidad de sentido una lectura de los sistemas simbólicos y los discursos que se han tejido alrededor de la fe –en especial la cristiana desde el catolicismo a los cultos evangélicos con orientaciones derivadas de la palabra de Jesús y los evangelios– y se valen de las actualizaciones del mitologema como estructura, entendiendo con García (1981) que

la conciencia y la comunidad en el mito tiene la virtud de transformar una pluralidad de personas en una unidad social latente o expresa, capaz de pervivir en el tiempo, sustentada total o básicamente en la identificación de cada miembro con el contenido mítico. (p. 2737).

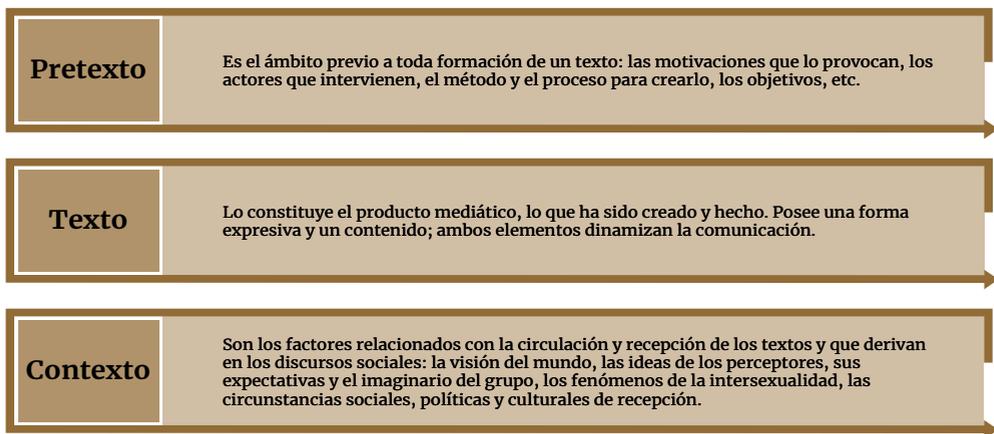
Este texto presenta, en primera medida, un breve recuento histórico que permite comprender de qué manera el sentido de la relación Iglesia-Estado fue un escenario de

formación histórica de mitos fundacionales de la sociedad republicana, la cual como se verá con la Constitución de 1991, evoluciona a la apertura e interacción en términos de Estado-religión con otros cultos, entre ellos los cristianos evangélicos. Es un hecho total la manera en que Colombia históricamente ha sido institucionalizada desde una relación en la cual la apuesta por lo sagrado se ha mimetizado con los rituales públicos propios del Estado, haciendo que muchas de las acciones cotidianas de los sujetos tanto en el anonimato de la cotidianidad como en los escenarios públicos a los ojos de los medios, sean enfocados por juicios, valoraciones y constantes revisiones que mezclan la apreciación moral en términos de una ética de origen cultural con una apreciación laica que tiene que ver con los medios con los cuales la ciudadanía ha creado sus normas sociales.

En segundo lugar, se ilustra la manera en que a partir de la Constitución de 1991 el empoderamiento de los cristianismos evangélicos marcó la entrada en escena de una fuerza cultural que aparece en la escena social para hacer contrapeso a un catolicismo en decadencia, poblado por el desprestigio de algunos de sus miembros y su dificultad de adaptación a las tecnologías sociales e instrumentales y sus ritmos acelerados de evolución desde fines del siglo XX y el siglo XXI. Esto no significa que el catolicismo esté desapareciendo, pero es importante el posicionamiento que están jugando estas comunidades en el plano de la política nacional.

Para llevar a cabo el análisis de la trama comunicativa ficcional y desglosar la operación de los mitologemas en la estructuración de rituales, discursos y enunciaciones en su instrumentalización política, se utiliza un esquema analítico de formación de redes semióticas (Zecchetto, 2002) entrelazando contexto (religión evangélica en Colombia y sus formas de incursión política), texto (culto mediatizado como artefacto multimodal) y el contexto (el culto mediatizado en tiempos de elecciones presidenciales) (figura 1).

Figura 1. Las redes semióticas



Fuente: Zecchetto (2002).



Esta perspectiva en segundo lugar reconoce el orden discursivo e icónico (Kress et al., 2008) así como las relaciones en términos de sus disposiciones mediáticas y los elementos que aportan para un análisis crítico discursivo, propio de la manipulación como forma de abuso de poder en el sentido de condicionar las acciones de los sujetos de manera consciente e inconsciente mediante la apuesta por una “libertad de los actos” que les pone en beneficio de quienes detentan la “verdad” como beneficiarios o vehículos de promesas que instalan su imperio fuera de este mundo (Agamben, 2008; Zuleta, 2013).

De tal manera que se apuesta en la base del análisis por la triangulación básica de Van Dijk (2009) entre discurso-cognición-sociedad que se enriquece con la apuesta en lo multimodal de los elementos de una semiótica tanto discursiva como de la cultura que para efectos del análisis se propone con base en Zecchetto (2020) con la identificación de las principales marcas discursivas (tabla 1), entendidas como las reglas o las gramáticas de los discursos que posibilitan la construcción de textos desde la observación y caracterización de: ¿Qué dice? ¿Cómo lo dice? ¿Quién dice algo? Actos de lenguaje que imprimen en ellos las marcas que los caracterizan para su lectura y percepción, que se desglosan en el estudio de las oraciones de intercesión y predicaciones de la liturgia evangélica transmitida en un culto mediatizado, como artefacto que evidencia la relación Estado-religión.

Tabla 1. Marcas discursivas

| Temáticas ¿Qué dice? | Retóricas ¿Cómo lo dice? | Enunciativas ¿Quién lo dice? |
|---|---|---|
| 1. Motivos o unidades | 1. Relación entre niveles de lenguaje: - Nivel propio - Nivel figurado | 1. Enunciado: el texto, el objeto; menores. Enunciación: el acto de enunciar |
| 2. Tema propiamente dicho | 2. Tarea prescriptiva que tiene: - Operaciones: adjunciones y supresiones - Relaciones: identidad, similitud, diferencia, oposición | 2. Matices enunciativos a. Emisor (enunciador) b. Receptor (alocutorio) |
| 3. Si los motivos y temas aparecen verdaderos = (estereotipos esperables) Aparece la “verosimilitud” - A nivel semántico - A nivel sintáctico | 3. Resultados derivados al combinar: 2a y 2b - Figuras retóricas - Finalidades del uso expresivo | 3. Rasgos enunciativos que detectan al emisor y al receptor: - Los deícticos - Las modalidades, persuasivo, poético, cognoscitivo |
| | 4. Todo texto tiene un emisor y destinatario “modelo” | |

Fuente: Zecchetto (2002).

Finalmente, el análisis de las relaciones Estado-religión, con la emergencia de cultos mediatizados y su incursión en la política, así como el marcaje cultural, instalado por el catolicismo en el colombiano común y sus prácticas privadas y públicas permiten



dar cuenta de cómo se establecen ficciones sociales con las cuales el Estado laico como legado constitucional en Colombia es solo la declaración de un documento, toda vez que prácticas religiosas culturales y políticas en sus discursos, actos de habla y semióticas desdican la pretensión legislativa de un país que quiso transitar a la modernidad.

Con Dios como rey o garante: contexto ficcional entre la creencia y el poder en la relación Estado e Iglesia/religión en Colombia.

La consolidación de Estado en Colombia, siguiendo los postulados de Anderson (1993), se logró gracias a que esa institución naciente procuró con firmeza mantener unos sentimientos nacionales de esa comunidad imaginada arraigados en el pasado hispánico, el legado criollo y la religiosidad católica con los que sus miembros lograron crear un vínculo de legitimidad emocional, existiendo en comunión como colombianos de un extremo a otro del país incluso sin llegar a conocerse.

Dichos sentimientos son herencia de la Regeneración, que como proyecto de constituir nación, llevó al país por los caminos de modernización y materializó la Constitución de 1886, hitos que dan cuenta de la soberanía del Estado –en cuanto infraestructura– y su legalidad –en cuanto carta magna–, permitiendo así la elaboración de un relato fundacional y legitimador de nación (Urrego, 1998) sobre la base de la religión católica y la relación directa con Dios como ser supremo, donde cualquier contradicción o debate sobre esos fundamentos era considerado herejía y todo suceso ajeno a este orden considerado maligno y perturbador, ajeno a la nacionalidad y detractora de un Estado orientado por la religión.

Así, como sello, en el preámbulo de la Constitución Política de Colombia de 1886 se afirma:

En nombre de Dios, fuente suprema de toda autoridad, los delegatarios [...] con el fin de afianzar la unidad nacional y asegurar los bienes de la justicia, la libertad y la paz, hemos venido en decretar, como decretamos. (Preámbulo). La religión católica, apostólica, romana, es la de la nación; los poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada como esencial elemento del orden social. Se entiende que la Iglesia Católica no es ni será oficial, y conservará su independencia consolidan la marca de un estado religioso para una nación republicana confesional. (Art. 38)

Para llegar a esta Constitución hay una trayectoria que en el siglo XIX, sin entrar al detalle de los tiempos coloniales como forja del universo cristiano en las Américas, se



teje desde historias en las que incluso se asumen poderes sagrados que guían ejércitos como fue el caso de Antonio Nariño quien nombró “Generalísimo” de sus fuerzas al Jesús Nazareno cuya imagen aún se conserva en el templo de San Agustín (Misión Colombia, 1988), y que incluso fue llevada como estandarte en un acto público en Bogotá durante la Guerra de los Conventos en la década del cuarenta de este mismo siglo como invocación de lo sagrado como comando de los justos.

Esta clase de anécdotas históricas da cuenta de una relación constante entre esos lenguajes religiosos y esos actos civiles que en Colombia configuraron de la mano de las élites y su influjo un Estado completamente instrumentalizado por la experiencia religiosa. Por ejemplo, después de la independencia, Santander suscribió el patronato como figura en la que el Vaticano pactaba con los reyes o gobernantes la injerencia en la asignación y movimiento de los religiosos por parte del poder civil mientras este último se comprometía con la erección de templos, expensas de espacios públicos y tierras para las comunidades religiosas y sus obras.

Estas relaciones tuvieron un escenario de tensión entre las ideologías de las elites gobernantes y la Iglesia, con acciones simbólicas que eran seguidas por los diarios de la época que describían el *conflicto sagrado* como se evidencia en este fragmento de Misión Colombia (1988):

Los religiosos de Bogotá se negaron a prestar el juramento de obediencia a la nueva Constitución y leyes de la República que le exigió en 1863 la Convención de Rionegro a todo el clero del país. Dicho juramento era requisito indispensable que el nuevo régimen reclamaba a los pastores de la Iglesia para continuar ejerciendo su Ministerio sacerdotal confiando ciegamente en su poder omnímodo, los sacerdotes bogotanos cerraron a mediados de junio de 1863 los templos y se negaron a officiar cualquier tipo de ceremonia religiosa. (p. 232)

Relaciones de resistencia religiosa frente a la lógica civil que mostraban a una Iglesia que se resistió a entregar el control de la vida al Estado como garante de los derechos y las obras del mundo civil. Parte de estas arengas discursivas y simbólicas se tejieron en contextos como la Guerra de los Conventos o los Supremos entre 1839-1842, en la cual se desacata una norma del gobierno promulgada 8 años antes y que el entonces presidente Ignacio Márquez quería aplicar. Esta ley proponía el cierre de los conventos que tenían menos de 8 religiosos con el fin de entregar construcciones y terrenos para la institucionalización de escuelas públicas y laicas.



Ante tal solicitud la Iglesia católica, así como sus partidarios se hicieron sentir a través de cartas al Congreso que fueron publicadas en la *Gaceta pública*, las cuales contenían expresiones como la siguiente que analiza Lesmes (2011):

Ciertos estamos de que si antes de espedir y sancionar vuestro decreto hubieran sido consultado los intereses procomunales i la voluntad de esta provincia, à quien afecta, nunca habríais pronunciado el fallo a muerte que ha recaído sobre un pueblo cristiano que ve en estos establecimientos de la piedad de sus antepasados el consuelo de la religión [...] Acordaos Honorables representantes que nuestra República es católica, apostólica i romana; que los granadinos, calificados con este incomparable honor, pertenecemos i somos miembros de la iglesia católica en la obligación de obedecer y respetar sumisamente sus sagradas leyes i demás disposiciones [...] i que se mantenga nuestra religión única y verdadera [...] [Transcrito literal del Fondo Pineda]. (p. 24)

Tal repertorio comunicativo hizo parte de una institución medieval que estaba en proceso de mimesis cultural civilizatoria. La Iglesia instalaba de tal modo en el territorio una “estrategia política del catolicismo cultural frente al vacío del poder colonial” (Zuleta, 2013, p. 155) que se impregnaba de manera cotidiana en las intimidades de los pobladores al tiempo que en las lógicas y tecnologías de gobiernos locales y regionales en todo el país. Estrategia que se sumó a la instalación simbólica de su presencia como mediadora de conflictos políticos a través de actos de consagración como la del culto de Lourdes y la erección de su templo en el contexto de la Guerra de las Escuelas de 1876 (guerra que surge de la pugna entre la Iglesia y las elites liberales por el control de la instrucción pública) (Misión Bogotá, 1988).

Prácticamente una trama ficcional social de la Iglesia católica en Colombia puede caracterizarse como fervorosamente propagandística con los pulpitos como nichos de simbologías y discursos cargados de ideología política que daban cuenta de una Iglesia que, al morir el siglo XIX, era la ganadora con la regeneración de la mano de las elites conservadoras con las que terminaron, como lo hicieron con la procesión, ahora fiesta nacional solemne del Corpus Christi: “Que las autoridades civiles y militares encabezadas por el presidente de la república se hicieran presentes bajo el palio sin excepción alguna en el imponente desfile” (Misión Colombia, 1988, p. 237).

Tal proceso dejó al país reformas de carácter conservador en lo administrativo por medio del fortalecimiento de poder ejecutivo; generó un Estado centralista religioso devolviendo privilegios a la Iglesia católica en respuesta al federalismo y la laicización propuesta y defendida con violencia por gobiernos liberales, otorgando a



la jerarquía eclesiástica la capacidad indiscutible de ejercer poder teológico, moral y político (Gómez, 2016), similar al del periodo colonial cuando la iglesia fue la institución más poderosa después de la Corona (Abel, 1987).

El dominio de la instrucción pública a todo nivel garantizó la producción de textos que consolidaron interpretaciones históricas de corte moralista, sectario y excluyente, como rasgos de ficción y acción de la alianza Iglesia-Estado. Un orden político-religioso que condicionó la organización de las estructuras y jerarquías sociales y políticas como determinantes en la construcción y fortalecimiento del Estado-nación (Bastian, 2005; Santamaría, 2013).

En este contexto, y con el nacimiento de la Academia de Historia Nacional, la ficción social que configuró el relato de país de los colombianos por más de un siglo vino de la pluma de sacerdotes católicos que educaron niños y jóvenes con la idea de un país que no existía. Pues se trataba de una nación de indios, liberales, negros, mujeres y diferentes credos religiosos en formación, contrarios o perjudiciales a la moral cristiana. La Iglesia católica era el factor fundamental de cohesión social y la ley, la política, la educación y la ética pasaron a definirse por principios católicos.

La religión católica permeó todos los ámbitos de la vida social, con un marcado carácter conservador, en los cuales la desobediencia y la rebelión política se consideraron actos anárquicos y herejes y la política trató de ser sustituida por actos morales (Abel, 1987; Urrego, 1997); el paradigma de ciudadano colombiano fue erigido a partir del modelo de católico virtuoso plasmado en manuales piadosos, entre la urbanidad y el catecismo con los que aprendían a leer el mundo (Castiblanco, 2016); el liberalismo y sus ideas sobre soberanía popular y Estado laico se tornaron en símbolos de la dimensión pecadora y por tanto en enemigos comunes a la verdad y la pureza.

La Regeneración, en palabras de Urrego (1998), logró crear un mito fundacional comprendido en su carácter ficcional como un elemento que permite definir una serie de imágenes, nociones y símbolos sobre el pasado y elaborar una idea sobre la existencia de un origen y en consecuencia un destino común. Particularmente de las ideas fieles a las descendencias indígenas reales como transposición de las cortes castellanas en los mundos prehispánicos (Langebaek, 2019). La Regeneración y su proyecto de nación desde el discurso exaltó los nexos con la madre patria España en una perspectiva de artefacto cultural (Anderson, 1993) cuya lengua, religión y costumbres daban un carácter criollo/hispánico a Colombia, permitiendo perpetuar la idea de hombres ilustrados, en un país que brillaba por sus altos niveles de alfabetismo.

En este periodo se logra tejer una trama ficcional total para la sociedad a partir de la elaboración de un mitologema, que da cuerpo al mito de la Regeneración como proyecto de constitución de nación, combinando con la mitopoesis de apologías sobre:



- La fundación republicana: el catolicismo para una nación católica, donde el papel de la Iglesia católica es reivindicado como artífice de la nación y de la independencia. De ahí que los héroes se reivindicaran como enviados de Dios cuya misión fue la de liberar el pueblo oprimido.
- El orden: establecer márgenes del catolicismo mediante enemigos externos (el ateo, el comunista, el negro, el indígena, otros credos), motor en el siglo XX de la eugenesia y la hispanización que relata la manera mesiánica del sometimiento del salvajismo indígena con la llegada del español blanco católico que terminó con la idolatría y el triunfo de la verdad.

Estas maneras de construir sentidos de pertenencia y unidad nacional en los ciudadanos pasó incluso por los ejercicios de consagración al panteón católico, como la del Sagrado Corazón de Jesús entre 1890 y 1898 de la mano de la confección de templos de gran magnitud como la Basílica del Voto Nacional en el contexto de la Guerra de los Mil Días al mejor estilo de lo sucedido con el templo de Lourdes en la Guerra de las Escuelas, con la cual los conservadores como aliados de la Iglesia se consolidaron como portadores no solo de la razón política, sino de la instrucción social para guiar al país por el verdadero camino desde la fe y la moral.

Los mitos de fundación republicana y orden social fueron reforzados en la república conservadora 1905-1930 cuya ficción social dará forma a las instituciones civiles que ven sus reformas estructurales de manera incipiente en 1936 (registro civil, educación, familia, Iglesia, poderes) y que constituyen un serio problema en un país tan diverso y tensionado por la desigualdad, lo que llevó necesariamente a la actualización del mitologema y por lo tanto la ficción social en una nueva relación Iglesia-Estado con la declaración de la Constitución de 1991, cuyo preámbulo no descarta a Dios pero le abre la puerta, en su artículo 19, a varias formas de comprensión de ese ser supremo:

En ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, [...] decreta, sanciona y promulga. (Preámbulo)

Se garantiza la libertad de cultos. Toda persona tiene derecho a profesar libremente su religión y a difundirla en forma individual o colectiva. Todas las confesiones religiosas e iglesias son igualmente libres ante la ley. (Art. 19)



Estas formas de entender a Dios en la Constitución colombiana, y en otras tantas en Latinoamérica, se da en el contexto de aperturas democráticas de los años 80 y 90 del siglo pasado y ante la emergencia de un nuevo consenso internacional en el que se insta a los Estados nacionales a proteger y conceder derechos iguales a las minorías en el marco de la participación democrática. La emergencia de los derechos democráticos que incorporan a las minorías religiosas lleva a los diferentes Estados a su reconocimiento en el campo de los derechos específicos a respetar (Montero, 2012). Con ello nace el discurso del pluralismo religioso materializado en reformas a las constituciones nacionales de diferentes países (como en Colombia 1991, o en Brasil 1988) o promulgación de leyes especiales (Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, México 1992), lo que permitió que la relación no fuera más la relación Estado-Iglesia, sino Estado-religión. Dicha reciprocidad tomará un matiz de protección por parte del primero sobre la segunda, cuya plataforma de justificación fueron los artículos 18 a 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que recogen derechos de pensamiento, de conciencia, de religión y libertades políticas.

En ese sentido, de acuerdo con Moreno (2015), es posible afirmar que el secularismo, como doctrina política del Estado, no implicó necesariamente la separación entre las instituciones religiosas y las instituciones gubernamentales, y en esa tensión se generó una doble mutación en la que “por un lado, las demandas religiosas se representan en los foros de toma de decisiones y, por otro, los agentes religiosos están llamados a colaborar en la ejecución de políticas públicas” (p. 6). Lo que a su vez permite la actualización de los héroes, los relatos y los símbolos que como objetos van actualizando la ficción social a través de renovaciones del mitologema y se van transformando de acuerdo con las necesidades como la cohesión social e integración, de un país que ahora se declara pluriétnico, multicultural y que respeta la libertad de cultos, a partir de un mito que debe ser vivido y solo se vive cuando se participa en él.

En este contexto, para el caso colombiano, gracias a la revitalización política y democrática que vivió el país en los años noventa del siglo XX, las iglesias pentecostales –especialmente de corte evangélico y neopentecostal– experimentaron un fenómeno de diversificación y crecimiento acelerado, hecho que, en el marco de la nueva Constitución, trajo consigo la revisión de sus funciones sociales y políticas, conduciendo a muchas de ellas a acceder a escenarios políticos tras descubrir el potencial electoral de su feligresía, pero especialmente al encontrar en la arena política una posibilidad de ser escuchados y dejar de ser otro religioso, relegado por la Iglesia católica, y con ello lograr una nueva forma de legitimación social y con ello establecer su derecho a la existencia (Freston, 2004; Moreno, 2004; Santamaría, 2013).



En este escenario, la novedad no es en sí la emergencia de estos grupos religiosos, pues ya venían teniendo presencia a lo largo de la historia. Lo realmente novedoso radica en que su multiplicación y multiplicidad, desde mediados del siglo XX, vino acompañada de un particular interés por la aspiración a tener visibilidad política como actores que hacen política, no solo como los que, para el caso colombiano, desde el siglo XIX venían participando en política apoyando los proyectos del liberalismo radical que les permitieron hacer parte de proyectos educativos y con ello ir estableciéndose en el país con el evangelicalismo más débil entonces (Beltrán, 2004; Bidegain, 2004, 2005; Freston, 2004; Moreno, 2004; Rodríguez, 2004).

Multiplicación y multiplicidad del cristianismo evangélico y su empoderamiento político en Colombia

La llegada de las iglesias pentecostales y sus diferentes ramas –que pueden clasificarse en: protestantismo histórico, evangélico, pentecostal y neopentecostal– a América Latina data de principios del siglo XIX, como fenómeno social (Moreno, 2004; Rodríguez, 2004). Su expansión y crecimiento es posible identificarla desde los años cincuenta y ochenta del siglo XX cuando se presentó un proceso de conversión religiosa de un sector importante de la población, en el cual incidió una diversidad de factores internos y externos, altamente relacionados con el clima político de la región en el que primaban los gobiernos dictatoriales (Beltrán, 2004; Duque, 2010; Freston, 2004).

Como minorías religiosas se multiplicaron a partir del fortalecimiento organizativo y el aumento de adeptos de las diversas denominaciones gracias al liderazgo de corte carismático evidenciado en campañas de predicación, sanidad y milagros; a una desconstrucción sobre el imaginario que se tenía de ellos (fanáticos, radicales, exorcistas) y a la autonomía económica y de gestión que alcanzaron varias iglesias al generar recursos propios, tener sus propias iglesias y líderes nacionales separándose de financiadores internacionales (Beltrán, 2005).

Así, a partir de los años ochenta y noventa del siglo XX, cristianos en doce países de la región protagonizaron la presentación de candidaturas “evangélicas” en varios procesos electorales (Bastian, 2005; Freston, 2004, 2008; INCEP, 1989) favorecidos por la pérdida de legitimidad relativa de los partidos y los liderazgos tradicionales (Duque, 2010), así como el interés de estos grupos por ser escuchados y visibilizados en una sociedad que ven en decadencia (Jones y Cunial, 2012; Toledo y Castañeda, 2018; Vital y Leite, 2013).

La revalorización de la política como un campo posible y legítimo (Levine, 2006) motivó en ellos un cambio en su forma de vivir respecto a sus principios, creencias y



prácticas (años 1950 y 1960) (Bastian, 1999), creando pequeñas formaciones políticas que evolucionarían de movimientos a partidos políticos, a través de las cuales pasaron de buscar solamente la salvación personal y la construcción de la comunidad de fe, a buscar la salvación del mundo entero, develando un interés más religioso que político (Moreno, 2015), influenciado por la transformación entre religión y política tras el fin de la Guerra Fría y el impacto de la globalización en la región (Bastian, 2005) "edition": "Segunda", "event-place": "Bogotá (Colombia).

Este contexto lleva a diferentes autores a proponer los siguientes seis hechos como germen de los partidos políticos confesionales cristianos:

1. La instauración de una doctrina social de la Iglesia iniciada desde el catolicismo a finales del siglo XIX (Parker, 2012).
2. La evolución de dos corrientes que vincularon el cristianismo y la política desde la segunda mitad del siglo XX: la democracia cristiana y la teología de la liberación (Parker, 2012).
3. La muerte de Camilo Torres en 1966 que trajo consigo rechazo por grupos católicos y evangelizadores que la asociaban con el comunismo (Parker, 2012; Santamaría, 2013).
4. El aumento en la generación de corrientes protestantes y sus diferentes ramas en muchas naciones latinoamericana (Moreno, 2004; Rodríguez, 2004), favoreciendo una configuración de un evangelicalismo global (Bidegain, 2005; Chiluba, 2012; Freston, 2004) mucho más atractivo que otras profesiones de fe en tanto su producción está mucho más orientada a satisfacer las necesidades de espiritualidad y ocio de sus seguidores (Freston, 2004; Hjarvard, 2008; Parker, 2012; Regiani y Borelli, 2017), permitiéndoles una adaptación de lo secular a sus lógicas para permitir su uso y considerarlo bueno o aceptable a los ojos de Dios.
5. La afinidad entre las diferentes ramas del pentecostalismo –especialmente las evangélicas y neopentecostales– y la cultura política latinoamericana (autoritaria, estratificada, con sociedad de castas, con marginados con anonimato jurídico) que propicia un lugar ideal para las autoridades religiosas carismáticas que adaptan su discurso al contexto y necesidades de los fieles y cuyos líderes se ven como electores y potenciales elegidos (Santamaría, 2013).
6. El declive del catolicismo, caracterizado por la debilidad institucional de la Iglesia católica, la indisciplina moral entre sus líderes, la crisis de la teología de la liberación en los años ochenta –movimiento al que ciertas facciones de la Iglesia católica fue muy cercano–, el aumento de los fieles alejados y la incapacidad de competir con acciones de otras iglesias que hacen una fuerte inserción misionera y pastoral financiada por sus propios medios (Bastian, 1999; Duque, 2010; Parker, 2012).

Frente a estas corrientes regionales, la constituyente de 1991 fue el catalizador para su participación coordinada por la Confederación Evangélica en una Colombia que históricamente presenta un evangelicalismo débil (Freston, 2004). Puede destacarse también el fenómeno llamado “Concordato evangélico” durante el periodo presidencial de Ernesto Samper Pizano (1994-1998) en el cual los evangélicos lograron regulaciones sobre las relaciones entre el clero y el Estado, abriendo las puertas para la reglamentación de aspectos relacionados con la ley de libertad religiosa de 1994, a través de la cual estas comunidades lograron adquirir derechos que solo habían otorgado a la Iglesia católica y el acceso al poder político se convirtió en una nueva forma de legitimación social y con ello establecer su derecho a la existencia (Freston, 2004; Moreno, 2004; Santamaría, 2013).

Pero además, la emergencia de este tipo de movimientos políticos confesionales motivó un variado número de proyectos de ley que lograron consolidarse a través de la Reforma Política de 2003, la cual modificó el sistema electoral colombiano en lo relacionado con el establecimiento de un umbral, la cifra repartidora, el voto preferente y la determinación de listas únicas por partido (Ortega, 2012). Lo que permitió a las iglesias convertir sus movimientos políticos en partidos confesionales, en una adaptación y traductibilidad de sus prácticas religiosas culturales y morales y creencias fundamentales a la arena política, en un juego simbólico que permite actualizar el mitologema detrás de la relación Estado-religión.

Mediatización y ficción social, un estudio de caso de la fe

Las redes semióticas de un culto político confesional mediatizado

El contexto en este caso es la caracterización de la religión cristiana evangélica en Colombia participando en política, sobre la cual se hizo amplia referencia, y su evolución en marco de la mediatización de la religión y de la política entendida como la realización de muchas de las funciones sociales de estas instituciones (los rituales, la adoración, la moratoria y la celebración de todas las actividades sociales) por parte de los medios, que no se habían visto en el pasado, secularizándolas y haciéndolas más dependientes de la opinión pública (Hjarvard, 2013) que conllevan a una redefinición en los modos de hacer religión y de hacer política.

Para este análisis, se ha seleccionado el desenvolvimiento político confesional de la Iglesia Cristiana Manantial por participar en política que desde el 2016, junto con otras de la misma línea dogmática, lideraron el “No” en las elecciones al plebiscito por la paz (2016), para 2018 motivaron la formación del movimiento político Colombia Justa Libre



y en 2018 con una lista cerrada lanzaron candidatos a Cámara y Senado en todo el país, logrando el umbral de votos para convertir el movimiento en partido político.

Lo anterior lleva a que el texto seleccionado en este análisis sea el culto mediatizado entendido y analizado como un artefacto multimodal o medio semiótico electrónico (Manghi Haquin, 2013) con significaciones sociales (religión cristiana evangélica y política confesional evangélica) y rasgos materiales (video de transmisión en vivo a través de redes sociales en internet), que combina, adicionalmente, otros medios semióticos como el cara a cara y los diferentes modos o recursos semióticos posibles en las redes sociales para crear los significados.

El culto mediatizado seleccionado es el denominado “Una nación totalmente alejada de Dios”. Fue transmitido el 17 de julio de 2018, día de la segunda vuelta en las elecciones presidenciales de Colombia. Tuvo una duración de 2:06:27 y se transmitió en todas las redes sociales de la iglesia (Facebook, YouTube y Livestream).

Como pretexto, es importante señalar que el culto que se transmite es exactamente igual al que ocurre *in situ* en la iglesia. Al ser en vivo y aprovechando el formato audiovisual, la iglesia utiliza la transmisión para incluir cortinas o espacios publicitarios de las actividades que realiza. La intención de la retransmisión de estos cultos es poder llevar el mensaje de la iglesia a quienes no pueden asistir al templo en físico, y con ello ampliar el espectro de cumplimiento de la Gran Comisión.

Los actores que intervienen en los cultos son los pastores principales quienes tienen a su cargo los momentos de la liturgia y el público que interactúa con los ellos durante todo el culto. Gracias a la transmisión vía redes sociales, es posible considerar como otro actor participante de la creación del culto a los camarógrafos y al equipo de producción, que permite que se transmita en redes sociales. Adicionalmente, dado el carácter interactivo de estos medios aparecen los ciber adoradores, que interactúan el chat con el ritual *online*.

Tras la revisión y análisis del culto en su totalidad, se seleccionaron los momentos de predica y oración de intersección, momentos clave de la liturgia evangélica, como aquellos en los que puede evidenciarse una actualización del mitologema de la relación Estado-religión en Colombia.

Las temáticas principales de estos momentos fueron las elecciones presidenciales en Colombia y la intervención de Dios en ellas para favorecer los resultados esperados por la comunidad de fe a partir de la elección del candidato apoyado por la iglesia. Es importante destacar que, para este culto, previamente, a través de redes sociales y de las emisoras de radio de la iglesia, se invitó a los fieles a llevar banderas de Colombia o lucir las camisetas de la selección Colombia porque todo el culto estaría dedicado a las elecciones, identificado por la comunidad como un momento trascendental para el futuro del país, por lo que durante el culto destaca el tricolor nacional.

Las marcas semióticas en la actualización del mitologema relación Estado-religión

Temáticas. ¿Qué dice?:

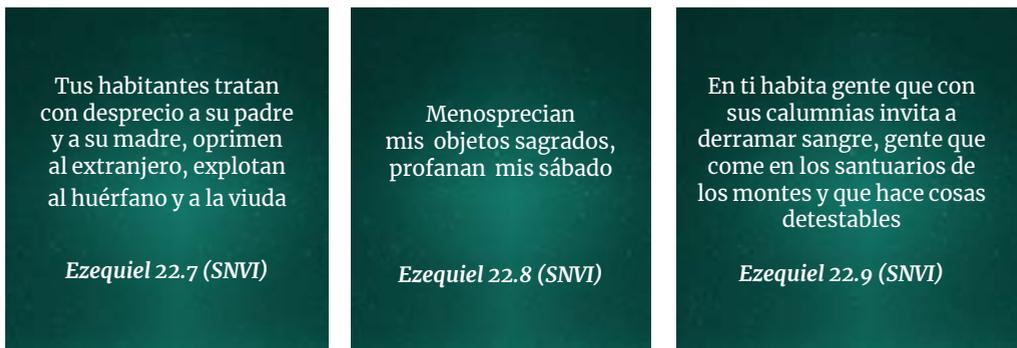
Colombia como una nación que necesita y clama al Dios evangélico

Los motivos temáticos de las oraciones de intercesión estuvieron relacionados en todo momento con el clamor a Dios por las elecciones en Colombia, para que ganara un candidato que represente los valores cristianos y con ello favorezca al país (sus principios, sus valores, sus políticas, su relación con la iglesia evangélica). Lo anterior se puede ejemplificar en fases de las oraciones de intercesión como:

- “Señor, tu mano poderosa tomará esta nación en este día”.
- “Señor, te pedimos que el hombre que tú levantes, ame la familia, ame la niñez, ame la justicia, ame tu palabra, se acerque a ti”.
- “Señor, hoy declaramos en este día de comicios que derribamos el engaño, derribamos la corrupción, derribamos toda estrategia que el enemigo quiera introducir”.
- “Nosotros como Iglesia hoy nos levantamos creyendo en tu intervención sobrenatural”.

Por su parte, la prédica tuvo el mismo tema, pero relacionado con explicaciones desde diferentes ejemplos bíblicos sobre la caída de ciudades y naciones que no siguieron los principios de Dios, señalando ejemplos actuales de países y formas de gobierno (como el comunismo) que se declaran ateos. Durante la prédica el discurso del pastor se apoyó en la proyección de textos bíblicos que podían ser leídos por todo el público, y sobre los cuales el pastor justificaba su enseñanza.

Figura 2. Textos bíblicos



Fuente: Iglesia Cristiana Manantial de Vida Eterna (2018, 17 de julio).



Los motivos de la Iglesia para proponer estas temáticas están claramente justificados en sus creencias, y en su visión de mundo, de carácter religioso. La elección incorrecta de un presidente en Colombia, que no esté en línea con los valores y principios de la comunidad de fe, es considerada una amenaza verdadera sustentada en los relatos bíblicos, cargados de estereotipos y referentes validados entre la comunidad de fe que constituyen la verosimilitud del discurso transversal al culto mediatizado al constituir “el sentido que los receptores del discurso perciben a través de la semántica y sintáctica del mismo, y por tanto dice relación con aquello que es deseable en la lógica discursiva” (Zecchetto, 2002, p. 199).

El discurso confesional-político del culto mediatizado, entretejido por las oraciones de fe y las prédicas que apelan a los mitologemas del dogma es verosímil, y por tanto la posibilidad de ser actores transformadores de la realidad política del país también lo es. En este sentido, es actualizado el modelo de colombiano del mitologema de la Regeneración, pasando de un cristiano que solo oraba y esperaba la acción de obispado y de la elite política a pasar a un cristiano que ora, cree y actúa, muy propio de la Reforma protestante que estas comunidades han introducido al país lentamente.

Un ejemplo de ello, adicional al analizado pero relacionado con él, se puede ver en las diferentes jornadas de oración en las cuales los fieles de la Iglesia Manantial realizaron previamente al plebiscito por la paz, pidiendo a Dios que el resultado fuera el triunfo del “No”. Durante 100 días previos a la votación por el plebiscito la comunidad religiosa se reunió constantemente en oración citando versículos bíblicos relacionados con el poder de Dios, se daban profecías sobre el futuro del país, se contaban cronológicamente los resultados de negociaciones de paz en el país en otros lugares del mundo y se rememoraban otras jornadas de oración similares donde la comunidad había pedido algo particular a Dios y Él había cumplido. Una vez se conoce el resultado de las elecciones, la comunidad se reúne nuevamente para celebrar el triunfo del “no” y atribuye al poder de la oración la victoria. Acciones que además llevaron al entonces presidente Santos a reunirse con sus más altos líderes para explicarles la situación y llegar con ellos a un convenio en relación con la revisión a los acuerdos (Cosoy, 2016; Semana, 2016).

La relación entre el sentido que otorga esta comunidad a la oración – abre las puertas del cielo y todo lo que se pida a través de ella es concedido a los hijos de Dios –, la atribución y asociación del triunfo del “no” como testimonio del poder divino y todo el andamiaje histórico y discursivo que se construye en torno a otros sucesos políticos y a las profecías dadas por Dios sobre ellos, termina construyendo un hecho en la frontera entre lo ficcional (poder de Dios) y lo factual (resultado de las elecciones) que además termina motivando a seguir repitiendo estas jornadas por parte de la comunidad religiosa para obtener otras victorias (elecciones a Cámara, Senado y presidenciales con la postulación y creación de un nuevo partido político evangélico y el apoyo al candidato



presidencial, para aquella época, de Iván Duque, identificado como un hombre que respeta los principios de Dios, y que finalmente es elegido presidente).

Retóricas. ¿Cómo lo dice?

El discurso del culto pentecostal está lleno de un metalenguaje que combinó de forma sutil elementos de la religión cristiana pentecostal (gestos, citas bíblicas, alegorías a historias o citas bíblicas) y de la política (referencias a instituciones –Senado, Cámara, Consejo– e instrumentos –voto, elecciones, representatividad política– de la política). De tal forma que se evidenció el juego simbólico entre los lenguajes de estas dos instituciones, con fines expresivos y persuasivos, al buscar convencer al público de adoptar un punto de vista en particular valiéndose de hechos investigados (los relatos bíblicos sobre países y personajes alejados de Dios) para respaldar su opinión respecto a una idea de nación evangélica y evangelizadora que fue posible gracias a la libertad de cultos que permite la Constitución de 1991.

El discurso del culto mediatizado está cargado de figuras retóricas por parte de los pastores, como locutores/enunciadores principales del discurso, que llegaban a los fieles quienes eran los receptores, pero a la vez se convertían en locutores al repetir lo dicho por los pastores en los momentos de oración, por el grupo de alabanza que por momentos también jugó el rol de locutor.

Las principales figuras retóricas identificadas en los fragmentos de discurso oral del culto que destacaron y que facilitan la actualización del mitologema en la relación Estado–religión son:

- Metáfora: trasladando el significado de personajes y relatos bíblicos al contexto colombiano, a las elecciones o a las características que debía tener el futuro presidente de Colombia. Es la figura más usada por los pastores porque el lenguaje del relato bíblico hace parte de la cosmovisión de los creyentes y es de fácil reconocimiento y recordación para ellos. Además, apelan al valor sentimental y emocional otorgado por los fieles pues usarlos en un discurso los remite a la palabra escrita y creada por Dios, la Biblia, que es su manual de comportamiento. Con esta figura, los nuevos héroes de la nación serán aquellos que reflejen características de los apóstoles, los profetas o Jesucristo en su accionar.
- La alusión: especialmente dirigida a la importancia de las elecciones presidenciales en Colombia (como parte del ejercicio de un país democrático), al poder de



Dios, a personajes importantes de la biblia y características del país de Colombia identificándolo como un país sobre el cual está la bendición de Dios.

- Alegoría: siempre en clave de expresar con ideas abstractas, basadas en relatos o personajes bíblicos, características del futuro presidente que debería tener el país o las consecuencias de ciudades, países o personajes que desconocieron los principios o valores cristianos para gobernar.
- Antítesis: como pudo evidenciarse cuando se oró por las elecciones en Colombia y en Venezuela en señal del país al que se puede llegar a ser en caso de no elegir bien, construyendo así una idea no muy novedosa de enemigo interno (el socialismo), pero actualizando con un hecho fáctico (la crisis en Venezuela asociada al comunismo donde la Iglesia evangélica no se movió políticamente para detenerlo).

Por su parte, la figura que más resaltó desde la retórica visual fue la metonimia, reemplazo de un elemento por otro diferente (Zyan, 2016) como lo ilustraron las imágenes usadas para representar a Colombia y los motivos por los que estaba orando la iglesia, presentadas en el análisis de la prédica del culto seleccionado, apoyadas por el juego de planos medios y primeros de las cámaras que permite el culto mediatizado, como se ilustra a continuación:

Figura 3. “Cada vez que usted ve esta bandera piensa en Colombia”



Fuente: Iglesia Cristiana Manantial de Vida Eterna (2018, 17 de julio).

Es la frase que enuncia el pastor mientras sostiene la bandera, creando una clara relación de identidad con la nacionalidad de sus fieles, no actualiza el símbolo patrio, pero al ponerlo y llevarlo al pulpito de la iglesia, el lugar santísimo desde donde se

predica la palabra de Dios, enviste inmediatamente la bandera de un carácter sagrado que requiere cuidado, protección y por el que se debe pelear, en este caso, en las urnas.

Figura 4. “Colombia tierra de músicos”



Fuente: Iglesia Cristiana Manantial de Vida Eterna (2018, 17 de julio).

El pastor enuncia esta frase mientras sostiene la estatuilla de un acordeón para representar que Colombia es tierra de músicos, teniendo en cuenta que el acordeón es un instrumento relacionado con la música colombiana (especialmente el vallenato). Enuncia la frase: “Si Colombia gira sus ojos a Dios, no solo será tierra de músicos, sino que será tierra donde se alabará a Dios”, haciendo alusión a lo que pasará si un gobierno de bases o principios cristianos gobierna el país resaltando entre sus fieles que la música es creación de Dios, por lo que el pastor dice que si se vuelve a Dios (esta última frase metáfora que reemplaza conversión al cristianismo) la música será para agradecer, alabar y exaltarle dejando las letras que reflejan antivalores, aunque sean producto cultural.



Figura 5. “La iglesia está orando para que haya familias que amen al señor Jesús”



Fuente: Iglesia Cristiana Manantial de Vida Eterna (2018, 17 de julio).

Frase que conecta oraciones de intercesión previas en el culto en las que se pide que el próximo presidente respete la familia (nuclear, de acuerdo con los principios cristianos). Es claro que esta imagen y la estatuilla usada por el pastor para representar a la familia es la misma familia nuclear, sobre la cual se espera se sostenga la sociedad colombiana.

Figura 6. “La iglesia está orando para que el próximo presidente impulse la educación”



Fuente: Iglesia Cristiana Manantial de Vida Eterna (2018, 17 de julio).

Con el uso de las figuras toga y birrete propios del contexto educativo, además de valerse de la metonimia, el pastor crea una alusión con la frase que reemplaza decir

que es un deseo de la iglesia que la educación sea mejorada en el próximo gobierno, cambiando el paradigma de una nación no letrada de la Regeneración a una donde se espera existan profesionales que alaben a Dios, que sirvan a la iglesia, pero que estén a la altura de los conocimientos y actualidad científica para representar a la iglesia y a la nación en cualquier esfera e institucional social (ej. en la política).

Figura 7. “La iglesia está orando para que en el próximo gobierno Dios esté presente”



Fuente: Iglesia Cristiana Manantial de Vida Eterna (2018, 17 de julio).

Con esta frase y la presentación de una figura a escala del arca de la alianza, el pastor quiere simbolizar la unión con Dios del futuro presidente. Cabe recordar que el arca de alianza guardaba las Tablas de la Ley, el maná y la vara de Aarón, evidencia de una relación entre lo sagrado y la organización política del pueblo judío tras dejar Egipto.

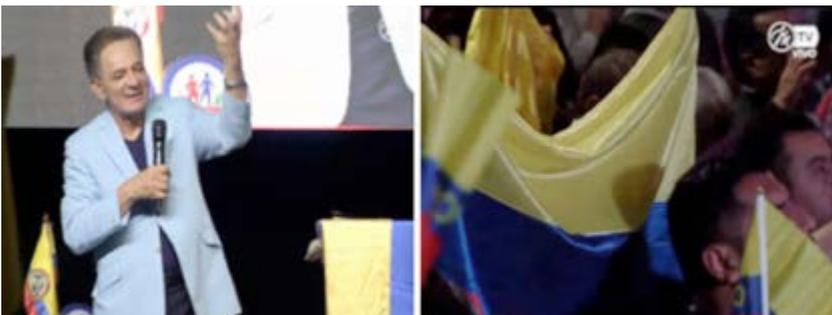
Tras la presentación de las figuras el pastor crea un circunloquio, que consiste en expresar mediante un rodeo lo que puede decirse de forma más breve (Zyan, 2016) con la enunciación de las siguientes frases dentro de la oración de intercesión que es acompañada por planos de cámara que enfocan la bandera de Colombia, los files con sus camisetas de fútbol tricolor y carteles del partido de la iglesia que hay en el público, que en combinación reflejan las expectativas de la relación Estado-religión de la comunidad de fe una vez su candidato gane las elecciones presidenciales y que pueden explicarse:

- “Que los pastores en estos cuatro años no sean vistos como cosa rara [...] La iglesia no sea mirada como el estorbo, los que no sirven, los que no piensan”. En esta fase hay una alusión tácita al actor político en el que esperan constituirse luego de pasar muchos años satanizando ciertas esferas del mundo fuera de la cristiandad (ej., la política).



- “Haz que la iglesia entienda los momentos que vivimos, que no se duerma en la indiferencia [...] Señor de los Cielos que la iglesia esté despierta, vigilante, que sea como Ezequiel”. Aquí el pastor hace una perífrasis cuando dice “Señor de los Cielos” para referirse a Dios; la etopeya para describir las características y carácter que debe tener la Iglesia y se vale en reforzarlas haciendo alusión a Ezequiel, profeta hebreo al que se atribuye la redacción del libro homónimo del Antiguo Testamento. Según el relato bíblico, cuando el rey babilónico Nabucodonosor destruyó Jerusalén, Ezequiel siguió a sus habitantes en su exilio a Babilonia, convirtiéndose en un héroe de la biblia por liderar y libertar al pueblo de Dios.
- “Padre perdona a Colombia, perdona los abortos, el pecado, la maldad”. Polisíndeton con el que se refuerza el deseo de la Iglesia de que Dios se lleve todo lo malo y traiga bendición al país, y haber estado orientada por muchos años a un Dios que no era el verdadero (ej., el católico).
- “Cerramos la puerta al socialismo castro-chavista en esta nación”. El socialismo y el comunismo usualmente considerado enemigo del cristianismo por experiencias como la de la URSS donde fueron perseguidos pastores cristianos.
- “Te pido Padre que nos des dentro de 4, 8 o 12 años un hombre o una mujer que tenga temor tuyo completo y verdadero, para que este país camine hacia lo tuyo”. Creación de una metáfora para decir que el anhelo de la Iglesia es que el próximo presidente sea cristiano, sabiendo que en la segunda vuelta en 2018 a la presidencia de Colombia estaban participando los candidatos Iván Duque y Gustavo Petro, y que ninguno de ellos es cristiano.
- “Amados cuando caiga la tarde, tendremos buenas noticias”. Metáfora que reemplaza decir que cuando se haga el escrutinio de votos saldrá elegido presidente el candidato que apoya la Iglesia (en este caso Iván Duque, hoy presidente de Colombia) y que se dice por fe. Creencia en la que todo lo que se declara se cumple por el poder de Dios, aunque no haya pasado.

Figura 8. Culto de la Iglesia Cristiana Manantial de Vida Eterna



Fuente: Fuente: Iglesia Cristiana Manantial de Vida Eterna (2018, 17 de julio) y Colombia Justa Libres (2021).



Enunciativas. ¿Quién dice algo?

Desde la enunciación –el pastor como locutor/enunciador del discurso– el fiel que repite la oración se convierte en locutor, pero la internaliza como receptor, y el camarógrafo le imprime su visión desde los planos de la cámara para luego transmitirla vía redes sociales. Son ciudadanos religiosos (Habermas, 2005; 2015) que, aunque debería hacer uso de la razón pública para entrar al área política, están jugando el juego de la política confesional mediatizada y sobre su visión de mundo tomarán decisiones en las urnas.

A lo largo del análisis fue posible identificar formas muy particulares en que los distintos enunciadores/locutores de la oración se hicieron presentes (deícticos), y fue a través de llamarse a todos “Iglesia” y decir siempre “Padre” refiriendo tácitamente que ellos son “hijos de Dios”, en este caso los colombianos asistentes y espectadores del culto. Una forma adicional estuvo en el marcado uso de primera persona en las frases “yo te pido” o de primera persona del plural “nosotros te pedimos como tu Iglesia”, que dejó claro que la oración de intercesión es enunciada por los fieles, que practican la religión y hacen parte activa de la comunidad. Dejando en evidencia que quienes podrían cambiar el rumbo de la nación son los evangélicos.

Para cerrar, quizás valga la pena destacar que quienes son los locutores/enunciadores principales de las oraciones son los pastores líderes, que tienen una distinción y una cierta autoridad dentro del público de fieles que les permite tener este “privilegio” de dirigir la oración, que de acuerdo con Burgos (2015) les da autoridad también sobre los fieles quienes terminan aceptando sus opiniones sobre cuestiones políticas como propias, al considerarlos hombre dirigidos e ilustrados por Dios, quienes están facultados para orientar los caminos de la política nacional.

Conclusiones

Gracias a la revitalización política y democrática que vivió el país en los años noventa del siglo XX, las iglesias evangélicas experimentaron un fenómeno de diversificación y crecimiento acelerado, hecho que, en el marco de la nueva Constitución, trajo consigo la revisión de sus funciones sociales y políticas, conduciendo a muchas de ellas a acceder a escenarios políticos tras descubrir el potencial electoral de su feligresía, abriendo las puertas para la reglamentación de aspectos relacionados con la ley de libertad religiosa de 1994, a través de la cual estas comunidades lograron adquirir derechos que solo habían otorgado a la Iglesia católica y el acceso al poder político se convirtió en una nueva



forma de legitimación social y con ello el establecimiento de su derecho a la existencia (Freston, 2004; Moreno, 2004; Santamaría, 2013).

En este contexto de finales de siglo XX, el campo político se pluralizó y estos nuevos actores entraron a la arena política para participar y buscar la representación. Además, la lucha por la libertad religiosa sigue viva pues, aunque existe un nuevo orden legal que desde el papel la garantiza, la cultura del país obstaculiza en muchas formas el pleno reconocimiento de la diversidad (Munévar, 2005).

Aunque el Estado es constitucionalmente declarado laico y reconoce la libertad de cultos, al verse como protector de la libertad de culto necesariamente entra en relación con las diferentes creencias religiosas que existen en el país. En tanto hay creencias más fuertes que otras, que se convierten en modo de existencia y de actuación en el mundo para sus feligreses que a la vez son ciudadanos, el Estado se ve en la necesidad de interactuar con las diferentes denominaciones e iglesias pues en ellas, además, hay un potencial electorado y movimiento con capacidad de decisión y participación democrática.

En la trayectoria de la creación del Estado laico colombiano, la separación de una creencia en Dios tan solo fue un proyecto de pocos, ni siquiera los liberales radicales lograban abandonar el amparo del ser supremo y de ahí que no se concretó, toda vez que la religión como institución social ecuménica permite la cohesión y con ello el control de las instituciones estatales y la naturalización de las costumbres que admiten que exista un orden hegemónico con relación a la participación política y a la democracia.

El escenario de disputa discursivo en la posesión de las almas históricamente no se centró solo en los templos, sino en las escuelas, al ser dispositivos del orden social fueron enfocadas como el primer derrotero de una conquista espiritual. En este sentido, el poder de la palabra y la comunicación en las comunidades cristianas pasó a ocupar el ejercicio del poder católico instruccional, ya que a través de la mediatización dichos cultos llevaron a cabo las pretensiones de dominio y de expansión que el culto de la Iglesia católica logró mediante su fusión con los poderes militares y civiles en el marco de la evangelización.

Los cultos mediatizados aparecen como estrategia medial en la cual las comunidades evangélicas la validan desde los dogmas de sus creencias y ritos, sus posiciones y opiniones políticas, medio a través del cual logran traducir elementos de la política laica al lenguaje religioso y usar elementos del lenguaje religioso en la arena política para construir opinión pública.

A su vez, este juego simbólico enviste prácticas del campo político (ej., el clientelismo) de sus creencias. De esta forma, alcanzar beneficios para un partido político confesional evangélico de parte del Estado o que un político laico obtenga beneficios por adscribirse o llegar a un acuerdo de valores con una comunidad evangélica, no es visto como una traición a la fe sino como un impuesto que el “poder mundano” paga a la ver-



dadera; o como el acercamiento a una comunidad que estaba en deuda de ser escuchada en el segundo caso, lo que a todas luces sacraliza (otorga respeto por ser ofrenda a Dios) y legítima (de acuerdo con el derecho a la participación política) una relación clientelar entre políticos confesionales y políticos laicos. Dando cuenta de la acción de las prácticas clientelistas en términos de la obra espiritual para dar un criterio de verdad y honorabilidad a las acciones.

Referencias

- Abel, C. (1987). *Política, Iglesia y partidos en Colombia: 1886-1953*. Universidad Nacional de Colombia.
- Agamben, G. (2008). *El reino y la gloria*. Adriana Hidalgo Editora.
- Anderson, B. (1993). *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. Fondo de Cultura Económica.
- Bastian, J. P. (1999). Los nuevos partidos políticos confesionales evangélicos y su relación con el Estado en América Latina. *Revista Estudios Sociológicos de El Colegio de México*, 17(49), 153-173.
- Bastian, J. (2005). Pentecostalismos latinoamericanos. Lógicas de mercado y transnacionalización religiosa. En A. Bidegain y J. Demera (Comps.), *Globalización y diversidad religiosa en Colombia* (pp. 323-341). Universidad Nacional de Colombia.
- Beltrán, W. M. (2004). Evangelicalismo y el movimiento pentecostal en Colombia en el siglo XX. En A. Bidegain (Ed.), *Historia del cristianismo en Colombia. Corrientes y diversidad* (pp. 451-480). Taurus.
- Beltrán, W. M. (2005). La diversificación del cristianismo en Bogotá. En A. Bidegain y J. Demera (Comps.), *Globalización y diversidad religiosa en Colombia* (pp. 257-291). Universidad Nacional de Colombia.
- Berger, P. y Luckman, T. (1996). *La construcción social de la realidad*. Amorrortu.
- Bidegain, A. M. (2004). Introducción. En *Historia del cristianismo en Colombia. Corrientes y diversidad* (pp. 9-22). Taurus.
- Bidegain, A. M. (2005). Introducción. En A. Bidegain y J. Demera (Comps.), *Globalización y diversidad religiosa en Colombia* (pp. 13-27). Universidad Nacional de Colombia.
- Burgos, M. (2015). *La influencia de las prácticas y creencias religiosas de la Misión Carismática Internacional de Bogotá en el proceso de toma de decisiones electorales de sus feligreses (2010-2014)* (Tesis de pregrado). Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia.



- Castiblanco, A. (2016) Lectores y cultura popular: el almanaque pintoresco de Bristol y otros almanaques del siglo XX y principios del XXI. *Revista de Estudios Colombianos*, (48), 61 -72
- Castiblanco, A. (2019). Ciudad y cine: un lenguaje cultural que consolida ficciones, memorias y realidades urbanas en el tiempo. *Esfera*, (9), 117-120
- Cosoy, N. (2016). ¿Por qué Santos madrugó a reunirse con los 14 pastores cristianos después del triunfo del No? *Las2orillas*. <https://www.las2orillas.co/por-que-santos-madrugo-a-reunirse-con-los-14-pastores-cristianos-despues-del-triunfo-del-no/>
- Chiluwa, I. (2012). Online Religion in Nigeria: The Internet Church and Cyber Miracles. *Journal of Asian and African Studies*, 47(6), 734-749. <https://doi.org/10.1177/0021909611430935>
- Díaz, A. (2003). Una discreta diferenciación entre la política y lo político y su incidencia sobre la educación en cuanto a la socialización política. *Reflexión Política*, (5). <https://www.redalyc.org/pdf/110/11000904.pdf>
- Duque, J. (2010). Las comunidades religiosas protestantes y su tránsito hacia lo político-electoral en Colombia, 1990-2007. *Revista Mexicana de Sociología*, 72(1), 73-111.
- Freston, P. (2004). *Evangelicals and politics in Asia, Africa and Latin America*. Cambridge University Press.
- Freston, P. (2008). *Evangelical Christianity and Democracy in Latin America*. Oxford University Press.
- García, M. (1981). *Mito y actitud mítica en el campo política*. http://www.urru.org/papers/antiores_varios/El_Mito_Garcia_Pelayo.pdf
- Gómez, E. (2016). Curiosidades y más que curiosidades de la Regeneración. *Revista Credencial*. <http://www.revistacredencial.com/credencial/historia/temas/curiosidades-y-mas-que-curiosidades-de-la-regeneracion-0>
- Habermas, J. (2005). La religión en la esfera pública. En *Entre naturalismo y religión* (pp. 121-158). Paidós.
- Habermas, J. (2015). Política y religión. En *Mundo de la vida, política y religión* (pp. 205-278). Trotta.
- Hjarvard, S. (2013). *The mediatization of culture and society* (1.a ed., Vol. 1-1). Routledge.
- Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP). (1989). *Partidos demócratas cristianos de Centroamérica. Plataformas programáticas 1989*. INCEP.
- Jones, D. y Cunial, S. (2012). Derrota parlamentaria y reposicionamiento político de actores religiosos: El rechazo de la federación Alianza Cristiana de Iglesias Evangélicas de la República Argentina (ACIERA) a la ley de matrimonio igualitario. *Sociedad y Religión*, 22(37), 85-122.



- Kress, G., Leite-García R. y Van Leeuwen T. (2001). Semiótica discursiva. En T. Van Dijk (Comp.), *El discurso como estructura y proceso* (pp. 373-416). Gedisa.
- Langebaek, C. (2019). *Los muiscas. La historia milenaria de un pueblo chibcha*. Debate.
- Lesmes, M. (2011). El poder del discurso religioso en la guerra de los supremos. *Revista Latinoamericana de Ensayo Crítico*. <http://critica.cl/historia/el-poder-del-discurso-religioso-en-la-guerra-de-los-supremos-colombia-1837-1842>
- Levine, D. (2006). Religión y política en América Latina. La nueva cara pública de la religión. *Sociedad y Religión*, 18(26), 7-29.
- Manghi, D. (2013). Representación y comunicación del conocimiento en la Educación Media: análisis multimodal del discurso de materiales utilizados para la enseñanza escolar de la historia y de la biología. *Onomázein*, (27), 35-52.
- Misión Colombia. (1988). *Historia de Bogotá* (Tomo II). Villegas Editores.
- Montero, P. (2012). Controversias religiosas e esfera pública: Repensando as religiões como discurso. *Religião & Sociedade*, 32(1), 167-183.
- Moreno, P. (2004). Protestantismo histórico en Colombia. En A. Bidegain (Ed.), *Historia del cristianismo en Colombia. Corrientes y diversidad* (pp. 421-449). Taurus.
- Moreno, P. (2015). *Participación política e incidencia pública de las iglesias no católicas en Colombia 1990-2010*. <http://bibliotecadigital.univalle.edu.co/handle/10893/8421>
- Munévar, J. (2005). La libertad religiosa en Colombia. Orígenes y consecuencias. En A. Bidegain y J. Demera (Comps.), *Globalización y diversidad religiosa en Colombia* (pp. 247-256). Universidad Nacional de Colombia.
- Ortega, B. (2012). Lo imposible es real: apuntes en torno a la participación del MIRA en el campo político colombiano. En C. Parker (Ed.), *Religión, política y cultura en América Latina. Nuevas miradas* (pp. 147-165). Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile.
- Parker, C. (2012). *Religión, cultura y política en América Latina: Nuevos enfoques*. Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile.
- Regiani, H. y Borelli, V. (2017). Memetizing and mediatizing: Memes as an evangelical discursive strategy. *ESSACHESS - Journal for Communication Studies*, 10(2), 9-31.
- Rodríguez, J. (2004). Primeros intentos del establecimiento del protestantismo en Colombia. En A. Bidegain (Ed.), *Historia del cristianismo en Colombia. Corrientes y diversidad* (pp. 287-320). Taurus.
- Santamaría, J. (2013). *Religión y política en Colombia: la transformación de líderes religiosos en líderes políticos después de la Constitución de 1991* (Tesis de maestría). Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia.



- Semana. (2016). *Cristianos: La otra silla de la negociación*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/cristianismo-se-suma-a-la-nueva-mesa-de-negociacion-de-los-acuerdos-de-paz-con-las-FARC/498457/>
- Semana. (2016). *Triunfo del No: l poder de los cristianos*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/cristianos-evangelicos-inclinaron-la-balanza-con-su-no-en-el-plebiscito/498230>
- Toledo, D. y Castañeda, M. (2018). Dios En el micrófono: radio cultural vida en Ocosingo, Chiapas. *Revista Cultura y Religión*, 12(1), 115-132.
- Urrego, M. (1998). Mitos fundacionales, reforma política y nación en Colombia. *Nómadas*, (41), 10-18.
- Urrego, M. (1997). *Sexualidad, matrimonio y familia en Bogotá 1880- 1930*. Ariel.
- Van Dijk T. (2009). *Discurso y poder*. Gedisa.
- Vital, C. y Leite, P. (2013). *Religião e política: Uma análise da atuação de parlamentares evangélicos sobre direitos das mulheres e de LGBTs no Brasil*. Fundação Heinrich Böll.
- Zecchetto, V. (2002). *La danza de los signos. Nociones de semiótica general*. Ediciones ABYA-YALA.
- Zuleta, R. (2013). *Territorio y catolicismo en Colombia: Antioquia (siglos XVII – XX)*. Universidad Nacional de Colombia.
- Zyan, J. (2016). *Figuras retóricas de la imagen y del discurso*. <https://jadedzyan.wordpress.com/2016/05/10/figuras-retoricas-de-la-imagen/>



Capítulo cuatro

La homogenización
como principio del derecho.
Una mirada a 30 años
de la Constitución de 1991





Capítulo 4

La homogenización como principio del derecho. Una mirada a 30 años de la Constitución de 1991

*Luisa Fernanda Rairan Parada**
*Camilo Ernesto Villegas Rondón***

Introducción

Con ocasión al trigésimo aniversario de la Constitución en Colombia recobra relevancia analizar los avances y retrocesos frente al reconocimiento y materialización del pluralismo jurídico, teniendo presente que en este escrito se defiende de la homogenización como uno de los principios rectores utilizados por las hegemonías globales y locales, para ejercer control sobre la periferia.

* Abogada de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca y especialista en Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Colombia. Estudiante del Máster en Estado de Derecho Global y Democracia Constitucional de la Universidad de Génova y la Universidad de Girona.

** Abogado y especialista en Instituciones Jurídico Penales, egresado de la Universidad Nacional de Colombia. Docente catedrático del programa de Relaciones Económicas Internacionales de la Fundación Universidad Autónoma de Colombia, estudiante del Doctorado en Derecho de la Universidad de Baja California y de la Maestría en Ciencias Penales y Forenses de la Fundación Universidad Autónoma de Colombia.



En ese sentido, y debido a la historia de colonización que ha marcado el devenir de los países del sur, dentro de los que se encuentra Colombia, es necesario: 1. Reconocer, mediante el uso de la *posabismalidad*, la existencia de principios colonizadores que han sido implantados en las culturas no hegemónicas con el objeto de influenciar el desarrollo social, político, jurídico y económico; 2. Entender, a propósito del *constitucionalismo como cultura*, que la constitución y los procesos constitucionales que la preceden deben ser producto del sentir de los pueblos y que en virtud de ello, están en un proceso de construcción dinámico; 3. Reivindicar y materializar el *pluralismo jurídico y cultural* buscando el reconocimiento y materialización de la diferencia al interior de las formas de organización locales, en contraposición a la apuesta homogenizante que emana desde una perspectiva global; y 4. Analizar, en Colombia, los avances y retos que han marcado la apuesta por formas alternativas para la materialización del derecho.

Así las cosas, desde el uso de la metodología cualitativa, el diseño teórico-documental y el método deductivo; este trabajo se constituye en una aproximación de estudio constitucional a propósito de analizar de forma crítica la homogenización como un principio del derecho que deviene de las lógicas *euroamericanas*; dar una mirada a la forma en la que fue implementado dicho principio en el sur global entendiendo que dicha imposición ha permanecido en el tiempo; acudir al análisis crítico a partir del uso de tres herramientas para una comprensión decolonial del mencionado principio y, finalmente, entender los avances y retrocesos en Colombia a propósito de apuesta por un derecho descolonizado y desde abajo.

La homogenización como principio del derecho: una mirada a los rasgos de los países del norte global

El derecho se reviste de una visión dicotómica al considerar que la homogenización es uno de sus principios reguladores, pues con esta mirada es posible entenderlo como una herramienta que históricamente ha estado dotada de funciones homogenizadoras y homogenizantes.

La primera forma adquiere sentido al entender el derecho como aquella disciplina que regula el accionar humano y que ha sido utilizada como una herramienta que busca el orden mundial a partir de la tautología del Estado-nación naciente en Europa a efectos de monopolizar el uso de la fuerza y lograr la consolidación de un sistema jurídico unificado no solo en su territorio, sino a lo largo del mundo, teniendo que para ello la tradición europea ha sido universalizada bajo tres vectores que interactúan entre sí (el derecho romano, pensamiento cristiano y derecho germánico) (Ardila, 2018), debido a

que gozan de la misma pretensión homogenizadora desde tres frentes que, pese a que se han presentado como diferentes, encuentran un punto común en la idea de lograr el poder: la idea de una cultura universal que deviene de Roma, la religión y la tradición germánica.

Aunado a lo anterior, también es pertinente mencionar que la formación de los Estados en Norteamérica se realizó a partir de las constituciones entendidas como documentos con un carácter superior y unificador de la cultura que buscaban lograr la expansión territorial (Clavero, 2017), idea que se ha mantenido vigente y que ha retomado fuerza en el marco de las crisis sociales, políticas y económicas de los países del sur global.

Bajo esa misma línea argumentativa, es de mencionarse que incluso constituciones como la Cádiz optaron por esa perspectiva homogenizadora sin desconocer, desplazar o eliminar culturas diferentes a las dominantes tal y como ocurrió en Norteamérica, pues España se ocupó del reconocimiento de las comunidades indígenas pero en términos de subordinación (Clavero, 2017), apuesta que permitió dar una mirada diferente a las prácticas coloniales debido a las ventajas utilitaristas que podrían obtenerse desde esta concepción. No es en vano que en la actualidad esa práctica colonizadora siga vigente y se haya extendido a otras características que diferencian los grupos poblacionales (género, etnia, sexo, etc.), pues basta ver el trabajo que realizan los migrantes africanos o suramericanos en el norte global.

De este modo, puede decirse que la función homogenizadora del derecho tiene un origen *euroamericano* y que de cualquier modo está ligada de forma directa con la mirada homogenizante, pues esta última nace en los cimientos que deja la anterior en documentos o tradiciones normativas y tiene lugar en el desarrollo de la política hegemónica liberal a propósito de la comprensión del derecho como el conjunto de facultades de las que goza un sujeto determinado, dejando claro que es esta misma función aquella que determina quién tiene la titularidad de dichas facultades¹ y quién no es merecedor de estas.

Al respecto, es evidente que “sujeto constitucional no lo era ni el esclavo, ni el emancipado, ni el trabajador dependiente, ni el inmigrante endeudado, ni la mujer, ni el menor, ni el indígena” (Clavero, 2017, p. 25). Esa misma situación puede traslaparse para quienes actualmente viven en países periféricos y se han visto obligados a implantar las formas jurídicas que buscan la homogenización global, pues la determinación de quien ostenta o no los derechos se ha fortalecido con la idea de considerar a los ciudadanos mundiales como de primera, segunda y tercera clase.

1. En principio, en cabeza del colonizador y luego aquellas personas que se someten a sus reglas.



Por lo anterior, es claro que el derecho ha fungido como legitimador de este tipo de prácticas teniendo que la pureza y autonomía que se predica de él quedan desdibujadas. Además, que su contenido depende de quién lo dice, es decir, de quien tiene aquella facultad de hacer las normas o reglas que gobiernan la vida de los sujetos y, que su aplicación tiene relación directa con el concepto de clase al que se ha referido Bourdieu (2001) como *una dominante* y *una dominada*, donde la primera tiende a imponer la legitimidad de su actuar a través de poderes simbólicos que sirven a sus intereses, imponiendo la visión del mundo social, político e ideológico a través de la regulación de la vida cotidiana de los sujetos y, por otro lado, se encuentra la clase dominada que deben someterse consciente o inconscientemente al poder de quien se impone.

De este modo, la materialización del derecho cuenta con cómplices para su ejercicio y aplicación, pues quien lo ejerce acriticamente termina siendo “un guardián hipócrita de la hipocresía colectiva”, que bajo el culto y respeto por lo universal contribuye a la generación de injusticias sociales (Bourdieu, 2016). Las cuales aportan de manera significativa al fortalecimiento del Imperio (Negri y Hard, 2011) debido a que se apoderan de los campos de la vida humana a partir de la biopolítica y se van haciendo más fuertes con el paso del tiempo porque aprovechan las crisis generadas en los países periféricos para consolidar y crear nuevas relaciones de poder que se superponen con la cotidianidad de las personas, con su identidad, su cultura y sus saberes.

La homogenización como principio ha surtido cambios con el pasar del tiempo, sin embargo, la pretensión última continúa siendo la colonización ya no necesariamente de territorios ni bajo la premisa del uso de violencias legales pero ilegítimas como se evidenció históricamente; pues ahora, los colonos utilizan *otros espejos*, que aun cuando no dejan de ser violentos están revestidos de dos componentes que a la luz de las formas jurídicas y sociales son esenciales: legalidad y legitimidad, las cuales son dadas por quienes ostentan el poder hegemónico y salvaguardadas por quienes fungen como cómplices de estos.

Con todo, una vez realizado un acercamiento al estudio de la homogenización como principio del derecho naciente en los dos primeros milenios, pero aún vigente, se hace necesario dar una mirada a la forma en la que ha sido vista dicha implantación desde los países del sur global.

La homogenización como principio del derecho en el sur global

En los países del sur global el colonialismo precede al derecho y con él al constitucionalismo, sin embargo, este último fue creado y desarrollado históricamente para el servicio del primero. Situación que permanece en la actualidad con algunas particularidades, sobre



todo al considerar que si se han incluido elementos para contribuir a la superación de ese fenómeno colonial estos no han logrado trascender el plano de lo formal (Clavero, 2017).

Con todo, al remontarse a la historia latinoamericana es importante rescatar que el mercado global fue preparado y ajustado en virtud de la llegada de Europa a América y a propósito de su expansión territorial, que fue marcada por los tres vectores característicos de la tradición de este continente que fueron enunciados en el apartado anterior,

para lo cual el colonialismo (... se presentó como) un fenómeno puramente aditivo y de la modernidad (... debido a que se constituyó como) el capitalismo que se expande de Europa al resto del mundo (y fue allí donde) apareció más bien como un efecto vinculado a la consolidación del mercado. (Castro, 2005, p. 19)

Lo anterior implicó la apropiación del poder fundándose en la idea de superioridad étnica y epistémica de la clase dominante. “No se trataba tan solo de someter militarmente a los indígenas y destruirlos a la fuerza sino de transformar su alma, de lograr que cambien radicalmente sus formas tradicionales de conocer el mundo” (Castro, 2005, p. 22).

Desde esa perspectiva, no resulta extraño que el derecho a la igualdad haya sido implantado de forma utilitaria, pues bajo su premisa se impuso desde Occidente la necesidad de generar a nivel global una única e igual forma de vestir, comer, hablar, pensar y de comportarse, lo que quiere decir que quien o quienes no comulgan con dichas ideas son rechazados y distanciados, pues “igualdad significó que todos son hijos de Dios, y por ello comparten la misma sustancia humano-divina” (Fromm, 1998, p. 20); lo distinto está mal.

Entendido desde una visión del sur, la colonización ha sido el resultado del proceso de expansión del centro a la periferia por motivos netamente mercantiles que para lograr su objetivo se traslaparon con el desarrollo de las vidas de las personas en todo su esplendor. Entonces, cuando Europa llegó a las latitudes periféricas hizo suyo el territorio, pero, además, mediante las funciones del principio de homogenización, cambió las costumbres y tradiciones culturales imponiendo aquellas que había construido la hegemonía para los no civilizados, lo que se tradujo en el triunfo de una cultura global imperialista:

De un lado está la cultura occidental (the west), representada como la parte activa, creadora y donadora de conocimientos, cuya misión es llevar o difundir la modernidad por todo el mundo; del otro lado están las demás culturas representadas como elementos pasivos, receptores de conocimiento, cuya misión es acoger el progreso y la civilización



que viene desde Europa. Lo característico de oriente será la racionalidad, el pensamiento abstracto, la disciplina, creatividad y la ciencia; el resto de las culturas fue visto como preracional, empírico, espontáneo, imitativo y dominado por el mito y superstición. (Castro, 2005, p. 26).

Así, el principio de homogenización fue traído en primer lugar desde Europa y afianzado posteriormente con la intervención norteamericana, y que ha implicado que los derechos catalogados como humanos desde la mirada universal sean “violados con objeto de ser defendidos, la democracia (sea...) destruida para salvaguardar la democracia, la vida (sea...) eliminada para preservar la vida. Líneas abismales están siendo trazadas en un sentido literal y metafórico” (De Sousa, 2010, p. 41).

Pese a lo anterior, en la historia reciente de Latinoamérica se ha apostado por un nuevo constitucionalismo que, al menos en lo formal, ha contribuido al despertar respecto del principio homogenizante del derecho mediante “lo que ha venido a llamarse multiculturalismo constitucional y pluralismo jurídico” (Clavero, 2017, p. 30). Latinoamérica ha sido el escenario presentado como el lugar de resistencia al sistema predominante, connotación dada debido a la vulneración histórica, directa y sistemática de derechos humanos a poblaciones específicas (indígenas, negros, campesinos, etc.), pero al mismo tiempo al deseo de liberación. Sin embargo, “cuando el movimiento aparece y comienza a afirmarse, es también cuando tiene lugar la reacción general de las fuerzas capitalistas” (Negri et al., 2008, p. 17), razón por la que no es en vano la actual crisis de la izquierda, la elección actual de gobiernos de derecha en países latinoamericanos y la lucha generalizada en contra del pensamiento crítico que ostenta el enemigo común que ha creado el norte global, es decir, el que piensa diferente.

Es así como se evidencia la pertinencia de la emergencia de estudios críticos decoloniales y poscoloniales donde el objetivo sea la construcción de conocimiento desde la realidad en un tiempo y espacio determinado que atienda a la cultura de una región específica acudiendo a la apuesta por un derecho alternativo al homogenizante, el cual surge gracias a las reflexiones en torno al deber ser de las prácticas jurídicas y la apuesta por ponerlas al servicio de la contra-hegemonía.

En efecto, es la alternatividad del derecho donde la lucha por la liberación de los sujetos es indispensable ya que contribuye a la generación de propuestas desde y para la *potentia* (Dussel, 2006), como aquellas que buscan el despertar de conciencia de clase, entendiendo, además, el fin y deber ser de las *potestas* deconstruyéndolas, transvalorándolas u otorgándoles otro significado. Entonces, “las prácticas innovadoras y alternativas tienen generalmente como supuesto que las acciones jurídicas que apunten a un cambio de la sociedad hacia las formas más igualitarias y anti jerárquicas están permeadas por procesos políticos y/o educativos” (Palacio, 1993, p. 133).

De este modo, a continuación, se pretende dar una mirada a esas herramientas propuestas para la posible transformación del principio de homogenización del derecho desde una perspectiva crítica al colonialismo.

Herramientas para una mirada descolonizada de la homogenización

El pensamiento tradicional del derecho está sentado en la base del monismo jurídico, es decir, desde su reconocimiento como único y universal a partir del fetiche de pureza. Esta forma de entenderlo lo ha definido como aquel que busca ser coherente, centralizado, jerarquizado (Palacio, 1993) y homogéneo; características y principio que son eficaces para la pretensión colonizadora pero que requiere una verificación a partir del pensamiento del sur.

Así las cosas, se propondrán tres herramientas que utilizadas de forma secuencial contribuyen al análisis del principio de homogenización del derecho y al mismo tiempo, permiten la posibilidad de pensarse en diversas formas y estrategias para romper el paradigma colonial a partir del planteamiento de un derecho desde la diferencia:

La posabismalidad

El principio de homogenización del derecho ha logrado que a nivel global se genere un proceso homogenizador y homogenizante en cuanto a prácticas económicas, sociales, políticas y jurídicas; sin embargo, es importante destacar que al mismo tiempo ha puesto en evidencia un abismo entre quienes dominan y son dominados; es decir, entre el centro y la periferia. Todo esto se realiza a propósito de generar distinciones visibles e invisibles relacionadas con la raza, la etnia, el género, el sexo, la manipulación de la ubicación geográfica, la dominación del conocimiento y la negación de otros saberes; pues todo lo que está más allá de la línea no existe y por ende no incide en el orden mundial. Quienes están de ese lado, son vistos como *subhumanos* cuando se trata de servir a los intereses hegemónicos (De Sousa, 2010).

Por lo anterior, Boaventura de Sousa Santos (2010) propone la *posabismalidad* como un pensamiento mediante el cual se reconoce que la exclusión social que emana del colonialismo adopta formas diversas y para superarlas se requiere de una unión desde el sur que permita generar una ruptura radical con la tradición occidental.

De este modo, la adopción de un pensamiento posabismal es el primer paso para la superación del principio de homogenización del derecho, tal y como se hizo en los apartados 1 y 2 de este trabajo a propósito de reconocer su origen e implicaciones al momento de ser implantado en Sudamérica.



El constitucionalismo como cultura

La Constitución y los procesos constituyentes que de ella emanan deben ser considerados como expresión del desarrollo cultural que representa el sentir de un grupo de personas, su herencia cultural y el fundamento de un proyecto colectivo. En ese contexto, se apuesta por la idea de constitución viva en la que “confluyen las experiencias culturales de los pueblos, y de su terreno se nutren las esperanzas culturales” (Häberle, 2002, p. 194).

Así las cosas, luego de reconocer la homogenización como principio del derecho, es necesario entender que previo al estadio de dominación, existían otras realidades en lo social, político, económico, cultural, jurídico, etc., que deben ser recuperadas y reincorporadas a la sociedad a través de unas formas propias. En tal sentido, reconocer el proceso constitucional como cultura es una herramienta indispensable para entender que existen salidas para romper y superar el principio de homogenización.

Pluralismo jurídico

La tercera herramienta que se propone es el pluralismo jurídico, el cual es entendido en este escrito a partir del trabajo desarrollado por German Palacio (1993), quien identifica la existencia de esta forma jurídica en: a. Sociedades que viven una situación colonial actual; b. Dentro de la formación social capitalista, citando a Santos (1990); c. Sociedades con presencia de varias etnias o pueblos y que viven bajo la égida de los Estados nación; d. Sociedades cuya complejidad permite la coexistencia de submundos y subculturas; y e. Como transición o articulación de diferentes tipos de sociedades o de diversas fases.

Llama la atención que aun cuando se efectúa teóricamente dicha clasificación, puede que todos o algunos aspectos confluyan a la vez en un territorio determinado, tal y como ocurre en Colombia y en Latinoamérica en general, donde hoy por hoy: 1. Se evidencia la existencia de colonialismo; 2. El modelo económico es el neoliberal; 3. Existe diversidad étnica y racial y, por lo menos en el formal, se evidencia un reconocimiento del multiculturalismo; y 5. Confluyen diversas subculturas.

Con el pluralismo cultural se busca el reconocimiento de diferentes realidades al interior de un mismo territorio, aspecto que resulta fundamental para el logro de la construcción de un derecho no homogenizado y desde abajo. Entonces, 30 años después de la promulgación de la Constitución de 1991 es pertinente preguntarse por los avances y retrocesos en el marco de la transformación del principio de homogenización del derecho, siendo su intencionalidad constituir el marco legal de posibilidad para la búsqueda de la paz y del reconocimiento multicultural.



Avances y retrocesos en Colombia a propósito de la construcción de un derecho descolonizado y desde abajo

La Constitución de 1991 ha sido reconocida históricamente por ser el pacto “Para la paz y la participación”, pues su materialización se constituyó en una de las políticas del gobierno de turno debido a la oportunidad de promover, facilitar y lograr los diálogos de paz con la mayoría de grupos armados y a que tal situación podría contribuir a la deslegitimación de las agrupaciones subversivas que habían decidido no hacer parte del proceso (O. Mejía y A. Mejía, 2005), a lo que se suma la declaratoria del Estado de Sitio como constante para la gobernabilidad en esos tiempos.

Por otro lado, también se debe mencionar que, desde una perspectiva teórica, esta carta constitucional ha sido entendida como un documento normativo, valorativo y abierto, pues “no solo reconoce derechos liberales, sino también reconoce derechos sociales y les da fuerza normativa; (pero, además) admite políticas económicas muy diversas para alcanzar esos derechos sociales” (Uprimny, 2005, p. 9). Sin embargo, lo cierto es que la sensación de diversidad, comprendida desde la posabismalidad, debe entenderse a propósito de la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente:

Tabla 1. Participación política en el proceso constituyente de 1991

| | |
|---|---|
| Alianza Democrática M-19 7 exmilitantes del M-19 5 independientes 3 dirigentes sindicales 2 liberales (un oficialista y un galanista) 1 conservador | Movimiento Salvación Nacional 1 exconservador 5 conservadores 2 liberales independientes 1 sindicalista 1 dirigente empresarial |
| Partido Social Conservador 5 conservadores | Liberalismo Oficialista 17 liberales |
| Lista Independiente de Rodrigo Lloreda 2 conservadores | Lista Liberal de Carlos Lemos 2 liberales |
| Lista Independiente de Juan Gómez M 1 conservador 1 independiente | Lista Liberal de Jaime Castro 2 liberales |
| Por la Unión Patriótica 1 exconservador 1 sindicalista | Lista Liberal de Horacio Serpa 3 liberales |
| Por la Unión Cristiana 1 pastor evangélico 1 cristiano | Por los Movimientos Indígenas 1 representante de la ONIC 1 indígena guambiano |
| Por el EPL (incorporados por el gobierno) 2 militantes | Por el Quintín Lame y el PRT (incorporados por el gobierno) 1 militante por cada uno, (con voz, pero sin voto) |

Fuente: O. Mejía y A. Mejía (2005).



Así las cosas, tal ilustración deja entender que la carta política permite cumplir los propósitos en ella consagrados, pues:

(no) logró concretar lo que era otra de sus grandes aspiraciones: la de una auténtica y eficaz democracia participativa. [...] no logró apuntalar las condiciones de posibilidad de la reconciliación nacional, como era la paz, ni de respeto a los derechos humanos mínimos, como podía ser el respeto a la vida. Ése fue inicialmente su gran fracaso y eso lo que constituyó su enorme debilidad, que siempre dejó abierta la posibilidad de un nuevo proceso constituyente. La Constitución de 1991 es un pacto que nace estructuralmente débil, tanto en términos del contractualismo más ortodoxo. (Mejía, 2013, p. 101)

El panorama a hoy no ha cambiado de forma significativa, pues aun cuando se debe reconocer que, entre otros, con la Constitución de 1991 Colombia se proclamó como un Estado social de derechos, se adoptó la acción de tutela como un mecanismo para la defensa de derechos fundamentales, se crearon instituciones como la Fiscalía General de la Nación y la Corte Constitucional y se declaró el Estado como laico; el reconocimiento e incidencia de las minorías, la materialización de la equidad de género, la defensa del medioambiente, las garantías para la oposición y con ello la aplicación del pluralismo en estricto sentido, se quedaron en el plano de lo formal.

En ese sentido, también se debe reconocer, a partir del trabajo realizado por Mejía (2018), que la falta de una identidad común en el país tiene que ver con la ausencia de un mito fundacional y con la creación reciente de este a partir de valores como la narcocultura o el patriarcalismo rural; los cuales han permitido que el pacto político prometido en la carta constitucional no se logre concretizar a partir de la abismalidad que genera dentro de los mismos colombianos.

Al respecto, basta con dar una mirada a las constantes exigencias relacionadas con la garantía de los derechos fundamentales que emanan de los pueblos étnicos, de quienes integran las comunidades LGBITQ, de las mujeres, de los líderes y lideresas amenazados o asesinados por la defensa del territorio o por querer volver al lugar que les fue arrebatado en el marco del conflicto armado, de quienes decidieron dejar las armas y hoy en día evidencian el incumplimiento de los acuerdos y de quienes simplemente no hacen parte de la hegemonía local o las “hegemonías impuestas” por la ilegalidad.

De este modo, el panorama actual, entendido desde una perspectiva institucional, se presenta desalentador; sin embargo, la puesta en práctica del pluralismo puede presentarse como una alternativa adecuada a partir del sentido comunitario, teniendo presente que

(los...) grupos humanos buscan, al proponerse relaciones más justas, una mejor calidad de vida (... y ello) constituye las diversas acciones encaminadas a que toda juridicidad (normatividad, derechos subjetivos, ideas y concretizaciones de justicia) sea usada al servicio de los pobres como sujeto histórico, tanto ante las instancias judiciales y administrativas del Estado como por ellos mismos en sus relaciones comunitarias creando y recreando la solidaridad. (De la Torre, pp. 99-100)

En este punto es importante resaltar el trabajo realizado por distintos grupos o movimientos sociales que han emergido con el objeto de reivindicar y poner en diálogo las preocupaciones sobre temas concretos como el género, el ambiente, la participación ciudadana, entre otros; y aquellos que han tenido lugar a propósito de la reconstrucción del tejido social luego de la ocurrencia de hechos victimizantes, tal y como ocurre con el caso de organizaciones de víctimas, comunidades retornadas, reubicadas o integradas localmente y sujetos de reparación colectiva que han terminado o se encuentran en la culminación de sus planes integrales de reparación colectiva a la luz de la Ley 1448 de 2011 y para el último de los casos la Ley 975 de 2005. Cuerpos normativos que representan escenarios de aplicación de justicia transicional en Colombia, entendida como uno de los ejemplos de pluralismo, pues va más allá del mundo jurídico tradicional y ordinario (Estupiñán y Romo, 2019, p. 1094).

Entonces, la ejecución de la posabismalidad permite una matriz de reconocimiento de la valía que en los momentos actuales poseen los movimientos sociales, integrados por los indignados, que exigen la satisfacción de los derechos que la misma estructura hegemónica y occidental les niega, con lo que parece confabularse la expansión de un virus que ha facilitado el control social para quienes detentan el poder político y económico en una sociedad de vigilancia que incluso ha podido valerse de argumentos constitucionales para legitimar la limitación de garantías fundamentales que además desarticulaban estos movimientos y sus justas demandas.

Por su parte, la comprensión del constitucionalismo como cultura permite que *los nadie* sienta como suya la necesidad de representar su sentir a través de diversas formas sociales, su herencia cultural, el fundamento de su proyecto y la necesidad de dotar de garantías la exigibilidad, pero, sobre todo, la materialización de sus derechos; herramienta que a todas luces ha posibilitado, desde lo comunitario, el rompimiento del principio de homogenización.

Finalmente, los diversos ámbitos de existencia del pluralismo cultural y jurídico, no solo representan la verificación de la transformación del principio de homogenización, sino que emergen como necesarios en la posibilidad de existencia de otras formas



de Estado y, por ende, de constitucionalismos en los que se reconoce y constata, entre otros, lo plurinacional y lo pluriétnico.

Conclusiones

1. La homogenización es un principio de derecho con tradición *euroamericana* que se vale de las funciones homogenizantes y homogenizadoras para ser útil a los intereses coloniales, los cuales han trascendido de la dominación de territorios a la apropiación de la vida, identidad, cultura y saberes de los sujetos. Sin embargo, estas funciones no tendrían lugar si no fuera por la complicidad de quienes dicen y ejercen el derecho desde una perspectiva hegemónica en los países del sur.

Aunado a lo anterior, también es importante rescatar que las mencionadas funciones del derecho se han materializado en el sur a la luz de una mirada utilitarista; pues si bien es cierto la tradición *euroamericana* pretende homogenizar, lo cierto es que ese proceso es realizado a partir de la identificación de los otros como inferiores.

2. Pese a que el colonialismo ha marcado el devenir histórico de los países del sur, al interior de estos se ha generado un despertar que pretende lograr el reconocimiento de la diferencia y de la diversidad, así como la reconstrucción de saberes propios en lo cultural, organizacional, económico y jurídico. La materialización de una apuesta alternativa a la hegemónica no es una tarea fácil debido al imperio y a sus cómplices; sin embargo, esos retos son los que han impulsado la necesidad de combatir el principio homogenizador que llegó de la mano con la colonización.

3. Para lograr el diseño y materialización de una propuesta que logre romper el principio de homogenización que reviste el derecho, es necesario acudir al uso y aplicación de tres herramientas decoloniales: posabismalidad, el constitucionalismo como cultura y pluralismo cultural.

4. Aun cuando la Constitución de 1991 presenta grandes avances para la garantía de los derechos, la materialización de lo prometido frente a las minorías se ha quedado en el plano de lo formal, pues el pluralismo al que tal texto se refiere no ha trascendido el plano del reconocimiento; aspecto que permite entender, desde la abismalidad, que no ha sido posible transformar el principio homogenizador del derecho en Colombia a partir de la institucionalidad.



5. Por su parte, el pluralismo se presenta como una mirada alternativa ante el desencadenador panorama, pues la construcción de unas formas culturales propias a partir del sentido comunitario darían lugar a la posibilidad de un cambio de cultura jurídica a través de la globalización desde abajo.
6. Ante el escenario de pandemia que actualmente atraviesa el mundo y por ende el país, al plantearse la necesaria transformación del principio de homogenización del derecho, resulta relevante reconocer en la carta política herramientas de materialización o no de los derechos fundamentales de los ciudadanos, pues la realización del constitucionalismo como cultura exige sujetos políticos capaces de agenciar los cambios desde lo alternativo, es decir, desde abajo.

Referencias

- Ardila, E. (2018). *Las fronteras judiciales en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia.
- Bourdieu, P. (2001). *Poder, derecho y clases sociales*. Descleé de Brouwer SA.
- Bourdieu, P. (2016). *Los juristas guardianes de la hipocresía colectiva*. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=668790>
- Castro, S. (2005). *La poscolonialidad explicada a los niños*. Universidad del Cauca; Universidad Javeriana.
- Clavero, B. (2017). Constitucionalismo y colonialismo en las Américas: el paradigma perdido en la historia constitucional. *Historia del Derecho*, (53), 23-39.
- De La Torre, J. (2006). *El derecho como arma de liberación en América Latina*. Centro de Estudios Jurídicos y Sociales “Padre Enique Gutierrez”.
- De Sousa, B. (2010). *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Ediciones Trilce.
- Dussel, E. (2006). *20 tesis de política*. Siglo XXI Editores.
- Estupiñan, L. y Romo, M. (2019). La construcción de la justicia transicional de cierre de guerra en Colombia: una lectura en clave de sur y pluralismo. *Saggi- DPCE Online*, 37(4), 1093-1111.
- Fromm, E. (1998). *El arte de amar*. Paidós.
- Häberle, P. (s.f.). *La constitución como cultura*. <https://recyt.fecyt.es/index.php/AIJC/article/view/50595>
- Mejía, O. (2013). A dos décadas de la Constitución Política de 1991. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 15(29), 99-116.



- Mejía, O. (2018). La Constitución de 1991: hacia un proyecto democrático deliberativo. *Pensamiento Jurídico*, (47), 77-103.
- Mejía, O. y Mejía, A. (2005). *Poder constituyente, conflicto y constitución en Colombia*. Universidad de los Andes.
- Negri, A. y Hard, M. (2011). *Imperio*. Paidós.
- Negri, T., Hardt, M., Cocco, G. y Revel, J. (2008). *Imperio, multitud y sociedad abigarrada*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Palacio, G. (1993). *Pluralismo jurídico. El desafío al derecho oficial*. Universidad Nacional de Colombia.
- Uprimny, R. (2005). Constitución y modelo económico en Colombia: hacia una discusión productiva entre economía y derecho. En R. Uprimny y C. Rodríguez, *Documentos de Discusión*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.



Capítulo cinco

30 años de idas y venidas,
vueltas y revueltas en la relación
Estado-ciudadanía en Colombia





Capítulo 5

30 años de idas y venidas, vueltas y revueltas en la relación Estado-ciudadanía en Colombia

Mauricio Hernández Pérez*
Suelen Emilia Castiblanco-Moreno**

*“Se tomaron la embajada, se tomaron el palacio, yo los vi en televisión...
Y las bombas reventaban, mientras tanto relataban una gran Constitución”*

(Extracto de la letra “Mi generación” – Poligamia)

Introducción

La puesta en marcha de una nueva Constitución Política para Colombia en 1991 significó un acontecimiento para la vida política de la nación en tanto permitió, en términos formales, la apertura de medidas garantistas frente a lo que la Constitución de 1886 desconocía en su momento: una perspectiva de derechos y la necesidad de una renovación en la estructura, funcionamiento y alcances de las instituciones que conformaban el Estado, ahora dispuesto ello en XIII títulos (CPC, 1991).

* Candidato a doctor en Ciencias Humanas y Sociales (Universidad Nacional de Colombia), magíster en Estudios Políticos y Filósofo de la misma universidad. Actualmente es docente de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de La Salle (Colombia). Correo electrónico: mhernandezp@unisalle.edu.co.

** Estudiante de doctorado y magíster en Estudios Interdisciplinarios en Desarrollo del CIDER de la Universidad de los Andes (Colombia), Economista de la Universidad de La Salle (Colombia). Actualmente es profesora asistente de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de La Salle (Colombia). Correo electrónico: secastiblanco@unisalle.edu.co.



Como parte de los cambios asociados a la implementación de la nueva carta magna se destaca la identificación de la protesta como derecho, en respuesta a los continuos estados de excepción presentados durante los gobiernos previos a la promulgación de la nueva constitución y en los cuales se restringió y se reprimió con dureza la protesta como mecanismo de participación. Quien protestaba se veía como delincuente, no como ciudadano.

Sin embargo, estos mecanismos formales, con el pasar del tiempo, se han ido desgastando y modificando. Pese a que se reconoce en la protesta social un derecho, diferentes acontecimientos, como el uso excesivo de la fuerza estatal el 9 y 10 de septiembre de 2020, han puesto en entredicho los aparentes avances logrados desde la promulgación de la nueva Constitución. Esto ha abierto la discusión sobre la protesta social en Colombia y con ello, la relación Estado-ciudadanía.

Las reacciones estatales se han justificado a través de un discurso institucional que acusa una creciente violencia y vandalismo por parte de los manifestantes. Con cada vez mayor frecuencia las demandas ciudadanas se minimizan recurriendo al argumento de que la protesta es el accionar de unos cuantos individuos, violentos y representantes de organizaciones criminales que quieren sembrar caos y temor.

Esta situación ha puesto sobre la mesa el delicado equilibrio entre los alcances y límites de los mecanismos de libertad de expresión y los impactos que estas manifestaciones producen en otros miembros de la sociedad ajenos a la protesta. En síntesis:

Todos los policías, fiscales, jueces, legisladores están en mora de asumir plenamente que protestar es un derecho y que quienes protestan deben ser tratados como ciudadanos, no como delincuentes, ni mucho menos como enemigos. Tal perspectiva no implica que todo lo que se realice en el curso de una manifestación es válido y debe ser permitido. Lo que implica es introducir parámetros de racionalidad constitucional tanto en los actos de control policial como de control penal, de tal modo que se protejan adecuadamente todos los intereses y derechos en juego. (Uprimny y Sánchez, 2010, p. 73)

Dado el anterior contexto, el capítulo responde a la pregunta: ¿Qué características ha tenido la protesta social durante 30 años de idas y venidas, vueltas y revueltas a partir de la formulación de la Constitución Política de Colombia en 1991?¹ Así, se analiza la dinámica de la protesta social a partir de la implementación de la carta magna

1. El lector advertirá que el título de este capítulo, así como la pregunta planteada retoma en su formulación el célebre texto de Archila (2003) en el que se examinan las protestas sociales en Colombia en el periodo 1958-1990.



con el fin de comprender sus marcos de acción, estructuras de oportunidad y movilización en relación con las luchas sociales en Colombia. Para tratar el tema, el capítulo se divide en tres secciones: la primera dispone el marco conceptual sobre el cual se mueve la propuesta de análisis, en segundo lugar, se describen los resultados y análisis de la dinámica de movilización y como última sección se expone las conclusiones.

Finalmente, habría que señalar que el ejercicio aquí propuesto es, en cierta manera, uno de memoria. En primer lugar, porque, y como bien se entrevé en el espíritu de la convocatoria de los capítulos que conforman este libro, se trata de conmemorar. Y aun cuando en el campo de los estudios de memoria la rememoración sea empleada mayoritariamente en la conmemoración de tragedias (Jelin, 2002), en este caso, por el contrario, se hace un llamado a conmemorar la esperanza² sobre la base de lo vivido durante estos 30 años en materia de dinámica social.

En segundo lugar, el ejercicio de “examinar con la vista hacia atrás” trae consigo una evocación más reflexionada sobre lo que, para uno de los autores de este texto implicó vivir ese momento. Este es pues un análisis desde la mirada de un testigo de esa generación que vivió la puesta en marcha de una nueva Constitución y lo que ello implicó en medio de un ambiente bastante *sui generis*: una fuerte presencia del narcotráfico, un auge y fortalecimiento de grupos guerrilleros, un desgaste institucional y un llamado a gritos por la creación de un Estado social de derechos garante del pleno ejercicio de la ciudadanía.

Marco conceptual

El capítulo utiliza dos conceptos tradicionales en el análisis del fenómeno de interés: acción social colectiva, por una parte, y movimientos y luchas sociales por otro, los cuales se exponen a continuación:

Acción social colectiva

Para este análisis, la acción social colectiva se entiende como aquella práctica social en la que un grupo de individuos que buscan un fin determinado realizan un conjunto de acciones en su procura (Tilly, 1978); en este sentido, la acción social colectiva se configura a partir de dinámicas de intercambio, de relaciones en contexto y de interacción entre individuos. Las formas de acción colectiva pueden manifestarse o hacer parte de un amplio repertorio entre los que se cuentan paros, protestas, manifestaciones, marchas, motines, invasiones y acciones de resistencia civil no violenta, entre otras.

2. De acuerdo con García (2020): “Una vez más renació la esperanza; en todo el siglo XX, quizás en toda la historia republicana, no hubo un proyecto de sociedad tan bien logrado, tan incluyente, que suscitara tanto apoyo, tan moderno, moderado y razonable como esta Constitución” (p. 281).



En procura de lograr una descripción más pormenorizada de las diversas formas de acción colectiva, se han propuesto clasificaciones en relación con factores diferenciados, aunque complementarios, según las estrategias o medios utilizados en el accionar. Así, según el tiempo, las acciones pueden ser breves o mantenidas; según su nivel de representación y de planificación pueden ser institucionalizadas o disruptivas; y en cuanto a la novedad de la acción pueden considerarse como monótonas o dramáticas (Tarrow, 1997).

Lo importante a destacar en la noción de acción social colectiva es que en su accionar hay un fuerte acento en la creación de identidad, en tanto quienes participan de ella comparten un objetivo común que deriva, principalmente, de una situación de desigualdad, inequidad, subordinación o conflicto, y se enmarca, la mayoría de las veces, en contextos específicos dentro de un momento histórico determinado.

En el caso colombiano, la Constitución de 1991 posibilitó formalmente mecanismos de acción social colectiva mediante la “creación de diseños institucionales que permitieran ampliar la participación de la sociedad civil en el escenario público” (Ramírez y Zárate, 2015, p. 60) a través del artículo 20: “Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación”; el artículo 37: “Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho”; y el artículo 56: “Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador”.

Movimientos y luchas sociales

El segundo concepto corresponde a una de las formas más ricas y complejas –por ende, más estudiadas– de la acción colectiva: los movimientos sociales. Estos pueden concebirse como escenarios a través de los cuales un conjunto de actores sociales manifiesta los desajustes sociales presentes en las democracias (Archila, 2020).

En este sentido, los movimientos sociales hacen parte de un ejercicio de ciudadanía que, si bien no se constituye explícitamente como forma de participación democrática dentro de las enunciadas en el artículo 103 de la Constitución, sí ejercen un papel tramitador de la insatisfacción ciudadana en su relación con el Estado en lo referente a la construcción de lo público.

Varias aproximaciones sobre los movimientos sociales como objeto de estudio se han formulado desde los años sesenta. Dentro de los enfoques de estudio más destacados sobresale el estructural-funcionalista (estadounidense) en el que se indaga por los mecanismos que conducen hacia el comportamiento colectivo; esto es, el cómo se sucede la acción colectiva. En segundo lugar, se encuentra el denominado enfoque marxista

(europeo), cuya preocupación son las dinámicas de transformación social, concebida como el resultado de la dinámica de las relaciones de clase.

Por mencionar solo algunas de estas aproximaciones, se encuentran la teoría del comportamiento colectivo (McAdam, 1982) que sostiene que los movimientos sociales corresponden a una expresión concreta de un fenómeno más amplio que actúan en virtud de una baja institucionalización. La teoría económica de la acción colectiva (Olson, 1992) se preocupa más por una visión economicista de la movilización donde el actor racional se concibe en torno a la maximización de las utilidades que pudiese obtener y en relación con los costes de la participación de los actores sociales. La teoría de movilización de recursos (McCarthy y Saldaña, 1973; Oberschall, 1973) sostiene que el surgimiento de los movimientos sociales no depende tanto del descontento de los actores como de la cantidad de recursos disponibles, así como del uso que se les da a los mismos. El modelo de proceso u oportunidad políticos (Tilly, 1978) rescata la importancia de los factores políticos y del contexto como condición de posibilidad de las movilizaciones sociales.

El modelo europeo marxista o de los denominados nuevos movimientos sociales (Touraine, 1987; Melucci, 1999; Neveu, 2002) dispone una nueva serie de factores explicativos y acentúa, por ejemplo, el carácter simbólico y cultural de los movimientos, el uso y el papel de los medios de comunicación y el ejercicio de una acción política no convencional mediante una participación más dinámica, disímil y fluida de sus participantes.

Si bien en su momento las teorías o enfoques mencionados lograron una aproximación a ciertos factores interpretativos de la movilización social, se encontraron también con algunos límites al intentar explicar un fenómeno en constante cambio por naturaleza. Así, por ejemplo, la teoría del comportamiento colectivo no lograba dar cuenta del contexto político; cuestión que fue abordada en el modelo del proceso político. La teoría económica de la acción colectiva no lograba exponer el comportamiento de ciertos movimientos grupales (como los movimientos religiosos).

Por su parte, la teoría de la movilización de recursos, al reducir la acción colectiva hacia una dimensión política, y al disponer de una noción amplia de lo que podría entenderse por recursos, contaba con una batería explicativa algo más limitada en tanto no tomaba en consideración el potencial político y los factores endógenos del movimiento social, dejando de lado factores relevantes tales como elementos culturales y simbólicos.

En este sentido, aún hay un amplio disenso sobre cuáles podrían ser los elementos sustantivos y explicativos, así como la clarificación sobre lo que hace que ciertas formas de acción colectiva se conviertan o sean un movimiento social toda vez que no todo lo que se mueve puede considerarse un movimiento social (Archila, 2003). Incluso que en el intento definitorio de ello lo que se encuentra es un fenómeno heterogéneo en permanente definición y consolidación (Massal, 2006) que se podría identificar como orgánico, en el sentido en que se redifica constantemente lo cual ha dado lugar a la pro-



ducción de una literatura académica sobre los nuevos movimientos sociales en donde se muestran ese carácter *novedoso* y que muestra la no coincidencia sobre una definición o caracterización únicas (Escobar et al., 2001).

Por cuestiones de orden metodológico, y dado que para la elaboración de este capítulo se ha tomado en cuenta el trabajo de sistematización del Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep), los movimientos sociales se definen como “todas las acciones colectivas con cierta permanencia orientadas a enfrentar injusticias, desigualdades o exclusiones, que no se limitan a expresar resistencia, sino que hacen propuestas, en contextos espaciales y temporales determinados” (Archila, et al., 2019, p. 41).

Las protestas o luchas sociales, por su parte, corresponden al accionar de los movimientos sociales. Aluden estas a un concepto empírico-operativo bajo el que se logra la captura de información en bases de datos, toda vez que opera como criterio de visibilidad y que son entendidas como “acciones colectivas de más de diez personas que expresan intencionalmente demandas o que presionan soluciones ante el estado en sus diversos niveles, entidades privadas o individuos, para enfrentar injusticias, exclusiones o desigualdades” (Archila, et al., 2019, p. 42).

30 años de luchas y protestas sociales en Colombia: una lectura a partir de la base de datos del Cinep

La promulgación de la Constitución Política de 1991 significó la entrada de Colombia a la modernidad. “Los gobiernos posteriores a la Constitución Política de 1991 empezaron a gobernar con una carta liberal que buscaba liberalizar la economía y democratizar la política” (Velasco, 2010, p. 229). Este renovado optimismo generó un efecto que se muestra aparentemente contradictorio; ahora que parecía que por fin se había alcanzado un Estado social de derechos, la movilización social aumentó en forma significativa. Fue la ruptura de un dique, el grito de una ciudadanía acallada durante casi 100 años y que, por fin encontró nuevas maneras de comunicación con el Estado más allá de la confrontación violenta.

Esta sección presenta tres apartados. En primer lugar, se describe el comportamiento de las luchas sociales en Colombia en los 25 años siguientes a la Constitución. En segundo lugar, se caracterizan las estructuras de oportunidad y movilización de las luchas sociales en Colombia. Finalmente, se ofrecen dos lecturas de este fenómeno y su relación con la construcción de país pos-Constitución ³.

3. Para esto, se recurre a una metodología de tipo descriptiva-analítica en la medida en que “la investigación descriptiva reseña las características de un fenómeno existente y describe la situación de las cosas” (Salkind, 1999, p. 11), soportada principalmente en la técnica de observación y revisión documental (Bernal, 2006) junto a algunos elementos de análisis de coyuntura (Abarca, et al., 2013).

Una caracterización de las luchas sociales en Colombia (1991-2015): marcos de acción colectiva

En los últimos años ha habido un aumento en el interés de estudiar el fenómeno de las luchas sociales valiéndose del uso de análisis de frecuencias con el propósito de identificar tendencias, relaciones y explicaciones. Por ejemplo, Barrera y Hoyos (2020) utilizan modelos estadísticos para determinar si la historia de las protestas en Colombia ha sido en efecto violenta, desordenada y disruptiva, como pareciera ser el imaginario ante la opinión pública. Los autores demuestran que, por el contrario, el uso de la violencia ha sido marginal y han prevalecido más las tácticas convencionales.

Otros trabajos se han aproximado a realizar análisis de corta duración (como el caso del paro nacional en 2019 y el denominado 21N⁴), apoyados en metodologías de orden cualitativo con claves interpretativas y con un alto componente descriptivo, con énfasis en el análisis de elementos particulares de orden simbólico (batucadas y cacero-lazos) para identificar la riqueza que estas luchas sociales presentaron en su momento en el ambiente nacional que demuestran otras formas de acción por parte de la ciudadanía (Aguilar-Forero, 2020) y que contrastan con las formas tradicionales prototípicas de hacerse sentir en la esfera pública.

En los estudios de movimientos sociales de corta duración, Hernández-Pérez y Castiblanco-Moreno (2021, *en prensa*) a través de un análisis de 224 piezas de opinión sobre la movilización ciudadana del 21N –de 2019– identifican que las posiciones “en contra” frente al 21N se dieron principalmente en medios regionales como *El Colombiano* y *El País* y se caracterizaron, en su mayoría, por aducir a actos desbordados de vandalismo de parte de los manifestantes, la infiltración de las protestas por parte de grupos armados y el derecho a la seguridad y al trabajo de los “ciudadanos de bien” que

4. Lo que empezó en septiembre de 2019 como una manifestación estudiantil para protestar contra actos de corrupción cometidos en la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, rápidamente se sumó a un ambiente político muy agitado resultado de la negligencia estatal para frenar la masacre de líderes sociales, el incumplimiento de los acuerdos de paz, la propuesta gubernamental de diferentes medidas económicas que amenazaban con disminuir el bienestar de los trabajadores en Colombia, entre otros. Así, después de semanas de movilizaciones multitudinarias, el 21 de noviembre fue convocado un paro nacional contra el denominado “Paquetazo de Duque” (Hernández-Pérez y Castiblanco-Moreno, 2021, *en prensa*), lo que no sucedía, en esta escala, desde 1977, convirtiéndolo en el primer paro de la era posconstitucionalista. En una muestra más de la criminalización de la protesta social por parte del Estado, las manifestaciones fueron estigmatizadas en el plano simbólico y confrontadas violentamente en el plano material; así, movilizaciones mayoritariamente pacíficas se vieron eclipsadas por actos focalizados de violencia. Dos hechos se hicieron tristemente célebres en el marco del paro: el homicidio del estudiante Dilan Cruz a manos de un agente del Esmad y una noche de terror (22 de noviembre) en la que se acusó a ciudadanos migrantes de estar cometiendo robos masivos en barrios y conjuntos residenciales de las ciudades principales del país. En Bogotá se declaró el toque de queda (como se hizo por última vez también en el último paro nacional en 1977) y se militarizó la ciudad; hasta la fecha, no existe ninguna denuncia por los supuestos hechos sucedidos esa noche ni una condena contra el asesino de Dilan.



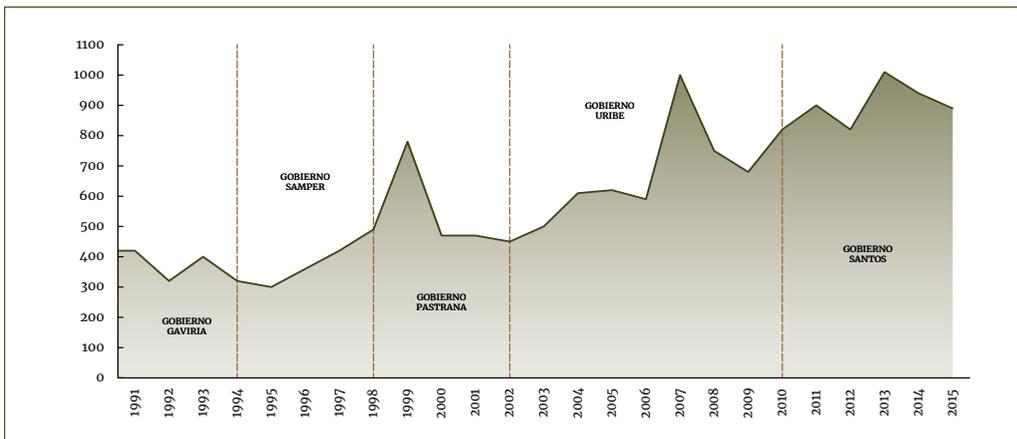
no participaron en las movilizaciones (Cancino, 23 de noviembre de 2019; De Toro, 4 de octubre de 2019; Nieto, 17 de noviembre de 2019; Tamayo, 16 de noviembre de 2019).

Otras aproximaciones se han centrado en demostrar, a través del análisis de correlaciones simples, que las protestas en Colombia guardan relación con la inoperancia del Estado social de derechos establecido a través de la Constitución Política de 1991 junto con el aumento de las capacidades de movilización de los ciudadanos (Velasco, 2010). Pero, es el texto de Archila et al. (2019) el que se presenta como insumo fundamental para este capítulo, no solo porque sintetiza 40 años de luchas sociales, sino también porque sistematiza y actúa como puente de acceso a la base de datos de luchas sociales de Cinep.

El texto presenta una trayectoria de las luchas sociales y protestas (figura 1) mostrando que Colombia ha contado con un fuerte activismo con el paso del tiempo⁵.

Ahora bien, para el análisis dispuesto en este capítulo se han tomado los datos correspondientes a las luchas sociales registradas entre 1991 (punto de partida de la nueva Constitución Política de Colombia) hasta 2015 (fecha hasta la cual se pudo consolidar la información por parte del Cinep a través del texto de Archila). Para este periodo de tiempo se contabilizó un total acumulado de 15 363 protestas o luchas sociales⁶.

Figura 1. Trayectoria de luchas sociales y protestas en Colombia 1991-2015



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del Cinep (2021).

- La investigación para este capítulo se enmarca en un enfoque cualitativo con técnicas de recolección y análisis de información propia de esta aproximación. Así, aun cuando se recurre al uso de estadísticas descriptivas de tendencias de movilización social provenientes de los registros de la base de datos de luchas sociales del Cinep (Archila et al., 2019), estas se analizan desde una perspectiva de coyuntura cuyo eje articulador es la evolución de la relación Estado-ciudadanía.
- Por cuestiones metodológicas propias de la manera en que Cinep presenta sus reportes a través del texto de Archila, et al., (2019), pero también por la imposibilidad que trajo consigo acceder a datos actualizados (2015-2021), se han conservado los cortes temporales empleados por el Centro de Investigación los cuales serán utilizados posteriormente para el análisis así: 1988-1999; 2000-2007; 2008-2015 (ver figura 2 en adelante).

La tendencia que se aprecia en la figura 1 evidencia las manifestaciones de la ciudadanía frente a estímulos que reconocen como contradictorios a lo que, se supone, deberían ser las condiciones mínimas para vivir como ciudadanos y que se encuentran dispuestas en la Constitución (Título I: De los principios fundamentales y Título II: De los derechos, las garantías y los deberes).

Durante el gobierno de Gaviria (1990-1994) hubo un permanente descenso en las luchas sociales pues la apertura constitucional trajo consigo un optimismo de que los derechos “ahora sí” se reconocerían como blindados pese a que, y paradójicamente, las reformas neoliberales tendrían lugar durante este mandato y esto implicó en muchos sentidos el desmonte de un proto Estado de bienestar garante de unos derechos mínimos.

Este descenso se mantuvo hasta el primer año del gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) en donde las luchas sociales mostraron un aumento significativo –algo contradictorio dado el carácter progresista que marcó los primeros años de este mandato–. Este comportamiento puede leerse como un rechazo ante el famoso proceso 8000, la profundización del conflicto armado rural y urbano, la crisis económica –que, aunque estalló en 1999 hizo sus primeros anuncios en 1997– y un precoz desgaste frente a las garantías que ofrecía la carta constitucional promulgada solo cuatro años antes.

En el gobierno de Pastrana (1998-2002) se presentó un pico en las manifestaciones sociales en 1999 debido a las protestas contra su “Plan de desarrollo”, y en especial contra lo que se leyó como el desmonte de la educación pública en el país (García, 2004; González, 2015). Sin embargo, esto se siguió de un descenso en el fenómeno de la movilización, resultado del inicio de los diálogos que el mandatario tuvo con la insurgencia (en este caso las FARC-EP) y que trajeron consigo la posibilidad y sensación de cambio con respecto a lo que podría ser la agenda futura de país que, indefectiblemente fue vista con un moderado optimismo por lo que la insatisfacción social se vio menguada en términos de lucha social.

Ahora bien, cabe resaltar que durante este periodo presidencial se dio origen al Escuadrón Móvil Anti-Disturbios (Esmad) (24 de febrero de 1999) como una fuerza entrenada en el uso de armas no letales para el manejo adecuado de las protestas sociales (Casas, 2019). Esta fuerza especial ha estado en el centro de la estrategia de contención, varias veces letal, de la movilización social en Colombia.

A partir del 2002 se marca una ruptura con el escenario que caracterizó los primeros 10 años después de la firma de la Constitución. Aun cuando entre 1995 y 2002 se evidencia una tendencia creciente de las luchas sociales, es después del 2002 cuando el fenómeno empieza a crecer de forma exponencial, alcanzando un pico en el año 2007 con 1016 episodios.

Los dos periodos presidencias de Álvaro Uribe, aunque con algunos descensos hacia el final de su segundo mandato, estuvieron caracterizados por un notable aumento



en las luchas sociales, resultado de la alta participación de diferentes sectores (campesinos, indígenas, líderes sociales, etc.); pero, también una mayor articulación entre los mismos que denunciaban una desmejora en materia de derechos fundamentales y, en particular, lo relacionado con temas de seguridad humana y ciudadana, muchas veces asociada a la implementación de la política de defensa y seguridad democrática – “fal-sos positivos”, aspersiones aéreas, entre otros– y en contraste con el uso de la protesta por parte de la derecha colombiana en manifestarse en contra de las FARC (Díaz, 2020).

A lo anterior habría que sumar la modificación que el mandatario hizo sobre la carta constitucional para permitir su reelección junto con toda la reingeniería institucional que caracterizó su mandato, a punto de, por ejemplo, atizar el choque de poderes y de funciones, principalmente entre el ejecutivo y la Corte Constitucional.

La tendencia creciente de las luchas sociales se mantuvo durante el primer periodo presidencial de Juan Manuel Santos, con un pico en el 2013 en el marco del paro agrario –que después se convertiría en paro nacional–, y que solo decreció hacia el final de este periodo ante la apertura de diálogos con la insurgencia⁷.

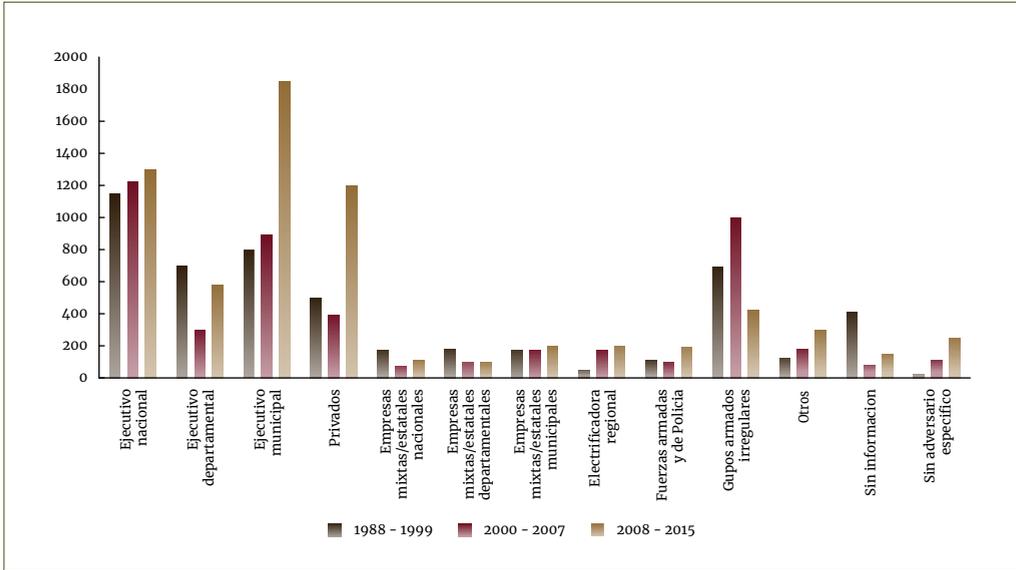
Estructuras de oportunidad y de movilización de las luchas sociales en Colombia

Como se hace evidente en la revisión previa, las luchas sociales no surgen *ex nihilo*. Las mismas hacen parte de una respuesta situada ante un conjunto de circunstancias o determinantes que, dentro de la sociología de los movimientos sociales se identifican como la estructura de oportunidad política; esto es, el conjunto de incentivos provenientes de “dimensiones consistentes –aunque no necesariamente fórmulas permanentes o nacionales– del entorno político que fomentan o desincentivan la acción colectiva entre la gente” (Tarrow, 1997, p. 49).

Las estructuras de oportunidad pueden leerse como los incentivos conducentes a una acción colectiva, en este caso a las luchas sociales. De esta manera, comprenden las motivaciones, así como los actores que materializan las insatisfacciones que catalizan la movilización. La figura 2 muestra que gran parte de las luchas sociales identifican al ejecutivo central (en sus diferentes órdenes: nacional, departamental y municipal) como principal adversario.

7. Durante el gobierno de Santos hubo un incremento sustantivo de la protesta social la cual ha sido examinada detenidamente por Cruz Rodríguez (2014; 2016; 2017) y que deja entrever una recomposición de los movimientos sociales en Colombia caracterizados por producir protestas de gran magnitud entre cuyo inventario se cuentan el paro nacional cafetero, el paro nacional agrario y la protesta campesina en el Catatumbo, entre otras.

Figura 2. Adversarios de la protesta social en Colombia 1991-2015

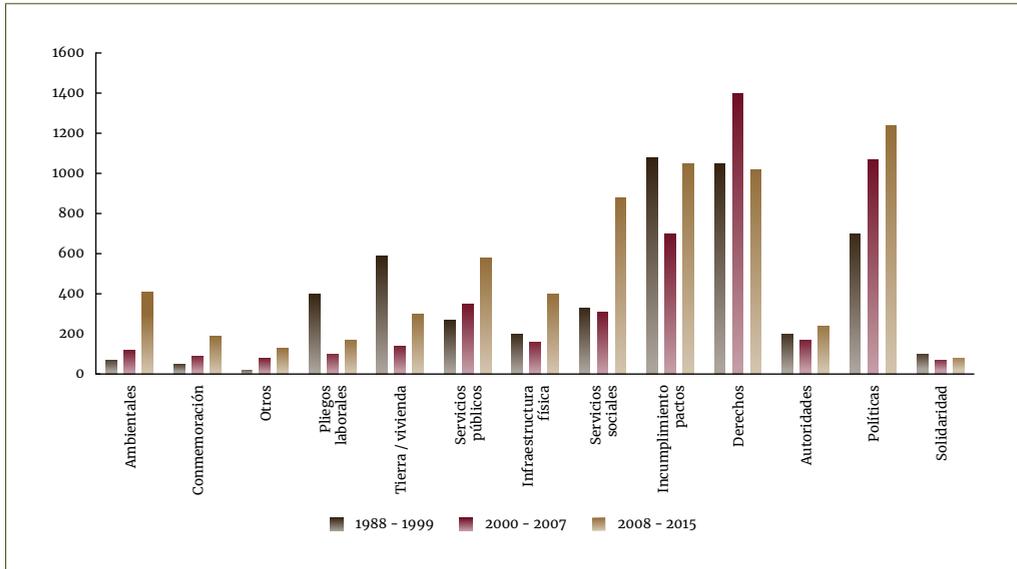


Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del Cinep (2021).

La protesta social, para el caso de los datos que muestra el Cinep, da cuenta de un espíritu confrontacional frente a la institucionalidad y el Estado central, ante el cual la ciudadanía manifiesta sus demandas y demuestra un descontento generalizado. En contraste, la reacción contra los grupos armados irregulares, si bien es elevada, no parece ser tan significativa, esto aun cuando la movilización por la paz ha sido una de las banderas políticas más prominentes de los últimos veinte años⁸.

Con este marco es comprensible cómo las motivaciones se relacionan con la percepción de incumplimiento, insatisfacción y fracaso del Estado social de derechos. La figura 3 muestra que las motivaciones que alimentan la protesta social se encuentran asociadas, mayoritariamente, al quiebre del pacto o por lo menos al incumplimiento de pactos con ciertos sectores, la adopción de políticas sociales y económicas que bien podrían ir en detrimento de los derechos fundamentales y que a su vez se encuentran relacionados con la provisión de bienes materiales (servicios públicos, por ejemplo) y elementos “intangibles” (derechos y servicios sociales) pero que, en definitiva, develan una inconsistencia entre el servir *en y para* la sociedad y la ciudadanía desde el Estado central.

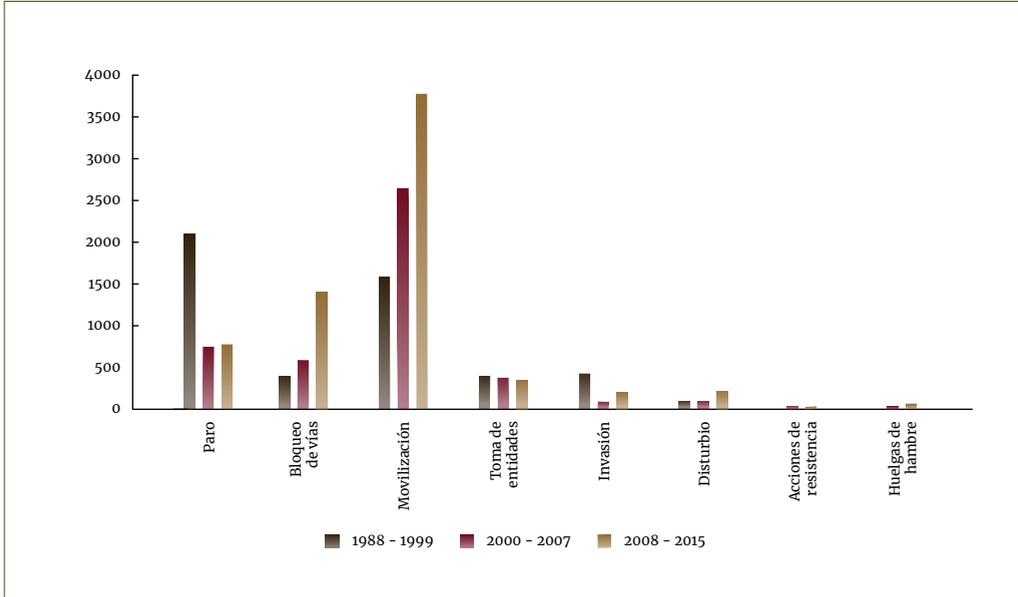
8. Ahora bien, lo aquí dispuesto es apenas una hipótesis que surge como resultado del ejercicio interpretativo, toda vez que en otros trabajos de sistematización del Cinep en lo referente a la movilización social por la paz en Colombia (García-Durán, 2006) se ha demostrado un fuerte activismo por la paz y en el que se cuenta una reacción en contra de los grupos armados irregulares.

Figura 3. Motivos de la protesta social en Colombia 1991-2015


Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del Cinep (2021).

Pero, que los ciudadanos puedan ser escuchados depende (entre muchos factores más) de las modalidades, formas y acciones empleadas para canalizar sus exigencias en la arena política. De manera frecuente los medios de comunicación y el Estado representan la protesta social como un escenario de desestabilización del orden estatal, y no como fortalecimiento de ciudadanía. Esto, sin embargo, como se observa en la figura 4, es puesto en entredicho ante los resultados obtenidos por Cinep.

Figura 4. Modalidades de lucha de la protesta social en Colombia 1991-2015



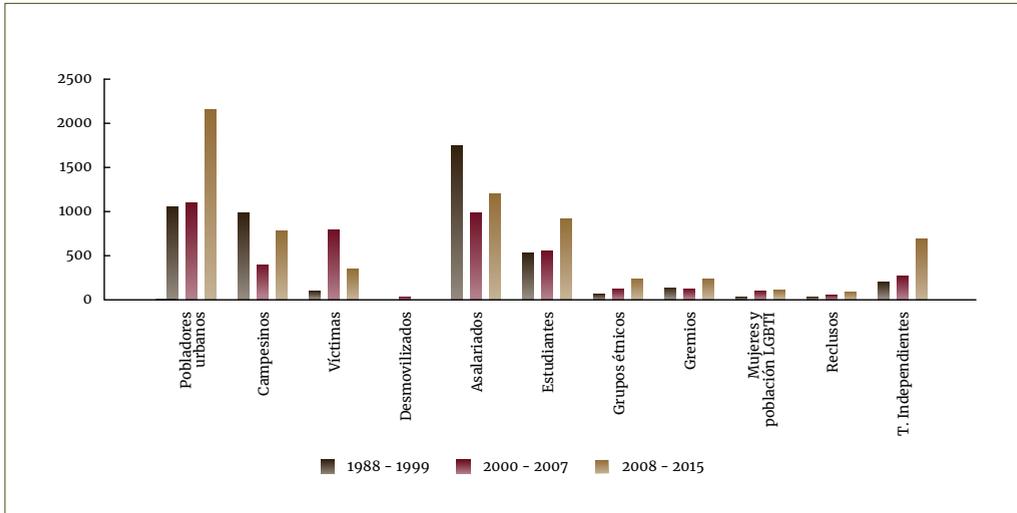
Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del Cinep (2021).

¿A través de qué mecanismos se manifiesta la gente? Desde el registro del Cinep, se trata más de un fenómeno en el que prima la no violencia como mecanismo de expresión y en donde la movilización social se convierte cada vez más en el medio privilegiado. Se reconoce así, durante el marco de tiempo examinado, una sociedad en movimiento pero que ejerce acciones que buscan “interrumpir” la cotidianidad tales como el bloqueo de vías y el paro; este último con una notable disminución quizás ante los costes económicos que acarrea.

Los resultados de Cinep, y el análisis aquí presentado coinciden con los resultados del estudio de Barrera y Hoyos (2020) quienes muestran que, son menores las acciones violentas (disturbios) en contraste con acciones disruptivas (bloqueo de vías, invasiones y toma de entidades) y las estrategias convencionales (mítines, marchas, concentraciones, paros, resistencia civil y huelgas de hambre).

Por último, de ¿qué ciudadanía se está hablando? ¿Cuál es la identidad de los actores a los que se hace referencia en virtud del anterior examen? La figura 5 devela que se trata de una ciudadanía activa que encuentra en pobladores urbanos, estudiantes, campesinos, asalariados y trabajadores independientes una fuerte masa crítica para dar cuenta del conjunto de demandas sociales pendientes.

Figura 5. Actores de la protesta social en Colombia 1991-2015



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del Cinep (2021).

No es de extrañar que bajo este variopinto de una ciudadanía activa se encuentren incluso otros actores no categorizados e identificados por Cinep como prioritarios y que, muestran cómo las movilizaciones congregan un conjunto más variado de actores sociales, con demandas por distintos derechos y cuya armonización representa un desafío inmenso para las luchas sociales en el país.

En conclusión, y como lo han revelado algunos estudios al respecto (Velasco, 2010), el comportamiento de la protesta en Colombia guarda una relación con el régimen político del momento en tanto este ofrece o desincentiva mecanismos para que la protesta tenga lugar y, con ello, la posibilidad de que la ciudadanía manifieste sus inconformidades y necesidades frente a un Estado social de derechos que, con el pasar del tiempo, ha sido tan desobligante como inoperante en la atención de estas demandas.

Dos lecturas de la relación Estado-ciudadanía desde las luchas sociales

En lo sucesivo, y a manera de discusión, se plantean dos lecturas del análisis previo del quehacer de las luchas sociales, sus marcos de acción, estructuras de oportunidad y movilización en los últimos 30 años en Colombia.

Lectura uno (la paradoja política): vale la pena destacar dos aspectos de este recorrido (1991-2015). El primero, el permanente aumento de luchas sociales y protestas

durante el tiempo examinado. Esto, por supuesto, podría recibir múltiples interpretaciones. Por el momento se señalan dos. Una de carácter optimista, en el sentido en que un aumento en el registro de la protesta social – con todas y las dificultades metodológicas que ello soporta, máxime si este registro se hace a través de revisión de prensa en donde el elemento ideológico tiene lugar, así como las decisiones editoriales de los medios sumado al sesgo informativo que se pudiese presentar – (Earl et al., 2004) muestra que vivimos en una democracia formal, aunque incompleta. Aún con todos los ataques que la protesta social ha recibido durante el periodo examinado en términos de criminalización, estigmatización y el asesinato de manifestantes⁹, la posibilidad de volcarse a la calle o de manifestarse a través de algún repertorio de acción no se ha agotado y, antes bien, ha ocupado mayor presencia con el paso del tiempo.

La segunda interpretación, más pesimista, es la contracara de la primera, y tiene que ver precisamente con la insatisfacción permanente, pero además en aumento, de una ciudadanía que reclama garantías mínimas asociadas a ese pacto social, económico y político que, se supone, se vio plasmado en su momento en la carta constituyente de 1991.

Como sea, el comportamiento de las luchas sociales aquí contabilizadas evidencia una paradoja política; pues mientras se vivió una apertura democrática a través de los diferentes mecanismos de participación y acción que tuvo su génesis en los instrumentos dispuestos por la Constitución, contrasta ello con la no prestación y garantía de los derechos fundamentales (económicos, sociales, culturales, políticos) dispuestos en la misma carta constitucional. En efecto,

la Constitución mejoró los mecanismos formales de representación y participación, e implementó el referendo, el plebiscito, la tutela, entre otros mecanismos que buscaban abrir oportunidades políticas. Se esperaba que la institucionalización del Estado social de derecho produjera un sistema político más democrático. Pero, el modelo de desarrollo económico mercado-céntrico y excluyente ha retardado el proceso de institucionalización del ESD en Colombia. (Garay 2002, citado en Velasco, 2010, p. 229)

9. Uno de los acontecimientos más sonados a este respecto fue la muerte de Dilan Cruz durante el gobierno de Iván Duque: “Dilan Cruz, de 18 años, acababa de terminar el grado 11 y se graduaba este lunes. Marchaba para exigir acceso a la educación, quería estudiar Administración, pero necesitaba un préstamo para financiar sus estudios [...] La lesión que sufrió en su cabeza, producto del impacto de un proyectil, al parecer de goma, lanzado por agentes del Esmad terminó por apagar su vida. Fueron tres días en cuidados intensivos, en los cuales los médicos del hospital San Ignacio hicieron lo humanamente posible por salvarlo, pero no lo lograron. A las 10:00 p.m. del lunes se supo la fatal noticia” (El Espectador, 25 de noviembre de 2019, párr. 1 y 2).

Lectura dos (una dinámica de perdedores): la trayectoria de las luchas sociales podría examinarse desde el accionar de los actores involucrados: el Estado y la ciudadanía cuyo balance no es del todo satisfactorio pues si los ciudadanos no han logrado los cambios estructurales esperados bien valdría la pena preguntarse y evaluar hasta qué punto la forma, los medios y los modos en que se ha encaminado la protesta social han sido los adecuados para los propósitos y cambios que se desean alcanzar. Por ejemplo, las nuevas movilizaciones sociales dan cuenta de una ciudadanía menos vertical, informal, no necesariamente organizada bajo estructuras definidas y jerárquicas y con dificultades para establecer agendas concretas de negociación (Hernández-Pérez y Castiblanco-Moreno, 2021, *en prensa*).

Pero, por otra parte, desde el Estado se podría identificar una especie de “oídos sordos”, parsimonia y falta de respuesta ante los reclamos acumulados que la ciudadanía ha venido presentando con el paso del tiempo y que dan muestra de una ineficacia en su ser y quehacer. Así, bien podría decirse que desde la perspectiva de los actores todos han sido perdedores: la ciudadanía, por no lograr los cambios esperados o, por lo menos, permitir que sus exigencias sean tomadas en cuenta. Pero el Estado también aparece como perdedor en esta dinámica pues las deudas que mantienen en materia de derechos son permanentes y, más grave aún, cobrando intereses cada vez más altos para el país.

Un suceso, entre muchos, que ejemplifica esta situación se presentó en el primer periodo presidencial de Juan Manuel Santos (2010-2014) con el tristemente célebre “el tal paro nacional agrario no existe” pronunciado en agosto de 2013 acompañado de acusaciones de infiltraciones, terrorismo, vandalismo, entre otros. La figura 6 resume la actitud institucional frente a las luchas sociales en Colombia y la reacción de la ciudadanía ante esta ruptura en la comunicación.

Figura 6. Caricatura “Miopía presidencial”



Nota: *Semana* (24 de agosto de 2013).

Conclusiones

La promulgación de la Constitución Política de 1991 representó una transformación significativa en el proyecto de nación de país al posibilitar el tránsito de un Estado conservador, religioso y moralista a uno social de derechos garantista, entre muchas otras cosas, del derecho a disentir con el Estado y exigirle a este el cumplimiento de sus responsabilidades a través de diferentes mecanismos diseñados especialmente para ese fin.

Sin embargo, a 30 años de este hito, la situación dista de lo inicialmente pensado. La protesta social en Colombia, como marco de acción de las luchas sociales, ha sido criminalizada y estigmatizada; de forma reciente, se ha evidenciado un aumento del uso de la fuerza para controlar y reprimir las movilizaciones ciudadanas y, lo que es tal vez lo más peligroso de todo, se han desdibujado en algunos momentos los límites entre la protesta civil y las acciones de grupos armados ilegales –por ejemplo, acusando a los manifestantes de ser integrantes de grupos guerrilleros actuando bajo los intereses de estos últimos–.

Atendiendo a esto, este capítulo indaga por las características de las movilizaciones ciudadanas en Colombia, enmarcadas en las luchas sociales de los últimos 30 años. Con este fin, se estudia la frecuencia de estas acciones, estructuras de oportunidad y movilización y se ofrecen unas lecturas de la dinámica identificada.

Respecto a la dinámica de la protesta social, es posible evidenciar dos momentos. Uno, entre 1991–2001, caracterizado por una suerte de esperanza y confianza en las promesas de la nueva Constitución que se evidencia en un comportamiento ligeramente creciente en la cantidad de protestas sociales. Este comportamiento puede explicarse, además de la crítica de la Constitución, por el inicio de los diálogos de paz en el gobierno de Andrés Pastrana y que convocó a los diferentes actores bajo la bandera de la salida negociada al conflicto.

La ruptura de los diálogos de paz marcó un punto de inflexión en la relación entre Estado y ciudadanía. Por una parte, la reacción estatal, en cabeza del presidente Álvaro Uribe, fue de una persecución sin cuartel a todos los grupos que amenazaban el monopolio estatal de la fuerza sumada a una política de austeridad y reducción del tamaño del Estado –una profundización de las ideas neoliberales que convivieron con la discusión de la nueva Constitución–. En este marco, las protestas campesinas se centraron en la violencia y beligerancia de las acciones militares en sus hogares; mientras que las protestas urbanas se concentraron en garantizar que esta reducción del Estado no representara un retroceso en la garantía de derechos básicos. Esta tendencia se mantendría durante el primer periodo presidencial de Juan Manuel Santos, elegido bajo la promesa de continuidad de los dos mandatos anteriores.



Ahora bien, esta caracterización muestra que, la Constitución cumplió su objetivo de garantizar e impulsar espacios de movilización ciudadana que ampliaran el repertorio de herramientas de comunicación entre la ciudadanía y el Estado. En ese sentido, una interpretación posible de la tendencia observada es que los movimientos sociales han encontrado garantías para el ejercicio del derecho de la libertad de expresión y de asociación y, con el paso del tiempo, han aumentado su presencia en la arena pública.

Una segunda interpretación, no excluyente de la anterior, es que el aumento de la protesta social responde a un mayor desgaste de la democracia en su forma parlamentaria y en donde la calle se ha convertido en medio de interlocución con un Estado que, pese a que asegura respetar los canales formales de comunicación, ha mostrado poco interés en escuchar y emprender acciones transformativas que respondan a las demandas de los diferentes grupos sociales que se movilizan.

Surge pues la duda sobre si el periodo pos-Constitución, en términos de protesta social, se puede denominar una dinámica de perdedores. La de una ciudadanía que, hasta el momento, no ha logrado que sus demandas sean atendidas, y gobiernos de turno que, a su manera, han hecho oídos sordos a estos reclamos. Al igual que concluye el texto de Archila (2003) citando el poema “La ardilla y el caballo” de Tomás de Iriarte: “Tantas idas y venidas, tantas vueltas y revueltas; quiero, amiga, que me digas: ¿son de alguna utilidad?” (p. 467) y que invita a la reflexión sobre ¿qué se ha conseguido con este acumulado de protesta social con el paso del tiempo? Por lo pronto el balance no es concreto, pero sí esperanzador. Posterior a la Constitución de 1991 se evidencia una ciudadanía más activa que ve en la protesta social un mecanismo para la canalización de sus demandas sociales; ahora, se hace necesario estudiar cómo esta movilización ha impactado en la institucionalidad formal del país.

A manera de conclusión, se pueden encontrar avances en términos de luchas sociales en tanto más personas salen a las calles y que demuestran que, en democracia, la arena pública es un escenario para la construcción de ciudadanía. Sin embargo, queda aún pendiente la adopción de reglas de juego que garanticen la regulación de la protesta social sin que se pierda el derecho a la libre expresión; esto, sin duda pasa por una inaplazable reforma a los cuerpos policiales encargados de la vigilancia que tiene en su esencia una perspectiva represiva de la protesta social y en la que la fuerza pública mantiene un enfoque militarista y represivo. Estos aspectos siguen siendo deudas pendientes.

Finalmente, aun cuando la carta constitucional dispuso en su artículo 22 que “la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”, y ello ha sido bandera para que sucedan algunas movilizaciones, lo que queda demostrado y validado empíricamente en lo precedente de este capítulo es que la paz no es solo la ausencia de guerra (paz negativa: Galtung, 1964; 1969), sino que ello tiene que ver con la garantía de una condiciones mínimas fundamentales y el cumplimiento de derechos básicos



(paz positiva: Galtung, 1964; 1969) que encuentra, precisamente, en la protesta social un canal de exigibilidad y que, por ello la misma continuará persistiendo bajo nuevas dinámicas ante el incumplimiento de un Estado social de derechos.

Referencias

- Abarca, A. (2013). El análisis de coyuntura. En A. Abarca, C. Benavides, G. Quesada, G. y F. Rodríguez. *Técnicas cualitativas de investigación* (pp. 249-299). Universidad de Costa Rica.
- Aguilar-Forero, N. (2020). Las cuatro co de la acción colectiva juvenil: el caso del paro nacional de Colombia (noviembre 2019-enero 2020). *Análisis Político*, 33(98), 26-43.
- Archila, M. (2003). *Idas y venidas, vueltas y revueltas: protestas sociales en Colombia 1958-1990*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Centro de Investigación y Educación Popular.
- Archila, M., García, M., Parra, L. y Restrepo, A. (2019). *Cuando la copa se rebosa: luchas sociales en Colombia, 1975-2015*. Fundación Centro de Investigación y Educación Popular; Programa por la Paz CINEP-PPP.
- Archila, M. (2020, 11 de agosto). *45 años de protesta social en Colombia 1975-2019*. [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=8UcURAYKtjc>
- Barrera, V. y Hoyos, C. (2020). ¿Violenta y desordenada? Análisis de los repertorios de la protesta social en Colombia. *Análisis Político*, 33(98), 167-190.
- Bernal, C. (2006). *Metodología de la investigación para administración, economía, humanidades y ciencias sociales*. Pearson Educación.
- Cancino, I. (2019, 23 de noviembre). Diálogo sí, Petro no. *El Heraldo*. <https://www.elheraldo.co/columnas-de-opinion/ivan-cancino-g/dialogo-si-petro-no-682572>
- Casas, D. (2019). Esmad, seguridad y posacuerdo: perspectivas sobre la protesta en Colombia. *Ciencias Sociales y Educación*, 8(16), 73-89.
- Cinep. (2021). *Luchas sociales en Colombia*. <https://www.cinep.org.co/Home2/temas/programa-de-movimientos-sociales-derechos-humanos-e-interculturalidad/linea-de-movimientos-sociales-tierra-y-territorio/movilizaciones-cinep.html>
- Constitución Política de Colombia (CPC). (1991). Legis.
- Cruz, E. (2014). Dignidad en movimiento. El ascenso de la movilización social en Colombia (2010-2014). *Confluenze. Rivista di Studi Iberoamericani*, 6(2), 241-275.
- Cruz, E. (2016). El ciclo de protesta 2010-2016 en Colombia. Una explicación. *Jurídicas CUC*, 12(1), 31-62. <http://dx.doi.org/10.17981/juridcuc.12.1.2016.3>



- Cruz, E. (2017). *Caminando la palabra. Movimientos sociales en Colombia (2010-2016)*. Bogotá: Ediciones desde abajo.
- Dalton, R., Kuechler, M. y Bürklin, W. (1992). El reto de los nuevos movimientos. En R. Dalton y M. Kuechler (Eds.). *Los nuevos movimientos sociales: un reto al orden político* (pp. 19-42). Artes gráficas Soler, SA.
- De Toro, C. (2019, 4 de octubre). Se salió de madre. *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/opinion/columnistas/se-salio-de-madre-DH11700542>
- Díaz, F. (2020). Right-wing populism and the mainstreaming of protests: The case of Colombia. *Revista Española de Sociología*, 29(3), 169-177.
- Earl, J., Martin, A., McCarthy, J., y Soule, S. (2004). The use of newspaper data in the study of collective action. *Annual Review of Sociology*, (30), 65-80.
- El Espectador. (2019, 25 de noviembre). Falleció Dilan Cruz, el joven que marchaba para pedir educación. <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/fallecio-dilan-cruz-el-joven-que-marchaba-para-pedir-educacion/>
- Escobar, A., Álvarez, S. y Dagnino E. (Eds.). (2001). *Política cultural y cultura política. Una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*. Tauros; ICANH.
- Galtung, J. (1964). An Editorial. *Journal of Peace Research*, 1(1), 1-4.
- Galtung, J. (1969). Violence, peace, and peace research. *Journal of Peace Research*, 6(3), 167-191.
- García-Durán, M. (2006). *Movimiento por la paz en Colombia 1978-2003*. Cinep.
- García, M. (2004). Las luchas sociales en Colombia: resistencia frente a la guerra. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 10(1), 155-174.
- García, M. (2020). *El país de las emociones tristes. Una explicación de los pesares de Colombia desde las emociones, las furias y los odios*. Editorial Planeta.
- González, C. (2015). Diálogos de paz Gobierno-FARC-EP y las oportunidades para la paz en Colombia. *Estudios Políticos*, 46(1), 243-261.
- Hernández-Pérez y Castiblanco-Moreno. (2021). 21N: ¿movimiento social y expresión de una nueva ciudadanía? [En prensa].
- Jelin, E. (Comp.). (2002). *Las conmemoraciones: las disputas en las fechas "infelices"*. Siglo XXI Editores.
- McCarthy, J. y Sald, M. (1973). *The trend of social movements in America, professionalization and resource mobilization*. General Learning Press.
- McAdam, D. (1982). *Political process and the development of Black Insurgency. 1930-1970*. The University of Chicago Press.



- Massal, J. (2006). El papel de los movimientos sociales en la consolidación democrática: reflexiones alrededor del caso ecuatoriano en perspectiva comparada. *Colombia internacional*, (63), 108-127.
- Melucci, A. (1999). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. El Colegio de México.
- Neveu, É. (2000). *Sociología de los movimientos sociales*. ABYA-YALA.
- Nieto, R. (2019, 17 de noviembre). Evitar la deriva violenta. *El País*. <https://www.elpais.com.co/opinion/columnistas/rafael-nieto-loaiza/evitar-la-deriva-violenta.html>
- Oberschall, A. (1973). *Social conflict and social movements*. Prentice-Hall.
- Olson, M. (1992). *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*. Limusa.
- Ramírez, E. y Zarate, N. (2015). Entre la representación y la movilización: escenarios de participación en Colombia (1991-2014). *Reflexión política*, 17(34), 60-73.
- Salkind, N. (1999). *Métodos de investigación*. Prentice Hall.
- Semana. (2013, 24 de agosto). Santos: “El tal paro nacional agrario no existe”. <https://www.semana.com/nacion/articulo/santos-el-paro-nacional-agrario-no-existe/355264-3/>
- Tamayo, R. (2019, 16 de noviembre). El paro de las mentiras. *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/opinion/columnistas/el-paro-de-las-mentiras-EP11964011>
- Tarrow, S. (1997). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Alianza.
- Tilly, C. (1978). *From mobilization to revolution*. McGraw-Hill.
- Touraine, A. (1987). *El regreso del actor*. Eudeba.
- Uprimny, R. y Sánchez L. (2010). Derecho penal y protesta social. En E. Bertoni (Comp.) *¿Es legítima la criminalización de la protesta social? Derecho penal y libertad de expresión en América Latina* (pp. 47-74). Universidad de Palermo.
- Velasco, M. (2010). Democracia, gobernabilidad y movimientos sociales en Colombia: 1990-2006. En M. Tanaka y F. Jácome (Eds.), *Desafíos de la gobernabilidad democrática: Reformas político-institucionales y movimientos sociales en la región andina* (pp. 213-244). Instituto de Estudios Peruanos.





Capítulo seis

El principio de separación
de poderes y la reelección
presidencial en Colombia:
un dilema inconcluso





Capítulo 6

El principio de separación de poderes y la reelección presidencial en Colombia: un dilema inconcluso

*Herman Eduardo Dávila Aguja**

Introducción¹

Bajo la premisa de que el Estado es una unidad que se gobierna permanentemente por sí misma, que no tiene sobre él ninguna autoridad terrenal, con excepción al sistema internacional público, que posee el monopolio del ejercicio de la fuerza, para lo cual usa la coerción legítima que le permite efectivizar las decisiones adoptadas, la supremacía en el control de la fuerza pública y de algunas agencias especializadas del mismo Estado que normalmente ejerce control sobre el territorio, se pretende en este capítulo describir el funcionamiento del sistema de separación de poderes en Colombia, a partir de la promulgación de la Constitución de 1991 y analizar los avances del Estado colombiano en la consolidación de un sistema democrático participativo y eficiente.

* Docente tiempo completo del programa de Administración Pública, Facultad de Negocios, del Politécnico Grancolombiano.

1. Este capítulo hace parte de los resultados de investigación del proyecto “30 años de la Constitución de 1991: un análisis desde la disputa de élites y organizaciones sociales por la reconfiguración de lo público-privado en Colombia”, código 87076 de la convocatoria de proyectos de investigación con capacidad instaladas de la Facultad de Negocios, Gestión y Sostenibilidad, Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano, Bogotá, Colombia.



Ahora bien, para entender el sistema de separación de poderes es menester entender el Estado como un instrumento de poder y dominación, cuyo principal fin es el bienestar colectivo, sometido a un sistema legal que limita el ejercicio arbitrario del poder público por parte de los gobiernos que administran el Estado que les confía la ciudadanía. Este sistema legal está dado para generar confianza y certidumbre a la sociedad, avanzando en términos de participación y construcción colectiva del modelo de país al que se quiere llegar bajo una identidad dado en unos valores y contextos históricos patrióticos o de nación.

De esta manera, para alcanzar el objetivo descrito se propone desarrollar el concepto de Estado desde la perspectiva weberiana de Guillermo O'Donnell, politólogo que se ha especializado en el estudio de los Estados modernos, y quien enfatiza en la evolución histórica de los Estados latinoamericanos, las dimensiones y características de estos. Posteriormente, se continúa con el desarrollo del principio y concepto de la separación de poderes, desde diversos trabajos teóricos desarrollados por Charles de Montesquieu, filósofo reconocido por la articulación de la teoría de la separación de poderes, la cual ha sido un referente para diferentes constituciones de los Estados modernos.

Una vez desarrollado los anteriores conceptos, se describe cómo funciona el sistema de separación de poderes en Colombia a partir de lo establecido en la Constitución Política de 1991. Se ilustra las relaciones entre las diferentes ramas del poder público nacional, los avances y aspectos introducidos en la Constitución que garantizan el cumplimiento de la función estatal.

De modo que, dentro de esa ilustración histórica, se desarrolla los efectos causados al sistema de separación de poderes a partir del Acto Legislativo 02 de 2004, por medio del cual se aprueba la reelección presidencial inmediata. Se describe brevemente los efectos institucionales y ajustes que se requieren con carácter urgente con el fin de mantener un sistema de separación equilibrado que contrarreste la concentración del poder desde la rama ejecutiva.

Por último, se analiza cómo ha funcionado el sistema de separación de poderes bajo el actual gobierno y los efectos en la democracia colombiana, en términos de concentración de poder, participación ciudadana y bienestar colectivo.

Estado como un instrumento de poder y dominación

Para comprender los principios de separación de poderes, se propone inicialmente identificar los postulados centrales que caracterizan al Estado moderno; primero, es necesario situarlo temporal y espacialmente. Es entonces como surge el denominado Estado moderno que se desarrolla desde el siglo XIII, en Europa, y hasta finales del siglo XIX.



En segundo lugar, identificar las características principales que diferencian al Estado moderno de los anteriores Estados, para esto Garabedian (2015) propone las siguientes:

Progresiva centralización del poder. El Estado adquiere bajo su órbita la totalidad de las relaciones sociales, económicas y políticas. Esta órbita entiende tanto el control como la intervención para dirimir cuestiones y diferencias, no aceptando dentro de su territorio ningún otro poder equivalente que pueda disputarle esta primacía. (p. 2)

Otra de las características que cita Garabedian (2015) es:

Creciente concentración de funciones en manos de una burocracia profesional. Parte de esta centralización del poder, que es la primera diferencia, ocurre como consecuencia del crecimiento y del desarrollo de un tipo particular de gestión. Esta administración se basa en parámetros profesionales e impersonales; esto significa que opera con base a códigos y leyes estatuidas con anterioridad, elaborados sobre criterios de racionalidad para la administración. Quienes llevan adelante esta tarea son funcionarios que perciben un salario y que poseen la idoneidad necesaria para desempeñar dicha tarea. De esta forma, todas las tareas que se desarrollaban dentro de la comunidad y que guardaban la forma de una autogestión fueron cediendo lugar a esta nueva forma de administración. (p. 2)

Además, Garabedian (2015) señala:

Creciente proceso de secularización. Este proceso se entiende tomando en cuenta el desarrollo histórico por el cual se van constituyendo los Estados modernos. Al dejar paulatinamente de lado a los Estados cristianos, el poder y la política se van legitimando cada vez más sobre sus propias bases, o sea, sobre la racionalidad del individuo. La secularización consiste en separar a la política y a la administración de toda reminiscencia dogmática o religiosa como fuente de su fundamentación. Creando ámbitos separados para cada instancia, la política y la religión, el Estado avanza autónomamente en su proceso de construcción política. (p. 2)

Ahora bien, dadas las características descritas, el Estado se puede definir como una comunidad de personas establecida en un territorio, capaz de atender relaciones políticas, y que tiene una población sometida a un poder político, la cual está organizada y



cuya característica es la soberanía. Se considera entonces que este tipo de Estado conlleva a una construcción política y es producto de un desarrollo histórico. Por lo tanto, el Estado moderno está ligado con la política y es dinámico puesto que siempre está sujeto a cambios. Dentro de esta definición, se identifican variables como: relación entre poder y solidaridad, lo que implica que el Estado se mueve entre relaciones de poder y cooperación; relaciones políticas y económicas; una correlación entre actuaciones internas y externas; y, por último, una correlación entre dimensión territorial y funcional (Aznar, 2010).

Entre tanto, O'Donnell (1984) delimita el concepto de Estado de la siguiente manera:

Entiendo por Estado el componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada. Por dominación (o poder) entiendo la capacidad, actual y potencial, de imponer regularmente la voluntad sobre otros, incluso pero no necesariamente contra su resistencia. Lo político en sentido propio o específico lo entiendo, entonces, como una parte analítica del fenómeno más general de la dominación, aquella que se halla respaldada por la marcada supremacía en el control de los medios de coerción física en un territorio excluyentemente delimitado. (p. 7)

Así pues, no menos importante, es revisar la definición del Estado que describe Weber, la cual identifica un recurso específico estatal, basado en la coerción, también llamada fuerza física o violencia. Es así como señala O'Donnell (2015) citando a Weber: "El argumento es que no existen funciones específicas del Estado: todo lo que este hizo a lo largo de la historia, también lo hicieron otras organizaciones" (p. 5). El Estado es, en "esta óptica, una organización política cuyos funcionarios reclaman con éxito para sí el monopolio legítimo de la violencia en un territorio determinado" (p. 6). La violencia, aclara Weber, no es el primer recurso ni el más destacado, sino que él da curso final a la solicitud, la opción del Estado al no recibir otra respuesta. Funcionarios (o burocracia), monopolio de la violencia, legitimidad y territorio: estos son los elementos fundamentales de su definición, a los que algunos autores como Bendix (1974) o Finer (1975) adicionaron las nociones de nación y ciudadanía.

Además, la perspectiva weberiana sobre el Estado cobra relevancia en el estudio de separación de poderes, cuando se observa con atención el postulado acerca de la titularidad de la autoridad y el monopolio del poder que posee el aparato estatal, el cual se pone de manifiesto en la dominación sobre los gobernados, que, a su vez, dicha dominación es legítima. De acuerdo con esta óptica, O'Donnell (2015) identifica tres dimensiones dadas de la siguiente manera: conjunto de burocracias, sistema legal y un foco de identidad colectiva.



En ese sentido, Oszlak (21982) acoge conceptos de Weber para complementar e ilustrar algunos de los análisis desarrollados por Centeno. Para ello, considera la definición de estatidad, que implica al término de ser Estado. Oszlak describe cuatro propiedades acerca del Estado:

(1) capacidad de externalizar su poder, obteniendo reconocimiento como unidad soberana dentro de un sistema de relaciones interestatales; (2) capacidad de institucionalizar su autoridad, imponiendo una estructura de relaciones de poder que garantice su monopolio sobre los medios organizados de coerción; (3) capacidad de diferenciar su control, a través de la creación de un conjunto funcionalmente diferenciado de instituciones públicas con reconocida legitimidad para extraer establemente recursos de la sociedad civil, con cierto grado de profesionalización de sus funcionarios y cierta medida de control centralizado sobre sus variadas actividades; y (4) capacidad de internalizar una identidad colectiva, mediante la emisión de símbolos que refuerzan sentimientos de pertenencia y solidaridad social y permiten, en consecuencia, el control ideológico como mecanismo de dominación. (p. 532)

Entonces, una vez identificadas estas nociones de Estado, se hace necesario determinar los elementos constitutivos que conforman el eje central del aparato del Estado, los cuales reposan en: soberanía, territorio, población, aparato administrativo de naturaleza burocrática y un gobierno. De allí, que se pueda inferir que el Estado es un fenómeno ubicado principalmente dentro de la esfera del poder político y encarna la forma suprema de institucionalización de este.

Es por esto por lo que, una vez identificado los elementos constitutivos del Estado, es importante abordar la institucionalización de los elementos mencionados, lo cual implica identificar preceptos y conductas para fomentar la solidez del Estado y dificultar la adaptación ante desafíos novedosos.

No obstante, la institucionalidad del Estado garantiza la continuidad administrativa, el funcionamiento, la responsabilidad estatal y la capacidad de proveer bienes, servicios y alcanzar el fin último del bienestar colectivo de la sociedad. A partir de allí se genera confianza institucional, se puede materializar las políticas públicas y demandas de aquellas necesidades que la sociedad en su conjunto reclama, por medio de gremios, asociaciones, sindicatos y demás sectores de la sociedad civil.

En consecuencia, cobra importancia introducir el concepto de sociedad civil, sistema y régimen político para ilustrar las relaciones entre Estado y sociedad, lo que conlleva a una institucionalidad neutra que garantice el ejercicio ciudadano y a su vez



el desarrollo pleno del Estado, garantizando unas normas y reglas ya establecidas para lograr ese canal de comunicación entre Estado y ciudadano. Esas normas y reglas establecidas son las que conocemos en los Estados modernos como la constitución política, la cual recoge el modelo de Estado que atiende las responsabilidades acordadas mediante un ejercicio democrático, que en Colombia fue la conformación de la Asamblea Constituyente, promovida por medio de la Séptima Papeleta, como fue conocida en su momento.

En ese orden de ideas, la sociedad civil incluye a todos los actores económicos y sociales (medios de comunicación, gremios económicos, organizaciones sociales, minorías, grupos en condición de vulnerabilidad, Iglesia). Como también las instituciones privadas y civiles, los cuales conforman el grueso de su composición (Garabedian, 2015).

De ahí que la noción de sistema político presenta una visión más globalizadora. Esta concepción cubre la suma del Estado y sus instituciones con la sociedad civil, todas las fuerzas vivas que la componen (Garabedian, 2015). De ahí que para Garabedian (2015): “Así cuando hablamos de sistema político no hablamos solo del Estado, sino de este en relación con las demás instituciones sociales” (p. 13). Así pues, Gómez (2015) plantea:

El sistema político es la expresión organizativa de un conjunto de interacciones estables a través de las cuales se ejerce la política en un contexto limitado por la población. Este sistema viene formado por agentes, instituciones, organizaciones, comportamientos, creencias, normas, actitudes, ideales, valores y sus respectivas interacciones, que mantienen o modifican el orden del que resulta una determinada distribución de utilidades, conllevando a distintos procesos de decisión de los actores, que modifican la utilización del poder por parte de lo político a fin de obtener el objetivo deseado. (p. 36)

Por otro lado, el sistema político o también denominado régimen político debe considerar elementos tales como: los partidos políticos, las ramas del poder público, las leyes electorales, el número de escaños en el Congreso y la forma de gobierno.

De ahí que para Kelsen (1988) “las formas de gobierno se orientan a distinguir cuál es la mejor organización política institucional para cada país. Las formas de gobierno obedecen a la conveniencia política e histórica de cada organización social” (p. 24). Entre las formas de gobierno más conocidas se encuentra el presidencialismo y el parlamentarismo, este último muy extendido en los países de Europa.

Por lo tanto, desde el punto de vista de la teoría jurídica, para Kelsen (1988) el Estado se puede personificar como el orden jurídico nacional. El autor lo delimita como la comunidad creada por un orden jurídico nacional, en oposición al internacional. Ar-



gumenta que “el Estado como persona jurídica es la personificación de dicha comunidad o el orden jurídico nacional que la constituye” (p. 215). Así mismo, que “presupone su existencia como realidad social subyacente, toda vez que el orden jurídico es creado por el Estado y tiene validez para él como hecho social preexistente” (p. 216).

Ahora bien, dado las definiciones del Estado moderno, sus componentes y características, es relevante considerar las funciones, órganos y fines del Estado. La noción de Estado a partir de esta configuración sugiere un orden judicial de convivencia que organiza y combina elementos sociales complejos en aras de servir a la sociedad. Los elementos constitutivos de este son la población, asentada en un territorio y provista de un poder público que se caracteriza por ser soberano y que tiene a su cargo el cumplimiento de los fines sociales de mantenimiento de la paz y el orden público, el bienestar, el progreso y el desarrollo integral de los miembros de esa comunidad política (Serra, 1985, p. 205).

Específicamente las funciones del Estado se ejercen a través de las ramas del poder público que señala la teoría política clásica, entre las cuales se encuentran: el poder legislativo, ejecutivo y judicial. Estas funciones son comunes a cualquier forma de sociedad política y en el Estado actual han sido desagregadas en el camino de buscar un equilibrio que evite la corrupción del poder en un solo órgano o persona (Gómez, 2015).

En este sentido, los oficios del Estado establecen condiciones habituales, genéricas y ecuménicas, legítimas para cualquier sociedad política. Siguiendo a Serra (1985), no es posible perder de vista que las funciones se ejecutan a través de los órganos del Estado, que son esferas de competencia determinada para cada uno de estos. Es a través de estos órganos que se desarrolla el arte de gobernar.

Como se puede apreciar, el ejercicio de las funciones se realiza a través del accionar de los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial. Estas actividades las realiza a través de programas, planes y proyectos que materializan los presupuestos para dar cumplimiento a los diversos cometidos que se le plantean a la organización política (Barreto, 2011).

En la actualidad cualquier gobierno que pretenda justificarse frente a sus gobernados se autodefine como democrático, ya que este se ha constituido en el paradigma universal del sistema político moderno que promueve los valores de igualdad, libertad, justicia y participación (Gómez, 2015). A su vez, los Estados modernos expresan tres aspectos: su eficacia como un conjunto de burocracias, su efectividad como sistema legal y su credibilidad como realizador del bien común de la nación o del pueblo (O'Donnell, 2015).

Desde la perspectiva de la teoría clásica de la división y equilibrio de poderes diseñada indica Sartori (1994): “el Barón de Montesquieu con respecto a las categorizaciones de los sistemas políticos modernos y que reúnen las características de una democracia los regímenes pueden clasificarse en dos tipos [...] órgano ejecutivo sobre el



poder legislativo” (p. 97). De allí se evidencia una preponderancia del órgano ejecutivo sobre el poder legislativo, en el cual en Sartori “existe preeminencia del Legislativo e incluso en muchos casos el propio poder ejecutivo emana del parlamento para configurar el gabinete de gobierno. Por ello a este último se le denomina parlamentario” (p. 97).

Principio de separación de poderes

Es importante considerar que el principio de la separación de poderes se gesta en el constitucionalismo liberal del siglo XVII, particularmente en las obras de John Locke y Charles de Montesquieu, las cuales adoptaron las constituciones de Massachusetts de 1780 y New Hampshire de 1783 en los Estados Unidos dentro del artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789): “Toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución” (p. 1). Se considera como definitorio este principio para la constitución del Estado moderno.

Al respecto, la doctrina ha reconocido por la Corte Constitucional de Colombia (2004) “dos modelos de separación de poderes” (p. 1). En primer lugar, una separación rigurosa de funciones, donde cada órgano ejerce las competencias asignadas sin interferir en las funciones de otro. En segundo lugar, los órganos tienen competencias separadas con la particularidad de que se controlan mutuamente. Este modelo constitucional se le denomina de *checks and balances*, lo que se traduce como sistema de frenos y contrapesos, no obstante, la armonía entre los órganos que cumplen las funciones clásicas del poder público o como declara la Corte Constitucional de Colombia, “será una consecuencia espontánea de una adecuada delimitación funcional y de la ausencia de interferencias en el ejercicio de sus competencias” (p. 2). Por el contrario, mediante el control político el equilibrio de poderes se realiza y confirma continuamente, garantizando la competencia de cada rama del poder público, coadyuvando al cumplimiento de las funciones conferidas a la institucionalidad estatal.

Recíprocamente el principio de separación de poderes es uno de los pilares de la arquitectura conceptual del Estado liberal de derecho. Este elemento, adyacente a las nociones de libertad, individualidad y del ejercicio de los derechos fundamentales, provee las herramientas centrales para fundamentar y estructurar esta forma de imaginar el Estado (Fernández, 2005).

La premisa de la que parte el principio de separación de poderes es que el Estado tiende a abusar de sus atribuciones. Para Bonilla (2015), “su objetivo, por tanto, es articular y justificar formas para limitarlas. La división en tres ramas busca fragmentar al Estado de manera que las probabilidades de que este viole los derechos de los ciudadanos,

sus creadores, disminuyan” (p. 90). Dentro del principio de separación de poderes se estructura cuatro conceptos: división funcional y tripartita del poder público, como una colaboración armónica entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, los respectivos contrapesos, además del sistema de frenos (Solozábal, 1981).

La concentración de atribuciones (el poder) en una sola institución aumenta la probabilidad de que este la use de manera inapropiada. Dado lo anterior, se hace necesario dividir el poder público en tres partes, basado en que el Estado debe cumplir por lo menos tres funciones fundamentales: crear derecho, administrar la colectividad política persiguiendo las disposiciones que este imputa y solucionar conflictos específicos haciendo uso de las reglas y principios jurídicos (Bonilla, 2015).

Así, la separación de poderes del Estado debe estar orientada a materializar la institucionalización de las ramas legislativa, ejecutiva y judicial del poder público. Además, ningún funcionario podrá ocupar posiciones en más de una de las ramas en las que se divide el Estado. Puesto que esto llevaría a concentrar el poder en pocas manos. En caso de que esto último suceda, conlleva a que los funcionarios del Estado puedan abusar del poder público. De esta forma, el principio de división de poderes implica una descomposición de las instituciones, las funciones y las personas que sirven al Estado. Todo lo anterior, con el ánimo de limitar el ejercicio del poder público, de lo contrario se corre el riesgo de violar derechos fundamentales de los ciudadanos y se configuraría un Estado tirano y autoritario (Kugler y Rosental, 2000).

Así mismo, el segundo componente estructural del principio de separación de poderes indica que la creación de las tres ramas del Estado debe ir de la mano con su aislamiento funcional. Así el fraccionamiento del Estado puede ser positivo cuando estas cumplen una función específica de manera autónoma. Por ende, la relación entre las tres ramas abre el contexto para convenios claros o supuestos entre quienes las representan (Bonilla, 2015).

Esto implica que el Estado debe desarrollar sus funciones a partir de la articulación de las diferentes ramas que la conforman, con el fin de no permitir reunir en una sola rama la concentración del poder estatal. A su vez, debe existir articulación y contribuir cada una por sí sola al bienestar colectivo, interponiendo los intereses de la sociedad en general.

De igual importancia el tercer componente tiene como objetivo evitar la concentración y abuso del poder estatal. Para Bonilla (2015) “la separación funcional no resulta suficiente para alcanzar este propósito. Además, los límites entre las competencias que tiene cada rama deben ser tajantes. Sin embargo, cada una de ellas debe también poder controlar a las otras dos” (p. 44). Allí las comunidades políticas deben articular un sistema de frenos y contrapesos que haga menos probable la violación de los derechos ciudadanos por parte del Estado.



Eventualmente el sistema de frenos y contrapesos reconoce intereses sociales que defienden y representan cada rama del poder público desde su competencia. El principio de separación de poderes parte de la premisa de que el poder legislativo, ejecutivo y el judicial representan diversos intereses, o los mismos, pero de diferente manera, generando dinámicas que conllevan a un control mutuo entre las ramas del poder público, que evita una concentración de poder o en su defecto una moderación de este.

Finalmente, el cuarto y último componente requiere que las tres ramas del poder público favorezcan convenientemente el acatamiento de sus oficios. Este elemento, por consiguiente, modula los anteriores. Para Bonilla (2015):

Los poderes ejecutivo, legislativo y judicial deben tener funciones distintas y deben controlarse mutuamente. Sin embargo, deben también cooperar para que los fines que persiguen pueden materializarse de manera efectiva. Las complejidades de los Estados modernos requieren que las ramas del poder público se comuniquen e interactúen. No es posible enfrentar adecuadamente los retos de los Estados de derecho liberales si las ramas del poder público se ignoran entre sí. Esto conlleva a un choque de trenes o conflicto institucional, que puede derivar el debilitamiento del aparato estatal. (p. 90)

Funcionamiento del sistema de separación de poderes en Colombia

La jurisprudencia constitucional en la Sentencia C-288 de 2012, de la Corte Constitucional, ha reconocido que existen dos modelos de separación de poderes, las cuales se describen a continuación:

El primero de estos modelos defiende una delimitación funcional rigurosa, como medio para acotar el poder, a partir del entendimiento de que una distribución precisa y equilibrada de las labores estatales, en la cual cada órgano cumple una tarea preestablecida, es una condición suficiente para mantener a dichos órganos del poder dentro de sus límites constitucionales. A su vez, la separación funcional rígida es concebida como una estrategia que permite asegurar las libertades de los ciudadanos. El segundo modelo también parte de una especialización de las labores estatales, cada una de las cuales corresponde a un órgano específico, sin embargo, le confiere un papel preponderante al control y a las fiscalizaciones inter orgánicas, recíprocas, como reguladores constantes del

equilibrio entre los poderes públicos. Este modelo constitucional denominado de frenos y contrapesos (*checks and balances*) no presupone que la armonía entre los órganos que cumplen las funciones clásicas del poder público sea una consecuencia espontánea de una adecuada delimitación funcional y de la ausencia de interferencias en el ejercicio de sus competencias. (p. 1)

Para este aspecto, la moderación de los poderes es una derivación originaria que ejecuta y ratifica inagotablemente, mediante el control político, la mediación de unos órganos autónomos, con funciones constitucionalmente bien delimitadas. En consecuencia, el control que ejerce un órgano sobre otro en relación con el cumplimiento de sus propias funciones es básicamente un control político, que se presenta de manera tanto espontánea como ocasional, y solo frente a casos extremos (Greppi, 2010).

El balance de poderes con la Constitución de 1991 es continuo, se lleva cabo a partir del control constitucional, político, fiscal, disciplinario y penal, basada en relaciones armónicas de asistencia entre las diferentes ramas del poder, en la cual cada órgano tiene una similitud jerárquica, pero con funciones bien definidas que garantizan la distribución del poder público, aplicando así el mecanismo de freno y contrapeso entre los poderes.

De allí, que dentro del artículo 113 de la Constitución de 1991 se contemple la separación de funciones y la colaboración armónica que deben tener los órganos del poder público para la realización de los fines del Estado. Además, establece otros órganos autónomos e independientes para el cumplimiento de las funciones del Estado. Los otros órganos del Estado tienen ocupaciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines estatales.

Dentro de la estructura del Estado colombiano, la Constitución Política establece como órganos de control al Ministerio Público y Contraloría General de la República. Cuya función principal del primer órgano es vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que operen haciendas o capitales de la nación. Entre tanto, le corresponde al Ministerio Público vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos. De allí que se observe en la Constitución el desarrollo pleno del sistema de frenos y contrapesos, con el fin de evitar el abuso del poder público en algunas de las ramas constituidas.

Por otra parte, la separación de funciones del Estado colombiano, promulgado en la Constitución de 1991, está orientada en la imposibilidad del legislativo o del ejecutivo de revocar o reformar una sentencia judicial, en la incapacidad de los jueces de interpretar la ley en abstracto, función que corresponde exclusivamente al Congreso. La colaboración armónica del Estado colombiano se evidencia puntualmente en las siguientes situaciones:



en primer lugar, la Constitución Política, en su artículo 156, faculta a las entidades a presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones, con el fin de hacer partícipes en la construcción del Estado a toda sus respectivas entidades y órganos de control.

En segundo lugar, en los artículos 212 al 215 de la Constitución Política de Colombia, se le permite al gobierno dictar decretos legislativos en situaciones específicas como son los estados de excepción, lo cual implica una colaboración entre el ejecutivo y legislativo. En tercer lugar, el artículo 200 señala eventos de colaboración entre la rama ejecutiva y la rama legislativa; por ejemplo, la rama ejecutiva asume tareas legislativas cuando se le otorgan facultades extraordinarias a través de una ley para que expida decretos con fuerza de ley.

Por último, el artículo 201 establece que el Gobierno nacional debe prestar los auxilios necesarios para que la rama judicial haga efectivas sus providencias. De allí que la autonomía e independencia del poder judicial exprese la materialización de la separación de poderes. La Constitución Política de 1991 señala que las ramas del poder público y órganos de control deberán ejercer sus funciones de manera independiente y bajo los lineamientos que la propia carta política establece, pero siempre promoviendo la colaboración armónica entre los mismos. De ahí que le corresponde a la rama judicial garantizar los derechos de los ciudadanos y resolver controversias de manera pacífica.

Con el ánimo de garantizar la división de poderes en el Estado colombiano, en relación con la rama judicial, la Constitución en su artículo 228 denomina la administración de justicia como una función pública, con la particularidad de que sus decisiones son independientes, con funcionamiento desconcentrado y autónomo. A su vez, con el fin de evitar abuso y concentración de poder, el artículo 230 establece que los jueces están sometidos al imperio de la ley para emitir sus providencias.

En cuanto al principio de separación de poderes en Colombia, la Sentencia C-288 de 2012 indica lo siguiente de la Corte Constitucional: “el principio de separación de poderes es un rasgo definitorio del Estado Constitucional” (p. 1). En la misma sentencia, la Corte Constitucional señala que:

Este eje estructural, para el caso particular de la Carta Política, se caracteriza por (I) la delimitación precisa, mediante reglas jurídicas, de las competencias de cada uno de los poderes, junto con la definición de su estructura institucional; (II) la aplicación de dicho principio para el cumplimiento de la doble función de racionalización de la actividad del Estado y protección de los derechos y libertades de los ciudadanos ante la arbitrariedad propia de todo poder omnímodo; y (III) la incorporación de mecanismos para el funcionamiento del sistema de frenos y contrapesos, agrupados en los criterios de colaboración armónica y de controles recíprocos o inter orgánicos. (p. 8)



Reelección presidencial inmediata: efectos causados al sistema de separación de poderes en Colombia

La reelección presidencial inmediata aprobada bajo el gobierno del expresidente Álvaro Uribe afectó el equilibrio institucional del país, puesto que privilegió la función ejecutiva en el poder público, perjudicando el reparto de competencias establecidas en la Constitución. Antes del Acto Legislativo 02 de 2004, la Constitución Política de 1991 estableció en su artículo 197 que, no podía ser elegido presidente de la república:

El ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia. Esta prohibición no cobija al vicepresidente cuando la ha ejercido por menos de tres meses, en forma continua o discontinua, durante el cuatrienio. Esta norma dejaba atrás una larga tradición de reelección presidencial diferida existente en el país desde 1830, al prohibirla tanto en forma inmediata como diferida. (p. 7)

La Constitución colombiana responde al modelo del sistema de frenos y contrapesos, tal y como lo ha reconocido la Corte Constitucional en la Sentencia C-971 de 2004, al expresar que:

En conjunto, la estructura constitucional descrita responde al modelo de frenos y contrapesos que tiene el propósito, no solo de obtener mayor eficiencia en el desarrollo de las funciones a través de las cuales el Estado atiende a la satisfacción de sus fines, sino, y principalmente, de garantizar una esfera de libertad para las personas, por efecto de la limitación del poder que resulta de esa distribución y articulación de competencias. (p. 9)

Considera entonces la Corte que, se desconoce la esencia de este principio, por cuanto el predominio exagerado de la figura del presidente, sumado a un periodo de mando excesivamente largo, provoca la sumisión de otros órganos del poder público, en desmedro de esa autonomía e independencia que le es consustancial (Millán, 2012).

Lo anterior, implica que la reelección presidencial inmediata pone en riesgo la esencia y la naturaleza del sistema de gobierno presidencial colombiano, que se caracteriza por periodos de cuatro años. En la Sentencia C-141 de 2010, la Corte Constitucional (2010) considera:



El mantenimiento del modelo político alentado por el presidente reelegido, impediría la renovación de los cuadros dirigentes y retrasaría, en forma considerable, el cambio de equipos y de programas de gobierno, característico de los regímenes de tipo presidencial en los que el primer mandatario se atiene, con rigurosidad, al tiempo constitucionalmente asignado para ejercer el poder. (p. 470)

Cabe recordar que el sistema de frenos y los contrapesos (*checks and balances*) se gestó en Inglaterra, siglo XVII, con el objetivo de dar lugar a una Constitución bien equilibrada y de un reparto equitativo del poder público. Principio con el ánimo de que las relaciones políticas de los órganos de poder lleven a cabo sus funciones bajo un panorama de libertad e igualdad.

Según se ha señalado por la doctrina, para que los *checks and balances* puedan funcionar y cumplir su labor de mantener el equilibrio de poder y por consiguiente garantizar la libertad e igualdad de los ciudadanos, es necesario lo siguiente: (I) que un órgano pueda controlar al otro mutuamente en el desempeño de sus funciones, (II) que dicho control no se extienda hasta el punto de impedir el desarrollo de sus funciones y la propia gobernabilidad se advierta afectada, (III) que un órgano no tenga en forma exclusiva y excluyente la competencia para dictar aquellas medidas que garantizan el mantenimiento del poder político y, (IV) que esté prohibido a un órgano otorgar a otro prebendas o favores de aquellos que no están en igualdad de condiciones a todos los ciudadanos (Millán, 2012)

En el caso colombiano, a pesar de que la Constitución de 1991, bajo el modelo de Estado social de derechos, estableció controles recíprocos entre ramas del poder público, se favoreció la preeminencia del poder ejecutivo frente a los restantes órganos del poder público. Al igual que varios ejemplos latinoamericanos, el sistema colombiano se caracteriza por (I) un fortalecimiento excesivo y descontrolado del poder ejecutivo, (II) una enorme debilidad en la configuración del rol y atribuciones del Congreso y (III) una mediana o poca autonomía de la judicatura y los órganos de control (Millán, 2012).

De acuerdo con Millán (2012), esta hipótesis se sustenta con las facultades de orden normativo, reguladoras y burocráticas con que cuentan el primer mandatario. Frente a lo primero, el presidente tiene iniciativa legislativa restringida, potestad reguladora y potestad legislativa extraordinaria. Respecto a lo segundo, tiene la función de inspección, vigilancia y control y, en lo tercero, cuenta con poder nominador y con la facultad de postular candidatos a distintas corporaciones.

Así mismo, la Constitución Política de 1991 faculta al presidente de la república para que pueda presentar candidatos que dirijan o conformen los distintos órganos del poder público, como se puede evidenciar en los siguientes artículos:



1. El Procurador General de la Nación será elegido por el Senado, para un período de cuatro años, de terna integrada por candidatos del Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. (Art. 276)
2. Presentar la terna para el cargo de Defensor del Pueblo. (Art. 281)
3. El Fiscal General de la Nación será elegido para un período de cuatro años por la Corte Suprema de Justicia, de terna enviada por el Presidente de la República y no podrá ser reelegido. (Art. 249)
4. Los Magistrados de la Corte Constitucional serán elegidos por el Senado de la República para períodos individuales de ocho años, de sendas ternas que le presenten el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. (Art. 239)

Las ternas que corresponden a la elección de procurador general, fiscal general y defensor del pueblo, el presidente de la república las presenta exclusivamente, conllevando a que los candidatos elegidos estén supeditados al ejecutivo y sus funciones se lleven de manera parcializadas atendiendo a los intereses del Gobierno nacional. Así, se rompe la lógica de separación de poderes, autonomía de los órganos de poder y equilibrio o balance de poder público.

Así mismo, las ternas uninominadas (fiscal general, defensor del pueblo y magistrados de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura), representan el punto más alto de quiebre frente el principio de frenos recíprocos, por cuanto todos los integrantes de la terna están allí por voluntad del ejecutivo lo que hace que este tenga indudablemente una fuerte influencia sobre ellos (Millán, 2012). Específicamente el hecho de que el presidente tenga la facultad de presentar ternas en los diferentes órganos de control se evidencia en Colombia una posible ausencia de independencia entre las diferentes corporaciones públicas.

A la vez en el caso de la nominación directa de los miembros de la entidad, como por ejemplo el Banco de la República, donde los cinco miembros de dedicación exclusiva son nombrados por el presidente, se presenta que, por virtud de la reelección de la que ellos pueden ser objeto, eventualmente pueden coincidir con el periodo del presidente que los nombró en el cargo. Esta situación, indiscutiblemente, tiene repercusiones negativas en la libertad de los órganos para actuar cuando se trata de controlar a quien los nominó o los designó en el cargo, con lo que la idea de los controles mutuos se desvanece (Millán, 2012).

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, es evidente el desequilibrio en el reparto de poderes y competencias que establece la Constitución de 1991, producto de la reelección presidencial dada en los gobiernos de los expresidentes Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos, que perjudicaron el principio de frenos y contrapesos de los órganos de



poder público. Lo que, sin duda hace necesario proponer y adelantar una reforma constitucional que se adentre en el reparto de competencias entre la rama ejecutiva y los demás órganos del poder público.

En conclusión, la reelección presidencial de los gobiernos mencionados concentró el poder en la rama ejecutiva, redujo la independencia de los organismos de control, del Banco de la República y de las altas cortes de la justicia, conllevando a un desajuste institucional, puesto que el jefe de Estado incidió directamente en la nominación de candidatos para asumir la dirección de los entes de control, lo que llevó a una democracia frágil y en contravía de lo que se promulga en un Estado social de derechos pluralista y participativa (El Espectador, 16 de junio de 2015).

Conclusiones: desafíos del actual sistema de separación de poderes en Colombia

Una vez descrito el panorama del funcionamiento del sistema de separación de poderes en Colombia y los efectos causados a la institucionalidad por la reelección presidencial, es pertinente ilustrar los desafíos que se debe considerar el país, con el fin de lograr una institucionalidad eficiente, en términos de atender las necesidades de los ciudadanos y la garantía de derechos (seguridad, vivienda, educación, salud, etc.).

Aunque en la Constitución Política se define una estructura organizativa, unos órganos de control y unas funciones respectivas a cada rama del poder público, no existe un adecuado equilibrio entre los poderes, debido al excesivo poder histórico que se le ha otorgado a la figura presidencial en el país. La fuerte incidencia del ejecutivo respecto al Congreso ha causado una relación dañina en términos institucionales, dado que se usa instrumentos que, aunque no está descrita en la ley, se lleva a cabo y se conoce como “mermelada burocrática”, lo que conlleva que esta rama de poder permee la autonomía y el pleno funcionamiento del control político que está a cargo del congreso. Por ende, en Colombia hay un problema de falta de equilibrios y contrapesos adecuados entre los poderes.

En cuanto al poder público de la rama judicial, el profesor Uprimny (2001) señala que en Colombia existe un problema de incoherencia institucional que debe ser resuelto. Por ejemplo, los repetidos problemas entre las altas cortes, en variados temas, muestran que ni sus competencias ni sus jerarquías están claramente delimitadas. Es forzoso depurar las competencias y grados entre las diferentes cortes, con el fin de que exista una mayor coherencia en la rama judicial.

Ahora bien, en cuanto a los órganos de control, el país tiene como gran desafío ajustar el tema de periodos institucionales y periodos personales, teniendo en cuenta que



desde la reelección presidencial del expresidente Uribe se alteró estos periodos, puesto que este postuló en su segundo mandato los funcionarios que debían constitucionalmente salvaguardar el cumplimiento fiel de la Constitución desde los órganos de control respectivo. Lo que conllevó a que el mismo exmandatario propiciara el nombramiento de las personas responsables en controlar su mismo gobierno. Lo que desequilibró la autonomía entre los poderes y el principio de pesos y contrapesos.

Por lo tanto, el costo político derivado de lo anterior llevó a una fuerte concentración de poder en la rama ejecutiva en Colombia, que ha generado un detrimento de las otras ramas del poder y de las libertades ciudadanas. Si bien, en el diseño institucional colombiano cumple los principios de separación de poderes descritos anteriormente, es indiscutible que el poder presidencial ha aumentado en forma preocupante en los últimos años, colocando en riesgo la pérdida de autonomía de los órganos que deben ejercer control sobre el ejecutivo. Una de las razones ha sido la creciente cercanía de los gobiernos con las mayorías en el Congreso.

No obstante, un ejemplo de lo anterior se evidencia en que los actuales funcionarios que dirigen la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, hicieron parte del equipo de campaña del actual presidente, como también militaron dentro del partido político de gobierno en anteriores oportunidades, lo que significó méritos para ser nominados por el jefe de Estado en las ternas que se presentaron en su momento, lo que sin duda perturba la libertad de las instituciones que les corresponde ejercer control al poder ejecutivo.

Por las razones anteriormente expuestas, es importante que el país discuta nuevas formas de elegir a los directores de los órganos de control, órganos autónomos e independientes, Registraduría Nacional del Estado Civil, magistrados de la rama judicial y del Consejo Nacional Electoral, con el fin de reconfigurar el sistema de separación de poderes en Colombia. Para ello, se propone que los funcionarios elegidos no pertenezcan a ningún partido político y que se realice un concurso de méritos previamente con el fin de demostrar las cualidades académicas y profesionales para ocupar el cargo, que se prohíba la reelección del funcionario de dirigir la entidad correspondiente, y que el presidente no tenga el poder de postular a ningún candidato so pena de incurrir en una falta gravísima y causal de pérdida de su investidura.

Referencias

- Aznar, L. y De Luca, M. (Eds.) (2010). *Política: cuestiones y problemas*. Cengage Learning.
- Barreto, R. (2011). El proyecto constitucional de la separación de poderes en el Estado colombiano: apuntes sobre su desenvolvimiento a lo largo del siglo XX. *Vniversitas*, (122), 213-260.



- Bendix, R. (1974). *Estado nacional y ciudadanía*. Amorrortu.
- Bonilla, M. (2015). La arquitectura conceptual del principio de separación de poderes. *Vniversitas*, (131), 231-276.
- Corte Constitucional de Colombia. (2004). *Sentencia C-971/2004*. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php>.
- Corte Constitucional de Colombia. (2004). *Sentencia C-288/2012*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-288-12.htm>
- El Espectador. (2015, 16 de junio). *Los males que trajo la reelección*. <https://www.elespectador.com/noticias/politica/los-males-que-trajo-la-reeleccion/>
- Enríquez, M. (2013). La separación de poderes en Colombia. *Revista Instituto de Altos Estudios Europeos*, (1), 40-43.
- Fernández, A. (2005). Dividir lo indivisible: separación de poderes y soberanía popular en James Madison. *Revista de Estudios Políticos*, (128), 293-316.
- Finer, S. (1975). State and Nation – Building in Europe: The Role of the Military. En C. Tilly (Ed.), *The Formation of National States in Western Europe* (pp. 84-163). Princenton University Press.
- Garabedian, M. (2015). *El Estado moderno. Breve recorrido por su desarrollo teórico*. EUDEBA.
- Gómez, D. (2015). *Sistema político y formas de gobierno*. <http://eprints.uanl.mx/8760/>.
- Greppi, A. (2010). Derechos políticos, constitucionalismo y separación de poderes. *Arbor*, (745), 809-820.
- Kelsen, H. (1988). *Teoría general del Derecho*. Editorial Nacional.
- Kugler, M. y Rosental, H. (2000). *División de poderes: una estimación de la separación institucional de los poderes políticos en Colombia*. Fedesarrollo.
- Millán, F. (2012). Reelección presidencial y alteraciones a la Constitución de 1991. *Pensamiento Jurídico*, (34), 1-29.
- Montesquieu, C. (1994). *El espíritu de las leyes*. Libertad.
- O'Donnell, G. (1984). Apuntes para una teoría del Estado. En O. Oszlak (Comp.). *Teoría de una burocracia estatal*. Paidós.
- O'Donnell, G. (2015). Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 1(3), 149-192.
- Oszlak, O. (1982). *La formación del Estado argentino*. Editorial Planeta.
- Sartori, G. (1994). *A teoria da democracia revisitada*. Ática.
- Serra, R. (1985). *Ciencia Política*. Porrúa.
- Solozábal, E. (1981). Sobre el principio de separación de poderes. *Revista de Estudios Políticos*, (24), 215-235.
- Suárez, Ó. (2010). Sobre la separación de poderes en Colombia. *Derecho y Realidad*, 8(16), 145-158.
- Uprimny, R. (2001). Separación de poderes y forma de gobierno en Colombia. *Revista de Economía Institucional*, (5), 147-167.



Capítulo siete

Élites y formas de organización
estatales y paraestatales:
reflexiones acerca de una
Constitución estable en el caos





Capítulo 7

Élites y formas de organización estatales y paraestatales: reflexiones acerca de una Constitución estable en el caos

*Jaime Andrés Wilches Tinjacá**
*Hugo Fernando Guerrero Sierra***
*Daniela Rivera Ortega****

Introducción¹

Colombia ha sido un país marcado por la violencia a través de su historia, lo cual ha generado una influencia en su desarrollo político, económico, cultural y social, de tal modo que esta situación ha cambiado la forma en que se ha estructurado y construido el país (Hernández et al., 2018), de manera que pensar en democracia en el país implica la búsqueda de consensos, participación de la sociedad civil y la inclusión de proyectos alternativos, en otras palabras, la aplicación plena de un Estado social de derechos como lo señala la Constitución Política de 1991.

* Doctor cum laude en Comunicación de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, España. Magíster en Estudios Políticos de la Universidad Nacional de Colombia. Comunicador Social y Periodista de la Universidad Central. Politólogo con grado de honor de la Universidad Nacional de Colombia. Docente e investigador del Programa de Administración Pública del Politécnico Grancolombiano y catedrático de la Maestría en Investigación Social Interdisciplinaria de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Correo electrónico: jwilches@poligran.edu.co

** Doctor cum laude en Relaciones Internacionales y Globalización de la Universidad Complutense de Madrid. Abogado de la Universidad Nacional de Colombia. Docente e investigador en diferentes centros académicos de España, los Estados Unidos y Colombia. Docente e investigador titular de tiempo completo y director del Grupo Interdisciplinar de Política y Relaciones Internacionales (GIPRI), categoría A1 de Colciencias, de la Universidad de La Salle, Colombia. Investigador del Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas CIS de la Universidad Santo Tomás, Tunja. Correo electrónico: hfguerrero@unisalle.edu.co

*** Profesional en Negocios y Relaciones Internacionales de la Universidad de La Salle. Estudiante de la Maestría en Investigación Social Interdisciplinaria de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Se desempeñó como asistente académica del Semillero In-Vestigium. Correo electrónico: drivera24@unisalle.edu.co

1. Este capítulo hace parte de los resultados de investigación del proyecto “30 años de la Constitución de 1991: un análisis desde la disputa de élites y organizaciones sociales por la reconfiguración de lo público-privado en Colombia”, código 87076 de la convocatoria de proyectos de investigación con capacidad instaladas de la Facultad de Negocios, Gestión y Sostenibilidad, Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano, Bogotá, Colombia.



Pero bajo el contexto de inseguridad se ha dado paso a diversos problemas como el desplazamiento forzado, secuestros, altas cifras de homicidios, la pérdida del monopolio legítimo de la violencia por parte del Estado, entre otros más, lo que ha obstaculizado el crecimiento del país y las labores sociales del gobierno. En general, estos problemas han afectado principalmente a las personas de clase media y baja, lo que ha conllevado a una pérdida de calidad de vida y bienestar para la mayoría de la sociedad colombiana, de manera que el Estado no cumple a cabalidad sus finalidades sociales (Constitución Política de 1991, art. 366).

Y aunque la situación de conflicto ha generado consecuencias negativas en todo el país, diversos grupos con poder político, económico y social, en otras palabras, las élites colombianas se han favorecido bajo esta situación, ya que les permitió crear y mantener relaciones y estructuras de poder para alcanzar así sus objetivos privados. Esto debido a que dentro de este contexto en la lucha contra la violencia se han creado mecanismos legales y jurídicos los cuales han buscado una solución para conseguir la paz en todo el territorio nacional, pero al mismo tiempo han sido herramientas que han permitido que estas élites se apoderen de instituciones públicas y de los presupuestos destinados ya sea a la protección y defensa del territorio o para el desarrollo y bienestar social de la población, de modo que lo establecido en la carta magna de 1991 ha sufrido cambios estructurales por medio de decretos o leyes según necesidades particulares (Moreno, 2009).

Es así que se ha dado paso a un favorecimiento personal de este grupo, debido a que el sistema político nacional se ha caracterizado por su tendencia a favorecer intereses particulares de las élites y a la estructura de poder establecida, la cual ha permeado todas las capas de la sociedad, excluyendo las necesidades específicas de los territorios e imposibilitando establecer principios de justicia y equidad. De manera que se brindan las condiciones necesarias para la perduración del conflicto armado debido a que se ha dado paso a un sistema político cerrado dentro del Gobierno nacional (Moreno-Parra, 2018). Y por ello la tendencia a favorecer a unos pocos se ha mantenido con el tiempo debido a que se ha construido el ambiente necesario para que las élites sigan prosperando, además que una ausencia estatal en las diferentes regiones ha permitido que las élites locales y regionales cubran las funciones que el gobierno central no ejerce (García, et al., 2016).

En Colombia el poder de las élites se fundó en la problemática agraria del país derivada por la tenencia de la tierra, la concentración de esta en manos de pocos ha dado como resultado que solo uno por ciento de la tierra cultivable sea poseída por terratenientes (Stone, 2016), lo que ha promovido las situaciones de conflicto al interior del país (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2011). Siempre se ha señalado y se ha buscado un acceso equitativo y progresivo de la tierra, en 1936 bajo la llamada Ley 200 se reformó la constitución vigente con el fin de establecer criterios

sobre propiedad privada y tenencia de la tierra, para superar el problema de los territorios baldíos, pero el problema persistió (Gómez, 2011). Luego en la Constitución Política de 1991 bajo el artículo 64 se señala que: “Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa. Después el Decreto Ley 902 de 2017 vuelve a reafirmar el objetivo de dicho artículo, pero aun hoy en día no se ha logrado una reforma rural integral.

La tenencia de la tierra ha sido un problema que ha persistido en la historia. Desde el siglo XIX se empieza a concebir que contar con una buena posesión de tierra era un indicador de poder, por lo que los terratenientes representaban el poderío económico en el momento. Este factor se vuelve muy importante ya que se convierte en el principal generador de riquezas. Es la tierra lo que más adelante les permite a sus poseedores conformar organizaciones gremiales para 1936, las cuales lograron por su poder que el Estado les permitiera tener influencia y unificaran intereses privados (Stone, 2016; Altamirano, 2019) debido a la ausencia de una estructura sociopolítica en el país, de esta forma, se adaptan y crean mecanismos bajo sus intereses formando así grupos selectivos (Martín, 2018) que derivan en la creación de una élite.

Luego, la historia del país se desarrolla dentro de una división de poderes (liberales y conservadores). Ambos partidos políticos no configuraban ningún peligro para la élite debido a que representaban sus intereses de alguna forma (Stone, 2016). Fue la filiación política lo que incitó a la creación de violencia dentro de la población civil, lo que derivó en el periodo conocido como “La violencia partidista”. Esta confrontación llegó a una solución por parte del poder político y fue que a pesar de las diferencias ideológicas se podía acordar una repartición del poder como sucedió, esto “fue un pacto de élites que permitió, como resultado final, el establecimiento constitucional del monopolio político de los dos partidos tradicionales, operando, en la práctica, como uno solo” (Moreno-Parra, 2018, p. 171).

En este contexto el campo colombiano fue creciendo bajo descontento ya que la tenencia de la tierra seguía siendo un problema que hasta el momento ninguna tentativa de reforma agraria había podido solucionar. Por lo que diferentes grupos campesinos empezaron a manifestarse en contra del Estado y de los terratenientes, lo que llevó a la represión de estas acciones colectivas por medio de la violencia (Stone, 2016; Moreno-Parra, 2018) por parte de la estructura política y económica del país. De esta manera, las acciones violentas fueron permeando la sociedad y se creó una situación de conflicto, en donde el interés por resolverla por parte del gobierno era escaso.

La élite empezó a transformarse en esta nueva realidad, creó herramientas políticas que les permitían continuar obteniendo ventajas, en este periodo “se inventaron los umbrales, se inventaron las cifras repartidoras pa’ quedarse con todo” (Avella, 2016, citado por Altamirano, 2019, p. 14). La sociedad no estaba conforme con lo que sucedía



en el país, la captación de poder era evidente, por lo que, con la muerte en 1948 de Jorge Eliécer Gaitán, representante político que estaba por fuera del modelo de la élite tradicional, generó que se profundizara los conflictos en el país dando paso a lo que se conoce como el periodo de “La violencia”. La diferencia entre los dos partidos en este periodo dejó de ser lo más relevante. Y dentro de este conflicto al mismo tiempo se empezó la lucha contra ideas comunistas (Stone, 2016), luego

cuando la dictadura militar de Rojas Pinilla no se convirtió en una marioneta de los partidos, ni funcional a ellos, decidieron acabarla y formar el Frente Nacional [...]. El Frente Nacional, un pacto político bipartidista, le pone punto final a esa confrontación fuerte, casi que antagónica, y los convierte en socios, socios del poder, y hace borrar esas barreras ideológicas e incluso socioeconómicas. (Lozano, 2016, citado por Altamirano, 2019)

Con la época de “La violencia partidista”, “La violencia” y el Frente Nacional, la periferia del país seguía sumida aún más en la pobreza y en la desigualdad, pero la élite consiguió permear su poder, la problemática sobre la tenencia de tierras se mantenía. Todo gobierno pasado había planeado erradicar estos problemas, pero ninguno había cumplido. Además, esto sumado a la ausencia del Estado en diferentes zonas (García, et al., 2016) conllevó a que se formaran movimientos civiles. En 1964 se crea un grupo de autodefensa campesina bajo una idea comunista (ideología marxista-leninista) que velaba por los derechos e intereses territoriales de los campesinos desplazados por los periodos de violencia ocurridos anteriormente (Tawse-Smith, 2008; Moreira et al., 2015), su principal objetivo era crear un grupo que representara a esa población rural marginada para que así el Estado velará por su bienestar.

Pero su plan cambió ya que desde 1966 se articuló su objetivo a un proyecto político el cual se dirigió a la obtención de poder, por lo que desde esta fecha se empieza a concebir como grupo guerrillero (Tawse-Smith, 2008) a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP), lo que dio como resultado que por más de 50 años Colombia estuviera inmersa dentro de un conflicto armado interno contra este grupo, una de las guerrillas más antiguas de Latinoamérica (Villalobos, 2003). De igual forma, bajo esa ausencia de gobierno y la idea de obtención de poder surgieron otros grupos como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), paramilitares, narcotraficantes y las bandas criminales que han puesto también en jaque la seguridad y defensa del país estableciendo aún más la situación de violencia en Colombia, limitando ese ideal que se consagraba bajo el Estado social de derechos en la Constitución.

Altamirano (2019) indica que “la élite colombiana se caracteriza por un ejercicio del poder por métodos violentos, fuerte interés sobre el poder económico y de acumu-

lación de capital y un temor a perder o democratizar el poder que han mantenido” (p. 16) con el paso del tiempo. De modo que aquella se reconfigura en este nuevo contexto de conflicto armado interno, por lo que empieza hacer alianzas con actores ilegales para no perder poder en los territorios locales (García, et al., 2016) que han obtenido por medio de un sistema político que no asumió la tarea de erradicar la violencia ni aceptar la complejidad del conflicto armado interno (Jiménez y González, 2011), creando las condiciones necesarias para que estas situaciones de inseguridad y pérdida de bienestar social perduren, y que así mismo siguiera creciendo la inequidad entre la población, excluyendo las necesidades de los territorios.

Es por esta razón que se ha creado “un equilibrio político (inestable) entre el centro y las regiones, entre régimen político y Estado, muy funcional al tipo de relaciones entre élites, pero totalmente disfuncional para los ciudadanos” (García, et al., 2016, p. 15). Aunque se han creado mecanismos que buscan salvaguardar los intereses y el cumplimiento de los derechos de toda la sociedad como la Constitución Política de 1991, la cual representaba la creación de un proyecto nación, debido a que fue la primera vez en donde todos los sectores del país confluyeron en una mesa de trabajo, siendo esto un proceso de transición democrática (Moreno-Parra, 2018).

Pero, así como se buscó consolidar un ambiente de paz y bienestar, siguieron presente políticas que apoyaban el establecimiento de las élites y de las estructuras de poder, por lo tanto, lo que se planificó no tuvo resultado, como la descentralización de la administración pública que buscaba eliminar los casos de corrupción (Zuleta, 2015), y por el contrario se reprodujeron en refinadas prácticas de captura y cooptación del Estado, con el silencio o complicidad de la esfera privada (Henoa, 2018). De esta forma, el país no obtuvo muchos cambios: “El mal diseño de los aspectos mecánicos de la política ha impedido la ejecución de una buena parte del contenido dogmático de esta Constitución” (Gómez, 2019, p. 105).

La Constitución Política debía ser entendida como el fundamento legal para la consecución de un proyecto de nación, pero se convirtió en una amalgama de alianzas regionales ambiguas con suficiente potencial para cooptar el poder con la amenaza implícita de la violencia, a través de narrativas persuasivas y coercitivas. En conclusión, la Constitución significó avances en diversos aspectos de la vida nacional, pero a su vez, supuso la continuidad en la configuración de las élites y de las estructuras de poder que se mimetizan en la administración pública e impiden la protección de lo público.

Al estar en un contexto de conflicto armado interno por tanto tiempo y con un gobierno deficiente, la sociedad creyó que los grupos armados eran la raíz de todos los problemas del país, por tal razón se crea un ideal tras la firma del acuerdo de paz entre el Gobierno nacional y las FARC-EP en el año 2016, de manera que al entrar a un contexto de posacuerdo se suponía que llegaba la solución de todos los males del país. Pero la realidad



es que los problemas de fondo no se resolvían con este acuerdo como lo indicó el economista James Robinson: “Los problemas en Colombia no son las drogas y la guerrilla [...], el mayor problema que tiene Colombia es la manera en que funciona el Estado y un ejemplo de su debilidad es la falta de habilidad para suministrar el orden” (Fundación Ideas para la Paz, 2013). Lo que ha resultado es que los problemas políticos, económicos y sociales sigan creciendo y que las élites locales sigan manteniendo su presencia ganando poder económico y político en el territorio.

Ausencia, fragilidad y descentralización del Estado

Para entender la realidad del país y comprender por qué ha estado inmerso dentro de una situación de violencia y de problemas sociales por tanto tiempo, es necesario conocer las particularidades y contradicciones sociales, culturales y políticas, las mismas que han llevado a que diversos proyectos y mecanismos que buscan consolidar un ambiente de paz e integridad no logren su propósito como la Constitución de 1991. Es así que en la búsqueda de una solución que logre generar algún cambio con la resolución de conflictos no solo armados, sino también sociales, es importante entender que el problema no se basa en acabar solo con algún grupo armado o el narcotráfico, sino que el problema deriva de la estructura misma y el poder que ha ejercido el Estado. Es ese el problema que hay que resolver de raíz para que en algún momento toda persona pueda vivir en un gobierno que le brinde seguridad y bienestar, y no en uno que esté ausente como lo ha sido el gobierno colombiano lo que lo ha llevado a perpetuar sus conflictos internos, llevándolo así a su fracaso.

Como lo señala John Rawls (citado por Caballero, 2006), toda persona y, por consiguiente, toda sociedad debe contar con unos bienes sociales primarios los cuales dan como resultado que se desarrolle por sí solo un plan de vida óptimo para cada uno, de tal forma son los bienes que como mínimo el Estado debe brindar, entre estos se encuentra los derechos, libertades, oportunidades, ingresos, riqueza y el autorrespeto, con estos bienes nadie sería tratado injustamente. Pero los bienes sociales primarios no se han hecho presente en el país, este se ha construido de una manera inequitativa dejando de lado la búsqueda de un bienestar común.

Este país ha estado marcado por la ausencia de un gobierno que establezca un proyecto claro, “lo suficientemente claro y amplio como para orientar la sociedad y articular los diferentes intereses sociales” (Orjuela, 2000, p. 104). Por lo que no hay presencia de un poder coercitivo por parte del Estado en estas zonas, especialmente rurales, lo que ha conllevado a que se creen amenazas en el entorno como la aparición de guerrillas (Villalobos, 2003). La agudización de diversas problemáticas que alcanzaron el grado de

conflicto violentos fue resultado de la ausencia del gobierno para “controlar, canalizar e institucionalizar los problemas sociales” (Tawse-Smith, 2008, p. 285). Lo que llevó a un escalonamiento de estos convirtiéndolos en situaciones difícil de resolver.

De esta forma, la ausencia de políticas, justicia, protección, más la inequidad social y exclusión, ha generado el florecimiento de estructuras de violencia y de apropiación de la ilegalidad por medio de la creación de grupos que acuden a mecanismos violentos o por fuera de la institucionalidad como las FARC-EP o el ELN, para así lograr que el gobierno dé solución a los diversos problemas presentes en cada territorio (González y Molinares, 2010). Bajo este objetivo se reivindican de alguna forma los mecanismos usados, lo que genera una convivencia entre ilegalidad e ilegitimidad, pero el cambio de intereses hacia la obtención de poder perjudicó a la población que antes defendían, debido a que la pérdida de credibilidad del Estado en las zonas periféricas (Villalobos, 2003; García y Revelo, 2017) les permitió establecer un control a favor de cubrir sus intereses privados.

Aunque esta pérdida de control y poder por parte del gobierno no era nueva, estuvo presente en épocas de la violencia partidista, la violencia y el frente nacional, aparte de la ausencia del Estado en las zonas rurales se manifestaba al mismo tiempo una ausencia de identidad nacional con la cual la sociedad se sintiera incluida, en este tiempo eran los partidos políticos los que les daban a las personas aquella identidad, por tal razón se volvían militantes por su partido (Rehm, 2014; Stone, 2016). Aquella disociación entre “el campo político y social se produjo a partir de la división entre el aparato del Estado y el poder de este, en tanto que el Estado se había erigido sobre hegemonías partidistas superpuestas a la estructura social” (Tawse-Smith, 2008, p. 285).

El Estado colombiano se dedicó a ser un actor represivo o presente en los asuntos que no le exige mayor capacidad de involucramiento con la sociedad, dejó de lado la necesidad de solucionar problemas sociales como, por ejemplo, la problemática del reparto inequitativo de tierras. Problema que ha estado presente desde el siglo XIX hasta la actualidad. Y a pesar de que ha sido uno de los causantes de la violencia interna del país no ha tenido solución, ya que los mecanismos legales y jurídicos que se han creado les sirven a los intereses de unos pocos y no a la sociedad en general.

Las políticas agrarias que se han emprendido en Colombia por más de tres décadas no han servido sino para una cosa: hacer más ricos a los ricos, por medio de la acumulación de grandes terrenos. Los pobres, por oposición, se quedan cada vez con menos. (Gómez, 2011, p. 67)

Este papel mediocre por parte del Estado perpetúa y reproduce que las políticas implementadas en el país solamente favorezcan a un grupo selecto sin importar que sean desfavorables para algunos sectores sociales (Cordero et al., 2015), el gobierno ha llevado



a que los ricos se vuelvan más ricos y los pobres más pobres (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2019). En Colombia han subsistido problemas de incapacidad institucional, pérdida de control y orden (monopolio de la violencia), fallas en materia fiscal, entre otros, “además de la debilidad de organización social local [...] derivada de la Constitución de 1991 que no logró crear una organización social estable y fuerte” (Ávila, 2012, p. 4). Por lo que ante esta ausencia y debilidad del gobierno y sus instituciones ha generado que élites o poderes locales tomen posesión y ejerzan las actividades dentro de diversos territorios que han sido abandonados a su merced (García, et al., 2016).

La descentralización del gobierno bajo la última Constitución generó que los centros de poder se siguieran multiplicando, lo que dio como resultado que el poder que le compete al centro, es decir, al Estado, se ampliara por fuera de su estructura, situación que aprovecharon las élites, emergentes, locales y regionales para controlar el descontento de la sociedad en general (Ávila, 2012). Estos actores buscaban cooptar el poder estatal, con menos sofisticación jurídica y más involucramiento con la cotidianidad, orientando comportamientos de los individuos y, bajo el juego de la coerción-consenso, lograron alinear a la comunidad en la selección de lo que ellos consideraban es lo mejor para el desarrollo de la región, estando por lo tanto sometidos a ese poder afectando la libertad y los derechos de las poblaciones.

Como lo indica Gutiérrez (2010), el sistema político colombiano ha logrado unos niveles alarmantes de flexibilidad en función de intereses particulares que se han visto favorecidos en el reparto del poder político y económico, y todo por la descentralización estatal, de manera que para algunos lo estipulado en la Constitución Política ha quedado en palabras escritas, y se ha tergiversado bajo el interés individual de algunos. Las principales críticas han sido a los mecanismos de descentralización debido a que han puesto al país a servicio de poderes autónomos, sirviéndose del debilitamiento de la capacidad regulatoria del Estado. Problemas como la desigualdad, la violencia, el abandono estatal y el interés de poder en unos pocos permearon al país antes de 1991, y al no tener resuelto estas situaciones, la nueva estructura política y económica generó incentivos que esos nuevos poderes regionales y locales tomaran posición reemplazando viejos modelos y se articularon con actores ilegales.

Colombia estaba dentro de un conflicto armado por lo que así mismo las élites establecidas se adaptaron bajo prácticas ilegítimas para seguir

la formulación, modificación, interpretación y aplicación de las reglas de juego social y las políticas públicas. Grupos legales que están dentro del Estado se aprovechan de la capacidad que tienen diferentes actores ilegales de ejercer violencia, con objeto de lograr, a cualquier precio, sus fines. (Cordero et al., 2015, p. 156)

Dinámicas del conflicto armado y proceso de paz

Con la creación de grupos guerrilleros el país se sumió en una situación de violencia y aunque todos los grupos representaban una amenaza, fueron las FARC-EP las que lograron en su momento contar con un alto nivel de poder e influencia. Este grupo había obtenido “la mayor cantidad de recursos económicos gracias al diseño y la ejecución de una estrategia financiera de largo plazo, que de modo permanente le ha permitido sustraer una parte significativa del producto nacional para solventar sus necesidades de guerra” (Tawse-Smith, 2008, p. 276). Esta guerrilla logró captar diferentes zonas en las cuales su poder no se discutía, formando lo que se le podía llamar una nueva élite rural (Stone, 2016).

El conflicto armado interno permitió que se estableciera aún más esas élites o poderes locales y regionales. La pérdida de control por parte del Estado bajo esta situación ocasionó que no solo las élites tradicionales generaran influencia, sino que los grupos armados también reemplazaran el papel estatal en estas zonas, lo que llevó a algunas alianzas entre ambas partes. Un error cometido por parte del Estado y la clase dirigente fue no asumir la complejidad de esta situación. Desde el año 2002 el expresidente Álvaro Uribe Vélez negó la existencia de un conflicto, refiriéndose a este como desafío de grupos terroristas a las instituciones democráticas (Jiménez y González, 2011), minimizando así el problema como una situación de poca importancia.

Gustavo Duncan (2013) sugería que la sociedad no necesita de manera explícita reconocer el conflicto, sino compartir la idea de que había unos grupos que afectaban su vida cotidiana. Lo que hacía necesario generar estrategias para adaptarse a las circunstancias de unos señores de la guerra, que ejercen violencia, pero que también son pragmáticos al momento de solucionar problemas locales dado que el gobierno era incapaz. Por lo tanto, los señores de la guerra reemplazaron al gobierno central y así mismo podría ser factible que reemplazarán a la élite ya que podían establecer una organización bajo la captación de votos y la coca. Esta última, la más importante, pues su negocio brinda una inclusión económica en las zonas que han estado aisladas (Duncan y Velasco, 2014, citado por Defensoría del Pueblo, 2018).

La tesis de Uribe es que en Colombia no se enfrentaba una guerra civil, sino a múltiples conflictos, derivados de intereses no administrados por la institucionalidad estatal, que tendrían solución por medio de la política de Seguridad Democrática (Jiménez y González, 2011). Hernando Gómez Buendía, director del “Informe de Desarrollo Humanos” en el 2003, ironiza a Uribe y dice que en Colombia existe es una guerra de perdedores: el Estado incapaz de vencer la guerrilla, los paramilitares dedicados a la protección del narcotráfico y la represión a la población, y la guerrilla, que terminó aislada ante su incapacidad de tomarse el poder (Jiménez y González, 2011).



Esta negación al fin de cuentas no resolvió nada ya que durante el gobierno de Uribe (2002–2009) no se eliminó la violencia, no se acabó con el conflicto, lo que se logró fue postergar “injustamente la necesaria reparación de las víctimas y que polarizó, lamentablemente, a la sociedad colombiana” (Jiménez y González, 2011, p. 32). El gobierno siguiente fue el de Juan Manuel Santos (2010–2018), en su tiempo de mandato sí manifestó que existía un conflicto armado el cual debería ser resuelto, y manifestando su deseo de conseguir la paz.

Deseo que se empieza a ser realidad con el inicio de conversaciones entre el Gobierno nacional y las FARC-EP para el año 2012, llegando al año 2016 con la firma del acuerdo de paz. Aquí surgen dos tipos de élites, una que acompaña la paz siendo la élite urbana-centralista la cual tiene como referente la idea de paz de Santos, y otra que desconfía del proceso y no acompaña esta idea de paz, aparece entonces la elite hacendista-regional que tiene como referente las ideas de Uribe (Altamirano, 2019). La élite urbana-centralista no es que haya dejado atrás la herencia de Uribe, pero la decisión de apoyar el proceso como parte de la sociedad no es porque se vea a las FARC-EP como un actor armado que debe ser escuchado, sino porque representa un obstáculo para un modelo, que en los últimos años ha demostrado poder de urbanización y de fortalecimiento de la clase media más educada, pero más consumista.

Por otra parte, estaban presente los intereses de la comunidad internacional. El acuerdo de paz generaba interés en las nuevas dinámicas de la economía extractivista y los recursos naturales, en el que los músculos financieros de los países desarrollados están a la expectativa de quitar a estos actores armados ilegales, para usar y abusar de dichos recursos, sin importar las prácticas democráticas que se incentivaran para contener la conflictividad de los territorios. Las empresas multinacionales en el país han sido principalmente exportadoras de riqueza, afectando directamente el territorio en el que se encuentra no solo con un daño ambiental, sino que generan que persista el subdesarrollo y problemas estructurales dentro de la población que se encuentra en dicho terreno explotado (Leiteritz et al., 2009).

Dentro del proceso de paz se evidenció en general que hubo una exclusión en la participación pues, como se nombró anteriormente, se hicieron presente dos élites dentro de este proceso, creando un proceso excluyente frentenacionalista (una nueva fase del Frente Nacional). Situación que tenía la posibilidad de acabar con la construcción de un espacio de paz con una mayor democracia: “Este régimen frentenacionalista de posconflicto, estimulado también por las élites bipartidistas, impidió que se abriera el sistema a las más variadas fuerzas políticas y sociales del país” (Moreno-Parra, 2018, p. 175). Como lo indica Luis Humberto Hernández (2018), las pretensiones de cada una de las partes siguen “ancladas en las creencias, valores y prácticas políticas características del régimen frentenacionalista, que los induce a obrar en contra de los

acuerdos” (párr. 24) generando ahora un Frente Neocorporativista en esta nueva fase del Frente Nacional.

Esta perspectiva de la creación de un nuevo Frente Nacional se apoyó de igual manera a lo que sucedió con la desmovilización de los noventa con el M-19 y la entrada en vigor de la Constitución del 91, que, a pesar de sus buenas intenciones, se comete el error de ignorar a los actores armados ilegales excluidos como las FARC-EP, el ELN y los paramilitares, por lo que la eficacia del pacto constitucional fue limitado (Gómez, 2019) a los poderes políticos regionales y locales que gobernaban a su antojo en regiones ignoradas por el Estado central, ya que al no ser incluidos no asumen la Constitución y sus dictámenes como suyos (Hernández, 2013).

Sumado a que el proceso de descentralización establecido en la Constitución no se realizó como se estipulaba, por lo que la idea de fortalecer la democracia territorial y así mismo tener una mayor transparencia quedó solamente en el papel (Zuluaga, 2015; Saldías, 2017). Lo que generó fue la persistencia de un aparato político clientelista con la capacidad de cooptar y controlar el aparato territorial (Saldías, 2017) convirtiendo a la Constitución en una confusa amalgama de alianzas regionales ambiguas, pero lo suficientemente poderosas para cooptar el poder con la amenaza implícita de la violencia, a través de narrativas persuasivas que les garantizaba el control de las zonas donde imponían sus intereses. Por lo tanto, es necesario reconocer lo que sucedió en la Constitución del 91, ya que, si se desconoce el poder de estos jefes políticos y de sus cómplices, la administración pública seguirá siendo de aquellos barones electorales que tienen la astucia de convivir de manera cómoda en el formalismo legal de las elecciones y los juegos ilegales de la cooptación territorial.

Con lo anterior se entiende al mismo tiempo que vivir bajo una situación de conflicto o violencia no es solo que exista la presencia de grupos armados ilegales (García, et al., 2016). Las variaciones sobre qué es lo que se entiende por conflicto ha variado con el tiempo. Antes se pensaba que un conflicto era el enfrentamiento de dos partes que buscaban satisfacer intereses diferentes (Calduch, 1993). Esta puede ser una guerra de posiciones con un territorio definido o una guerra de guerrillas, en el que se sabe nominalmente quién es el rival, pero no dónde está ni quién lo compone.

Con el final de la Guerra Fría y el establecimiento del capitalismo y de los Estados Unidos como el primer Estado dentro del sistema internacional, los grupos insurgentes de izquierda surgidos pierden la razón de su lucha y negociaron su inserción (Guerrero et al., 2019). En Colombia eso no sucedió, la guerrilla colombiana se reivindicó políticamente, siguió en su lucha en la búsqueda poder, así mismo contaba con territorios ganados y aunque ya no había apoyos externos, las guerrillas colombianas lograron obtener fuentes de financiamiento en prácticas asociadas a la ilegalidad e ilegitimidad como el narcotráfico, secuestros, extorsiones, etc., que le permitieron



sobrevivir (Moreno, 2006). De esta manera, condenaron su brazo ideológico, fortalecieron el brazo militar que les dio poder de coerción, pero renunciando a ser representantes de un modelo político (Guerrero, 2012).

Por esa razón la negociación con las FARC-EP y el ELN no es una negociación con actores políticos válidos, sino que la fuerza de su poder militar les dio la posibilidad de negociar e incluso obligar al Estado a darle cierta interlocución política, pero no por convicción, sino porque necesitan acabar con ese condicionamiento que no les permitía identificar las fuentes económicas del territorio, así mismo, y en el fondo, buena parte de los representantes del Estado los considera como simples criminales (Olave, 2013).

El conflicto armado no va a acabarse con un acuerdo de paz, pues este fue realizado solo con las FARC-EP dejando en el aire a los demás grupos armados, por lo tanto, el conflicto va a redefinirse y trasladarse hacia las zonas urbanas y replanteará sus estructuras, como ya sucedió con los grupos paramilitares y bandas criminales (Casey, 2019). De igual forma, en la actualidad las motivaciones económicas como el narcotráfico que es un negocio lucrativo imperan ante las razones ideológicas. Por eso no cabe duda que en situaciones como el paro armado liderado por el Clan Úsuga en el 2016, se le está diciendo al gobierno “les toca negociar conmigo”. Lo que tiene como consecuencia el perverso mensaje de que para negociar con el Estado no es necesario el discurso político, sino organizar 500 hombres con armas y apoderarse de una parte del territorio nacional, como lo hizo paralizando a 36 municipios por medio de la intimidación (Redacción Política, 2016), ya que estos grupos saben que “las victorias militares pueden ser más fáciles que las políticas” (Casey, 2019).

Vacíos que deja el acuerdo de paz

Los negocios y las zonas dejadas por las FARC-EP no fue un problema resuelto por el Estado, grupos armados empezaron a tomar posesión de estos. El Estado no asumió la tarea de evitar que esto sucediera para así cortar con la violencia en algunas zonas, como lo indicó Adam Isacson, analista de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos: “Colombia tuvo la oportunidad de establecer las instituciones estatales en las tierras que abandonaron los rebeldes, pero no aprovechó ese momento [...], ahora hay muchos grupos que luchan por el mismo territorio” (Casey, 2019, párr. 19). Así que la existencia de grupos ilegales y la violencia seguirá permeando al país por un largo tiempo.

El problema que ha conllevado a que el conflicto se siga reproduciendo es que el Estado ha subestimado las acciones de estos grupos, como la de los paramilitares. Ha sido de tal magnitud esa imagen falsa que se ha llegado al punto de negar que los grupos armados se han convertido en actores políticos, lo que se confunde con una especie de

apoyo a ese grupo armado ilegal. Como sucedió con las FARC-EP, estas organizaciones dejan de plantearse en ser un grupo que queda como un movimiento social más o que solo realiza labores ilegales y delinquen, sino que se plantean una concepción operacional y estratégica, que les permite conseguir y actuar bajo mecanismo de poder, demostrando así que cuenta con peso tanto en zonas rurales como dentro del sistema político (Pataquiva, 2009).

Nada más lejos de esa realidad, el asunto es más complejo. No hay nada más equivocado que pensar que un actor político es aquel que ofrece emotivos discursos. Ser actor político es tener la capacidad de consenso-coerción. Como lo indica Ávila (2017), la violencia por un lado se utiliza como instrumento de competencia política y por otro como instrumento para maximizar el poder tanto en un ámbito local como regional, uso que los paramilitares cumplieron a cabalidad en muchas zonas del país, donde sembraron miedo, pero también una simpatía, que hasta el momento no ha sido indagada con profundidad. En el caso del Clan Úsuga con el paro armado, es inocente pensar que la gente cierra los establecimientos únicamente por un factor de miedo. Si la gente sale a las calles de manera unida a protestar y con el despliegue mediático (no visto en otras zonas del conflicto) seguro hubiera pasado a la historia como una historia de resistencia civil.

Lo que hacen ahora los paramilitares es llenar los vacíos del Estado, representado en el momento en el que convence a la población de pagar un impuesto a cambio de seguridad, nada alejado de las acciones que desempeña el Estado. En zonas en donde prima la ausencia del Estado la oferta de seguridad brindada por los paramilitares resulta llamativa, sin importar su reputación basada en el terror ya que también cuentan con una buena reputación sobre su eficacia (Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH], 2018), y eso es lo importante y lo aceptado en la vida del colombiano porque aquí no existe una diferenciación entre lo legal-ilegal, aquí lo que prima es la dicotomía legítimo necesario-legal impertinente. Por ejemplo, en los diálogos que se sostuvieron entre el Gobierno nacional con las Autodefensas Unidad de Colombia y las FARC-EP, en general se dio paso a un discurso de tintes nacionalistas y antisubversivos por parte de estos grupos armados cuando había un acercamiento con alguna élite económica o política (Baquero, 2014). En estas conversaciones se entraba en el juego del ámbito de lo legal e ilegal para lograr así un acuerdo “legítimo” tranzado por el interés de las partes. Lo anterior presenta las ambigüedades del Estado y de los dispositivos jurídicos consagrados en la Constitución y reforzados en el acuerdo de paz en estos temas debido a que no existe una diferenciación, los aspectos ilegales han permeado la estructura del Estado.

El gobierno no ha podido “controlar, canalizar e institucionalizar los problemas sociales” (Tawse-Smith, 2008, p. 285). De ahí con la ausencia de autoridad y aún más al no ser un Estado que brinde bienestar y calidad de vida, las personas que se encuentran



en vulnerabilidad recurran a este grupo ilegal el cual satisface sus necesidades. Con el acuerdo de paz

gran parte de la guerra se libró en el campo y el acuerdo generó esperanzas de que los problemas rurales que impulsaron el conflicto finalmente serían resueltos. Pero dos años después de la firma del acuerdo [...] se evidencia que pocas cosas han cambiado. (Casey, 2019)

Es así como para los problemas sociales la tecnocracia burócrata estará ausente y de nuevo aparecerá el actor emergente para solucionar el asunto con consenso-violencia y la sociedad no tendrá otra opción que deber ese favor con lealtad a su Para-Estado; tipo de Estado que ha llegado a funcionar como uno en varios territorios del país constituyendo una fuerza de choque (Ortiz, 2010) en el nuevo contexto de posacuerdo.

Este control territorial también tiene una variable que se ha olvidado y es su relación con los recursos. Para que se logre implementar el acuerdo es necesario que se lleven a cabo los programas que garantizará la construcción del Estado. Como lo señaló la economista Ana María Ibáñez, el posacuerdo está proyectado a que cueste entre 40 y 90 billones de pesos durante los próximos diez años (Rojas, 2016), siendo imperativo que este capital se invierta en programas que ayuden a estructurar al gobierno. Está presente la necesidad de que se diseñen y se lleven a cabo programas enfocados a la recuperación de la senda productiva y control de la violencia, siendo esto necesario para que se viva una etapa de posacuerdo y se sostenga en el tiempo evitando un resurgimiento (Ibáñez y Jaramillo, 2006).

Collier (2003, citado por Lozano y Garzón, 2019) indica que “la economía es mucho más sensible en una situación de posconflicto en comparación con lo que suele ser en una época de normalidad” (p. 138). De ahí que sea necesario perfeccionar los instrumentos económicos y fiscales. Como se ha visto en Chocó, donde se ha recibido una cantidad generosa de recursos, pero no ha ocurrido ningún impacto y la implementación de aquellas políticas de paz del acuerdo no se han visto. Como indicó el gobernador de este departamento: “En ese sector hacen presencia grupos al margen de la ley como el ELN y el Clan del Golfo”, por lo que los índices de violencia van en aumento (Noticias RCN, 2020) en vez de disminuir estando en un contexto de posacuerdo. Esta misma situación está sucediendo en lugares como el Casanare, Buenaventura y la Guajira.

Las instituciones no tienen control fiscal para proteger el buen curso de los dineros y aun en zonas abandonadas y periféricas como el Chocó. Para que las políticas y programas del acuerdo de paz se implemente no solo se debe entregar dinero, sino que es pertinente que los instrumentos fiscales cambien y permitan una sostenib-



ilidad y reforma dentro de los territorios más afectados por el conflicto (Lozano y Garzón, 2019) donde ahora sin la excusa del conflicto con las FARC-EP y sin estatutos ideológicos, están apareciendo actores que representan un complejo amalgamado de disidentes paramilitares, guerrilleros, amparados por caciques políticos o pequeños capos del narcotráfico

Participación de las élites en los conceptos de Estado y nación

Con lo expuesto durante el capítulo es preciso dirimir el concepto de Estado y nación. De que existe un Estado en Colombia, existe, pero el gobierno ha sido incapaz de crear una idea de nación y una estructura estatal a partir de la descentralización territorial administrativa constituida en la carta magna. Como indica James Robinson (2013, citado por Fundación Ideas para la Paz), el problema de Colombia ha sido la forma en que ha funcionado como Estado, ya que se forma como un Estado débil, poco efectivo y con una distribución muy estrecha de poder. Al Estado colombiano se le ha catalogado como Estado fallido ya que ha habido “disolución de su autoridad en partes significativas de su territorio” (Berrio, 2003, p. 202), y un reparo ante estas dificultades no es un tema de empoderar a las regiones o los entes de control, lo que se necesita empoderar es el discurso que nos vincula como nación, que cree “una identidad nacional que fuera más incluyente” (Rehm, 2014, p. 19). El dilema aquí es cómo llegar a los territorios con un relato que convenza de que la legalidad no solo está para perseguir a los corruptos, sino también para entender las dinámicas del territorio.

El drama de Colombia es que, para construir una idea de nación en sintonía con el contexto de un posacuerdo, se necesitaría acabar con la estructura estatal vigente, lo cual no va a suceder, porque todo gobierno se ha negado por miedo a mostrar síntomas de debilidad a negociar el modelo político y económico. Este es un Estado que se ha formado gracias a la cooptación política de las élites, quienes han tenido que dar gabelas a las élites regionales para mantenerlas alejadas del poder del centro, a cambio de mantenerse indiferentes de los ejercicios de poder local, reproduciendo así una estructura social que se ha mantenido por años (Martín, 2018).

En Colombia hay una división de élites; está la existencia de una élite ligada a la tierra (rural, hacendista, local o regional) y otra a la industria y al sector financiero (urbana o centralista) (Altamirano, 2019), pero en general ambas élites, como lo indica Iván Cepeda (2015, citado por Altamirano, 2019):

han determinado el curso de la nación por su poder económico, político, militar y [...] no ha permitido que se den en Colombia los cambios básicos



de lo que podría ser un modelo democrático y con una mínima justicia social, [...] han abogado por el capitalismo, por el neoliberalismo, pero a diferencia de otras en el mundo [...] no han hecho una serie de reformas que permitan que ese modelo se desarrolle de una manera menos agresiva, con menos costos sociales, con menos derramamiento de sangre, en el caso de un país con los índices de violencia como tiene Colombia [...] ha impedido una reforma agraria, [...] una reforma democrática, de división de poderes, de participación de sectores de oposición [...]. Ha impulsado toda clase de métodos violentos, entre esos la creación del paramilitarismo, el destinar las fuerzas militares a acciones que violan los derechos humanos, el entrar en pactos con el narcotráfico. (p. 16)

Por lo que ninguna de las élites actúa de manera individual. La élite regional no actúa sola, es una extensión del poder centralizado. Es posible que al poder central no le interesen los presupuestos y puestos que se reparten en la región, pero en el momento que los necesite para defender su poder no dudará en solicitarlos, de ahí la razón de un trabajo en conjunto. La región no se rebela al centro, no tiene intenciones de generar repúblicas autónomas.

Razón por la cual los empoderamientos regionales en Colombia no se han desarrollado de manera autónoma, sino que dependen del consentimiento que den los caciques del centro, de ahí que en el gobierno Duque se habla de un sistema político clientelista. “Se trata del clientelismo, proyectado desde el ‘gamonalismo’ y el ‘caciquismo’ premodernos, a partir de la convivencia burocrática bipartidista durante el Frente Nacional” (Leal, 2011), y que ahora se refleja dentro de las élites logrando así “controlar las zonas sensibles del andamiaje institucional, que les permiten garantizar grados considerables de impunidad” (Ávila, 2012, p. 36).

Estas élites locales, llamadas también redes políticas, familias subnacionales, líderes autoritarios o estructuras caudillistas (Ávila, 2012) establecen democracias subnacionales. Gibson (2007, citado por Correa, 2019) interpreta que este “poder tiene que ver con la dimensión territorial de la democracia” (p. 8) y que, además, “en ese enclave las élites autoritarias adelantarán tres tipos de estrategias: la parroquialización del poder, la nacionalización de su influencia y la monopolización de los vínculos institucionales entre lo nacional y lo subnacional” (p. 8).

Y aunque las democracias subnacionales se aprovechan de la debilidad del Estado central, hay una relación clientelista entre estas, a pesar de que el poder regional por sí solo exprese narrativas poderosas y autónomas que orientan la utilización de los recursos, la administración de justicia, el sistema electoral y hasta la resolución de problemas cotidianos. Como ha sucedido en Chocó donde existen grupos con dominios propios que

aprovechan la debilidad del Estado, como lo ha hecho la familia Córdoba que ha estado en el poder hace dos décadas controlando y manejando el departamento (Correa, 2019).

Las democracias subnacionales generan inquietud, pues ratifica una vez más el argumento sobre la limitada concepción con la que se está visualizando el posacuerdo. Existe un sombrío escenario en que los grupos armados no tendrán ya que negociar con el Estado, sino con los líderes regionales que desde la legalidad estatal o la ilegalidad criminal tienen un capital político que no será tan fácil de negociar. Se puede diferir de la tesis que sostiene que el poder central pedirá las cuotas burocráticas cuando las necesite, ese poder regional no hará esa transferencia de una manera tan sencilla. Nuevas conflictividades se avecinan, pero se espera que esta vez no solucionadas con exterminios, como ya sucedió con la Unión Patriótica.

Por otra parte, se ha demostrado que a los *outsiders* que le plantan cara a la élite centralista como Carlos Castaño y Pablo Escobar son eliminados, sin que esto signifique erradicar las semillas que dejaron esparcidas en los territorios donde influyeron. Debido que “para el mantenimiento del poder se pueden utilizar todos los medios, pero son intrínsecos a la minoría el engaño y la violencia, las actuaciones racionales juegan un papel secundario” (Baras, 1991, p. 12).

La pertenencia a una élite no depende del lugar que naces, sino a qué mecanismo de poder respondes, utilizando las herramientas que ha brindado el mismo Estado poniéndolo a disposición de intereses propios (Altamirano, 2019). Es así como la élite central tiene muy bien establecido los alimentos que pueden tomar los barones electorales de la región o los grupos armados que no enfrentan de manera directa al Estado, pero siempre dejando en claro que los dueños de la mesa son ellos.

Entendiendo entonces las élites centrales y las locales, y conociendo que durante el proceso del acuerdo de paz ambas élites hicieron presencia, Santos y Uribe por lo tanto no son más que la repetición de los esquemas partidistas de hace dos siglos: Santos representa al clásico liberal y Uribe al clásico liberal que se volcó al conservadurismo. Es así que, aunque el proceso de paz haya culminado con un acuerdo, Uribe se calmará con el tiempo porque se le dará espacio para desarrollar su poder autónomo regional, en tanto le garanticen que su gremio no se verá afectado con las nuevas decisiones frente al tema del agro, esto acompañado de la visión de corto plazo de las FARC-EP. Pues se conformarán con quedarse callados ante algunos actos simbólicos de reparación de tierras. No debe preocupar esa singular oposición, a diferencia de años anteriores, donde la élite urbana le importaba poco o nada los abusos de la élite rural, en esta ocasión, se prometerá a todos impunidad, siempre y cuando no interfieran en los negocios claves que se impulsarán para el beneficio de esos pequeños visionarios que ven la danza de millones obstaculizarse por el poder territorial de los grupos armados.



Élites y La Habana

Lo que demostró el proceso de paz de Colombia en La Habana, Cuba, es que el centro ha permitido el empoderamiento de las formas clientelistas de la región, lo importante era solucionar aquel problema que toda la sociedad concebía como el generador de la violencia y desigualdades que ocurría en el país. Pero este país se acostumbró a que el Estado solo negocia con los que tienen armas, por lo tanto, otras expresiones están condenadas a las acciones preventivas de la fuerza policial.

Concentrarse en el acuerdo como la llegada de la paz al territorio nacional es una mirada algo irónica porque como se ha expuesto en este capítulo y como lo señala Moreno-Parra (2018), el acuerdo no dio respuesta a ningún problema estructural, se concentró solamente en resolver el conflicto con un grupo armado, por lo que la problemática social y de seguridad que tiene el país no se ha resuelto de fondo ya que el conflicto con las FARC-EP no era el origen de esta. La estructura de país que ha creado la élite colombiana se sigue reproduciendo, “estando presentes en la vida sociopolítica del país y que aún no se han consolidado o profundizado en el primer intento de un proceso de transición democrática como lo fue la Constitución de 1991” (Moreno-Parra, 2018, p. 174).

Cuando se dice que el acuerdo de La Habana voltea la mirada ante líderes regionales que prolongan las condiciones excluyentes del modelo social que se predica desde la ley natural del más fuerte, por ejemplo, en una producción televisiva sobre la esclavitud en Colombia (“La esclava blanca”), pues llama la atención cómo desde el siglo XIX sucedía lo que se está discutiendo. En la trama, se cuenta que el gobierno central envía la ley que abole la esclavitud. La élite de Santa Marta decide no cumplir con la disposición, pero no desafía al Estado, sino que se encarga de demostrar que el orden y la seguridad se mantienen como lo ordenan las normas de la Constitución. Los jefes del gobierno central no les interesan el cumplimiento de la ley, claro, siempre y cuando este no llegue a obstaculizar un objetivo inmediato.

Así sucede en esta coyuntura, el gobierno empezó a interesarse por las FARC-EP en el momento en que su presencia y poder de intimidación a través de las armas comenzó a afectar sus intereses económicos. De ahí que poco importa si hay o no exclusión, o si el país sigue viviendo formas de violencia o no, lo que impera es la formalidad de la norma ante la práctica de la interacción y el consenso social. Es así como lo acordado en La Habana se ha incumplido por parte del gobierno porque ya la élite controló lo que necesitaba, queda más claro entender por qué se firmó un acuerdo, sin resolver las condiciones que estructuran el conflicto. El Estado cooptado por sus élites quiere mantener los sistemas de exclusión, por eso “se hacen los de la vista gorda o no influyen lo suficiente para que se tomen las acciones necesarias para evitar disidencias” (Gómez et al., 2017) para impedir nuevas situaciones de violencia y así mejorar el bienestar social de la población.

El acuerdo de paz que podía ser por lo menos un paso para un cambio en Colombia ha sido un acuerdo vacío, un acuerdo fallido. El Estado colombiano ha abandonado históricamente a regiones enteras y no ha cumplido con una reforma rural durante años, mucho ahora menos con este acuerdo: “En Colombia, la reforma agraria resultó siempre una promesa incumplida por parte de las élites políticas” (Ríos, 2019). Así mismo, el país no cuenta con instituciones para garantizar el establecimiento de la paz y para velar por una correcta recomposición del tejido social sobre la base de una Comisión de la Verdad y una Jurisdicción Especial para la Paz (Ríos, 2019) en las regiones que históricamente han sido abandonadas. De nada sirve el acuerdo si no está acompañado de medidas que ejerzan una transformación social que busque cubrir y combatir la desigualdad, la vulnerabilidad, la exclusión social y la pobreza.

Actualmente, como lo menciona Duncan (2013), los señores de la guerra son los que ahora en esas regiones abandonadas ejercen control (clanes, mafias, bandas criminales, estructuras posparamilitares), actores fuertemente establecidos porque el Estado nunca llegó ni con la firma de la paz a esos territorios (Ríos, 2019). Ahora son los que determinan la lógica, naturaleza y alcances de la política pública que, en cualquier caso, son excluyentes y promueven miseria e inequidad. La firma del acuerdo lo que hizo fue fomentar la atomización de grupos criminales en el orden regional sobre los cuales el Estado no tiene capacidad ni interés en ejercer control.

El error en el acuerdo es el que sigue reproduciendo, la clase de Estado que se ha tenido en Colombia es que la élite excluyó a los sectores que fueron afectados por el conflicto, porque el interés principal no era ayudarlos o generar un cambio, el interés de las élites era acomodar y moldear un acuerdo que cubriera sus necesidades. Como lo indica Moreno-Parra (2018):

Este acuerdo político o pacto consociacional de las élites políticas pretendía, en últimas, impulsar reformas político-económicas que trataran de cerrar la herida de diez años de violencia y de odios políticos, pero resultó siendo tanto o más excluyente que su propio pasado. (p. 171)

Por tal razón es que no resulta ningún cambio, siguen surgiendo movimientos sociales, pero bajo esta realidad y bajo el poder de las élites estos han optado por tres opciones: exiliarse, atomizarse, y en el peor de los casos armarse, porque desafortunadamente en Colombia solo se le pone cuidado a alguien cuando usa la violencia como medio. La deslegitimación del Estado colombiano y la polarización política ha conllevado a que la esperanza del fin de un conflicto con más de seis décadas de historia, fruto de los acuerdos de La Habana, se desvanezca con rapidez. La incrustación del sistema de élites a nivel regional y nacional, el ataque discursivo desde los sectores allegados al gobierno



a los acuerdos de paz como arma electoral y el incumplimiento sistemático de los compromisos alcanzados en los mismos, ha llevado a que el anhelo de paz haya mutado en una dinámica de antiguos conflictos abiertos que no cesan, conflictividades sumergidas que emergen y nuevas conflictividades que afloran y entran a tomar protagonismo en la nueva realidad.

Conclusiones

Con la firma del acuerdo de paz el país asumió un reto complejo, un reto que superaba la formalidad y obligaba a un ejercicio de reflexión política y reingeniería institucional. Pero el gobierno está sumido entre los intereses y control de las élites, ya sea central o regional, élites diferentes, pero que trabajan a la par. Esa pérdida de control por parte del gobierno se debe a ese mal funcionamiento y estructuración estatal, a esa debilidad y ausencia que ha caracterizado al Estado colombiano por años, dando paso a una estructura elitista que cual maneja y dispone las políticas del país según su disposición. Hace 30 años la descentralización se catalogaba como uno de los avances que necesitaba el país, pero las disposiciones en la Constitución han sido tergiversadas y acomodadas por poderes particulares, ya que controlan a su favor las herramientas legales y jurídicas del gobierno.

Este contexto ha generado que las condiciones de miseria y exclusión se asienten en los territorios, sin que se hagan mayores esfuerzos institucionales como, por ejemplo, el poco trabajo en cumplir el acuerdo. Y como el control está envuelto en juegos de poder y criminalidad, no hay voluntad de dismantelar esas estructuras elitistas que se mimetizan en la administración pública, para hacer de lo público un negocio privado. De tal forma que La Habana es una narrativa mal estructurada.

No se puede desconocer que ha existido la intención de parar este contexto de inseguridad, violencia y guerra prolongada y degradada a través de diferentes mecanismos legales. Las políticas, valores e ideales expresados en la Constitución Política de 1991 buscaban de manera transversal solucionar los problemas estructurales del país, problemas que impulsaron la creación de grupos armados desatando una situación de conflicto armado. En el momento que se analiza ese desafío que buscó solventar la Constitución se evidencia que, a 30 años de su promulgación, la desigualdad e iniquidad se mantiene, el poder sigue moldeando el país según sus intereses.

Las élites siguen excluyendo no solo a las regiones alejando a los sectores que no han sido afectados de manera directa por el conflicto armado, de manera que se lleva a que se cometan cinco errores en el esquema de negociación, y que, hasta este momento, tienen el tema de la paz como un asunto lejano a la vida cotidiana: 1. Negar que se esté negociando el modelo económico; 2. La falacia de la participación de la sociedad civil;



3. La terquedad en la refrendación de los acuerdos, lo cual terminará en un dispendioso ejercicio de legalidades jurídicas; 4. Ignorar los mandos medios de las FARC-EP, quienes crecieron en medio de un contexto de desideologización, como bien se plantea al inicio de esta conversación; 5. La negociación no ha aprendido de los errores de anteriores procesos de desmovilización al no hacer acuerdos vinculantes con los sectores oportunistas al proceso.

Ese error de decidir no pensar en una paz incluyente y solo en un acuerdo mediático que le dé un lugar en la historia al país es lo que ha llevado que después de 4 años los índices de violencia no disminuyan, que las élites sigan ejerciendo poder económico, político y social, y la población no asuma ningún compromiso tampoco bajo esta situación. Cambiar la estructura y la institucionalidad del Estado es una tarea que se ve muy lejana de cumplir, pues en Colombia solo está presente el juego de poderes, aquí la élite es la única parte de la sociedad que prospera.

La paz ha sido un discurso que no vincula, no comunica, no emociona porque el Estado ignora la cotidianidad de individuos y colectivos. Como ya se ha planteado, solo se tiene en cuenta a los grupos sociales si exponen un poder armado o si captan la atención de algún medio de comunicación. El acuerdo de paz está tan cerca de las buenas intenciones y la sociedad tan lejos de entender que un asunto es desmovilizar los cuerpos combatientes, y otro desmovilizar las prácticas elitistas-clientelares que han perpetuado condiciones de miseria, exclusión y desigualdad, por supuesto impulsadas por agentes sociales, que han terminado por conformarse con un irrisorio sistema de incentivos.

El acuerdo refleja ideales contenidos en la Constitución, pero de igual manera al no contar con el ambiente propicio queda solo en papel, por ello y bajo el objetivo de este libro, se suscita a pensar sobre cómo la carta magna responde a esa estructuración política necesaria en el país. Sería imprudente pensar que la solución es cambiarla porque la solución es que esta debe ser actualizada y redefinida desde la renovación de un pacto de élites políticas, debido a que las élites son las que han limitado su ejercicio de poder.

Referencias

- Altamirano, H. (2019). Características de la élite colombiana a partir de los líderes de la izquierda: de la Violencia al posconflicto. *Ciudad Paz-ando*, 12(2), 9-19.
- Ávila, A. (2012). Poder local, estructuras políticas y crimen en Colombia. Proyecto instituciones “ad hoc” para municipios en Colombia. Friedrich Ebert Stiftung.
- Ávila, A. (2017). ¿La competencia electoral procesa la violencia? En F. Carrión (Ed.). *La política en la violencia y lo político de la seguridad* (pp. 201-235). FLACSO.



- Baras, M. (1991). Las élites políticas. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, (10), 9-24.
- Berrio, M. (2003). Los Estados fallidos. *Cuaderno de estrategia*, (120), 199-227.
- Caballero, F. (2006). La Teoría de la Justicia de John Rawls. *Iberóforum - Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, 1(2), 1-22.
- Calduch, R. (1993). *Dinámica de la sociedad internacional*. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces.
- Casey, N. (2019, 17 de mayo). Las fallas que ponen en riesgo el acuerdo de paz en Colombia. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2019/05/17/espanol/america-latina/colombia-paz-FARC-duque.html>
- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2018). *Paramilitarismo. Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico*. CNMH
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2019). *Panorama Social de América Latina 2019*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44969-panorama-social-america-latina-2019>
- Cordero, N., Galvis, K. y Pinto, A. (2015). Fragmentación y debilidad del Estado social de derecho en Colombia. *Revista TEMAS*, 3(9), 151-166.
- Correa, S. (2019). *Prácticas autoritarias subnacionales en Chocó* (Tesis de maestría). Universidad EAFIT, Medellín, Colombia.
- Defensoría del Pueblo. (2018). *Informe especial: economías ilegales, actores armados y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo*. <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/economiasilegales.pdf>
- Duncan, G. (2013). *Los señores de la guerra. De Paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*. Debate.
- Fundación Ideas para la Paz. (2013). *El mayor problema que tiene Colombia es la forma en que funciona el Estado: James Robinson*. Fundación Ideas para la Paz.
- García, M. y Revelo, J. (2017). La construcción del estado local en Colombia. *Análisis Político*, (92), 69-95.
- García, M., Torres, N., Revelo, J., Espinosa, J. y Duarte, N. (2016). *Los territorios de la paz, la construcción del Estado local en Colombia*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.
- Gómez, A., Romero, A., Realpe, T. y Pulido, A. (2017). ¿De qué sirve la buena voluntad si no se cumple lo que se pactó? *El libre pensador*, (24). <https://librepensador.uexternado.edu.co/de-que-sirve-la-buena-voluntad-si-no-se-cumple-lo-que-se-pacto/>
- Gómez, B. (2011). La tenencia de la tierra y la reforma agraria en Colombia. *Verba Iuris*, (25), 63-83.
- Gómez, J. (2019). La apariencia “democrática” de la Constitución de 1991: crisis y futuro de la representación política en Colombia y en el mundo. *Análisis Político*, 32(96), 103-121.



- Guerrero, H. (2012). *El involucramiento internacional en la gestión del conflicto colombiano durante los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe (1998–2010): entre la falta de voluntad y la injerencia consentida* (Tesis de doctorado). Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España.
- Guerrero, H, Cendales, A. y Sánchez, M. (2019). Los Estados Unidos frente al conflicto colombiano: El Plan Colombia y la falacia de la ayuda. En H. Guerrero, A. Cendales y M. Sánchez (Eds.). *El prisma de la cooperación internacional hacia Colombia: actores, escenarios. Gestión del conflicto y construcción de paz.* (pp. 17–34). Universidad de La Salle.
- Gutiérrez, F. (2010). Instituciones y territorio: la descentralización en Colombia. En F. Gutiérrez, V. Barberena, L. Garay y J. Ospina (2010), *25 años de la descentralización en Colombia* (pp. 11–54). Konrad Adenauer Stiftung.
- Gutiérrez, F. (2014). *El orangután con sacoleva. Cien años de democracia y represión en Colombia (1910–2010)*. Universidad Nacional de Colombia.
- González, R. y Molinares, I. (2010). La violencia en Colombia. Una mirada particular para su comprensión. De cómo percibimos la violencia social a gran escala y hacemos invisible la violencia no mediática. *Investigación & Desarrollo*, 18(2), 346–369.
- Henao, J. (2018). *Corrupción en Colombia. Tomo I: Corrupción, Política y Sociedad*. Universidad Externado de Colombia.
- Hernández, J. (2013). La Constitución de Colombia de 1991 y sus enemigos. El fracaso del consenso constitucional. *Colombia Internacional*, (79), 49–76.
- Hernández, L. (2018). *Posacuerdos: cien días, cuatro posturas*. <http://elnuevotopoun.blogspot.com/2018/05/posacuerdos-cien-dias-cuatro-posturas.html>
- Ibáñez, A. y Jaramillo, C. (2006). Oportunidades de desarrollo económico en el posconflicto: propuesta de política. *Coyuntura Económica*, 36(2), 93–127.
- Jiménez, F. y González, A. (2011). La negación del conflicto colombiano: un obstáculo para la paz. *Espacios Públicos*, 15(33), 9–34.
- Leal, F. (2011, 4 de abril). Debilidad del Estado en Colombia: ¿mito o realidad? *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/debilidad-del-estado-en-colombia-imito-o-realidad/>
- Leiteritz, R., Nasi, C. y Rettberg, A. (2009). Para desvincular los recursos naturales del conflicto armado en Colombia. Recomendaciones para formuladores de política y activistas. *Colombia Internacional*, (70), 215–229.
- Lozano, E. y Garzón, D. (2019). Retos para la financiación del posconflicto en Colombia: Lecciones del caso del municipio de El Calvario. *Latin American Law Review*, (3), 135–160.
- Martín, D. (2018). *Radiografía del poder en Colombia: élites y vínculos de parentesco. Cambios y continuidades desde la teoría de redes* (Tesis maestría). Universidad de Salamanca, España.



- Montes, M. (2013). *Análisis de la falta de la presencia estatal en el despojo de tierras en el departamento de Córdoba en el periodo comprendido entre 1985 y 1995* (Tesis de maestría). Universidad Católica de Colombia.
- Moreira, A., Forero, M. y Parada, A. (2015). *Dossier proceso de paz en Colombia*. Centre for International Affairs (CIDOB).
- Moreno-Parra, H. (2018). Colombia: entre pactos de élites y transiciones democráticas. *Entramado*, 14(1), 166-179.
- Moreno, A. (2006). Transformaciones internas de las FARC a partir de los cambios políticos por los que atraviesa el Estado colombiano. *Pap.polit*, 1(2), 95-645.
- Moreno, V. (2009). Colombia: un país en construcción. *Nuevo derecho*, 4(5), 189 - 217
- Noticias RCN. (2020, 32 de octubre). Ola de violencia en Quibdó aumenta temor entre la población. *Noticias RCN*. <https://www.noticiasrcn.com/nacional/ola-de-violencia-en-quistodo-aumenta-temor-entre-la-poblacion-365054>
- Olave, G. (2013). El proceso de paz en Colombia según el Estado y las FARC-EP. *Discurso y Sociedad*, 7(2), 338-363.
- Orjuela, L. (2000). La debilidad del Estado colombiano en tiempos del neoliberalismo y el conflicto armado. *Colombia Internacional*, (49-50), 103-116.
- Ortiz, W. (2010). Los paraestados en Colombia. A propósito de una investigación culminada. *Ratio Juris*, 5(10), 77-97.
- Otero, D. (2016). *Gastos de guerra en Colombia 1964-2016: 179 000 millones de dólares perdidos*. Ediciones Aurora.
- Pataquiva, G. (2009). Las FARC, su origen y evolución. *UNISCI Discussion Papers*, (19), 154-184.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2011). *Colombia rural: razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano*. http://hdr.undp.org/sites/default/files/nhdr_colombia_2011_es_low.pdf
- Redacción política. (2016, 1 de abril). “Paro armado del clan Úsuga se vivió en 36 municipios del país”: Cerac. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/noticias/politica/paro-armado-del-clan-usuga-se-vivio-en-36-municipios-del-pais-cerac/>
- Rehm, L. (2014). La construcción de las subculturas políticas en Colombia: los partidos tradicionales como antípodas políticas durante La Violencia, 1946-1964. *Historia y Sociedad*, (27), 17-48.
- Ríos, J. (2019). Colombia: una paz fallida. *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/colombia-paz-duque-FARC-guerrillas-uribe/>
- Rojas, J. (2016, 08 de febrero). “El país necesita campesinos capitalistas para superar las secuelas del conflicto”: Ana María Ibáñez. *Portafolio*. <https://www.portafolio.co/economia/posconflicto-colombia-necesita-campesino-capitalista-ibanez-102506>



- Saldías, C. (2017, 3 de abril). La descentralización: ¿dónde está el problema? *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/la-descentralizacion-donde-esta-el-problema/>
- Stone, H. (2016). Élités y crimen organizado en Colombia: Introducción. InSight Crime. <https://es.insightcrime.org/investigaciones/elites-crimen-organizado-colombia-introduccion/>
- Tawse-Smith, D. (2008). Conflicto armado colombiano. *Desafíos*, (19), 270-299.
- Wilches, J. Hernández, M. y Guerrero, H. (2018). De la paz signada hacia los retos de un país excluido por el conflicto. En R. García, J. Wilches, H. Guerrero y M. Hernández, M. (Eds.), *La Colombia del posacuerdo: retos de un país excluido por el conflicto armado* (pp. 25-32). Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- Villalobos, J. (2003). Colombia, las FARC están perdiendo la guerra, la ideología, la cabeza y el corazón. *Quórum: revista de pensamiento iberoamericano*, (7), 159-165.
- Zuleta, A. (2015). *La corrupción: historia y consecuencias en Colombia* (Artículo de especialización). Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia.





Capítulo ocho

La expresión de la democracia.
Libertad de expresión en Colombia
a 30 años de la Constitución de 1991





Capítulo 8

La expresión de la democracia. Libertad de expresión en Colombia a 30 años de la Constitución de 1991

*Mario Fernando Guerrero-Gutiérrez**

Introducción

A raíz de los atropellados hechos que rodearon la elección presidencial y consiguiendo cambio de presidencia a inicios de 2021 en EE. UU., y la decisión de algunas de las más grandes plataformas privadas de redes sociales de bloquear las cuentas personales de Donald Trump por manipular los hechos y promover noticias falsas, la libertad de expresión ha cobrado relevancia mediática y está en el centro del debate público; allí personas de todas las tendencias políticas y de diversos sectores sociales, inclusive gobiernos como el de Alemania y Francia, cerraron filas públicamente estableciendo que la libertad de expresión es uno de los pilares fundamentales de la democracia y que debe ser defendida y preservada a ultranza pues de ello depende la supervivencia de nuestros sistemas políticos democráticos.

* Docente-investigador en política comparada, conflictos sociales y análisis comunicativo. Líder del grupo de investigación Comunicación, Educación, TIC y Conflictos Contemporáneos. PhD (c) en Medios, Comunicación y Cultura de la Universidad Autónoma de Barcelona. Mg. en Comunicación y Medios. Historiador. <http://orcid.org/0000-0002-1831-5807>. Correo electrónico: mfguerrero@unal.edu.co



Sin embargo, vale la pena cualificar y matizar el debate aclarando aquello que debe ser defendido. Esto nos plantea una ruta de análisis que no da por sentada la comprensión del concepto de libertad de expresión –en adelante LE–, sino que es una noción que hace referencia más a un proceso donde se encuentran lo histórico, lo jurídico, lo social y lo político, que a un término acabado. En este sentido, y teniendo en cuenta los diversos intereses en pugna que constituyen las sociedades contemporáneas cabe partir de la pregunta: ¿De qué clase de libertad de expresión estamos hablando? Lo cual nos lleva a hacer un cuestionamiento más atrevido: ¿Es posible hablar de una LE en el contexto de amplia diferenciación de oportunidades individuales, desigualdad desbordada, segregación, escasas oportunidades y limitada movilidad social, en un país como Colombia, o sería más conveniente hablar de diversas libertades de expresión según las condiciones individuales?

De esta manera, este análisis plantea trascender el lugar común, muchas veces superficial, de abordar la LE en relación con la democracia, para comprenderla en función del incompleto proceso de consolidación de la ciudadanía en Colombia, lo cual ha limitado la realización de derechos para parte de la población y una débil democracia. En función de lo anterior, se analizará en retrospectiva la tradición jurídica de la LE y su implementación en el contexto político y social colombiano hasta llegar a la Constitución de 1991, estableciendo los obstáculos que ha encontrado para manifestarse como libertad y, finalmente, se identificarán los principales desafíos para su implementación amplia en Colombia.

La tradición jurídica

Para comprender el contenido que encierra el concepto contemporáneo de LE en Colombia debemos entender su génesis, tanto en el contexto jurídico de la construcción de los derechos como en el contexto social de la construcción de ciudadanía, y para ello debemos remontarnos dos siglos atrás al nacimiento del Estado-nación. Los dos hechos que mayor influencia tuvieron en la independencia y posterior consolidación de lo que hoy conocemos como Colombia, fueron la Revolución norteamericana de 1776 y la Revolución francesa de 1789, conflictos sociales con alcances políticos que dieron forma a una nueva institucionalidad en el hemisferio occidental: las repúblicas como nuevas formas de organización de los Estados y los derechos universales como forma de reconocimiento social, consignados en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (DUDHC). Estas dos formas institucionales sentarían las bases constitucionales de los sistemas jurídicos de las naciones hispanoamericanas (Brewer-Carías, 2008).

En las Américas la primera traducción al español de la DUDHC fue hecha por Antonio Nariño, en 1773 en Bogotá, pero su impresión fue censurada debido a que fue una publicación no aprobada previamente por el monarca español, en el contexto de un orden legal en el cual toda imprenta era de propiedad de la colonia española y la censura previa ejercida por la corona se imponía a cualquier tipo de publicación impresa. Esto trajo como consecuencia que Antonio Nariño fuera sentenciado a cárcel, pero logró poner a circular la ideología jurídica francesa en los reducidos círculos de la población criolla de la Nueva Granada fundamental para el manejo de la administración colonial.

El odiado precedente de la censura monárquica y el monopolio de las imprentas impulsó que, después de la independencia, uno de los derechos reconocidos en la primera Constitución de Colombia, la de Cundinamarca de 1811, fuera la libertad de imprenta, también reconocida en las constituciones de las Provincias Unidas de la Nueva Granada en 1812 y de Antioquia en 1812. El convulsionado desarrollo histórico de las primeras etapas de la nación orientó esta libertad de imprenta hacia la consolidación de periódicos de marcado corte político que defendían los postulados ideológicos de las facciones en guerra: federales contra centralistas y posteriormente liberales contra conservadores. Por esta razón la libertad de imprenta derivó rápidamente en la libertad absoluta de prensa en las constituciones de Cúcuta de 1821: “Todos los colombianos tienen el derecho de escribir, imprimir y publicar libremente sus pensamientos y opiniones” (Const., 1821, art. 156) y posteriores constituciones.

Se encuentra, entonces, el origen de la LE en las antiguas libertades de imprenta y de prensa, lo cual en el contexto de la incipiente nación lo liga al ámbito político y lo identifica como un derecho de primera generación al igual que todos los derivados de la DUDHC, o los llamados derechos civiles y políticos, con marcada orientación negativa en la medida que su propósito principal era prohibir al Estado absolutista limitar las libertades de los ciudadanos; en el caso de la LE, buscaba evitar el monopolio sobre las imprentas y los periódicos, así como la censura previa. La orientación negativa del derecho podemos verla también en la primera enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica (1787):

El Congreso no podrá hacer ninguna ley con respecto al establecimiento de la religión, ni prohibiendo la libre práctica de esta; ni limitando la libertad de expresión, ni de prensa; ni el derecho a la asamblea pacífica de las personas, ni de solicitar al gobierno una compensación de agravios. (Enmienda 1)

Esta tradición jurídica será muy importante durante los dos siglos de desarrollo de la nación pues definirá el enfoque de abordaje del derecho por parte del Estado, el cual



se ha limitado reiteradamente a evitar la censura y a evitar la injerencia de las instituciones, mas no a promover la LE de manera amplia, lo que implicaría una concepción positiva del derecho. De esta manera, el Estado ha entendido y aún hoy entiende que su papel en relación con la LE es pasiva y no tiene responsabilidad activa en su consolidación.

La tradición política

Como fue mencionado, el linaje de la LE se remonta a las libertades de imprenta y de prensa, que en los albores de la nación tuvieron especial relevancia en la difusión de las ideologías partidistas:

El periodista era un publicista que entendía que su trabajo consistía en influir en la opinión pública en nombre de alguna facción o causa política, y en muchos casos los periódicos fueron fundados por iniciativa de los partidos políticos o fueron subvencionados por ellos. (Guerrero-Gutiérrez, 2015, p. 28)

Quienes en los inicios de la república tenían las condiciones materiales y el reconocimiento para elegir y ser elegidos en el sistema de democracia indirecta instaurado desde la independencia, era una parte muy reducida de la población, pues el sufragio universal no fue instaurado sino hasta la década de 1950. Según las constituciones de 1821, 1832 y 1843, solo estaban habilitados para votar los hombres mayores de edad, casados y poseedores de propiedades; de esta manera el Estado quedaba en pocas manos, y existía un estereotipo del político muy definido, asociado a género, raza, religión y estatus social, quedando excluidos analfabetas, mujeres, indígenas, afrodescendientes, pobres y esclavos. Esta situación se mantuvo todo el siglo XIX y parte del XX pues la Constitución de 1886 ratificó que para ejercer el voto era necesario saber leer y escribir y tener ingresos anuales de más de quinientos pesos o propiedades cuyo costo fuese superior a mil quinientos pesos (Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia, 2021), limitando la participación y derechos políticos (entre ellos la LE) de la mayor parte de las personas del país y no es hasta 1936 cuando se instaura el sufragio universal para todos los hombres mayores de edad, 1954 cuando se otorgan derechos electorales a las mujeres, y la década del cincuenta cuando la llegada de la televisión promueve una esfera informativa de masas.

Por otro lado, la incapacidad institucional para implementar un sistema educativo incluyente llevó al rezago de Colombia en alfabetización con respecto a los países de la región, manteniéndose el nivel de escolaridad inferior al promedio latinoameri-

cano durante todo el siglo XIX y mucho menor que el promedio de países industrializados, llegando solo al 2 % de la población¹. Lo que llevó a “que Colombia a finales de dicho siglo (XIX) fuera uno de los países más atrasados del mundo en materia educativa” (Ramírez y Salazar, 2010, p. 3). Situación que se mantendría en los inicios del siglo XX hasta la década de 1930 cuando el gasto en educación empezó a crecer superando el 8 % del presupuesto de la nación:

Al inicio de la segunda mitad del siglo XX se produjo el despegue de la educación en Colombia: desde 1950 y hasta mediados de los años setenta los indicadores del sector sufrieron una mejora nunca vista, pues el crecimiento del número de alumnos matriculados tanto en primaria como en secundaria fue muy superior al crecimiento de la población durante el período. (Uribe, 2006, p. 11)

Es así como Colombia durante el siglo XX pasa de una tasa de analfabetismo de la población adulta del 66 % hasta llegar al 8,3 % al finalizar el siglo (Uribe, 2006, p.15). Esta debilidad educativa mantuvo altamente limitado el debate público al impedir que la mayoría de la población pudiera acceder a información escrita. Esto ha tenido fuertes consecuencias en la configuración de la esfera pública (en el sentido de Habermas) nacional con repercusiones hasta el presente, dado que como explican Hallin y Mancini (2008), la inexistencia de suficientes públicos letrados consumidores de periódicos limitó la independencia de los primeros medios de comunicación a intereses netamente políticos. “La principal función de la prensa durante ese primer siglo de vida independiente (s. XIX) fue la política. Gracias a las motivaciones políticas persistían los esfuerzos de fundar nuevos periódicos, a pesar de su escasa rentabilidad” (Posada, s.f.).

Creando en la práctica un marcado paralelismo político entre el sistema comunicativo y el sistema político que no se encuentra en otros países donde la prensa pudo generar dinámicas de sostenimiento autónomo gracias a sus públicos consumidores, consolidando sistemas comunicativos muy independientes y por ello más cercanos a los temas de sus audiencias y críticos de los partidos políticos y los gobiernos; por el contrario, en Colombia la prensa ha estado ligada abiertamente a ideologías partidistas e intereses electorales, como lo establece Jorge Orlando Melo (2004):

1. A mediados de ese siglo, el número de alumnos en educación primaria era cercano al 20 % de la población en los Estados Unidos, más del 10 % en Holanda y Reino Unido, cercano al 10 % en Francia y superior al 5 % en España (Ramírez y Salazar, 2010, p. 3).



Esto hizo que en casi todas las ciudades terminara existiendo un diario conservador y un periódico liberal: los periódicos sin afiliación política no encontraban lectores en un país en el que la polarización entre liberales y conservadores era, desde el siglo XIX, un factor central de identidad de las personas. (párr. 23)

Lo que ha tenido repercusiones en el desarrollo del oficio del periodismo, actor fundamental en la consolidación de una esfera pública plural y abierta a diversos puntos de vista e intereses. A este respecto dice Arias (2007): “El analfabetismo, la pobreza, las protuberantes deficiencias en las vías de comunicación, la censura eclesiástica, eran factores que obstaculizaban el desarrollo del periodismo y que impedían su masificación” (p. 56).

En este sentido, la libertad de prensa como componente de la libertad de expresión ha insertado desbalances comunicativos en ciertas etapas del desarrollo político colombiano por su asociación directa con los actores políticos, pero a pesar de esto, indudablemente haber jugado un papel fundamental para la consolidación de las instituciones políticas republicanas del país, la opinión pública, el control político y los derechos humanos en Colombia.

LE y Constitución de 1991

Las formulaciones modernas del derecho a la libertad de expresión tienen el reconocimiento especial *ius cogens*, es decir, una norma de derecho perentorio que no admite exclusión o acto contrario, específicamente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948):

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión. (Art. 19)

De esta manera, la LE se configura como un derecho de fundamental importancia en la medida en que, de su implementación y garantía, depende la consolidación de otros derechos. Sin embargo, en el ordenamiento jurídico colombiano que crea la Constitución del 91 se mantiene la tradición negativa del derecho:

Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios



masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura. (Art. 20)

Esto restringe el papel del Estado a veedor más no promotor de la LE tal como debería plantearse en un contexto sociopolítico de reducida libertad como el analizado en los apartados anteriores, y simplificando su actuar al de mediador en los casos de extralimitación de la LE individual o de medios de comunicación en escenarios como los establecidos por la Convención Interamericana de Derechos Humanos (1969):

Para que pueda limitarse la libertad de expresión deben verificarse tres condiciones: 1) deben estar expresamente fijadas por la ley; 2) deben estar destinadas a proteger ya sea los derechos o la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o moral pública; y 3) deben ser necesarias en una sociedad democrática. (Art. 13.2)

Sin embargo, la Constitución de 1991 como contrato social planteó como obligaciones del Estado y las instituciones que lo conforman: “asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo” (preámbulo) (subrayado propio) y así mismo establece en su artículo primero que “Colombia es un Estado Social de Derecho”, reafirmando que la existencia del Estado se orienta al logro del bienestar del pueblo de Colombia, lo cual no puede lograrse con un Estado pasivo y en inacción. A este respecto:

Hay que distinguir el *libertarismo*, que es una tradición de pensamiento político vinculada al ideal de los derechos y libertades solo negativas de las personas, entre las que destaca la propiedad privada, y donde la función del Estado es proveer orden y seguridad en relación con aquellos derechos; enfrente de la tradición de liberalismo político o liberalismo igualitario frecuentemente asociada a la obra de John Rawls, que subraya las iguales libertades de las personas en el ámbito material, y establece una prioridad en el valor equitativo de las libertades específicamente políticas. (Sahuí, 2008, p. 49)

De esta manera, es necesario entender que la libertad de expresión, como expresión de libertad, va más allá de evitar restricciones por parte de los Estados, y tiene más que ver con crear las condiciones suficientes y necesarias para que cada uno de los individuos de la sociedad puedan ejercerla de forma efectiva. Esto podemos entenderlo



mejor siguiendo a Amartya Sen (2003) desde la teoría de las capacidades, enfocándonos en quienes *no pueden acceder* a la libre expresión en contraste con aquellos que *pudiendo hacerlo eligen no ejercerla*:

La libertad de llevar diferentes tipos de vida se refleja en el conjunto de las combinaciones alternativas de funcionamientos entre los cuales una persona puede elegir, ésta puede ser definida como la “capacidad” de una persona. La capacidad de una persona depende de una variedad de factores, incluidas sus características personales y varios aspectos de la organización social. Un compromiso social para la libertad del individuo debe implicar que se dé importancia al objetivo de aumentar la capacidad que diferentes personas poseen efectivamente y la elección entre diferentes sistemas de organización social debe responder a su aptitud para promover las capacidades humanas. Una comprensión auténtica de la libertad individual debe ir más allá de las capacidades relacionadas con la vida privada, y debe prestar atención a otros objetivos de la persona, como ciertos fines sociales no relacionados directamente con la vida del individuo, aumentar las capacidades humanas debe constituir una parte importante de la promoción de la libertad individual. (p. 52)

En una sociedad como la colombiana que requiere del fortalecimiento de su tejido social, la transformación del conflicto armado y su democracia, “lo que en verdad cuenta es lo que de hecho las personas son o no capaces de hacer” (Nussbaum, 2007, p. 174), de modo que para hablar de la existencia de la LE se requiere que una inmensa mayoría de las personas puedan ejercer su libertad con criterio y responsabilidad, en un diálogo abierto, plural y enriquecedor de la esfera pública. Sin embargo, cabe preguntarse si las condiciones sociales en Colombia permiten que las personas expresen sus opiniones de manera abierta y estas sean tenidas en cuenta en igualdad de condiciones, acerca de lo cual encontramos los siguientes elementos:

- El analfabetismo aún hoy se mantiene cercano al 5 % y es mucho mayor el analfabetismo funcional (saber leer y escribir, pero no entender lo que se lee y no poder expresar lo que se piensa) el cual, según el Informe de Educación del Milenio para Colombia, llega a un 15,5 % a nivel nacional (PNUD, 2015). Lo anterior implica que cerca del 10 % del censo electoral del país no participa de manera adecuada de la vida política y el diálogo público por falta de capacidades educativas. Y el problema se mantiene y proyecta hacia el futuro según lo evidencian los resultados de los últimos años de las pruebas PISA que dejan a Colombia entre las peores calificadas



entre los distintos países de la OCDE en cuanto al desempeño académico de los jóvenes de 15 años. Adicionalmente, crece una nueva brecha educativa asociada a la desigualdad económica por la cual, en el contexto de una sociedad global que cuenta como un valioso activo el conocimiento, o una clase de conocimiento, los privilegios de acumulación de riqueza logran trasladarse a las nuevas generaciones por la existencia de instituciones educativas exclusivas y de élite como parte de un sistema de garantía de beneficios de estatus social.

- El entorno de medios de comunicación, en su conjunto, ha sido incapaz de garantizar la circulación de información veraz e imparcial, y en los dos siglos de existencia de esta república, la prensa, la televisión, la radio y ahora los medios de comunicación digital, con importantes excepciones, han sido usados más como un factor disociador por su falta de independencia de las ideologías políticas, que como una herramienta de construcción colectiva; y al día de hoy la tendencia es la consolidación de conglomerados mediáticos en manos de intereses económicos y conglomerados industriales, representado en que el 57% de las audiencias de radio, internet y prensa están concentradas en medios propiedad de los tres mayores grupos económicos del país (Reporteros sin fronteras y Fecolper, 2021).
- Continúan siendo inconsistentes los esfuerzos por insertar a Colombia en el contexto global de la sociedad de la información, en principio porque se ha dejado al arbitrio del mercado y los capitales privados el manejo del sector de telecomunicaciones y el espectro electromagnético, sin consolidar una institución reguladora independiente de los intereses de los gobiernos de turno y los grandes capitales. Lo anterior tiene como consecuencia que se centre la conectividad en pocas empresas que ven más rentable concentrar infraestructura en las grandes ciudades dejando atrás al campo, y se imponga el discurso de las TIC solamente como tecnología limitando el papel de Estado a llevar internet a las poblaciones, pero olvidando la alfabetización y apropiación digital, lo cual crea nuevas brechas de analfabetismo digital.
- El conflicto armado ha generado un clima de intimidación constante hacia la prensa, tal como se refleja en el Índice mundial de libertad de prensa de Reporteros Sin Fronteras (2021), en el cual Colombia ocupa el puesto 140 entre 180 naciones del mundo, describiendo la situación como de autocensura:

En Colombia siguen siendo frecuentes las agresiones, las amenazas de muerte y los asesinatos de periodistas, por lo que aún es uno de los países más peligrosos del continente para la prensa. Los reporteros que trabajan en temas como el orden público, los conflictos armados, la corrupción, la colusión de políticos con grupos armados y los problemas medioambientales suelen padecer presiones, intimidaciones



y actos de violencia. (párr. Pero no solo los periodistas viven esta situación, grandes territorios de Colombia viven sin presencia efectiva del Estado dejando a sus pobladores a merced del narcotráfico y bandas criminales que instauran su propia ley, y los líderes sociales que reivindican derechos humanos, sociales, de acceso a tierras o ambientales, son objetivos militares de los bandos en conflicto.

- Finalmente, la desigualdad en Colombia, una de las mayores del mundo², genera grandes desequilibrios en el acceso a derechos fundamentales y a capacidades de ejercer libertades, de modo que se puede hablar de diferentes “colombias” dentro de este país (Guerrero-Gutiérrez, 2020). Una es la “Colombia urbana” que brinda la oportunidad a sus jóvenes de alcanzar 9,2 años de escolaridad, frente a la “Colombia rural”, donde los niños deben ingresar muy pronto a la vida laboral llegando, en promedio, tan solo a 5,5 años de escolaridad; solo 27 de cada cien niños campesinos asiste a la educación media debido a las grandes distancias que los separan de las escuelas y a los altos costos de transporte y manutención, lo que hace que persista un escandaloso índice de analfabetismo del 18 % en la ruralidad. Así mismo, podemos hablar de las “colombias de hombres o mujeres” o de las “colombias de razas”, donde el acceso a educación, o a servicios sociales básicos que redundan en desarrollo de capacidades para ejercer libertades, son ampliamente desiguales creando brechas profundas en la manera como cada persona participa de la vida política y la esfera pública.

Lo anterior nos lleva a comprender que sí existe la libertad de expresión como un ordenamiento jurídico cuyas condiciones necesarias de reconocimiento como derecho fundamental creó la Constitución de 1991, pero que en el país no se dan las circunstancias necesarias para que sea ejercida de manera efectiva, haciendo que porcentualmente más de la mitad de la población no cuente con las capacidades para ejercerla como libertad.

Conclusiones: los retos de una democracia inacabada

Marshall (1950), en su estudio sobre Inglaterra, describe la manera como la ciudadanía es un estatus que se adquiere al delimitar quiénes son los miembros de la comunidad que pueden reclamar ciertos derechos. La adquisición de estos derechos siguió una

2. A mediados de ese siglo, el número de alumnos en educación primaria era cercano al 20 % de la población en los Estados Unidos, más del 10 % en Holanda y Reino Unido, cercano al 10 % en Francia y superior al 5 % en España (Ramírez y Salazar, 2010, p. 3).

secuencia temporal; los derechos civiles que incluyen los derechos que garantizan las libertades básicas, tales como igualdad ante la ley y el derecho a la protección de la propiedad, se adquirieron en el siglo XVIII; los derechos a participar en los procesos políticos se remontan al siglo XIX, y solo en el siglo XX los derechos sociales adquieren igual status que los derechos civiles y políticos; a esto hacen referencia las llamadas generaciones de los derechos (Guerrero-Gutiérrez, 2015).

Para el caso de América Latina la implementación siguió una secuencia diferente, y los derechos civiles y políticos precedieron a una implementación incipiente y aún en proceso (deuda) de los derechos sociales, culturales y económicos, de modo que los primeros parecen tener preeminencia sobre los segundos, lo que refuerza las interpretaciones desde la orientación negativa de los derechos por parte de los Estados. Guillermo O'Donnell (2001) sostiene que esto explica la existencia de “ciudadanías de baja intensidad” donde derechos políticos coexisten con la negación de derechos sociales, culturales y económicos. En esta medida, la ampliación de la ciudadanía sigue siendo un proceso incompleto en Colombia que ha pasado del reconocimiento como sujetos de derechos tan solo de un reducido grupo de hombres, de raza blanca, de religión católica y propietarios de tierras, a reconocer poco a poco los derechos de otras ciudadanías, femeninas, indígenas, afrodescendientes, raizales, no católicas, etc.

Sin embargo, queda mucho por hacer. Se han interconectado en este análisis las perspectivas de derecho, libertad, capacidades y ciudadanías para ver lo limitada que es la democracia colombiana, lo inacabada que se encuentra en su ruta de “asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo” (CPC, 1991, Preámbulo). Para seguir avanzando es necesario el compromiso del Estado para una implementación positiva del acceso a los derechos fundamentales, pero aún más allá de eso, el compromiso de la sociedad en su conjunto por la colectivización de acceso a derechos, teniendo en cuenta que la construcción de ciudadanía es más un proceso social de reconocimiento de validez mutua e identificación con el otro/a diferente, que una ley, un decreto o una decisión de Estado; las instituciones solo hacen oficial dinámicas validadas en el seno de la sociedad.

De esta manera, la libertad de expresión puede ser utilizada como un marcador de la consolidación de ciudadanías amplias en Colombia, partiendo de la perspectiva de que existe tanta democracia como capacidades para ejercer de manera efectiva su libertad que pueda tener la más humilde de las personas que viven en Colombia, hombres, mujeres, niños y niñas del campo, de comunidades minoritarias como indígenas, afrodescendientes y raizales, personas con discapacidad, y personas de la comunidad LGBTI. Podemos contar entre estas capacidades:



- Tener acceso amplio a diversos puntos de vista sobre la realidad especialmente a través de medios de comunicación plurales y en diversos formatos audiovisuales, físicos y digitales.
- Tener acceso a educación de calidad para poder recibir estos mensajes de manera crítica sin ser fácilmente susceptibles de manipulación por parte de fuentes de información malintencionadas.
- Poder expresar libremente, sin coacciones, las propias ideas, lo cual tiene que ver según Habermas (2010), en relación con la Teoría de la Acción Comunicativa, con las condiciones ideales de para el uso ético del lenguaje la de un espacio de debate público abierto completamente a la inclusión de todos los afectados; el reparto equitativo del derecho a comunicarse; una situación de habla en la que no hay violencia de ningún tipo, y en donde la única coacción permitida fuera la del mejor argumento; y la sinceridad de las expresiones de todos los participantes (p. 48).
- Tener la posibilidad de expresar opinión en diversos canales de comunicación y que estos mensajes sean recibidos por un amplio público.
- Hacer parte de comunidades que privilegien el diálogo y promuevan espacios de participación y debate informado.
- En entorno en que todas las manifestaciones de identidad tengan el mismo reconocimiento y se propenda por la deconstrucción de estatus y jerarquías sociales.
- Dinámicas de equiparación de oportunidades en un entorno de agresiva desigualdad social causada por la globalización de los grandes capitales y la acumulación desmedida de riqueza.

Como se puede observar, la LE es la medida de la democracia, y como derecho fundamental del que dependen otros derechos, refleja el carácter, naturaleza y alcance de un sistema político justo, plural e incluyente, y es por esto por lo que la libertad de expresión es la expresión misma de la democracia.

Referencias

- Arias, R. (2007). *“Los leopardos”: una historia intelectual de los años 1920*. Universidad de los Andes.
- Banco Mundial. (2018). Índice Gini. https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?most_recent_value_desc=false
- Brewer-Carías, A. (2008). *Reflexiones sobre la Revolución norteamericana (1776), la Revolución francesa (1789) y la Revolución hispanoamericana (1810-1830), y sus aportes al constitucionalismo Moderno*. Universidad Externado de Colombia.



- Convención Interamericana de Derechos Humanos. (1969). *Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos, 22 de noviembre de 1969*. https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm
- Constitución Política de Colombia. (1821). Archivo General de la Nación. <https://www.archivogeneral.gov.co/Constituciones-de-Colombia>
- Constitución Política de Colombia. (1991). <http://es.presidencia.gov.co/normativa/constitucion-politica>
- Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica. (1787). <https://www.archives.gov/espanol/constitucion> ,
- Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. (1789). *Asamblea Nacional Constituyente francesa, 26 de agosto de 1789*. https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espanol/es_ddhc.pdf
- Declaración Universal de los Derechos Humanos. (1948). *Resolución 217 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948*. <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- Guerrero-Gutiérrez, M. (2015). *Derecho a comunicar y periodismo en Colombia* (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.
- Guerrero-Gutiérrez, M. (2020). Desigualdad, Objetivos de Desarrollo Sostenible y Universidad. En G. Castañeda (Ed.), *Objetivos de Desarrollo Sostenible y políticas públicas: una mirada desde la academia* (pp. 18-33). Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Habermas, J. (2010). *Teoría de la acción comunicativa*. Editorial Trotta.
- Hallin, D. y Mancini, P. (2008). *Sistemas mediáticos comparados: tres modelos de relación entre los medios de comunicación y la política*. Editorial Hacer.
- Marshall, T. (1950). *Citizenship and social class*. Cambridge.
- Melo, J. (2004). *La libertad de prensa en Colombia: pasado y perspectivas actuales*. http://www.jorgeorlandomelo.com/libertad_prensa.htm
- Nussbaum, M. (2007). *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*. Paidós.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2019). *Estudios Económicos de la OCDE Colombia*. <https://www.oecd.org/economy/surveys/Colombia-2019-OECD-economic-survey-overview-spanish.pdf>
- O'Donnell, G. (2001). *Reflections on contemporary South American democracies*. *Journal of latin american studies*, 33(3), 599-609.



- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2015). *Objetivos de desarrollo del Milenio. Informe 2015*. <http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/ODM/undp-co-odsinformedoc-2015.pdf>
- Posada, E. (s.f.). *Prensa y democracia en la historia de Colombia*. <https://www.banrepcultural.org/exposiciones/un-papel-toda-prueba/prensa-y-democracia-en-la-historia-de-colombia>
- Ramírez, M. y Salazar, I. (2010). *El surgimiento de la educación en Colombia: ¿En qué fallamos?* <https://www.banrep.gov.co/es/surgimiento-educacion-republica-colombia-fallamos>
- Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia. (s.f.). *Historia del voto en Colombia*. <https://www.registraduria.gov.co/-Historia-del-voto-en-Colombia,3677-.html>
- Reporteros Sin Fronteras. (2021). *Clasificación Mundial de Libertad de Prensa*. Recuperado de: <https://rsf.org/es/clasificacion>
- Reporteros sin fronteras y Fecolper. (2021). *¿De quién son los medios?* <http://www.monitoreodemedios.co/grupos-mediaticos/>
- Sahuí, A. (2008). La libertad como “poder hacer”. Arendt y el enfoque de las capacidades. *En-claves del pensamiento*, 2(3), 47-63.
- Sen, A. (2003). *La libertad individual como compromiso social*. Ediciones Abya-Yala.
- Uribe, J. (2006). *Evolución de la educación en Colombia durante el siglo XX*. <https://publicaciones.banrepcultural.org/index.php/banrep/article/view/8505/8906>



El 4 de julio de 2021 se cumplieron 30 años de la promulgación de la Constitución de 1991: un hecho histórico que marcó el renacer de una Colombia enfrentada a crisis políticas, económicas, sociales, culturales, territoriales, regionales e internacionales. La instauración de un nuevo ordenamiento jurídico se materializó con el objetivo de hacer frente a la debilidad institucional del Estado, la visión centralista y de corto plazo de las élites, la ausencia de procesos de industrialización, la exclusión a minorías sociales y la aparición emergente del narcotráfico y actores armados ilegales.

En un 2021 atravesado por la coyuntura de movilizaciones que pugnan por otros enfoques y modos de reorganización político-administrativa, la Constitución de 1991 asume retos de vital importancia: sortear los ataques de fuerzas ideológicas e ilegales que la ven como un obstáculo para sus intereses; defender la pertinencia de sus principios filosóficos y éticos; y demostrar que tiene legitimidad-legalidad de responder a las múltiples demandas sociales que exigen un proyecto de nación más justo, democrático y equitativo.

En este libro, resultado de investigación interdisciplinar, se propone un análisis retrospectivo de las trayectorias que han incidido durante estas tres décadas en la configuración de país, y desde una mirada prospectiva, aportar herramientas que evidencien los retos y desafíos que supone la preservación o cuestionamiento de los principios consignados en la carta magna.

Se trata al final de la pregunta por la coexistencia en medio de la diferencia: ¿cómo equilibrar las promesas de un Estado social de derechos en los territorios con las presiones globales de modelos económicos depredadores?; ¿cómo articular el bienestar y la lucha por los recursos? Una tensión que seguirá vigente en la medida que se comprenda la importancia de la Constitución como garante de la construcción de las esferas público-privada y su conexión con las (nuevas) ciudadanías.