12 Colección
Nuevo Pensamiento Político

30 años de la Constitución Política de Colombia.
Análisis y perspectivas

Porfirio Cardona-Restrepo
Manuel Alcántara Sáez
Javier Duque Daza
Editores

Universidad Pontificia Bolivariana

Autores

Andrés Felipe Cortés Aguilar
Camilo Eduardo Espinosa
Carolina María Horta
David Roll Vélez
Javier Duque Daza
Juan Daniel Elorza Saravia
Luis Fernando Álvarez
Luis Horacio Botero Montoya
Luz Margarita Cardona-Zuleta
Manuel Alcántara Sáez
Martha Liliana Gutiérrez
Mary Luz Alzate-Zuluaga
Porfirio Cardona-Restrepo
Yulieth Carvajal-Londoño

30 años de la Constitución Política de Colombia.

Análisis y perspectivas

Porfirio Cardona-Restrepo
Manuel Alcántara Sáez
Javier Duque Daza
Editores

Con el apoyo de:

fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico

instituto de iberoamérica
universidad de salamanca

320

Cardona Restrepo, Porfirio, autor
30 años de la Constitución Política de Colombia. Análisis y perpectivas/
Porfirio Cardona Restrepo y otros trece -- 1 edición– Medellín: UPB. 2022
-- 269 páginas. (Colección Nuevo Pensamiento Político)
ISBN: 978-628-500-078-2 (versión digital)

1. Enseñanza: política y constitución 2. Colombia
3. Estudios sobre la paz y resolución de conflictos

CO-MdUPB / spa / RDA / SCDD 21

© Andrés Felipe Cortés Aguilar
© Camilo Eduardo Espinosa
© Carolina María Horta
© David Roll Vélez
© Javier Duque Daza
© Juan Daniel Elorza Saravia
© Luis Fernando Álvarez
© Luis Horacio Botero Montoya
© Luz Margarita Cardona-Zuleta
© Manuel Alcántara Sáez
© Martha Liliana Gutiérrez
© Mary Luz Alzate-Zuluaga
© Porfirio Cardona-Restrepo
© Yulieth Carvajal-Londoño
© Editorial Universidad Pontificia Bolivariana
Vigilada Mineducación

30 años de la Constitución Política de Colombia. Análisis y perspectivas
ISBN: 978-628-500-078-2 (versión digital)
DOI: http://doi.org/10.18566/978-628-500-078-2
Primera edición, 2022
Escuela de Derecho y Ciencias políticas
Facultad de Ciencias Políticas
CIDI. Grupo: Estudios políticos. Proyecto: Cosmópolis: lenguaje e instituciones. Radicado: 305C-11/18-36

Gran Canciller UPB y Arzobispo de Medellín: Mons. Ricardo Tobón Restrepo

Rector General: Pbro. Julio Jairo Ceballos Sepúlveda

Vicerrector Académico: Álvaro Gómez Fernández

Decano Escuela de Derecho y Ciencias Políticas: Jorge Octavio Ramírez Ramírez

Director Facultad de Ciencias Políticas: Luis Guillermo Patiño Aristizábal

Coordinadora (e) Editorial: Maricela Gómez Vargas

Coordinación de Producción: Ana Milena Gómez Correa

Diagramación: María Isabel Arango Franco

Corrección de Estilo: Ingrid Molano

Dirección editorial
Editorial Universidad Pontificia Bolivariana, 2022
Correo electrónico: editorial@upb.edu.co
www.upb.edu.co
Telefax: (57) (4) 354 4565
A.A. 56006 - Medellín - Colombia

Radicado: 2233-04-10-22

Prohibida la reproducción total o parcial, en cualquier medio o para cualquier propósito, sin la autorización escrita de la Editorial Universidad Pontificia Bolivariana.

Contenido

Prólogo **7**
Luis Fernando Álvarez

Aspectos introductorios **11**

Presentación 12

Apuntes para un análisis de la relación entre
los poderes ejecutivo y legislativo en América Latina 18
Manuel Alcántara Sáez

Primera parte Estado de Derecho **28**

Las libertades civiles en Colombia 1990-2022.
Tres décadas de ciudadanía limitada 29
Javier Duque Daza

La Carta del 91: La Nave de Teseo en el Lecho de Procusto 79
Juan Daniel Elorza Saravia

Segunda parte Ordenamiento territorial **100**

Descentralización política en Colombia.
El caso de Medellín, Antioquia 101
Carolina María Horta y Porfirio Cardona-Restrepo

Mujeres de Medellín y su incidencia en el poder
local a partir de la Constitución de 1991 135
Luz Margarita Cardona-Zuleta, Mary Luz Alzate-Zuluaga,
y Yulieth Carvajal-Londoño

Gobernanza territorial y poder ciudadano tras
la Constitución Política de Colombia de 1991 164
Luis Horacio Botero Montoya

Tercera parte Reformas Constitucionales.....197

Jueces y política en Colombia:
A 30 años de la Constitución de 1991.....198
Martha Gutiérrez

De las promesas a los hechos. Un balance de las transformaciones
de los partidos políticos a partir de la Constitución de 1991 221
Andrés Felipe Cortés Aguilar y David Alberto Roll Vélez

Mecanismos de justicia transicional: análisis
de la Constitución de 1991.....243
Camilo Eduardo Espinosa-Díaz

Prólogo

Luis Fernando Álvarez
Universidad Pontificia Bolivariana

Nos encontramos con una obra que recoge un importante acerbo doctrinal e investigativo, necesario para una correcta lectura sobre el significado y alcances de la Constitución Política de 1991. Los expertos coautores de esta valiosa obra enseñan que el análisis constitucional supera, en mucho, el mero texto de la Carta. Es necesario ir hacia lo que la doctrina española describe como el metalenguaje de la Constitución, es decir, las vivencias, pasiones y razonamientos que se esconden detrás y aun en contradicción con muchos mensajes expresos del texto.

Conocer la Constitución es acercarse a su orientación sociopolítica, filosófica, jurídica y económica, y ese es el camino que trazan quienes con valentía y profundidad se han permitido penetrar temas que tienen que ver con esa relación entre lo jurídico, lo político y lo social.

La Constitución encierra vivencias y en ocasiones mensajes que por coyunturas políticas pueden ser contradictorios. Una cosa es el texto, otra cosa es la vivencia. Una cosa es la dinámica normativa, otra cosa es la realidad social. El intérprete tiene que extender puentes de encuentro entre las distintas realidades ontológicas y lógicas.

---

* Máster en Ciencias Políticas y Administrativas y doctorando en Ciencias Políticas de la Universidad de Louvain, Bélgica. Fue presidente y magistrado del Consejo de Estado, magistrado auxiliar de la Sala Constitucional y magistrado titular encargado en la Corte Suprema de Justicia. Además, ha sido conjuez en el Tribunal Administrativo de Antioquia y en la Corte Constitucional, y árbitro en las Cámaras de Comercio de Bogotá y Medellín. Es experto en constitucionalismo colombiano con una lectura política interesante. Correo electrónico: uisf.alvarez@upb.edu.co

Los mensajes de las normas constitucionales pueden no siempre coincidir con el propósito de la norma; situaciones coyunturales, sociales y de momento histórico hacen que el encuadramiento perfecto que debe existir entre la eficacia simbólica de la norma y su eficacia real, no siempre concuerden, simplemente porque la norma pretende regular una realidad que no es posible reglamentar a través de normas constitucionales; razón por la cual el constituyente tiene que acudir a la normalización de instituciones adyacentes, distintas, pero que se implican mutuamente. No de otra manera se explica que se pretenda regular los anhelos de una convivencia pacífica y el nuevo desarrollo social, a partir de los más de cien artículos dedicados a la declaración de derechos humanos de distinta especie, mientras que solo se presenta un único artículo relacionado con los deberes que corresponden al individuo en una sociedad civilizada.

De la misma manera, solo a través de la lógica del metalenguaje es posible explicar que el texto constitucional prevea la posibilidad de considerar que los derechos se puedan limitar y reglamentar, así no lo diga de manera expresa. Una vez más los símbolos se manifiestan de manera diferente a lo que en realidad significan.

Como se observa en la obra, subyace la preocupación por lo que se dice sin decirlo expresamente. Solo así se puede explicar cómo a través del mensaje constitucional se busque favorecer el pluripartidismo sin presentar una regulación específica sobre el número de partidos, sino de manera indirecta y tácita, por medio de la reglamentación del sistema electoral, necesario para estimular dicho sistema de partidos; o que se pretenda estimular la descentralización a través de la confusa redacción de un conjunto de normas sobre autonomía territorial.

En síntesis, se trata de llegar a instituciones sin necesidad de ocuparse de ellas de manera expresa y directa, sino mediante un lenguaje simbólico que al regular otras, puede llegar a ocuparse de aquellas que aparentemente quedan por fuera del texto.

Ante el delicado panorama descrito, adquiere especial valor el trabajo de los investigadores autores de la obra, quienes con paciencia y sabiduría tratan de conectar el mundo normativo, identificado de manera lógico formal, con aquel otro del diario devenir, que corresponde a las vivencias corrientes.

Con el título "30 años de la Constitución Política de Colombia. Análisis y Perspectivas" y con la dirección de los ilustres investigadores y profesores doctores Porfirio Cardona Restrepo, Manuel Alcántara Sáez y Javier Duque Daza, la Editorial Universidad Pontificia Bolivariana, el Instituto de Iberoamérica y la Fundación Manuel Jiménez Abad, se presenta el notable trabajo de investigación que busca explicaciones y elementos de comprensión sobre distintos aspectos institucionales y de poder, que son de especial tratamiento por parte de la Carta del 91.

En efecto, después de una interesante introducción en la que el profesor Alcántara presenta sus valiosos apuntes para el análisis de la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo en América Latina, la primera parte de la obra comienza con el texto titulado "La Constitución de 1991 y las libertades civiles en Colombia 1990-2022. Tres décadas de ciudadanía limitada ", que le permite al doctor Javier Duque Daza hacer un recorrido sobre el camino de las libertades públicas en Colombia en el período 1990-2020, y así indagar sobre la evolución o involución en su contenido y respeto.

También en la primera parte, y con el sugestivo título de "La Nave de Teseo en el Lecho de Procusto", el profesor Juan Daniel Elorza Saravia acude a dos narrativas de la antigua Grecia para presentar la diferencia entre la constitución como texto jurídico-político y la constitución como práctica político-jurídica, todo con el fin de investigar qué significa vivir en constitución.

La segunda parte de la obra, quiere penetrar en un sentimiento sociopolítico que, en general, e históricamente se ha experimentado en nuestro país, relacionado con el ordenamiento territorial, pero adornado con vivencias y evaluaciones propias de la vida cotidiana de nuestra ciudad. De ahí el valor del trabajo de investigación de Carolina María Horta y Porfirio Cardona Restrepo, sobre la "Descentralización política en Colombia, el caso de Medellín, Antioquia", luego de más de cien años de plena centralización y de una breve descentralización entre 1886 y 1991. En este mismo orden de ideas, cabe resaltar la presentación que en el texto se hace por parte de las investigadoras Margarita Cardona Zuleta, Mary Luz Alzate Zuluaga y Yulieth Carvajal Londoño, en su muy laborioso trabajo sobre "Mujeres de Medellín y su incidencia en el poder local a partir de la Constitución de 1991".

Esta segunda parte de la obra termina con el importante estudio de Luis Horacio Botero Montoya sobre "Gobernanza territorial y poder ciudadano tras la Constitución Política de 1991", que según el autor se identificó como un gran proyecto democrático y pluralista, en ruta de la búsqueda de la paz, esquema que a los 30 años de vigencia, debe ser objeto de análisis y evaluación, como se pretende y reclama en esta obra.

Finalmente, teniendo en cuenta el contexto histórico que tradicionalmente envuelve nuestras constituciones, la tercera parte de la obra se refiere a las reformas constitucionales. Martha Gutiérrez abre una gran ventana para describir el papel de los jueces en la evolución constitucional, a través de su trabajo: "Jueces y Política en Colombia. A 30 años de la Constitución de 1991". A renglón seguido, los profesores Andrés Felipe Cortés Aguilar y David Alberto Roll Vélez nos ponen de presente un texto que es una radiografía de la realidad política partidista en Colombia: "De las promesas a los hechos. Un balance de las transformaciones de los partidos políticos y el sistema de partidos colombiano a partir de la Constitución de 1991 y sus posteriores reformas". Se plantea la gran incógnita sobre las relaciones jurídico políticas, para indagar si son las instituciones constitucionales las que deben modificar el ser y el hacer de los partidos o son los partidos, como instancias reales de poder, los encargados de establecer el mecanismo adecuado para la adaptación social de las instituciones.

El anterior esquema conceptual también vale la pena tenerlo como parámetro para la lectura del estudio que presenta Camilo Eduardo Espinosa Díaz sobre los "Mecanismos de Justicia Transicional: Análisis de la Constitución de 1991".

Aspectos introductorios

Presentación

En el marco de una compleja situación de orden público, se esperaba la entrada en vigencia de una nueva Constitución Política en Colombia. Era el inicio de la década de los noventa caracterizada por una crisis de legitimidad institucional como producto de la injusticia social, la incapacidad del Estado para mantener el control en la totalidad del territorio nacional y la insatisfacción de una ciudadanía que reclamaba cada vez más espacios de participación democrática. En este contexto, la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente con el objeto de introducir cambios estructurales en el ámbito político-administrativo a través de una Constitución, se convirtió en el vehículo para hacer realidad este propósito.

El 4 de julio de 1991, fue promulgada la nueva carta política destacada por su vanguardismo, inclusión y reconocimiento de las libertades. Sus promesas fueron múltiples, y hacía que la misma se erigiera como la estrategia adecuada para superar la violencia y exclusión a la que sistemáticamente se había visto sometido el pueblo colombiano. Aunque se ha llamado "la Constitución de la paz", luego de 30 años el país se mantiene en conflicto a pesar de los diálogos de La Habana con las FARC-EP. Este período puede que no sea suficiente para recomponer las heridas históricas que se evidencian en el territorio. Tal problema a veces se ha intentado resolver reformando la Constitución; pero es posible que lo que se precise reformar no sea la del 1991, sino lo que políticamente ha dejado la del año 1886.

Con el paso del tiempo han sido múltiples los debates frente a su impacto. Uno de ellos, precisamente, recae sobre los que critican las numerosas reformas que pone en cuestión el espíritu libertario del texto original, y los que las defienden aduciendo que las líneas estructurales se mantienen.

Al cumplirse su trigésimo aniversario, una situación social cada vez más compleja obliga a plantear interrogantes sobre la eficacia de las normas. Pese a tener una de las constituciones más largas, completas y revolucionarias

del mundo, Colombia sigue teniendo altos índices de violación de los derechos humanos. Este escenario sugiere una tensión permanente entre lo que formalmente está establecido en la norma, la capacidad material para aplicarla por parte del gobierno nacional y el respeto de la ciudadanía por ellas.

Se sigue evidenciando hoy un poder centralizado con marcados desequilibrios regionales, y que se acentúan tras las limitaciones políticas y fiscales de los municipios para tomar decisiones autónomas, lo que pone en cuestión la descentralización político-administrativa, a la par que la crisis de legitimidad hace que los territorios sean cada vez más desiguales e ingobernables. Asimismo, una apertura política que, lejos de brindar oportunidades reales de participación incluyente, se transforma en oportunidad para el malabarismo de candidatos y la manipulación de la opinión pública que incrementa la crisis de legitimidad institucional, mientras que el acceso de la mayoría de la población a los escenarios de toma de decisiones no presenta los niveles deseados. Un capítulo especial merece el ejercicio de la oposición al ser poco representativo.

Se destaca el incremento de la corrupción, la criminalización de la política, la crisis de liderazgo, el aumento de las protestas públicas, la desafección política, propuestas populistas, entre otros, que desafían el modelo de representación política. Aun así, el paso de un Estado de derecho a uno social de derecho, la acción de tutela, el fin del bipartidismo, la libertad de culto, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, la descentralización, el multiculturalismo, los mecanismos de democracia participativa, la creación de la Fiscalía y la Corte Constitucional, son algunos cambios significativos introducidos en esta Constitución. Pero aún siguen tareas pendientes para que estos sean efectivos.

En el contexto anterior nace la idea de este libro, que tuvo como telón de fondo el "IV Seminario Internacional de Pensamiento Político. 30 años de la Constitución Política de Colombia: análisis y perspectivas", celebrado el 13 y 14 de octubre de 2021 de forma telepresencial, debido a los estragos producto de la pandemia. Fue organizado por la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana y el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca con el propósito de aportar desde la ciencia política al debate crítico sobre los retos que trae consigo una Constitución

en el ordenamiento político y jurídico y en la forma como se comprende, aplica y establece en términos de una práctica democrática.

El libro inicia con unos aspectos introductorios en donde Manuel Alcántara Sáez presenta unos "Apuntes para un análisis de la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo en América Latina" desde una perspectiva histórica y su influencia en la política. El libro se encuentra estructurado en tres partes. En la primera, *Estado de derecho*, se inicia con el capítulo de Javier Duque Daza con el título: "La Constitución de 1991 y las libertades civiles en Colombia 1990-2022. Tres décadas de ciudadanía limitada", en el que analiza el cambio que se dio en la consagración constitucional de los derechos y libertades civiles en Colombia desde 1991, y da cuenta de la brecha existente entre las normas y la realidad. El argumento central es que hay un claro contraste entre el avance formal que se concreta al establecerse una carta de derechos y la forma como estos se violan. Se hace un balance de tres décadas con series de estadísticas relevantes sobre derechos y libertades, y se propone un esquema explicativo para intentar dar cuenta de por qué sigue siendo una promesa incumplida de la Constitución el cumplimiento de los derechos.

Continúa "La Carta del 91: La Nave de Teseo en el Lecho de Procusto" de Juan Daniel Elorza Saravia. Con base en la distinción fundamental entre la Constitución como texto jurídico-político y la Constitución como práctica político-jurídica, el autor describe cómo se vivió desde las aulas de una facultad de derecho colombiana la recepción de la nueva Carta del 91, de la cual se considera hijo. Se centra en el momento en que se forjaba en el país una nueva práctica constitucional propia, y reconstruye el panorama intelectual y teórico que sirvió como fundamento a los jueces artífices de este renovado constitucionalismo colombiano, que se ha convertido en modelo para las cortes de Latinoamérica. Se confrontan los cambios que ha experimentado la práctica constitucional en estos 30 años con la paradoja de la identidad de la nave de Teseo, a partir de la cual se pregunta si se trata hoy de la misma Constitución que en sus comienzos. Se explica la evolución de la práctica constitucional con el mito del lecho de Procusto, pertinente para cuando los actores deforman los datos de la realidad para acomodarla a la fuerza a una posición o a una hipótesis arbitrariamente decidida. Concluye con advertencias sobre la formación mediática de consensos a favor de la reforma constitucional en una situación de alta polarización social.

La segunda parte se denomina *Ordenamiento territorial*. Inicia con Carolina María Horta y Porfirio Cardona-Restrepo, quienes establecen el entramado histórico de la descentralización política, administrativa, fiscal y territorial en Colombia desde la Constitución Política de 1886 hasta la Constitución Política de 1991. Hacen énfasis en la ciudad de Medellín por liderar la propuesta de descentralización en el Estado social de derecho, y concluyen que, mientras en diversos informes de organismos internacionales multilaterales destacan a la ciudad por su innovación, transporte público sostenible, las ventajas competitivas, entre otros, la pobreza y la desigualdad persisten para una ciudad que ha llevado el liderazgo sobre las políticas de descentralización.

Luz Margarita Cardona-Zuleta, Mary Luz Alzate-Zuluaga y Yulieth Carvajal-Londoño, con el texto: "Mujeres de Medellín y su incidencia en el poder local a partir de la Constitución de 1991", dan cuenta del marco social y urbano de Medellín en los años noventa, mediante el reconocimiento de expresiones de los movimientos sociales y las acciones colectivas que antecedieron o enmarcaron el Movimiento Social de Mujeres; asimismo, exponen el surgimiento y consolidación de organizaciones sociales de la ciudad, específicamente la experiencia de la Mesa de Trabajo Mujer de Medellín (MTMM), su influencia en la política pública para las mujeres y en la institucionalidad encargada de darle forma. Finalizan exponiendo la incidencia política de las mujeres en el proceso constituyente, así como del paso de la incidencia en las políticas públicas locales a la competencia por el poder político local y nacional, a través del análisis del caso del movimiento político feminista Estamos Listas.

Cierra esta parte "Gobernanza territorial y poder ciudadano tras la Constitución Política de Colombia de 1991" de Luis Horacio Botero Montoya, quien presenta un acercamiento a la gobernanza territorial como una nueva forma de gobierno que ratifica el acto de poder (gobierno) y que propone que no es suficiente la búsqueda de la gobernabilidad (entendida como la alineación de algunos actores en torno a los actos del gobierno), sino en buscar un gobierno en gobernanza que involucre a más actores en las decisiones de los problemas que los afectan y en la solución de los mismos. El capítulo realiza un acercamiento teórico y conceptual sobre el tema de la gobernanza y sus tipologías, así como su acepción como nueva forma

de gobierno para las democracias. De forma complementaria, se realizan algunas reflexiones sobre esta nueva forma de gobernar en territorio que permitan llegar a acuerdos y consensos.

La tercera y última parte del libro: *Reformas constitucionales*, comienza con Martha Gutiérrez, autora de "Jueces y Política en Colombia: a 30 años de la Constitución de 1991", quien presenta el estudio de los jueces como actores políticos, campo en permanente desarrollo, cuya explosión coincide,con las *reformas constitucionales* en Colombia, con la expedición de la Constitución de 1991 que marca un cambio significativo en la forma de entender la justicia en el país. En ese contexto, el trabajo examina y sistematiza la investigación sobre el poder judicial en Colombia después de la Constitución de 1991, centrándose en los estudios sobre sus interacciones con las otras ramas del poder público, en aras de identificar puntos de encuentro y desencuentro entre los distintos estudios en aspectos metodológicos y conceptuales, así como nuevos campos de investigación.

A continuación, aparece la investigación de Camilo Eduardo Espinosa-Díaz: "Mecanismos de justicia transicional: análisis de la Constitución de 1991". El autor ofrece una mirada alternativa a la justicia transicional en Colombia, al enfatizar en las últimas décadas, la situación sociopolítica previa a la Constitución del 91 y al plantear un análisis de cuatro variables: institucionalidad, inclusión, democracia y paz en el marco de los principales conceptos y debates contemporáneos de la justicia transicional.

Finaliza el libro con el trabajo de Andrés Felipe Cortés Aguilar y David Alberto Roll Vélez: "De las promesas a los hechos. Un balance de las transformaciones de los partidos políticos a partir de la Constitución de 1991". Los autores analizan cómo esta Constitución y sus posteriores reformas propusieron un sistema político más institucionalizado y unos partidos políticos más democráticos, más programáticos, menos clientelistas y más transparentes. De igual forma, evalúan en el largo plazo (1991-2018) el cumplimiento general de dichas propuestas derivado de las normas constitucionales, utilizando metodologías cuantitativas. Concluyen que las promesas tuvieron un cumplimiento diferenciado: los partidos no son más programáticos y son ligeramente más democráticos, menos clientelistas

y más transparentes. Por su parte, el sistema de partidos sí logro mayores niveles de institucionalización.

Agradecemos a todos los autores e instituciones que hicieron parte en la elaboración de este libro; espacialmente, a la Editorial de la Universidad Pontificia Bolivariana, al Instituto de Iberoamérica y a la Fundación Manuel Jiménez Abad por unirse a esta iniciativa académica y editorial en la tarea de conmemorar 30 años del nacimiento de la carta magna.

Editores.

Apuntes para un análisis de la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo en América Latina

Manuel Alcántara Sáez*
Universidad de Salamanca

Si hay un común denominador en la política latinoamericana es el de llevarse a cabo bajo el paraguas institucional del presidencialismo. Dada su importancia, este texto analiza la construcción histórica de este particularismo y las relaciones entre los poderes ejecutivos y legislativos y su impacto en la política latinoamericana desde 1978 hasta la actualidad, con especial fijación en los cambios registrados en el último lustro.

1. La historia y la teoría

El denominador común más constante de la historia política de los países de América Latina es la adopción en sus constituciones del presidencialismo como forma de gobierno. Salvo el período imperial brasileño que se terminó con la instauración de la República Velha en 1889, la totalidad de la región ha vivido bajo regímenes presidencialistas desde los albores de las independencias[1]. Estos se definen por seguir doctrinalmente los supuestos de

* Doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid (1994). Es catedrático y miembro del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca desde 1993 hasta la actualidad. Es profesor visitante en la UPB (Medellín). Sus principales líneas de investigación en el ámbito de la política comparada con especial interés en América Latina versan sobre partidos políticos, procesos electorales, problemas de la democracia representativa y élites políticas. Correo electrónico: malcanta@usal.es

[1] La evidencia empírica de esta circunstancia, así como de las que se señalan en las páginas siguientes puede encontrarse en Alcántara (2008 y 2013).

la separación de poderes de Montesquieu y de Locke en el seno de la lógica de la soberanía popular que había dinamizado las revoluciones americana y francesa. La Constitución de Filadelfia, junto con la de la Primera República francesa, daban una pauta práctica precisa a la organización de los nuevos estados independientes. La elección popular de los poderes del Estado, su separación inequívoca en el sentido de tener prácticas de funcionamiento independientes y su vocación de generar controles mutuos, entre ellos constituían los ingredientes de esta nueva modalidad del quehacer político que se separaba del modelo inglés en el que, según la famosa crítica de Montesquieu, reinaba "la confusión de poderes". Bajo el régimen de Westminster, la soberanía popular se articulaba en el parlamento, que era el foro del que iba a emanar cualquier forma de poder; del parlamento surgía el gobierno del que era responsable, pero sobre el que este tenía la facultad de, en su caso, disolverlo convocando nuevas elecciones.

El presidencialismo casó con sus propias particularidades en una América Latina en la que en el siglo XIX los caudillos tuvieron un protagonismo indudable en cuanto a que eran ricos hacendados con capacidad de movilizar ejércitos propios con sus peones. La personalización rampante de la política se acomodó a la lógica del gobierno de presidentes ungidos por el credo constitucional. La combinación trajo consigo la preponderancia presidencial al eliminarse la fórmula ideal de que las otras instituciones democráticas ejercieran la tarea de ser contrapeso del presidente. Esta fue la norma general salvo en el caso ya citado de Brasil y en el Chile, donde se vivió un período de relativa parlamentarización de su sistema político entre 1891 y 1925, al adquirir el congreso un poder notable mediante el ejercicio de la práctica de la censura ministerial. Las tres cuartas partes del siglo XX consolidaron esa práctica, bien porque los populismos exitosos se auparon precisamente en las figuras de líderes fuertes, o porque sus antagonistas, los militares, se adecuaron perfectamente al modelo presidencial de ejercicio del poder. Durante buena parte de esa época la preponderancia presidencial no hizo sino ocultar las pulsiones autoritarias existentes en la gran mayoría de los países de la región.

La tercera ola de la democracia, que tuvo en América Latina un escenario inaugural, vino a incorporar en la agenda de sus transiciones a la democracia la recuperación del modelo presidencial para todos los casos. El

restablecimiento de las anteriores constituciones o la elaboración de nuevas no contemplaron cambio alguno en el diseño de sus formas de gobierno. Solo muy poco tiempo después, y en el ámbito prácticamente exclusivo de la academia, se especuló sobre los peligros del presidencialismo y las virtudes del parlamentarismo en el contexto de la consolidación de la democracia. Es decir, se esgrimió que, en tanto que modelo institucional, la adopción de una u otra forma de gobierno tendría efectos negativos o positivos, según el caso, en la propia continuidad de la democracia. Linz (1997) fue el principal intelectual que animó una polémica que siempre estuvo relegada a los círculos académicos pues solo la asamblea constituyente brasileña en 1988 abordó la posibilidad de adoptar el parlamentarismo, algo que quedó aplazado para ser validado por la ciudadanía mediante un plebiscito un lustro más tarde con resultado infructuoso.

Linz (1997) argumentó entonces que el parlamentarismo era institucionalmente más ventajoso porque suavizaba los tres mayores peligros del presidencialismo que, a su juicio, eran la doble legitimidad, su componente de "juego suma cero" y su rigidez. La doble legitimidad suponía abrir la posibilidad de una confrontación entre poderes (ejecutivo y legislativo) igualmente legítimos pues ambos emanaban de la voluntad popular, pero configurados con lógicas diferentes, mayoritaria el primero y proporcional el segundo, puesto que en la mayoría de los países latinoamericanos estaba muy asentada la representación proporcional para la elección de los representantes. En este sentido, el carácter mayoritario de la elección presidencial, como no podía ser de otra manera tratándose de un órgano unipersonal, traía consigo que "el ganador se lo llevara todo", haciendo que el(los) candidato(s) perdedor(es) pasara(n) al relegamiento político con lo que ello suponía de desperdicio de liderazgo, al condenar al ostracismo a figuras con cierto apoyo popular. Uno y otro riesgo confluían en una situación que era la existencia de presidentes sin mayorías parlamentarias. Finalmente, se encontraba el peligro de la rigidez de los regímenes presidenciales en los que, se decía, no había mecanismos institucionales para desatascar crisis imprevistas, entre ellos el de mayor fuerza política: la posibilidad de convocar elecciones anticipadas (extraordinarias). Mientras que, en el parlamentarismo, el jefe del gobierno puede habitualmente hacerlo o incluso el propio congreso, en el presidencialismo el calendario electoral está fijado por la Constitución y es inamovible.

La posición de Linz fue puesta en tela de juicio por Nohlen (1991, entre otros, quien vino a reivindicar la necesidad de tener en cuenta el contexto de cada país en el que la tradición presidencial jugaba un papel muy fuerte, por lo cual se encontraba muy asentada. También Mainwaring (1995 abordó el significado de la realidad política latinoamericana que conjugaba razonablemente un escenario insólito, si es que se tenía en cuenta lo que sucedía en Estados Unidos, de multipartidismo con presidencialismo. Además, el parlamentarismo requería de partidos muy institucionalizados y disciplinados, algo que se avizoraba con cierta precariedad en América Latina. Treinta años después de esta polémica académica, los países latinoamericanos no han dejado la senda del presidencialismo, pero su propia andadura ha dado pie a numerosos estudios, que han generado gran cantidad de datos de enorme riqueza, sobre su funcionamiento, así como su relación con la estabilidad-inestabilidad de la política y con respecto a la calidad de la democracia. Nunca en la historia política de la región hubo tantos análisis basados en una sólida evidencia empírica sobre el funcionamiento de sus instituciones. Lo que sigue tiene que ver, precisamente, con estos aspectos.

2. Las relaciones entre los poderes ejecutivos y legislativos y su impacto en la política latinoamericana desde 1978 hasta la actualidad

Si bien el presidencialismo es la forma de gobierno imperante en América Latina no hay un modelo único. Este epígrafe parte de esa evidencia y desarrolla los diferentes escenarios que se registran en un afán por encontrar claves interpretativas que ayuden a entender la complejidad de la región.

2.1. El funcionamiento del presidencialismo en América Latina: características esenciales

Hay tres elementos endógenos al presidencialismo asentados en el propio proceso de su configuración que tienen que tenerse en cuenta para comprender mejor su naturaleza. Me refiero a la forma y al calendario de la elección, a la extensión del período presidencial y a la cuestión de la reelección. Tiene que

ver con cuestiones perfectamente definidas en la Constitución y que, como de hecho sucede, pueden estar sujetas al albur de la liza política mediante métodos de reforma más o menos alambicados. Paralelamente hay otros tres elementos, ahora de carácter exógeno, que tienen una importancia también muy significativa. Se trata de la propia figura presidencial en cuanto a sus características personales y su trayectoria seguida, su grado de aceptación popular y el sistema de partidos existente en el país.

Durante las últimas cuatro décadas se ha ido imponiendo el sistema de elección presidencial mayoritario a doble vuelta. No obstante, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela siguen manteniendo el criterio de mayoría simple. En los restantes países, la doble vuelta se obvia si la primera mayoría satisface diferentes criterios por haber superado un determinado umbral (Costa Rica), tener un margen suficientemente amplio de la primera mayoría con respecto al segundo (Argentina y Nicaragua) o ambos escenarios combinados (Ecuador). La doble vuelta tiene la virtud de dotar a la fórmula ganadora de legitimidad al contar con un apoyo popular claramente mayoritario, sin embargo, en tiempos de fragmentación del sistema de partidos o, simplemente, de crisis de las expectativas ciudadanas, es un mecanismo perfecto para la inclusión de candidaturas nuevas que vienen de fuera del sistema tradicional. En 1990, Alberto Fujimori se valió de ello para alcanzar la presidencia. Por otra parte, al tratarse de un mecanismo de vocación mayoritaria en segunda instancia, incrementa la posibilidad de que la presidencia, alcanzada por los "votos prestados" de la segunda vuelta, no tenga el apoyo en el legislativo de un partido con igual alta presencia. Este es el escenario que han vivido permanentemente en Brasil o Perú con presidentes con sólidas mayorías populares pero huérfanos de apoyo directo en el legislativo.

La existencia de mandatos con duración distinta o de elecciones legislativas a medio término impacta en el calendario electoral con efectos notables en el escenario generado tras los comicios. En Colombia las elecciones presidenciales son siempre tres meses después de las legislativas y en Argentina y en México hay elecciones legislativas a mitad del mandato presidencial. En El Salvador tampoco coinciden ambas elecciones pues el período de los asambleístas es de tres años, mientras que el de los presidentes es de cinco. Si a ello se le unen los casos en los que se requiere una segunda vuelta presidencial, el resultado es que en más de la mitad de los países latinoamericanos

el calendario electoral no coincide. Ello hace que la expresión de la voluntad popular se produzca en dos momentos distintos con el consiguiente efecto de reflejar diversas preferencias. Un aspecto que añade un problema más al configurarse poderes que recogen tiempos políticos distintos.

El período presidencial en América Latina combina ciclos de cuatro años en la mayoría de los países, con otros de cinco (Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay) y de seis años (México y Venezuela). Ello se relaciona con la cuestión de la reelección, un asunto que ha estado presente desde las independencias y que ha tenido especial relevancia durante las últimas tres décadas en que ha sido reconsiderado en una dirección u otra. A lo largo de este lapso, México ha mantenido incólume el principio de la no reelección presidencial al igual que Paraguay, principio al que ha vuelto Colombia tras su última reforma constitucional. Por su parte, Bolivia (gracias a un fallo en noviembre de 2017 del Tribunal Constitucional Plurinacional), Nicaragua y Venezuela posibilitan la reelección indefinida. Los restantes países comportan una casuística muy diversa con posibilidades de una única reelección inmediata o de reelecciones pasados uno o dos períodos presidenciales. A los efectos concretos de la política latinoamericana de las últimas décadas. la reelección se ha dado de una u otra manera en todos los países a excepción de los ya citados, México y Paraguay, así como de Guatemala y Panamá. Ello evidencia una pulsión muy peculiar que ha estado en la base de crisis políticas más o menos agudas como la acontecida en Honduras en 2017. La exacerbación del personalismo se ve acentuada, lo que genera un clima de expectativas permanentes de retorno de quienes estuvieron en la presidencia.

La presidencia en América Latina ha sido a lo largo del período comprendido entre 1978 y 2022 fundamentalmente masculina, partidista y con figuras con apoyo popular irregular a lo largo de sus mandatos. Violeta Barrios de Chamorro, Mireya Moscoso, Michelle Bachelet, Cristina Fernández de Kirchner, Laura Chinchilla, Dilma Rousseff y Xiomara Castro han sido las únicas presidentas electas sobre un total de unos 150 presidentes en el referido lapso. Por otra parte, la militancia en partidos políticos y la existencia de carreras políticas mínimas es el patrón más habitual que configura la experiencia política de quienes llegan a la presidencia, algo que ha empezado a cambiar recientemente. En este sentido, los casos de Alberto Fujimori, Hugo Chávez, Ricardo Martinelli, Toni Saca, Mauricio Funes, Jimmy Morales,

Horacio Cartes, Nayib Bukele y Rodrigo Chaves son excepcionales. Cierto es que la vinculación con partidos políticos no prefigura relaciones sólidas ni en el control del partido ni en la fiel asunción de la propuesta programática de este (es el caso de Jair Bolsonaro), lo cual suele estar en la base de serios problemas en el futuro inmediato, pero refuerza el carácter sistémico de la presidencia. Finalmente, debe destacarse el irregular comportamiento de la popularidad de la figura presidencial, un aspecto que tiene tintes dramáticos sobre todo en Perú y en Guatemala, países en los que todos sus presidentes muy pronto caen en cotas de desaprobación muy elevadas.

2.2. Las relaciones ejecutivo-legislativo y el funcionamiento de la política latinoamericana. ¿Es el presidencialismo un condicionante de la calidad de la democracia en América Latina?

Las relaciones ejecutivo-legislativo son fundamentales en la acción política. Ellas tienen que ver con tareas legislativas y de diseño de políticas públicas. Por otra parte, desde el ámbito del legislativo se configura el control del ejecutivo. El funcionamiento de estas relaciones está vinculado al diseño institucional del país en cuestión, pero también a la correlación de fuerzas existente entre ambos lados, sin olvidar cuestiones societales vinculadas a la no inclusión de importantes sectores por razones económicas o culturales.

El diseño institucional se fija en la Constitución y en aquellas normas políticas que la desarrollan. Básicamente tienen que ver con cuestiones relacionadas con la iniciativa legislativa y al poder del veto presidencial, así como con la posibilidad se superarlo por parte de una determinada mayoría en el Congreso; también se vincula a la censura ministerial y, más recientemente, al juicio político al presidente. En la medida en que la iniciativa legislativa sea exclusiva del presidente en mayor número de temas (presupuestos, nombramientos, etc.), el poder presidencial sobre el legislativo aumenta. Si, además, al Congreso se le exige un porcentaje de votos favorables superior a los dos tercios para superar el veto, el poder presidencial todavía se incrementa más. Esto ha llevado a estudios como los de García Montero (2009) y García Montero y Alcántara (2010) que ponen de relieve la enorme diferencia existente entre los presidentes de los países latinoamericanos. Por otra parte, en Perú y Uruguay el presidente tiene la facultad de disolver al Congreso y

de convocar nuevas elecciones, algo que se ha incorporado recientemente en Ecuador y Venezuela, aunque esa práctica solo se ha llevado a cabo una vez en Perú en 2020 no deja de ser una baza significativa en sus manos. Por el contrario, hay países en los que es habitual la existencia del voto de censura a los ministros, por consiguiente, el poder presidencial se debilita.

Entre 1978 y 2022, de la veintena de casos de presidentes electos que no terminaron su mandato las razones de ello tienen que ver con la pugna entre ambos poderes en la mitad de los casos. Entre 2008 y 2022, las crisis políticas más agudas que se han vivido en América Latina provienen de enfrentamientos entre ambos poderes. Cuatro de los cinco presidentes que en esta década no han culminado su mandato (el quinto es *Mel* Zelaya) fueron depuestos por un juicio político al amparo de lo estipulado por la Constitución (Fernando Lugo, Dilma Rousseff y Pedro Pablo Kuczynski) u obligados a dimitir por perder la confianza del legislativo (Manuel Vizcarra y Manuel Merino en Perú) o al ser desaforados (Otto Pérez Molina); lo que puso de relieve que una sólida mayoría parlamentaria antipresidencial puede actuar como una moción de censura en el ámbito parlamentario. Ahora bien, el común denominador de esas situaciones ha sido el papel victorioso del legislativo con lo que se podría defender que se da una suerte de parlamentarización paulatina de estos sistemas políticos. Una práctica que ya había sucedido tiempo atrás en los casos de Fernando Collor de Mello, Carlos Andrés Pérez, Abdalá Bucaram y Raúl Cubas, además de, con ciertas peculiaridades, Alberto Fujimori en 2000. Casos que contrastaban con las dos únicas imposiciones mediante autogolpes del presidente sobre el congreso, con la disolución de este por parte de aquel, del propio Alberto Fujimori en 1992 y de Jorge Serrano Elías en 1993.

Este escenario ha puesto de manifiesto cómo la fortaleza que inicialmente tienen los presidentes en los regímenes presidenciales se diluye cuando sus partidos son débiles en el legislativo, por estar en una situación de minoría, y cuando, además, su liderazgo en los mismos es precario. Los casos más dramáticos en este sentido en 2022 son los del presidente peruano Pedro Castillo y del presidente de Costa Rica Rodrigo Chaves, huérfano por completo, el primero, de partido político y el segundo, líder de un partido minoritario de muy reciente creación. Estas situaciones, sin embargo, no explican por qué otros presidentes que tampoco cuentan con mayorías legislativas ni tienen el control completo de sus partidos pueden sobrevivir. Este es el caso de lo que ha venido aconteciendo, al menos desde finales de

la década de 1990, en Costa Rica, México y El Salvador (aunque a partir de 2018 y de 2019, respectivamente, el escenario cambió en los dos últimos), y en Ecuador a partir de la llegada al poder de Guillermo Lasso en 2021, pues en estos países el presidente no ha gozado de mayoría parlamentaria, y en los casos de los salvadoreños Antonio Saca y Mauricio Funes nunca controlaron al partido por el que fueron elegidos por ser ajenos a él.

3. Presidentes y congresos, la inevitabilidad del cambio

Cuando está a punto de cumplirse el primer cuarto del siglo XXI, la democracia está asentada en la generalidad de América Latina y solo las patologías de Cuba desde 1959 y, más recientemente, de Nicaragua y de Venezuela presentan sombras. Sin embargo, a la par de este estado significativamente mejor en comparación con cualquier otra época pretérita de la región, surgen problemas en torno a un difuso malestar con relación a la política. Ello queda de relieve gracias a las encuestas de opinión que miden el grado de confianza en las instituciones y de aceptación de la propia democracia, a las manifestaciones callejeras de una ciudadanía insatisfecha y a las diversas mediciones que año tras año se hacen sobre la calidad de la democracia en los distintos países. Se trata de una situación que no es única para América Latina, pero que en la región se ve acentuada y adquiere un perfil de democracias fatigadas. Si la representación es el principal motivo de preocupación universal, aquí se añaden cuestiones de índole institucional y este texto, precisamente, ha girado en torno al significado de la peculiar relevancia que el presidencialismo tiene en la política latinoamericana y a los problemas que viene generando. Una forma de gobierno muy asentada y de compleja sustitución.

Los últimos tiempos han supuesto el debilitamiento de los partidos como canales de reclutamiento de las élites políticas, pero también como constructores de identidad y de transmisión de valores y de proyectos, así como en su papel de intermediadores entre la sociedad y el Estado, para sumar, articular, seleccionar y priorizar preferencias de la gente. En contrapartida, se ha registrado el incremento de las candidaturas de independientes que se alzan al estrado de la política mediante mecanismos de dudoso origen en lo atinente a su financiación. Por otra parte, aprovechando las nuevas formas de hacer campaña electoral a través de mecanismos de inteligencia artificial

y de la utilización de las redes sociales, actúan en un marco político dominado por la ausencia de preferencias explícitas por parte del electorado que cada vez sigue más criterios de descarte que opta por ofertas programáticas.

Las nuevas tecnologías, que están disparando el uso de los grandes datos por mediación de procesos de inteligencia artificial, amenazan con suplantar la acción colectiva en la política tal y como se ha venido realizando hasta la fecha. No obstante, hoy todavía no ha llegado el momento de prescindir de hombres y mujeres que articulan la soberanía popular en una cadena de representación. Integrados tanto en órganos unipersonales como en otros pluripersonales se requiere que al menos se potencie una condición básica de la competición por el poder que ha sido descuidada completamente: el acceso en condiciones de igualdad y de equidad a la liza por el mismo. Paralelamente, es inapelable la reconsideración en su totalidad del juego institucional con el que se ha venido funcionando a lo largo de los dos últimos siglos que no ha variado prácticamente nada en sus fundamentos a pesar de los profundos cambios registrados en las sociedades.

Referencias

Alcántara, M. (2008). *Sistemas políticos de América Latina. Vol. II (México, América Central y el Caribe)*. Tecnos.

Alcántara, M. (2013). *Sistemas políticos de América Latina. Vol. I (América del Sur)*. Tecnos.

García, M. (2009). *Presidentes y parlamentos, ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Centro de Investigaciones Sociológicas.

García, M. y Alcántara, M. (2010). *Algo más que presidentes. El papel del poder legislativo en América Latina*. Fundación Manuel Giménez Abad.

Linz, J, (1997). Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica? En J. Linz y A. Valenzuela (comps.), *La crisis del presidencialismo I. Perspectivas comparadas* (pp. 25-143). Alianza.

Mainwaring, S. (1995). Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación. *Revista de Estudios Políticos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. (88), 115-144.

Nohlen, D. (1991). Presidencialismo 'vs' parlamentarismo en América Latina. *Revista de Estudios Políticos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. (74), 43-54.

PRIMERA PARTE

Estado de Derecho

Las libertades civiles en Colombia 1990-2022. Tres décadas de ciudadanía limitada

Javier Duque Daza*
Universidad del Valle, Colombia

Introducción

Desde el siglo XIX la democracia se ha desarrollado en paralelo con el liberalismo y esta conjunción derivó en lo que conocemos como democracias liberales. En el pensamiento liberal, asociado a la democracia desde el siglo XIX, la libertad se consagró con un sentido de no interferencia y no intromisión en las decisiones y acciones de las personas. Desde la filosofía política, se plantea como libertad negativa aquella que pone límites y barreras al poder y a los demás para que no interfiera en el ámbito de las decisiones individuales. Una persona es libre en la medida en que no es coaccionada o interferida por otro individuo o por los poderes y autoridades públicas. Se considera como una condición necesaria para que se concrete la libertad positiva, la libertad para actuar por sí mismo, para realizar, llevar a cabo, difundir. Por esto es que se ha considerado que ambas libertades son complementarias.[1] La relación

* Doctor en Ciencia Política, Flacso, México. Profesor en la Universidad del Valle. Sus líneas de investigación están centradas en teoría y calidad de la democracia, reforma del Estado, partidos políticos, políticas públicas, instituciones y régimen político, elecciones y partidos políticos y el campo de la ciencia política como disciplina. Correo electrónico: jduqued86@hotmail.com

1 En la clásica formulación de Isaiah Berlin, quien señala que "El ámbito que tiene mi libertad social o política no sólo consiste en la ausencia de obstáculos que impidan mis decisiones reales, sino también en la ausencia de obstáculos que impidan mis decisiones posibles, para obrar de una manera determinada, si eso es lo que decido" (Berlin, 1988, p. 41). La ausencia de obstáculos o interferencias en los ámbitos privado y público se identifican con la libertad (negativa) en la medida que se trata de una condición necesaria para ejercitar la capacidad de elección o libre arbitrio (positiva) (Serrano, 2014).

entre libertad y democracia significa que un gobierno es legítimo solo si respeta ciertos límites en relación con los individuos sometidos a su poder.

Diversas concepciones de democracia, desde las minimalistas procedimentales hasta las maximalistas sustantivas, incluyen siempre como una de sus condiciones necesarias (claramente, no suficientes) la presencia de derechos y libertades. Los derechos civiles protegen las libertades individuales de su violación por parte del poder de los gobiernos o de agentes privados. Son reconocidos a todos los ciudadanos mediante leyes que garantizan que no hay limitaciones para su ejercicio, y se establece la protección respecto a la acción de los ciudadanos de la intromisión del Estado que no los puede constreñir y debe garantizarlos y protegerlos. Son expresiones de la libertad individual y apuntan a la autonomía de las personas e incluyen la libertad de opinión y expresión (para exponer de forma abierta y pública sus ideas, criticar las opiniones de otros y las decisiones gubernamentales); libertad de asociación y reunión (ser libre para integrar y reunirse en partidos, sindicatos, asociaciones religiosas o profesionales); libertad de movilización, de residencia, de movimiento o circulación y libertad religiosa.

Ha sido largo el recorrido de su proclamación, su consagración e incorporación definitiva en las convenciones internacionales y en las normativas nacionales de las sociedades consideradas como democráticas. Se ha llegado así a considerar que "la libertad (y los derechos) es el elemento intrínseco necesario de la democracia liberal" (Sartori, 1988, p. 445). El proceso de consagración de los derechos y libertades ha sido prolongado. Se suele asociar el antecedente más remoto con la *Carta Magna* de 1215; después, desde mediados del siglo XVII, encontramos en Occidente proclamaciones y tratados de respeto de los derechos humanos, pero solo con las sociedades modernas estos se han institucionalizado y han sido proclamados. Esta consagración de los derechos a través de su inclusión en declaraciones públicas y en constituciones se funda en la concepción de que ello conduce a la garantía de su cumplimiento como un elemento central de la responsabilidad de los estados y, a su vez, como barreras para su acción: la protección de las personas por parte de quien encarna los intereses colectivos, pero también el establecimiento de las barreras que este no puede trasgredir: el Estado es, a la vez, garante y protector de los derechos (Levin, 2009).

Luego de diversos antecedentes históricos, en el último medio siglo se estableció, mediante el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, que los estados tienen la obligación de garantizar su efectivo cumplimiento. Los estados tienen el deber no solo de abstenerse de cometer violaciones, sino que además deben adecuar todo su aparato institucional para que pueda darse un goce efectivo de los derechos y las libertades (ONU, 1976).

Las diversas cartas constitucionales no solo consagran los derechos y las libertades, también se orientan a garantizar su cumplimiento, como lo señala Ferrajoli, se trata de garantías que son entendidas como inmunidades. En el caso de las libertades civiles, se trata de garantías primarias, las prohibiciones y obligaciones a manera de expectativas negativas de no lesión contra las libertades, no limitación ni constreñimiento (Ferrajoli, 2016).

En el marco de estas consideraciones, este capítulo analiza el caso de la consagración de las libertades civiles en Colombia, y lo hace tomando como punto de inflexión la Constitución de 1991, su perspectiva respecto al ordenamiento institucional precedente y la forma como los derechos formales adquieren concreción en la realidad. Tres argumentos centrales guían el texto. Primero, se arguye que hubo un giro fundamental con la Constitución de 1991 respecto a los derechos y libertades civiles. Frente a las limitaciones del régimen constitucional precedente, con la nueva carta se consagraron derechos y libertades fundamentales con un espíritu garantista. Segundo, se contrastan los derechos formales y la realidad, y se argumenta que hay una gran brecha entre la Constitución generosa en derechos y una realidad en la que las libertades civiles están fuertemente limitadas y son afectadas de forma sustancial, de ahí la dificultad para que se concrete una ciudadanía en un sentido amplio. Esto nos hace recordar el clásico enunciado de O'Donnell (1993) sobre la ciudadanía de baja intensidad. Tercero, se sustenta que hay tres factores asociados a estas limitaciones en las libertades civiles en el país: la precariedad del Estado en sus dimensiones coactivas y cohesionadoras de la sociedad; las acciones de autoridades y de agencias del Estado que limitan o atentan contra estas libertades; y la presencia de múltiples organizaciones criminales que de forma reiterada y en grandes proporciones restringen estas libertades.

En la tabla 1 se incluye una definición básica de libertades civiles, las que se analizan en este texto, y los respectivos indicadores. Se recurre a la

descripción densa apoyada en estadísticas confiables que permiten ilustrar los enunciados.

Tabla 1. Concepto, dimensiones e indicadores de las libertades civiles

Definición	Dimensiones	Indicadores
Son derechos que protegen las libertades individuales de su violación por parte del poder de los gobiernos o de agentes privados. Son reconocidos a todos los ciudadanos por la ley que garantiza que no hay limitaciones para su ejercicio, y se establece la protección respecto a la acción de los ciudadanos de la intromisión del Estado que no los puede constreñir y debe garantizarlos y protegerlos.	• Libertad de pensamiento y expresión.	• Hay libertad para expresarse libremente sin ser coaccionado, amenazado, violentado o reprimido.
	• Libertad de asociación y • derecho de reunión.	• Se permiten y garantizan las organizaciones y movilizaciones pacíficas de los ciudadanos.
	• Libertad de prensa.	• No se censura a los medios ni a los periodistas. • No hay presiones indebidas o uso de la violencia sobre los periodistas y los medios de comunicación. • No hay concentración monopólica de los medios de comunicación.
	• Libertad para circular y elegir lugar de residencia.	• La libertad de movimiento sin que esta sea afectada por amenazas o por acciones por parte de personas o grupos civiles o militares. • El estado no limita la libertad de circular o de elegir el lugar de residencia.
	• Libertad religiosa.	• Hay libertad de creencias y no hay persecución o exclusión por motivos religiosos.

Fuente: Elaboración propia con base en Human Rights (2019); Freedom in the World (2020).

El capítulo se divide en tres partes. La primera parte se titula Las libertades civiles en el ordenamiento jurídico de Colombia, y en ella se argumenta el giro entre el ordenamiento precedente y la nueva Constitución de 1991 como carta que consagró en un amplio sentido los derechos y las libertades. La segunda parte, Las libertades civiles y sus avatares, analiza la brecha entre lo formal y lo real, entre las normas y la forma como estas impactan la realidad en Colombia. La tercera parte es Estado precario, poderes fácticos y limitaciones a las libertades civiles, y en ella se consideran los tres factores que se asocian en el país con las limitaciones de las libertades civiles.

1. Las libertades civiles en el ordenamiento jurídico de Colombia

En algunas sociedades los cambios en grandes dimensiones de los ordenamientos institucionales suelen dividir su historia. Este es el caso de Colombia que institucionalmente fue una hasta la coyuntura crítica de 1990-1991 y otra después de esta. El nuevo ordenamiento jurídico establecido con la Constitución de 1991 partió en dos el devenir histórico del país y constituyó un pacto social de nuevo tipo, un nuevo contrato. En las libertades civiles la transformación fue sustancial.[2] Por supuesto, no se pretende sustentar una visión fetichizante de la Constitución ni asumir que los cambios normativos se reflejan de forma inmediata y mecánica en la realidad. No obstante, sí es importante recordar la tantas veces citada afirmación de que "las instituciones cuentan". En los derechos y libertades cuentan, y mucho.

En Colombia la Constitución de 1886 con sus reformas de 1910 y 1926, además de otros cambios de menor alcance, tuvo vigencia durante más de un siglo. En cuanto a las libertades civiles era una Constitución restrictiva, muy limitada y poco garantista. Lo concerniente a esta cuestión se ceñía al

[2] También fue un hito la forma como se llegó a la Constitución a través de un amplio proceso de participación, deliberación, acuerdos amplios, pluralismo. Este aspecto es muy importante, pero trasciende el alcance de este texto, al respecto puede verse: Ortiz (2016); Leiva et al., (2018).

Título III: De los derechos civiles y garantías sociales, absolutamente parco, reducido a unas cuantas líneas. Sobre *libertad de pensamiento y de expresión* no se contemplaba nada. Sobre *libertad de asociación y derechos de reunión* no pasaba de dos artículos. El artículo 46 establecía que "Toda parte del pueblo puede reunirse o congregarse pacíficamente. La autoridad podrá disolver toda reunión que degenere en asonada o tumulto, o que obstruya las vías públicas", y el artículo 47 instituía que "Es permitido formar compañías o asociaciones públicas o privadas que no sean contrarias a la moralidad ni al orden legal". Respecto a la *libertad de prensa* era igualmente escueta, el artículo 42 declaraba "La prensa es libre en tiempo de paz; pero responsable, con arreglo a las leyes, cuando atente a la honra de las personas, al orden social o a la tranquilidad pública. Ninguna empresa editorial de periódicos podrá, sin permiso del Gobierno, recibir subvención de otros Gobiernos ni de compañías extranjeras". Sobre la *libertad para circular y para elegir su lugar de residencia* no había nada. Sobre *libertad religiosa* era inexistente. El artículo 38 establecía lo siguiente: "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". "Nadie será molestado por razón de sus opiniones religiosas […]" (Const. 1886, Art. 39). A su vez, en el artículo 41 se establece "Es permitido el ejercicio de todos los cultos que no sean contrarios a la moral cristiana ni a las leyes. La educación pública será organizada y dirigida en concordancia con la Religión Católica".

Era una constitución escueta y restrictiva en cuanto a las libertades, algunas de ellas se negaban de forma explícita. La palabra libertad aparecía cuatro veces en esta Constitución: en el preámbulo, cuando se enuncia "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, la siguiente". En el Título II, cuando se enuncia sobre la libertad, seguridad e inmunidad, y en el Título XVII, al referirse a la libertad del sufragio.

Con la Constitución de 1991 se consagraron derechos de diverso tipo: sociales, económicos, culturales, políticos, ambientales y civiles. La Carta es profusa al utilizar la palabra libertad, empleada 36 veces. Sobre las cuatro libertades y derechos civiles hubo un total redimensionamiento. Como lo señaló en su momento Alejandro Valencia Villa (1997) sobre el contraste

entre ambas constituciones "La energía ética y política del texto es la libertad, la libertad plural, mientras que en la Constitución de 1886 ese núcleo valorativo giraba en torno a la noción de orden, de orden central" (pp. 48-49).

La Constitución de 1991 se caracterizó por ampliar de forma sustancial el reconocimiento de las libertades que antes no estaban constitucionalizadas y les otorgó un mayor desarrollo en su contenido tanto en el preámbulo, en el cual se plantea la necesidad de un orden jurídico que garantice el orden social, como en el Título I: De los principios fundamentales y el Título II: De los derechos, las garantías y los deberes.

Los derechos y libertades están consagrados en la Constitución colombiana y en diversas leyes que la desarrollan, como en los siguientes casos, el derecho a la igualdad: "Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica" (Const. 1991, Art. 13). El derecho de asociación y organización, Art. 24: "Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia, con fines políticos también está instituido, Art. 38 y el de conformar partidos políticos o hacer parte de estos, Art. 40. De igual forma, el derecho a la libre expresión y asociación (que son una antesala a la participación) lo contempla el artículo 20. La Carta establece que es uno de los fines del Estado garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (Const. 1991, Art. 2).

En cuanto a la libertad religiosa, hay una ruptura fundamental respecto a la parquedad restrictiva de la Constitución de 1886 y sus reformas que concebían a la sociedad colombiana como exclusivamente católica, no reconocía religiones diferentes, invisibilizaba otros credos, creencias e iglesias y le confería a la religión católica atributos contrarios al de la secularización ligada a los procesos de la modernidad. En tal sentido, en 1991 se instituyó la garantía de la libertad de cultos al establecer que "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). Hay una clara concordancia con otros derechos como los de la igualdad, la libertad de conciencia, el libre desarrollo de la personalidad y la libertad de expresión. Asimismo, se consagró la libertad de prensa, gran ausente en el ordenamiento jurídico anterior, en el 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. Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura (Const. 1991).

Los cuatro derechos y libertades civiles han sido objeto de garantías por parte de la Corte Constitucional, guardiana de la Constitución. En una de sus sentencias estableció que en las democracias una dimensión sustancial del Estado se refiere a la cohesión social con base en el pluralismo, y ello implica al menos tres aspectos centrales: aceptar y promover la diversidad y la pluralidad en la sociedad; apreciar de modo positivo las distintas aspiraciones y valoraciones existentes hasta el punto de proteger de modo especial la libertad religiosa, de conciencia y pensamiento, así como la libertad de expresión; y establecer los cauces jurídicos, políticos y sociales que servirán para dirimir los posibles conflictos que se presenten en virtud de la diferencias vigentes en un momento determinado (Corte Constitucional, 2009).

2. Las libertades civiles y sus avatares en Colombia

Como se expresó anteriormente, con la Constitución de 1991 hubo un giro histórico en la consagración de los derechos y libertades civiles en Colombia. Se pasó de la parquedad, las limitaciones y las negaciones a la claridad, la inclusión amplia de todos los derechos acorde con las normas del orden internacional, al pluralismo, a los fundamentos liberales, que son pilares de la democracia moderna, y al reconocimiento.

Ahora, cuando se compara la amplia carta de derechos y garantías con la realidad cotidiana y la vida de los colombianos el contraste es evidente: hay una gran brecha entre lo formal y lo real, entre las normas instituidas y la forma como estas se concretan y limitan el ejercicio de la ciudadanía. Más

adelante se verá cada una de las libertades civiles y los obstáculos para su realización. Un adelanto en términos de indicadores compuestos, construidos por organizaciones internacionales, le asigna a Colombia valores que dan cuenta de estas limitaciones.

Desde comienzos de la década de 1970, la corporación Freedom House ha calificado a Colombia como parcialmente libre, lo que significa que no cumple con los mínimos básicos que caracterizan a las democracias liberales. En cuanto a las libertades civiles, el valor del indicador ha oscilado entre 3 y 4, antes y después de la Constitución de 1991 (en una escala en la cual 1 es totalmente libre y 7 sin libertad).[3] Bajo ordenamientos distintos, en contextos socio-políticos con transformaciones, la situación se ha mantenido. Como se verá en la parte 2, los elementos constantes han sido el conflicto y la presencia de organizaciones criminales de diverso tipo, la precariedad estatal y las posiciones y abusos de parte de autoridades civiles y militares.

Tabla 2. Indicadores de derechos y libertades civiles

Años	Promedio indicador de libertades civiles	Condición
1980-1988	3	Parcialmente libre
1989-1990	4	Parcialmente libre
1991-2006	4	Parcialmente libre
2007 -2008	3	Parcialmente libre
2009-2016	4	Parcialmente libre
2017-2021	3	Parcialmente libre

La escala de calificación utilizada por Freedom House mide las libertades civiles de 1 a 7, en donde 1 es más libre y 7 es menos libre y los agrupa en tres categorías: de 1 a 2.5 son considerados libres; de 3 a 5, parcialmente libres; y de 5.5 a 7 son "no libres".

[3] Las libertades civiles consideradas son: libertades de expresión, reunión, asociación; libertad de culto; existencia de un sistema legal generalmente justo que garantice el estado de derecho (incluido un poder judicial independiente); igualdad de oportunidades para todos, mujeres y grupos minoritarios; libertades a los medios de comunicación independientes; libertades sindicales; no discriminación en contra de las minorías y de las mujeres (Freedom House, 2020).

Fuente: Elaboración propia con base en Freedom House (1980-2020).

La más reciente entrada a Freedom House sintetiza en gran parte lo que indican los valores y la categoría de parcialmente libre:

> Colombia se encuentra entre las democracias más antiguas de América Latina, pero tiene un historial de violencia generalizada y graves abusos contra los derechos humanos. Las instituciones públicas han demostrado la capacidad de controlar el poder ejecutivo y hacer cumplir el estado de derecho, y la violencia disminuyó a medida que el gobierno y el principal grupo guerrillero de izquierda del país avanzaron hacia un acuerdo de paz firmado en 2016. Sin embargo, Colombia aún enfrenta enormes desafíos para consolidar la paz y la garantía de los derechos políticos y las libertades civiles fuera de las grandes zonas urbanas (Freedom House, 2020).

Hay otras mediciones sobre las libertades civiles, aunque ninguna permite analizar series de varias décadas. Uno de estos casos es el de Organización CATO. Como se observa en la tabla 3, para el año 2007 (según publicación de 2008) en los indicadore comparables como libertad de movilización interna, libertad de asociación y de reunión; libertad de expresión y de prensa, coinciden en los valores bajos, excepto en la variable religión. A diferencia de Freedom House, esta organización sí diferencia los últimos años, en los que todos los indicadores mejoraron substancialmente. Es un matiz que hay que considerar y será retomado en las conclusiones.

Tabla 3. Indicadores de libertad humana. Organización CATO

Libertades	Valores 2008	Valores 2021
Libertad de movilización	7.8	10
• Libertad de movilización interna	1.3	10
• Libertad de movilización extranjeros	10	10
• Libertad movilización de las mujeres	10	10
Libertad de asociación	---	8.9
• Ingreso y salida organizaciones sociales	5	8.2
• Libertad de reunión	5	10
• Libertad para formar partidos políticos	---	9.2
• Autonomía de organizar oposición	---	9.3
• Represión de la sociedad civil	---	7.9

Libertades	Valores 2008	Valores 2021
Expresión e información	5.8	8.9
• Asesinatos de periodistas	10	8.7
• Periodistas detenidos por autoridades	5	10
• Libertad de prensa	5.7	5
• Acceso a internet	---	10
• Acceso a información	2.5	10
• Control del Estado sobre acceso a internet	10	10
Libertad de religiosa	---	7.7
• Libertad de religión	---	7.2
• Represión sobre organizaciones religiosas	7.8	7.6
• Amenazas y hostilidad por motivos religiosos	7.2	8.2
• Restricciones legales	---	8.0

Fuente: Elaboración del autor con base Vásquez y McMahon (2020).

Desagregadas las cuatro libertades civiles y analizadas a lo largo de cuatro décadas, antes y después del cambio constitucional se registran las limitaciones y la brecha entre normas y realidad. Asimismo, hay algunos cambios en los años más recientes en algunas de estas con ciertos avances.

2.1. Libertad de pensamiento y de opinión. Limitaciones por parte de actores violentos y de autoridades públicas

En la democracia defectuosa, limitada y deficitaria colombiana la libertad de pensamiento y de opinión ha sido coaccionada, pero con diversos grados de intensidad en el tiempo. Hasta la década de 1980 la libertad de opinión fue drásticamente restringida constitucional y fácticamente; después de la Constitución de 1991 se consagró en las leyes esta libertad civil, aunque siguió siendo muy limitada en la realidad, con momentos de mayor restricción en algunas regiones del país (entre 1995-2005) y momentos menos restrictivos en los últimos lustros.

Durante la vigencia del ordenamiento jurídico de la Constitución de 1886 y sus reformas, la libertad de opinión no estaba consagrada constitucionalmente y en la práctica fueron frecuentes sus violaciones o su negación, y muchas agresiones de las autoridades contra los ciudadanos derivaron de

la pretensión de estos de expresarse libremente. Colombia hizo la transición en 1974 del régimen de coalición del Frente Nacional a uno más abierto y competitivo bajo un rígido sistema bipartidista, y durante las décadas de 1970 y 1980 se sumergió de manera gradual en una creciente violencia ocasionada por diversos grupos guerrilleros enfrentados al Estado y por las organizaciones del tráfico de drogas (OTD) generadoras de violencia, enfrentadas entre sí y algunas de ellas con el Estado.

Hasta la década de 1980 en Colombia se restringieron de forma drástica los derechos y las libertades civiles por parte del Estado, por acción y por omisión. Por una parte, los gobiernos recurrieron casi de forma permanente al estado de excepción, para entonces denominado estado de sitio, como una herramienta para afrontar el manejo de las tensiones sociales y del conflicto. Como lo expresan Villegas y Uprimny (2005, p. 9), el estado de sitio se convirtió en un instrumento ordinario de la política gubernamental: (1) fue casi permanente, de tal forma que en los 21 años transcurridos entre 1970 y 1991, Colombia vivió 206 meses bajo estado de excepción, es decir, 17 años, lo cual representa el 82% del tiempo transcurrido; (2) la mayoría de las normas de excepción luego fueron legalizadas por el Congreso y se convirtieron en permanentes, el Ejecutivo se convirtió en un legislador de hecho; (3) hubo períodos en los cuales se impusieron profundas restricciones a las libertades públicas, a través, por ejemplo, de la justicia militar para juzgar a los civiles, y (4) la declaratoria y el manejo de la excepción desvirtuaban el sentido y el alcance de las normas constitucionales sobre derechos y libertades civiles, debido a la ausencia total de un control político y jurídico.

Durante todo el gobierno de Julio César Turbay Ayala (1978-1982), con la excusa de contrarrestar la actividad subversiva, se afectó de forma drástica la libertad de opinión (igual que la de asociación). Se mantuvo el estado de sitio y se expidió e implementó el Estatuto de Seguridad (Decreto 1923 del 6 de septiembre de 1978), instrumento de limitación de las libertades civiles. De parte del Gobierno, de las autoridades militares y de la policía se consideraba que ser militante de izquierda, estudiante, académico, periodista, escritor o artista que expresaran pensamiento crítico sobre el poder, la economía o la sociedad, era ser subversivo o estar proclive a serlo. Esta presunción, ligada a la teoría del enemigo interno, según la cual las democracias peligraban porque en su interior había personas y organizaciones

interesadas en destruirlas para instaurar regímenes autoritarios (comunistas), hizo que se recurriera a medios de control social y de represión que violaban los derechos y las libertades.

En este gobierno y el de Belisario Betancur (1982-1986), se aplicó de manera generalizada el artículo 28 de la Constitución de 1886, que permitía a las autoridades militares detener hasta por 10 días a las personas que el Gobierno, con el visto bueno del Consejo de ministros, consideraban que podían ser responsables de la perturbación del orden público. Sobre todo durante el gobierno de Turbay Ayala, miles de personas fueron detenidas y torturadas en instalaciones militares. Hubo abusos de derechos humanos, principalmente, referidos a detenciones masivas y arbitrarias, apremios y torturas, juicios sumarios con violación de las garantías judiciales y, en menor medida, de violaciones al derecho a la vida: se institucionalizó la tortura, que fue consentida por autoridades civiles y ejecutada por autoridades militares.[4]

Durante el gobierno del presidente Virgilio Barco (1986-1990) cambió el tratamiento de parte de las autoridades y solo desde 1987 se empezó a institucionalizar en el país el discurso de los derechos humanos, lo cual significó un giro respecto a las décadas anteriores. Se creó la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos en un momento en el que arreciaban las acciones contra la población civil, las torturas y asesinatos de defensores de los derechos humanos, periodistas, militantes y líderes de izquierda de parte del narcotráfico asociado con grupos paramilitares y agentes del Estado (policías y militares cooptados o asociados con estas organizaciones), (Naciones Unidas, 1989). No obstante, el intento por darle una nueva dirección al manejo de los asuntos del orden público, este fue el período más álgido de la violación de la libertad de pensamiento, de expresión y de asociación, pues fueron asesinados defensores de derechos humanos[5] y más de 3.000 militantes y dirigentes del partido político de izquierda Unión Patriótica. En el extremo de la violación de la libertad de pensamiento y de opinión, en

4 Amnistía Internacional (1980); *Semana* (septiembre 18 de 2005).

5 Tres presidentes del Comité Permanente para la Defensa de los Derechos Humanos de Antioquia fueron asesinados en 1987 y 1988, entre ellos Héctor Abad Gómez, médico y profesor universitario asesinado en agosto de 1987 (*Semana*, junio 10 de 2014).

1989, preludio de las elecciones de 1990, fueron asesinados tres candidatos presidenciales. El Estado fue desbordado en su capacidad, aunque adelantó algunas acciones de protección de personajes y ayudó a que algunos salieran hacia el exilio.

¿Cambió esta situación con la constitucionalización de los derechos? Como se mencionó, el artículo 20 de la Constitución de 1991 estableció que se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones. Aunque las leyes no cambian la realidad de forma inmediata sí inciden en esta. Respecto a las décadas anteriores hubo avances normativos importantes en la regulación de los estados de excepción que evitaron que se volviera a lo vivido durante varios gobiernos preconstitucionales. Se establecieron tres tipos de estado de excepción: estado de guerra exterior (Const. 1991, Art. 212), estado de conmoción interior (Const. 1991, Art. 213), y estado de emergencia económica, social y ecológica (Const. 1991, Art. 215), y se definieron claramente los requisitos formales y materiales de cada uno. Poco después se reglamentaron (Ley Estatutaria 137 de 1994) las facultades, controles y garantías para la protección de los derechos humanos durante la declaratoria de los mismos. Se estableció un amplio sistema de controles que recae sobre los decretos legislativos que los concretan. Además, se instauró el control de legalidad ejercido por la Corte Constitucional, control político, adelantado por el Congreso. De igual forma, se promulgó la acción de tutela, que permite la protección individual de los derechos fundamentales establecidos en el Título II de la Constitución.

Por otra parte, hubo cambios importantes en la orientación del manejo de la seguridad nacional e interior que se empezaron a crear incluso antes de la aprobación de la Constitución durante el gobierno de César Gaviria (1990-1994), y que se orientaron a que los militares ya no tuvieran la preponderancia en el manejo de la seguridad y del orden público (Leal, 2002). Se acabó la justicia militar a civiles, y desde 1992 se designó a ministros de defensa civiles, con lo cual simbólicamente se le dio una nueva connotación al control del orden. Se reconoció que los problemas de la defensa y la seguridad eran asuntos políticos y no militares, a pesar de que su manejo se apoya en las instituciones armadas. También se instituyó la designación de un director civil en el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, el cual había sido dirigido por oficiales del ejército o la policía.

Con nuevas reglas y cambios importantes en el país se siguió violando de forma sistemática la libertad de opinión. Al terminar el gobierno de César Gaviria el informe de Amnistía Internacional no fue alentador al respecto (Amnistía Internacional, 1994). Dicho informe recalcó el peligro de la pertenencia a organizaciones políticas de izquierda; el peligro que significaba ser defensor de los derechos humanos o investigador social en ciertos temas; la mayoría de quienes perdieron la vida por motivos políticos en estos últimos años eran civiles desarmados ajenos al conflicto; eran muy extendidos el homicidio y la desaparición forzada y las denominadas "limpiezas sociales" por parte de "escuadrones de la muerte"; las fuerzas armadas colombianas y los grupos paramilitares estaban vinculados con quienes cometían homicidios políticos, junto con las organizaciones del tráfico de drogas y las guerrillas.

Esta descripción-diagnóstico de Amnistía Internacional puede hacerse extensiva hacia adelante durante los siete siguientes gobiernos, con algunos cambios en los actores y en sus prácticas. Una de las acciones que más afecta la libertad de expresión (de igual forma que las libertades para asociarse y movilización) es el asesinato de líderes sociales pertenecientes a asociaciones comunales, ambientales, de derechos humanos u organizaciones no gubernamentales.[6]

Durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) se dio la máxima expansión del paramilitarismo en el país y arreciaron sus enfrentamientos con las guerrillas de las FARC y del ELN, esto tuvo un efecto directo sobre las limitaciones a las libertades de expresión, asociación y movilización. Durante este cuatrienio se presentaron algunas de las peores masacres en el país (Centro Nacional de memoria Histórica, 2013). Como una práctica habitual en las zonas de dominio, guerrillas y paramilitares instalaron retenes ilegales para hacer control o restringir la libertad; además limitan las actividades económicas y secuestran a quienes consideran un adversario o sospechoso y ejercen ocupación y control sobre los barrios de muchos municipios del país.[7]

---

6 No hay espacio para detallar los eventos, al respecto: Comisión Interamericana de derechos Humanos (1999).

7 En su informe del año 2000, la CIDH señalaba que "una vez instalados, los paramilitares realizan patrullajes las 24 horas del día en los barrios, mantienen retenes permanentes y

Durante los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) fue cuando más se atentó contra las libertades civiles de expresión, opinión y asociación. Correspondió este período con el contexto internacional de la "lucha contra el terrorismo" tras los atentados a las torres gemelas de septiembre del año 2001. Se adoptó desde el Gobierno un discurso y las respectivas acciones mediante las que incluía bajo la denominación de "terroristas" a cualquiera que se opusieran a sus políticas y a sus acuerdos con el paramilitarismo para su desmovilización, igual que a los defensores de derechos humanos. Hubo reiterados casos violatorios de los derechos y libertades civiles (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2003).

Esta sería una constante en todos los informes de los dos períodos de este gobierno. Amenazas, actos de hostigamiento y homicidios continuaron afectando la labor de las defensoras y defensores, amenazas contra organizaciones de derechos humanos, actos de intimidación y robos de información en sus sedes, por parte de todos los actores en el conflicto. También hubo reiterados casos en los que funcionarios del alto gobierno, incluido el presidente Uribe Vélez, generaron un ambiente de intimidación, que inhibió dramáticamente la libre expresión de personas que no coincidían con las políticas del Gobierno, e indujeron a situaciones de extrema gravedad.[8]

---

obligan a los pobladores a participar en reuniones convocadas por ellos periódicamente para dar a conocer las reglas a las que deben someterse para evitar ser emplazados a abandonar sus bienes y la ciudad. Conforme a este mecanismo, los paramilitares llevan adelante asesinatos, operaciones de desalojo y, en el mejor de los casos, ocupaciones de vivienda" (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2000).

8 En 2003 el presidente Uribe Vélez señaló en este sentido: "Son politiqueros al servicio del terrorismo, que cobardemente se agitan en la bandera de los derechos humanos para tratar de devolverle en Colombia al terrorismo el espacio que la fuerza pública y la ciudadanía le ha quitado. [...] cada vez que en Colombia aparece una política de seguridad para derrotar el terrorismo, inmediatamente envían sus voceros para que hablen de derechos humanos (Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, 2019). En 2004 hubo reiterados señalamientos oficiales en contra del Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo" y el riesgo que para sus miembros significaban dichos señalamientos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2005), y el 16 de junio el presidente de la República acusó a los defensores de derechos humanos nacionales y extranjeros de ser "los cómplices culposos del terrorismo, [que] solamente sirven para legitimar el terrorismo (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2004). En febrero de 2008 el alto consejero José Obdulio Gaviria Escobar descalificó una marcha convocada

En los dos gobiernos consecutivos de Juan Manuel Santos (2010-2018) continuaron algunas de las situaciones de gobiernos anteriores, aunque otras cambiaron. Respecto a las violaciones a los derechos humanos que afectaban la libertad de opinión, expresión y asociación, tras el primer año del gobierno, la CIDH señalaba en su informe que "la persistencia de bandas criminales que pudieran actuar en colusión, tolerancia y aquiescencia de algunos funcionarios públicos y su progresiva evolución a estructuras emergentes de violencia continúan impactando gravemente a la sociedad colombiana a pesar de que el Estado ha adelantado esfuerzos por eliminar dichos grupos" (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2010). Durante el cuatrienio 2018-2022, con el nuevo gobierno de Iván Duque Márquez del partido Centro Democrático, liderado e impulsado por el expresidente Álvaro Uribe Vélez, de nuevo hubo señalamientos en contra de líderes y organizaciones sociales por parte de funcionarios públicos que, como se señaló, deriva en la deslegitimación y criminalización de la libre expresión.[9] En noviembre de 2019 hubo marchas de protestas en las principales ciudades del país en las que participaron organizaciones y líderes sociales, partidos de oposición, sindicatos, maestros, defensores de derechos humanos y colectivos de artistas. El diario *The New York Times* reportó a nivel internacional que el ejército espiaba a opositores, jueces y reporteros y señalaba que "en supuestos tiempos de paz, los militares colombianos continúan operando como en los días más oscuros de la guerra contra la insurgencia" (*The New York Times*, 2020). Cuando se presentó el estallido social de mayores proporciones en la historia reciente del país, en mayo de 2021, el presidente Duque reiteró sus

para el 6 de marzo de 2008 para honrar a víctimas de grupos paramilitares, afirmando que esta habría sido convocada por las FARC. En septiembre de 2008, con motivo del paro laboral de los corteros de caña de azúcar en el sur occidente de Colombia, altos funcionarios gubernamentales –incluyendo al Presidente de la República–, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural y altos representantes del gremio de productores de azúcar, entre ellos, el presidente de Asocaña declararon ante los medios de comunicación y la ciudadanía que la huelga estaba infiltrada por "fuerzas oscuras", "fuerzas extrañas" (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2008).

9 El ministro de defensa, Guillermo Botero, propuso la limitación al derecho de expresión y organización y movilización cuando expresó la necesidad de que la protesta social fuera regulada por el nuevo gobierno mediante una Ley Estatutaria que permitiera que hubiera "una protesta ordenada que verdaderamente represente los intereses de todos los colombianos y no solo de un pequeño grupo" (Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, 2019).

ataques contra la oposición, a la que acusó de "no dejarle gobernar", enfatizó en que algunos medios, políticos de la oposición y hasta gobiernos extranjeros "habían usado la desinformación para encolerizar a la población colombiana" y que la reforma tributaria que había sido el detonante de la protesta "había sido utilizada para exacerbar odios y reacciones violentas" (*El País*, mayo 31 de 2021). Se permitió que la policía usara armas contra quienes protestaban y hubo más de cincuenta muertos y varios miles de heridos.

En conjunto, algunas cifras ilustran de forma panorámica lo dicho anteriormente. En primer lugar, las cifras de amenazas que son denunciadas, sin olvidar que hay un subregistro por el temor a denunciar o porque las personas prefieren autocensurarse o cambiar de lugar de residencia para evitar problemas o ser objeto de atentados. Hay amenazas a líderes sociales y comunitarios, a políticos locales, a periodistas, líderes de organizaciones sociales que denuncian problemas de corrupción, malos manejos de recursos públicos, deterioro del medio ambiente por parte de empresas. También son frecuentes las amenazas a estudiantes y profesores de instituciones públicas y a militantes de partidos de izquierda. Amenazaban antes los grupos paramilitares y las guerrillas, después lo han hecho bandas criminales de todo tipo, narcotraficantes, enemigos y rivales políticos.

Tabla 4. Cifras de amenazas denunciadas distribuidas por períodos de gobierno

Años	Cifras	Gobierno
1987-1990	8.340	Virgilio Barco Vargas
1991-1994	12.069	César Gaviria Trujillo
1995-1998	28.482	Ernesto Samper Pizano
1999-2002	66.212	Andrés Pastrana Arango
2003-2006	48.458	Álvaro Uribe Vélez
2007-2010	35.636	Álvaro Uribe Vélez
2011-2014	166.028	Juan Manuel Santos
2015-2018	122.318	Juan Manuel Santos
2019-2021	96.553*	Iván Duque Márquez

Fuente: Unidad de Víctimas Gobierno de Colombia (2022).

*Incluye solo tres años del cuatrienio.

En segundo lugar, como se observa en la tabla 5, en 9 gobiernos entre 1986-2022 se presentó un incremento sostenido del número de ciudadanos sometidos a desaparición forzada desde el gobierno de Virgilio Barco; del gobierno de César Gaviria al de Ernesto Samper se duplicó el número de desaparecidos; de este al siguiente gobierno de Andrés Pastrana de nuevo se duplicó, y luego hay otro gran salto en el segundo gobierno de Álvaro Uribe Vélez, con las cifras más altas junto con los dos períodos de Juan Manuel Santos. Los datos de tres de los cuatro años del gobierno de Iván Duque Márquez indican que se mantiene la tendencia.[10] Los actores responsables han sido, en orden descendente, las guerrillas, el paramilitarismo y agentes del Estado (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015a). La tabla 5 presenta las cifras de desaparición forzada entre 1987 y 2021.

Tabla 5. Cifras de desaparición presuntamente forzada

Años	Cifras	Gobierno
1987-1990	3.831	Virgilio Barco Vargas
1991-1994	4.583	César Gaviria Trujillo
1995-1998	8.399	Ernesto Samper Pizano
1999-2002	18.681	Andrés Pastrana Arango
2003-2006	15.197	Álvaro Uribe Vélez
2007-2010	27.261	Álvaro Uribe Vélez
2011-2014	32.205	Juan Manuel Santos
2015-2018	28.535	Juan Manuel Santos
2019-2021	17.872	Iván Duque Márquez
Total	163.358	---
Se considera que 47.023 aparecieron vivas		

Fuente: Instituto Nacional de Medicina legal y Ciencias Forenses (1987-2021).

[10] La Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas en su Resolución 47/133 de 18 de diciembre 1992, define la desaparición forzada como el arresto, detención o traslado contra la voluntad de las personas, o que estas resulten privadas de su libertad de alguna otra forma, por agentes gubernamentales de cualquier sector o nivel, por grupos organizados o por particulares que actúan en nombre del Gobierno o con su apoyo directo o indirecto, su autorización o su asentimiento, y que luego se niegan a revelar la suerte o el paradero de esas personas.

En tercer lugar, otras cifras importantes que expresan las violaciones a la libertad de pensamiento, expresión y asociación tienen que ver con el asesinato de los líderes sociales vinculados a organizaciones comunales, ambientales, culturales o de medio ambiente. Se trata de personas que cuestionan, denuncian, delatan, lideran procesos en organizaciones y en comunidades, y que son objeto de violencia en razón de su activismo social. Solo se cuenta con cifras sistemáticas verificables desde el año 2009. Como se observa en la tabla 6, los asesinatos, las amenazas, los atentados y las detenciones arbitrarias por parte de las autoridades presentan tendencias crecientes sostenidas. Sobre las décadas anteriores hay informaciones dispersas y no sistematizadas, lo cual no indica que no hubiera este tipo de acciones violentas contra quienes toman la vocería de las comunidades, de organizaciones sociales, de colectivos de jóvenes, de mujeres o de personas LGBTI (verdadabierta.com, agosto 20 de 2008; *El Espectador*, febrero 19 de 2021).

Tabla 6. Acciones violentas y arbitrarias en contra de líderes comunitarios

Año	Defensores derechos humanos				
	Asesinatos	Amenazas	Atentados	Detenciones arbitrarias	Totales
2009	32	99	17	15	163
2010	32	109	21	11	173
2011	49	140	20	23	232
2012	69	202	50	26	347
2013	78	209	39	22	348
2014	55	488	41	23	607
2015	63	539	35	26	663
2016	80	317	49	17	463
2017	106	370	50	23	549
2018	155	583	34	4	745
2019	124	628	52	29	832
2020	199	604	79	30	912
2021	239	665	93	52	1.049

Fuente: Elaboración propia con base en Programa Somos Defensores (2018), Sánchez Lara (2019); La mala hora (2019-2020); Teatro de sombras (2021).

2.2. Libertad de circulación y movilidad. Entre el desplazamiento y el confinamiento

Aunque el derecho internacional consagró desde hace varias décadas el derecho de las personas a circular libremente y a elegir el lugar de su residencia (artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en adelante Convención Americana, y el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), en Colombia solo se instituyó en 1991 (Const. 1991, Art. 24). En este caso hay una enorme brecha entre lo constituido y la realidad. Este derecho, asociado al libre desarrollo de la persona, está muy lejos de su concreción pues en medio del conflicto prolongado que ha vivido el país durante más de medio siglo el desplazamiento forzoso ha afectado a millones de colombianos y las normas han sido casi un formalismo.

El desplazamiento forzoso es diferente a la migración interna motivada por razones económicas, por las expectativas de mejoramiento de la calidad de vida, de acceso a educación, a servicios de salud, a empleo. Estas movilizaciones, que llevaron al proceso de modernización y urbanización, estuvieron acompañadas en Colombia de otro factor de expulsión de población y fue la violencia en algunas zonas rurales con presencia de grupos armados ilegales desde mediados de la década de 1960 (las Fuerzas Armadas Revolucionarias, FARC; el Ejército de Liberación Nacional, ELN, el Ejército Popular de Liberación, EPL). Desde la década de 1970, la población urbana en Colombia fue mayor que la rural y en las décadas siguientes aumentó la proporción de forma significativa. También aumentó la migración interna, pero, a diferencia de años anteriores, desde la década de 1980 un componente central de esta fue el desplazamiento forzado.

A diferencia de la migración "tradicional" interna, el desplazamiento forzado no está asociado al desplazamiento de población de zonas pobres y rurales atraída por las luces de las ciudades.[11] Se trata de personas forzadas

[11] Se considera que corresponde al desplazamiento conjunto de diez (10) o más hogares, o de cincuenta (50) o más personas. El desplazamiento puede ser temporal o definitivo, "hay desplazados que parten "para siempre", mientras que muchos piensan regresar (Defensoría del Pueblo, 2019).

a dejar sus tierras, sus lugares de residencia o sus familias; en muchos casos, rompen lazos comunitarios y sociales, y se presenta en regiones en donde hay riqueza de recursos naturales, zonas potenciales para la explotación minera o petrolera y en los territorios donde es mayor la presencia de cultivos ilícitos, hoja de coca, básicamente (Sarmiento, 1999; Pérez, 2001; Arango, 2007, Ruíz, 2011).

El Centro Nacional de Memoria Histórica ha dividido analíticamente el fenómeno de desplazamiento en cuatro momentos (CNMH, 2015b):

(a) Desplazamiento silencioso 1980-1988. En la década de 1980 la invisibilidad en las normas generaba el subregistro del desplazamiento por parte de las autoridades. Corresponde a los gobiernos de Julio César Turbay Ayala (1978-1982), Belisario Betancur (1982-1986) y parte del gobierno de Virgilio Barco (1986-1990). Se asoció con la presencia de las guerrillas y el surgimiento del paramilitarismo y sus nexos con el narcotráfico. Las cifras anuales de desplazados fueron las más bajas de las últimas cuatro décadas.

(b) Continuidad del desplazamiento en el nuevo pacto social derivado de la nueva Constitución Política entre 1989-1996. Se pasa a un promedio de 46.748 desplazados al año en el gobierno de César Gaviria (1990-1994) y a 188.187 al año en el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), cuando se multiplicó por cuatro el número de desplazados. Aunque hubo desmovilizaciones guerrilleras, las FARC y el ELN se expandieron y crecieron y, sobre todo, se incrementó el paramilitarismo que se extendió a gran parte del país. Así, bajo un nuevo pacto social encarnado en la Constitución que consagró un derecho que antes no existía formalmente en el país, se incrementa su violación: creció el desplazamiento forzado de forma gradual y sostenida.

(c) Gran éxodo forzado en la Colombia contemporánea 1997-2004. En 1997 confluyeron cuatro factores que representaron el comienzo del peor momento para la violación de libertades civiles, en este caso del desplazamiento forzado en Colombia. Se dio la unificación de grupos paramilitares mediante la denominación de Autodefensas Unidas de Colombia, AUC; estos bloques paramilitares se vincularon con el narcotráfico y con sectores de la clase política en muchos departamentos del país y ejercieron violencia contra la población civil desplazando y apropiándose de las tierras de muchos cam-

pesinos; se aprobó la Ley 387 de 1997 orientada a la atención y protección a la población desplazada por la violencia, se definió así al desplazado de forma clara como víctima de la violencia[12], también instituyó que el desplazado forzado goza de los derechos civiles fundamentales reconocidos internacionalmente; y hubo un escalamiento y expansión guerrillera, y estos grupos adoptaron la política de impedir las elecciones locales y regionales, a partir de este año produjeron el recrudecimiento de las tomas guerrilleras cada vez más violentas y generadoras de desplazamiento. El secuestro se volvió masivo e indiscriminado y se convirtió, junto con la extorsión, en una de las formas de financiación guerrillera, además del narcotráfico.

En el año 2000 fue expedido el Código Penal y por primera vez se tipificó de forma autónoma el desplazamiento forzado como delito cometido contra las personas y bienes protegidos por el DIH y como delito contra la libertad individual. En general impera la impunidad, aunque algunas personas han sido condenadas por este delito, exparamilitares, algunos militares y exguerrilleros. Lo paradójico es que, entre más leyes contra el desplazamiento, más creció este, y en el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) el promedio anual de desplazados subió a 581.890, se triplicó respecto al gobierno precedente, fue el más alto de la historia del país y continuó creciendo en los siguientes años, y en el 2002 el cenit histórico de desplazados fue de 781.134. Durante el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006) se mantuvo muy alto el promedio anual en 460.560.

(d) Gran éxodo forzado en la Colombia contemporánea y su disminución reciente, 2004-2022. Dos hechos marcan el comienzo de este período en el proceso de desplazamiento y de violación de las libertades civiles de la

[12] Definidos de esta forma: "Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público" (Ley 387 de 1997, Art. 1).

población de forma masiva. Por una parte, el proceso de negociación del gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006) con los grupos paramilitares que condujeron a su desmovilización entre 2003-2005 bajo la vigencia de la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2002). Por otra parte, en enero de 2004 la Corte Constitucional profirió la Sentencia T-025, en la que verificó que se había venido presentando una violación masiva, prolongada y reiterada de los derechos fundamentales de la población desplazada. Determinó que esta situación respondía a un problema de orden estructural que afectaba la política pública sobre desplazamiento forzado. La Corte declaró que existía un ECI (Estado de Cosas Inconstitucional) en materia de desplazamiento forzado en Colombia: se reconoció la condición de víctimas a la población desplazada y con ello sus derechos inalienables a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.[13] Entre 1987 y 2004 se habían desplazado de forma forzosa más de 4.300.000 personas por motivos de violencia.

Siguió siendo muy alto el promedio anual de desplazados en el segundo gobierno de Uribe Vélez (2006-2010), pero presentó un descenso respecto a la década anterior y fue de 342.687 promedio anual. El conflicto en el país se mantuvo aun con la desmovilización paramilitar.

[13] En la sentencia se establece lo siguiente. "En razón de esta multiplicidad de derechos constitucionales afectados por el desplazamiento, y atendiendo a las aludidas circunstancias de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentran los desplazados, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que estos tienen, en términos generales, un derecho a recibir en forma urgente un trato preferente por parte del Estado. Este derecho al trato preferente constituye, en términos de la Corte, el 'punto de apoyo para proteger a quienes se hallan en situación de indefensión por el desplazamiento forzado interno', y debe caracterizarse, ante todo, por la prontitud en la atención a las necesidades de estas personas, ya que 'de otra manera se estaría permitiendo que la vulneración de derechos fundamentales se perpetuara, y en muchas situaciones, se agravara'". (Corte Constitucional, sentencia T-025-04, magistrado ponente Manuel José Cepeda Espinosa).

Tabla 7. Desplazamiento forzado en Colombia
1985-2020 (personas expulsadas)

Períodos	Gobierno	Total	Desplazados por año
1987-1990	Virgilio Barco Vargas	124.779	31.194
1991-1994	César Gaviria Trujillo	186.994	46.748
1995-1998	Ernesto Samper Pizano	752.750	188.187
Período	**Gobierno**	**Total**	**Desplazados por año**
1999-2002	Andrés Pastrana Borrero	2.327.562	581.890
2003-2006	Álvaro Uribe Vélez	1.842.243	460.560
2007-2010	Álvaro Uribe Vélez	1.370.349	342.687
2011-2014	Juan Manuel Santos	992.868	248.217
2015-2018	Juan Manuel Santos	529.595	132.398
2019-2021	Iván Duque Márquez	177.255	59.085

Como los períodos presidenciales se inician en agosto 7, se hace el corte por años desde el primero de enero del año siguiente a la posesión hasta diciembre 31 del último año de gobierno.

Fuente: Unidad de Víctimas. Gobierno de Colombia (2022).

Durante los dos gobiernos de Juan Manuel Santos (2010-2018) continuó el descenso, se pasó de 248.217, promedio anual entre 2010-2014, a 133.392 en el cuatrienio 2018-2022, tras el proceso de paz del gobierno con las FARC que repercutió de forma sustancial en el desplazamiento forzado.[14] En el más reciente gobierno de Iván Duque Márquez (2018-2022), el promedio anual fue de 59.085. Es claro el descenso en la última década, no por presencia sustancial del Estado, sino por el proceso de paz y las mutaciones en la violencia que no se expresa tanto en dominio territorial y en masacres y dominio sobre la población. Hay numerosas bandas criminales y persiste la guerrilla del ELN, pero se ha transformado el contexto de los enfrentamientos del conflicto interno.

[14] Hay diferencias en las cifras que recopila Codhes desde la década de 1980. Las más significativas son las de los gobiernos de Andrés Pastrana (es inferior, 1.351.389), en el primer gobierno de Álvaro Uribe (es también inferior, de 1.026.612), en el segundo gobierno de Uribe son casi similares (es de 1.253.259) y en los últimos gobiernos se invierte, las cifras de Codhes son superiores (Codhes).

También se ha presentado el fenómeno opuesto, pero que conlleva la violación de derecho de movilidad y residencia: el confinamiento, esto es, establecer una especie de cerramiento o de cercos con vigilancia y control militar (grupos guerrilleros o paramilitares u otros grupos criminales) sobre los habitantes de poblaciones; con ello controlan la movilidad desde y hacia los municipios cercados y en el interior de ellos. El confinamiento viola el derecho a la movilidad y al acceso de bienes, servicios o derechos durante períodos de tiempo que varían de pocos días a semanas, incluso meses. Se lleva a cabo mediante mecanismos de control social coactivo y violento como retenes armados, toques de queda por grupos armados ilegales, amenazas mediante panfletos o mensajes telefónicos o con megáfonos. Con esta violación de las libertades hay limitaciones de acceso a cultivos de pan coger y consecuentemente acceso a alimentos en contextos rurales, al igual que restricciones al comercio de múltiples bienes y servicios como la salud o la educación.

Además de la violación de la libertad de movimiento y circulación establecidos constitucionalmente, el confinamiento forzado viola directamente el artículo Nº 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establece que todos los residentes legales tienen derecho a circular libremente por el territorio de un Estado. También viola los artículos 53, 54, 55 y 56 del Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra, que especifican que se debe garantizar el acceso de las comunidades a los alimentos, los medicamentos y la ayuda humanitaria. Asimismo, viola la libertad de movimiento de las personas, tal y como se estipula en el artículo Nº 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Según la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), el confinamiento afecta especialmente a comunidades indígenas, que son el 58 % de las afectadas por este fenómeno, y afrodescendientes, el 25%. Las causas más frecuentes son los ataques y amenazas contra civiles por parte de organizaciones armadas ilegales (más del 85%), enfrentamientos armados, la presencia de minas antipersonas; a través de la imposición de toques de queda y códigos de conducta por parte de los grupos armados no estatales, la mayoría de los cuales se dieron por amenazas directas a la población (*El Espectador*, julio 6 de 2022).

Los casos más recientes de confinamientos temporales han sido por declaraciones de paros armados por parte de organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico. La organización criminal el Clan del Golfo declaró paro armado el 5 mayo de 2022 durante cuatro días y por primera vez un evento de este tipo afectó 178 municipios en 11 de los 32 departamentos del país. En el panfleto que establecía este paso se afirmaba que "quedaba prohibido abrir negocio de ninguna índole y movilizarse en ningún tipo de transporte. El motivo de esta declaratoria de un poder fáctico fue la extradición de su jefe máximo Dairo Antonio Úsuga, alias Otoniel, en momentos en que este se había mostrado dispuesto a dar declaraciones a las autoridades sobre las actividades de su organización (*El Colombiano*, mayo 9 de 2022). La reacción del Estado fue tardía, a destiempo, y poco contundente para imponer su autoridad.

En la tabla 8 se registran datos de confinamiento del período 2012-2022 con fuertes oscilaciones de un año a otro. Hay problemas de subregistro en la información, debido a las amenazas, la falta de comunicación en muchas comunidades, o porque en algunas zonas apartadas los confinamientos se han convertido en norma, en lo habitual en el pueblo o vereda, también por la falta de acompañamiento de organizaciones estatales como externas (Organización Mire-Acaps, 2022).

Tabla 8. Colombia: Cifras de confinamiento forzado

Año	Número de Eventos	Personas Afectadas
2012	32	3.782
2013	30	74.047
2014	8	11.826
2015	9	7.252
2016	11	9,412
2017	5	2.092
2018	16	20.611
2019	26	28.983
2020	51	73.789
2021	56	65.236

Fuente: OCHA-Equipo Humanitario Colombia (2022).

2.3. Libertad de prensa. El periodismo limitado y violentado

Un concepto básico de libertad de prensa la asocia con una de las libertades y derechos civiles básicos de las sociedades democráticas. Esta constituye "la posibilidad efectiva para los periodistas, como individuos y como colectivo, de seleccionar, producir y difundir informaciones, en aras del interés general, independientemente de las interferencias políticas, económicas, legales y sociales, y sin menoscabo para su seguridad física y mental" (Reporteros sin Fronteras, 2022).

La libertad de prensa en Colombia durante el medio siglo largo que cubre el período 1970-2022 ha sido muy limitada, aunque con diferencias según los subperíodos o décadas. Durante estas décadas el periodismo se ha ejercido bajo condiciones de conflicto con presencia de guerrillas, paramilitares, organizaciones del tráfico de droga, bandas criminales, delincuencia común y un precario Estado que no garantiza la integridad de sus ciudadanos ni el ejercicio de las profesiones. Ha sido un periodismo limitado y violentado.

Algunos de los datos sobre la afectación de la libertad de prensa indican que entre 1977 y 2015 han sido asesinados 152 periodistas por razón de su oficio. Los móviles de los asesinatos han estado ligados a investigaciones sobre hechos de corrupción o hechos relacionados con el conflicto armado (CNMH, 2015. Además de las muertes, se van incrementando las amenazas a periodistas de prensa, radio, revistas, televisión, además se aplica por parte de los mismos periodistas autocensura que hace que se cohíban, se limiten en su ejercicio o se guarde silencio sobre hechos importantes.

Las mediciones sobre la libertad de prensa que hacen Reporteros sin Fronteras desde el año 2002, y que tienen en cuenta diversas variables del contexto político, del marco legal, contexto económico, contexto socio cultural y seguridad [15], ubican siempre a Colombia en la categoría de situación

[15] El grado de libertad del que gozan los periodistas en los 180 países y regiones se determina con base en encuestas. A este análisis cualitativo se suma un registro cuantitativo de los actos de violencia cometidos contra periodistas en el período tomado en cuenta. Los temas abordados en el cuestionario son: el pluralismo, la independencia de los

difícil (en 2012 fue incluida en la condición de muy grave). Esto significa que en Colombia la libertad de prensa presenta severas limitaciones por diversos factores, especialmente es afectada por presiones indebidas por parte de organizaciones criminales, o por poderes económicos o por los gobiernos y altos funcionarios. En la tabla 9 se registran los valores asignados a Colombia durante dos décadas en libertad de prensa. Sobre un valor máximo de libertad (que corresponde a 0) y uno mínimo (que corresponde a 100) el promedio del país es de 43.9. La mayoría de los años la situación ha sido considerada como difícil y dos años, muy grave (2012 y 2021).

medios de comunicación, el ambiente en el que los periodistas llevan a cabo su trabajo y la autocensura, el marco legal, la transparencia y la calidad de la infraestructura con que se cuenta para producir la información. El contexto político incluye el grado de apoyo y respeto a la autonomía de los medios frente a las presiones políticas, el nivel de aceptación de la diversidad de enfoques de un periodismo acorde a las normas profesionales y el grado de apoyo a los medios en su función de exigir cuentas a los políticos y al gobierno. El marco legal incluye el grado en el que los periodistas y los medios son libres de trabajar sin censura o sanción legal, las posibilidades de acceso a la información sin discriminación y la capacidad para proteger a sus fuentes y la existencia o la ausencia de impunidad para los autores de actos violentos contra los periodistas. El contexto socioeconómico incluye las trabas económicas relativas a la dificultad para crear un medio de comunicación, favoritismo en las subvenciones públicas, corrupción; los obstáculos económicos ligados a actores no estatales (anunciantes y socios comerciales) y las presiones económicas vinculadas a los propietarios de los medios. El contexto sociocultural incluye las presiones sociales por vejaciones o ataques a la prensa y las presiones culturales, especialmente las ejercidas a los periodistas para que no cuestionen determinados poderes o no informen sobre determinados problemas, porque hacerlo iría en contra de la cultura del territorio. La seguridad incluye daños físicos, sufrimiento psicológico o emocional, fruto de la intimidación, la coerción, el acoso, la vigilancia y el perjuicio profesional, debido a la pérdida del empleo, por ejemplo, o a la incautación de equipos o el saqueo de instalaciones.

Tabla 9. Índice de libertad de prensa

Año	Puntuación	Situación
2002	40.83	Difícil
2003	49.17	Difícil
2004	47.38	Difícil
2005	40.17	Difícil
2006	44.75	Difícil
2007	42.33	Difícil
2008	35.50	Difícil
2009	40.13	Difícil
2010	51.50	Difícil
2012	66.50	Muy grave
2013	37.48	Difícil
2014	33.68	Difícil
2015	39.08	Difícil
2016	39.08	Difícil
2018	41.03	Difícil
2019	42.82	Difícil
2020	42.66	Difícil
2021	56.26	Muy grave
Promedio	43.90	

En una escala que va del 0 al 100, en donde 0 representa la mejor nota y 100 la peor. Entre 0-15 puntos: buena situación; 15.01-25 puntos: situación más bien buena; 25.01-35.0: problemas significativos; 35.01-55: situación difícil; y entre 55,01-100: situación muy grave.

Fuente: Reporteros sin Fronteras (2022).

Las cifras anteriores nos dan una visión y calificación bien fundamentada de las dos décadas 2002-2022. Una visión más longitudinal histórica la sintetiza el CNMH. No hay espacio suficiente para dar cuenta de todos los eventos, solo cabe recordar los atentados antes de la Constitución de 1991 contra medios alternativos como la *Revista Alternativa* y el periódico comunista *Voz Proletaria* (1975), contra *Vanguardia Liberal* en 1983 y 1989; el asesinato del director del diario *El Espectador* don Fidel Cano en 1986 y la destrucción de la sede en 1989. Se contabilizan más de 160 asesinatos de periodistas entre 1984 y 2022. En orden descendente, los victimarios fueron el paramilitarismo, el narcotráfico y las guerrillas (CNMH, 2015b.

Tras la Constitución de 1991 hubo algunos cambios en este panorama, pero no desapareció la violencia. Hubo cambios en el manejo de los noticieros que gradualmente fueron dejando de ser conducidos por familias de los políticos y pasaron a manos de grandes grupos económicos. También aparecieron noticieros regionales que hicieron más visibles los eventos locales. En esta época se consolidó la alta concentración de los medios de comunicación en grandes conglomerados que integran decenas de empresas, tienen muchos intereses comerciales y políticos y un peso sobredimensionado en el manejo de la información. Los altos niveles de concentración de la propiedad de los medios de comunicación operaron como un factor de pérdida de independencia, además de la sujeción derivada de las malas condiciones laborales de la gran mayoría de periodistas del país.

En la última década, la expansión sin precedentes y revolucionaria de oportunidades en las redes sociales como Youtube, Twitter o Facebook han democratizado mucho la información: quien quiera puede crear su propio canal, informar, debatir o retrasmitir informes. Con la expansión de las redes sociales, la información presentó una gran transformación, un amplio acceso y gran circulación de información con problemas recurrentes de desinformación y falsas noticias. Hay un alto riesgo de desinformación, de manipulación y de tergiversación que surge de la ausencia de mediaciones entre la información y el público por ausencia de profesionales o por el manejo que se da a la información por intereses políticos, económicos e ideológicos.

Respecto a la censura, ha presentado cambios en su modalidad con relación a las décadas anteriores al nuevo orden constitucional. Han cambiado los métodos de censura, pero sigue existiendo, además hay presiones indebidas desde el poder político y limitaciones a la libertad de prensa por violencia, desplazamiento, amenazas o autocensura de muchos periodistas, especialmente regionales, por el riesgo ante amenazas y atentados. El período en que la libertad de prensa se ha visto más afectada fue durante los dos gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010); desde el DAS se realizaron seguimientos e interceptaciones ilegales a numerosos periodistas considerados por el Gobierno como opositores y críticos, por lo cual fueron condenados

altos funcionarios de la presidencia.[16] Se estigmatizó a la prensa crítica del gobierno asociándola en muchos casos con el terrorismo, como sucedió en 2005 cuando el vicepresidente Francisco Santos señaló que con las críticas y cuestionamientos al gobierno se hacía de "caja de resonancia del terrorismo" (*El Tiempo*, febrero 27 de 2005).

De forma sistemática, hubo interceptaciones, seguimientos ilegales y acciones orientadas a desprestigiar a periodistas críticos del Gobierno por parte del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, que dependía directamente del presidente (*Semana*, diciembre 3 de 2010). De acuerdo con la CIDH, en este gobierno hubo amenazas, secuestros, intimidaciones y otros actos de violencia sufridos por periodistas y medios de comunicación. Durante el gobierno de Iván Duque Márquez (2018-2022), se dio el más reciente caso de acciones indebidas contra periodistas. Durante 2019 algunos periodistas de la revista *Semana* fueron sometidos a vigilancia y seguimiento por parte de inteligencia militar, incluso fueron amenazados mediante el envío de sufragios y mensajes, e intimidados en su ejercicio de investigación y de publicación; todo condujo a la destitución, procesamiento penal y disciplinario y encarcelamiento de varios altos oficiales (*Semana*, enero 12 de 2020). En 2020 se reveló cómo el Ejército ejecutó un programa de seguimiento y perfilamiento a periodistas, algunos extranjeros, también contra políticos, generales, ONG y sindicalistas. A finales de 2019 y comienzos de 2020, decenas de personas fueron sometidas a seguimientos ilegales, y recolectaron información privada sobre ellas. Además, señalamientos a periodistas extranjeros por parte del partido de Gobierno Centro Democrático dirigido por Álvaro Uribe Vélez hicieron que estos dejaran el país (*Semana*, mayo 20 de 2020).

---

[16] Entre estos, se encuentra la exdirectora del DAS Pilar Hurtado. Bernardo Moreno, exsecretario general de la Presidencia de la República también fue procesado por concierto para delinquir agravado, interceptación de comunicaciones y abuso de función pública; otros procesados son el exjefe de Contrainteligencia del DAS, Jorge Alberto Lagos, y el oficial retirado de la armada, Fernando Tabares. Dentro del proceso también fue condenado el exsubdirector de Operaciones del DAS Hugo Daney Ortiz, quien paga ocho años de cárcel (*El Colombiano*, febrero 27 de 2015; *Semana*, febrero 28 de 2015).

En síntesis: durante las cuatro décadas revisadas, la libertad de prensa en el país se ha visto limitada de forma severa por parte de actores armados ilegales, por prácticas y señalamientos por parte de autoridades civiles y militares, por altos niveles de concentración de los grandes medios en manos de grupos económicos, por las malas condiciones laborales y la autocensura de muchos periodistas. Están más expuestos los medios y los periodistas de provincia, locales y alejados de las principales ciudades. Las organizaciones internacionales que evalúan la libertad de prensa siempre han catalogado a Colombia como un país difícil para el ejercicio del periodismo.

2.4. Libertad religiosa y de cultos

Como se vio, con la Constitución de 1991 hubo un giro fundamental en cuanto a la libertad religiosa. El desarrollo posconstitucional se dio mediante la Ley 133 de 1994. Se establecieron aspectos centrales que le dan concreción al precepto constitucional: (a) ninguna Iglesia o Confesión religiosa es ni será oficial o estatal: se parte del pluralismo religiosos y se respeta la diversidad; (b) el Estado asume su labor de cohesión social protegiendo la pluralidad: protegerá a las personas en sus creencias y a las Iglesias y confesiones religiosas; (c) se consagra la libertad para celebrar de forma libre los ritos propios de cada religión sin impedimento alguno; (d) se garantiza la libertad para contraer matrimonio y establecer una familia conforme a su religión y a las normas propias de la correspondiente Iglesia o confesión y las que se realicen por parte de una Iglesia o confesión religiosa con personería jurídica tendrán efectos civiles; (e) todas las personas son libres para recibir e impartir enseñanza e información religiosa y de elegir para sí y los padres para los menores o los incapaces bajo su dependencia la educación religiosa y moral según sus propias convicciones; (f) todos pueden ejercer libremente, conferir órdenes religiosas, designar para los cargos pastorales; comunicarse y mantener relaciones con sus fieles, con otras Iglesias o confesiones religiosas y con sus propias organizaciones; (g) todos tienen derecho a recibir igual tratamiento en asuntos tributarios: Los Concejos Municipales podrán conceder a las instituciones religiosas exenciones de los impuestos y contribuciones de carácter local en condiciones de igualdad para todas las confesiones e Iglesias, y (h) todas las Iglesias, confesiones y denominaciones

religiosas, sus federaciones, y, confederaciones y asociaciones de ministros tienen derecho a tener personería jurídica si así lo solicitan.

La Constitución Política de 1991 y su desarrollo representó un avance sustancial respecto a la libertad religiosa. A diferencia de la Constitución vigente de 1886, la de 1991 garantiza de forma clara la libertad de cultos, un mayor pluralismo, la igualdad de condiciones para todas las iglesias. Hay un evidente avance en la libertad religiosa y de cultos, aunque se siguen dando acciones de violencia contra personas en virtud de sus creencias y sus preferencias religiosas, y algunas autoridades siguen expresando públicamente sus preferencias religiosas y actúan orientadas por ellas en el ejercicio de sus funciones.

En las últimas décadas ha disminuido la influencia de la iglesia católica en la vida cotidiana de los colombianos, en la educación, en la regulación de las relaciones de pareja, en la libertad de cátedra de los profesores de todos los niveles, en la libertad de los estudiantes para decidir si reciben o no educación católica. Hoy la sociedad colombiana ha profundizado el proceso de secularización que ha sido tardío. Es claro que el marco constitucional ha incidido en los cambios.

El cambio de carácter constitucional y de las leyes significó un "ajuste" entre las normas y la realidad, entre una dinámica social en la cual el país se fue haciendo más diverso con la presencia de iglesias no católicas, especialmente evangélicas (calculadas para 2019 en cerca del 21% del total de la población, al menos la quinta parte), y de una variedad de posiciones frente a la religión que antes eran invisibles socialmente o se desconocían (creyentes, pero no afiliados a alguna religión el 13.2% y los ateos y agnósticos que suman el 6.3%, según Beltrán et al, 2021).[17] Con estas nuevas condiciones se crearon miles de iglesias. Según datos oficiales, hasta el 2015 se habían registrado más de 5.300 nuevas iglesias y para 2019 eran 7.763, el 99% de iglesias cristianas evangélicas. De acuerdo con las normas descritas, hay

[17] Según una encuesta realizada en 2017 por la ONG Latinobarómetro, el 73% de la población es católica, el 14% protestante y el 11% atea o agnóstica. Los grupos que en conjunto constituyen menos del 2% de la población incluyen fieles sin afiliación denominacional.

fuertes incentivos materiales importantes que inciden en esta multiplicación de iglesias: tienen derecho a recibir exenciones de impuestos por parte de los concejos municipales, pueden solicitar y recibir donaciones económicas y organizar colectas con sus fieles, para el desarrollo de sus fines misionales, y estos dineros no están sujetos a controles ni limitaciones.[18]

No obstante los avances mencionados en libertad religiosa e igualdad de trato a los diferentes credos e iglesias, en medio del conflicto armado que ha afectado al país durante más de medio siglo, también se ha ejercido violencia en contra de muchas personas en virtud de su pertenencia a comunidades religiosas. Históricamente, líderes de la iglesia católica en Colombia fueron incitadores y defensores de violencia en contra de personas no católicas, o con preferencias políticas que la iglesia consideraba opuestas a los principios de esa religión y eran, por tanto, "enemigos de la fe" que debían ser perseguidos, incluso asesinados (*Pacific School of Religion*, 2016). Con el tiempo esta situación ha cambiado, pero no ha desaparecido la violencia motivada con fines religiosos. Cuando las conversaciones del gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) y las FACR un líder cristiano denunció que 35 cristianos habían sido asesinados en todo el país a manos de la insurgencia –sumando ataques de FARC y ELN– y que de la "zona de distensión" habían sido desplazados a la fuerza 50 más. Denunciaron también que la guerrilla había ordenado el cierre de 330 templos y demolido cinco iglesias. Varios pastores de distintas iglesias enviaron una carta a Pedro Antonio Marín alias Tirofijo y a los negociadores de las FARC pidiéndoles que cesaran los hostigamientos a sus comunidades religiosas. En los siguientes años continuaron las acciones en contra de cristianos. En 2001 fueron secuestrados cuatro pastores evangélicos y entre 2002 y 2003 fueron asesinados 4 pastores por las FARC (verdadabierta.com, septiembre 23 de 2013).

---

[18] Las iglesias y organizaciones religiosas reconocidas por el Ministerio del Interior están exentas de impuestos, pero deben declarar sus ingresos y gastos a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. De acuerdo con un fallo de la Corte Constitucional de agosto, el Estado no puede embargar los bienes de las iglesias no católicas en procedimientos legales si la iglesia cumple los requisitos de reconocimiento formal del gobierno (Beltrán et al., 2021).

En 2005 una declaración del Vaticano señaló que Colombia era uno de los países más peligrosos para los religiosos católicos. Algunos datos permiten ilustrar esta afirmación. Según la Conferencia Episcopal Colombiana, en los primeros años del nuevo milenio fueron asesinados un obispo (monseñor Isaías Duarte Cancino, arzobispo de Cali), 55 sacerdotes, cuatro religiosos, dos misioneros y dos seminaristas, y se han presentado secuestros, amenazas, desplazamientos y ataques violentos contra integrantes de la iglesia. Un reporte de la Conferencia Episcopal indicaba que entre 1984 y 2018 fueron asesinados 83 sacerdotes, 8 religiosos (5 monjas, 3 hombres) y tres seminaristas, al igual que un arzobispo y un obispo. En el mismo período, otros 17 obispos y 52 sacerdotes han sido víctimas de amenazas. En 2013 tres sacerdotes fueron asesinados. Cinco obispos, 27 sacerdotes, un misionero y un diácono, han sido secuestrados por grupos al margen de la ley. También han sido destruidos templos, como el emblemático caso de Bojayá, Chocó (*El Expediente*, noviembre 1 de 2018; *El País*, febrero 4 de 2014). De igual forma, entre 2000 y 2005 al menos 115 pastores y líderes religiosos evangélicos fueron asesinados (*El Tiempo*, mayo 8 de 2003).

Los casos más recientes sobre pastores evangélicos indican que hubo 6 asesinatos en 2015 y 1 en 2016, y tuvieron que cerrar 18 congregaciones en cuatro departamentos debido a amenazas y desplazamiento forzado a causa de actores armados ilegales. Los líderes protestantes continuaron afirmando que el aislamiento y el temor a la retribución en las comunidades rurales llevaron al subregistro del asalto, el hostigamiento y los asesinatos del clero. Los grupos armados ilegales amenazaban, desplazaban o atacaban a líderes religiosos por promover los derechos humanos, ayudar internamente a las personas desplazadas, ayudar con las reclamaciones de restitución de tierras y desincentivar el cultivo de coca. Durante los últimos años, de 2017-2020, las organizaciones no gubernamentales (ONG) informaron que los grupos armados ilegales amenazaban y cometían actos de violencia contra líderes y miembros de organizaciones religiosas en muchas zonas del país. Debido a que muchos líderes religiosos también participaban en política y activismo social, a menudo era difícil clasificar muchos incidentes cuya razón fuera únicamente la identidad religiosa. Los grupos armados ilegales continuaron matando, amenazando, desplazando o atacando a líderes religiosos por promover los derechos humanos, ayudar a las víctimas de desplazados interno forzado, asistir con las reclamaciones de restitución de tierras y desalentar el

cultivo de coca. En 2019 fueron asesinados 10 pastores y líderes espirituales cristianos (Embajada de estados Unidos en Colombia, 2020).

Según el último informe de la organización Puertas Abiertas del año 2021, Colombia ocupaba el lugar número 30 entre los países en los que es más difícil ser cristiano; en América Latina también están Cuba y México en la misma lista. Según las causales, no se trata de fundamentalismo ni dictaduras, tampoco el nacionalismo religioso, las causas son la presencia del crimen organizado y la corrupción que es denunciada por integrantes de estas iglesias (*Christianity Today*, 2022).

De igual forma, algunas decisiones e intervenciones de autoridades públicas han afectado los derechos de las minorías no creyentes y las de religiones no católicas. Este fue el caso del procurador general de la nación Alejandro Ordóñez (2009-2017), quien en reiteradas ocasiones fue acusado de romper el compromiso derivado de su posición al actuar haciendo prevalecer sus convicciones religiosas sobre los derechos de la sociedad en general y utilizar la Procuraduría como plataforma para difundir e imponer sus ideas religiosas católicas fundamentalistas en detrimento de la garantía de la libertad de cultos y la libertad de conciencia. Atacó abiertamente desde su cargo a funcionarios del Estado que defendían derechos como la eutanasia, el aborto y el matrimonio de personas del mismo sexo y públicamente cuestionó a un ministro por sus posturas antirreligiosas y liberales (Embajada de Estados Unidos en Colombia, 2020)).

De igual forma, aunque Colombia se declara como un Estado laico, y por ello sus gobernantes están en la obligación de ser neutrales en materia religiosa y dar un tratamiento igual a todas las iglesias y confesiones religiosas, algunos de sus presidentes han tratado los asuntos públicos como cuestión religiosa invocando creencias, pidiendo a nombre de todos los ciudadanos protecciones extranaturales y manifestando que su credo es el de todos los colombianos, lo que es contrario a la realidad (los casos más significativos han sido los de Álvaro Uribe Vélez, 2002-2010, e Iván Duque Márquez, 2018-2022). Como expresó un analista respecto al expresidente Uribe, era un irrespeto para los ciudadanos "exacerbar el sentimiento religioso confesional: invocar a Dios en los actos públicos, sustituir las enseñanzas científicas por el confesionalismo y estimular las movilizaciones con el fin de condenar algunos campos de la

investigación científica o políticas de apertura en el campo de la educación" (*Semana*, febrero 20 de 2007). Cuando ejerció la oposición al proceso de paz del gobierno de Juan Manuel Santos y al plebiscito convocado para refrendarlo, ya en su condición de expresidente, Uribe se alió con iglesias cristianas y acusaron a sus opositores de querer destruir las familias, introducir una supuesta "ideología de género" y afectar las creencias y convicciones de los colombianos.

El presidente Iván Duque recurrió de forma pública a su credo católico e invocó su deidad. En julio de 2020 envió un mensajea a través de Twitter que expresaba este sentimiento: "Respetando las libertades religiosas de nuestro país y en clara expresión de mi fe, hoy celebramos los 101 años del reconocimiento a nuestra Virgen de Chiquinquirá como Patrona de Colombia. Todos los días en profunda oración le doy gracias y le pido por nuestro país". Ante este hecho un ciudadano interpuso una acción de tutela que argumentó que el trino del mandatario viola la separación del Estado y la religión, y el derecho al libre culto. El Tribunal de Cali le ordenó al presidente que debía retirar dicho mensaje. Ante las dudas, la Corte Suprema de Justicia derogó esta decisión argumentando que no hay elementos suficientes que determinen que Duque incurrió en alguna violación constitucional. No obstante, le recordó al mandatario que debe mantener la neutralidad religiosa como jefe de Estado (*El Espectador*, agosto 20 de 2020).

En síntesis: como en otras de las libertades civiles, también en la libertad religiosa hay una brecha entre derechos y garantías y la realidad. En el trasfondo del conflicto, fieles de religiones minoritarias han sido objeto de amenazas, hostigamiento y violencia. A su vez, estos y los no creyentes también han sido desconocidos y sus derechos afectados por posiciones de altas autoridades del Estado. En todo caso, esta es la libertad civil menos afectada y limitada en el país.

3. Estado precario, poderes fácticos y limitaciones a las libertades civiles

Como se planteó en la introducción, los factores que inciden en las severas limitaciones a las libertades civiles en Colombia se relacionan con la

incapacidad del Estado para ejercer la soberanía interna con sus aparatos de seguridad; con las actitudes y disposiciones de abuso de autoridad y de ilegalidad en la actuación de autoridades; y con la presencia del conflicto armado, de bandas criminales y del narcotráfico. Los ciudadanos están a la intemperie, desprotegidos por un Estado que no responde por su integridad ni por sus derechos. Además, las propias autoridades limitan las libertades por acción u omisión.

En Colombia hay una dimensión territorial de centro-periferia en la que se observa que el Estado se va desvaneciendo y se desvirtúa en cuanto se desplaza del centro a las regiones o provincias, más aún en los límites y en la periferia en donde suelen haber grandes áreas sin Estado o con muy precaria presencia estatal. Pero también hay otra dimensión intraurbana, de forma más marcada en las metrópolis y grandes ciudades, en las que hay vastas extensiones en donde no rige el imperio de la ley, las autoridades no cumplen su rol institucional, la obediencia ciudadana es débil, la delincuencia controla las actividades económicas y el espacio público es manejado como espacio privado y apropiado por particulares: favelas, zonas de invasión, barrios subnormales. Formalmente, hay un orden nacional y un Estado, pero en términos reales conviven diversos órdenes con espacios estatales y paraestatales diferenciados

Como lo enfatizó hace varias décadas Guillermo O´Donnell (1993), para referirse a muchos países de América Latina, existen diversos "sistemas de poder privado", poderes fácticos, poderes derivados de organizaciones armadas ilegales que se apropian del espacio público, que usufructúan la inseguridad y proveen a medias lo que el Estado no ofrece: "protegen" a los ciudadanos de sí mismos, de los delincuentes, y hasta de la misma magra autoridad que abusa de sus atribuciones. El resultado es la ausencia de la legalidad o su precaria vigencia y las "asimetrías de poder" entre actores poderosos ilegales que operan libremente, o incluso protegidos por ciertas autoridades expuestas ellas mismas a los márgenes del propio Estado, y los ciudadanos inermes, expuestos y vulnerables. Estado evaporado, poder privatizado, de este contraste surgen las famosas "zonas marrones" (sistemas de dominación de base territorial en los que se traslapan sistemas legales e ilegales).

La ausencia de soberanía interna del Estado se expresó en la presencia de grupos guerrilleros de las FARC, hasta el año 2016 en que se desmovilizó un sector mayoritario producto del Acuerdo de Paz con el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018); del ELN, que sigue activo; de las disidencias de las FARC, que se han ido rearmando en algunos departamentos; de grupos paramilitares, hasta el 2005 en que se desmovilizaron sus bloques y más de 31.000 integrantes, y de los grupos neoparamilitares, que se reagruparon o que surgieron en los tres últimos lustros. En el año 2000 había presencia guerrillera de las FARC y del ELN en 400 de los 1050 municipios y paramilitares en 210; en el 2005 disminuyó la presencia guerrillera a 350 municipios y aumentó la paramilitar a 150; en 2011 la acción del Estado a través de la ampliación de sus fuerzas armadas y del fortalecimiento de la acción coactiva redujo esta presencia a 268 municipios (las FARC en 169, el ELN en 28 y neoparamilitares en 71), (Granada et al., 2009). Las cifras más recientes indican que en 2019 había presencia de las disidencias de las FARC en 85 municipios, de grupos neoparamilitares del Clan del Golfo en 276 municipios, del ELN en 135 municipios, en total 496 de los 1.103 municipios (Pares, 2019).

La presencia extendida de estos grupos armados ilegales se refleja en las diversas mediciones que actualmente se hacen del nivel de estatalidad. La que hace *Fund for Peace* muestra que en los tres últimos lustros la fuerza de los aparatos de seguridad sobre una escala en la que 10 es máxima fortaleza y 0 ausencia, Colombia presenta un promedio de 2.7 y el valor máximo ha sido de 3.4 en el 2018. Esto indica una presencia disminuida y muy centrada de los aparatos del Estado y una baja soberanía interna.[19] Claramente, el Estado es incapaz de monopolizar el uso legítimo de la fuerza y otros grupos armados criminales le disputan territorios, dominio, labor de cohesión violenta de la sociedad, y esto se refleja en la violación de las libertades civiles.

[19] El indicador aparatos de seguridad se mide de 0 a 10, teniendo en cuenta las amenazas a la seguridad, como los bombardeos, los ataques y las muertes relacionadas con combates, los movimientos rebeldes, los motines o el terrorismo. También tiene en cuenta factores como el crimen organizado y los homicidios, y la confianza percibida de los ciudadanos en la seguridad interna (*Fund for Peace*, 2020).

Tabla 10. Nivel de estatalidad en Colombia. Dimensión aparatos de seguridad

Años	Fortaleza de aparatos de seguridad
2006	1.0
2007	2.7
2008	2.0
2009	2.5
2010	2.3
2011	2.8
2012	3.0
2013	2.7
2014	2.9
2015	2.7
2016	3.0
2017	3.1
2018	3.4
2019	3.1
2020	2.8
Promedio	2.7

Fuente: *Fund for Peace* (2020).

En medio de esta debilidad estatal, los diversos actores armados ilegales amenazan, amedrentan, coaccionan, asesinan, intimidan, desplazan de sus lugares de residencia o confinan de manera forzada a los ciudadanos. El Estado es incapaz de garantizar su presencia y de ejercer su autoridad y hacer prevalecer el orden social. Aunque las libertades estén consagradas en las normas, en lo cotidiano, en la realidad, están severamente limitadas.

Por otra parte, el Estado colombiano es frágil, precario y muy débil en su capacidad para garantizar la legalidad. Esta fragilidad se refleja en la medición que hace *World Justice Project* en el valor agregado (en el que en promedio del período 2010-2020 corresponde a 0.51/1.00) con tres dimensiones centrales que corresponde a la justicia civil (0.52) y la justicia penal (0.37). Esta corporación considera que el Estado de derecho implica que las leyes deben ser claras, públicas, estables, y justas, y que, además, se deben aplicar de forma equitativa, y protegen los derechos fundamentales de toda la población. Se asume que la justicia se aplica de forma oportuna

por representantes competentes, éticos, independientes y neutrales, que son accesibles, cuentan con recursos suficientes y reflejan la composición de las comunidades en las que trabajan, así lo mide con los dos indicadores de justicia civil y penal.[20] Los dos indicadores presentan un faltante, un déficit importante, que indican que la justicia ni es universal ni es equitativa ni protege a los ciudadanos que se exponen en su integridad física y moral sin que sean amparados.

La precariedad del Estado para ejercer la soberanía interior y su incapacidad para garantizar la legalidad hacen que en Colombia no exista en plenitud el imperio de la ley. Los derechos y las libertades civiles son afectados de forma negativa por la ausencia de un Estado que actúe como garante, que provea seguridad, que garantice la funcionalidad de las elecciones libres, limpias y competitivas. No se garantiza una ciudadanía civil plena, el constreñimiento, la coacción, las amenazas, la extorsión y la violencia de forma extendida limitan las libertades individuales y colectivas de la prensa, de las organizaciones de la sociedad civil y de los líderes sociales.

Aunque es claro que con la Constitución de 1991 hubo un gran avance en la carta de derechos y libertades respecto al ordenamiento jurídico anterior, sigue habiendo un gran trecho entre lo normado y la realidad. En muchos casos los ciudadanos acuden a la acción de tutela como mecanismo de protección de sus derechos fundamentales y la Corte Constitucional ha actuado de forma protectora. Hay sentencias ejemplares, que han establecido jurisprudencia, y minorías tradicionalmente discriminadas, como los homosexuales, han encontrado protección a sus derechos (sentencias T-097/94, C-507/99, T-100/98 y C-481/98); poblaciones que se encontraban en situación de debilidad manifiesta como los reclusos (sentencia T-153/98),

[20] La justicia civil incluye el acceso a la justicia civil; la usencia de discriminación, de corrupción, de influencias indebidas por parte del gobierno y de ausencia de retrasos injustificados; la aplicación efectiva de la justicia civil y la accesibilidad, imparcialidad, y eficacia de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos. La justicia penal incluye la efectividad del sistema de investigación; la puntualidad y eficacia del sistema de impartición de justicia; la efectividad del sistema penitenciario; la imparcialidad; la ausencia de corrupción, de influencias indebidas por parte del gobierno; la vigencia del debido proceso y respeto de los derechos de los acusados (*World Justice Project*, 2020).

la población desplazada por el conflicto armado (sentencia T-025/04) todos han accedido al sistema de justicia y han logrado una respuesta positiva a sus reclamos (Uprimny, 2006).

En conclusión: el bajo nivel de estatalidad, la precariedad del Estado en sus dimensiones de coacción y de cohesión reguladora de la sociedad; el prolongado conflicto vinculado con esta debilidad estatal; las actuaciones y posiciones de algunas autoridades, constituyen los tres factores que inciden de forma clara en la existencia de la brecha entre la consagración de los derechos y las libertades y la realidad y la vida cotidiana de los ciudadanos. Como se mostró, ha habido cambios con el tiempo y se ha oscilado entre el abuso del poder o una democracia limitada basada en la ley marcial hasta la década de 1980, y la mayor apertura y cambios sustanciales desde la década de 1990, con períodos de recrudecimiento de neoconservadurismo y autoritarismo, el más reciente corresponde a los dos gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010).

Breve cierre

Planteamos en la introducción a este capítulo tres argumentos centrales: (1) Que hubo un giro fundamental con la Constitución de 1991 respecto a los derechos y libertades civiles. (2) Que hay una gran brecha entre la Constitución generosa en derechos y libertades civiles y una realidad en la que están fuertemente limitadas y son afectadas de forma sustancial que impide que se concrete una ciudadanía en un sentido amplio. (3) Que hay tres factores asociados a estas limitaciones en las libertades civiles en el país: la precariedad del Estado en sus dimensiones coactivas y cohesionadoras de la sociedad; las acciones de autoridades y de agencias del Estado que limitan o atentan contra estas libertades; y la presencia de múltiples organizaciones criminales que de forma reiterada y en grandes proporciones limitan estas libertades.

Estos argumentos fueron desarrollados y los planteamientos se acompañaron de cifras e indicadores que permiten darle soporte. Del análisis de más de cuatro décadas de las libertades civiles de expresión y opinión; aso-

ciación y reunión; movilidad; de religión; y de prensa, podemos considerar algunas conclusiones principales:

Sobre el primer argumento: es claro que hubo un giro fundamental con la Constitución de 1991. Aunque esta carta ha sido modificada más de 40 veces en 32 años, los derechos y libertades no se han restringido, limitado o modificado. Hay un legado que parece ya irreversible. Esta fortaleza de la Constitución está en consonancia con las normas internacionales, y por ello su modificación resulta poco probable: sería en contravía de las tendencias mundiales sobre derechos y garantías.

Sobre el segundo argumento: hay suficientes evidencias que permiten soportar la tesis de la brecha. Como se planteó, no se pretende atribuir a los cambios institucionales virtudes especiales ni idolatrar las normas. Pero tampoco lo contrario. Es decir, se espera que tuviera efectos importantes todo el esfuerzo de un país y de una sociedad en una coyuntura muy crítica de violencia, de desinstitucionalización, de precariedad del Estado, de un conflicto degradado por la presencia de múltiples organizaciones criminales.

No se puede desconocer la realidad. De igual forma que la democracia colombiana ha sido calificada con diversos objetivos por la vía negativa (defectuosa, deficitaria, limitada, asediada, semidemocracia y un largo etcétera), también la ciudadanía civil puede considerarse limitada, frágil, precaria. Colombia cuenta con una carta generosa en derechos, hace falta que estos se concreten en la vida cotidiana, que se cumplan, que impacten la vida de todos los ciudadanos. No obstante, hay que reconocer que las limitaciones se dan en democracia, Colombia no es una dictadura ni una democracia o falsa democracia, pese a sus limitaciones. También hay que reconocer una cierta mejoría en algunos de los indicadores en la última década, y que la acción de tutela ha sido una potente herramienta para reivindicar derechos y las altas cortes han actuado procurando hacer respetar los derechos.

En cuanto al tercer argumento: hay tres condiciones, factores o circunstancias que inciden en la existencia de esta brecha, y tienen que ver con el bajo nivel de estatalidad, la precariedad del Estado colombiano en sus dimensiones de coacción y cohesión social; con la presencia de diversas organizaciones criminales que afectan la integridad física y moral de los

ciudadanos; y las actuaciones y discursos de mandatarios y altos funcionarios públicos que atentan contra las libertades civiles. Esta combinación de factores puede darse también en otros países como Guatemala, Honduras, El Salvador; en algunos países de África como Somalia, Sudán del Sur, Chad, Sudán, República Centroafricana, Burundi, Camerún, Costa de Marfil o Liberia. Colombia se encuentra en algún lugar intermedio, no tan extremo como algunos países africanos, pero sí en condiciones más cercanas a los países centroamericanos. Claro que se deben tener en cuenta las grandes diferencias internas por regiones existentes en Colombia, pues hay departamentos y municipios con situaciones extremas, pero también otros con situaciones menos apremiantes. La situación es muy heterogénea.

¿Qué hacer para cerrar la brecha? El cambio no se refiere en este caso otra vez a las instituciones. La Carta de 1991 es clara y amplia en derechos y libertades. La cuestión está en los tres factores o condiciones. Los procesos de negociación de los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez con el paramilitarismo y el proceso de paz del gobierno de Juan Manuel Santos con las FARC van en la dirección de modificar el primero y segundo factor. Pero falta mucho camino. Fortalecer al Estado es la fórmula evidente, mejorar la falla estatal para disminuir la brecha. También lo es reducir el campo de acción y la capacidad terrorista de las organizaciones criminales, lo cual está en estrecha relación con lo anterior. El factor más fácil de solucionar es que las autoridades civiles y militares respeten los derechos y las libertades, y en ello es fundamental que instancias como la Procuraduría General de la Nación y el sistema de justicia operen de forma efectiva.

Un camino difícil. Pero hay que recorrerlo.

Referencias

Amnistía Internacional. (1980). *Informe 1980*. Amnesty International Publication.

Amnistía internacional. (1994). *Violencia política en Colombia: mito y realidad*. https://www.amnesty.org/download/Documents/180000/amr230011994es.pdf

Arango, J.(2003). La explicación teórica de las migraciones: luz y sombra". *Migración y Desarrollo*, (1). Zacatecas.

Beltrán, W. et al. (2021). Religión y política en Colombia: aproximación cuantitativa. En: R. De la Torre y P. Semán (eds.). *Religiones y espacios públicos en América Latina* (pp. 61-184). Clacso.

Berlin, I. (1988). Dos conceptos de libertad. En: *Cuatro ensayos sobre la libertad* (pp. 187-243). Alianza Editorial.

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). ¡*Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad.* CNMH. http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/basesDatos.html

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015a). *Informe nacional de desplazamiento armado en Colombia*. CNMH.

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015b). *La palabra y el silencio: la violencia contra periodistas en Colombia (1977-2015)*. CNMH.

Codhes. https://s3-aws-semana.s3.amazonaws.com/semana/upload/documents/

Comisión Interamericana de derechos Humanos. (1999.) *Informe anual de derechos humanos*. http://www.cidh.org/countryrep/Colom99sp/indice.htm; Human Rights Watch. Informe Colombia https://www.hrw.org/legacy/spanish/inf_anual/1998/colombia.html.

Comisión Interamericana de derechos Humanos. (2000). *Informe anual de derechos humanos.* https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000sp/cap.4a.htm punto 26).

Comisión Interamericana de derechos Humanos. (2003). *Informe anual de derechos humanos.* https://www.cidh.oas.org/annualrep/2003sp/cap.4.htm#COLOMBIA punto 12.

Comisión Interamericana de derechos Humanos. (2004). *Informe anual de derechos humanos*. https://www.cidh.oas.org/annualrep/2004sp/cap.4.htm#, punto 35).

Comisión Interamericana de derechos Humanos. (2005). *Informe anual de derechos humanos*. https://www.cidh.oas.org/annualrep/2005sp/cap.4.htm

Comisión Interamericana de derechos Humanos. (2008). *Informe anual de derechos humanos*. http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/cap4.colombia.sp.htm#_ftnref184).

Comisión Interamericana de derechos Humanos. (2010). *Informe anual de derechos humanos*. https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2011/indice.asp punto 17.

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 38, 39, 41, 42, 46 y 47 de agosto de 1886 (Colombia).

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 13, 20, 24, 38, 40, 212, 213 y 215 de julio de 1991 (Colombia).

Corte Constitucional, Sentencia T-025-04. Magistrado ponente Manuel José Cepeda Espinosa.

Cristianity Today. (2022). *Los 50 países en donde es más difícil ser cristiano en 2022*. https://www.christianitytoday.com/news/2022/january/cristianos-perseguidos-2022-paises-persecucion-evangelio-es.html

Defensoría del Pueblo. (2019). *XXIV Informe del defensor del Pueblo al Congreso de la República*. I20.

El Colombiano. (2015, 27 de febrero). *Estos son los otros condenados por las chuzadas del DAS*.

El Colombiano. (2022, 9 de mayo). *Paro armado demostró un poder desconocido del clan del Golfo*.

El Espectador. (2020, 20 de agosto). *Presiente Duque no tendrá que borrar su trino sobre virgen de Chiquinquirá: Corte Suprema.*

El Espectador. (2021, 19 de febrero). *Entre 2015 y 2020 han asesinado 723 líderes: defensoría a Fiscalía*.

El Espectador. (2022, 6 de julio). *Se agudizó el confinamiento en el país por violencia armada.*

El Expediente. (2018, 1 de noviembre) "30 ataques terroristas de las Farc y el ELN contra la iglesia católica".

El Tiempo. (2003, 8 de mayo). *Asesinados evangélicos*.

El Tiempo. (2005, 27 de febrero). *Cajas de resonancia del terrorismo*.

El País. (2014, 4 de febrero). *Desde 1984 han sido asesinados 83 sacerdotes en Colombia. https://www.elpais.com.co/judicial/desde-1984-han-sido-asesinados-83-sacerdotes-en-colombia.html*

El País. (2021, 31 de mayo). Iván Duque: no voy a dejar que nadie desangre a Colombia". Recuperado de: https://elpais.com/internacional/2021-05-31/ivan-duque-no-voy-a-aceptar-que-nadie-desangre-a-colombia.

Embajada de los Estados Unidos en Colombia. (2020). International Religious Freedom Report for 2019. *Informe sobre la libertad religiosa en Colombia*. https://co.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/103/Spanish

Ferrajoli, L. (2016). *Los derechos y sus garantías*. Trotta.

Freedon House. (2019). Freedon in the World 2019 Methodology. https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-pdf

Found for Peace. (2020). *Índice de Estados Frágiles*. https://fragilestatesindex.org/excel/

Freedom House. (2021). *Methodology.* https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/Methodology_FIW_2019_for_website.pdf.

Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos. (2019). *Criminalización de la defensa de los derechos humanos en Colombia: la judicialización a defensores/as de la tierra, el territorio, el medio ambiente y la paz.*

https://co.boell.org/es/2022/05/18/criminalizacion-de-la-defensa-de-los-derechos-humanos-en-colombia-2019-2-2021#:~:text=Dentro%20del%20periodo%20comprendido%2C%20la,de%20implementaci%C3%B3n%20integral%20del%20

García, M. y Espinosa, J. R. (2013). *El derecho al Estado. Los efectos legales del apartheid institucional en Colombia.* Dejusticia. http://www.dejusticia.org/files/r2_actividades_recursos/fi_name_recurso.361.pdf

Granada, S. et al. (2009). Controlando la medición: alcances y limitaciones de la información en conflictos armados. En J. Restrepo y D. Aponte. (eds). *Guerra y violencias en Colombia. Herramientas e interpretaciones* (pp. 203-232). Pontificia Universidad Javeriana; Centro de Recursos para el análisis del conflicto -CERAC-.

Instituto Nacional de Medicina legal y Ciencias Forenses.

https://www.medicinalegal.gov.co/cifras-estadisticas/forensis

Leal, F. (2002). *La seguridad nacional a la deriva. Del Frente nacional a la postguerra fría*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Leiva, E., Jiménez, W.G. y Meneses, Q. (2018). Los derechos fundamentales de la Constitución Política de 1991 como resultado de un proceso constituyente deliberativo. *Revista Derecho del Estado* (42), 149–180.

Levin, L. (2009). *Derechos humanos: preguntas y respuestas*. Centro de Documentación de Estudios para la Paz.

Naciones Unidas. (1989). *Informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias*. Informe de la visita realizada a Colombia por dos miembros del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias (24 de octubre a 2 de noviembre de 1988), Doc. E/CN.4/1989/18/Add.1, 6 de febrero de 1989. Http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/informes/onu

OCHA-Equipo Humanitario Colombia. (2022). *Nota metodológica. Estimado de víctimas de confinamiento.* https://monitor.salahumanitaria.co/

O'Donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad* (128), 62-87.

Organización de las Naciones Unidas. (1976). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.* https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights

Organización Mire-Acaps. (2022). *Informe temático. Colombia confinamientos*. https://www.acaps.org/sites/acaps/files/key-documents/files/20220218_acaps_mire_thematic_report_colombia_confinements_es_0.pdf

Pacific School of Religion. (2016). *Casos de implicación de la iglesia en la violencia en Colombia.* https://xdoc.mx/documents/casos-de-implicacion-de-la-iglesia-en-la-violencia-en-colombia-5dbb400f6f795

Pares. (2019). *Más sombras que luces. La seguridad en Colombia a un año del Gobierno de Iván Duque.(,* https://pares.com.co/wp-content/uploads/2019/08/Que%CC%81-paso%CC%81-con-la-seguridad-a-un-an%CC%83o-de-Duque-final-_compressed-Final.pdf

Pérez, Luis E. (2001). "Desplazamiento forzado en Colombia, 1995-1999: una aproximación empírica a las relaciones entre desplazamiento, conflicto armado y desarrollo", tesis de maestría, Bogotá, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia.

Programa Somos Defensores. (2018). *Entre la paz y la guerra. Agresiones contra líderes y lideresas comunales en Colombia*: https://somosdefensores.org/wp-content/uploads/2019/09/Informe-comunales_final.pdf

Programa Somos Defensores. (2020). *La mala hora.* https://drive.google.com/file/d/1Ze-GofhR6k0c23oUCVN-ZlWrEMPH03JV/view

Programa Somos Defensores. (2021). *Teatro de sombras*. https://drive.google.com/file/d/1-cyEWpykRlGU57cO-kNZFHmcTvlOJfLy/view

Reporteros sin fronteras. (2022). *Metodología detallada de la clasificación mundial de la libertad de prensa*. Metodología detallada de la Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa | RSF.

Ruíz, N. (2011, enero-abril). El desplazamiento forzado en Colombia: una revisión histórica y demográfica. *Estudios Demográficos y urbanos*, *26* (1), 141-177 https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-72102011000100141

Sarmiento Gómez, A. (1999). Conflicto armado: criminalidad, violencia y desplazamiento forzado. *Planeación y Desarrollo*, *30* (3). Departamento Nacional de Planeación.

Sartori, G. (1988). *Teoría de la democracia*. Alianza.

Serrano, E. (2014) ¿Libertad negativa versus libertad positiva? *Andamios*, *11*(25), 217-241-

Semana. (2005, 18 de septiembre). *La violación de los derechos humanos como política oficial.*

Semana. (2007, 20 de febrero). *¿A quién le reza el presidente Uribe Vélez?*

Semana. (2010, 3 de diciembre). *Chuzadas del DAS: así expiaban a periodistas*.

Semana. (2014, 10 de junio). *Detrás del crimen de Héctor Abad*.

Semana. (2015, 28 de febrero). *Chuzadas del DAS: crimen y castigo*.

Semana. (2020, 12 de enero). *Chuzadas sin cuartel: la persecución a Semana*.

Semana. (2020, 20 de mayo). *Las carpetas secretas.*

The New York Times. (2020, 17 de enero). *El espionaje volvió a la política colombiana.* https://www.nytimes.com/es/2020/01/17/espanol/opinion/chuzadas-colombia.html

Unidad de Víctimas Gobierno de Colombia. Desplazamiento personas, personas expulsadas (2022, 31 de octubre). https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Cifras/#!/enfoqueDiferencial

Uprimny, R. (2006). Should Courts enforce social rights? The experience of the Colombian Constitucional Court. En F. Coomans, (ed.). *Justiciability of Economic and Social Rights.* Intersentia, Antwerpen-Oxford.

Uprimny, R. (2007). La judicialización de la justicia en Colombia: casos, potencialidades y riesgos, Sur. *Revista de derechos humanos*, *4*(6), 52-69.

Unidad de Víctimas Gobierno de Colombia. Desplazamiento personas. (2022). https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Cifras/#!/enfoqueDiferencial

Valencia Villa, H. (1997). *Cartas de batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano*. 2ª ed. Cerec.

Vásquez, I. y McMahon, F. (2020). *The Human Freedom Index 2020*. Institute Fraser. https://policycommons.net/artifacts/1540143/the-human-freedom/2230014/

Verdadabierta.com. (2008, 20 de agosto). *Defensores de derechos humanos en la mira de los paramilitares*. https://verdadabierta.com/defensores-de-derechos-humanos-en-la-mira-de-los-paramilitares/

Verdadabierta.com. (2013, 23 de septiembre). *La contra-cruzada contra los evangélicos*. https://verdadabierta.com/la-contra-cruzada-contra-los-evangelicos/

World Justice Project. (2020). *Publications*. https://worldjusticeproject.org/our-work/publications/rule-law-index-reports/wjp-rule-law-index-2020-insights#:~:text=The%20World%20Justice%20Project%20(WJP,on%20the%20rule%20of%20law

La Carta del 91: La Nave de Teseo en el Lecho de Procusto

Juan Daniel Elorza Saravia*
Universidad de Salamanca

Introducción

Primero que todo, debo agradecer a la Universidad Pontificia Bolivariana y al Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca por haberme invitado a participar en esta publicación y en las jornadas que le dieron origen. Para mí es una enorme alegría poder participar en un evento y una publicación por el 30 aniversario de la Constitución de mi país, pues a pesar de que hace años vivo en España, fue en Colombia donde me forjé como constitucionalista e hice de esa disciplina mi vida profesional como investigador y docente. En la medida que mi trayectoria como jurista coincide en términos temporales con los primeros desarrollos de la Carta del 91, mi contribución aquí tiene alto contenido biográfico.

El título tan particular de este artículo tiene que ver con que recurriré a dos narrativas de la antigua Grecia para ilustrar una distinción clásica del estudio del constitucionalismo: la diferencia entre la *Constitución como texto jurídico-político* y la *Constitución como práctica político-jurídica*. No se trata de un simple juego de palabras, pues aquí la relación de intercambio y el orden de prevalencia entre lo jurídico y lo político es determinante. Tampoco se trata de la inevitable brecha entre la letra y la realidad, sino de revisar qué

* Doctor en Filosofía del Derecho en el Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de Salamanca y profesor en esta misma. Pertenece al grupo de investigación Derechos y libertades en la sociedad actual. Correo electrónico: jdelorza@usal.es

significa *vivir en Constitución*. Es innegable que la Carta del 91 ha permitido grandes cambios en la cultura institucional del país, e internacionalmente ha significado un parteaguas en el constitucionalismo hispanoamericano que se ha mirado en el espejo de la práctica constitucional colombiana. Me interesa entonces referirme al tema de la práctica constitucional vivida culturalmente en las relaciones cotidianas de los ciudadanos entre sí y con el Estado. Cualquiera que haya leído alguna de las cartas de la segunda posguerra sabe que sus disposiciones son particularmente ambiguas y abstractas, por esa razón, más allá de fijarme en el mero texto y en los reaseguros normativos que este implica, prefiero enfocarme en la Constitución como una serie de prácticas sociales de contenido político con consecuencias jurídicas.

Si se tiene en cuenta de manera coherente esta importante distinción, es posible poner al texto jurídico en sus justas dimensiones, esto es, entenderlo solamente como un *punto de partida*, una mera plataforma de lanzamiento para un proyecto político democrático, y no como la panacea que soluciona todos los problemas del país. Esas esperanzas desmesuradas sobre las capacidades reales del documento por lo general se cuecen en el mismo caldero que la desilusión social; algo que espero no suceda en el curso del actual proceso constituyente de Chile. Quiero insistir en la idea de *punto de partida*, pues a propósito del aniversario de nuestra Carta se está oyendo con frecuencia en los medios de comunicación y en boca de algunos analistas, de estos que son expertos en todo, la repetida expresión de "las promesas incumplidas de la Constitución". Reconozco que este enunciado funciona bien como fórmula retórica, y de hecho podría hasta ser un poco inspiradora en una concepción romantizada de la democracia. Sin embargo, tengamos en cuenta que la Constitución no promete nada, como norma suprema hace propuestas, posibilita procesos, es una apuesta por una sociedad con mejores posibilidades de convivencia, pero no hace promesa alguna. Quienes tenemos que asumir compromisos para echar a andar esas propuestas y realizarlas en la vida política concreta somos la ciudadanía, las personas que pretendemos *vivir en Constitución*.

Como dicen en mi tierra: "la calentura no está en las sábanas". Ya podemos tener la mejor constitución del mundo –de hecho, el texto de la colombiana es uno de los mejores– pero sin una práctica constitucional transformadora de la realidad política –y no al contrario– las posibilidades

de la norma serán meramente formales. Hoy muchas voces claman por reformas para la creación de un sistema parlamentario o para refundir todas las altas cortes en una sola Super-Corte más cómoda y obediente, pero, repito, "la calentura no está en las sábanas" y nuestros vicios institucionales no son más que el fiel reflejo de nuestros vicios sociales.

Tal vez por una tradición histórica legicentrista que se remonta hasta antes de la Independencia, los colombianos hemos sido particularmente fetichistas con los textos normativos, y no se puede negar que en nuestra vida republicana hemos tenido normas excelentes que han sido ejemplo a seguir por otros países. No obstante, que las normas sean muy bonitas en su exposición de motivos, en su técnica legislativa y en su redacción, no pasa de ser un hecho anecdótico, pues no nos ha sacado de problemas. De hecho, se puede decir que este fetichismo ha contribuido en gran medida a crear una cultura de la normalización hacia el incumplimiento del derecho y de la disociación absoluta entre este y la realidad sociopolítica.

1. El primer contacto con la nueva constitución

Para comenzar con los relatos autobiográficos, me remontaré a mi primera toma de conciencia de la Constitución colombiana, esto tuvo lugar año y medio después de su promulgación, pues durante el proceso de elaboración no presté más atención a la Asamblea Nacional Constituyente de la que pudiera prestar cualquier otro joven de 18 años. El que considero como mi primer encuentro con los cambios que trajo la Carta ocurrió cuando me encontraba prestando el servicio militar en el Ejército Nacional, en el año 1993. En aquel entonces, me interesaba mucho el diseño industrial y por casualidades de la vida presenté un invento para las Fuerzas Armadas que llegó a ganar varios premios nacionales e internacionales. Tuve que exhibir mi invento en Corferias en la feria internacional de defensa Expomilitar 93. El día de la premiación asistió toda la plana mayor de las Fuerzas Militares y con ellos el primer civil nombrado ministro de dDefensa después de medio siglo de generales en el cargo; me refiero a Rafael Pardo Rueda. Yo era un simple soldado y, por tanto, inexperto como todos los soldados. Estaba allí en mi *stand* cuando llegó la comitiva haciendo su ronda protocolaria. Nunca

había visto tantos generales y almirantes juntos; mi horizonte se llenó de soles, estrellas y galones; mi saludo militar tenía que ser el más marcial que nunca hubiera hecho. Llevé con decisión mi mano derecha a la sien justo por debajo del ribete de la boina mientras estrellaba los talones de mis botas con tanta fuerza que el sonido retumbó por todo aquél enorme recinto. En esa centésima de segundo me sentí orgulloso del saludo tan enérgico que había conseguido, hasta que sentí un golpe punzante en mi costado izquierdo y una voz susurrada en mi oído: –¡Güevón, se saluda primero al ministro!

Pues ese fue mi primer encuentro con la Constitución, y paradójicamente llegó en forma de codazo en las costillas que me propinó un sargento primero. Mientras me reponía del dolor, el ministro Pardo se acercaba y nos daba la mano, y yo pensaba para mis adentros que esto era muy raro: teniendo en frente a toda esta panoplia de generales estupendos e impecablemente ataviados, había que darle primero la mano a un señor común y corriente con la corbata mal puesta. Allí percibí que algo había cambiado de verdad en el país, y tenía que entenderlo.

Solo un par de meses después me licenciaba del ejército y comenzaba a estudiar Derecho en la Universidad del Rosario que, al igual que otras universidades colombianas, también había sido cuna del movimiento de la Séptima Papeleta por la apertura de la revisión constitucional. El primer día de clases la decana de la Facultad de Jurisprudencia nos contó que tan solo unos años antes el aula Pombo, la que nos habían asignado a los de primer curso, había sido escenario de reuniones preparatorias para ese importante movimiento estudiantil. Así, desde ese primer día de clases, cuando atravesé la puerta del claustro de la universidad, ya me comencé a sentir parte de aquello que había surgido allí y que aún no entendía. Ya me sentía todo un constitucionalista, aunque todavía no tenía ni idea de lo que es una Constitución.

Coincido con algunos analistas (Uprimny, 2021) cuando dicen que la gran virtud de la Carta del 91 es que muchos actores se adjudican la paternidad o maternidad de la Constitución. Si se les pregunta a los estudiantes, dicen que fueron ellos con la Séptima Papeleta; si se pregunta a los políticos de la época, fueron ellos los que hicieron posible el cambio de una constitución como la de 1886 que no se dejaba reformar; si se pregunta a los narcos, sostienen que fueron ellos los que hicieron posible el proceso para blindar

constitucionalmente la no extradición a Estado Unidos; si se le pregunta a las guerrillas, también fueron ellas las que la hicieron posible con la conformación de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar y con la apertura democrática que vino tras la desmovilización del M-19, lo mismo se puede decir de los colectivos indígenas y de negritudes, o de los movimientos evangélicos. En suma, hay muchas personas o colectivos que se sienten artífices o posibilitadores de la Carta y esto es muy positivo para la apropiación social de la norma jurídica; pero, en cualquier caso, esta reivindicación de tales actores es por ser reconocidos como padres o madres del texto de la Constitución, y no de la práctica que esta genera y que hace posible su desarrollo en la vida social e institucional del país. Si se nos pregunta a las personas de mi generación, que por nuestra edad no alcanzamos a votar en los comicios de marzo de 1990 por la Séptima Papeleta, creo que lo más acertado es decir que somos "hijos" de esa Constitución, pues hemos crecido en su práctica.

Se respiraba un auténtico entusiasmo constitucional, estábamos decididos a cambiar el rumbo del país, y creíamos que podíamos hacerlo. Todo era nuevo y todo estaba por hacer con este texto tan diferente a la Constitución anterior. Este entusiasmo fue lo que me llevó a hacerme constitucionalista desde el primer momento, allí se definió mi vocación y lo que ha marcado mi vida profesional hasta el día de hoy.

2. La práctica constitucional antes de la Carta del 91

En este escrito me propongo describir cómo percibíamos en las aulas de la facultad de Derecho la formación de una práctica constitucional original en el país a raíz del advenimiento de la Carta del 91; sin embargo, no sería justo desconocer que a la luz de la Constitución de 1886 ya existía una dinámica constitucional asentada tras ocho décadas de consolidación del principio de supremacía constitucional. Y es que el presupuesto más básico para poder hablar de la existencia de una práctica constitucional es que el sistema de fuentes del Derecho se distribuya de tal manera que la Carta esté por encima de cualquier otra norma jurídica, especialmente de las normas legislativas. Es decir, que existan mecanismos de control de constitucionalidad de las leyes. Esto que hoy para nosotros es una obviedad, ha sido una lucha de muchos

años en los países de América Latina, en la medida que sus sistemas jurídicos se configuraron en un escenario de fuerte tensión entre dos influencias: la del constitucionalismo estadounidense, donde la Carta fue norma suprema desde el primer momento, y la influencia del legicentrismo de la tradición europea-continental afianzada tras la Revolución Francesa, donde la última palabra la tuvieron los parlamentos por ser la expresión más cara de la voluntad general.

Nuestro país también se debatió en esta dicotomía que dio lugar a no pocos enfrentamientos, incluso violentos, entre la clase política de varias épocas. Basta recordar que, tanto la Constitución de Rionegro de 1863 –la del llamado *Olimpo Radical Liberal*– como la de la *Regeneración* conservadora de 1886 llegaron a estar sometidas en algún momento a los dictados del legislador. Ambas cartas nacieron como constituciones de partido, escritas con las cenizas de la guerra, eran lo que algún autor llamaría cartas de batalla (Valencia Villa, 2017). La cuestión de la supremacía normativa se zanjó para el país en 1910 cuando, a través del Acto legislativo Nº 3 se implementó una reforma sustancial que suavizó el autoritarismo conservador de la Carta del 86, mediante la creación de la Acción pública de inconstitucionalidad. A partir de allí cualquier ciudadano podría demandar ante la Corte Suprema de Justicia la inconstitucionalidad en abstracto de una ley, es decir, sin necesidad de aplicar esta ley a casos concretos, sino por una mera comparación entre los dos textos normativos. Esto convierte a Colombia en el país pionero en el mundo en realizar control de constitucionalidad abstracto que es hoy la función típica de cualquier Tribunal Constitucional. Desafortunadamente, no se ha reconocido de manera suficiente esta innovación nacida en nuestro país una década antes de que se creara en Austria el primer Tribunal Constitucional del mundo y dos décadas antes de que Hans Kelsen presentara su teoría del legislador negativo (Mendieta, 2010).

No está de más recordar que esa práctica constitucional previa a la Carta del 91 se había resentido mucho en su ejercicio con el asesinato de los doce magistrados de la Corte Suprema ocurrido durante la retoma del Palacio de Justicia en 1985. Entre esos mártires de la judicatura se encontraban los miembros de la Sala Constitucional que, pese a haber muerto por balas del ejército, hoy se les considera en las versiones oficiales difundidas por Netflix como víctimas del gran villano mediático de nuestra historia reciente, ese "admirado" capo cuya foto está estampada en las camisetas de jóvenes de todo el mundo.

Volviendo a nuestra Acción pública de inconstitucionalidad, ella puede ser considerada como el gran aporte colombiano al derecho en Occidente (Valencia Villa, 2017). Esta institución fue incorporada a la Carta del 91 y hoy, con 112 años de existencia, se ha convertido en instrumento reconocido por las constituciones de varios países de nuestro entorno. Pero más allá de las virtudes de este mecanismo popular de control judicial de la ley, lo que me interesa resaltar aquí es que dicho mecanismo ya había preparado el terreno para el surgimiento de la nueva Corte Constitucional, cuyas decisiones sobre la exequibilidad de las normas legislativas fueron aceptadas, pues ese terreno de legitimidad ya estaba ganado previamente; la Corte no tuvo que disputárselo al Congreso de la República. La cultura de la supremacía constitucional ya estaba establecida en nuestro país y se había normalizado la existencia de un control abstracto de constitucionalidad sobre las leyes.

3. La acción de tutela en la conformación de la práctica constituicional colombiana

Naturalmente, yo no sabía nada de todo esto cuando llegué a la Facultad de Jurisprudencia del Rosario, para mí todo era nuevo y no podía más que sentirme un privilegiado por estar allí viviendo el surgimiento de una praxis democrática que emergía buscando sus cauces institucionales en un contexto político muy complejo. Tuvimos la fortuna de contar con profesores como José Gregorio Hernández, Vladimiro Naranjo, Álvaro Tafur, Francisco Herrera, entre otros. Es decir, los magistrados y magistrados auxiliares de esa primera Corte Constitucional que llegó a ser emblema de libertad en toda América Latina a cuenta de sus fallos de avanzada. En las clases estudiábamos con fruición sus sentencias y comentábamos en tiempo real lo que estaba sucediendo. No se trataba solo de hablar de actualidad jurídica o política del país, era asistir en primera fila al nacimiento de una práctica constitucional propia guiada por la Corte.

Estos magistrados-profesores nos contaban el porqué de sus decisiones basadas en la prevalencia de los derechos fundamentales entendidos como principios constitucionales que informan todo el Sistema. Vimos a estos derechos, a la acción de tutela y a la argumentación jurídica de principios

como potentes armas del derecho que nos iban a ayudar a acabar con todos los problemas de nuestro convulso país. La Constitución era nuestra, y no la veíamos solo como texto constitucional, sino como un estado de cosas, todo el conjunto de realidades que se tejían a su alrededor y todos los avances sociales palpables que estábamos experimentando, particularmente en el terreno de la defensa de los derechos fundamentales mediante las acciones de tutela que eran seleccionadas por la Corte Constitucional para su revisión, y que dieron lugar a fallos históricos que eran obligatorios para toda la institucionalidad estatal. Y es que nuestra nueva Carta tomó de la de la española de 1978 (CE,1978, Art. 53) la figura del recurso de Amparo, que en ese país es un recurso reglado y restringido a ciertos actores para casos específicamente tasados y en defensa de unos derechos fundamentales taxativamente previstos, los contemplados de los artículos 14 al 29 de la CE. Aunque España recibió este recurso por influencia directa de la Carta alemana de 1949, su verdadero origen se encuentra en la Constitución mexicana de 1917 (Artículos 103 y 107). La acción de tutela como adaptación colombiana de esta figura difiere de todas ellas; aquí no se trata de un "recurso" que se interpone dentro de cierto tipo de procesos judiciales, sino de una "acción autónoma y abierta" sin las restricciones que se imponen en esos otros países.

No tardaron en comenzar las críticas de muchos juristas por la gran congestión en el sistema judicial que vino de la mano de la implementación de la acción de tutela. En un país con una administración de justicia particularmente lenta, la aparición de este nuevo procedimiento carente de formalidades, cuya resolución judicial es de "inmediato cumplimiento" y tiene que decidirse en un plazo perentorio de 10 días. (Const. 1991, Art. 86), era apenas natural que el mecanismo comenzara a ser utilizado en masa. La avalancha de acciones de tutela fue gigante. Los docentes que estaban más cercanos a los estrados y a los tribunales ordinarios se quejaban al verse desbordados; aconsejaban cerrar el grifo de alguna manera. El estudiantado estaba dividido: quienes pensaban que eran necesarias restricciones, puesto que el diseño del procedimiento de tutela entorpecía el normal funcionamiento de la justicia, y quienes sosteníamos que el problema no estaba en el diseño de la tutela en sí mismo, sino en nuestro sistema judicial, y en sus tradiciones procesalistas que eran un rezago del *Ancien Régime* de la Carta de 1886. Defendimos vehementemente que si había tantísimas demandas de tutela en los juzgados de todo el país era precisamente porque a lo largo

y ancho de nuestra Colombia se estaban violando masivamente los derechos constitucionales fundamentales de las personas. Aunque las discusiones entre estos dos bandos eran frecuentes, ninguno se atrevía a negar la necesidad de que existiera un mecanismo como la tutela.

Comenzamos a comprobar cómo muchos conflictos jurídicos que hubieran llegado a los juzgados por otras vías específicas comenzaron a ser presentados como acciones de tutela, en virtud de argumentaciones que demostraban real o putativamente la afectación de los derechos fundamentales en los casos concretos. Pronto nuestra picaresca jurídica dio origen a una nueva generación de abogados y abogadas que llamamos "tutelistas", un término despectivo que se aplicaba a quienes se hicieron especialistas en presentar cualquier proceso judicial como si fuera un conflicto entre derechos fundamentales para obtener su inmediata resolución ante los juzgados.

La congestión judicial seguía creciendo y creciendo para todos los demás tipos de procesos, mientras que aquellos profesionales que sabían cómo "tutelizar" las pretensiones de sus clientes encontraban rápida respuesta de la justicia. La ausencia de formalidades en el procedimiento de tutela tenía como objeto la posibilidad de presentación de las demandas por las propias víctimas de la vulneración de derechos sin necesidad de apoderados; sin embargo, esta generación de letrados ofrecía remedio expedito a los problemas o, al menos, la posibilidad de conseguir más tiempo para sus poderdantes. La mayoría de nosotros considerábamos este proceder como una abierta adulteración de las nobles intenciones del constituyente al crear la tutela. Para nuestra tranquilidad, nos quedaba el consuelo de que existía la prohibición de que el procedimiento de tutela pudiera ser utilizado contra resoluciones judiciales. Pero eso no duró por mucho tiempo.

En 1994, mediante una serie de sentencias de tutela (T-231, T-081 y T-055) la Corte Constitucional creó por vía de interpretación la figura de la *vía de hecho*, como una situación excepcional en la que los fallos judiciales pueden ser calificados como arbitrarios por vulnerar derechos de los particulares. A partir de allí el Alto Tribunal podía conocer de la tutela contra resoluciones jurisdiccionales, incluso de los otros altos tribunales (Ramos, 2017, p. 301). Los medios de comunicación comenzaron a utilizar la metáfora de "choque de trenes" para referirse al conflicto entre la Corte Suprema de

Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional por definir quién tenía la clave de cierre del sistema jurídico nacional. Los estudiantes apasionados por la defensa de los derechos fundamentales tomamos claramente partido y nos apuntamos de bruces a la colisión como pasajeros del tren de la Corte Constitucional, aunque no sin reparos por la inseguridad jurídica que esto podría acarrear.

La figura de la vía de hecho comenzó siendo una excepción muy restringida, un pequeño agujero que poco a poco fue abriéndose hasta convertirse en una gran tronera por la que se empezaron a colar las más variadas demandas de tutela contra todo tipo de resoluciones de los jueces. Si a esto le sumamos la activa intervención en las políticas públicas que comenzó a tener la Corte Constitucional en aras de la garantía de los derechos sociales, tenemos que, en tan solo tres años de existencia, esta corporación había pasado de ser la intérprete autorizada de la Carta para convertirse en su ama y señora.

Críticas aparte, no se pueden negar los grandes servicios que la acción de tutela ha prestado a Colombia al poner freno a la inveterada indiferencia de la sociedad ante las situaciones en que se conculcan los derechos más básicos. Ni tampoco podemos negar que ha sido este mecanismo de garantía el que consiguió la adhesión de la ciudadanía a su Constitución, que ya no fue percibida como un documento ajeno que solo tenía que ver con la vida del Estado, sino que las personas se la han apropiado, al sentir que los derechos fundamentales tienen que ver con ellas.

4. El ciego entusiasmo por la argumentación jurídica

Al igual que muchos de mis compañeros y compañeras, me esforzaba por entender la complejidad del mecanismo de la ponderación de principios como la manera de solucionar controversias jurídicas entre derechos en conflicto en los casos concretos. Era la moda intelectual del momento, las teorías no-positivistas de Ronald Dworkin y Robert Alexy dominaban el panorama científico y el constitucionalismo sufría una imparable deriva hacia lo que hoy se conoce como neoconstitucionalismo. Es decir, el abordaje de toda la Carta política exclusivamente a partir de los derechos fundamentales (Comanducci, 2003).

Éramos entusiastas lectores de lo que nos iba llegando sobre todo de Europa y de las doctrinas explicativas del constitucionalismo de la Segunda Posguerra, pero aún estábamos demasiado crudos para comprender todas sus implicaciones. Aun así, nos auto ungimos como la generación encargada de superar más de un siglo de reinado indiscutible del positivismo jurídico en Colombia. No importaba qué tan abstrusas fueran para nosotros las teorías sobre los principios de esos autores, lo que se estilaba era rechazar el positivismo y a la subsunción como método aplicativo del Derecho, y entronizar a la ponderación como el modo de aplicar los derechos (Alexy, 2002).

Este clima intelectual se vivía plenamente en las aulas. Los estudiantes llevábamos al terreno constitucional los problemas de todas las demás asignaturas de la carrera, pues al entrar en contacto con las teorías sobre los principios ya nos creíamos conocedores de los secretos del arcano de los derechos fundamentales para dar solución a todos los conflictos posibles, muchas veces pasando por encima, o ignorando, las normas y códigos que regulaban un ámbito específico. Esto ocasionaba acaloradas y muy interesantes discusiones con las y los profesores de las otras ramas del Derecho, juristas que venían de una sólida formación iuspositivista. La perplejidad de estos docentes maduros era más que comprensible, pues habían sido educados en un modelo en el que las normas de la Constitución eran abordadas como un mero criterio auxiliar, y en un cortísimo período de tiempo tuvieron que modificar sus presupuestos teóricos para partir de ellas como la fuente de sus disciplinas jurídicas y, como si esto fuera poco, tener que aguantar a los inexpertos alumnos pretendiendo enseñarles cómo hacer su trabajo, escudados en una nueva Teoría del Derecho sin comprenderla. Para quienes aprendíamos Derecho civil, penal, laboral, etc., toda controversia jurídica era susceptible de traducirse a principios constitucionales. Le dábamos una patada a una piedra y debajo salían dos principios dispuestos a ponderarse. Nos abandonamos al principialismo en un medio jurídico tan refinada y retorcidamente positivista como el colombiano.

La redacción abierta de las normas constitucionales que consagraban los derechos fundamentales hacía de estas normas un material jurídico muy diferente de aquel con el que los jueces del país estaban acostumbrados a lidiar (Alexy, 1994). El fuerte contenido moral de estas disposiciones hacía que el positivismo jurídico se quedara corto como teoría explicativa del

Derecho. La práctica constitucional de la Corte insistía en la obligación de los jueces de motivar todas sus decisiones como una garantía contra el ejercicio arbitrario del poder. En este escenario, las Teorías de la Argumentación Jurídica se vieron como la herramienta necesaria para la justificación ante la sociedad de las resoluciones tomadas por jueces y tribunales. El profesor alemán Robert Alexy, ofrecía una teoría sistemática al extremo que anclaba la argumentación jurídica correcta con la ponderación de los derechos fundamentales en los casos particulares, e incluso ofrecía algo parecido a fórmulas matemáticas para los juicios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad que implicaba el procedimiento de la ponderación que llevaban a cabo los Tribunales Constitucionales (Alexy, 2002). Frente a la tesis positivista de la discreción judicial cuando es necesario decidir cuestiones extrajurídicas, Alexy presentaba un procedimiento reglado para argumentar jurídicamente cuando las decisiones tenían alto contenido moral, en la medida que los principios iusfundamentales son el vínculo del ordenamiento jurídico con una moralidad fundamentada (Alexy, 1989).

La Corte Constitucional citaba en la parte motiva de sus fallos apartados enteros de las obras de Alexy y otros teóricos de la argumentación como Manuel Atienza o Chaim Perelman. La relación de intercambio entre doctrina académica y judicatura se hizo muy fluida. Todo ello posibilitado por la labor docente universitaria de los miembros de las altas cortes, ya que esto permitía que los dos ámbitos se retroalimentaran. Las universidades competían porque sus egresados fueran nombrados magistrados, pues esto se traducía en cuotas de poder en esta relación de intercambio.

Para confirmación de todos nuestros anhelos principialistas se había expedido recientemente la Ley 80 del 93, el Estatuto General de la Contratación Pública. El ámbito más sensible a la corrupción sobre el patrimonio público venía regulado por esta norma novedosa que fue presentada como una "ley de principios". Era lo mejor que nos podía suceder, los principios constitucionales de la contratación estatal pondrían coto a tantas tropelías. ¿Qué otro terreno más necesitado de la ética pública que este? ¿Dónde mejor que aquí para mostrar el poder beatífico de los principios? El posterior desarrollo de la Ley 80 y sus subsiguientes reformas nos mostraron la cara amarga del principialismo: cuando la argumentación jurídica se sustituye con facilidad por una técnica demagógica para justificar decisiones ilegítimas de las estructuras de poder local, regional y nacional.

5. La paradoja de la Nave de Teseo

En lo que sigue, me interesa revisar el desarrollo de nuestra *Constitución como práctica* a la luz de una paradoja y de un mito de la Grecia clásica: la paradoja de la nave de Teseo y el mito del lecho de Procusto.

La primera es una paradoja filosófica sobre el problema de la identidad en el cambio. Nos relata Plutarco en sus *Vidas Paralelas* (XXIII, 1) que la nave de Teseo era un barco de 30 remos en el que según la leyenda Teseo habría vuelto desde Creta después de matar al Minotauro. Este barco fue conservado por los atenienses en su puerto durante muchos años, pues en él se realizaba anualmente un viaje ritual a Delos en agradecimiento a Apolo por haber protegido al héroe y haberlo auxiliado en sus hazañas. Con el pasar del tiempo la nave iba envejeciendo y conforme lo hacía se le iban cambiando las tablas podridas, los remos, el timón, hasta el mástil por piezas nuevas y más resistentes. La pregunta que entonces se hacían los filósofos era si, después de haber cambiado más de la mitad de las piezas que la componían originalmente, la nave continuaba siendo la misma. Algunos aseguraban que seguía siendo el mismo barco mientras esas partes reconstruyeran la idea de unidad, aunque los materiales no fueran los originales, y otros sostenían que la nave ya no conservaba su identidad (Plutarco, XXIII, 1).

Llevado esto a los 30 años de vigencia de nuestra Carta, la pregunta sería si ella continúa siendo la misma a pesar de los cambios que ha experimentado, es decir, si conserva su identidad. La respuesta, a la sazón de lo que vengo exponiendo, dependerá de cómo concibamos la Constitución, como texto normativo o como práctica constitucional. Planteo que si entendemos la Constitución como texto normativo las 54 reformas que ha sufrido, incluyendo la de 2015 que modificó sustancialmente veinte artículos, tal vez puedan parecernos muchas si comparamos nuestra experiencia con la de otros países como España con tan solo 2 o Alemania con 64 en 72 años, o pocas si nos comparamos con México y sus más de 300 reformas. Pero, aun así, no parecen ser las suficientes para sostener que formalmente se trata de un texto enteramente distinto del original. Aunque uno pueda verificar que algunos artículos han sufrido cambios tan importantes que alteran severamente el equilibrio de poderes en el Estado –como el caso de la reelección presidencial–, también es cierto que, si tenemos en cuenta que las normas

que establecen los principios básicos de la Carta conservan su tenor literal, podremos concluir que estamos en presencia del mismo texto.

Sin embargo, si asumimos, como aquí se propone, la Constitución como práctica constitucional el balance resulta ser muy diferente. En primer lugar, ha disminuido hasta casi extinguirse ese entusiasmo frente a las posibilidades emancipadoras del constitucionalismo. Esto puede deberse a la rutinización de tres décadas de vigencia o tal vez a que los poderes estatales la han asumido como una formalidad en la actuación. Y es que la Constitución se asume hoy por los poderes públicos más como una cortapisa que como una garantía. La Carta no es la misma, y aunque los textos no se hayan modificado totalmente, el espíritu de la Constitución no es el mismo. Hay que ser muy cauto cuando se habla del "espíritu de la Constitución", porque el espiritismo constitucional es una práctica muy peligrosa, en la medida que siempre requiere de la invocación de algún "espiritista", y ya sabemos lo que suele ocurrir con esos intérpretes políticos de la norma, podemos llegar a situaciones como la actual en la que ciertos conocidos actores de nuestra contienda electoral que sostienen que el *estado de opinión* es más fuerte y más importante que el Estado de Derecho, tal y como ha venido afirmándose los últimos años. El texto puede ser muy similar y, sin embargo, la práctica no, en cuanto se puede comprobar la ausencia del significado de la norma suprema.

Por otro lado, la relación que mantiene la ciudadanía con la práctica constitucional es muy diferente hoy; en su momento, la gente del común supo que existía algo como una Constitución a propósito de la acción de tutela que, entre otras muchas cosas, sirvió para que la población comenzara a sentir la Carta como algo que les protege de manera concreta. Hace unos años era frecuente que las personas pensaran que los derechos fundamentales era algo que estaba para ser defendido mediante la tutela, es decir, definían a los derechos no por sus características sustanciales, sino por sus garantías formales. Hoy la acción de tutela se ha convertido casi en un requisito para que se movilice la administración pública y se reconozcan muchos derechos que se tienen independientemente de que esta se ejercite o no.

Esto es más fácil de entender a través de un ejemplo: si yo tengo el derecho a una pensión, lo tengo en virtud de circunstancias objetivas como mi condición de trabajador en términos legales y el tiempo de trabajo, y

no en virtud de que interponga una tutela para solicitar esa pensión, tal y como ocurre hoy en nuestro sistema de previsión social. Lo que tenemos actualmente es una total perversión de la práctica constitucional, pues hemos convertido al ejercicio de la garantía del derecho en algo constitutivo del derecho. Si no interponemos la tutela, la administración no se moviliza para reconocer algo que por derecho nos corresponde (Duque, 2016). Es decir, que transfiguramos un remedio judicial excepcional para las violaciones de derechos fundamentales en un requisito burocrático generalizado, convirtiendo a los jueces constitucionales en meros notarios que levantan minuta de la existencia de un derecho que para ellos es obvio. Y esto se ha normalizado de tal manera que a nadie le parece perversa esta práctica, si no, por el contrario, algo cotidiano si se quiere disfrutar de los bienes constitucionalmente asignados. En este sentido, la clásica paradoja griega de la identidad nos sirve para afirmar que la nave de Teseo no es la misma, ya que lo que constituye a la nave es la práctica sustancial de lo que se hace con ella y no las partes formales que la componen.

6. El Lecho de Procusto

El segundo recurso explicativo que voy a utilizar para ilustrar los cambios en nuestra dinámica constitucional actual es el mito griego del lecho de Procusto. Este mito nos habla de un gigante llamado Procusto, también apodado Damastes, que tenía una posada en el camino entre Atenas y Eleusis; este hospitalario posadero acogía a los viajeros en su casa, los alimentaba y les deba de beber su vino, cuando los huéspedes estaban cansados y ebrios, el gigante les ofrecía acostarse en una cama de hierro que tenía un sistema de sujeción que atrapaba a las personas y además un mecanismo que le permitía alargarse o acortarse. Procusto tenía la manía enfermiza de exigir que el visitante se adaptara perfectamente a las dimensiones de la cama que él había decidido previamente cada día antes del ver al huésped (Apolodoro, 2017, I,4). De este modo, si el viajero era más largo que las medidas del lecho, Procusto cortaba sus pies con una sierra y si seguía sobrando también cortaba su cabeza, hasta que el cuerpo se adaptara al tamaño arbitrario que él había decidido previamente. Pero si la persona era más pequeña que la extensión de la cama, Procusto rompía sus articulaciones con un gran martillo hasta

que el cuerpo descoyuntado pudiera ser estirando y encajara exactamente en el tamaño de la infernal cama.

El gigante asoló durante años los caminos, haciendo desaparecer de esta forma a quienes por allí pasaban; hasta que el gran héroe Teseo llegó a su posada, y después de comer y beber junto con él, logró mediante engaños que el cruel posadero se acostara primero en la cama, atándolo a esta rápidamente para luego cortarle la cabeza y los pies con un hacha. De este modo, Procusto terminó de la misma manera en que asesinaba a sus huéspedes. Esta es una de las últimas hazañas de Teseo, por la cual liberó el camino de Eleusis de este azote para viajeros y peregrinos (Plutarco, XI). Este mito se usa para referirse a aquellas personas que adaptan a la fuerza la realidad que les incomoda a sus concepciones previamente decididas. En la psicología se habla de síndrome de Prucusto cuando alguien pide una conformidad absoluta con una regla arbitraria.

Volviendo al tema que nos ocupa, lo que habría que preguntarse es ¿hasta qué punto nuestros actores políticos han obrado como Procustos de la práctica constitucional? ¿Quiénes han encajado la Constitución como texto y como práctica en una rutina política decidida previamente que no ha sabido modernizarse?

Para responder a estas preguntas viene bien recordar lo que decía al principio de este escrito: que nuestra Constitución nunca hizo promesas, sino que planteó todas las posibilidades para que la política colombiana se modernizara y se comportara de otra manera, pero la inercia de lo decidido espuriamente al margen de las normas ha determinado la actuación de nuestra clase dirigente. Y es que, aunque tengamos una Constitución muy contemporánea, si nuestra política parlamentaria continúa siendo del siglo XIX nunca podrá desarrollar sus posibilidades. De hecho, creo que es incluso peor que antes, pues hoy la connivencia de la violencia y la política en las regiones ha hecho más sangrante la cuestión de cómo estamos acomodando la realidad constitucional a los vicios del poder nacional y local. El devenir polarizador de la política colombiana nos ha ido deslizando en una dinámica según la cual la práctica constitucional tiene que ser acomodada a la fuerza a lo que digan las mayorías coyunturales y el pastor que las guía.

El mito del lecho de Procusto nos hace plantearnos una idea básica: la diferencia entre la política constitucional y la política ordinaria, puesto que la primera no es una cuestión de competencia, mientras que las segunda es competitiva por definición. Los partidos hacen sus leyes ideológicas, y es normal que esto pase porque es un asunto de competencia parlamentaria por cargos públicos y asignación de recursos; pero la política constitucional es para llegar a arreglos con vocación de continuidad, lo que implica cesiones de todas las partes involucradas. La ciudadanía suele dejarse arrastrar por las corrientes mediáticas que piden más reformas constitucionales, bajo el convencimiento deque esa sería la mejor forma de solucionar nuestros problemas actuales. Yo me pregunto si de verdad tenemos la posibilidad de llegar a construir con ellas política constitucional, y si no vamos a trasladar a la Carta por vía de estas enmiendas los vicios de la política ordinaria, en detrimento de la protección de derechos y libertades.

Más allá de las fórmulas retóricas, la salvaguarda expansiva de los derechos y libertades es una cuestión con alto grado de técnica, y un mayor grado de responsabilidad. La cuestión es que nuestro Congreso y nuestra política han rehuido los grandes temas y los han abandonado a los jueces. Cómo es posible que nuestros representantes en el poder legislativo no se puedan sentar civilizadamente para llegar a acuerdos en temas sensibles de derechos fundamentales, con independencia de sus diferencias ideológicas. Para ellos ha sido más cómodo dejar las decisiones clave de nuestra sociedad en materia de moralidad pública –como el aborto, la eutanasia o el consumo de sustancias, por mencionar solo tres ejemplos– en manos de la jurisprudencia. El Congreso de la República ha sido huidizo y se ha retirado para entregárselos a la Corte Constitucional del momento.

Entonces, por un lado, están los constitucionalistas llevándose las manos a la cabeza porque consideran anómalo este gobierno de los jueces, esta suerte de activismo judicial que desplaza al legislativo; y por el otro, tenemos un Congreso que ha hecho dejación de ciertas funciones y que prefiere que los temas sensibles sean decididos por la Corte Constitucional para no tener que pagar el coste político en las siguientes elecciones. Entonces ¿quién es nuestro Procusto?

7. Reflexiones finales sobre la oportunidad de las reformas constititucionales

A propósito de la celebración de los 30 años de nuestra Carta mucho se está debatiendo sobre la conveniencia de intentar enmiendas profundas de la misma. Las reformas al texto constitucional son necesarias porque los textos hay que adaptarlos a las nuevas situaciones de los tiempos, pero aquí el problema no ha sido de insuficiencia de textos normativos, es un problema de práctica y de los actores que tienen que concretarla en leyes. Muchas normas legislativas han modificado de facto la Constitución, y muchas reformas de la Carta han sido claramente inconstitucionales si se tiene en cuenta el resto de su articulado, sus principios y valores.

Considero que este momento de altísima polarización social no es el adecuado para llegar a soluciones de política constitucional. Pero no por la polarización misma, sino por el tipo de polarización que estamos viviendo. Por supuesto que también había división en el momento de la Constituyente del 91. Basta recordar que el mismo día de la elección de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), el presidente Gaviria ordena el operativo militar más grande de Colombia, la operación Casa Verde contra el cuartel general de las FARC. Se trataba de un mensaje claro en cuanto a que lo que se estaba eligiendo no iba a tener ninguna competencia en cuanto al orden público, aquel era un tema privativo del presidente. Sin embargo, la propia evolución de las discusiones de esa Asamblea permitió que las divisiones fueran tomando otro tono; el hecho de que estuvieran sentados en la presidencia tripartita de la ANC personas tan diferentes como Navarro Wolff, Álvaro Gómez y Horacio Serpa fue muy significativo.

A mi juicio, esta polarización tecno-mediática de hoy, tan diferente a aquella del 91, nos impide dialogar para construir política constitucional. Los medios y las redes nos hacen mucho más vulnerables, y no hemos encajado bien las consecuencias sociales de ello. El plebiscito por la paz nos lo mostró claramente. Nuestra Constitución es rica en mecanismos de participación ciudadana, y esto, a primera vista, podría considerarse como algo muy positivo, pero en una sociedad muy dividida las consecuencias de la movilización política previa al ejercicio de estos mecanismos pueden llegar

a ser muy negativas. Cuando a alguien le presentan un documento de 360 páginas que no lee, como el Acuerdo de Paz, y le piden que vote "sí" o "no", tal vez esa no sea la mejor opción democrática; de hecho, resulta ser la opción más perversa democráticamente hablando, ya que adelgaza la democracia en los dictados de los promotores del "sí" o del "no". Nuestros mecanismos de participación ciudadana con los que soñábamos y sacábamos pecho se han convertido en una pesadilla polarizadora de la sociedad. Habrá que reflexionar al respecto porque precisamente los diálogos constitucionales tienen como objetivo crear consensos, no se reúne a dialogar y pactar la gente que está de acuerdo, lo hacen quienes mantienen posiciones antagónicas, quienes disienten. Claro que es posible llegar a acuerdos entre diferentes, porque los acuerdos entre quienes piensan igual no tienen importancia. No obstante, considero que en este momento no hay ni siquiera la capacidad de sentarnos a hablar civilizadamente, dada la radicalización presente en el debate político actual.

En 1991, asolados por las bombas y la muerte, se pudo llegar a consensos, hoy creo que no serían posibles, las mayorías aplastarían a las minorías. Que no se nos olvide que el constitucionalismo es, ante todo, un sistema de límites al poder, no es un sistema de mero ejercicio del poder. Hay que evitar que los conflictos sociales se reaviven, y no podemos confiarle el futuro constitucional del país al entusiasmo por los cambios políticos.

De modo que ante la pregunta de si necesitamos otra Asamblea Constituyente para hacer una reforma completa de la constitución, yo creo que la respuesta es no. Hay que esperar un tiempo después de las elecciones presidenciales de 2022 y mirar cómo reciben las fuerzas más reaccionarias del país los resultados. Ahora bien, y si la pregunta es si tales reformas deben hacerse a través de acto legislativo, mi respuesta también es negativa; no creo que el cambio en las tornas políticas del Congreso sea razón suficiente para olvidarnos de nuestras taras culturales. Opino que el Congreso, con las mayorías coyunturales que puedan llegar a componerlo, tendrá difícil abstenerse de hacer política regular y aún no está listo para iniciar un camino de política constitucional. El marco normativo que tenemos es suficiente, por ahora. Cabe recordar la famosa frase atribuida a Ignacio de Loyola: "En tiempos de tribulaciones, no hacer mudanzas".

De hecho, si cumpliéramos la Constitución, habría muchísimas más posibilidades de ponernos de acuerdo, pero a la Carta del 91 la hemos dejado en Constitución como texto, mientras la Constitución como práctica político-jurídica va por otro lado. Yo propondría tratar de defender esta norma suprema como está, pues más allá de esos cambios a la letra, lo que habría que hacer es repensar la práctica, repensar la relación que tenemos con la Constitución; que no se quede solamente en los tópicos de los derechos a cuenta de la tutela, sino apropiarnos otra vez de ella, hacerla cumplir y empezar a aplicar tantas normas a las que todavía no hemos dado ningún desarrollo. No se trata de artículos que están allí congelados dentro de la Carta, como dicen algunos analistas actuales, pues no se debe sustantivar la Constitución como si fuera un ente con voluntad. Esas normas las hemos congelado nosotros, nuestra práctica política, nuestros representantes por los que votamos, son ellos los que han escondido esas disposiciones en sus congeladores ideológicos. Tenemos que exigirles que las saquen de allí y las desarrollen.

Depende solo de nosotros que la nave de Teseo siga navegando, para que el héroe finalmente pueda librar los caminos del Procusto que los asola. El único capaz de matar al gigante es nuestro Teseo. Y no nos engañemos, ese no es otro que El Pueblo.

Referencias

Alexy, R. (1989). *Teoría de la Argumentación Jurídica.* Traducción de Manuel Atienza e Isabel Espejo. Centro de Estudios Constitucionales.

Alexy, R. (1994). *El Concepto y la Validez del Derecho*. Traducción Jorge M. Seña. Gedisa.

Alexy, R. (2002). *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Traducción de Ernesto Garzón V. Colección el Derecho y la Justicia. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Apolodoro. (2017). *Epítome I, 4. Teseu mata Damastes,* Antología de textos griegos. https://antologiatextosgrecs.wordpress.com/2017/01/21/apollodor/

Constitución Española [Const]. Art. 53 de diciembre de 1978 (España) https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 86 de julio de 1991 (Colombia) https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const]. Art. 103 y Art. 107 de febrero de 1917 (México) https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf

Comanducci, P. (2003). *Formas de (neo)constitucionalismo: un análisis metateórico.* Neo Constitucionalismo(s), Carbonell, M. (ed.). Trotta.

Duque, N. (2016). El derecho fundamental a una pensión y el principio de sostenibilidad financiera: un análisis desde el régimen de prima media con prestación definida en Colombia. *Revista Justicia Juris, 12*(1), 40-55. https://doi.org/10.15665/rj.v12i1.886

Mendieta, D. (2010). La Acción Pública de Inconstitucionalidad: a propósito de sus 100 años de su vigencia en Colombia. *Revista Universitas*, (120), 61-84. http://www.scielo.org.co/pdf/vniv/n120/n120a03.pdf

Plutarco (XXIII) *Vidas paralelas. Vida de Teseo.* Imperivm, Biblioteca de Libros y Textos Clásicos. https://www.imperivm.org/vidas-paralelas-plutarco-teseo/

Plutarco (XI). *Vidas Paralelas: Teseo, por Plutarco.* Imperivm, Biblioteca de Libros y Textos Clásicos. https://www.imperivm.org/vidas-paralelas-plutarco-teseo/

Ramos Acevedo, J. (2017). La "vía de hecho": una nueva herramienta para impugnar los actos administrativos. *Revista Misión Jurídica, 10*(12), 297-309. https://doi.org/10.25058/1794600X.156

Uprimny, R. (2021). *30 Años de la Constitución de 1991* [Vídeo]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=8vmcwjz3P3M

Valencia Villa, H. (2017). *Cartas de Batalla: una crítica del constitucionalismo colombiano.* Panamericana Editorial.

Ley Fundamental de Bonn. (1949). Constitución alemana- Disponible en: https://personal.us.es/juanbonilla/contenido/FAYUE/MATERIALES/LEY%20FUNDAMENTAL%20DE%20BONN.pdf

SEGUNDA PARTE

Ordenamiento territorial

Descentralización política en Colombia.
El caso de Medellín, Antioquia

Carolina María Horta*
Porfirio Cardona-Restrepo**
Universidad Pontificia Bolivariana

Introducción
Más de cien años de centralismo en Colombia 1886-1991

Si bien Colombia es un Estado unitario desde la Constitución de 1886, la historia demuestra que la identidad regional es más fuerte que la nacional, debido en gran parte a la herencia federal del país establecida en la Constitución de 1863, y que fue el resultado de los procesos constitucionales del siglo XIX (Constitución Política de Estados Unidos de Colombia, 1863).

Tras la tendencia a la desintegración del país incentivada por el federalismo en la segunda mitad del siglo XIX, desde 1886 se vio la necesidad de integrar y consolidar un Estado nacional, cuyas características iniciales estuvieron definidas por el centralismo, la concentración de funciones monetarias, tributarias y fiscales. Con el tiempo se hizo ineficiente y con una

* Doctora en Historia por la Universidad Nacional de Colombia. Profesora en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana. Sus áreas de interés se centran en los estudios urbanos, regionales y la planificación y desarrollo. Correo electrónico: carolina.horta@upb.edu.co

** Doctor en Filosofía por la Universidad Pontificia Bolivariana. Profesor Titular de la Facultad de Ciencias Políticas de la misma Universidad. Sus principales áreas de investigación son la teoría política, el conflicto armado, la estética y la política en el ámbito neopragmático. Correo electrónico: porfirio.cardona@upb.edu.co

legitimidad política limitada. A finales de los cincuenta, el centralismo se generalizó con la creación del Frente Nacional, trayendo consigo políticas restrictivas que limitarían la participación de la ciudadanía (Constitución Política de la República de Colombia, 1886).

El centralismo del Estado tuvo su última expresión en la reforma constitucional de 1968. Se desconcentraron algunas actividades del Estado por medio de agentes de la presidencia, que fortalecieron simultáneamente la centralización en la toma de decisiones en manos del Ejecutivo. Se crearon nuevos institutos nacionales especializados, con acción directa sobre el espacio regional, que operaban por medio de regionales o seccionales. La desconcentración de funciones era la salida al excesivo centralismo. La burocratización e ineficiencia de las entidades nacionales no posibilitaron atender las demandas de las regiones. Esta fue una de las causas más importantes del régimen centralista y la pérdida posterior de la eficacia del Estado para avanzar en sus políticas económicas, sociales y de obras públicas (Acto legislativo 1, 1968).

Entre 1974 y 1991 se intentó un modelo descentralista. Las reformas de López Michelsen buscaron desconcentrar la parte operativa de las entidades nacionales, lo que dio lugar a que las entidades regionales pudieran asociarse con las nacionales. Desde 1978, se vinculó a los departamentos la tarea de armonizar la planeación regional y municipal con una coordinación interinstitucional. Se intentó la delegación a los departamentos de algunas funciones nacionales prestadas por "entidades descentralizadas" (Velásquez, 1995).

En 1981, con la Ley 38, se buscó incorporar a las regiones en el desarrollo del Plan Nacional de Desarrollo (PND), conformando los Consejos Departamentales de Planificación como instancias de coordinación entre la Nación y las administraciones locales. En 1985 se crearon las Regiones de Planificación y los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social (Corpes), con el fin de fortalecer la planeación territorial y, con ellas, la participación regional en la elaboración del PND y en la programación del presupuesto de las entidades centrales (Ley 38, 1981).

En 1983, se avanzó en el fortalecimiento de los municipios, en la redefinición de la relación entre las administraciones locales con el gobierno

nacional y en una mayor autonomía política y fiscal para los municipios. Desde 1986, con el Acto legislativo 1, los alcaldes municipales son elegidos popularmente en Colombia. Se pensaba que con la Constitución Política de 1991 (CP91) se alcanzaría un paso más en la democracia representativa local, legal y legítimamente concebida (Acto legislativo 1, 1986).

Ya en la CP91 en su artículo 1 señala que Colombia es "un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista". Allí los derechos políticos a la representación y a la participación del poder regional se fundamentaron en la función administrativa, el ordenamiento del cambio social, la reactivación económica y su consolidación.

Se logró que las funciones administrativas y la prestación de algunos servicios pudieran descentralizarse, de abajo hacia arriba, con la creación de personas jurídicas con autonomía administrativa y patrimonial. En su artículo 287, se establece que las entidades gocen de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. Se tienen como derechos: 1) gobernarse por autoridades propias, 2) ejercer las competencias que les correspondan y 3) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Las entidades territoriales pueden gobernarse de manera autónoma, planear y gestionar acciones para la atención de las necesidades propias de su región.

Un análisis histórico evidencia que el país vivió un siglo de centralismo (tabla 1). Esto se manifestó en el campo político mediante la concentración de decisiones en las cúpulas de los partidos, la falta de contacto entre los ciudadanos y sus representantes, la abstención y el aislamiento de los ciudadanos de los asuntos del Estado. En el campo económico, el centralismo impactó en los ingresos fiscales de los municipios y en el papel intervencionista del gobierno central quien tenía concentradas funciones, incluyendo algunas del orden local.

Tabla 1. Breve historia de la descentralización 19866-1991

Año	Ítem
1886	Centralización política administrativa
1923	Centralización monetaria y fiscal
1936	Estado intervencionista
1945	Planeación sectorial
1957	Frente Nacional, falta de participación en la elección de candidatos
1968	Centralización administrativa
1981	Funciones departamentales
1983	Fortalecimiento fiscal de los municipios
1985	Creación Corpes
1986	Elección popular de alcaldes
1987	Descentralización de las entidades de servicios públicos
1990	Apertura económica, reforma laboral, cambiaria, monetaria, aumento de las transferencias del IVA

Fuente: Creación propia basada en información institucional.

La intención de la descentralización política, administrativa y fiscal era ampliar los espacios de la democracia en los municipios, aumentar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y en la administración de los recursos públicos en las instituciones del Estado. La descentralización requería una adecuación institucional para lograr el modelo de desarrollo en el contexto de apertura económica en el que cada vez más participaría el sector privado en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. La descentralización sería acogida por cada municipio de modo específico; algunos alcanzarían mayor autonomía, mientras otros se sentirían abandonados.

La CP91 se dio simultáneamente con la apertura económica, y la competencia de mercado se hizo manifiesta en las urnas políticas. La democracia local se gestó en un ambiente en el que la confrontación electoral se vio permeada por el mercado. Si bien la intención de la descentralización era acercar el Estado a los ciudadanos, estos terminaron inmersos en una democracia de mercado y presos a nuevos agrupamientos políticos que funcionan como empresas electorales. La democratización económica no ha sido posible y cada vez más las ciudades reflejan sus desigualdades sociales

en el paisaje urbano. La descentralización no ha configurado una democracia local y ha quedado relegada a un sistema de reglas de redistribución de los capitales nacionales.

En este contexto histórico de descentralización, donde el orden territorial ha sido una constante preocupación para la administración del Estado, el caso de Medellín resulta llamativo, debido a su contexto sociopolítico que data de principios del siglo XX cuando se gestó con éxito una élite de empresarios que nacieron como comerciantes y que expandieron sus negocios más allá de sus fronteras regionales. La élite empresarial antioqueña no solo ha sido económicamente relevante en el país, sino que ha llegado a participar en la política local y nacional. Incluso, se mantiene en algunos imaginarios políticos una Antioquia federal; idea liderada en la Constitución de 1863, conocida como Constitución de Rionegro, por ser Rionegro, Antioquia, la sede donde se reunió el consejo que la promulgó.

El capítulo inicia con los antecedentes históricos de la descentralización; se destaca el papel que desempeña el poder empresarial antioqueño y la génesis de la segunda insignia del país: Empresas Públicas de Medellín (EPM). Posteriormente, se presenta la descentralización en los discursos de los alcaldes de Medellín hasta 1991. Luego, se abordan los planes de desarrollo previos a la descentralización administrativa consignada en la CP91 en el marco del Estado social de derecho, que tuvo a Antioquia como líder. Finalmente, se presenta el impacto de la descentralización en la calidad de vida de la ciudad y su dependencia de los recursos de EPM para el mejoramiento territorial.

El trabajo implicó una lectura histórica a partir de la revisión de discursos de los alcaldes del municipio de Medellín tomados del Fondo Alcaldía de Medellín, sección despacho. y las actas del Concejo Municipal de Medellín alojadas en el Archivo Histórico de Medellín para el período 1900-1986. Además, se realizó contrastación con fuentes secundarias.

1. Contexto social, político y económico del poder empresarial de Medellín, Antioquia

La CP91 logró la consolidación de la descentralización administrativa (especialmente fiscal), pero se hace pertinente una memoria espaciotemporal, para hacer lectura de la naturaleza del ser regional antioqueño y su influencia en los espacios constitucionales de la democracia subnacional y nacional.

La historia nacional indica que el camino hacia la descentralización ha sido largo, más de cien años de centralismo, y que algunos poderes territoriales como el de Antioquia han alcanzado cierto protagonismo en la política del país gracias a sus élites políticas.

Fals Borda (1996) y Uribe (1998) destacan la importancia de la especificidad de las regiones en la formación de la Nación. Colombia, desde su independencia, ha sido territorialmente fragmentada y diversa culturalmente. Los debates entre centralismo o federalismo se dieron en especial por asuntos de economía regional que además influyeron en los regionalismos del país. Para el caso de Antioquia, las familias que heredaron el poder colonial (linaje español) establecieron alianzas con poderes comerciales que, al expandir sus dominios, se vieron involucrados en la política nacional.

El papel de Antioquia fue significativo durante la regeneración y la hegemonía conservadora, período que la historiografía colombiana ha delimitado a partir de la Constitución Política de 1886, y ocho presidencias que representaron al Partido Conservador. En este período fueron tres los presidentes antioqueños: Carlos E. Restrepo (1910-1914), Marco Fidel Suárez (1918-1922) y Pedro Nel Ospina (1922-1926), quienes orientaron la economía y la política nacional (Melo, 2020).

Entre lo regional y lo nacional, entre lo público y lo privado, se produce una zona gris y confusa en donde lo estatal (público) y lo social (privado) se mezclan, de esta forma, se desentraña el sentido, las lógicas y las significaciones de la vida regional y su participación en el ámbito nacional. Para el caso de estudio, incumben los intereses de las élites de Medellín, élites de origen colonial (linaje español), minero (economía colonial del siglo XIX),

comercial y banquero en los primeros treinta años del siglo XX. Las élites antioqueñas, capitalistas, se convierten en aliadas de lo público, por lo que se confunden sus intereses privados con los de la nación.

Durante la Colonia en Antioquia, tanto el suelo económico como los cargos políticos pertenecían a hombres blancos, herederos del linaje español, legítimos señores de la tierra por una condición: la raza. La Real Cédula del 2 de agosto de 1780 promovía la expansión de las tierras productivas desde el centro de Medellín hacia todo el Valle de Aburrá: Envigado, La Estrella, San Cristóbal, Hato Viejo, Copacabana y Barbosa. En el siglo XIX emergió la élite minera y en el siglo XX la comercial que configuró un espacio divisorio en el que se intervenía mediante dispositivos de control, como las concesiones[1] (Uribe, 1998).

La alianza entre la élite política-colonial y la élite comercial-minera se estableció a finales del siglo XIX; la riqueza comienza a ser un criterio en el poder regional. El matrimonio católico entre miembros de la élite política-colonial y miembros de la élite comercial se convirtió en la estrategia para ampliar la red de poder. Las redes de parentesco en Antioquia han sido un dispositivo de las élites, cuyo anudamiento son las familias y el aprovechamiento de los lazos familiares para ejercer el control y la dominación socioeconómica. Esta dominación de lo parental permite desentrañar la formación de élites cohesionadas y poderosas que monopolizan, para sus allegados, los recursos socioeconómicos y culturales que además otorgan cargos de dirección político-administrativa para reforzar y legalizar su poder; lo parental tiene incidencia en la creación del aparato institucional del Estado (Uribe, 1998).

La Constitución Política de Colombia de 1886 constituyó un momento trascendental para la república, porque logró expandir el poder regional antioqueño y producir un discurso de centralismo y unidad nacional en la

[1] Una concesión es un derecho de explotación por un período determinado. Hasta 1873 los baldíos sirvieron de respaldo para cubrir la deuda pública, los concesionarios de tierras vendían la tierra por encima de las cotizaciones de baldíos, gracias al proceso da valorización creado por el aumento de la población y la rápida ampliación de la frontera agrícola.

denominada Regeneración, época de hegemonía conservadora que funcionó entre 1886-1930. Los valores de la familia antioqueña fueron trasladados al espíritu nacional, el catolicismo, la generación de riqueza, el trabajo y la idea de progreso fueron la moral de los antioqueños en la representación política del país en el siglo XX. Para los representantes del Partido Conservador, la carta constitucional de 1886 era "una traducción exacta de lo que quería la colectividad colombiana desde las raíces mismas de su fundación" (Radio Periódico Clarín, 1961).

Los primeros treinta años del siglo XX muestran la continuidad en el poder regional y local de los dueños de las tierras, líderes de la colonización antioqueña y poseedores de las primeras empresas de la ciudad de Medellín y del país. Según las actas del Concejo de Medellín (1917, 1929), los representantes del Cabildo, Concejo de Medellín, son miembros de destacadas familias y líderes de la historia empresarial de la ciudad.

Apellidos tales como Ospina, Correa, Escobar, Restrepo, Isaza, Mejía y Rodríguez se escucharon en el cabildo (1919-1929), se trataba de representantes de empresas familiares que fueron gestando una élite industrial y comercial de estirpe colonial. Miembros del Partido Conservador y del Partido Liberal se asociaron a principios de la centuria del siglo XX en el desarrollo de empresas, y así impusieron sus representaciones del mundo en la ciudad, en la región y en el país (Concejo de Medellín, 1929).

La familia Ospina en extenso hizo parte de la élite empresarial que dirigió la industrialización. Los Vélez, los Botero y los Ospina se unieron para acumular capitales a partir de la explotación minera, el café, la ganadería, la colonización de baldíos, la explotación de vías de comunicación y, en la ciudad, la electrificación. En 1890 Ospina Hermanos logró un contrato para el alumbrado público de Bogotá. En 1905 vendieron la compañía *Bogotá Electric Light Company* al gobierno. La Compañía Antioqueña de Instalaciones Eléctricas en Medellín eran un monopolio privado. Ospina Hermanos, Eduardo Vásquez y Bartolomé Pérez constituían el grupo más fuerte de accionistas particulares; en el año 1917 el municipio compró la totalidad de la empresa. Pedro Nel Ospina fue presidente de Colombia para el período 1922-1926 (Correa, 2001).

En los años treinta los Ospina consolidaron gremios como la Federación Nacional de Cafeteros, la Sociedad de Agricultores de Colombia, Federación Nacional de Ganaderos, Asociación Colombiana de Mineros, la Federación Nacional de Industriales y fueron líderes en los planes urbanísticos realizados por la firma Ospina y Cía. (1945-1955). Se asociaron con los Vásquez Correa para el período 1907-1937, quienes se dedicaban principalmente a la banca, el comercio, la industria y la política (Botero, 2003)[2].

La industria cafetera les permitía acumular capitales con la exportación hacia Estados Unidos, donde surge la Antioquia Comercial Corporation de Nueva York y la Compañía Antioqueña de Transportes. Fueron destacadas las relaciones que tuvieron los Vásquez Correa con la banca europea, lo que posibilitó el avance de industrias tales como la Compañía de Tejidos de Medellín y la Compañía Colombiana de Seguros. También los Vásquez Correa fueron socios de la Compañía Urbanizadora de Medellín.

Carlos E. Restrepo presidente de Colombia para el período 1910-1914 consolidó una élite política y comercial antioqueña gestada en el siglo XX en la que participó la familia Escobar Restrepo. Sus capitales fueron invertidos en empresas de interés público, entre ellas la Compañía de Instalaciones Eléctricas, el Ferrocarril de Antioquia, la Compañía Antioqueña de Transportes, la Sociedad San Vicente de Paúl o el Hospital San Vicente de Paúl. Dentro de sus socios comerciales en el exterior se encontró a la firma Max Osterrieth y Co. de Amberes, Bélgica.

Una alianza matrimonial celebrada el 8 de mayo de 1843 entre Raúl Escobar Restrepo y Ángela Villegas Mejía, hija de Alberto Villegas y Clotilde Mejía, es ejemplo de que los negocios unen familias y la economía es primero que el Estado, aunque este se creará para proteger al mercado. Se establece la familia católica como nodo de la representación política antioqueña.

---

[2] En el Archivo Histórico de Medellín, se revisó el Fondo Documental Concejo de Medellín, sección siglo XX, y de este se revisaron varias actas. Se realizaron mapas de familia, intereses públicos y negocios privados usando el software Atlas. ti. Para la contrastación de las actas del Concejo, se acudió al trabajo de Botero (2003).

La colonización antioqueña, realizada por la élite de Medellín, permitirá la ocupación y poblamiento de extensos territorios hacia el occidente de Antioquia. El ferrocarril será la obra magna que permitirá que las tierras dejen de ser baldías y se conviertan en productivas mediante la producción y comercialización de café, oro y la ganadería.

La familia Echavarría Isaza, de origen colonial, español, fue reconocida especialmente en el siglo XIX por Rudesindo Echavarría Isaza, pionero de la comercialización textil en Antioquia. Pero no solo el comercio y la industria llamaron la atención de esta familia, quienes fueron reconocidos por obras filantrópicas como la creación de la Sociedad San Vicente de Paúl y la Escuela de Artes y Oficios. Alejandro Echavarría Isaza, hijo de Rudensindo Echavarría Isaza, fue uno de los fundadores de la empresa de energía eléctrica de Medellín y de la industria textil conocida como Coltejer.

La familia Echavarría Isaza logró diversificar sus inversiones, y se convirtió en un emporio banquero al asociarse con familias tales como Mejía, Escobar, Ospina, Vásquez, Uribe, Santamaría, Ospina, Villa, Vélez, entre otras. El Banco Popular, Banco del Comercio, Banco de los Mineros, Banco de Antioquia, Banco de Medellín o el Banco Republicano. El capital también fue invertido en propiedad raíz. El mercado de tierra urbana en la ciudad de Medellín incentivó la participación de estas familias en la política y el urbanismo. Razón tiene Lasalle de expresar que "los banqueros son un fragmento de Constitución" (Lassalle, 1931, p. 40).

Del mismo modo, los Mejía fueron reconocidos por la empresa de colonización antioqueña que consistió en la construcción de carreteras para viabilizar la explotación de tierras baldías. La Central Antioqueña, para recaudar deudas públicas, fue una buena estrategia de capitalización que posibilitaba la ocupación de territorios y la viabilidad de la comunicación a través de compañías de telefonía y transporte. La inversión se diversificó aún más con la incursión de bancos con otras familias que conformaban una élite local.

La familia Restrepo, de origen asturiano, dejó huella en la construcción de una territorialidad de élite en Medellín que dominó a Antioquia, se expandió hacia Caldas, obtuvo una posición privilegiada en el Caribe y dirigió

la política con representantes notables en la presidencia de la República y en el Congreso. El sistema de alianzas entre Nicanor Restrepo R. y Cía; Lalinde Escobar y Cía, y L. Mejía y Cía permitió la acumulación de capitales para construir bancos nacionales que sirvieron para capitalizar al Estado con rentas e impuestos como la valorización, además de la colonización hacia Caldas. Entre los Restrepo son reconocidos especialmente: Carlos E. Restrepo, Gonzalo Restrepo y Nicanor Restrepo Santamaría.

La familia Rodríguez construyó una memoria urbana a partir de la fotografía de Melitón Rodríguez. De esta familia, en 1913, se destacó el matemático, político y banquero Jorge Rodríguez Lalinde con la propuesta urbana denominada: "Medellín Futuro" junto con un plano topográfico financiado por la Sociedad de Mejoras Públicas, la cual surgió en 1899 en la oficina de Carlos E. Restrepo. En 1910 se fundó el Instituto de Artes de Medellín y en 1926 se inicia la construcción del Palacio de Bellas Artes. Las élites de Medellín de los primeros años del siglo XX dejaron un legado urbanístico destacable.

En la modernización del Estado, la Ley 25 de 1921, que reglamentaba el impuesto de valorización, posibilitó aumentar la renta pública y un catastro municipal que consistía básicamente en un inventario o censo de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares con la finalidad de ser identificados física, económica y jurídicamente (Ley 25, 1921).

En los años cincuenta la reputación de la élite económica y política antioqueña fue cambiando y con ello la evasión de pagar impuestos por parte de la sociedad. Comenzó a circular entre los ciudadanos la idea de que los recursos públicos se dilapidaban y que los impuestos, tales como valorización e industria y comercio, se usaban en el pago de salarios para algunos funcionarios de la administración municipal que no se ocupaban de su rol en la misión de mejorar la vida de la sociedad mediante la política. En este período creció la deuda pública nacional e internacional y preocupaba la división de poderes entre el legislativo y ejecutivo. Los alcaldes no toleraban el control político del Concejo y pedían la no injerencia en el poder ejecutivo (Betancur, 1949).

Las élites tradicionales de Medellín expandieron sus capitales hacia el Caribe y Caldas, lo que provocó la ampliación de la colonización antioqueña. Esta fue posible gracias a la extracción minera, el impulso de bancos y el comercio exterior. La acumulación y circulación de capitales posibilitó la urbanización de Medellín, que luego se convirtió en imaginario del progreso nacional representado en algunos presidentes de Colombia en la hegemonía conservadora, quienes expandieron sus capitales privados y los intereses públicos de Antioquia en el orbe nacional.

El crecimiento económico y urbanístico de Medellín y su expansión hacia Antioquia y Caldas se dio de modo continuo. En la urbanización de la ciudad, en el año 1951, la alcaldía municipal asumió la responsabilidad de un sistema eléctrico y de un acueducto urbano, cuando era alcalde el señor José María Bernal. Estas obras se caracterizaron por su interés público para la industrialización del país y para el mejoramiento de los barrios de Medellín, "ciudad-futuro" como la presentaban los políticos de la época (Bernal, 1951).

En estas obras participó la que se denominó junta de Empresas Públicas Municipales, que dio origen a las Empresas Públicas de Medellín (EPM) en 1955 como "establecimiento público autónomo encargado de la prestación de los servicios municipales de energía eléctrica, telefonía, acueducto y alcantarillado" (Concejo de Medellín. Acuerdo no. 58 de 1955), y se autorizó que prestaran luego sus servicios al resto del país. Los miembros de esta empresa eran representantes de la banca, la industria, el comercio y, por supuesto, de la alianza familiar que conformó la élite antioqueña de la que se hizo alusión anteriormente. El acuerdo de creación de las empresas públicas le otorgaba al alcalde de la ciudad la potestad de nombrar al gerente de EPM (Alcaldía de Medellín, 1955). EPM se constituyó en símbolo de eficiencia y eficacia administrativa que enlazaba al interés privado con el interés público.

Estos aspectos históricos permiten comprender las dinámicas propias de las regiones, particularmente Antioquia. Conviene ahora identificar cómo ha sido la lógica de descentralización y su impacto en la ciudad de Medellín.

2. La descentralización municipal en los discursos[3] de los alcaldes de Medellín 1951-1991

En los años ochenta la demanda de derechos urbanos aumentó. La administración municipal tuvo que enfrentar la diáspora migratoria de campesinos hacia la ciudad por motivos de la violencia rural, lo que generó un déficit habitacional y el crecimiento de la urbe en sus bordes. Como resultado, se creó el Comité de Obras Públicas (1979) que consistía en una alianza entre EPM, Empresas Varias, el Departamento de Planeación y Valorización y La Secretaría de Obras Públicas de la Alcaldía de Medellín. El propósito era ampliar los servicios de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y telefonía. El progreso municipal debía enfrentar los problemas de movilidad y conexión de los barrios populares de Medellín con la construcción de un metro urbano y un sistema de buses eléctricos que alimentaran el sistema masivo de transporte.

La ciudad amplió la cobertura en salud para los sectores más vulnerables, por lo cual se potenciaron varias instituciones como el Hospital General de Medellín o el Hospital San Vicente de Paúl, además se trabajó en el mejoramiento de unidades de salud en los barrios, denominadas Unidades Intermedias Hospitalarias.

Otro problema de la época era el orden público que dependía de la nación. En consecuencia, la administración municipal ofrecía su cooperación con la Policía Nacional y el Ejército Nacional y llamaban a la buena voluntad de los ciudadanos para cooperar con la seguridad del Estado.

Los discursos sobre descentralización y desconcentración de funciones administrativas estaban inspirados en el adelanto de empresas locales y obras públicas. El alcalde de Medellín, Jorge Valencia Jaramillo (1979),

---

[3] Los discursos de los alcaldes se encuentran en el Archivo Histórico de Medellín, Colombia. Fondo Alcaldía, sección despacho del alcalde, varias cajas, tomos, legajos y folios (Betancur, 1949; Bernal, 1951; Valencia, 1980; Peláez, 1985). También la información del Concejo se encuentra en el Archivo Histórico de Medellín, Fondo Concejo de Medellín, sección siglo XX, se revisaron acuerdos y actas municipales, varias cajas y tomos.

decía que la descentralización era un paso necesario para la racionalización económica y social en lo regional, y particularmente del municipio. Sostenía que un opositor para este propósito era el centralismo en el país y profería la necesidad de eliminar los departamentos, dejar como unidad de planeación administrativa a los municipios y el desarrollo de áreas metropolitanas.

En este camino rumbo a la descentralización, la organización catastral y el estatuto de valorización fueron claves para el financiamiento de obras como el mejoramiento vial de la comuna El Poblado[4], el Plan Medellín para dotar de parques de recreación a los barrios populares y la rehabilitación de vivienda en los 37 barrios de escasos recursos de la comuna Nororiental[5]. Las obras fueron realizadas por las EPM y contó con la asesoría de la Universidad Nacional de Colombia.

EPM se convirtió en la principal aliada para sumar esfuerzos, racionalizar recursos y lograr resultados para la planeación territorial. Para la eficiencia fiscal del municipio fue fundamental el establecimiento de una alianza público-privada entre el municipio de Medellín y un conglomerado de empresas antioqueñas. En 1979 algunas empresas cedieron acciones al municipio de Medellín: Fundación Coltejer, Corporación Social Coltabaco, Fundación Suramericana, Cementos Argos S.A., Cristalería Peldar S.A., Fabricato, Tejidos El Condor S.A., Fundación La Orquídea de Enka Colombia, Fundación Corporación Financiera Nacional, Cementos el Cairo S.A., Compañía Nacional de Chocolates S.A., Bavaria S.A., Compañía de Empaques S.A., Mármoles y Cementos del Nare S.A., Cementos Blanco de Colombia, Industrias Alimenticias Noel, Cervecería Unión S.A. o Gaseosas Posada Tobón S.A.

La infraestructura de las vías para comunicar a la ciudad contradecía los programas antipolución, debido a los ingentes problemas de contaminación del medio ambiente. La única solución fue la construcción del tren urbano.

---

4 Considerado en la época como la mejor zona para proyectar el crecimiento de la vivienda en la ciudad.

5 La rehabilitación de vivienda consistió en dotar a cinco mil domicilios (5000) ubicados en la "periferia urbana" de agua, luz y alcantarillado.

El crecimiento de la ciudad y la dificultad para hacerle frente a la demanda social de servicios urbanos como acueducto, alcantarillado, vivienda o energía eléctrica, preocupaba al alcalde Jorge Valencia Jaramillo, quien en sus discursos solicitaba una reforma constitucional al régimen administrativo municipal y departamental.

El alcalde reclamaba que el municipio fuera el que recaudara el capital derivado de los impuestos a personas naturales y jurídicas, y que luego el municipio realizara la transferencia de un porcentaje a la nación. Para ese momento, el 63% de los impuestos se le transfería a la nación y tan solo el 37% iba al departamento y al municipio. Para Jorge Valencia Jaramillo, la centralización política dejaba sin capacidad administrativa al departamento y al municipio. Exigía justicia en la repartición de los impuestos porque solo así el municipio dejaría su papel de "mendigo de la nación"; situación que se hacía más difícil cuando el aumento de la inflación no correspondía con el incremento de las rentas, lo que afectaba su capacidad de inversión.

El discurso político sobre la descentralización administrativa giraba en torno a políticas fiscales, crédito e inversión municipal. Medellín, ante los problemas de crecimiento urbano y movilidad, tenía como proyección la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá o tren metropolitano, además de la red de semaforización. Se gestionaron las obras con las empresas extranjeras *Philips* y la firma inglesa *Mott, Hay and Anderson*. La ejecución de estas obras exigía la autonomía fiscal y administrativa para acceder fácilmente a créditos internacionales; situación que requería de mecanismos jurídicos, financieros y constitucionales con una concepción regional y la comprensión de la geo-economía del país.

La descentralización en materia de política de seguridad fue solicitada por el poder ejecutivo de Medellín, fundamentada en la cooperación con el Estatuto de Seguridad (Decreto legislativo 1973, 1978). El estado de sitio justificaba la creación de grupos de autoprotección conformados por ciudadanos voluntarios que apoyaran a las fuerzas del Estado (Valencia, 1980). El monopolio de la fuerza por parte del Estado se fue perdiendo en Medellín.

Entre 1980 y 1985 la palabra más usada para describir este período fue la de "crisis", determinada por un fallo en el sistema capitalista caracterizado por recesión económica y disminución de la capacidad industrial.

La violencia política vista en la ruralidad a lo largo del siglo XX llevó a desplazamientos rurales hacia la ciudad, lo que tuvo un impacto en la urbanización de sus laderas. Este desplazamiento se denominó periurbanización y violencia urbana, caracterizado por la vulneración de derechos relacionados con los servicios públicos: agua, luz, alcantarillado. A este proceso de periurbanización, la administración municipal lo denominó crecimiento de asentamientos subnormales en las vertientes del Valle de Aburrá. A las unidades básicas domiciliarias se les denominó tugurios y a algunos de sus habitantes se les señaló como subversivos, generadores de desorden y causantes de delincuencia común.

Miembros del directorio del Partido Liberal como Bernardo Guerra, Bertulio Ocampo, Jaime Henríquez Gallo y Héctor Abad Gómez le reclamaban al gobierno nacional obligaciones financieras para el funcionamiento del Hospital Universitario San Vicente de Paúl y el acceso al agua potable de la población que se encontraba en las laderas de la ciudad (Directorio Liberal, 1985). Otras reclamaciones estuvieron centradas en el diseño de una política social y que el metro se edificara primordialmente para beneficiar a los más vulnerables, ubicados en los barrios populares de las comunas 1 y 2 al norte de la ciudad, y hacia el occidente en los barrios Las Independencias en la comuna San Javier. La realización de un metro-columpio (metro colgante) para acceder a las laderas de Medellín, mediante el sistema masivo de transporte, fue la respuesta a esta situación (Peláez, 1985).

Las obras públicas eran símbolo de buena administración pública. Tres fueron los pilares de la administración municipal de 1982-1984, representada en Pedro Pablo Peláez González: programa de mejoramiento urbano de las comunas populares, pavimentación de las calles y el desarrollo de un tren metropolitano. El gerente nombrado para este cometido fue Diego Londoño White. Los White fueron personas destacadas a principios del siglo XX con dos proyectos íconos de Antioquia: el ferrocarril y la carretera al mar. La obra de mayor interés para este período fue la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá que contó con la cooperación financiera de Alemania y España. Se constituyó en la licitación de mayor valor económico en 1983.

EPM tuvo un papel preponderante en la pavimentación de las calles, ampliación de la cobertura de los servicios básicos domiciliarios y el diseño

de un cinturón verde que limitara la expansión hacia la periferia de la ciudad. Las políticas de descentralización administrativa y de autonomía regional propuestas en 1985 se hicieron con el paradigma de la eficiencia y eficacia de la administración pública; las leyes de mercado serían en ese momento las que definirían el futuro de los municipios.

Las aspiraciones populares de los alcaldes se materializarían en el Acto legislativo 1 de 1986, y se daría lugar a políticas de autonomía regional y mayor participación política y territorial del municipio (Acto legislativo 1, 1986). La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) asesoró al municipio en 1985 acerca de lo que sería una reforma administrativa que posibilitara la planeación y jerarquización del gasto público. Un plan de inversiones definiría la relación de costo-beneficio de los programas de las secretarías de la Alcaldía de Medellín. Los criterios para la administración no se fundamentaron en los derechos urbanos, sino en cuestiones financieras. Hacia delante pensar el modelo de ciudad se centró en una vocación productiva y en una política de vivienda impulsadas por el sector privado.

Los discursos de los alcaldes en este período se enfocaron en temas económicos, urbanos, sociales, de seguridad, movilidad, acceso a bienes y servicios básicos, mediados por políticas centralistas que dificultaban administrativa y políticamente la versatilidad en la toma de decisiones. En la década de los ochenta los planes de desarrollo permitirán una priorización de necesidades y la focalización de recursos para el avance territorial.

3. La política de descentralización en los planes de desarrollo nacional 1983-1991[6]

Tal como denunciaban los alcaldes de Medellín en los años ochenta, el centralismo dejaba a los municipios sin capacidad de gestión. Desde Núñez y Caro, el Estado era un enorme ser que aglutinaba todas las políticas públicas

[6] Para este apartado se compararon los planes de desarrollo de Belisario Betancur, Virgilio Barco y César Gaviria (Presidencia de la República de Colombia, 1983-1986).

(salud, educación, desarrollo, seguridad, entre otros) y el municipio era un diminuto ser que solicitaba delegación de funciones y recursos para su ejecución (figura 1).

Figura 1. Estado central y el municipio

Fuente: Presidencia de la República de Colombia, 1990-1994, p. 509.

En la primera década de los años ochenta, muchos fueron los problemas del país. En parte la crisis económica mundial se vio reflejada en la inflación que afectó los precios internacionales del café, y en el ámbito nacional aumentaron los precios de la canasta familiar. El desempleo hizo que la población perdiera la confianza en las instituciones al no garantizar sus condiciones de vida digna. Personas que habían migrado del campo a la ciudad buscando oportunidades, no encontraron empleo y para resolver su problema de vivienda urbanizaron los bordes de la ciudad por la carencia de terrenos urbanizables. La economía subterránea entró en auge como alternativa de algunas personas desempleadas y la inseguridad ciudadana aumentó, lo que puso en evidencia la lentitud de la justicia. Narcotráfico, secuestro, terrorismo, contrabando, actividades clandestinas y la corrupción administrativa pusieron de manifiesto la necesidad de reformar el Estado.

Tabla 2. Planes de Desarrollo Nacional 1983-1994

Años	Presidente	Nombre Plan de Desarrollo	Énfasis
1983-1986	Belisario Betancur	Cambio con equidad	Ahorro público, desarrollo equitativo, social y económico de las regiones del país, paz con amnistía
1986-1990	Virgilio Barco	Un cambio social	Cambio con compromiso social (austeridad). Política económica: política fiscal, reforma tributaria (Ley 75 de 1986) y política macroeconómica que acabara con la dependencia del café para diversificar el mercado interno
1990 1994	César Gaviria	La revolución pacífica	Apertura económica denominada "Plan de desarrollo con impacto global" a través de una política de Estado que protegiera al mercado y eliminara la protección del Estado al ciudadano

Fuente: Elaboración propia.

Belisario Betancur diseñó, para el período 1983-1986, un ambicioso plan de descentralización política, administrativa, fiscal y territorial en el marco del plan de desarrollo: Cambio con equidad. Proponía un ordenamiento del cambio social que posibilitara acciones como: 1) reactivación económica; 2) el aumento del ahorro público; 3) desarrollo equitativo, social y económico de las regiones del país, y 4) la paz a través de la amnistía (Ley 35, 1982).

El desarrollo territorial sería alcanzado con la planeación regional; las políticas de descentralización permitirían dotar a los municipios de recursos técnicos y mecanismos legales para reglamentar sus propias dinámicas de crecimiento. La descentralización institucional posibilitaría mayor eficiencia del Estado, por medio de la creación de institutos descentralizados y apertu-

ra de seccionales en los municipios que dieran orden a la vida urbana. Los gobiernos municipales participarían de la administración del Estado a través de oficinas de planeación y de obras municipales. Una de las principales intervenciones del Estado en el municipio de Medellín era la puesta en marcha de un metro que fomentara el transporte público colectivo. Los municipios debían participar además en el mejoramiento de la calidad del servicio de acueducto y alcantarillado. Otra de las acciones del estado central en los municipios era el impulso de una política de vivienda gestionada desde el Banco Central Hipotecario (BCH) y el Fondo Nacional del Ahorro (FNA).

La democracia dependía de la ejecución de políticas públicas con rostro social; la democratización de la vivienda fue una de las principales respuestas a las demandas urbanas, a partir del diseño de estrategias locales, tales como cajas de vivienda municipales y cajas de vivienda popular para la promoción de la vivienda popular y el fomento de la autoconstrucción, con el programa denominado Plan Terrazas. La política social dependía de la delegación de funciones en materia de salud y educación para ampliar su calidad y cobertura.

La descentralización fiscal era pertinente y estimulada en el plan de desarrollo titulado Cambio con equidad. El fortalecimiento de los fiscos departamentales y municipales se daría especialmente para contribuir al mejoramiento territorial de zonas urbanas marginadas y en las fronteras del país. El mejoramiento de bancos de tierras, el fortalecimiento del sector agropecuario, el estímulo a las zonas francas para atraer la inversión extranjera e impactar los parques industriales eran una promesa nacional. Los campesinos sin tierras, arrendatarios o pequeños agricultores se verían beneficiados e incluidos con un sistema de crédito compuesto por la Caja Agraria y el Instituto de Crédito Territorial.

La política de paz era necesaria para que el desarrollo territorial se hiciera realidad, así que la ley de amnistía (Ley 35, 1982) y una política de prevención del delito requería de la modernización del Estado con innovadores sistemas de investigación criminal, lo que requería que Medicina Legal tuviese un sistema descentralizado en los departamentos y municipios.

Para el período político comprendido entre 1986-1990 fue elegido Virgilio Barco como presidente, quien debió responder a las demandas de los municipios. La nación se encontraba afectada por la inflación reflejada en la situación de pobreza nacional. Para atender esta situación, el presidente hacía alusión a un cambio social con el que nombró a su plan de desarrollo nacional, en el que comprometía a toda la ciudadanía en el mejoramiento de las condiciones de vida. La estrategia del gobierno nacional fue considerar una política fiscal, una reforma tributaria (Ley 75 de 1986) y una política macroeconómica "prudente". Los ciudadanos de menores ingresos no pagarían impuestos (salario mínimo menor a $114.000) y serían las personas de mayores ingresos quienes asumirían la capitalización del Estado.

La política macroeconómica se basó en la necesidad de acabar con la dependencia del café, hacer un buen manejo de la deuda externa y la política de importaciones debía ser austera, basada en principios de eficiencia y eficacia. No obstante, el progreso se pensó dependiente de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La racionalización era el discurso del gasto público; pero el desarrollo se planeaba con una política de crédito externo que podía afectar a largo plazo la microeconomía y la macroeconomía del país.

La reforma política considerada en el plan señalaba lo cardinal que era el poder político para redistribuir la riqueza y la propiedad privada. Con este propósito se crearon las políticas de descentralización establecidas en el Estatuto de descentralización en beneficio de los municipios (Decreto ley 077,1987). La descentralización debía ser política, administrativa y fiscal. Se requería de mecanismos operativos para la descentralización donde fue clave la ESAP en el diseño de instrumentos para fortalecer las capacidades de gestión administrativa de las entidades territoriales. El crédito era la piedra angular de la planeación municipal en donde el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano (FFDU) sería relevante. El gasto público debía dirigirse a las regiones, pero el impuesto sobre el valor añadido (IVA) debía ser transferido a los municipios. Este tributo que grava el consumo aumentó el precio de los productos de la canasta familiar. La inflación más el IVA se convirtieron en cargas económicas cada vez más pesadas para los ciudadanos.

En los albores de los años noventa es elegido César Gaviria para gobernar entre 1990 y 1994, con el plan de desarrollo titulado: La revolución pacífica. La situación del país se caracterizaba por el impacto del centralismo desde finales del siglo XIX, que afectaba la débil capacidad técnica e institucional de los entes territoriales; situación que era evidente en la pobreza y las necesidades básicas insatisfechas. César Gaviria se refería al agotamiento del modelo económico proteccionista y de la necesidad de salir de un país subdesarrollado con "la tolda protectora del Estado".

La revolución pacífica estaba dirigida para acabar con la protección del Estado a los ciudadanos y exigía un nuevo modelo institucional en el que el Estado protegiera al mercado con la promesa de luego recibir grandes aportes monetarios. La reforma estuvo especialmente dirigida hacia lo económico, a diferencia de la perspectiva social que se pensó en los años ochenta para auxiliar a la población de la crisis económica internacional.

César Gaviria imaginaba un plan de desarrollo con "impacto global" en el que la perspectiva macroeconómica era incuestionable. Un país con ventajas competitivas en el exterior, y donde los capitales se invirtieran en obras de infraestructura física, requería de una política de descentralización administrativa y fiscal que impulsara posteriormente la descentralización política y territorial. El ajuste institucional era prioritario para dirigir el gasto público y la deuda nacional. El Estado tendría el rol de hacer los lineamientos de política pública que luego a los departamentos y municipios les correspondía implementar. La banca oficial requería privatizarse para la promoción de la competencia en el sector y de un mercado financiero. La apertura comercial estaba dirigida al crecimiento económico, por lo que la inversión en ciencia y tecnología apuntaba a las ventajas competitivas en el mercado nacional e internacional.

La política social del país dependía de la administración de los municipios, que debían encargarse de las políticas del medio ambiente, educación, salud, vivienda, garantía del agua potable, ordenamiento físico-espacial o infraestructura social. Para dar cumplimiento a la delegación de funciones se necesitaba transferir recursos del orden nacional hacia los municipios. Los departamentos tenían que encargarse de hacer efectivas las obras públicas que superaran el nivel local y tuvieran un impacto en lo nacional.

La función fiscal era la pieza básica de la descentralización para direccionar los recursos del Estado y así dar cumplimiento a las políticas. El crédito se convirtió en la medida principal para el financiamiento de los territorios, además de la cofinanciación de obras públicas entre el estado nacional, departamental y local. Los niveles estatales debían coordinarse en la ejecución del presupuesto. El nivel municipal asimismo tendría recursos devenidos de los impuestos locales, como el impuesto predial, el de velar por el saneamiento urbano y de dotar de agua potable a los territorios urbanos y rurales de su jurisdicción. El liderazgo de esa tarea en Medellín correspondía a EPM. Las transferencias se usarían en educación, salud y estarían especialmente dirigidas a la población de menos recursos económicos. Se constituyó además un Fondo Nacional de Regalías (FNR) para ser redistribuidas a los municipios. Las regalías eran recursos económicos recibidos de la minería para la ejecución de grandes proyectos regionales.

Si bien la descentralización se consignó en la Constitución Política de Colombia de 1991, la apertura económica hizo que esta estuviera al servicio del mercado, en contravía de los principios del Estado social de derecho. En la realidad se configuró un Estado de mercado.

Tabla 3. La concepción de la política de descentralización

Descentralización	Belisario Betancur (1983-1986)	Virgilio Barco (1986-1990)	César Gaviria (1990-1994)
Política	1	1	0
Administrativa	1	1	0
Fiscal	1	1	1
Territorial	1	0	0
Total	4	3	1

Fuente: Creación propia a partir de los planes de desarrollo nacionales 1983-1994.

En la tabla 3, la mayor puntuación, en relación con el alcance de la descentralización, la tiene Belisario Betancur, quien concibió la idea desde una perspectiva política, administrativa, fiscal y territorial. En contraste con

la de Virgilio Barco que no la dimensionaba territorialmente y la de César Gaviria que la reduce a un asunto fiscal.

La descentralización se diseñó de modo integral en 1983 por Belisario Betancur. Las dimensiones política, administrativa, fiscal y territorial tenían una sinergia que impactaría en el bienestar social. Virgilio Barco consideró que primero debía avanzar en la descentralización política, administrativa y fiscal para poder pensar en una administración territorial liderada por los municipios; la política fiscal dependía de la recaudación del IVA. César Gaviria era el presidente de Colombia cuando se promulgó la carta constitucional de 1991 que garantizaba la descentralización; pero el plan de desarrollo evidenciaba que la apertura económica sería la que orientaría al país hacia una política de mercado con perspectiva global. El mercado tenía la función de garantizar el cambio social o solucionar todas las problemáticas urbanas. Según el presidente Gaviria, daría origen al Estado social de derecho porque la crisis del país obedecía a la visión protectora del Estado, como si se hubiera alcanzado un Estado de bienestar, y que esto hubiera redundado en la crisis económica de los ochenta.

La descentralización de 1990 a 1994 no fue planeada territorial ni administrativa, ni mucho menos políticamente. Todo se centró en una perspectiva fiscal en la que a los municipios les correspondía capitalizarse con créditos y recibir regalías de la legitimación de una política nacional que defendía la economía extractivista. ¿Cómo impactaría toda esta situación en los ámbitos regionales, particularmente, en la ciudad de Medellín?

4. La política de descentralización en Medellín a partir de la CP91

Según la Organización de Naciones Unidas, América Latina tiene una proyección de crecimiento mayor a la de otras áreas del mundo[7]. El crecimiento

[7] Para ver la tendencia de crecimiento urbano por áreas del mundo leer el siguiente link de la Organización de Naciones Unidas https://population.un.org/wpp/Graphs/DemographicProfiles/Line/931

de las ciudades en Colombia se ha caracterizado por la periurbanización, pues rápidamente se ocupan las áreas del perímetro de las ciudades, sobre todo por población en condiciones precarias. Esta situación ha desbordado la capacidad de acción de las instancias de planificación, debido a que gran parte de las viviendas se han construido en zonas no aptas para la construcción, sea porque corresponden a zonas de alto riesgo de deslizamiento de suelos, sea porque hacen parte de áreas de reserva y protección ambiental (ONU-Hábitat, 2019).

Para los municipios ha sido difícil ofrecer políticas sociales comprometidas con los derechos consignados en la carta constitucional de 1991 a través de la política de descentralización.

La Plataforma Urbana y de Ciudades de América Latina y el Caribe propone en el mediano y largo plazo un conjunto de indicadores urbanos, que incluye los cuantitativos, para dar a conocer la situación de las ciudades y zonas urbanas de la región. Esta plataforma observa una carencia de datos urbanos de calidad principalmente de los asentamientos informales y precarios. Se ha diseñado el Índice de Prosperidad Urbana (CPI, por sus siglas en inglés), para hacer seguimiento al impacto de las políticas urbanísticas. Una tendencia en las ciudades de América Latina y el Caribe es que mientras la riqueza aumenta, la desigualdad hace lo mismo. En consecuencia, la reducción de la pobreza será sostenible si se avanza en la lucha contra la desigualdad.

La política de descentralización marcó la guía urbanística en Colombia. La descentralización territorial se fortaleció con herramientas de planeación generadas en la promulgación de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152, 1994) y la Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388, 1998), por la que se modificó la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991.

ONU-Hábitat y la CAF-Banco de Desarrollo de América Latina advirtieron que en Medellín los ingresos de los más ricos crecían exponencialmente con respecto a los más pobres:

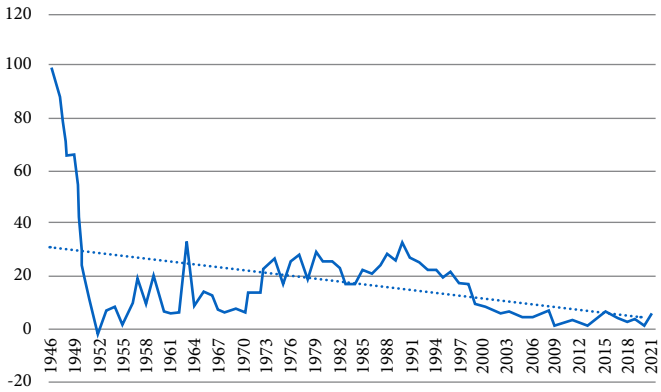
- **1991-2002:** el 10 % más rico percibió ingresos seis veces mayores que el 10% más pobre.

- **2002-2005:** los pobres mejoraron sus ingresos (47%), en comparación con los ricos, cuyos ingresos crecieron en 26%.
- **2005-2010:** la tendencia positiva se revirtió de nuevo. El ingreso del decil más pobre se contrajo a 6%, mientras que el de los más ricos creció en un 36%. La ciudad registró el crecimiento más desigual en el país. El Gini aumentó en un 20% (2002 y 2010). La inequidad se traduce de la misma forma en el acceso desigual al agua (2014, p. 136).

Medellín es reconocida mundialmente como una de las ciudades con mayor desigualdad. En un estudio de ONU-Hábitat, Medellín presenta variaciones del ingreso por deciles en diferentes períodos (1990-2010), lo cual evidencia que los ingresos de los más ricos incrementan con respecto a los ingresos de los más pobres. Entre el 2000 y el 2010, el decil más pobre redujo sus ingresos del 42% al 13%.

El Banco de la República revela que la variación de la inflación en Colombia de 1946 a 2021 fue a la baja, en cumplimiento con uno de los pilares del Gobierno. Los momentos de mayor crecimiento se dieron en 1946, después de la Segunda Guerra Mundial, y en la década de los ochenta, la que fue regulándose con las políticas macroeconómicas y microeconómicas posteriores a 1991 (Banco de la República de Colombia, 2022).

Figura 2. Inflación 1946-2021



Fuente: Creación propia con información del Banco de la República de Colombia (2022).

Pese a los manejos económicos del país a treinta años de la CP91, la población siente que su calidad de vida no mejora en Medellín. El Informe de Calidad de Vida "Medellín Cómo Vamos", indica una situación crítica al gobierno de ciudad. En 2006 la percepción de bienestar era de 85% y en 2019 la percepción fue de 67%.

Entre 2010 y 2020, se evidencia que la desigualdad, analizada mediante el coeficiente de Gini, permanece constante con un resultado de 0.53, la cifra más alta en el año 2010, y 0.46, la más baja en el 2017. De acuerdo con el DANE, el coeficiente Gini de Colombia es 0.539, cifra similar a la presentada por Medellín. Colombia es el segundo país más desigual en América Latina superado por Brasil. Según el Banco Mundial, preocupa que es un indicador persistente en la historia nacional que exhibe una lógica intergeneracional de la pobreza. Con la pandemia de COVID-19, el coeficiente Gini aumentó a 0.54, lo cual indica que alrededor de 3.6 millones de personas más fueron arrastradas a la pobreza (Medellín Cómo Vamos, 2020).

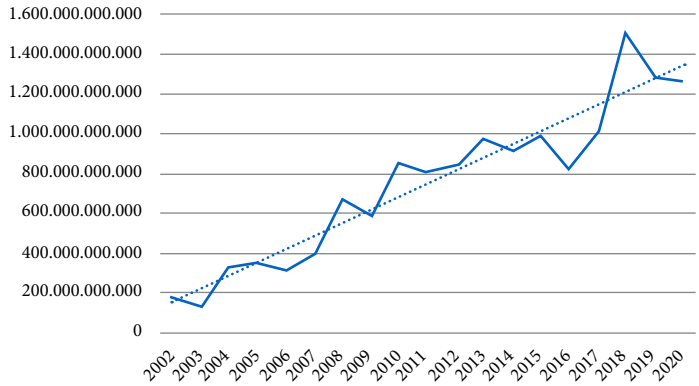
Un panorama general de la gestión desde 1991 es la dependencia de Medellín a EPM. El nacimiento en 1955 de una empresa generadora de energía eléctrica, que tuvo su origen en la alianza de las familias de élite regional en los años veinte, que invirtieron sus capitales en el urbanismo de la ciudad: empresas de acueducto, alcantarillado, energía y teléfonos se fusionaron en el Acuerdo 58 del Concejo de Medellín. Desde 1983 EPM ha sido reconocida por el fortalecimiento fiscal que le brinda a la ciudad, lo que viabiliza la descentralización político-administrativa. No solo transfiere dinero a Medellín, sino a otros municipios y a la nación. De 2017 a 2021 los impuestos a la nación han sido superiores a $800.000.000, por lo cual se constituyó en el segundo mayor contribuyente después de Ecopetrol.

Desde 1955 EPM transfiere capitales al municipio de Medellín para ser invertidos en necesidades colectivas (Acuerdo 58 de 1955, Concejo de Medellín). Las transferencias hacen parte del presupuesto del municipio, que luego son destinadas a las distintas políticas públicas municipales (Sinpro, 2020).

El 30% de las utilidades de la empresa son transferidas al municipio, además de los excedentes extraordinarios para inversiones de utilidad pública autorizadas por el Acuerdo 69 de 1997. Los alcaldes Alonso Salazar,

Aníbal Gaviria y Federico Gutiérrez solicitaron transferencias adicionales y extraordinarias al municipio. Aníbal Gaviria, por ejemplo, lideró la venta de la mitad de UNE-EPM Telecomunicaciones S.A., para el proyecto Parques del Río Medellín. Fue una decisión cuestionada por quienes consideran que UNE, como EPM, debía seguir siendo completamente pública.

Figura 3. Transferencias de EPM para Medellín



Fuente: Creación propia con información del Sinpro, 2020.

Señala la veeduría ciudadana Todos por Medellín (2021) que el grupo EPM entró en una política de endeudamiento para el período 2016-2020, justificada en el proyecto hidroeléctrico de importancia nacional, Hidroituango. Esta veeduría se crea con el ánimo de defender a EPM, y contribuir a salvaguardar el patrimonio y los recursos públicos de los antioqueños.

Los estados financieros de EPM[8] indican incremento del patrimonio a la par de un endeudamiento con varios bancos: HSBC, BNP Paribas, FINDETER y el Banco Popular, una entidad nacional.

[8] Estados financieros EPM (2021). https://www.epm.com.co/site/Portals/6/documentos/EstadosFinancierosMensualesMatriz/EPM%20estados%20financieros%20y%20notas%20Abril%202021%20mensuales%20firmados.pdf

Según la información del Sinpro EPM y UNE (2021) y la veeduría ciudadana, la empresa representa un capital simbólico, histórico, político y económico para Medellín. La descentralización fiscal ha representado que la empresa sea la inyección de capital que requiere el municipio para su autonomía; no obstante, se hace necesario preguntarse si la empresa y sus transferencias han contribuido al bienestar económico de la ciudad, tal y como se pensó la descentralización municipal en el marco de la CP91.

La desigualdad sigue siendo histórica en la ciudad, permanece la recepción de la diáspora migratoria rural que aumenta cada vez más los bordes de la ciudad, habitados en su mayoría por población vulnerable en condición de pobreza y marginalidad. EPM ha llegado a los territorios citadinos de mayor pobreza a garantizar los servicios públicos domiciliarios cuando el Estado no ha tenido presencia. La descentralización fiscal tal y como lo planeó César Gaviria en 1991 con la apertura económica ha tenido impacto, pues las transferencias son un hecho; aunque por ahora la pobreza no tiene solución: "La revolución pacífica" no mejoró las condiciones de vida de la población, para que fuera digna, a través de los derechos urbanos que la descentralización política y administrativa pensada en el Plan de Desarrollo de 1983-1986.

Se hace necesario considerar las cifras de pobreza monetaria de Medellín en comparación con la pobreza monetaria nacional. El DANE (2021) presentó los resultados de pobreza monetaria para el año 2020 en Colombia. Los datos muestran que en el país la incidencia de pobreza monetaria pasó de 35.7% en 2012 a 42.5% en 2020. En Medellín pasó de un 28.7% en 2012 a 3.9% en 2020. En cuanto a la autopercepción de pobreza, el 22% de la población de Medellín se considera pobre, la cifra más alta desde 2010 (Medellín Cómo Vamos, 2020).

En síntesis, se puede decir que el federalismo fiscal es un hecho cumplido, en la medida en que: 1) se asignan responsabilidades del gasto a los municipios, 2) se recaudan ingresos para el municipio, 3) se desarrolla un sistema de crédito, 4) se realizan transferencias y 5) se articulan los niveles territoriales del estado nacional, departamental y local. También la descentralización administrativa es evidente en el diseño de mecanismos constitucionales, legislativos y operativos en Colombia.

Consideraciones finales

El poder empresarial antioqueño en el marco del centralismo del país de 1886 a 1991 se reflejó en el incremento del patrimonio que resultó de gran valor para el urbanismo de la ciudad de Medellín. Las inversiones en el espacio urbano fueron el resultado de actividades económicas como la bonanza cafetera, la colonización de Caldas y el Caribe, la minería, la industria textil y de alimentos, la inversión en el sector financiero y en empresas de acueducto, alcantarillado y telefonía, que luego dieron origen a la empresa más simbólica de las élites antioqueñas: EPM.

La crisis económica de la década de los años ochenta, representada en un período inflacionario, demandó una política de descentralización territorial que comenzó a ser viable con la descentralización fiscal y administrativa. La política fiscal basada en un sistema de crédito para los municipios, sistema de transferencias e impuestos al ciudadano y a la propiedad privada materializó en Medellín infraestructura urbana, como el tren urbano (sistema metro), el sistema teleférico (metro cable) y distintos equipamientos de ciudad. La descentralización fiscal, no obstante, hizo que el municipio de Medellín fuera dependiente de las transferencias de EPM, la segunda empresa más grande del país después de Ecopetrol.

Se pensaba en 1986 que la elección democrática de los gobernadores y alcaldes fortalecería la autonomía territorial, mejoraría la gestión, estabilizaría las instituciones y proveería de recursos los programas de gobierno. De este modo, se superaba la elevada rotación de alcaldes y gobernadores y su reducido arraigo local, que generaba un clima desfavorable para la administración.

La descentralización territorial se pensó como una estrategia de gobierno para controlar la situación de violencia en el país, fortalecer los gobiernos locales y la consolidación de una democracia subnacional. En cumplimiento de la CP91 se procedió a reglamentar los artículos 356 y 357, los cuales establecen el derecho de las entidades territoriales a participar en las rentas de la nación. Se definió la distribución de recursos y competencias entre los niveles de gobierno en la Ley 60 de 1993.

El diseño de una política fiscal para la descentralización posibilitó el sistema de transferencias a departamentos y municipios, que le otorgó a los respectivos gobernantes mayor capacidad para cumplir con sus funciones y responder a las demandas de sus comunidades. Los departamentos y municipios colombianos reciben automáticamente cerca de la mitad de los ingresos corrientes de la nación, y tienen la responsabilidad básica de la provisión de los servicios sociales y de infraestructura local. Su papel en la reducción de la pobreza es fundamental.

Después de la descentralización motivada por la CP91, Medellín se ha caracterizado por querer no solo las transferencias del 30%, asignadas por ley, que EPM debe desembolsar, sino que se desea las transferencias extraordinarias, y como esto no ha sido suficiente, se ha vendido parte de las acciones de la empresa en el mercado. Además, la administración tiene una política de endeudamiento que causa desconfianza e inseguridad en las inversiones realizadas de carácter público y de proyección nacional, como el proyecto hidroeléctrico Hidroituango. Esta situación produce incertidumbre en las instituciones del Estado.

La descentralización se hizo palmaria con el pluralismo político, la desconcentración del poder con la elección popular de alcaldes y gobernadores, la creación de nuevos espacios de decisión electoral y el acercamiento del Gobierno a los ciudadanos; cuestión que ha permitido a los grupos sociales tradicionalmente excluidos acceder al poder local. Esto requiere veeduría ciudadana para poder evaluar la eficiencia y eficacia de la descentralización, que debe medirse no solo por indicadores de transferencias, sino por indicadores con perspectiva de derechos urbanos, según los criterios de la agenda urbana de ONU-Hábitat.

Resulta paradójico que mientras en diversos informes se destaca a la ciudad por su innovación, transporte público sostenible, las ventajas competitivas, entre otros, para el índice Gini en 2020 Medellín presenta el 0.52. Esto evidencia que, pese a la descentralización administrativa del Estado y la fuerza empresarial para el codesarrollo, Medellín no logra superar las expectativas de calidad de vida. La pobreza y la desigualdad persisten en una ciudad que ha llevado el liderazgo de las políticas de descentralización.

La descentralización territorial no se ha alcanzado, en la medida en que sus indicadores serían la garantía y goce de los derechos urbanos en el Estado social de derecho. Mientras Medellín siga teniendo cifras de desigualdad mayores o superiores a las que se presentan en toda América Latina, y que la pobreza monetaria sea de 32% de la población, no se puede decir que las transferencias de EPM hayan aportado a la descentralización territorial del municipio. La empresa se ha constituido en la "joya de la corona" por la que apuestan los candidatos elegidos popularmente para privatizarla y venderla, mientras tanto la administración de Daniel Quintero la ha convertido en una causa política con el supuesto de defenderla como patrimonio público de Medellín. Es un escenario propicio para el advenimiento de nuevas élites empresariales en el juego político local más allá de las élites tradicionales que contribuyeron al patrimonio socioeconómico de la ciudad. Este será el objeto de otra reflexión.

Referencias

Acto legislativo 1. (1968). https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1825156

Acto Legislativo 1. (1986). https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9440

Acto legislativo 1. (1986). https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9440

Alcaldía de Medellín. (1955). *Discursos del alcalde.* CO-AHM, Fondo alcaldía, sección despacho, tomo 84, folios 103-266) .

Alcaldía de Medellín. (1979). *Discursos del Alcalde.* CO-AHM, Fondo alcaldía, sección despacho, tomo 84, folios 103-266.

Banco de la República de Colombia. (2022). *Variación de la inflación en Colombia.* https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/inflacion-basica

Bernal, J. M. (1951). *Discursos del Alcalde.* Medellín: CO AHM, Fondo Alcaldía, Sección de despacho, Caja 4, Legajo 1, Folios 1-197.

Betancur, I. (1949). *Despacho del alcalde. Varias comunicaciones.* Medellín: CO AHM, Fondo Alcaldía, Sección de Despacho, Tomo 84, Folios 103-266.

Botero, F. (2003). *La industrialización en Antioquia: génesis y consolidación.* Hombre nuevo.

Cepal-Comisión Económica para América Latina y el Caribe y ONU-Hábitat. (octubre de 2018). *Propuesta de Plataforma Urbana y de Ciudades de América Latina y el Caribe.* https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44158/1/S1800953_es.pdf

Concejo de Medellín. (1917-1919). Actas del Concejo de Medellín. Medellín: CO AHM, Fondo Concejo de Medellín, Tomo 324, Folios 128v-154r.

Concejo de Medellín. (1929). Actas del Concejo. CO AHM, Fondo Concejo de Medellín, Tomo 324, Folios 128v-154r.

Concejo de Medellín. Acuerdo no. 58 de 1955. https://www.epm.com.co/site/Portals/5/documentos/InformacionRelevante/1.%20Creaci%C3%B3n%20de%20EPM.pdf

Congreso de la República. (1994). Ley 152. Imprenta Nacional. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=327

Congreso de la República. (1921). Ley 25. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=258

Congreso de la República. (1982). Ley 35. https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1591525

Congreso de la República. (1981). Ley 38. https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1593880#:~:text=por%20la%20cual%20se%20definen,80%20de%20la%20Constituci%C3%B3n%20Nacional.

Congreso de la República. (1998). Ley 388. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339

Constitución Política de Estados Unidos de Colombia. (1863). https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13698

Constitución Política de la República de Colombia. (1886). https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7153

Constitución Política de Colombia. (1991). https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf

Correa, J. S. (2001). *Minería y comercio: las raíces de la élite antioqueña (1775 - 1810).* Departamento de Publicaciones Universidad Externado de Colombia: https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-mineria-y-comercio-las-raices-de-la-elite-antioquena-1775-1810-9789586165389.html

Departamento Nacional de Planeación-DANE. (2021). Anexo pobreza monetaria nacional.

Directorio Liberal. (1985). *Carta del directorio liberal.* Medellín: CO AHM, Fondo Alcaldía, Sección Despacho, Caja 4, Legajo 6, Folio 180.

Fals Borda, O. (1996). *Región e Historia. Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia (1996).* Iepri.

Lassalle, F. (1931). *¿Qué es una constitución?* https://www.filosofia.org/aut/005/1931que.htm

Medellín Cómo Vamos. (2020). *Informe de calidad de vida.* https://www.medellincomovamos.org/system/files/2021-09/docuprivados/Documento%20Informe%20de%20Calidad%20de%20Vida%20de%20Medell%C3%ADn%202020.pdf

Melo, J. O. (2020). *Historia mínima de Colombia.* Crítica.

ONU-Hábitat, CAF-Banco de Desarrollo de América Latina. (2014). *Construcción de ciudades más equitativas: políticas públicas para la inclusión en América Latina.* https://archivo.cepal.org/pdfs/ebooks/Construccion_ciudades_mas_equitativas.pdf

ONU-Hábitat. (30 de octubre de 2019). *New Urban Agenda Reporting.Guidelines.* https://www.urbanagendaplatform.org/sites/default/files/2020-07/New%20Urban%20Agenda%20Reporting.Guidelines.30-10-2019_Final.pdf

Peláez, P. (1985). *Discurso del alcalde Pablo Peláez González.* Medellín: CO AHM, Fondo Alcaldía, Sección Despacho, Caja 4, Legajo 6, Folios 1-120.

Presidencia de la República. (1978). *Decreto legislativo 1973.* Imprenta Nacional. https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1870140

Presidencia de la República. (1987). *Decreto ley 077.* https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3455

Presidencia de la República de Colombia. (1983-1986). *Plan nacional de desarrollo 1983-1986.*

Presidencia de la República de Colombia. (1986-1990). *Plan Nacional de Desarrollo 1986-1990.*

Presidencia de la República de Colombia. (1990-1994). *Plan de desarrollo económico y social.* Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Radio Periódico Clarín. (5 de agosto de 1961). Co Ahm, Fondo Radioperiódico Clarín, Tomo 83, Folios 311-312.

Sinpro. (2020). *Lo que pesan las transferencias de EPM.* https://sinpro.org.co/noticias-1/717-lo-que-pesan-las-transferencias-de-epm.html

Todos por Medellín. (2021). https://todospormedellin.org/epm-en-tiempos-de-la-medellin-futuro-lupa-a-sus-resultados-financieros-en-2020/

Uribe, M. T. (1998). *Las raíces del poder regional: el caso antioqueño.* Editorial Universidad de Antioquia.

Valencia, J. (1980). *Discursos del alcalde.* Medellín: CO AHM, Fondo Alcaldía de Medellín, Sección despacho del Alcalde, Caja 3, Legajo 2, Folios 75-150.

Velásquez, F. E. (1995). *Descentralización y modernización del Estado en Colombia: Balance de una experiencia.* www.redalyc.org/articulo.oa?id=105118914003

Mujeres de Medellín y su incidencia en el poder local a partir de la Constitución de 1991

Luz Margarita Cardona-Zuleta*
Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín

Mary Luz Alzate-Zuluaga**
Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín

Yulieth Carvajal-Londoño***
Universidad de Antioquia y Colegio Mayor de Antioquia

* Doctora en Ciencia Política, Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Profesora Asociada, Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Directora del grupo de investigación Procesos políticos, desigualdades y nuevas ciudadanías. Sus áreas de interés son el liderazgo político, las élites políticas, la democracia y la participación política. Correo electrónico: lmcardona@unal.edu.co

** Doctora en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid (España). Profesora Titular de la Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas y Económicas, Departamento de Ciencia Política (Medellín, Colombia). Directora-Editora, *Forum.* Revista Departamento de Ciencia Política. Sus áreas de investigación se centran particularmente en las acciones colectivas. Correo electrónico: mlalzatez@unal.edu.co

*** Magíster en Estudios Urbano-Regionales y candidata a doctora en Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad Nacional, sede Medellín. Sus áreas de interés son los estudios territoriales, la planeación y la gestión del desarrollo; la democracia y la participación; los movimientos sociales y las acciones colectivas. Correo electrónico: mycarvaj@unal.edu.co

Introducción

El balance de los 30 años de la Constitución Política colombiana de 1991 lo hemos abordado en este capítulo desde lo experimentado por mujeres a partir de ciudadanías activas y su vinculación a organizaciones sociales o acciones colectivas de mujeres en la ciudad de Medellín. Partimos de reconocer que, con la reforma constitucional, se vivió la esperanza de una promesa de apertura democrática gracias al ingreso a la escena política de nuevos movimientos políticos y partidos –diferentes al Liberal y Conservador–, con inéditas banderas e intereses de inclusión y de diálogo institucional. El espíritu democratizador de la nueva carta (y leyes posteriores que la reglamentaron) buscó incorporar también a la vida política a sectores poblacionales tradicionalmente excluidos. Artículos como el 42 y el 43 de la Constitución Política consagran la igualdad de género, en cuanto a derechos y oportunidades entre hombres y mujeres. A su vez, la Ley Estatutaria 581 del 2000, más conocida como la Ley de Cuotas, obliga un mínimo de 30% de la representación de las mujeres en las funciones de más alto nivel decisorio, como lo son los cargos de mayor jerarquía en las entidades de las ramas y órganos del poder público en todas las divisiones territoriales.

Por otro lado, y en contraste con las reformas institucionales, en la década del noventa se vivía en Colombia momentos de miedo e incertidumbre por la confluencia de distintos actores armados y formas de violencia, con particularidades y exacerbaciones en Medellín en donde cada uno de los actores armados libraba su propia guerra, con resultados devastadores, sobre todo para los sectores populares, y consecuencias de emergencia social que recayeron más específicamente en las mujeres.

Se trató de uno de los períodos de mayor recordación en la ciudad, por el terror y la violencia sistemática producida, entre otros factores, por 1) la guerra urbana que se había iniciado desde mediados de los años ochenta del siglo XX por parte de estructuras del narcotráfico lideradas por Pablo Escobar contra otros narcotraficantes y el gobierno nacional; 2) los asesinatos selectivos contra defensores de derechos humanos bajo la que se ha denominado guerra sucia procedente de grupos paraestatales y organismos del Estado contra opositores políticos y líderes sociales de izquierda, iniciada en 1985, en especial hacia militantes del partido político Unión Patriótica

(UP), cuyo desenlace fue la desaparición pública de este partido por el asesinato de la mayor parte de sus integrantes; 3) la urbanización del conflicto interno armado, con la incursión en los barrios de ladera o de asentamientos informales, de milicias urbanas, brazo armado de las guerrillas que operaban en distintas ciudades del territorio nacional, o 4) la coexistencia de bandas y combos de sicarios que operaban al mando de las estructuras del narcotráfico.

A esta realidad de violencia generalizada, –y de un nuevo contexto institucional–, responde el movimiento social de mujeres de Medellín, con acciones de resistencia y defensa de la vida y de los territorios, pero también mediante la vinculación a los procesos de planeación local del desarrollo que tanto la descentralización política y administrativa como la nueva carta política y los antecedentes organizativos en los territorios locales estaban posibilitando. Así pues, las preguntas que orientan nuestra reflexión tienen que ver con la incidencia social y política de las mujeres en la definición de políticas públicas a nivel local, y en el diseño de una nueva institucionalidad encargada de gestionar las políticas para las mujeres, asimismo, de la incidencia de las mujeres en el proceso de constituyente y en la redacción de los artículos sobre los derechos de las mujeres, y del tránsito de la incidencia política a la competencia por el poder político local y nacional que un sector del movimiento ha venido promoviendo desde el año 2016, con la derrota del sí, en el plebiscito por la paz de ese mismo período.

Para responder estos interrogantes, se toman como objeto de análisis los procesos de surgimiento y consolidación de las organizaciones sociales, comunitarias y de mujeres surgidas en Medellín en los años noventa del siglo XX en un contexto de proliferación de múltiples violencias, la conformación de la Mesa de Trabajo Mujer de Medellín (MTMM) a mediados de esta misma década, como espacio de interlocución de las organizaciones de mujeres con el gobierno de la ciudad y la experiencia del novel movimiento político de carácter feminista Estamos Listas. Dos iniciativas que surgen y/o se consolidan en el contexto de la nueva institucionalidad desarrollada al amparo de la carta política de 1991.

La experiencia de la MTMM ha representado un hito organizativo, las líderes entrevistadas coinciden en que fue a partir de allí que se abrió una puerta para la creación de una institucionalidad que se ocupara de los temas de las mujeres:

> Aunque con tiempos de crisis la Mesa ha logrado mantenerse con organizaciones muy importantes para las mujeres como Mujeres que Crean, Vamos Mujer, Combos, Primavera, Amiga Joven, Penca de Sábila, la Red Feminista. En general ha sido un espacio que se ha logrado mantener durante estos años (Cardona, Alzate y Carvajal, Entrevista a lideresa política 1, comunicación personal, noviembre de 2021).

> A nivel de Medellín aparte de la creación de la Ruta Pacífica de las Mujeres puedo mencionar que esta Ruta fue una idea que surgió en el marco de una reunión de la Mesa de Trabajo de Mujeres de Medellín, se me había pasado decir esto y fue una omisión indebida porque lo que estaba en ese momento consolidado era la Mesa que también tiene un buen número de años trabajando sobre los temas de la mujer, de género y lo que tenía que ver con las políticas locales a favor de las mujeres. (Cardona, Alzate y Carvajal, Entrevista a lideresa política 2, comunicación personal, noviembre de 2021).

En el desarrollo de la argumentación, y siguiendo a Natalia Aquilino (2017), vamos a entender la incidencia política como "la capacidad que pretende afectar como principal interlocutor al Estado, sea de manera directa o a través de la interacción en una coalición o conjunto de actores" (p. 3). Así pues, como lo reconocen estudios sobre las dinámicas de fortalecimiento del Estado a nivel local, en Medellín,

> […] entre 2003 y 2011, se logró que se fortalecieran los vínculos entre las burocracias públicas y distintos agentes externos y actores sociales para trabajar en la gestión de lo público (Leyva, 2010), lo que repercutió en el mejoramiento de las capacidades de intervención del Estado Local, en parte por el impacto de estos nuevos liderazgos. En otras palabras, en estos años la Alcaldía no pudo "[…] ejercer el poder independientemente de las fuerzas sociales que definen, organizan, negocian, ejecutan, y gestionan" (Leyva, 2010, citado por Álvarez Ossa, 2018, p. 42).

Pero la incidencia política de las mujeres no se ha limitado al ámbito de la concepción, diseño e implementación de políticas públicas del orden local. A treinta años de aprobación de la Constitución de 1991, y para efectos de nuestra reflexión, es pertinente recordar que las organizaciones que conforman la movilización social de mujeres de Colombia y de Medellín

tuvo incidencia en el proceso previo a la constituyente, y en la redacción de los artículos de la nueva carta relacionados no solo con la igualdad entre hombres y mujeres, sino con los demás artículos de la Constitución vinculados con los derechos de las mujeres. De este proceso damos cuenta en el último apartado de este capítulo.

La perspectiva metodológica adoptada en la presente indagación ha sido de corte cualitativa/interpretativa. En este recorrido realizamos la revisión de textos producto de investigaciones académicas publicadas (fuentes secundarias), que fueron analizados a la luz de la experiencia social, política y académica en la ciudad, complementada con las entrevistas a algunas de las protagonistas[1] que han tenido un amplio bagaje, trayectoria social y política, y que en esta investigación no solo nos han aportado sus experiencias, sino también sus propias reflexiones, acerca de los aciertos, dificultades y logros obtenidos a lo largo de los procesos que han podido conocer y liderar en la ciudad.

Este capítulo está estructurado en tres apartados: El primero da cuenta del contexto social y urbano de Medellín en los años noventa, en el cual se reconocen algunas expresiones de los movimientos sociales y las acciones colectivas que antecedieron o enmarcaron el movimiento social de mujeres; el segundo aborda el surgimiento y consolidación de organizaciones sociales de la ciudad, específicamente la experiencia de la MTMM, su influencia en la política pública para las mujeres y en la institucionalidad encargada de darle forma; el tercero da cuenta de la incidencia política de las mujeres en el proceso constituyente, así como del paso de la incidencia en las políticas públicas locales a la competencia por el poder político local y nacional, a través del análisis del caso del movimiento político feminista Estamos listas.

---

1 Como insumo para la investigación de la temática y construcción de este capítulo, se entrevistaron o utilizaron entrevistas publicadas *online*, de mujeres protagonistas de la movilización social de mujeres de Medellín, activistas e integrantes de organizaciones sociales de mujeres o que tienen en sus agendas como prioridad este grupo poblacional, y ciudadanas que han liderado procesos sociales y políticos o han tenido participación en la gestión pública.

1. El contexto social y urbano de Medellín a partir de 1991

Los escenarios desde los cuales describimos el contexto social urbano de las últimas décadas son dos, el primero se refiere a los actores sociales y organizaciones comunitarias; el segundo es el de las violencias de distintas procedencias en la ciudad; ambos han estado aquí profundamente interrelacionados dado que la conformación de las organizaciones sociales, comunitarias y cívicas surgidas se dio muchas veces para enfrentar la crisis humanitaria y de violación sistemática de los derechos humanos.

De este modo, nuestro interés se centra en el abanico de posibilidades y transformaciones que ha tenido la ciudad a partir del trabajo de las organizaciones sociales, barriales y de ONG cuyas protagonistas han sido en su mayoría mujeres, que han pasado posteriormente a liderar procesos sociales, políticos y su deriva en la construcción de una agenda de mujeres en Medellín. Se reconoce con esto que el movimiento popular de mujeres se nutrió de diversas iniciativas gestadas en los barrios, comunas y corregimientos con organizaciones y colectivos que trabajaban en torno a la gestión y solución de problemáticas sociales y la satisfacción de necesidades vitales de sus territorios inmediatos, tales como agua potable, cobertura educativa y mejoramientos de las infraestructuras barriales. Además, las mujeres empezaron a jalonar procesos de ciudad con redes y articulaciones en un contexto de confluencia de distintas formas de violencias y actores ilegales, que derivó en una crisis social reconocida nacional e internacionalmente.

Lo proponemos con la idea de un diagnóstico inclusivo de lo que ha ocurrido en la ciudad desde la perspectiva de sus comunidades y organizaciones ciudadanas, dado que después de más de tres décadas ha predominado una mirada simplista y reduccionista que ha atribuido los problemas de seguridad de la ciudad a la existencia de organizaciones criminales, sin tener en cuenta los factores estructurales que han afectado la seguridad humana sobre todo en las comunidades excluidas y empobrecidas, como bien lo propone Angarita (2003), es decir que no se trató meramente de hechos violentos enmarcados en el conflicto armado o lo que se ha denominado como la urbanización del conflicto, sino que se deben contemplar otros factores de carácter socioeconómico y de inasistencia estatal de la población, entre otros, pues

> […] más que una "guerra" urbana, explicable desde el ámbito de lo nacional y bajo una concepción muy estatal e "instrumental/racional" de lo político o del poder, Medellín ha vivido insertada en una multiplicidad de conflictos que se articulan de maneras específicas y que involucran aspectos bastante más subjetivos, presentes en dinámicas barriales preexistentes a la "guerra", que justo por eso preferimos llamar " conflictividades urbanas (Blair, Grisales y Muñoz, 2009, p. 30).

En esas distintas conflictividades urbanas tuvieron relevancia los niveles de desempleo y la transformación experimentada mundialmente en las condiciones laborales, frente a los vínculos obrero-patronales y la sindicalización de los trabajadores, situación que llevó a profundizar procesos de desregulación estatal con la consiguiente precarización y deterioro de los derechos de los trabajadores, hasta llegar a la situación de lo que se ha denominado, eufemísticamente, como la "flexibilización laboral", que no ha significado otra cosa que desempleo y aumento de población joven que ha pasado a engrosar las filas de los denominados nini (ni estudio, ni trabajo), condición evidenciada en los paros y protestas de finales de los años 2019, 2020 y del 2021 en Colombia.

A finales de la década del noventa también se vivió una coyuntura alrededor del Tratado de Libre Comercio, que se firmaría entre Colombia y Estados Unidos, frente al cual los protagonistas fueron los sindicatos y organizaciones sociales que expresaban en las luchas laborales un tipo de resistencia social contra las reformas en este sector y en el marco de la "neoliberalización" de la economía; de ahí surgieron cuatro formas de lucha por parte de los asalariados: las movilizaciones, los bloqueos de las vías públicas, las tomas de instalaciones y, por último, las inasistencias al trabajo o huelgas. Esta última modalidad representaba el 94.6% de las acciones en esa década (Delgado, 2001).

Otros son los casos de investigaciones que han contado cómo se dio el paso de la denuncia para dar relevancia a la acción de los actores movilizados en estas décadas en protesta por las violaciones de los derechos humanos y en defensa de la paz, dichos actores fueron caracterizados como un movimiento social en ascenso para finales de los noventa. Flor Alba Romero (2001) y Mauricio Romero (1998; 2001), destacan la pertenencia de

los actores de estas movilizaciones a organizaciones en redes de los distintos colectivos de izquierda, de mujeres, periodistas, organizaciones sindicales y de organizaciones no gubernamentales de defensa de derechos humanos, que fueron relevantes como iniciativas para la búsqueda y presiones públicas de carácter regional, nacional e internacional en la indagación por la salida negociada de la "confrontación bélica"; lo que derivó, entre otros hechos, en el proceso de paz iniciado en el año 2012 entre la guerrilla de las FARC y el gobierno colombiano y que culminó con la firma de los Acuerdos de Paz en el año 2016.

Esta última expresión de la movilización social es relevante por su relación con lo que veremos en los siguientes apartados sobre el movimiento de mujeres y las organizaciones que han incidido en las políticas públicas de Medellín; dada su conformación por los actores movilizados a favor de la paz y en defensa de los derechos humanos, estos actores han sido agentes heterogéneos movilizados en red de agrupaciones sociales, defensores de derechos y colectivos de víctimas del conflicto armado, en acciones conjuntas de distintas organizaciones sociales, de mujeres, juveniles, estudiantiles, de maestros etc., con fuerzas políticas de izquierda, sindicatos, y en ocasiones con grupos sociales populares. Sus motivaciones han estado relacionadas con la defensa de la vida, la lucha por el respeto de los derechos humanos y la exigencia de la negociación del conflicto.

En la década de los 90 comienzan a gestarse relaciones entre las mujeres que venían concretando procesos de organización y movilización en los territorios locales, con la escala nacional, sobre todo, con la ciudad de Bogotá, donde venía configurándose un contexto a favor de las mujeres, dado que comienza a crearse institucionalidad y agenda pública para la atención diferenciada de sus problemáticas específicas. El primer hito al respecto se da con la creación de la Dirección de Equidad de Género en el gobierno de Ernesto Samper, que tenía como propósito contribuir al cierre de brechas; esta decisión estuvo influenciada por los acuerdos generados en septiembre de 1995 en la Cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer, donde se adoptó la Declaración y Plataforma de Beijing, y los compromisos que en su marco hizo Colombia, junto con 188 países más.

La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing estableció objetivos estratégicos y claros con los que se buscaba promover el progreso de las mujeres y su igualdad en el mundo, caracterizado por un sistema patriarcal. Estos objetivos fueron abordados en un documento público digital de ONU Mujer (s.f.), con el propósito de enrutar la acción a favor de las mujeres en torno a 12 esferas cruciales:

1. La mujer y la pobreza
2. Educación y capacitación de la mujer
3. La mujer y la salud
4. La violencia contra la mujer
5. La mujer y los conflictos armados
6. La mujer y la economía
7. La mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones
8. Mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer
9. Los derechos humanos de la mujer
10. La mujer y los medios de difusión
11. La mujer y el medio ambiente
12. La niña

Para esta época ya existía también la Red Nacional de Mujeres, como estrategia de alianza de diversas organizaciones sociales de mujeres y mujeres independientes. Hasta ese momento, la Red era la única plataforma a nivel de país de este grupo poblacional, creada en 1991 por la Constituyente con el objetivo de desarrollar e influenciar los artículos asignados para potenciar la equidad de género, reivindicando los derechos humanos, la participación política y la construcción de ciudadanías con un enfoque feminista.

Como antecedente se reconoce que en 1982 se creó, también en Bogotá, la Casa de la Mujer, una organización social feminista que surge en el marco de un contexto de guerra y múltiples violencias en Colombia; por lo que su trabajo se enfoca en la reivindicación de los derechos de las mujeres y la búsqueda de "la construcción de la paz con justicia social y con la participación paritaria y activa de las mujeres" (Casa de la Mujer, s.f.).

Las experiencias de las comunidades en estas décadas han sido descritas y analizadas a partir de estudios locales (Valencia y Lombana, 2002; Cen-

tro Nacional de Memoria Histórica, 2017) y de la perspectiva micropolítica; con lo que se ha logrado recrear la singularidad de las acciones colectivas civilistas y la inagotable capacidad restauradora que históricamente ha tenido la experiencia humana frente a los episodios de guerra y violencia. A su vez, se ha destacado que la participación comunitaria y social ha involucrado una multiplicidad de propuestas, que buscan la incorporación especialmente de los sectores marginados en la conformación de planes y programas dirigidos a mejorar sus condiciones de vida (Londoño Vélez y Jaramillo Villegas, 1994).

También se ha evidenciado que la movilización social pasó en la década del noventa de la relación contestataria y de oposición frente al Estado a una acción que ha tendido a la generación de iniciativas, la formulación de proyectos y la elaboración de planes de desarrollo, que persiguen la incorporación de las necesidades de las propias comunidades. Se sugiere en diversos estudios un papel contundente de los movimientos cívicos en las transformaciones locales, por ejemplo, Mauricio Romero (1998) menciona la existencia de proyectos alternativos de organización política y social como "modelos de ciudadanía militante" que afirmaron las autonomías locales y de resistencias también frente a las medidas económicas y políticas estatales que iban en contra de la economía doméstica. Son expresiones que surgieron en el marco de las manifestaciones y luchas sociales en las diferentes regiones. El autor sostiene que en el marco de los movimientos cívicos se ha fraguado una ética cívica y secular que plantea una praxis popular diferente a la que había imperado con el bipartidismo, antes de la Constitución Política de 1991.

Otra experiencia social organizativa significativa, no solo para Medellín sino para Colombia, fue la de las comunidades negras, que se inició en la década de los años ochenta, especialmente, en las áreas urbanas, inspirada por los movimientos negros de los Estados Unidos (Grueso, Rosero y Escobar, 1997), pero con mayor intensidad a finales de los ochenta en búsqueda tanto de la representación política en la Asamblea Nacional Constituyente como de construcción y demandas por la aprobación de la Ley 70 para la titulación colectiva de territorios.

Es necesario abordar el papel importante que tiene en los últimos años la memoria de esas violaciones a los derechos humanos, sobre las cuales insistieron las organizaciones sociales en Medellín, dado que, como un

hecho testimonial, la memoria es un ejercicio de debate que toda sociedad requiere tramitar para neutralizar prácticas institucionalizadas de olvido e indiferencia con el dolor de las víctimas.

Para nuestro contexto, la memoria de la violencia social y política vivida durante las décadas del conflicto armado y urbano enriquece la mirada crítica, en la medida que nos permite entender dos asuntos vinculados a las experiencias de violencia y de reincidencia en los hechos victimizantes, que convirtieron la vida de las personas en una mercancía más, por ejemplo, al ponerle precio con fenómenos como el sicariato. El primero de esos asuntos se relaciona con las personas que fueron víctimas de violencia, pues por lo general hacían parte del segmento de población más desprotegida y vulnerable. Y el otro asunto es de carácter cultural, en la medida en que social y culturalmente no se cuestionaron los hechos que precarizaron la vida de las personas; aspecto que permitió suponer la mayor valía de unas personas sobre otras en nuestra sociedad. Uno

Por último, es importante hacer referencia a dos experiencias diferentes de las implicaciones que el conflicto armado urbano ha tenido en el ejercicio de participación de las mujeres, y reconocer así sus contrastes y la dificultad de reducir a una sola mirada la contextualización. La primera experiencia tiene que ver con la confrontación armada en los barrios populares, que tiene efectos negativos manifestados en diversos aspectos de la vida de las mujeres y que han sido documentados ampliamente por las organizaciones de mujeres en la ciudad: a) las mujeres se ven afectadas en su integridad individual, en la medida en que se constituyen en el botín del actor más fuerte, o en el instrumento para provocar al enemigo; b) para las mujeres, el acceso al empleo se restringe, como resultado se deterioran las posibilidades de ingreso económico y la satisfacción de sus necesidades; c) los grupos armados imponen candidaturas a cargos públicos dentro de los barrios, las comunas y la ciudad de Medellín, lo cual restringe las posibilidades de participación de las mujeres (Corporación para la Vida Mujeres que Crean; Corporación Vamos Mujer; Ruta Pacífica de las Mujeres, 2004).

La segunda experiencia está compuesta por la de Madres de la Candelaria y la de las Mujeres Caminando por la Verdad de la comuna 13; ambas organizaciones se han consolidado a lo largo de los años como interlocutoras

sociales aceptadas y respetadas tanto por medios de comunicación como por el conjunto de la sociedad, que además han adquirido el reconocimiento como sujetos políticos; afirman así que han buscado alterar en todo momento las fuerzas y poderes existentes, y modificar la realidad del conflicto, también interviene una sensibilidad de género, con la que tratan de visibilizar los roles sexistas y reivindicar a las mujeres como parte esencial de la construcción de la Paz (Juárez, Restrepo y Botero, 2017).

2. Surgimiento y conformación de las organizaciones sociales de mujeres de Medellín

Como lo nombramos anteriormente, el contexto y la realidad social de Medellín de las décadas de 1980 y 1990 con presencia de múltiples violencias, son el escenario en el cual comienza a fortalecerse la organización social y política de las mujeres. Así lo explican Juárez, Restrepo y Botero (2017) cuando reconocen la década de los noventa como el período en el que "se fortalece una nueva realidad en los ámbitos asociativos y reivindicativos con la formación de colectivos impulsados, básicamente, por madres, hijas o hermanas de personas víctimas directas o indirectas del conflicto armado colombiano" (p. 7). El lugar de partida es la condición histórica de las mujeres como grandes excluidas de los ámbitos de poder en Colombia y con persistencia de condiciones precarias y de pobreza, que se profundizaron en el entramado de las distintas formas de violencia, al verse directamente afectadas en sus cuerpos, familias, entornos inmediatos e integridad. Paradójicamente, "[…] los movimientos sociales en Medellín surgen como resultado de la organización de la sociedad civil ante la necesidad de dar respuesta y materializar su disconformidad con lo establecido e impuesto por los actores que rigen el sistema social dominante […] " (Juárez, Restrepo y Botero, 2017, p. 2).

La capacidad de agencia y resiliencia llevó a que las mujeres se organizaran para cambiar su realidad, la de sus seres cercanos y la de sus entornos. Esto se materializó en distintos repertorios de acción y participación social, comunitaria y política, con el fortalecimiento de su voz y accionar como ciudadanas activas, que las llevó a protagonizar iniciativas de base y

acciones para la satisfacción de necesidades colectivas, la restitución de derechos de grupos especiales, como niños, niñas y adolescentes, y la defensa de sus causas y agendas. La reivindicación de los derechos de las mujeres y la promoción de su empoderamiento y participación derivó en decisiones institucionales como la incorporación del enfoque de derechos y el enfoque de equidad de género en los planes de desarrollo de alcaldes como Fajardo 2004-2007, Salazar 2008-2011 y Gaviria 2012-2015, lo que posicionó este enfoque como parte de la gestión pública.

La presencia de distintos actores con objetivos democráticos comunes, en el marco de la nueva institucionalidad de la participación ciudadana derivada del proceso de democratización del Estado y de los lineamientos ideológicos y políticos de la carta constitucional de 1991, contribuyó con la generación de alianzas que aprovechando la oferta existente de política pública local, programas y proyectos en torno a la participación ciudadana, no solo potenciaron el empoderamiento social y la incidencia de las mujeres en la gestión pública municipal, sino que además las llevó a participar de alianzas, redes y estrategias de articulación con otros actores sociales, que sumaron a su incidencia política. Así, como movimiento popular de mujeres, se vincularon en otras luchas y reivindicaciones protagonistas de la cuestión social en Medellín.

Durante las últimas cuatro décadas, estos procesos de ciudadanas activas le inyectaron diversidad a la escena local participativa, con prácticas e iniciativas de lideresas y grupos, la creación de organizaciones con agenda específica para las mujeres y con la incorporación en las organizaciones no gubernamentales que fueron creándose, de líneas o programas para el acompañamiento y dinamización de los procesos de y con las mujeres. Esto llevó a que se creara una agenda pública para las mujeres y se apropiaran de los escenarios y estrategias dispuestas, que les permitió innovar en la búsqueda por hacer visible la especificidad de sus luchas, características y territorios. Las mujeres increparon así las estructuras y formas de dominación social que han negado históricamente su visibilización e invocaron públicamente su reconocimiento.

> Anterior entonces a la inclusión de las desigualdades vistas desde el enfoque de género como problema de Estado; en Medellín hubo un movimiento

> social que fue primero conformado por grupos de mujeres jóvenes intelectuales que se reunieron y empezaron a generar publicaciones como La Revista Brujas o la Revista Mujeres. Posterior a ello, se generan las primeras corporaciones como la Corporación Mujeres que Crean y la Corporación Vamos Mujer (las cuales continúan hasta la fecha). Y un tercer momento en que se forman redes de trabajo, entre las cuales se destaca la Mesa de Trabajo Mujer de Medellín, la cual fue inicialmente convocada por la administración municipal en el año 1995, y fue la primera instancia ciudadana y de organizaciones no gubernamentales que ayudaron a dar contenido a las primeras intervenciones estatales generadas desde la Oficina de la Mujer y la Subsecretaría de Metro Mujer [...] (Duque y Flórez, 2018, p. 3).

Así, ellas no solo han liderado y protagonizado la movilización social de las mujeres, sino que han sido participantes activas de otros movimientos sociales, por ejemplo, en Medellín, el movimiento de defensa de los servicios públicos domiciliarios y por la defensa del agua que derivó en la incorporación del mínimo vital de agua a manera de subsidio para un porcentaje de la población de los estratos socioeconómicos más bajos. Los colectivos de mujeres por comunas y corregimientos han hecho reivindicaciones desde sus territorios, locales y en torno a asuntos específicos; las organizaciones y asociaciones de mujeres de base y populares dinamizan la gestión local. La formación, movilización, deliberación y acciones directas en escenarios e instancias de planeación del desarrollo como el Consejo Territorial de Planeación y el Consejo Municipal de Participación Ciudadana, hace parte de su quehacer. Las mujeres llevaron a la escena pública la reclamación por la construcción de la Clínica de la Mujer, proyecto que no se concreta, entre otras cosas, por el rechazo de sectores tradicionales y de la iglesia que calificaron el proyecto como una "clínica para el aborto" (Medellín Cómo Vamos, 2010).

La capacidad de incidencia social de las ciudadanas activas llevó a la concreción de su incidencia política, con el establecimiento de la Secretaría de las Mujeres a través del Acuerdo 01 del año 2007, como entidad rectora de la política pública para este grupo poblacional en la ciudad, que logró afectar directa y estructuralmente la arquitectura institucional, generar agenda específica y diferencial y disponer recursos técnicos y financieros. Otras funciones de la Secretaría fueron el cumplimiento de planes de desarrollo y la transversalización del enfoque de equidad de género al interior

de la administración municipal y los entes descentralizados. Esta Secretaría de las Mujeres tuvo como antecedentes la creación de la Subsecretaría de Metromujer, adscrita a la Secretaría de Cultura Ciudadana con el decreto 151 de 2002 y la política pública de mujeres urbanas y rurales, que aparece en el Acuerdo Municipal número 22 del año 2003; pero en especial fue

> […] resultado del intenso trabajo del movimiento de mujeres de la ciudad, y tiene en sus antecedentes específicos las reivindicaciones de las mujeres por la ciudadanía plena y la necesidad de que la inequidad basada en género para las mujeres fuera atendida directamente como un problema público y por lo tanto un objeto fundamental de intervención desde el Estado (Duque y Flórez, 2018, p. 3)

La experiencia de la Mesa de Trabajo Mujer de Medellín se destaca como escenario de articulación, pues aumenta las formas y estrategias de incidencia política de este grupo poblacional al actuar como una instancia representativa del movimiento social de mujeres, con capacidad de negociación y concertación con los gobiernos municipales. Su surgimiento se dio bajo la iniciativa de la Red Nacional de Mujeres, como propuesta y respuesta política de resistencia y defensa de los derechos humanos de las mujeres y de la necesidad de impulsar políticas, programas y proyectos orientados a la construcción de la equidad en la ciudad de Medellín. Su composición es amplia y diversa, con presencia de formas organizativas institucionalizadas y no institucionalizadas como ONG de mujeres, ONG con agendas a favor de los derechos de las mujeres, ciudadanas activas e independientes.

> […] la Mesa de Trabajo Mujer de Medellín (MTMM), máxima expresión del Movimiento social de mujeres en materia de participación social y política ha posicionado la creación de la institucionalidad de género en el municipio, el reconocimiento de un espacio para la interlocución y la concertación del desarrollo de la política pública para las mujeres con el Estado (Agudelo, 2019, p. 175).

Arias (2019) nos ayuda a identificar, cómo en este entramado de acciones, las agendas ciudadanas en Medellín se configuraron en la herramienta por excelencia a través de la cual se ha denunciado e identificado la desigualdad e inequidad de género, en pos de interpelar y negociar con el

gobierno local para que incorpore en los Planes de Desarrollo Municipales planes, programas y proyectos específicos.

> La agenda ha sido un instrumento político utilizado como punto de negociación entre los intereses, las necesidades y las demandas ciudadanas, con las expectativas que al respecto tienen los gobiernos. Se habla de ellas en plural, porque en el desarrollo de políticas públicas, se articulan dos tipos de breviarios: la "pública" también "política" y la "de gobierno" (Arias, 2019, p. 19).

3. Mujeres y Constitución. De la incidencia política a la competencia por el poder político

Los más de treinta años analizados en este capítulo dan cuenta de la capacidad de la movilización social de mujeres en materia de gestión, de interlocución y coordinación con instancias del gobierno nacional e internacional y con los gobiernos locales en asuntos de género, inclusión y derechos humanos de sectores más vulnerables de la población, es decir, de incidencia política.

> [La incidencia política es] un proceso deliberado y sistemático que contempla la realización de un conjunto de acciones políticas de la ciudadanía organizada, dirigidas a influir en aquellos que toman decisiones sobre políticas mediante la elaboración y presentación de propuestas que brinden soluciones efectivas a los problemas de la ciudadanía, con la finalidad de lograr cambios específicos en el ámbito público que beneficien a amplios sectores de la población o a sectores más específicos involucrados en el proceso (Participa Perú, 2003, p. 12).

Así pues, este apartado da cuenta de dos procesos en relación con las organizaciones de mujeres y la Constitución de 1991: el de la incidencia política de estas organizaciones en el proceso constituyente (y en la redacción de los artículos de la Constitución de 1991 referidos a los derechos de las mujeres), y los avatares de dicho movimiento, cuando un sector de este decide pasar de la incidencia política a la competencia por el poder político, no solo a nivel local, sino nacional. Ambos procesos, el de incidencia política

como el de la competencia por el poder político, no han estado exentos de contradicciones en su interior, relacionadas con el carácter (institucional o no) del movimiento de mujeres, la relación con los partidos políticos tradicionales y con otros movimientos sociales como el sindical y con la izquierda radical, de la que muchas de sus dirigentes provienen.

3.1 Las mujeres y la Constituyente

Como lo afirma una de las lideresas políticas entrevistadas en el marco de esta investigación, la incidencia política de las mujeres no se limita al proceso previo a la Constitución de 1991, ni al ejercicio posterior a la expedición de la nueva carta política. Para ella,

> […] la Unión de Ciudadanas de Colombia tuvo un papel crucial cuando hicieron incidencia política con el presidente de esa época que era Rojas Pinilla, la incidencia la hicieron convenciéndolo de que se estaba desperdiciando un capital electoral enorme porque las mujeres no podemos votar. Básicamente no era que el General Pinilla apoyara la agenda de las mujeres, pero estuvo de acuerdo en que podían aumentar la fuerza en las votaciones y efectivamente en 1954 se aprobó el voto de las mujeres en Colombia y en 1957 se hizo realidad, siendo la primera vez que las mujeres pudieron votar[2] (Lideresa política 3, comunicación personal, noviembre de 2021).

En el proceso previo a la Constituyente de 1991, el movimiento de mujeres participó de manera activa. La Mesa de Trabajo de Mujeres sesionó en Bogotá los meses de noviembre y diciembre del año 1990 y elaboró una propuesta orientada a que fueran elevados a nivel constitucional los principios de derechos humanos consagrados en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer de 1979, que en Colombia se concretan a través de la Ley 051 de 1981 (Arango y Guacaneme, 2005, p. 31). Como sostienen estos autores, el movimiento

[2] Una versión similar relata Margarita Rosa Trujillo Turizo, hija de Rosita Turizo y líder del movimiento social de mujeres en entrevista concedida al periódico el Tiempo con motivo de fallecimiento de su madre el 8 de julio del 2020 (*El Tiempo*, 2020).

de mujeres, pretendió asimismo participar en la Constituyente con una candidata propia, no obstante, frente al dilema de la doble militancia, muchas mujeres de las organizaciones apoyaron a los candidatos de sus propios partidos y movimientos políticos. Rosa María Turizo y Norma Villarreal se postularon con el número 095 en la tarjeta electoral. La campaña se hizo con el lema "Mujer vota por ti, Mujer" (Arango y Guacaneme, 2005, p. 32). En ese sentido,

> En abril 28 de 1991 las integrantes de 35 organizaciones enviaron un mensaje de las mujeres colombianas a la sociedad y a la Asamblea Nacional Constituyente, con la consigna del movimiento en ese momento: "Sin los derechos de la mujer ¡la democracia no va!" (Arango y Guacaneme, 2005, p. 33)

Figura 1. Mujeres en la Asamblea Nacional Constituyente 1991

Mujeres en la ANC:
Aída Abella (UP)
Mercedes Carranza (PL)
Teresa Garcés (M-19)
Helena Herrán (PL)

Fuente: Arango y Guacaneme, 2005, p. 31.

Pese a la baja participación femenina en la Constituyente (como lo muestra la figura 1) y a que el movimiento no obtuvo todo lo que se propuso[3], las organizaciones de mujeres han logrado que el Estado colombiano se

[3] La opinión que sostienen las autoras citadas coincide con la de líderes del movimiento social de mujeres como Flor María Díaz, para quien "la Constitución de 1991 goza de la representación de Mujeres, entre ellas Margara Velásquez y que lograron no todo lo que se quería, pero sí algunos puntos que agrupaban la igualdad entre hombres y mujeres para el ejercicio de los derechos y para el acceso a las oportunidades. Hay

comprometa con la agenda internacional y nacional del movimiento social de mujeres y el diseño de una institucionalidad de género que garantice el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres.

> La Constitución colombiana de 1991, define e incorpora los derechos correspondientes a la mujer en los siguientes términos: igualdad (Art. 5 y 13); participación en los niveles de decisión de la administración pública (Art. 40); igualdad de derechos y deberes de la pareja (Art. 42); igualdad de oportunidades (Art. 43); abolición de toda forma de discriminación de la mujer (Art.43); protección especial en el embarazo (Art. 43); apoyo especial a las mujeres cabeza de familia o jefas de hogar (Art. 43); divorcio para matrimonios religiosos (Art. 42) (Arias Muñoz, 2018 p. 27).

3.2. De la incidencia política a la competencia por el poder político. El movimiento político Estamos Listas

La apertura política creada por la nueva Constitución, la crisis social (con expresiones diversas de violencia) que vivió la ciudad (y que se describe sucintamente en el primer apartado) y su Área Metropolitana en los años ochenta y noventa (Departamento Nacional de Planeación, 1991), propició la emergencia a nivel local de nuevos movimientos políticos y de grupos significativos de ciudadanos. Estos actores emergieron también al amparo de la desafección creciente entre la ciudadanía por las instituciones de la democracia representativa, malquerencia que se dirige ante todo a los partidos políticos como estructuras capaces de organizar y dar forma a la representación política. Para el caso del movimiento social de mujeres de Medellín, la desafección alcanzaba no solo a los partidos políticos tradicionales, también a las organizaciones políticas de izquierda y a los sindicatos. Las palabras de una de las lideresas políticas entrevistadas en esta investigación dan cuenta de la percepción que las mujeres organizadas tenían de sus luchas en los marcos de las organizaciones de izquierda:

---

una incidencia del movimiento de mujeres en algunos artículos de la constitución y fue una incidencia directa, personas del movimiento de mujeres fueron convocadas e hicieron parte de la escritura de la nueva constitución. No recuerdo qué otras mujeres estuvieron allá, no estoy segura de que Rosita hizo parte de esto" (Alzate, Cardona y Carvajal, comunicación personal, 10 de noviembre de 2021).

> […] empecé a observar que había una contradicción entre lo que promovíamos y lo que hacíamos desde las organizaciones de mujeres. Se promovía la participación política y ciudadana de las mujeres, pero la mayoría de nosotras éramos apolíticas y algunas izquierdistas de la agenda local, nacional y regional, una izquierda radical. [...] Pero de repente empezamos a pensar en trabajar alrededor de las agendas de las mujeres y al no encontrar acogida en estas organizaciones de izquierda […] A las marchas del 1 de mayo, acudíamos todas las feministas que pudiéramos, pero cuando se traba del 8 de marzo, nos acompañaban dos gatos, no era un hecho importante para ellos (Cardona, Alzate y Carvajal, lideresa política 3, comunicación personal, noviembre de 2021).

En palabras de esta líder, es a partir de este reconocimiento que el movimiento de mujeres decide constituirse como sector y comenzar a incidir directamente sobre la agenda de los candidatos, y de los gobiernos locales, en muchos casos de los departamentales (Cardona, Alzate y Carvajal, Lideresa política 3, comunicación personal, noviembre de 2021), posteriormente, y después de trabajar en conjunto con los gobiernos locales para visibilizar las problemáticas de las mujeres y de llevar la agenda feminista a la agenda de las autoridades, un sector del movimiento social de mujeres de Medellín decide dar el salto y convertirse en movimiento político, con claras aspiraciones de poder.

Así surge Estamos Listas en el año 2017, producto del desconcierto que generó en el movimiento social y político (organizaciones sociales, estudiantiles, sindicales, organizaciones de mujeres), los resultados del plebiscito de 2016, la plebitusa como se conoció en su momento[4]. Al decir de algunas voceras del movimiento, "varias mujeres en estado de plebitusa decidieron que, para salir rápidamente de ella y recuperarse del miedo y la desazón que les produjo, tenían que ocupar más espacios de poder de la vida política de la ciudad" (Oquendo, 2019, p. s.d.), y decidieron comenzar en Medellín, donde ganó el voto por el no.

---

[4] La plebitusa […] vendría a ser entonces una emoción parecida a la del despecho y desamor frente a los resultados del Plebiscito por la Paz del 2 de octubre de 2017. Pero también es una emoción que dispuso la acción de superar tal decepción de amor frente al país y frente a los sectores que votaron "no" (Perilla Daza 2018, p. 174). Así, la expresión aparece por primera vez durante la "Marcha del Silencio", convocada por sectores estudiantiles y organizaciones de la sociedad civil en octubre 5 de 2016 (Perilla Daza, 2018, p. 174).

La plebitusa, la desconfianza en los partidos políticos (de la que hablábamos antes) va a incidir en el carácter movimentalista de Estamos Listas, así lo expresa Elizabeth Giraldo, una de las líderes del movimiento:

> [Estamos Listas] es un movimiento político […] se desliga de la forma de partido tradicional […] los partidos políticos son estructuras ya formadas, con personería jurídica permanente [… somos un movimiento político que quiere llegar a estos espacios de elección popular no por vía de partido sino por vía de Movimiento Significativo [de Ciudadanas]. Compartimos con los partidos que queremos tomarnos los espacios de poder, pero somos distintas porque no queremos llegar por las vías tradicionales [que son] verticales, sino [a través] de las firmas y el aval que nos da la ciudadanía (Giraldo, 2019).

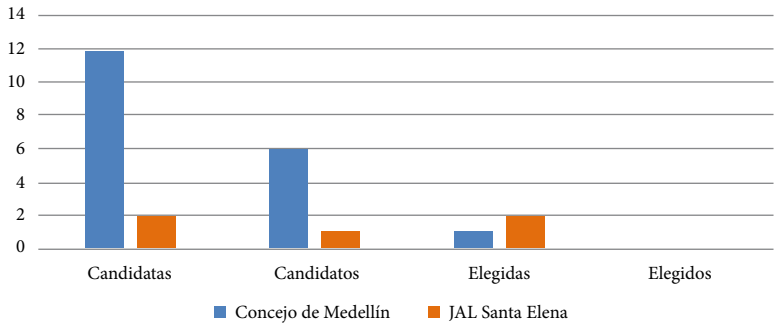
En las elecciones subnacionales de 2019, con más de 2.000 mujeres de distinto origen social y trayectorias, y más de 42.000 firmas acreditadas (Arboleda Tenorio, 2019; Giraldo, 2019), el movimiento decidió presentar una lista cerrada, conformada mayoritariamente por mujeres para el Concejo de Medellín y la Junta Administradora Local (JAL) del corregimiento de Santa Elena, y obtuvieron un escaño en el Concejo de Medellín y dos escaños para la JAL de Santa Elena. (figura 2 y tabla 1). A las y los candidatos de Estamos Listas los distinguen condiciones identitarias y una trayectoria similar en el activismo social y político de la ciudad: trabajadores sociales y comunitarios, gestores sociales y culturales, defensores de los derechos humanos, activistas, artistas, ambientalistas, entre otras (Alzate-Zuluaga, Cardona y Carvajal, 2022).

Tabla 1. Relación de votos obtenidos por Estamos Listas en 2019

	Votos obtenidos	% de la votación total
Concejo de Medellín	28.070	3,77%
JAL de Santa Elena	440	14.40%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) 2019a; 2019b.

Figura 2. Relación candidatas y candidatos / Elegidas y elegidos por Estamos Listas en 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de Giraldo, 2019; RNEC, 2019a, 2019b.

Después del éxito electoral alcanzado por Estamos Listas en las elecciones regionales de 2019, que las llevó al Concejo de Medellín y les ha dado visibilidad nacional[5], hoy trabajan en una estrategia de proyección nacional con el objetivo de llegar al Senado y a la presidencia de la república (*Semana*, 2021), así lo expresa Dora María Saldarriaga, concejala de Medellín por Estamos Listas:

> Sabemos que mujeres de toda Colombia quieren saber cómo inscribirse al movimiento. Hoy queremos anunciarles que tendremos una lista al Senado, una lista plural, feminista, que convoque mujeres de toda su diversidad para que conformen un Estado que garantice la vida del 52% de la población, es decir, de nosotras las mujeres (Saldarriaga, 2021).

[5] Algunas de sus integrantes afirman que la experiencia de Estamos Listas en Medellín, ha convertido al movimiento político en un referente nacional: "[...] Luego en la concejalía se han hecho cosas como lo que se ha posicionado en el Plan de Desarrollo, las secciones extras, las veedurías. A nivel nacional empezaron a comunicarse con nosotras, entonces de alguna manera eso produce un cambio y un interés de allá para acá por la necesidad de responder a la demanda de organización en el nivel nacional. Se está haciendo acompañamiento a otros departamentos, pero eso tiene que ser desde su propia experiencia, la idea no es repetir lo que ha hecho Medellín" (Militante de Estamos Listas, comunicación personal 4, abril 2021).

La concejala Saldarriaga indica cómo será el proceso de conformación de la lista:

> Nuestra lista será cerrada, no podrán participar mujeres de otros partidos o movimientos políticos que hayan participado en las elecciones anteriores o que hayan sido elegidas en algún otro movimiento por partidos o movimientos políticos. (Saldarriaga, 2021).

El veto de la concejala Saldarriaga a las mujeres de otros movimientos políticos, o que en elecciones anteriores hubieran resultado elegidas por otros partidos, se contradice con la trayectoria de negociación/incidencia de las lideresas del movimiento en procesos políticos y en la institucionalidad creada durante distintas administraciones (aun de las administraciones de los partidos tradicionales, sobre todo del liberal y la cercanía de algunas de ellas a políticos como Luis Pérez Gutiérrez, de la que algunas fueron funcionarias).

En la perspectiva de proyección nacional, actualmente Estamos Listas conformó una lista al Senado de la República integrada por 11 mujeres y 5 hombres, provenientes en su mayoría del activismo social y del ámbito universitario (Estamos Listas, 2021). El 25 de septiembre de 2021, reunidas y reunidos en Bogotá, conocieron los resultados de un proceso de elección de sus candidatas y candidatos, tras una consulta realizada entre el 18 y 24 de septiembre de ese año y, el orden de la lista, además de determinarse por el número de los votos de la consulta, consideró una "cremallera" en la cual se tomarán en cuenta las categorías de representación por lesbianas/bisexuales/trans, departamentos subrepresentados y poblaciones afro, raizales y palenqueras (*El Espectador*, 2021).

En las elecciones legislativas realizadas el pasado 13 de marzo de 2022, Estamos Listas obtuvo el 0.66% del total de la votación al Senado, correspondiente a 108.761 votos (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2022), que no le alcanzaron al movimiento político feminista para pasar el umbral, y resultó muy inferior a la meta que se habían trazado de 550.00 votos.

Reflexiones finales

Es al amparo de la carta constitucional de 1991 y de la nueva institucionalidad sobre la participación ciudadana, con el marco del recrudecimiento del conflicto urbano (confluencia de distintos actores armados, milicias urbanas, grupos paramilitares, de narcotráfico, expresiones urbanas de las guerrillas históricas como las FARC y el ELN, y de las nuevas como el M-19), que afectaba sobre todo a las mujeres populares, que a mediados de los años noventa, surgen iniciativas desde el movimiento social de mujeres, las organizaciones que de ellas y en torno a ellas existen en la ciudad y las ciudadanías con perspectiva y equidad de género, que han logrado no solo la visibilización y tratamiento diferencial de este grupo poblacional, sino además su empoderamiento e injerencia en la política pública, en el diseño de la arquitectura institucional y en el posicionamiento de sus temas y problemas en la ciudad.

> El Estado Colombiano, se ha comprometido con las agendas de las mujeres a nivel mundial porque el Movimiento Social de Mujeres internacional y nacional, ha cumplido un papel fundamental en la solicitud al Estado para su ratificación jurídica en la Carta Magna o Carta Constitucional de 1991. Allí se establecieron principios y derechos e igualmente un marco de justicia constitucional, a través de los cuales se amplían las libertades y la garantía de sus derechos, removiendo normas discriminatorias y avanzando hacia un nuevo orden jurídico en búsqueda de la igualdad material, más que formal (Sarmiento, 2002). Igualmente, se comprometió con la creación de una institucionalidad de género en el ámbito nacional y local. La primera, representada por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer como la máxima instancia política que existe en el país para velar por la defensa de los derechos de las mujeres (Arias Muñoz, 2018, p. 27 y 28)

La riqueza de las prácticas y repertorios que las mujeres ponen en el espacio público, modifican marcos y demandan el establecimiento de nuevos pactos y acuerdos en donde se reconozca el consenso, el disenso y el conflicto como parte natural de la escena pública; además, buscan acceder a espacios y formas de poder, pero a partir de procesos de decisión menos verticales y autoritarios. Tales condiciones retan a la institucionalidad para promover mayor reconocimiento y mejores acompañamientos. Además, estas nuevas

emergencias generan esperanzas de mantenimiento y cualificación de las dinámicas participativas.

A treinta años de expedida la nueva carta política, hemos podido constatar que el movimiento social de mujeres de Medellín ha sabido aprovechar las ventanas de oportunidad que la nueva institucionalidad le ha ofrecido, por lo cual se ha convertido en un actor imposible de ignorar por los decisores políticos a nivel local y en referente nacional para el movimiento social y político de las mujeres.

El paso de la incidencia política a nivel local a la competencia por el poder político nacional, con la presentación de lista cerrada al congreso y el apoyo del movimiento político Estamos Listas a una candidatura feminista para la presidencia de la república, ha implicado alianzas con partidos y movimientos políticos de coaliciones, sobre todo de izquierda, lo que ha puesto a prueba la unidad y coherencia del novel movimiento político feminista, que como es natural está lejos de ser homogéneo, y comienza a presentar los primeros roces entre los sectores que lo conforman.

El resultado de las elecciones legislativas de marzo 13 del año 2022, donde del movimiento político Estamos Listas obtuvo el 0.66% de la votación –sin alcanzar el umbral–, muestra las dificultades que entraña el juego político nacional para los movimientos políticos de origen local, quizá también la inexperiencia –o ambición–, dado que el movimiento puede haber hecho su primer ensayo político y medir sus fuerzas, aspirando primero a la Cámara de representantes por Antioquia.

Referencias

Agudelo, L. F. (2019). *Análisis para las políticas públicas: la búsqueda de la igualdad de género en Medellín*. Universidad EAFIT.

Álvarez Ossa, L. (2018). Evolución de discursos de las mujeres organizadas y su influencia en las políticas públicas de género para las mujeres en Medellín. En L. Álvarez Ossa, L. Gallego, A. Olaya y S. Leyva (eds.), *Análisis para las Políticas Públicas. La búsqueda de la igualdad de género en Medellín* (pp. 16 – 67). Universidad EAFIT. https://www.eafit.edu.co/centros/analisis-politico/

publicaciones/proyectos-investigacion/Paginas/analisis-para-las-politicas-publicas-igualdad-de-genero.aspx

Alzate-Zuluaga, M. L., Cardona-Zuleta, L. M. y Carvajal-Londoño, Y. (2022). Del movimiento social de mujeres de Medellín a la incidencia política. El caso del Movimiento Político Estamos Listas. *Revista HistorElo* vol 14 (31) pp. 25-55, septiembre-diciembre

Angarita, P. (2003). Conflictos, guerra y violencia urbana: interpretaciones problemáticas. *Revista Nómadas* (19), 96-104. http://nomadas.ucentral.edu.co/index.php/inicio/30-las-guerras-contemporaneoas-nomadas-19/442-conflictos-guerra-y-violencia-urbana-interpretaciones-problematicas

Aquilino, N. (2017, 17 de noviembre). *¿Cuáles son los factores que afectan la incidencia de las evaluaciones de impacto? XXII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.* https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/1D213FD8DE4DF51205258226007C0D3C/$FILE/aquilnac.pdf

Arango, L. y Guacaneme, F. (2005). *Participación política de la mujer en Colombia.* Fescol.

Arboleda Tenorio, L. (2019). Estamos Listas, entre lo político y lo académico. *Ainkaa, Revista de Estudiantes de Ciencia Política 3* (6), 75-82. https://cienciashumanasyeconomicas.medellin.unal.edu.co/images/Revista-Ainkaa/pdf/edicion6/5.EstamosListasentrelopoliticoyloacademico.pdf

Arias Muñoz, L. M. (2019). La capacidad de agencia de la Mesa de Trabajo Mujer de Medellín. Un estudio de caso de la relación entre la Agenda Ciudadana de las Mujeres y los Planes de Desarrollo en Medellín, Colombia, entre 2000 y 2015. [Tesis de maestría, Flacso Argentina]. http://hdl.handle.net/10469/15684

Blair, E., Grisales, M. y Muñoz, A. M. (2009). Conflictividades urbanas vs. "guerra" urbana: otra "clave" para leer el conflicto en Medellín. *Revista Universitas Humanística* (67), 29-54. https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/univhumanistica/article/view/2128/1370

Casa de la Mujer. (s.f.). *Quiénes somos*. https://www.casmujer.com/casamujer2017/#quienes-somos

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2017). *Medellín: memorias de una guerra urbana*.

CNMH, Corporación Región, Ministerio del Interior, Alcaldía de Medellín, Universidad EAFIT y Universidad de Antioquia.

Corporación para la Vida Mujeres que Crean, Corporación Vamos Mujer y Ruta Pacífica de las Mujeres. (2004). *Mujeres alquimistas que transforman el dolor en esperanza. Memorias de los seminarios "Efectos del conflicto armado urbano en la vida y cuerpo de las mujeres 2000 y 2002"*. Compilación Vamos Mujer.

Delgado, A. (2001). Las nuevas relaciones de trabajo en Colombia. En O. Fals Borda, M. Archila Neira, M. Pardo, et al. (eds.). *Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia, Centro de Estudios Sociales e Instituto Colombiano de Antropología e Historia.

Departamento Nacional de Planeación. (1991). *Programa presidencial para Medellín y el área metropolitana*. [CONPES 2562]. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2562.pdf

Duque Muñoz, D. I., y Flórez Arévalo, A. G. (2018). *Acercamiento a la evaluación del proyecto Mujeres Jóvenes Talento de Medellín* [Tesis doctoral , Universidad EAFIT] .

El Espectador. (2021, 25 de septiembre). Estas son las 11 mujeres que aspirarán al Senado en 2022 por Estamos Listas. https://www.elespectador.com/politica/estas-son-las-11-mujeres-que-aspiraran-al-senado-en-2022-por-estamos-listas/

El Tiempo. (2020, 26 de julio). *El legado feminista de Rosita Turizo, la sufragista antioqueña*. https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/rosita-turizo-pionera-del-feminismo-y-del-voto-femenino-522242

Estamos Listas [@Estamos_Listas] (21 de diciembre de 2021). *Les presentamos a las mujeres trabajadoras y luchadoras que decidieron ponerse al frente para representar sueños colectivos y construir un país donde valga la alegría vivir*. Ellas conforman el 70% de nuestra lista cerrada al Senado. [Tweet]. https://twitter.com/Estamos_Listas/status/1473383509939134473

Giraldo, E. (2019, 21 de mayo). *ESTAMOS LISTAS LIVE #estamoslistas - Carol Ann Figueroa*. [Video de YouTube LA PÍLDORA Carol Ann Figueroa]. https://www.youtube.com/watch?v=K-WBEoa8edw

Grueso, L., Rosero, C., y Escobar, A. (1997). El proceso organizativo de comunidades negras en Colombia. *Ecología política* (14), 47-64.

Juárez, J., Restrepo, N. y Botero N. (2017). Los movimientos sociales de mujeres y su consolidación como interlocutor y actor político en la construcción de la paz en Medellín, Colombia. *Izquierdas*, (34), 1-25.

Londoño Vélez, A. y Jaramillo Villegas, G. (1994). *Las mujeres remiendan la pobreza: diagnóstico del estado de las organizaciones de mujeres del Departamento de Antioquia.* Universidad de Antioquia y Secretaría de Desarrollo Comunitario del Departamento de Antioquia.

Medellín Cómo Vamos. (2010, 26 de noviembre). *El proyecto de la Clínica de la Mujer no fue aprobado*. https://www.medellincomovamos.org/node/24987

ONU Mujeres. (s.f.). *Conferencias mundiales sobre la mujer.* https://www.unwomen.org/es/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women

Oquendo, C. (2019, 23 de septiembre). Estamos Listas, El Movimiento de Mujeres Que Quiere Sacudir La Política de Medellín. *El País*. https://elpais.com/internacional/2019/09/20/colombia/1569010446_536596.html

Participa Perú. (2003). *Manual de incidencia política*. Grupo Propuesta Ciudadana: Lima. http://www.asocam.org/sites/default/files/publicaciones/files/ccc41cd8b-d924b1d3affe962748aa8a2.pdf

Perilla Daza, D. (2018). La Plebitusa: movilización política de las emociones posplebiscito por la paz en Colombia. *Maguaré* 32 (2), 153–81. https://www.researchgate.net/publication/330863959_La_plebitusa_movilizacion_politica_de_las_emociones_posplebiscito_por_la_paz_en_Colombia

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2019a). *Elecciones - Concejo de Medellín*. https://elecciones1.registraduria.gov.co/pre_elec_2019/index.html#/concejo/585/colombia/antioquia/medellin

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2019b). *Elecciones - JAL Santa Elena*. https://elecciones1.registraduria.gov.co/pre_elec_2019/index.html#/concejo/4655/colombia/antioquia/medellin/corregimiento-santa-elena

Registraduría Nacional de Estado Civil. (2022). *Elecciones - Senado*. https://resultados.registraduria.gov.co/senado/0/colombia

Romero Medina, F. A. (2001). Situación de los Derechos Humanos en Colombia. *Colombia Observatorio Colombiano De La Coyuntura Internacional*. Tercer Mundo Editores.

Romero, M. (1998). Identidades políticas y conflicto armado en Colombia. En: *Atlántico y Pacífico. Serie conflictos regionales* (pp. 59-91). Fescol, Iepri, Universidad Nacional de Colombia.

Romero, M. (2001). El movimiento de derechos humanos en Colombia. En: M. Archila y M. Pardo (Eds.). *Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia* (pp. 441-472). Universidad Nacional de Colombia, CES, ICANH.

Saldarriaga, D. (2021, 8 de marzo). *Este es nuestro método para llegar al Congreso de la República con una lista feminista y pluralista*. #JuntasPorLaIgualdad. [Facebook]. https://www.facebook.com/Listasparagobernar/videos/2990962384460132

Semana. (2021 , 16 de febrero). *Estamos Listas: la apuesta feminista que buscará competir por la Presidencia en 2022*. https://www.semana.com/nacion/articulo/estamos-listas-la-apuesta-feminista-que-buscara-competir-por-la-presidencia-en-2022/202102/?utm_medium=Social&utm_campaign=echobox&utm_source=Facebook#Echobox=1613494302

Valencia, L. E., y Lombana, P. C. (2002). *Enlaces y rupturas: experiencias de participación representativas de una década en Colombia*. Parcomún.

Entrevistas: Hemos decidido guardar su anonimato por sugerencias de las entrevistadas.

Lideresa política 1, comunicación personal, noviembre de 2021.
Lideresa política 2, comunicación personal, noviembre de 2021.
Lideresa política 3, comunicación personal, noviembre de 2021.
Militante de Estamos Listas, comunicación personal 4, abril 2021.

Gobernanza territorial y poder ciudadano tras la Constitución Política de Colombia de 1991

Luis Horacio Botero Montoya*
Universidad Pontificia Bolivariana

"En cualquier caso, el hombre tiene que llevar a cabo esta empresa: salir de sí mismo"
(Rahner, 1981)

Introducción

Treinta después de la promulgación de la Constitución Política de Colombia de 1991, cuya pretensión se identificó con ser un aparente gran proyecto democrático y pluralista, en ruta de la búsqueda de la paz, hoy es motivo de análisis de propios y extraños. Si bien una de sus apuestas fue establecer una nueva narrativa, para superar aquella que plasmó la Constitución de 1886, con más de 100 años de duración, el ciudadano no ve que estas aspiraciones de un mejor país se hayan concretado; es más, se percibe una gran frustración y más entre los jóvenes, quienes fueron, precisamente, los que tuvieron la iniciativa para que se diera la opción de crear una Asamblea

* Doctor en Relaciones Internacionales Iberoamericanas por la Universidad Rey Juan Carlos. Profesor Universidad Pontificia Bolivariana. Sus líneas de dominio son: comunicación política y pública y comunicación corporativa. Correo electrónico: luishoracio.botero@upb.edu.co

Nacional Constituyente que discutiera los elementos que, posteriormente, darían paso a la promulgación de la Constitución del 91.

Al decir de Martín (2006), las dos narrativas en el imaginario de los constituyentes de 1991 fueron la democracia participativa y la consolidación de una paz, ambas difusas y esquivas, dada la no concreción de las mismas y pese a la existencia del mandato constitucional.

La señal de frustración que embarga a los colombianos, manifiesta en marchas populares de protesta contra los últimos gobiernos y agudizada en el gobierno de Iván Duque Márquez (2018-2022), es una clara muestra de que el imaginario de país de los constituyentes de 1991 no fue el que agrupó un verdadero proyecto de país, que debería caracterizarse por la diversidad, pluralidad, respeto por la diferencia, igualdad de oportunidades, entre otros. La Constitución Política de 1991 fue más producto de la emotividad de unos jóvenes que la impulsaron, con la creencia que esto implicaría un cambio para su generación y, hoy, treinta años después, este cambio no llegó y, al contrario, sigue generando mayores distanciamientos y brechas, así como creando un proyecto de país inconcluso, dominado desde sus inicios republicanos por una exclusiva y excluyente élite de poder, centralizada en Bogotá y reproducida, a imagen y semejanza, en las regiones.

Para darle una vuelta a la página y definir un nuevo proyecto e imaginario político de país, todavía inconcluso, surge como alternativa explorar la gobernanza, entendida como aquella que posibilita dar participación a diferentes sectores y actores (público-estatales, privados y sociedad civil) en los asuntos que los afectan, y empoderarlos, para que tomen decisiones que respondan a la solución de sus problemas.

En las siguientes líneas, el lector encontrará un acercamiento a la gobernanza territorial, como una nueva forma de gobierno que ratifica el acto de poder (gobierno) y que propone que no es suficiente la búsqueda de la gobernabilidad (entendida como alinear a algunos actores en torno a los actos del gobierno), sino en buscar un gobierno en gobernanza que involucre a más actores en las decisiones de los problemas que los afectan y en la solución de los mismos.

Este capítulo aborda, en primer lugar, lo atinente a plantear cómo se realizó el diseño metodológico; luego se presentan algunas consideraciones y aspectos generales, a partir de la Constitución Política de Colombia de 1991 y sus mitos políticos; después viene el acercamiento teórico y conceptual sobre el tema de la gobernanza y sus tipologías, así como su acepción como nueva forma de gobierno para las democracias. De forma complementaria, también se realizan algunas reflexiones sobre esta nueva forma de gobernar en territorio que permitan llegar a acuerdos y consensos y, finalmente, se presentan las conclusiones.

1. Diseño metodológico

Para el abordaje de este capítulo, se apeló al método inductivo, con enfoque cualitativo y recolección de la información, a través de bases de datos especializadas, con búsqueda de fuentes secundarias y terciarias para el análisis. En particular, para las fuentes secundarias se investigó en bases de datos especializadas, tales como Scopus y EBSCO. Para las fuentes terciarias, el registro correspondió a artículos de prensa y algunos de opinión, publicados, de manera reciente, en diversas fuentes, a partir de los treinta años de vigencia de la Constitución Política de 1991.

La búsqueda en bases de datos especializadas, realizada en los meses de mayo y junio de 2021, fue de tipo intencional, a través de operadores booleanos y, de manera específica, mediante las duplas de palabras "gobernanza y constitución política" y "gobernanza territorial y constitución política".

2. Constitución Política de 1991 como ideario político

La Constitución Política de Colombia de 1991 fue un proyecto ideológico, propio del imaginario de unos actores con poder de decisión, cuyo contexto es necesario entenderlo y asumirlo a partir de nuestro proceso histórico. Desde el contexto, fue la consecuencia de un desgaste, natural por demás, de una vieja y obsoleta constitución, la de 1886, planteada para un país diferente y

con unos actores que tenían una visión de un proyecto regenerador y conservador, para tratar de restablecer el Estado de derecho que se desvanecía por las guerras entre diferentes grupos de poder. La consecuencia, lógica por demás, conllevó una intervención del Estado, a partir de la técnica jurídica constitucional, la cual había sido una práctica recurrente desde nuestro surgimiento como república y para efectos de contrarrestar las enormes diferencias existentes entre élites criollas de poder y el contexto internacional existente a finales del Siglo XIX[1].

Colombia, al decir de Jaramillo (1994), fue un país que, en tiempos de la Colonia, fue poco más que una capitanía y, por razones administrativas, solo al final de la misma transitó al virreinato. El desprecio inicial de los españoles y de los criollos, hijos de españoles, hacia los nativos y otras clases sociales, fue evidente. García Márquez y Jiménez (1996), de forma magistral, señalan que, en tiempos de la Colonia, los españoles llegaron a tener 18 diferentes clases sociales[2] en suelo americano; su estrategia no era otra que aplicar el principio de "divide y reinarás" y de apelar a la discriminación, la humillación, el despojo, la violencia y el desprecio por todo lo que no fuera español.

Las consecuencias de estas prácticas discriminatorias no son otras que las que tenemos en la actualidad, propias de un inconsciente colectivo de intolerancia por el otro y los otros; un país plagado de intereses egoístas; un país donde cada diferencia, por mínima que sea, se resuelve de manera violenta y donde destruir y/o eliminar al otro ha sido una forma de conducta ancestral.

---

1 Colombia ha tenido diez constituciones nacionales, a saber: 1811, 1821, 1830, 1832, 1843, 1853, 1858, 1863, 1886 y 1991. Además, y como hecho curioso, en el lapso de 1853 a 1856, rigieron en nuestro país más de 61 constituciones provinciales. Posteriormente a la Constitución de 1811, surgieron constituciones provinciales en Cartagena, Tunja, Antioquia, Mariquita y Neiva. La Constitución más corta de nuestra historia es la del año 1853, que constaba solo de 64 artículos, mientras que la más larga ha sido la de 1991 con 380 artículos y 60 transitorios.

2 Hoy, en Colombia, existen seis estratos socioeconómicos, herencia colonial que sigue siendo una forma de discriminación a los ciudadanos; clases sociales, por demás, que son utilizadas por el Estado colombiano para definir algunas de sus políticas sociales. Para los estratos sociales 1, 2 y 3, por ejemplo, se concentra el tema de diferentes programas y subsidios, mientras que para el estrato 4, considerado como clase media, no llegan.

La costumbre de promulgar constituciones, precisamente, ha sido nuestra respuesta para intentar llegar a acuerdos sobre lo esencial y a nuestras frustraciones de no lograr respetarnos en la diferencia. Incluso, la actual constitución, según Quintana (2013), no cumplió la principal expectativa para la que fue convocada, es decir, el logro de la paz y, a través de ella, la garantía de la vida.

Para Noguera y Criado de Diego (2011), el proceso constituyente colombiano marcó el punto de partida de lo que en teoría constitucional sería denominado el *nuevo constitucionalismo latinoamericano* (NCL).

La idea por parte de los constituyentes y del ejecutivo de la época[3] era pasar de una democracia representativa a una más participativa y a declarar a Colombia como un Estado social de derecho. "La Constitución 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" (Quintana, 2013, pp. 99-100).

Con la Constitución del 91, además, se pretendió buscar nuevos horizontes y rutas para que Colombia pudiese incorporarse a un modelo de economía libre de mercado, que para los años 90 fue impulsado desde el Consenso de Washington para el mundo, y que se conoce como el modelo neoliberal. Con el pretexto de la democracia participativa y la búsqueda de la paz anhelada, "el ejecutivo escondió todo el proceso de privatización del Estado, de liberalización de la economía y de construcción de una sociedad heterónoma" (Martín, 2006, p.133).

Sin embargo, la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), pese a tener su origen en la famosa "Séptima Papeleta"[4], no estuvo conformada

---

[3] Para los años 90, el presidente de Colombia fue César Gaviria Trujillo, quien obtuvo la candidatura y posterior presidencia tras la muerte de Luis Carlos Galán, el político que más opción tenía para ganar esas elecciones.

[4] Tras la muerte violenta del candidato presidencial Luis Carlos Galán en 1989, se conformó el movimiento denominado *Todavía podemos salvar a Colombia*, que tenía como propósito una reforma estructural del Estado. En este contexto, surgió la iniciativa de la *Séptima Papeleta*, que invitaba a depositar una papeleta adicional en las elecciones

por todos los sectores y actores. De manera específica, estuvo conformada por 23 voceros de las listas liberales; 20 de las listas conservadoras; 19 de la lista única del M-19; 2 representantes de los indígenas; 2 de los cristianos; 2 de la Unión Patriótica; 2 del Movimiento Social y Estudiantil; 2 del EPL y con voz, pero sin voto, 2 en representación de exguerrilleros del Partido Revolucionario de los Trabajadores y el Quintín Lame, respectivamente (Rampf y Chavarro, 2014).

Esta conformación implicó que la ANC naciera coja y con problemas de representación, los mismos que se ven reflejados hoy, treinta años después, en la no visibilidad de muchos sectores y actores que siguen sin voz y sin voto para participar en las decisiones que los afectan.

Entre tanto, y como parte de las razones que motivaron la promulgación de la Carta del 91, se encontraban las dificultades relacionadas con la violencia política; el conflicto armado; la corrupción institucional y la influencia, más que perversa, del narcotráfico durante la década de 1980. Para Amaya (2020), la Constitución Política de Colombia tuvo un valor más simbólico y funcional para la creación de un nuevo orden social en Colombia.

Entre los aspectos que varios autores destacan con relación a las fortalezas de la Carta del 91, se encuentran la creación de la Corte Constitucional; la Fiscalía General de la Nación; el Consejo Superior de la Judicatura y el Ministerio Público con Procuraduría General de la Nación[5], Defensoría del Pueblo y personerías. Algunos elementos como los rasgos de descentralización administrativa (Art. 287); la elección popular de gobernadores (Art. 303); el restablecimiento de la figura del vicepresidente (Art. 202) y la autonomía patrimonial, administrativa y técnica del Banco de la República (Art. 371).

---

legislativas y locales del 11 de marzo de 1990, donde se manifestó si se estaba de acuerdo o no con la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente, bajo el argumento del carácter prejurídico de la soberanía popular y su naturaleza irrenunciable (Amaya, 2013; Hurtado Quintero, 2020)

5 Es pertinente aclarar que la Procuraduría no es una creación originaria de la Carta del 91, pues ya existía en vigencias anteriores, pero se ubicaba dentro de la rama ejecutiva del poder público. Con la nueva Constitución, su lugar en la estructura del Estado es dentro del Ministerio Público e independiente de las ramas clásicas.

Con la Constitución de 1991 fue derogado el estado de sitio, constante a la que apelaron varios gobiernos durante la segunda mitad del siglo XX y bajo los lineamientos de la vieja Carta de 1886. De acuerdo con Hurtado Quintero y Marín Reina (2021), en su lugar se establecieron los estados de excepción de conmoción interior, guerra exterior y emergencia (artículos 212 al 215).

Otro de los aspectos relevantes, ponderados también por propios y extraños, fue la aspiración de pasar de una democracia representativa a una más participativa, y que se reflejó en los siguientes aspectos: 1) participación política en la toma de decisiones, como sucede con los plebiscitos y consultas populares; 2) iniciativa popular en asuntos públicos (tal es el caso de la iniciativa legislativa y de referendo de carácter popular); 3) participación e incidencia en la dinámica política, por ejemplo, con constitución de partidos, movimientos y grupos políticos; 4) control político, el cual podría reflejarse en figuras como el cabildo abierto y la revocatoria del mandato, y 5) activación del poder constituyente, caso referendo y, por supuesto, Asamblea Constituyente como vía de reforma constitucional.

Sin embargo, algunos de estos mecanismos de participación ciudadana, contemplados en el artículo 103 de la Constitución Política de 1991[6], no se han puesto en práctica por parte del ciudadano y otros, que pretendieron implementarse, fueron burlados por una práctica a la que se apela en la rama ejecutiva y que se relaciona con el hecho de que cuando algo sale contrario a sus deseos, omite o desconoce el mandato de los ciudadanos en las urnas y apela a otras figuras de norma o a instancias jurídicas, para que le concedan

[6] Los mecanismos de participación son el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. Todos ellos, reglamentados bajo la Ley 134 de 1994, la cual expone paso a paso los requerimientos y las etapas de los mecanismos y "establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles". De estos, el que más se ha utilizado, según la Registraduría del Estado Civil, es el cabildo abierto (dato a junio de 2021).

su razón y no las del constituyente primario, es decir, el pueblo que es, por filosofía constitucional, quien tiene el verdadero poder en una democracia[7].

Para Pastor y Dalmau (2010), los aportes de la Constitución de 1991 sirvieron de referencia para otros procesos constitucionales, tales como el de Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009).

Los acuerdos a los que llegó la Carta del 91 son, más que pertinentes, propios de un estado ideal (léase, incluso, de ángeles). De acuerdo con Pachón Soto (2021), esta Constitución logró avances significativos, tales como la adopción del Estado social de derecho, secular, garantista de los derechos fundamentales, sociales, económicos y colectivos, más allá de las meras declaraciones formales del Estado autoritario y confesional de la vieja Carta de 1886.

La Carta del 91, además, hizo aportes significativos en temas de filosofía del derecho; discusiones sobre hermenéutica constitucional y legal, y puso a Colombia a interactuar con temas propios de la sociedad internacional, tales como la defensa de los derechos (tutelas, acciones populares); mecanismos de participación ciudadana (cabildo abierto, consulta popular, la iniciativa legislativa de los ciudadanos, revocatoria del mandato, entre otros); la creación de una corte constitucional para salvaguardar la ingeniería constitucional, entre otras.

Sin embargo, la creencia que con una carta constitucional se resuelven todos los problemas que aquejan a una sociedad, surge, desde lo que Villa (1997) denomina "reformismo normativo". La historia así lo ha demostrado y es que un texto o reforma constitucional, *per se*, no cambia la realidad si en esta construcción no participan todos los actores y si la misma no hace parte de un proceso de cultura política que permita que el poder del ciudadano sea evidente y que los actores en lo político entiendan que su función no es otra

[7] Tal es el caso del plebiscito por el proceso de paz con las antiguas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia [FARC] (hoy convertidas una fracción en grupo político y otros en la disidencia), y cuyo resultado fue un NO, pero el gobierno de turno buscó como burlar esta decisión.

que escuchar y tomar decisiones en ruta de preservar el bien común y no el individual o aquellos propios de grupos privados o de poder que pretenden enajenar el concepto de lo público, entendido como aquello que es colectivo y que nos pertenece a todos.

Una especie de "boterismo constitucional" o "inflación constitucional" es uno de los fenómenos políticos y jurídicos propios de nuestra forma de ser, aquella de crear, reformar o derogar normas constitucionales (Olano, 2006). Este concepto se aplica a la vigencia de la Carta Política de 1991, porque esta ha sido reformada más de 52[8] ocasiones en lo que va desde su promulgación.

Sobre este fenómeno, el exmagistrado de la Corte Constitucional, Hernández Galindo (2016), considera que, aunque ninguna constitución es irreformable, las enmiendas constitucionales a la Carta del 91, "demuestra una gran inestabilidad institucional, además de una lamentable tendencia a la improvisación por parte de quienes tienen a su cargo el poder de reforma" (p. 2).

La Constitución de 1991 no cumplió el principal postulado por el cual un ordenamiento jurídico-político debe garantizar la legitimidad del pacto de unión. De acuerdo con Quintana (2013), la Constitución del 91 es un recurso más ideológico de las élites para justificar un tema de poder y se perdió una oportunidad histórica por resimbolizar y remitologizar nuestra identidad nacional; "por reconstruirla simbólicamente, por reinventarla y, consolidar ese patriotismo constitucional que nunca hemos podido concretar" (p. 104).

Para Sartori (1996), el ejercicio constitucional se asemeja a una especie de "ingeniería constitucional", que no es sino técnica constitucional, pero que se vuelve impotente si no hay un pacto político sólido que la respalde. Para Quintana (2013), al no existir un consenso político amplio que le diera sustento a la Constitución del 91 y al imponerse en su interior un acuerdo de mayorías, el pacto que pretende convalidarlo está doblemente golpeado y esa fue parte de la debilidad de la Constitución.

[8] La Constitución de 1886, con 105 años de vigencia, tuvo 70 reformas.

De otro lado, y con relación a la crítica relacionada con el contexto de los años 90, caracterizados por una economía abierta de mercado, Martín (2006), señala que la Constitución Política de 1991, "no logró superar la tensión 'aparentemente' irresoluble entre democracia y economía de mercado" (p. 135).

En definitiva, la Constitución del 91 representó para la cultura política colombiana no solo un proyecto, sino un mito de Estado-nación democrático, frente al mito conservador, rural y autoritario que caracterizó a la Constitución anterior, es decir, la de 1886.

Por ello, la búsqueda de nuevos consensos y acuerdos, sobre lo fundamental, y a partir de un nuevo modelo de gobernar, en gobernanza, es parte de los retos que debe asumir la sociedad colombiana de cara a un milenio que impone nuevos desafíos y entre los cuales la cultura política y el respeto por las Constitución y las leyes hace parte de aquellos.

En las siguientes líneas, se aborda, precisamente, parte de esta búsqueda, a través de la exploración de la gobernanza, entendida como una nueva forma de gobernar a la sociedad y, donde es esencial la participación de diferentes actores, para la construcción colectiva y democrática de país.

3. Gobernanza y tipologías

3.1 El concepto

El concepto de gobernanza se ha abordado desde hace más de 400 años. Dufour (2009) indica que el término ha trascendido desde el poder autoritario y centralista a la visión posmoderna, "donde se entiende como una nueva modalidad horizontal de gestión del poder, tomando fuerza y convirtiéndose en un modelo de gestión pública" (p. 32).

Las variaciones que se han presentado contemplan cambios en las formas de poder y del sistema de relaciones con agentes públicos y privados; por lo que Moulaert, Parra y Swyngedouw (2014) indican que la gobernanza debe trascender en el cambio de las relaciones sociales y estructuras de poder, que incorporen prácticas sociales inclusivas y democráticas.

La palabra gobernanza, cuya raíz etimológica permite asociarla con pilotear, dirigir o guiar, significa forma de gobernar, es decir, un método, que puede ser desarrollado no solo en términos del gobierno estatal, sino también en muy diversas líneas y escuelas de pensamiento, como lo dan a entender Koresawa y Konvitz (2001).

"Entre ellas, la *nueva gerencia pública* y el neoinstitucionalismo de un nuevo estado social o el universalismo comunitario de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales" (p. 27).

El Banco Mundial (1997), por su parte, señala que la gobernanza se corresponde con la forma cómo se ejerce el poder en un país, para desarrollar sus recursos económicos y sociales, y tiene relación con el "buen gobierno". En este contexto, el buen gobierno se refiere a la transparencia y la eficacia en tres áreas fundamentales: 1) métodos de elección, control y reemplazo de los gobernantes (estabilidad institucional); 2) capacidad del gobierno para administrar recursos y aplicar políticas (marco regulatorio y eficacia del gobierno), y 3) respeto a los ciudadanos (transparencia, participación y garantía del Estado de derecho).

La gobernanza, desde su raíz, tiene estrecha relación con el gobierno y la gobernabilidad. Sin embargo, va más allá del alcance de estos, y ninguno de los dos corresponde, en esencia, al concepto. El primero, por ejemplo, se refiere al acto de gobernar, que es, en esencia, un acto de poder, mientras que el segundo se relaciona con alinear diferentes actores en torno al gobierno y, sobre todo, a las decisiones de poder.

Una de las apuestas para una definición, se relaciona con asumir que la gobernanza es un ejercicio para dar participación a los actores del sector público, privado y de la sociedad, en los asuntos que los afectan, y empoderarlos para que tomen las decisiones que correspondan a la solución de aquellos (Lotero et al., 2019).

En el siguiente numeral, se abordarán diferentes tipologías y alcances del término, de los cuales la gobernanza territorial ocupará un espacio relevante de cara a las intencionalidades de este capítulo.

3.2 Tipologías

La palabra, tal como se conoce hoy, tiene múltiples apellidos y apuestas, las cuales van desde lo empresarial-corporativo hasta lo urbano y territorial, pasando por la gobernanza participativa y gobernanza democrática, entre otras, que, independiente del contexto al que se refieren, están signadas por la intención del fortalecimiento de interacciones de múltiples actores públicos y privados en asuntos públicos, sin dejar de lado la sociedad civil.

Precisamente, entre los tipos de gobernanza, y según autores y entidades de carácter internacional, se encuentran:

- **Gobernanza corporativa**: se refiere a cualquiera de las políticas y procesos que controlan una empresa (Schroeder, 2017). Este tipo de gobernanza está dirigida al ámbito empresarial y aporta un ambiente justo y transparente dentro de las organizaciones empresariales.
- **Gobernanza global**: supone la regulación de relaciones interdependientes ante la ausencia de una autoridad política global; ejemplo: la relación entre los estados independientes (Unión Europea [UE], 2015). Un claro ejemplo de este tipo de gobernanza es las relaciones entre diferentes estados que se componen en el sistema internacional.
- **Gobernanza de mercado**: este tipo de gobernanza, jalonada por el neoliberalismo, busca imponer las lógicas del mercado en el gobierno y promueve la desmonopolización de las empresas estatales (UE, 2015). El gobierno no es el único agente que realiza cierto tipo de acciones dentro de la sociedad.
- **Gobernanza por redes:** existe una red de interés con actores claves. El gobierno se considera un nodo más y las decisiones se negocian con los actores involucrados. Existen mecanismos que autorregulan la red y el control se realiza por resultados (UE, 2015).
- **Gobernanza cultural**: abarca los marcos normativos, las políticas públicas, las infraestructuras, la capacidad institucional y los procesos destinados a fomentar el desarrollo cultural inclusivo, la estructuración de sectores culturales dinámicos y la promoción de la diversidad (Unesco, s.f.)
- **Gobernanza jerárquica**: en esta, el gobierno está siempre al timón (UE, 2015).

- **Gobernanza económica**: hace referencia al sistema de instituciones y procedimientos establecidos para lograr objetivos en el ámbito económico, es decir, la coordinación de las políticas económicas a fin de fomentar el progreso económico y social (UE, 2020).
- **Gobernanza multinivel:** se refiere a procesos de "intercambio negociado y no jerárquico entre instituciones de nivel transnacional, nacional, regional y local, e incluso puede extenderse a procesos de gobernanza público-privada" (Sánchez, 2002, p. 46).
- **Gobernanza territorial:** se entiende como una práctica/proceso de organización de las múltiples relaciones que caracterizan las interacciones entre actores e intereses diversos presentes en el territorio. El resultado de esta organización es la elaboración de una visión territorial compartida, sustentada en la identificación y valorización del capital territorial, necesaria para conseguir la cohesión territorial sostenible a los diferentes niveles, desde el local al supranacional. Dicho de otro modo, es una precondición para la cohesión territorial, mediante la participación de los distintos actores (públicos, privados, tercer sector, sociedad civil) que operan a las diferentes escalas. Por tanto, el reto principal para una buena gobernanza territorial sería generar las condiciones más favorables, para desarrollar acciones territoriales conjuntas que permitan conseguir objetivos comunes (Farinós, 2008).

A partir de estas tipologías de la gobernanza, Aguilar (2010) señala que es fundamental la interdependencia y la corresponsabilidad de los actores involucrados. Lo anterior lo corrobra Fernández et al. (2009) cuando afirman que "la gobernanza se entiende como un proceso que toma en cuenta los actores implicados en las decisiones del gobierno local, regional o nacional, ligados por un conjunto de interrelaciones" (p. 56). No obstante, para garantizar la generación de interrelaciones y su permanencia, es necesaria la implementación de mecanismos regulatorios y de control que faciliten el engranaje de los acuerdos establecidos; por lo que Valdés (2008) expresa que "la gobernanza se debe concebir como escenarios, donde concurren mecanismos y reglas de control y autocontrol por parte de los actores involucrados" (p. 98).

En este orden de ideas, es indispensable la generación de espacios de concertación y negociación que faciliten la construcción de acuerdos rea-

les, dado que la gobernanza hace referencia a mecanismos de negociación en la implementación de políticas públicas (Michelini, 2010). Al respecto, Cano Blandón (2011) explica que lo público implica romper con la política tradicional, estableciéndose la necesidad de generar alternativas viables de participación y cohesión entre actores.

En la tabla 1, y tras considerar varios autores, se registra una relación entre gobernanza y políticas públicas, a partir de diferentes rasgos y alcances.

Tabla 1. Gobernanza y políticas públicas

Autores	Gobernanza y rasgos asociados	Políticas Públicas y alcances	Acciones conjuntas
(Prats, 2001)	Interdependencia	Construcción con actuación de actores interdependientes	Interdependencia entre actores
(Mény et al., 1992); (Ye, 2014) y (Minnery et al., 2013)	Planificación	Las políticas públicas deben ser planificadas	Planificación de las políticas públicas
(Berrones, 2011) y (Leyva y Agudelo, 2013)	Acuerdos	Coaliciones y establecimiento de acuerdos	Formalización de acuerdos entre actores, a partir de la iniciativa del sector público-estatal
(Catalá, 2005); (Minnery et al., 2013); (Mény et al., 1992); (Pacheco Pedraza, 2013) y (Cano Blandón, 2011)	Articulación	Articulación y coordinación, donde el Estado se considera actor líder	Articulación y coordinación de políticas públicas
(Catalá, 2005); (Zurbriggen, 2011) y (Canto Chac, 2008)	Cooperación	Cooperación entre actores de gobierno o aquellos pertenecientes a los no gubernamentales	Cooperación para la construcción de políticas públicas

Autores	Gobernanza y rasgos asociados	Políticas Públicas y alcances	Acciones conjuntas
(Michelini, 2010)	Negociación	Negociación para el establecimiento de acuerdos	Procesos de Negociación
(Jiménz, 2007)	Toma de decisiones	Empoderamiento de actores	Construcción de políticas públicas
(Aguilar, 2010); (Catalá, 2005) y (Giraldo et al., 2009)	Redes de gobernanza	Consolidación de redes interdependientes	Consolidación y fortalecimiento de redes
(Mény et al., 1992) (Restrepo-Medina, 2011)	Autocontrol	La política pública requiere de mecanismos de seguimiento y evaluación, con el fin de medir impactos	Mecanismos de evaluación y seguimiento

Fuente: Elaboración propia, a partir de varios autores y rastre bibliográfico.

3.3 Gobernabilidad y gobernanza

Gobernabilidad y gobernanza desde sus raíces son palabras que se asemejan, pero sus alcances son diferentes. Si bien se relacionan la una con la otra, es pertinente afirmar que la primera no implica necesariamente la segunda, pero cuando se da la segunda, la primera se registra de manera espontánea como un hecho natural.

El uso creciente de la palabra gobernabilidad (*governability* en inglés) como distinta de gobernanza (*governance* en inglés) ha llevado a la Real Academia Española y a entidades de carácter supranacional[9] como la Unión Europea a proponer la incorporación de la segunda a su lenguaje pese a ser

[9] El vocablo supranacional se refiere a entidades que superan el concepto de nación, las cuales se han afincado en el mundo, a partir de la globalización del mercado de los años 90.

una especie de galicismo medieval en desuso[10]. Cualquiera que sea la suerte de la traducción propuesta, lo que se quiere significar es la diferencia conceptual, sobre todo, en cuanto a sus alcances, entre gobernabilidad y gobernanza.

Uno de los autores, entre muchos, que ha rastreado estos conceptos corresponde a Mayntz (2000), quien señala que la palabra gobernanza está experimentando una interesante evolución semántica, donde, en sus inicios, se utilizó como sinónimo de *governing* –que se puede traducir por proceso de gobernar, a través de las organizaciones de gobernación (*governing organizations*)–. Pero advierte que el campo semántico de la palabra se ha ampliado con dos nuevas acepciones. En primer lugar, para indicar un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales y, en segundo lugar, se recurre a la *governance,* para indicar algo mucho más amplio y cuyo alcance hace alusión a nuevas formas de coordinación social. "Esta segunda acepción amplía de modo tal el campo semántico que la *governance* pierde pie en la teoría política, para convertirse en una teoría general de las dinámicas sociales" (Mayntz, 2000, p. 38).

Entre tanto, y con relación al primer concepto (gobernabilidad), Crozier, Huntington y Watanuki (1975), presentaron un informe sobre "la gobernabilidad de las democracias" que produjo gran polémica, toda vez que este destacaba los problemas de gobernabilidad en los tres continentes y en países con un supuesto avance en materia democrática. La tesis más importante del informe de estos tres autores señala que en Europa Occidental, Japón y Estados Unidos, los problemas de gobernabilidad procedían de la brecha creciente entre, por un lado, unas demandas sociales fragmentadas y en expansión y, por otro, unos gobiernos cada vez más faltos de recursos financieros, de autoridad y de los marcos institucionales y las capacidades

[10] El uso de la palabra gobernanza ha sido incorporado al lenguaje oficial de la Unión Europea hasta el punto de titular "Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea" a un interesante proyecto en deliberación que puede consultarse en este mismo número de Instituciones y Desarrollo. Luego, la propia Real Academia Española de la Lengua ha tratado de cerrar el debate, optando en noviembre de 2000 por la acepción de gobernanza aunque admite el uso como también cercano al concepto de gobernabilidad (cfr. Departamento de Español al Día, RAE).

exigidas por el nuevo tipo de acción colectiva. Para fortalecer la gobernabilidad democrática había que reinventar no solo el gobierno, sino también la ciudadanía.

A propósito de las disfunciones de la democracia que han producido tendencias que impiden su funcionamiento, en las conclusiones de este informe puede leerse lo siguiente: 1) las virtudes democráticas del individualismo y la igualdad han conducido a una deslegitimación general de la autoridad y a una pérdida de confianza en el liderazgo; 2) la expansión democrática de la participación y el involucramiento político ha creado una sobrecarga en el gobierno y una expansión desequilibrada de las actividades gubernamentales, que exacerban las tendencias inflacionarias en la economía; 3) se ha intensificado la competición política que es esencial para la democracia, lo que ha llevado a una desagregación de los intereses y a un declive y fragmentación de los partidos políticos, y 4) la receptividad de los gobiernos democráticos hacia el electorado y las presiones sociales ha estimulado el parroquialismo nacionalista en el modo en que las sociedades democráticas conducen sus relaciones internacionales (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975, p. 161).

Para Prats (2001), la gobernabilidad en relación con los problemas del desarrollo supera los problemas específicos de la acción de gobierno (por ejemplo, las relaciones del ejecutivo con los demás poderes del Estado) y se proyecta ampliamente como una capacidad social, como atributo colectivo de toda la sociedad, para dotarse de un sistema de gobierno que empuje los objetivos del desarrollo humano.

Dentro de este maremágnum de interpretaciones del concepto, es Aguilar (2010), quien da luces a su entendimiento al plantear que "la gobernabilidad denota la posibilidad o probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad, mientras su opuesto, ingobernabilidad, significa la posibilidad o probabilidad de que el gobierno deje de gobernar a su sociedad, es decir que no la gobierne" (p. 203). Reconoce las cualidades previas del gobernante al acceder al poder político y las que se dan durante su gobierno y, entre ellas, se identifican las siguientes: la legitimidad política del cargo o de la actuación del gobierno y la reputación social del gobierno, referidas a la au-

toridad moral e intelectual (respetabilidad, veracidad, integridad)[11], lo que se manifiesta en la confianza o desconfianza, aprecio o menosprecio que se da por la sociedad al gobierno y en la política misma.

En definitiva, y esta es nuestra apuesta, la gobernabilidad debe entenderse como la capacidad de alinear a los diferentes actores, sean estos del sector público, privado o de la sociedad civil, en torno a los actos de poder que son actos de gobierno. Este ejercicio es irrenunciable a los actores legítimos, los cuales llegan al poder mediante mecanismos legales, consagrados a partir de la participación democrática.

3.4 Gobernanza territorial y democrática

La gobernanza, como un hecho social, es diferente en cada sociedad y, por lo tanto, cada una de ellas desarrolla sus modos de gobernanza y sus sistemas de toma de decisiones entre sus miembros, dadas sus especificidades normativas e institucionales.

A partir del alcance de la gobernanza en dimensión de políticas públicas, y según Gallach (2008), el paradigma de la gobernanza apuesta por un escenario de apertura y un mayor pluralismo en la elaboración e implementación de las políticas públicas. En este sentido, este apartado intenta abordar algunas opciones que plantea la gobernanza desde su dimensión de una nueva forma de gobernar y de involucrar a los ciudadanos en las decisiones que los afectan en el territorio y de otorgarle el poder que tiene el ciudadano de cara a la Constitución del 91.

[11] El tema de la reputación política ha entrado en crisis. Hoy, con escasas excepciones, es poco probable encontrar políticos que representen los intereses de los colectivos que dicen representar y sus conductos y comportamiento rayan con acciones cercanas a la violación de las normas morales y la ética. Asistimos a una especie de crisis planetaria de la política y de políticos capaces de ejercer su papel en la toma de decisiones públicas en favor del bien común.

3.4.1 Lo urbano

En la sociedad actual la gobernanza está estrechamente ligada al campo de lo urbano y de la definición de políticas públicas, dado que lo urbano es el escenario donde se ha hecho manifiesto y se ha tratado el problema de la actuación conjunta de actores públicos, privados y de la sociedad civil. De acuerdo con Vásquez (2013), "La gobernanza, enfocada al ámbito local y urbano, tiene incidencia en los asuntos públicos de la ciudad y, específicamente, en las políticas públicas urbanas" (p. 225).

Para Delgado (2009), una de las preocupaciones propias de una postura crítica de la gobernanza se constituye en que "existe una multiplicidad de centros de decisión e instituciones que concentran su poder en unas pocas manos" (p. 70). Esto conlleva que uno de los peligros para su puesta en marcha es que presenta riesgos y vacíos entre los actores. Entre ellos, uno de los peligros de la gobernanza se refiere a las capacidades de los actores privados para influir en la determinación de los destinos sociales desde sus intereses particulares. Según Delgado, las alianzas entre el sector público y privado se han asumido más como un asunto de intereses, de tipo económico-empresarial, donde "el sector público asume el riesgo y el sector privado obtiene los beneficios" (p.73). Otro de los riesgos se relaciona con que la participación se ha reducido a los mismos con las mismas; en otras palabras, siempre son los mismos actores que participan en distintas esferas y sitios de convocatoria a la participación y su quehacer es multiplicarse en diferentes instancias, donde se toman decisiones, por ejemplo, respecto a políticas públicas. Un caso específico, para el caso del municipio de Medellín-Colombia, se corresponde con el ejercicio del presupuesto participativo, iniciativa que se inició en Puerto Alegre (Brasil) y que ha sido replicada por diferentes administraciones locales en su quehacer de gobierno. En una investigación sobre comunicación pública, desarrollada por investigadores de la Universidad de Medellín[12], se concluyó que el convocar a diferentes actores para

[12] Investigación sobre la construcción de comunicación pública como referente de participación democrática en el marco del "proyecto de Comunicación pública para la participación ciudadana y la movilización, del Plan de Desarrollo 2004-2007 del municipio de Medellín", investigación realizada por un colectivo de investigadores del grupo en

la construcción del presupuesto participativo no garantiza la participación misma. Uno de los aspectos que así lo demostraron es el señalamiento de parte de los actores, en representación de la sociedad civil, de lo tangencial que es su participación, más de número que real, sobre todo, en la adopción de las decisiones finales del presupuesto del municipio de Medellín.

Cuando se logra convocar eventos de participación, es evidente que hay dificultades en que los convocados participen realmente en las decisiones y, además, la presencia no es garantía de que todos los actores tengan el mismo peso en la toma de decisiones. "Aquellos mejor organizados y que controlen un mayor número de recursos tendrán más capacidad de incidencia que otros" (i Guillén et al., 2007, p. 65).

De allí que la perspectiva de la gobernanza en el ámbito territorial también debe ser entendida como un enfoque de análisis sobre asuntos de escala local que tienen una influencia en la concreción de las políticas públicas (Vásquez, 2013). Sin embargo, la gobernanza territorial presenta limitaciones, debido a la precariedad de los sistemas democráticos e, incluso, jurídicos, y propios de las asimetrías entre lo aspiracional de la Constitución Política del 91 y la realidad en las regiones. Polanco (2010) señala que la gobernanza en los territorios se caracteriza por procesos con alta inequidad y exclusión en el juego de poder. A esto se le suma que, en el contexto de América Latina, y Colombia no es la excepción, los actores de la ciudadanía están desinformados o son apáticos a los procesos políticos, producto de un cansancio y desconfianza en el sistema democrático, lo que conduce, de forma inevitable, a que se reproduzcan referentes de cultura política de cacicazgos (Alzate y Romo, 2014).

3.4.2 Sociedades cualificadas en democracia

En este apartado es necesario reivindicar, con mensaje de urgencia, el rescate de la democracia y su real alcance de poder del pueblo, que es lo que significa desde su etimología.

Comunicación, Organización y Política, (COP) adscrito a la Facultad de Comunicación de la Universidad de Medellín, y clasificado en A1 en la última medición de Minciencias.

En tal sentido, la Carta del 91 es prolija en establecer el poder del ciudadano como esencial para la democracia y para el paso de una representativa a una con mayor participación del ciudadano o, en otras palabras, pasar de una democracia representativa a una participativa.

Por ello, la Constitución Política del 91 fue prolija en señalar los mecanismos de participación ciudadana como aquellos propios de la democracia participativa en línea con otorgar el poder ciudadano, una de las características esenciales de esta Carta. Incluso, desde el artículo 1, de la propia Constitución, se señala que "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista" (Const. 1991, Art. 1) y en el artículo 2, también se reitera ello, al indicar que "son fines esenciales del Estado, la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación". La Carta cuenta con un sinnúmero de artículos que destacan el tema de la participación ciudadana, tales como los artículos 40, 103, 259 y 270, entre otros.

Incluso, la jurisprudencia colombiana se ha pronunciado sobre este aspecto en diferentes sentencias. Solo por citar alguna de ellas, citada por Ramírez Nárdiz (2016):

> El principio de participación democrática expresa no solo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia. El concepto de democracia participativa no comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos, consultas populares, revocación del mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual. (Jurisprudencia Corte Constitucional [Colombia], Radicado C-585-95. Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara).

La gobernanza territorial aquí se constituye en un elemento esencial para superar los alcances hasta ahora desarrollados y que son limitados, ya que involucran, principalmente, dos actores de la triada ideal para que haya gobernanza, es decir, solo implica, en la práctica, al sector público-estatal y al sector privado, mas no a la sociedad civil, al ciudadano.

De hecho, el incremento de los conflictos y el surgimiento de nuevas y variadas movilizaciones sociales en Colombia, tales como los paros recientes de 2019 y 2021, son indicadores de la falta de canales de participación de la ciudadanía. La creciente fragmentación y desconfianza entre los ciudadanos y, lo más grave, entre los propios actores que intervienen en la elaboración y aprobación de las políticas públicas (actores del gobierno, partidos políticos, grupos de presión y grupos sociales, entre otros), conduce, inexorablemente, a que los poderes públicos y privados dejen de ser los actores exclusivos en la definición y gestión de las políticas territoriales.

Kardos (2012) y Meadowcroft (2009) señalan que una buena gobernanza no excluye los hechos sociales, generadores de conflictos. El aumento de los conflictos territoriales en varias partes de mundo y, en Latinoamérica y Colombia, en particular, evidencian la existencia de múltiples expresiones de descontento hacia las actuales formas de gobierno y de gobernanza. De allí que sea necesario repensar estos dos conceptos y que se planteen nuevos estilos de gobernanza más democráticos y efectivos, para que todos los actores que cohabitan un territorio puedan influir e incidir en las decisiones que los afectan y así conseguir una gestión más concreta y menos propensa a la desconfianza.

Rosas, Calderón y Campos (2012) señalan que es necesaria una gobernanza territorial más independiente, autónoma y competente; poseedora de capacidades que el gobierno no posee y que requiere para poder conducir a la sociedad. En tal sentido, la relación entre autores debe ser más de interdependencia que de dependencia; de coordinación más que de subordinación.

Al decir de Cenecorta (2008), la gobernanza es donde los ciudadanos resuelven colectivamente sus problemas y responden a las necesidades de la sociedad, y lo hacen a través del gobierno. Sus implicaciones en la práctica política son, por lo menos tres, a saber:

1. La gobernanza se configura como un "nuevo arte de gobernar" (Pascual, 2004) que tiene como sujeto a la ciudadanía y sus organizaciones, que actúan de manera responsable con el gobierno.
2. Los gobiernos deben operar mucho más en red y menos con estructuras verticales y autoritarias (como es el común denominador en casi todas las democracias latinoamericanas).
3. Las decisiones de gobierno y la ejecución de las políticas públicas tienen como ámbito central a los territorios, lo que significa el rescate de las regiones y las ciudades como espacios vitales para gobernar (Cenecorta, 2008, p. 181).

La nueva forma de gobernar, es decir, la gobernanza, surge como un nuevo paradigma en un contexto donde el Estado ha perdido su capacidad de convocar y representar los intereses públicos, es decir, colectivos, por defender intereses privados y, ocultos, de actores que buscan cómo lucrarse de este. Por ello, debe intentar adelantarse y detectar el conflicto antes de que sea visible.

En la práctica, las relaciones entre los distintos niveles de gobierno (local, regional, nacional e, incluso, supranacional) se han reconfigurado a causa de la creciente complejidad de las problemáticas sociales y de la inoperancia de la segmentación administrativa (i Guillén et al., 2007).

Esta nueva forma de gobernar, en gobernanza, le apuesta al paso de un estado jerárquico-piramidal a un estado-red[13] para representar el cambio de escenario (Blanco y Gomà, 2002; Parés, 2006; i Guillén et al., 2007). De esta manera, el ejercicio de autoridad como mecanismo de gobierno jerárquico, donde el Estado se relacionaba unilateralmente con los distintos actores (Parés, 2006), se debe combinar con la voluntad de crear y gestionar redes, para adaptarse a una doble dinámica de competencia y cooperación entre los actores de un mismo ámbito y nivel de gobierno (i Guillén et al., 2007).

[13] Metáfora también utilizada por el comunicólogo español, Manuel Castells, con su apuesta por una Sociedad Red. (Castells, 2010).

Rhodes (1997), caracteriza la gobernanza como "redes autoorganizadas e interorganizacionales" (p.53), ya que el Estado cede, abandona el modelo jerárquico de gobierno, y "resitúa a la baja sus capacidades de gobierno" (Blanco y Gomà, 2002). En este nuevo modelo en red, el Estado pasa a ser un actor más y las relaciones entre actores se desarrollan de manera multilateral (Parés, 2006).

El gobierno en red, al decir de Rhodes (1997), se caracteriza por cuatro elementos: 1) la interdependencia entre organizaciones; 2) las continuas interacciones entre los miembros de la red por la necesidad de intercambiar recursos y negociar objetivos comunes; 3) las interacciones basadas en la confianza y reguladas por la negociación entre los participantes, y 4) un significativo grado de autonomía del Estado que aun haya perdido su posición hegemónica, puede dirigir de forma indirecta el proceso.

En este escenario, y siguiendo a Bobbio (1999), pierden sentido las divisiones tradicionales entre los diferentes niveles de gobierno o entre lo público y lo privado. En la práctica, y ello es lamentable, "las instituciones públicas no persiguen necesariamente el bien común; mientras que las privadas no trabajan necesariamente por el provecho de la sociedad" (p, 187).

3.4.3 Poder ciudadano y participación

Para lograr que el poder ciudadano, al tenor de lo dispuesto en la Carta del 91, se materialice en la práctica, y además de la existencia de esta normativa de carácter superior y de otras complementarias, tales como la Ley Estatutaria 1757 de 2015, "por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática", es necesario que se pase del dicho al hecho.

Para lograr una democracia más incluyente, efectiva e incidente, sobre estos mecanismos legales, fundamentados en el artículo 103 de la Constitución Política de 1991, se precisa que tanto las entidades del Estado como organizaciones de la sociedad civil, se deben comprometer a incentivar la participación ciudadana, con ejercicios permanentes de difusión, promoción y garantía al derecho a participar.

El poder ciudadano solo es efectivo en la medida en que haya una real y verdadera participación en las decisiones que afectan a la sociedad y, en tal sentido, es menester que los actores que deben participar en la gobernanza territorial, es decir, aquellos pertenecientes al sector público-estatal, sector privado y sociedad civil, consoliden y concreten la forma de relacionarse y de interactuar en democracia.

La rendición pública de cuentas y el control social a lo público, por ejemplo, que es una función dual, permite que el ciudadano cuente con las herramientas necesarias para consolidar su rol de observador y garante de los movimientos y decisiones de la administración pública en sus territorios. Pero tal como se señaló líneas arriba, el ciudadano No ejerce este poder y lo delega en entidades público-estatales o en auditorías privadas que no responden a los intereses colectivos que dicen representar.

3.4.4 Nueva noción de lo público

Lo público dejó de ser exclusivo del sector público-estatal, dado que las decisiones para lo público ya no son un asunto unidireccional, jerárquico o de monopolio de un actor (el público-estatal) hacia el resto de actores (privados y sociedad civil). Incluso, en las sociedades actuales surgen diversos actores con lógicas de funcionamiento e incidencia autónomas respecto a lo público y al poder tradicional en las democracias, tras la supremacía de la democracia representativa, que desarrollan los partidos tradicionales.

Hoy existen nuevos grupos de presión, grupos comunitarios, multiplicidad de organizaciones no gubernamentales, fundaciones, voluntariados, entre otros, y, como consecuencia, es necesario que las políticas públicas sean elaboradas a través de una constante negociación entre los distintos actores, y ello no es una opción, sino un imperativo. La noción de estado tiene alcances diferentes a aquel como único responsable de lo público, entendido como aquello que pertenece a todos y que responde al interés general. Al decir de i Guillén et al., (2007), el Estado se construye y se legitima, a través del llamado "consenso con los agentes sociales".

En este nuevo escenario, el Estado no se corresponde única y exclusivamente con el actor público-estatal, sino que también cobija y agrupa al sector privado y a los integrantes de la sociedad civil, en consonancia con lo establecido por Naciones Unidas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), también conocida como Agenda 2030.

De allí que para establecer y actualizar los nuevos roles para el acto de gobierno, que es un acto de poder, en gobernanza, es necesario que cada uno de los actores asuma su rol correspondiente, es decir, que ejerza su participación real y efectiva en los procesos deliberativos, en la formulación de políticas y en la gestión de programas públicos. Blanco y Gomà (2002), señalan que hoy se trata de proponer alternativas al proceso de gobierno y de establecer "nuevas estructuras de gestión y ello involucra a entidades ciudadanas, con movimientos sociales, con ciudadanos/as de a pie" (p. 31).

En este contexto, y al decir de i Guillén et al. (2007), la participación ciudadana surge como un valor en alza que, junto con la concertación de programas con el llamado tercer sector o, a través de organismos públicos-privados, es una práctica cada vez más necesaria. De allí que la gobernanza en el territorio implica un pensamiento de la sociedad más en red y un entorno más favorable, para entender y escuchar al otro y a los otros y entre estos a los movimientos sociales, para incidir en la elaboración de las políticas.

Una gobernanza territorial debe sobrepasar la dimensión del sector público-estatal, con el fin de superar los ámbitos procedimentales, propios de la normatividad, por asuntos más prácticos, conducentes a resolver los problemas que aquejan a los actores en el territorio. Lo anterior implica conseguir "un equilibrio en el territorio desde lo social, ambiental y económico, a través de las relaciones entre gobernanza territorial y cohesión territorial" (Gera, 2016, p. 507)

Cuando existe una divergencia de intereses entre los distintos actores que intervienen en el territorio, la ciudadanía se ve obligada a recurrir a la protesta y, por lo tanto, al conflicto, como único mecanismo para manifestar su desacuerdo y hacer sentir su voz. De allí que sea necesaria una gobernanza territorial abierta, transparente y participativa, para que el poder ciudadano, manifiesto en la Constitución, sea real y no aspiracional.

La gobernanza no es una fórmula mágica como tal, pero sí es una forma de lograr negociaciones, conducentes a llegar a acuerdos y consensos. De acuerdo con Sánchez (2002); el resultado deberá ser un modelo más pluralista, más abierto, participativo, innovador, creativo, finalista y gerencial. Cuando se logra ello, las decisiones del sector público-estatal son más sólidas si se discuten y se realizan con participación de otros actores y, en particular, con el sector privado y el sector social. Muchas de las decisiones que se deben tomar y, en particular, aquellas que son difíciles por su afectación a diferentes intereses, pueden llegar a consensos si se abren al debate y a la discusión. "Cada vez más, la gente será capaz de aceptar y compartir decisiones que afecten incluso negativamente a alguno de sus intereses si considera legítima la vía por la que se ha llegado a tomar esta decisión" (Subirats, 2006, p. 404).

Una de las claves está en que las instituciones públicas creen espacios para que se dé la participación con los actores y grupos de interés que deben involucrarse en las decisiones públicas, sean estos del mismo sector público-estatal, sector privado y sociedad civil, con el fin de lograr que el acto de gobernar, en gobernanza, tenga la capacidad de involucrar y de hacer partícipes a los diferentes sectores mencionados (Subirats, 2006).

La escucha activa, el rescate de la conversación y el diálogo son imperativos para garantizar una buena gobernanza. Lo contrario, y tal como lo advierte el Papa Francisco, en su Carta Encíclica Fratelli Tutti (2020), "la falta de diálogo implica que ninguno, en los distintos sectores, está preocupado por el bien común, sino por la adquisición de los beneficios que otorga el poder, o en el mejor de los casos, por imponer su forma de pensar" (p. 53).

En definitiva, la gobernanza conlleva un carácter consensual, para que se logre una visión de conjunto que sea capaz de recoger y resolver las distintas necesidades y problemáticas de los habitantes en el territorio.

Conclusiones

Si bien la Constitución de 1991 intentó dar participación a varios actores sociales, grupos étnicos y culturales, y fue un ejercicio deliberativo que permitió

acuerdos para un ideario distinto de organización jurídico-política de la sociedad, también es cierto señalar que si su desarrollo no cuenta con la voluntad de los actores público, privado y sociedad civil, transversalizados por una gobernanza viable y posible, entonces la filigrana normativa no es suficiente.

La gobernanza, en relación con la teoría constitucional, se constituye en una nueva oportunidad para consolidar el poder del constituyente primario, es decir, del ciudadano, más allá, incluso, de aquellos propios del imaginario político que es, en esencia, lo que propone la técnica jurídica del constitucionalismo.

Una gobernanza territorial, más democrática y transparente, no solo es un asunto aspiracional, sino necesario. Una gobernanza que reconozca el poder de los ciudadanos y el diálogo abierto como una alternativa para llegar a consensos; una gobernanza donde los diferentes actores de la sociedad sean considerados como iguales, y sus necesidades y problemas se resuelvan y no se ignoren.

El gobernar, en gobernanza, implica construir una sociedad red, más participativa y colaborativa; más deliberativa e incluyente, donde el otro importe como ser humano, como igual, como similar.

Solo así será posible decir que los 30 años de la Constitución Política de Colombia no fueron en vano y que es posible construir un proyecto de país distinto con una nueva forma de gobernar, en gobernanza, donde todos seamos parte de la solución y no del problema. Por nuestros hijos y las futuras generaciones colombianas, vale la pena intentarlo.

Referencias

Aguilar, L. F. (2010). El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis. *Frontera norte*, *22*(43), 187-213.

Alzate, M. L. y Romo, G. (2014). El enfoque de la gobernanza y su recepción en el marco gubernativo actual de las sociedades latinoamericanas. *Opinião Pública, Campinas, 20* (3), 480-495.

Amaya, A. C. (2020). *Modernidades periféricas: Archivos para la historia conceptual de América Latina*. Herder Editorial.

Amaya, R. (2013). Democratización sin represión, excepción en el caso colombiano: el movimiento estudiantil de la Séptima Papeleta o Todavía podemos salvar a Colombia. *Revista de Derecho Público*, (30), 1 - 27. http://dx.doi.org/10.15425/redepub.30.2013.01

Banco Mundial. (1997). *Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1997. El Estado en un Mundo en Transformacion*. Willse.

Berrones, R. U. (2011). Las políticas públicas en el arquetipo de la gobernanza democrática. *Revista del CLAD Reforma y Democracia,* (50), 167-190.

Blanco, I., & Gomà, R. (2002). Proximidad y participación: marco conceptual y presentación de experiencias. En I. Blanco, & R. Gomá, Gobiernos Locales y Redes Participativas (pp. 21-42). Ariel Social.

Bobbio, L. (1999). Un processo equo per una localizzazione equa. En L. Bobbio e A. Zeppetella (eds.)*, Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali* , (pp. 185-237). Franco Angeli.

Cano Blandón, L. (2011). *Gobernabilidad y gobernanza en Medellín: ¿modelos excluyentes o complementarios de la acción pública en el escenario local? Gobernabilidad y gobernanza en el gobierno local: aproximación a formas de gobierno no convencional en Medellín en el periodo 2004-2007*. Comité para el desarrollo de la investigación –CODI–. (pp. 127-153).

Canto Chac, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y cultura*, (30), 9-37.

Castells, M. (2010). La sociedad red: una visión global. *Enl@ ce: revista venezolana de información, tecnología y conocimiento*, *7*(1), 139-141.

Catalá, J. P. i. (2005). De la burocracia al «management», del «management» a la gobernanza: las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=260436

Cenecorta, A. I. (2008). Transición política y gobernanza territorial en México. *Anuario de espacios urbanos, historia, cultura y diseño*, (15), 173-208.

Crozier, M., Huntington, S. P., y Watanuki, J. (1975). *The crisis of democracy*. New York University Press.

Constitución Política de Colombia. (1991). Leyer.

Delgado, A. (2009). De la participación ciudadana a la gobernanza urbana: transformaciones políticas y territoriales. *Tierra y Libertad*, (44), 67-78.

Dufour, D. R. (2009). Gobernanza versus gobierno. *Cuadernos de Administración*, (41), 27-37.

Farinós, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la A.G.,* (46), 11-32.

Fernández Aller, C., Romero, D., Varela, G., Segade, B., Gilsanz, F., y Guirao, M. (2009). *Marco teórico para la aplicación del enfoque basado en derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*.

Gallach, H. C. (2008). Conflictos territoriales y movilizaciones ciudadanas: algunas reflexiones sobre las formas de gobernanza territorial actuales. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (48), 375-387.

García M, G., y Jiménez, B. V. (1996). *Por un país al alcance de los niños* (Vol. 3). Villegas Editores.

Gera, W. (2016). Public participation in environmental governance in the Philippines: The challenge of consolidation in engaging the state. *Land use policy*, (*52)*, 501-510. doi: 10.1016/j.landusepol.2014.02.021

Giraldo, G. N., Morales, J. E. L., y Vahos, J. G. (2009). Las políticas públicas territoriales como redes de política pública y gobernanza local: la experiencia de diseño y formulación de las políticas públicas sobre desplazamiento forzado en el departamento de Antioquia y la ciudad de Medellín. *Estudios Políticos,* (35), 81-105.

Hernández Galindo, J. G. (2016, 11 de julio). La Constitución de 1991: 25 años de un proyecto humanista y democrático. *Razón Pública*. https://bit.ly/30oLqI5

Hurtado Quintero, W. F. (2020). *Control de convencionalidad y restricción de derechos políticos en Colombia: una mirada desde los estándares interamericanos*.

Hurtado Quintero, W. F., y Marín Reina, C. A. (2021). Treinta años de la Constitución Política de Colombia de 1991: antecedentes, origen, cambios y reformas. *Análisis Jurídico - Político*, *3*(5), 17 - \h https://doi.org/10.22490/266554894360

i Guillén, E. A., i Montfort, À. C., Coll-Planas, G., i Gallach, H. C., y Costa, M. M. (2007). *Per una nova cultura del territori? Mobilitzacions i conflictes territorials.*

Jaramillo, R. (1994). *Colombia: la Modernidad Postergada* (pp. 3-70). Temis.

Jiménez Benítez, W. G. (2007). El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas. *Civilizar: Ciencias Sociales y Humanas*, *7*(12), 31–46. https://doi.org/10.22518/16578953.781

Kardos, M. (2012). The Reflection of Good Governance in Sustainable Development Strategies. https://doi.org/10.1016/J.SBSPRO.2012.09.1098

Koresawa, A. y Konvitz, J. (2001). Towards a new role for spatial planning. En *Towards a new role for spatial planning*. (pp. 11-30). OECD. https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/towards-a-new-role-for-spatial-planning_9789264189928-en#page1

Leyva, S. y Agudelo, L. (2013). ¿Un concejo se transforma?: El análisis de las relaciones de gobernanza del concejo de Medellín entre 2008 y 2011. *Semestre Económico*, *16*(33), 181-206. https://doi.org/10.22395/seec.v16n33a7

Lotero, L., Molina, N., Vallejo, J., Hincapié, G. y Botero, L. (2019). *Territorios socialmente responsables. Una mirada desde el índice sintético del desarrollo sostenible para los municipios del departamento de Antioquia-Colombia.* Medellín. Editorial Universidad Pontificia Bolivariana. https://repository.upb.edu.co/bitstream/handle/20.500.11912/4908/territorios%20socialmente%20responsables.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Mayntz, R. (2000). Nuevos desafíos de la teoría de Governance. *Instituciones y desarrollo*, *7*(1), 38-39.

Martín, C. J. (2006). Momentos, escenarios y sujetos de la producción constituyente. Aproximaciones críticas al proceso constitucional de los noventa. *Análisis político*, *19*(58), 132-156.

Meadowcroft, J. (2009). *Climate Change Governance*. The World Bank. https://doi.org/10.1596/1813-9450-4941

Mény, Y., Thoenig, J.-C., Morata, F., & Carril, S. del. (1992). *Las políticas públicas*. Ariel.

Michelini, J. J. (2010). Gobernanza territorial, iniciativas locales y desarrollo urbano: los casos de Getafe y Alcázar de San Juan. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles,* (54), 175-201.

Minnery, J., Argo, T., Winarso, H., Hau, D., Veneracion, C. C., Forbes, D., y Childs, I. (2013). Slum upgrading and urban governance: Case studies in three South East Asian cities. *Habitat International,* (39), 162-169. https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2012.12.002

Moulaert, F., Parra, C., y Swyngedouw, E. (2014). Ciudades, barrios y gobernanza multiescalar en la Europa urbana. *EURE, 40*(119), 5-24. https://doi.org/10.4067/S0250-71612014000100001

Noguera, A. y Criado de Diego, M. (2011). La Constitución colombiana de 1991 como punto de inicio del nuevo constitucionalismo en América Latina. *Estudios Socio Jurídicos*, 13(1), 15-49. https://bit.ly/3qqFlFJ

Olano García, H. A. (2006). ¿Qué es una constitución? Reflexiones a propósito del "boterismo constitucional". *Díkaion, 20*(15), 135-153. https://www.redalyc.org/pdf/720/72001511.pdf

Pacheco Pedraza, A. (2013). Gobernanza: Teoría y prácticas colectivas. *Frontera norte*, *25*(49), 197-201.

Pachón Soto, D. (2021, 22 de mayo). Antecedentes históricos y significado filosófico de la Constitución Política de 1991. *El Espectador*. https://www.elespectador.com/el-magazin-cultural/antecedentes-historicos-y-significado-filosofico-de-la-constitucion-politica-de-1991/

Parés i Franzi, M. (2006). *Sostenibilitat, espai públic i participació conseqüències i paradoxes del model urbà d'una societat postmoderna= Sustainability, public space and participation: consequences and paradoxes of the urban model of a postmodern society*. Universitat Autònoma de Barcelona.

Francisco, P. (2020). *Fratelli Tutti: Sobre la fraternidad y la amistad social*. Madrid: San Pablo.

Pascual, J. M. (2004). La estrategia de las regiones y la gobernanza territorial. *VVAA, Estrategia Regional y Gobernanza Territorial: La gestión de Redes de Ciudades* (pp. 19-66). Consejería de Gobernación, Junta de Andalucía.

Pastor, R. V. y Dalmau, R. M. (2010). Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, (25), 7-29.

Polanco, J. (2010). Dificultades de la gobernanza del desarrollo económico en el entorno regional de Medellín. *Lecturas de Economía,* (73) , 215-242.

Prats, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. *Revista Instituciones y desarrollo*, *10*(1), 103-148.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2012). https://www.mx.undp.org/

Quintana, O. M. (2013). A dos décadas de la Constitución Política de 1991. *Araucaria*, *15*(29), 99-116.

Rahner, K. (1981). *SJ, El año litúrgico* (1966). En: *Kleines Kirchenjahr. Ein Gang durch den Festkreis*. Herder .

RAE. Departamento de Español al día. https://www.rae.es/espanol-al-dia

Ramírez Nárdiz, A. (2016). Participación ciudadana e interpretación de la constitución. Análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana en materia de democracia participativa. *Revista IUS*, *10*(37), 171-192.

Rampf, D., y Chavarro, D. (2014). *La Asamblea Nacional Constituyente de Colombia de 1991 – De la exclusión a la inclusión o ¿un esfuerzo en vano?* Berghof Foundation.

Registraduría del Estado Civil. (2021). Mecanismos de participación ciudadana. https://www.registraduria.gov.co/Estos-son-los-mecanismos-de.html

Restrepo-Medina, M. A. (2011). La administración pública en la constitución de 1991: sincretismo involuntario entre la burocracia, el gerencialismo y la gobernanza. *Estudios Socio-Jurídicos, 13*(1), 365 - 388. https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/1512

Rhodes, R. A. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University.

Rosas-Ferrusca, F. J., Calderón-Maya, J. R., y Campos-Alanís, H. (2012). Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial. *Quivera. Revista de Estudios Territoriales*, *14*(2), 113-135.

Sánchez, J. (2002). Gestión Pública y Governance Instituto de Administración pública del Estado de México.

Sartori, G. (1996). La ingeniería constitucional. *Ingeniería Constitucional Comparada* (pp. 211-219). F.C.E.

Schroeder, T. (2017). *Los principios de la buena gobernanza corporativa*. Excellence Blog. https://blog.softexpert.com/es/principios-buena-gobernanza-corporativa/

Subirats, J. (2006). La gobernabilidad de las políticas territoriales. Formulación participativa y gestión concertada. En *Una nueva cultura del territorio: criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio* (pp. 389-409).

Unesco. (s.f.). Gobernanza. https://es.unesco.org/creativity/indicadores-de-desarrollo/dimensiones/gobernanza

Unión Europea [UE] (2015). *Fiscalizacion, transparencia y rendicion de cuentas.* Alta Impresion S.A de C.V.

Unión Europea [UE] (2020). *Parlamento europeo sobre gobernanza*. https://www.europarl.europa.eu/portal/en

Valdés Ugalde, F. (2008). Gobernanza e instituciones: Propuestas para una agenda de investigación. *Perfiles latinoamericanos, 16*(31), 95-119.

Vásquez, A. (2013). Las políticas públicas urbanas como proceso plural. Enfoques de política urbana y gobernanza urbana. *Estudios Políticos,* (42), 218-241.

Villa, H. V. (1997). *Cartas de batalla: una crítica del constitucionalismo colombiano*. Cerec.

Ye, L. (2014). State-led metropolitan governance in China: Making integrated city regions. *Cities,* (41), 200-208. https://doi.org/10.1016/j.cities.2014.03.001.

Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles latinoamericanos, 19*(38), 39-64.

TERCERA PARTE

Reformas Constitucionales

Jueces y política en Colombia:
A 30 años de la Constitución de 1991

Martha Gutiérrez*
Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano

Introducción

El estudio de los jueces y tribunales como actores políticos está en expansión hace ya varias décadas. Al revisar el estado de la cuestión en América Latina, Kapiszewski y Taylor (2008) resaltan al menos tres grandes temas: 1) los esfuerzos de reforma judicial de los 80 y 90; 2) los esfuerzos encaminados a lidiar con herencias autoritarias y proveer justicia transicional, y 3) las actuaciones de las cortes y tribunales como instituciones políticas (*judicial politics*) y sus relaciones con los poderes electos, y el grado en que el poder judicial afecta los resultados de política pública y contribuye a la materialización de la justicia social.

Entre las preguntas que se formulan sobre interacciones entre el poder judicial y los otros dos poderes, tema de interés en este trabajo, se encuentra aquella sobre el hecho de que los tribunales estén cada vez más en los debates públicos; las condiciones en las que los jueces o tribunales se pronuncian contra el gobierno y el legislativo, si lo hacen; las reacciones y respuestas de

* Doctora en Procesos Políticos Contemporáneos en la Universidad de Salamanca. Profesora en la Universidad Jorge Tadeo Lozano. Sus líneas de investigación se relacionan con el poder judicial, la justicia transicional, los derechos humanos y la calidad de la democracia en América Latina. Correo electrónico: marthal.gutierrezs@utadeo.edu.co

dichos poderes; la medida en que el apoyo público o social ha permitido a los tribunales ser más desafiantes, y el grado en que las demandas de la sociedad pueden activar los tribunales e influenciar la toma de decisiones (Kapiszewski y Taylor, 2008; Helmke y Ríos-Figueroa, 2010).[1]

A continuación, se revisa la literatura que se ha producido sobre estos temas después de la expedición de la Constitución de 1991 en Colombia, donde el acceso expansivo a la revisión judicial, en combinación con la creación de la Corte Constitucional (en adelante la Corte), supuso un reequilibrio de poder (Uprimny, 2007). Lo anterior con el propósito de contribuir al análisis sistemático de la cuestión, la articulación de temas, preguntas, métodos y hallazgos de los distintos trabajos, y al desarrollo de un campo donde aún quedan múltiples aristas por explorar.[2]

Se revisan trabajos que ponen el énfasis en el rol político de las cortes y tribunales en Colombia y sus interacciones con los otros poderes, por lo que no se incluye la extensa literatura relacionada con aspectos más jurídicos o legales, discusiones interpretativas y otros asuntos propios del derecho o la sociología jurídica. Se incluyen artículos de revisa, libros y capítulos de libro, escritos tanto en español como en inglés, publicados después de 1991. Probablemente, habrá trabajos que se queden por fuera, pero se ha hecho una revisión sistemática de la literatura que pretende ser representativa del estado actual de la cuestión.

---

1 Deben distinguirse dos grandes temas que se abordan en muchos de estos trabajos, la judicialización de la política, es decir, la resolución de asuntos políticos en ámbitos judiciales, y la independencia judicial, o su ausencia, que puede llevar a la politización de la justicia, entendida como la intervención indebida de actores políticos en procesos judiciales.

2 García-Villegas (2014) llamaba la atención sobre la ausencia de estudios sobre las relaciones entre el régimen político y la justicia en Colombia, ejemplificándola con las publicaciones de la Revista del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Nacional (IEPRI), que con más de 70 números y casi 500 artículos solo había incluido para entonces cuatro que se ocuparan de esos temas.

1. La judicialización de la política en Colombia: los jueces como respuesta a los problemas de la democracia colombiana

Una discusión permanente sobre los jueces como actores políticos tiene que ver con el hecho de que cada vez más las cortes decidan sobre cuestiones propias de otras esferas, como el legislativo, el ejecutivo o los reguladores de la economía. Aquí encontramos un primer grupo de trabajos teóricos que se preguntan por las causas, conveniencia y riesgos de este fenómeno, al que en general se le relaciona con bloqueos propios del sistema democrático colombiano.

Algunos economistas cuestionaron duramente a la Corte a lo largo de la primera década de su ejercicio, en respuesta a lo cual un artículo de Uprimny (2001) discute las críticas sobre la legitimidad y conveniencia de que exista un control judicial a la economía.[3] Encuentra el autor que estas críticas desconocen el papel del derecho en una sociedad democrática, en especial, la necesidad de que en los procesos democráticos exista más transparencia, debate y deliberación política, así como una efectiva realización de los derechos sociales.

Este debate continúa. Gaviria (2019) vuelve sobre el tema –en la misma revista donde Uprimny publicó su artículo en 2001–, para sostener que, como consecuencia de inadecuados o inexistentes análisis económicos, algunos fallos de la Corte han tenido efectos nocivos para el país. Adicionalmente, hay un esfuerzo de investigación en curso, con participación conjunta del Centro de Estudios Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) y el Banco de la República, cuyo propósito principal es analizar sistemáticamente las intervenciones de la Corte en política macroeconómica desde 1992 hasta 2018.

---

3 Relacionadas con el carácter contramayoritario de las decisiones judiciales, una aducida incapacidad técnica de los jueces constitucionales para decidir sobre asuntos económicos, el hecho de que adopten decisiones sin considerar sus consecuencias financieras, entre otras.

Por otro lado, Cepeda (2005) reconoce que con la expedición de la Constitución de 1991 la Corte se convirtió en un actor de gran importancia para el sistema político colombiano, pero advierte que en el país la política se encontraba judicializada ya desde 1863, lo que se explica por una incapacidad histórica del sistema político de atender conflictos sociales y por fallas de la administración pública que la hacen poco efectiva. En contraste, el autor muestra cómo los fallos adoptados por la Corte entre 1991 y 2002 sirvieron para hacer efectiva la Carta de 1991, con un trabajo enorme, tanto en términos cualitativos como cuantitativos, dirigido a aspectos económicos, sociales, de orden público y relaciones internacionales, pero también a asuntos relacionados con la democracia representativa y la participación política. Mientras tanto, dice Cepeda (2005), que como institución la Corte se ha mostrado cuidadosa de mantener un equilibrio que preserve su posición de árbitro imparcial y su imagen favorable ante la opinión pública.

El argumento de las debilidades del sistema político colombiano como explicación a la judicialización de la política en el país es compartido por García-Villegas (2014), que señala que los déficits de participación y representación propios de nuestro régimen político, que afectan en particular a quienes profesan ideas progresistas y de izquierda, son compensados a través de recursos judiciales, y en especial de recursos constitucionales. En la misma línea, Landau y López (2009) relacionan el papel de la Corte con la organización de los partidos políticos en Colombia y sus dificultades para servir de vínculo entre la política y la sociedad, así como de ejercer control al ejecutivo.

Finalmente, al preguntarse por la judicialización de la política en Colombia en casos significativos –como la lucha contra la corrupción, el control a los estados de excepción, la protección de derechos de las minorías, el desplazamiento forzado y los derechos sociales– Uprimny (2007) señala como posibles explicaciones el desencanto con la política y la debilidad de los mecanismos de representación y participación, que lleva a que la ciudadanía eleve ante la judicatura reclamos que en principio deberían ser debatidos en otras instancias. A ello se suma el interés de ciertos actores, como partidos o gobiernos, de no asumir el costo de ciertas decisiones desplazándolas a la judicatura y, finalmente, un diseño institucional que permite un acceso fácil y poco costoso a la justicia constitucional.

Mientras este trabajo resalta como virtud del fenómeno de la judicialización la protección de los derechos sociales y de las minorías, aun en contra de posturas mayoritarias, no deja de advertir riesgos como la sobrecarga del aparato judicial, el carácter protagónico que adquieren determinados casos, que invisibilizan el funcionamiento rutinario del resto del aparato de justicia, y la posible politización de la judicatura.[4]

En general, en este primer grupo los trabajos son más teóricos que empíricos. Mientras Uprimny (2001) se concentra en responder a las críticas elevadas a la Corte por algunos economistas, García-Villegas (2014) desarrolla un ensayo analítico sin poner el énfasis en decisiones judiciales particulares. Como ocurría en los estudios previos a los que respondió Uprimny en 2001, el análisis de Gaviria (2019) no es exhaustivo, pues se centra en un número reducido de casos, seleccionados por criterios temáticos que privilegian aquellos que tienen que ver con consulta previa y extracción minera y de hidrocarburos.

Por su parte, Cepeda (2005) analiza cuantitativamente el trabajo de la Corte entre 1992 y 2002, el número de decisiones, que separa entre control abstracto y tutela, además especifica, para las primeras, en cuántas se declaró la inconstitucionalidad de la norma estudiada. Se refiere también al análisis de reformas a la Constitución a través de actos legislativos, y pasa a analizar algunas decisiones controversiales de la Corte. Uprimny (2007) también se centra en decisiones que considera significativas para soportar sus argumen-

[4] A pesar de la visión de la judicialización de la política como espacio de ampliación de derechos a favor de poblaciones tradicionalmente excluidas, luego de analizar una muestra aleatoria de decisiones de tutela de la Corte entre 1992 y 2006, en materia de derechos sociales, Saffon y García-Villegas (2011) señalan que la capacidad de la Corte para promover cambios sociales es menos relevante de lo que pudiera parecer, como quiera que sus fallos regularmente se ocupan no de reconocer derechos sino de ordenar el respeto de derechos u obligaciones ya reconocidas, a lo que se suma que esta protección se dirige a quienes tienen capacidad de acudir al aparato judicial, dejando por fuera a los grupos más marginados. En este punto es en todo caso necesario marcar la diferencia que existe entre las decisiones particulares de tutela, a las que se refiere el estudio de Saffon y García-Villegas, y las decisiones de control de constitucionalidad, que tienen efectos generales y por lo tanto son el blanco de muchas de las críticas que algunos economistas hacen a la Corte.

tos. Otro tanto ocurre con Landau y López (2009), que se refieren a algunos fallos de la Corte, sin hacer un análisis sistemático de ellos.

2. Activación de la judicatura y condiciones en las que los jueces o tribunales se pronuncian contra el gobierno

En un trabajo que se desprende de una base de datos que incluye información sobre todas las decisiones de control abstracto tomadas por la Corte entre 1992 y 2006, y se basa en un modelo teórico formal sobre interacciones de la Corte y el ejecutivo desde una perspectiva estratégica, Rodríguez-Raga (2011) examina cuándo la Corte se pronuncia en contra de los intereses del gobierno y cuándo no. El estudio confirma que existe una tendencia a que cuando un caso es especialmente importante para el Gobierno, la Corte evita decidir en contra de la norma estudiada. El interés del gobierno en el caso se determina por sus intervenciones en el trámite de constitucionalidad. Se corrobora además que la Corte tiende a emitir sentencias de inexequibilidad con mayor frecuencia cuando esta decisión es respaldada por el Procurador General.

Resulta particularmente notable el hallazgo según el cual la proporción de casos en que el Ejecutivo mostró su interés se incrementa con el paso del tiempo, lo que sería indicativo de un proceso de aprendizaje por parte de los gobiernos de la relevancia de participar en los casos ante la Corte. En adición, advertía el autor que el hecho de que las propuestas de reforma a la Corte Constitucional no hubiesen prosperado, e incluso algunas veces no se hubiesen siquiera presentado al Congreso, no quiere decir que las amenazas no fueran reales, sino que su nivel de legitimidad era lo sufrientemente alto para prevenirlas, Rodríguez-Raga (2011).

Uprimny (2003) había analizado los esfuerzos de la Corte Constitucional por controlar el uso abusivo de los estados de excepción que imperó en Colombia hasta antes de la Constitución de 1991, práctica que mantuvo la democracia en permanente estado de emergencia, con lo que ello implica para el equilibrio de poderes. Explica el autor que lo que hace la Corte Constitucional, desde 1992, es un control material de la declaratoria de

los estados de excepción, es decir, examina si los hechos invocados por el gobierno constituyen o no una crisis suficiente para legitimar el uso de los poderes de excepción, lo que permite limitar las arbitrariedades del ejecutivo.

Recuerda además cómo esos controles han llevado incluso a propuestas de reformas constitucionales para restringir el control material, pero al mismo tiempo señala que la tradición de revisión judicial en el país permite a la Corte actuar sin temor a graves represalias, pues la legitimidad de su rol ya estaría sentada y se ve reforzada por los problemas de representación y la debilidad de movimientos sociales y partidos de oposición referida en el apartado anterior, que desplazan el campo de acción hacia el poder judicial y específicamente hacia la justicia constitucional (Uprimny, 2003).

El trabajo de Uprimny (2003) es principalmente teórico e incluye la revisión de los fallos de control constitucional a estados de excepción adoptados entre 1992 y 2002. En la conclusión, también teórica, señala las posibilidades y riesgos de este tipo de control para otros países en desarrollo, desde la experiencia colombiana. Pero debe tenerse en cuenta que no todas las normas en Colombia tienen control automático de constitucionalidad, como lo tienen los decretos que declaran, desarrollan o prorrogan estados de excepción o las leyes estatutarias, de forma tal que algunas de ellas, como las leyes ordinarias y los actos legislativos –que reforman la Constitución–, son revisadas en virtud de demandas que buscan un pronunciamiento de los jueces constitucionales.

Sobre las demandas de los ciudadanos y la sociedad civil para activar los tribunales e influenciar la toma de decisiones no se identificaron estudios con alcance general,[5] pero sí un par de trabajos específicos sobre congresistas que, o bien acuden a la Corte para buscar la declaratoria de inconstitucionalidad de normas en cuya discusión participaron, o bien desarrollan su trabajo legislativo anticipando tal declaratoria.

---

[5] Desde la sociología jurídica, Lemaitre (2009 a) analiza el uso del derecho por algunos movimientos sociales en Colombia. Se trata de un interesante y completo análisis que, sin embargo, no se enfoca en el papel de los tribunales como actores políticos, o vía política de lucha por los derechos, sino en los efectos simbólicos del derecho para quienes en la cotidianeidad se enfrentan a la exclusión y la violencia en Colombia.

Haciendo uso de la base de datos de Rodríguez-Raga (2011), complementada con datos de Congreso Visible,[6] Virgüez (2018) se pregunta por las razones que llevan a algunos congresistas a demandar normas en cuya aprobación participaron, y encuentra que la estrategia de acudir a la Corte no es exclusiva de la oposición o de minorías, sino que también ha servido a miembros de la coalición del gobierno para tratar de invalidar normas adoptadas con los votos de dicha colación con las que no se está de acuerdo o normas que fueron modificadas por la oposición en el trámite legislativo, así como para avanzar con su agenda política sin desgastarse durante su trámite legislativo. Si bien desde el punto de vista cuantitativo la participación de congresistas como demandantes de la inconstitucionalidad de normas no es significativo entre 1992 y 2015, este estudio muestra que mientras algunos congresistas hacen llamados a restringir los poderes de la Corte, simultáneamente, acuden a ella como parte de su estrategia política (Virgüez, 2018).

Botero y Gamboa (2021) analizan la influencia indirecta de la Corte Constitucional en el trámite legislativo de la reforma constitucional al fuero penal militar en 2012; su estudio de caso muestra que los congresistas de oposición minoritaria, influidos por decisiones previas de la Corte Constitucional, reportaron vicios de procedimiento durante los debates que sirvieron luego a la Corte para fallar en contra del proyecto. Así pues, tras un proceso de aprendizaje, los congresistas de oposición pueden generar estrategias para evitar que normas que se alejan de sus intereses terminen rigiendo, y en esas estrategias se cuentan no solo las demandas de inconstitucionalidad, sino también acciones propias del trámite legislativo, como motivar, aprovechar y documentar vicios de procedimiento.

Los trabajos de Uprimny (2003) y Rodríguez-Raga (2011) no coinciden ni en su enfoque ni en su propósito, pero ambos permiten ahondar en las razones que han permitido a la Corte ejercer mayores controles, en el caso del primero, de los estados de excepción, y en el caso del segundo desde una perspectiva más amplia. Por lo demás, ya ambos se referían al tema de la legitimidad de la Corte Constitucional y a la tradición de revisión

[6] Observatorio de la Universidad de los Andes sobre el Congreso y su actividad legislativa. En: https://congresovisible.uniandes.edu.co/

judicial en el país, que hacía posible ejercer control a pesar de las amenazas de los gobiernos de turno. Por su parte, los de Virgüez (2018) y Botero y Gamboa (2021) sí que buscan explorar el mismo nicho, esto es, el uso de la Corte Constitucional por parte de congresistas como una de sus estrategias para impulsar sus agendas legislativas o bloquear aquellas con las que están en desacuerdo.

3. Respuestas de los poderes electos: confrontación, cooptación y reforma

En un trabajo sobre reformas a la justicia durante la vigencia de la Constitución de 1991 Quinche (2021) encuentra que, a pesar de que las reformas a la rama judicial efectivamente realizadas –y que han pasado el control de constitucionalidad– han sido muy pocas,[7] y ninguna ha tenido alcance estructural, ha sido recurrente la presentación de proyectos de reforma a la justicia por parte de los gobiernos durante su primer año, así como la presentación de proyectos que expresan una retaliación ante decisiones de las altas cortes y que se encaminan principalmente a modificar la acción de tutela, las competencias de la Corte Constitucional y el régimen de los magistrados.[8]

No obstante, varios estudios se han ocupado del tema de las respuestas que durante los gobiernos de Álvaro Uribe se dieron frente a decisiones de las altas cortes, con énfasis en el desequilibrio producido por la reelección presidencial avalada por la Corte en 2005.

En un artículo de reflexión en torno a las posturas del gobierno de Uribe frente a los controles que se le hacían por parte del poder judicial, así como frente a las investigaciones de la Corte Suprema sobre paramilita-

[7] Creación de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, reformas a la Fiscalía General de la Nación, reformas a la Jurisdicción penal Militar, creación de la JEP y modificaciones para asegurar la doble conformidad a favor de los aforados que juzga la Corte Suprema.

[8] Y no, por ejemplo, a ampliar el acceso a la justicia para la población en general o a solucionar los problemas de congestión y demora judicial.

rismo y parapolítica, Revelo (2008) señala que dichas posturas terminaron constituyendo intromisiones indebidas en la labor judicial cuyo impacto en la independencia judicial debería ser investigado más adelante. Un aspecto central de esta reflexión es que al reformarse la Constitución para permitir la reelección presidencial inmediata se afectó el equilibrio de poderes al romper la estructura de períodos atados a la facultad del presidente de nominar algunos altos funcionarios, por ejemplo, en la Corte, la Fiscalía, el Consejo Superior de la Judicatura, la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo, entre otros, lo cual se había advertido ya en los salvamentos de voto de la sentencia de 2005.

Un año después saldría publicado un volumen editado por García-Villegas y Revelo (2009), donde distintos autores exploran el impacto de la reelección presidencial en diversas instancias del Estado, con el fin de mostrar cómo se relaciona el gobierno con estas instituciones más allá del diseño institucional. En dicho volumen, Revelo (2009) analiza las estrechas relaciones de Uribe y su coalición de gobierno con la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura,[9] lo que afecta su autonomía e independencia,[10] así como los esfuerzos encaminados a reformar o eliminar la Sala Administrativa, en la que no participan como nominadores el ejecutivo ni el legislativo.

En la misma publicación, en un trabajo elaborado a partir de información documental y entrevistas a magistrados, expertos y políticos, Rubiano (2009) plantea que la declaratoria de constitucionalidad de la primera reelección presidencial transformó las tensiones iniciales entre la Corte Constitucional y el gobierno de Uribe, que terminó teniendo mayor influencia en ella que la prevista por la Constitución, puesto que a través de alineaciones partidistas con algunos grupos de magistrados pudo influir también en las

[9] El Consejo Superior de la Judicatura era para entonces el órgano encargado de las funciones administrativas y disciplinarias de la rama judicial, que a su vez hace parte del poder judicial. La Sala Disciplinaria terminaría siendo reemplazada por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial con una reforma constitucional de 2015, mientras la Sala Administrativa cambió de denominación a Consejo Superior de la Judicatura.

[10] Se advertía aquí sobre el riesgo de politización de la Sala Disciplinaria en campos como los conflictos de competencia y tutelas contra providencias judiciales, temas sobre los que girarían escándalos de corrupción que salieron a la luz un tiempo después.

ternas que presentaron la Corte Suprema y el Consejo de Estado, así como en la elección en el senado a través de sus mayorías en el congreso.[11]

Mediante un trabajo de revisión e interpretación documental, que incluyó sentencias, comunicados oficiales, entrevistas y declaraciones públicas, Duque (2011) analiza las dinámicas de las relaciones entre Uribe y las Cortes (Suprema y Constitucional) durante el período 2002-2010, que fue sobre todo de confrontación del ejecutivo hacia las cortes. Primero se produjeron arremetidas contra la Corte Constitucional entre 2002-2004, que se moderaron luego de la primera sentencia sobre la reelección en 2005, y a ellas siguieron los ataques a la Corte Suprema de Justicia, entre 2004-2010.[12]

Este trabajo es ampliado en un libro de 2012, en el que, en el marco del diseño institucional establecido por la Constitución de 1991, el autor examina las relaciones de los gobiernos y las Cortes Suprema y Constitucional, en el período que inicia con César Gaviria y termina con Álvaro Uribe, e incluye e además la descripción de los rasgos de estas relaciones en el primer año de Juan Manuel Santos. Su tesis es que las relaciones entre los distintos gobiernos y las Cortes están influidas por las concepciones de democracia que expresan los gobernantes. Tal como el anterior, se trata de un análisis interpretativo de las respuestas de los ejecutivos a las decisiones de las cortes (Duque, 2012).

Las inquietudes que expresaba Revelo (2008) se vieron materializadas y constatadas por los trabajos posteriores, tanto de él mismo (Revelo, 2009) como de Rubiano (2009) y Duque (2011 y 2012), en los cuales se resalta que los intentos de cooptación de las distintas altas Cortes solo fueron efectivos

---

11 Posteriormente el fallo de 2010 que declaró inconstitucional la ley que convocaba al referendo que buscaba una reforma a la Constitución que permitiera la segunda reelección, mostraría sin embargo que la Corte pudo mantenerse independiente del gobierno, ejerciendo sus funciones de control.

12 Un aspecto sobre el que llama la atención este trabajo es el concepto democrático de los gobiernos de Uribe, que pasaban por la validación plebiscitaria del poder político y el desplazamiento del Estado de derecho hacia el Estado de opinión, que manifestaba una concepción que se acerca al monismo democrático y que ubica la voluntad popular incluso encima de la propia Constitución.

en el caso de la sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, que más tarde terminaría desapareciendo. El trabajo de Duque permite constatar que las amenazas a las Cortes no son exclusivas de los períodos de gobierno de Uribe, aunque sí se incrementaron en esa época, caracterizada por una comprensión plebiscitaria de la democracia.

4. Medida en que el apoyo público o social ha permitido a los tribunales ser más desafiantes

Los intentos por coaccionar o intimidar a los jueces pueden tener un efecto *boomerang* y terminar empoderando a las Cortes y volviéndose en contra de quien ejerce la presión indebida; esa es la conclusión a la que arriba Bakiner (2020) al estudiar las respuestas de la Corte Suprema a los ataques que recibió durante los juzgamientos por parapolítica, que llevaron a que en 2009 cambiara su jurisprudencia para reasumir casos de congresistas que habían renunciado a sus curules para que su procesos fueran conocidos por la Fiscalía.

El argumento central de este estudio, que se basa en el análisis de prensa, decisiones judiciales, discursos y reportes del momento analizado, es que si bien el apoyo de la sociedad civil, los medios de comunicación y la oposición política fueron muy importantes para la Corte Suprema, lo que resultó definitivo para su empoderamiento y la consiguiente expansión de los enjuiciamientos fue el conjunto de interacciones y alianzas de los magistrados al interior de la institución.[13]

Botero (2020) analiza encuestas de opinión pública del Barómetro de las Américas aplicadas en Colombia entre 2005 y 2018 y encuentra, por un lado, que quienes expresan mayor apoyo a la democracia también muestran mayor confianza en la Corte, y, por el otro lado, que la corrupción afecta de forma negativa la confianza en la Corte Constitucional, lo que es par-

[13] El autor, no obstante, advierte que no necesariamente el empoderamiento de la Corte en esa coyuntura específica se mantendría, máxime teniendo en cuenta los escándalos de corrupción en los que resultaron envueltos sus miembros (Bakiner, 2020).

ticularmente visible a partir de 2011 y en los últimos años, caracterizados por escándalos de corrupción judicial donde llegaron a estar involucrados incluso magistrados, activos y retirados, de la propia Corte. Estos resultados se corroboran en un estudio de Gutiérrez y González (s.i.f.), donde con datos del proyecto de élites parlamentarias de la Universidad de Salamanca se analizan percepciones de la cámara de representantes sobre el poder judicial entre 1998 y 2014; en el trabajo se encontró que los escándalos de corrupción relacionados con el poder judicial también afectaron negativamente la confianza de los parlamentarios en él y las percepciones sobre su independencia.

Con la premisa de que el comportamiento de las Cortes depende de las preferencias de sus audiencias, y de que, en contextos de debilidad institucional, como el latinoamericano, los jueces no se encaminan necesariamente a desarrollar su propia agenda judicial sino a buscar legitimidad,[14] lo que logran alineando su jurisprudencia a las preferencias de dichas audiencias, Valderrama (2015) explica que entre 1992 y 2013 la Corte se ocupaba más del desarrollo de derechos sociales y económicos, como el derecho a la salud, y menos de derechos de minorías sexuales.[15]

Tanto Bakiner (2020) como Valderrama (2015) coinciden en que las posiciones de los jueces no siempre están condicionadas por sus propias agendas, sino por la necesidad de defender o reforzar la legitimidad de las instituciones donde desarrollan su trabajo, pero que dicha legitimidad ha resultado necesariamente minada por los escándalos de corrupción que han envuelto a los jueces. Mientras Bakiner (2020) se centra en la Corte Suprema, Valderrama (2015) lo hacen en la Corte Constitucional. Por su parte, el estudio de Botero (2020) se circunscribe a la Corte Constitucional, a partir de encuestas de opinión dirigidas a la población en general, mientras el de Gutiérrez y González se refiere, específicamente, a la Corte Constitucional y, en general, al sistema judicial, pero desde las percepciones del poder legislativo.

---

14 Que las proteja de los ataques de otros actores.

15 A partir de 2005, las mayorías ciudadanas muestran menor rechazo a los derechos de minorías sexuales y, a partir de 2006, la Corte empieza a ampliar sus derechos, y cambia su jurisprudencia en 2007 debido al cambio de preferencias en su audiencia; variación identificada en las sentencias donde hay cambio jurisprudencial como cambios en el contexto normativo.

5. Balance: tres décadas y mucho por explorar

La revisión de trabajos de los jueces como actores políticos publicados después de la expedición de la Constitución de 1991, específicamente, aquellos relacionados con sus relaciones con los poderes electos, deja ver que el desarrollo de la producción académica sobre estos asuntos todavía es escaso. Dejando por fuera los trabajos con enfoques jurídicos, incluidos aquellos elaborados desde la sociología jurídica, se identificaron apenas 19 publicaciones entre el 2001 y el 2021.[16] Es decir, en la primera década después de expedida la Constitución todavía el tema no afloraba y los primeros años de la segunda década lo hizo con trabajos en su mayoría con un enfoque teórico, sobre judicialización de la política.

Más adelante vendría un auge de trabajos sobre las respuestas del ejecutivo a las cortes, impulsados por el desequilibrio de poderes generado por la reforma constitucional a la reelección presidencial, y de manera transversal se han publicado, en las dos últimas décadas, algunos pocos trabajos sobre el control de las cortes a los poderes electos, el apoyo a las cortes y la activación de la judicatura.

[16] Seguramente, algunos considerarán que puede haberse quedado por fuera algún trabajo que aborde estos temas desde la ciencia política, pero la revisión sistemática elaborada para efectuar este trabajo permite señalar que se incluyen aquellas piezas que representan el estado de la cuestión en el país.

Tabla 1. Trabajos sobre el rol político de las Cortes en Colombia y sus interacciones con los otros poderes

Tema	Autor	Año	Tipo	En	Revista	Corte	T/E
Judicialización de la política	Uprimny	2001	Artículo	Precedente	Jurídica	CC	T
	Cepeda	2005	Capítulo	Palgrave Macmillan	N/A	CC	T
	Uprimny	2007	Artículo	SUR Revista Internacional de DDHH	Jurídica	CC	T
	Landau y López	2009	Artículo	Vniversitas	Jurídica	CC	T
	García-Villegas	2014	Artículo	Análisis Político	Ciencia Pol.	Varias	T
	Gaviria	2019	Artículo	Precedente	Jurídica	CC	E
Control a otros poderes	Uprimny	2003	Artículo	Democratization	Ciencia Pol.	CC	T
	Rodríguez	2011	Capítulo	Cambridge University Press	N/A	CC	E
Activación judicatura	Virgüez	2018	Artículo	Colombia Internacional	Ciencia Pol.	CC	E
	Botero y Gamboa	2021	Artículo	Latin American Research Review	Ciencia Pol.	CC	E
Respuesta de poderes electos	Revelo	2008	Artículo	Papel Político	Ciencia Pol.	Varias	T
	Rubiano	2009	Capítulo	Dejusticia	N/A	CC	E
	Revelo	2009	Capítulo	Dejusticia	N/A	CSJud	E
	Duque	2011	Artículo	Controversia	Ciencias Soc.	Varias	E

Tema	Autor	Año	Tipo	En	Revista	Corte	T/E
Respuesta de poderes electos	Duque	2012	Libro	Universidad del Valle y Oveja Negra	N/A	Varias	E
Apoyo público	Valderrama	2015	Artículo	Debate	Ciencias Soc.	CC	E
	Bakiner	2020	Artículo	Comparative Politics	Ciencia Pol.	CSJ	E
	Botero	2020	Artículo	Latin American Law Review	Jurídica	CC	E
Elección Magistrados	Montoya	2013	Artículo	Colombia Internacional	Ciencia Pol.	CC	E

Fuente: Elaboración propia.

T/E: Teórico - Empírico

N/A: No aplica

CC: Corte Constitucional

CSJ: Corte Suprema de Justicia

CSJud: Consejo Superior de la Judicatura

Como se desprende de la tabla 1, una de las 19 publicaciones sistematizadas es un libro, cuatro corresponden a capítulos de libro y 14 a artículos, en nueve casos en revistas de ciencia política o ciencias sociales y los cinco restantes en revistas jurídicas. A su vez, solo cuatro de los nueve artículos de revistas de ciencia política corresponden a revistas colombianas: dos aparecieron en Colombia Internacional, uno en Análisis Político y uno en Papel Político, y esos dos últimos no son trabajos empíricos. Por otro lado, en su mayoría los análisis giran en torno a la Corte Constitucional, a la que se dedican 13 trabajos, mientras cuatro se refieren de forma conjunta a la Constitucional y otras altas cortes, dos de ellos teóricos, y los otros dos se centran en la Corte Suprema y el Consejo Superior de la Judicatura, respectivamente.

Ahora, preguntarse por los puntos de encuentro y desencuentro de los diversos trabajos, más allá de los temas en que se agrupan, permite señalar que los trabajos sobre la judicialización de la política coinciden en que este fenómeno en Colombia se explica por bloqueos propios del sistema político y que es incluso anterior a la expedición de la Carta, lo que no ha impedido que se generen críticas a actuaciones de la Corte referidas a algunos temas, sobre todo por sus impactos en la economía.

Trabajos sobre las condiciones en que los jueces se pronuncian contra el gobierno se identificaron solo dos, uno de alcance general, que cubre el período entre el inicio de la Corte, hasta 2006, de carácter empírico y que hace uso de una base de datos original sobre decisiones de la Corte, y otro relacionado específicamente con el control a los estados de excepción, que tiene un enfoque principalmente teórico. El primero permitió arribar a interesantes conclusiones sobre procesos de aprendizaje de los actores involucrados en estos trámites y el segundo sobre los límites al poder del ejecutivo para gobernar mediante decreto, tema que vuelve a ser de interés en el contexto de la pandemia de COVID-19.

Sobre activación de la judicatura se identificó un vacío de estudios de alcance general, y dos estudios sobre el recurso a la Corte por parte de congresistas, uno de carácter general, con datos entre 1992 y 2015, y otro centrado en el trámite particular de una reforma constitucional. Aquí de nuevo se evidencian procesos de aprendizaje de los actores involucrados en trámites de judicialización de la política, en este caso los congresistas, que

no solo acuden a la Corte para demandar normas, sino que además tienen en consideración fallos previos a la hora de tramitar las normas.

Finalmente, los trabajos sobre apoyo social y audiencias corroboran, por un lado, que los magistrados de la Corte Constitucional buscan alinearse con las preferencias de sus audiencias y, por el otro, que los escándalos de corrupción afectan la confianza en las cortes, y las hacen más susceptibles a ataques,[17] pero también que es necesario analizar las dinámicas al interior de las instituciones cuando estos ataques se presentan, dinámicas que pueden llevar a que magistrados que se perciben como afines a las ideas del gobierno de turno sitúen por encima de dichas afinidades la necesidad de proteger la corporación, virando sus apoyos hacia sus colegas.

Estamos entonces frente a una escaza producción de literatura en el campo analizado, con pocos análisis empíricos sistemáticos, y para la que además pareciera haber poco espacio en revistas de ciencia política locales. Si los bloqueos que caracterizan el sistema político colombiano implican una mayor visibilidad de los jueces en asuntos propios de la política, debería esperarse también una mayor producción académica en este flanco.[18]

---

17 Ello sin perder de vista que el aumento de la desconfianza en el poder judicial se enmarca en un contexto de desconfianza generalizada en las instituciones.

18 Y aquí hay que recordar que, al inicio, siguiendo a Kapiszewski y Taylor (2008), decíamos que al estudiar las cortes como actores políticos no solo se analizan sus relaciones con los poderes electos, sino también sus contribuciones a la justicia social a través de su incidencia en políticas públicas, campo que tal vez esté más desarrollado en Colombia, pero, de nuevo, con prevalencia de análisis jurídicos y socio-jurídicos. Para referir solo algunos de estos trabajos podemos mencionar a Nunes (2010) sobre derecho a la salud; Jaramillo y Alfonso (2008) sobre el derecho a la interrupción voluntaria del embarazo; Albarracín (2011) y Lemaitre (2009 b) sobre derechos de minorías discriminadas; Rodríguez y Rodríguez (2010) sobre los derechos de los desplazados forzosamente y Botero et al. (2021) sobre libertad de expresión. Otra vertiente de estudio en Colombia sobre jueces son las jurisdicciones especiales, como la de Restitución de Tierras; Justicia y Paz y la Jurisdicción Especial para la Paz, con estudios más dirigidos al campo de la Justicia Transicional.

Conclusiones: nuevos campos de investigación

La Constitución de 1991 creó un nuevo marco institucional que reforzó una ya existente tradición de control constitucional, pero que además abrió un gran espacio de intervención judicial en la vida diaria de los colombianos a través de la acción de tutela. A pesar de que desde entonces Colombia es un país con una expansiva judicialización de la política, los estudios existentes no dan cuenta de este fenómeno, o al menos no lo hacen de forma suficiente desde la ciencia política con respecto a las interacciones de las Cortes con los otros actores del sistema político.

Y aquí cabe preguntarse qué tanto incide la arraigada tradición jurídica del país en este repliegue de los estudiosos de los jueces como actores del sistema político colombiano, que al estudiar cortes se enfrentan a larguísimas y no pocas veces complejas providencias, sino que además pueden ser señalados de simplificar debates jurídicos si no se adentran en disquisiciones propias del derecho.

Otra dificultad para el estudio de las cortes es la ausencia de datos sistematizados disponibles y el volumen de información por sistematizar. Solo uno de los estudios revisados hace uso de una base de datos original de decisiones de la Corte Constitucional, pero el análisis cubre hasta 2006, es decir, quedan 15 años por delante para establecer si las conclusiones de ese trabajo se mantienen hoy en día, o si el papel de actores como la Corte, la Procuraduría y otros intervinientes en estos procesos ha evolucionado, y en qué sentido.[19]

Cabe recordar que, en materia de política macroeconómica, mencionamos al inicio de este trabajo el esfuerzo de Dejusticia y el Banco de la República para construir una base de datos que soporta estudios sobre el tema. Asimismo, quien escribe este capítulo tiene un artículo aceptado

[19] Es preciso recordar además que dicho estudio medía el interés del gobierno en el caso por sus intervenciones en los trámites de constitucionalidad y mostraba que cada vez eran más frecuentes, pero 30 años después de expedida la Carta dichas intervenciones se han vuelto rutinarias y es poco probable encontrar trámites donde no se presenten.

para publicación sobre las decisiones de Control de Constitucionalidad al Acuerdo de Paz y su implementación, que sistematiza en una base de datos las sentencias producidas por la Corte sobre este tema entre 2012 y 2018. También vimos un artículo de 2018 que explora datos de la base de datos de Rodríguez-Raga, que se complementan con información disponible en Congreso Visible.

Un campo de investigación que está por desarrollar se refiere a los magistrados considerados individualmente, sus trayectorias y si ellas influyen o no en sus decisiones, pero también sus equipos de trabajo y la influencia que dichos equipos tienen o no en las posturas de los jueces. Aquí hay que advertir que Montoya (2013) analiza la elección de magistrados de la Corte Constitucional en el Senado entre 1992 y 2009, y su principal hallazgo es que el *lobby* que hacen los aspirantes a magistrado, directa o indirectamente, es el factor que mayor incidencia tiene en su nombramiento. Sin embargo, sería interesante constatar el peso que tienen las nominaciones y las alianzas para sus nombramientos en las decisiones de los jueces, cuando algunos casos anecdóticos parecerían mostrar que una vez nombrados no son necesariamente leales a quienes intervienen en su elección y, por el contrario, cultivan su deber de ingratitud.

Finalmente, si partimos de que los estudios revisados nos muestran procesos de aprendizaje, análisis longitudinales después de 30 años de la Constitución de 1991, serían muy útiles para conocer el grado de cumplimiento a las órdenes judiciales libradas tanto en sede de tutela como de control constitucional abstracto. Pero, además, para analizar cómo los actores políticos encuentran vías alternas para evadir controles judiciales, como ha ocurrido en el marco de la pandemia, donde el ejecutivo se ha librado de los controles propios de los estados de excepción recortando derechos bajo el amparo de una emergencia sanitaria decretada por vía administrativa.

Otros asuntos que merecen ser desarrollados desde la ciencia política tienen que ver con el papel de la sociedad civil organizada para activar respuestas judiciales; sus interacciones con redes de defensa de derechos; las posiciones que adoptan altos tribunales aun a sabiendas del rechazo de la ciudadanía; las dinámicas al interior de las Cortes y las conocidas alineaciones de grupos que se reproducen en ellas; así como la relación entre poderes

electos y tribunales subnacionales. Quedan entonces muchas preguntas por investigar y muchas respuestas por conocer sobre la evolución del poder judicial como un actor político en estos 30 años de la Constitución de 1991.

Referencias

Albarracín, M. (2011). Corte Constitucional y movimientos sociales: el reconocimiento judicial de los derechos de las parejas del mismo sexo en Colombia. *SUR-Revista Internacional de Derechos Humanos*, *8*(14), 7-31.

Bakiner, O. (2020). Endogenous Sources of Judicial Power: Parapolitics and the Supreme Court of Colombia. *Comparative Politics 52*(4), 603-24.

Botero, S. y Gamboa, L. (2021). Corte al Congreso: Poder judicial y trámite legislativo en Colombia. *Latin American Research Review, 56*(3), 592-606.

Botero, S., Ellett, R., Keck, T. y Stohler, S. (2021). Free Expression and Judicial Power in Colombia, India, and South Africa. *Law & Social Inquiry, 46*(2), 331-363.

Botero, S. (2020). Confianza, apoyo a la democracia y corrupción: una mirada a la Corte Constitucional en la opinión pública colombiana. *Latin American Law Review, 4*, 25-47.

Cepeda, M. (2005). The Judicialization of Politics in Colombia. The Old and the New. En R. Sieder, L. Schjolden y A. Angell (eds.), *The Judicialization of Politics in Latin America* (pp. 67-103). Palgrave Macmillan.

Duque, J. (2011). Las Cortes confrontadas. Tensiones entre el poder Ejecutivo y las Altas Cortes en Colombia 2002-2010. *Revista Controversia*, (196), 222-253.

Duque, J. (2012). *El Presidente y las Cortes: las Altas Cortes en Colombia y sus relaciones con el Poder Ejecutivo*. Programa Editorial Universidad del Valle.

García-Villegas, M. (2014). Derecho a falta de democracia: la juridización del régimen político colombiano. *Análisis Político*, 27 (82): 167-95.

García-Villegas, M. y Revelo, J. (2009). *Mayorías sin democracia. Desequilibrio de poderes y Estado de derecho en Colombia 2002-2009*. Dejusticia.

García-Villegas, M. y Revelo, J. (2009). La concentración del poder en Colombia. En M. García-Villegas y J. Revelo (eds.), *Mayorías sin democracia. Desequilibrio de poderes y Estado de derecho en Colombia 2002-2009* (pp. 328-371). Dejusticia. https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_165.pdf

Gaviria, J. (2019). Nuevos fallos jurídicos y fallas económicas de la Corte Constitucional colombiana. *Precedente. Revista Jurídica, 14*. 9-37.

Gutiérrez, M. y González, C.I. (s.i.f). La Justicia bajo la Lupa: Confianza en el Poder Judicial y Percepciones sobre su Independencia. Inédito. En N. Liendo, J.M. Rivas y A.M. Ramírez-Baracaldo (eds), *El Congreso Habla*. Editorial EAFIT.

Helmke, G. y Ríos-Figueroa, J. (2010). *Courts in Latin America*. Cambridge University Press.

Jaramillo, I. y Alfonso, T. (2008). *Mujeres, Cortes y Medios: La reforma Judicial del Aborto*. Siglo del Hombre Editores y Universidad de los Andes.

Kapiszewski, D. y Taylor, M. (2008). Doing Courts Justice? Studying Judicial Politics in Latin America. *Perspectives on Politics, 6*(4). 741-767.

Landau, D. y López, J. (2009). Political institutions and judicial role: an approach in context, the case of the Colombian Constitutional Court. *Vniversitas, 119*, 55-91.

Lemaitre, J. (2009 a). *El Derecho como conjuro: fetichismo legal, violencia y movimientos sociales.* Siglo del Hombre, Uniandes.

Lemaitre, J. (2009 b). El amor en los tiempos de cólera: derechos LGBT en Colombia. *SUR-Revista internacional de Derechos Humanos, 6*(11), 79- 97.

Montoya, A. (2013). Si no vas al Senado, no te eligen magistrado. Instituciones informales y criterios de selección de los magistrados de la Corte Constitucional colombiana en el Senado (1992-2009). *Colombia Internacional, 79*,155-190.

Nunes, R. (2010). Ideational Origins of Progressive Judicial Activism: The Colombian Constitutional Court and the Right to Health. *Latin American Politics and Society, 52*(3), 67-97.

Quinche, M. (2021). Las reformas a la justicia durante la vigencia de la Constitución de 1991. *Revista Derecho del Estado, 50*, 295-322.

Revelo, J. (2009). Consejo Superior de la Judicatura: entre la eliminación y la cooptación. En M. García-Villegas y J. Revelo (eds.), *Mayorías sin democracia. Desequilibrio de poderes y Estado de derecho en Colombia 2002-2009* (pp. 248-280). Dejusticia.

Revelo, J. (2008). La independencia judicial en tiempos de Uribe. *Papel Político, 13*(1), 53-94.

Rodríguez, C. y Rodríguez, D. (2010). *Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Dejusticia.

Rodríguez-Raga, J. (2011). Strategic Deference in the Colombian Constitutional Court, 1992-2006. En G. Helmke y J. Ríos-Figueroa (eds.), *Courts in Latin America* (pp. 81-98). Cambridge University Press.

Rubiano, S. (2009). La Corte Constitucional, entre la independencia judicial y la captura política. En M. García-Villegas y J. Revelo (eds.), *Mayorías sin democracia. Desequilibrio de poderes y Estado de derecho en Colombia 2002-2009* (pp. 84-145). Dejusticia.

Saffon, M. y García-Villegas, M. (2011). Derechos sociales y activismo judicial: la dimensión fáctica del activismo judicial en derechos sociales en Colombia. *Estudios Socio-Jurídicos, 13*(1), 75-107.

Uprimny, R. (2001). Legitimidad y conveniencia del control constitucional de la economía. *Precedente. Revista Jurídica*, (-), 35-66. https://doi.org/10.18046/prec.v0.1382

Uprimny, R. (2003). The constitutional court and control of presidential extraordinary powers in Colombia. *Democratization, 10*(4), 46-69.

Uprimny, R. (2007). La judicialización de la política en Colombia: casos, potencialidades y riesgos. *Sur-Revista Internacional de Derechos Humanos, 4*(6). 52-69.

Valderrama, C. (2015). El Papel de las Audiencias en la Protección de Derechos y la Construcción de Legitimidad Judicial. El Caso de Colombia. *Revista Ecuador Debate* (96), 51-72. https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/12118

Virgüez Ruiz, S. (2018). Congresspeople in the Courtroom: Analysis of the use of Constitutional Complaints by Members of Congress in Colombia 1992-2015. *Colombia Internacional,* (96), 57-85. https://doi.org/10.7440/colombiaint96.2018.03

De las promesas a los hechos.
Un balance de las transformaciones de los partidos políticos a partir de la Constitución de 1991

Andrés Felipe Cortés Aguilar*
David Alberto Roll Vélez**
Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá

* Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia y tutor de investigación en la misma universidad. Coordinador General del grupo de investigación de Partidos Políticos y Elecciones UN-Partidos de la Universidad Nacional, sede Bogotá. Temas de interés: partidos políticos, sistemas electorales y sistemas políticos con énfasis en metodologías cuantitativas. Investigaciones activas: "Selección de dirigentes como indicador de la democratización de los partidos políticos en Colombia" y "Hacia un nuevo entendimiento de la paridad política-electoral en Colombia". Correo electrónico: afcortesa@unal.edu.co

** Doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid. Sus áreas de investigación se centran en los partidos políticos y sistemas electorales en Colombia. Se desempeña como profesor en la Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: davidroll77@gmail.com

Introducción

La Constitución Política de Colombia (1991) y sus posteriores reformas marcaron un antes y un después en la historia del sistema de partidos (SP) y los partidos políticos (PP) en Colombia en lo que tiene que ver con apertura democrática e institucionalización político-electoral. Por un lado, el SP se abrió debido a la presión de grupos políticos y sociales que buscaban representación en las instancias de decisión. Por otro lado, se establecieron requisitos para la conformación y organización interna de los PP y su participación en las elecciones. Y, aunque los efectos no siempre fueron los esperados, parece existir un consenso en la literatura politológica de que el SP y los PP han avanzado hacia la modernización política, en buena medida, por dichos cambios legislativos (Giraldo, 2014; Pérez Guevara, 2011).[1]

Los elementos que dividen a los autores se relacionan con el cómo se ha dado este avance. En concreto, qué ha cambiado; cuáles son los actores y los mecanismos que han intervenido en dichos cambios; y cuál fue su velocidad y persistencia en el tiempo (Giraldo, 2014). Sin embargo, la mayoría de bibliografía sobre este tema comparte el mismo enfoque teórico o metodológico de investigación. Como lo enuncian Escobar y Zapata (2015), salvo contadas excepciones, las investigaciones sobre SP y PP se aproximan desde una mirada externa, coyuntural y cualitativa. Estos autores argumentan que existen tres ejes principales de abordaje, de mayor a menor presencia en la bibliografía que analizaron, estos son: el origen y la caracterización de los PP, el clientelismo y el estudio sistemático del SP y los PP.

De manera que existen pocos estudios que adoptan una mirada sistemática, interna, de largo plazo y cuantitativa cuando se estudian los efectos de la Constitución (1991) y sus posteriores reformas sobre el SP y los PP, a pesar de sus ventajas para la teoría y práctica política. Dentro de

[1] Si bien existen varias investigaciones que dan más peso al papel autónomo de los PP en el cambio del SP que a la legislación, la mayoría reconoce a las reformas políticas como una variable interviniente, más o menos importante, en la dinámica del cambio político; véase en trabajos como el de Duque Daza (2006) o Roll Vélez (2002) y (2018), entre otras.

esta visión, el conjunto de partidos emerge como un sistema y los partidos políticos como organizaciones sobre las cuales se pueden elaborar balances y comparaciones a partir del seguimiento de indicadores (Cortés Aguilar et al., 2019). Esto no solo facilita la construcción y/o validación teórica sino que también permite hacer un seguimiento detallado de las reformas políticas. Por esta razón, este trabajo se enmarca en dicha visión con el propósito de contribuir a la literatura minoritaria dentro de la investigación sobre SP y PP.

El presente artículo tiene como objetivo elaborar un balance de algunos proyectos constituyentes sobre PP durante el período 1991-2018[2] utilizando metodologías cuantitativas, con el fin de evaluar el desempeño democrático del SP colombiano. El insumo principal para realizar este objetivo será el informe del Observatorio de Partidos Políticos en Colombia OBPAR (2019), del cual se tomará el marco teórico, que se va a reconstruir en sus líneas de investigación y mediciones en retrospectiva hasta 1991. Cabe resaltar que, por el amplio alcance temático, temporal y geográfico de esta investigación, se tendrán en cuenta conclusiones generales sobre el SP y PP y no se abordarán algunos debates más profundos que se han dado en la literatura sobre PP en Colombia. En todo caso, se presentarán sintéticamente los resultados del informe del OBPAR a la luz de los cambios históricos que implican la Constitución Política (1991) y sus posteriores reformas.

Para ello, se dividirá el texto en tres partes. En la primera parte, se expondrán algunas de las promesas que están presentes en la Constitución Política (1991) y sus posteriores reformas, y cómo estas se pueden evaluar mediante líneas de investigación. En la segunda parte, se recopilarán los cambios que han tenido el SP y los PP a través de mediciones cuantitativas para explicar su relación con las promesas constituyentes. Y, en la tercera parte, se propondrá un balance sobre la trayectoria a largo plazo del SP y los PP en Colombia.

---

2 Se debe recalcar que la presente investigación no considera fuentes de información más allá de 2018. Esto para decir que la realidad política reciente –de 2019 a 2022– no revalúa los resultados de este artículo, porque el objetivo de análisis se centra en el período 1991-2018. Más bien, este trabajo sirve como un insumo de comparación del período actual con el anterior.

1. Las promesas constituyentes: el espíritu de las leyes de la Constitución de 1991 y sus posteriores reformas

La Constitución Política (1991) y los actos legislativos 01 del (2003), 02 del (2004), 01 del (2009) y 02 del (2015) han sido los principales cambios político-institucionales de rango constitucional introducidos por parte del legislativo a propósito del SP y los PP. Considerar a este conjunto de normas como una masa homogénea sería desconocer no solo que cada una responde a un contexto histórico y, por ende, realidad política distintos, sino también negar las tensiones internas propias de la actividad parlamentaria (Giraldo, 2014). No obstante, una evaluación de gran alcance requiere reconocer una trayectoria legislativa más o menos uniforme que, a pesar de sus discontinuidades, muestra algunos objetivos de largo plazo. Lo cual es compatible con una visión del texto constitucional como la carta de navegación del Estado colombiano.

Para abordar este problema, la literatura politológica suele estudiar las normas desde una perspectiva del "espíritu de las leyes" en alusión al abordaje que hace Montesquieu (1748). Este enfoque permite interpretar las normas más allá de su texto y relacionarlas con valores o ideales. Por ende, los cambios político-institucionales "se estudian a partir de convicciones teóricas o casi axiomáticas vinculadas a teorías de la democracia o del buen gobierno" (Nohlen, 2011, p. 67). En ese sentido, se revisaron las normas jurídicas mencionadas más arriba y se encontraron cinco núcleos valorativos importantes. Antes de presentarlos, es necesario destacar que no son únicos e indivisibles. De hecho, cada uno ha motivado distintos análisis dentro de una misma línea de investigación (Escobar Escobar y Zapata Osorno, 2015).

El primer núcleo valorativo tiene que ver con la democratización interna de los PP. En los artículos 107, 108 y 262 de la Constitución (1991) y sus posteriores modificaciones se establecieron algunos principios y mecanismos para la selección de candidatos y la conformación de listas con el fin de impulsar la participación de todos los miembros de las colectividades políticas en la toma de decisiones. Además, se facultó a los directivos de los PP para que propiciaran procesos de democratización interna. Sin embargo, proyectos de reforma política que pretendían desarrollar detalladamente los

procesos y procedimientos para concretizar la democracia interna –como la propuesta de reforma política de 1999– no fueron aprobados porque reñían con la autonomía partidista.

El segundo núcleo valorativo está relacionado con la consolidación programática de los PP. En los artículos 107, 108 y 112 de la Constitución (1991) y sus posteriores modificaciones se prohíbe la doble militancia, se dictan disposiciones relacionadas al régimen de bancadas y se da facultades a los partidos de oposición. Todo esto con el fin de cohesionar a los PP en torno a una ideología propia que le dé un soporte institucional a las organizaciones políticas, a través de la formulación de un contenido programático. Ahora bien, esta no fue la única medida de cohesión partidista, también se creó un umbral electoral para la obtención de la personería jurídica.

El tercer núcleo valorativo está relacionado con la institucionalización política del SP. En los artículos 262 y 263 de la Constitución (1991) y sus posteriores modificaciones se plantean las reglas de juego para el conjunto de organizaciones políticas. Se implementaron la lista única, el voto preferente, una barrera legal y la cifra repartidora como cambios institucionales que buscaban un equilibrio entre gobernabilidad y representatividad política. Concretamente, la lista única y la barrera legal pretendían impedir la proliferación de unidades en el SP (gobernabilidad), y el voto preferente y la cifra repartidora perseguían la participación de nuevos partidos y candidatos en el SP (representatividad).

El cuarto núcleo valorativo tiene que ver con la prevención y sanción del clientelismo dentro de los PP. Los artículos 107, 108 y 110 y sus posteriores modificaciones plantearon un control de avales y un régimen sancionatorio para los miembros de los PP –específicamente, candidatos electos– que incurran en actos irregulares. Es clave notar que gran parte del control y sanciones de estas normas recaen sobre los directivos de los PP.

El quinto y último núcleo valorativo se relaciona con la transparencia de los PP. Especialmente, el artículo 109 de la Constitución (1991) y sus posteriores modificaciones crea un sistema público de financiación política, a través de la creación de un fondo de financiación política para los PP y un mecanismo de reposición de votos para la participación política de los

candidatos en elecciones. Además, se establecen topes máximos y se prohíbe la financiación extranjera para las campañas electorales.

Para sintetizar, la Constitución (1991) pretendía, entre otras cosas, PP más democráticos, más programáticos, menos clientelistas y más transparentes; agregado a esto, apostaba por un SP más institucionalizado. A partir de estas cinco promesas constituyentes se fijarán cinco líneas de investigación que ayudarán a hacerle seguimiento empírico a cada una. En la tabla 1 se relaciona cada promesa constituyente con su respectiva línea de investigación.

Tabla 1. Promesas constituyentes y líneas de investigación

Promesa Constituyente	Línea de Investigación
PP más democráticos	Democracia interna
PP más programáticos	Ideología
SP más institucionalizado	Institucionalización política
PP menos clientelistas	Élites parlamentarias
PP más transparentes	Financiación política

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución Política de Colombia (1991).

2. Los hechos políticos: las transformaciones de los partidos políticos durante el período 1991-2018

En esta sección se abordará cada una de las cinco líneas de investigación de la siguiente manera: primero, se expondrán los elementos teórico-conceptuales que enmarcan la línea; segundo, se presentarán sus resultados cuantitativos en el período 1991-2018, y tercero, se explicarán sus transformaciones de largo plazo.

2.1 Democracia interna

La democracia interna es el nivel de inclusión/exclusión de los distintos actores que conforman un PP en sus procesos decisionales (Taylor, Botero

Jaramillo y Crisp, 2003). La importancia de esta categoría radica en sus repercusiones en el ejercicio efectivo de la representación política y en el funcionamiento del sistema electoral. A partir de esta definición, se pueden identificar dos enfoques de investigación en torno a la democracia interna:

Por un lado, el enfoque de investigación inaugurado por Hazan y Rahat (2001) se caracteriza por centrarse en el carácter normativo y en la naturaleza efectiva de dichos procedimientos (Martínez Hernández y Sánchez, 2018). En este sentido, esta corriente se preocupa por el carácter formal de las instituciones que regulan los partidos interna y externamente –por lo general leyes nacionales y estatutos–, y en el grado de aplicabilidad de estas normas. Y, por otro lado, el enfoque inaugurado por Helmke y Levitsky (2006) se caracteriza por considerar y explicar la relevancia de múltiples factores –internos y externos– que inciden en los procesos de decisión. Esto les permite identificar los mecanismos y procedimientos de democracia interna de un PP o SP al margen de los establecidos formalmente. En otras palabras, reconocen la existencia y valoran la influencia de las instituciones, grupos y organizaciones informales en las organizaciones partidistas.

Según el OBPAR (2019), los PP han avanzado mínimamente hacia mayores niveles de democratización interna, de un 57% a un 64% durante el período analizado.[3] Este cambio se ha dado más desde el primer enfoque que del segundo, y los mecanismos que utilizaron para hacer este tránsito no fueron motivados por la legislación nacional sino por la normativa interna o por el activismo partidario de los militantes de los PP. Si bien el OBPAR (2019) encuentra pequeños resultados positivos, cuando se revisa parte de la literatura politológica en el período estudiado se puede explicar el mal comportamiento de los indicadores sobre democracia interna.

Desde el primer enfoque, Duque Daza (2005) encuentra que los PP tradicionales escasamente siguen las normas contenidas en sus estatutos

[3] Esta medición corresponde a un índice de democratización interna que tiene en cuenta el grado de consolidación institucional del PP, la participación efectiva de los miembros del PP en la toma de decisiones y la apertura de los mecanismos y procedimientos de participación internos.

cuando regulan sus disputas internas y, por tanto, no existen altos niveles de institucionalización partidista en el país. Desde el segundo enfoque, Roll Vélez (2012) menciona que no fue una reforma política la que logró la democratización interna de los PP en Colombia, sino que fueron prácticas al interior de estos; Acuña (2009) explica que los mecanismos informales, como el polígrafo parlamentario o los pactos electorales, son los que han predominado en la dinámica electoral y partidista colombiana, según la coyuntura y lugar específicos; Losada (2011) afirma que las reglas informales predominan sobre las formales en las elecciones subnacionales, y Battle (2012) indica que la libertad de métodos de selección de candidatos permite el incumplimiento de las reglas de juego en la competencia intrapartidista.

2.2 Ideología

Según Alcántara Sáez (2005), la ideología como categoría política puede tener dos definiciones complementarias en el marco de los PP. Primero, es la conformación a lo largo del tiempo de una identidad colectiva en la organización partidista y se manifiesta en su programa político. Y segundo, es una etiqueta en la que se pueden agrupar individuos y colectividades, que permite suponer las preferencias partidistas con base en comportamientos de largo plazo de esta organización. La importancia de esta categoría radica en su papel facilitador de la comunicación entre los diferentes miembros del partido y, al mismo tiempo, simplificador del programa político del PP porque ayuda a los votantes a asimilar muchos temas en política (Colomer y Escatel, 2005).

Autores como Levitsky (2003), Roberts (2002) y Dix (1989) argumentaron que los ejes izquierda-derecha ya no eran relevantes para explicar la relación entre Estado y sociedad y que, más bien, se deberían utilizar nuevas categorías como clientelismo y personalismo (Londoño y Gallego, 2014). Inclusive, el teórico de los partidos políticos Peter Mair (1998) intentó demostrar el declive de la polarización ideológica entre los 80 y 90. Sin embargo, estos ejes serán utilizados como principal fuente de análisis para este trabajo puesto que se ha demostrado en estudios más recientes la idoneidad y aplicabilidad de estos conceptos para Latinoamérica. A propósito, Alcántara Sáez (2004) encontró que "tanto las élites políticas como los ciudadanos han

sabido identificarse en las diferentes posiciones espaciales en un continuo de izquierda-derecha y han podido utilizar esas etiquetas para señalar su posición, la de sus partidos y las de otras agrupaciones políticas" (p.40).

Según el OBPAR (2019), el grado de polarización política[4] ha aumentado 15% y el grado de enraizamiento[5] ha disminuido 6% en el período estudiado. Esto significa que la distancia ideológica que separa a los PP es en promedio mayor, y que su arraigo social es menor, lo cual está asociado, en este caso, a un decrecimiento general de la militancia política, una mayor simpatía con los PP y una baja volatilidad electoral en el SP[6].

Es importante notar que estos resultados son solo aplicables para los PP en el período 1991-2018, y no para el conjunto de los colombianos. Al realizar un seguimiento detallado a los informes del Latinobarómetro de las Américas (2001-2018/9) se puede demostrar que la sociedad está menos polarizada –la mayor parte de la población cada vez más cerca del centro político– y está más asociada con lo político, tanto la participación en escenarios políticos como la identificación ideológica han ido aumentando. En la medida en que las preferencias y distribución ideológica de los PP no corresponden con la de la sociedad, y los PP no son vistos como canalizadores efectivos de las demandas sociales a las instancias políticas, autores como Gómez Albarello (2019) aducen que existe una crisis de representación política.

---

4 Este indicador corresponde a la distancia promedio agregada entre la identificación ideológica de los PP en un plano de 0 a 1, donde 0 es extrema izquierda y 1 es extrema derecha.

5 Esta medición corresponde a un índice de arraigo social que tiene en cuenta la volatilidad electoral agregada, la densidad electoral agregada y el porcentaje de identificación con algún PP.

6 Aunque los dos últimos indicadores tienen un efecto positivo sobre el enraizamiento, no tuvieron una gran magnitud a largo plazo. Por tanto, no lograron contrarrestar el efecto del primer indicador.

2.3. Institucionalización política

La institucionalización política es un proceso por el cual un SP, por una parte, adquiere valor y estabilidad en sus procedimientos y, por otra, se afinca y se da a conocer de manera efectiva (Mainwaring y Scully, 1992). Para estos dos autores, la institucionalización de un SP se mide a partir de cuatro componentes:

- Estabilidad y regularidad en las reglas y en la naturaleza de la competencia entre PP.
- Los PP importantes deben poseer raíces relativamente estables en la sociedad, de otra manera las preferencias políticas no se estructuran en el tiempo de forma coherente.
- Los PP y las elecciones tienen legitimidad como mecanismos de participación y representación democrática, de tal modo que los PP son actores clave para el acceso al poder.
- Los asuntos internos de los PP importan. El PP se vuelve autónomo de poderes externos y sistematiza sus procedimientos internos.

La importancia de esta categoría radica en sus repercusiones sistémicas: más institucionalización indica más estabilidad política, gobernabilidad democrática y confianza institucional. Ahora bien, se debe aclarar que los SP más institucionalizados no son *per se* los más democráticos, la institucionalización es una condición necesaria de las instituciones políticas pero no suficiente para que los sistemas políticos sean democráticos.

Esto quiere decir que este concepto no fue pensado para evaluar a los SP en sí mismos, sino que fue creado para verificar si estos cumplían con unas condiciones mínimas para garantizar los procesos democráticos. Y, en ese sentido, lo deseable no es llegar a niveles elevados de institucionalización, sino evitar niveles bajos de la misma (Payne, 2006). De hecho, si el grado de institucionalización es muy alto, podría indicar la inoperancia del concepto en la medida en que no es necesaria su medición porque ya se logró la consolidación institucional. A propósito, el OBPAR (2019) aplicó el marco teórico de Payne (2006) al período 2004-2018, en la tabla 2 y en las figuras 1 y 2 se muestran los resultados.

Tabla 2. Indicadores de institucionalización política

	1996-2004	2004-2018
Volatilidad electoral	26%	12%
Volatilidad electoral a largo plazo	52%	15%
Identificación con partidos	17%	26%
Confianza en los partidos	15%	13%
Legitimidad en el proceso electoral	19%	32%
Partidos como indispensables para el progreso	32%	42%
AGREGADO	34%	48%
NEP	3.05 (1978-2002)	7.03 (2002-2018)
Polarización	30% (2003-4)	45% (2018-9)

Fuente: Tomado del OBPAR (2019).

Figura 1. Número efectivo de partidos

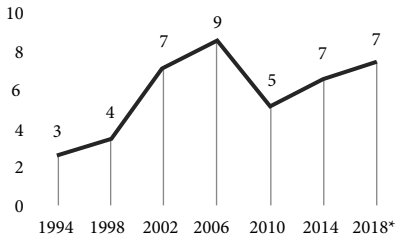


Figura 2. Índice de fragmentación

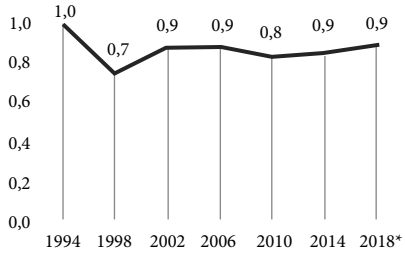
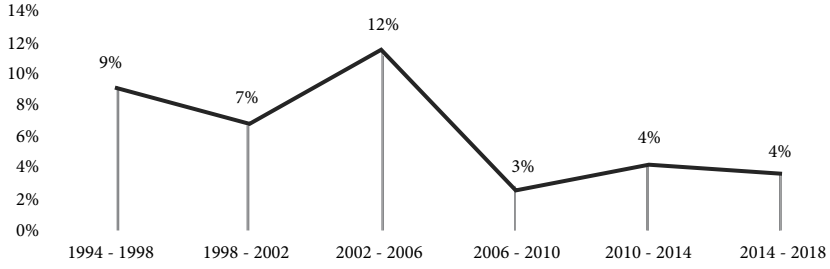


Figura 3. Volatilidad electoral agregada



Fuente: Tomado del OBPAR (2019).

Los resultados muestran una mejoría en casi todos los indicadores, salvo en polarización y fragmentación política. La volatilidad electoral disminuyó y se estabilizó, el número efectivo de partidos se estabilizó a pesar de su aumento entre 1994 y 2006, y los indicadores de identificación, confianza, legitimidad e importancia de los PP aumentaron. Sin embargo, el cambio total no fue muy grande, se pasó de 36% a 48%, lo cual implica que aún queda mucho por avanzar en términos de institucionalización del SP colombiano. Esto porque, según los mismos dos autores Mainwaring y Scully (1992), los SP poco institucionalizados están relacionados con un alto y persistente nivel de personalismo en la política y con funciones de control político y mandato electoral inestables e impredecibles.

2.4 Élites parlamentarias

Las élites parlamentarias son los miembros de un PP que pertenecen al parlamento, en otras palabras, son la cara legislativa del PP. Para Alcántara Sáez (2014) existen tres razones para estudiar las élites parlamentarias: primero, porque al estudiar la composición del parlamento, en tanto arena política, se pueden dar indicios sobre los procesos de decisión que terminan convirtiéndose en leyes o políticas públicas y, de igual manera, sobre la interacción entre poderes o motivaciones programáticas. Segundo, porque existe un vínculo inherente entre la organización interna del PP y el parlamento, en la medida en que se pueden inferir aspectos como el desarrollo del posicionamiento ideológico de los PP, sus mecanismos de decisión o participación, y la interacción entre dirigencia y militancia. Y, tercero, porque allí se construyen y consolidan las carreras políticas, por lo tanto, se pueden aislar las trayectorias de los parlamentarios para explicar su influencia en otros ámbitos de la política.

Para este análisis serán importantes cuatro aspectos de las élites: su caracterización sociodemográfica, su confianza en las instituciones públicas, las características de su actividad parlamentaria y su trayectoria política. Estos aspectos permiten contrastar las bases de datos del OBPAR (2019) con los boletines del Observatorio de Élites Parlamentarias de América Latina (PELA-USAL) de 2005, 2008 y 2012, con el fin de identificar las transformaciones de largo plazo. A continuación, se mencionarán los resultados más importantes de ese ejercicio:

- La composición del Congreso de la República presenta mayores índices de renovación política neta, pero este avance ha sido muy lento.
- La confianza en las instituciones públicas ha aumentado, sin embargo, presenta particularidades ideológicas y contextuales.
- Las características y actividades parlamentarias se mantienen en los PP tradicionales, en los cuales predomina la figura del líder carismático que representa los intereses de su PP o de un territorio particular. No obstante, los PP alternativos muestran un cambio en esa tendencia, el cual está relacionado con un modelo de líder "formado" y "capaz" que representa la nación y hace control político al gobierno.
- Cada vez más hay políticos profesionales: cuando los parlamentarios llegan al Congreso han ocupado antes cada vez más puestos dentro y fuera del partido y tienen una experiencia en promedio mayor. Ahora bien, en lo que tiene que ver con los cargos dentro de los PP, se evidencian altos niveles de transfuguismo.

Se puede decir que estos resultados son ambiguos con respecto a sus efectos en la calidad de la democracia. En general, los parlamentarios presentes en el Congreso tienen una carrera política construida sobre una amplia trayectoria política. La pertenencia anterior a cargos políticos es casi total y la duración de esta oscila entre 4 y 13 años. Sin embargo, cuando se indaga sobre dichas trayectorias se encuentran aspectos negativos: primero, las cifras de transfuguismo son muy altas, oscilan entre 75 y 100%. Segundo, dicho transfuguismo presenta un atenuante: la mayoría de los parlamentarios que lo hicieron afirmaron haber militado en un partido con ideología diferente. Y, tercero, entre más grande es el PP, el reclutamiento de élites proviene más de cargos burocráticos, de libre nombramiento y remoción o del sector privado que de cargos de representación, partidistas o de militantes.

De fondo, estos tres aspectos demuestran un proceso de desideologización de la militancia; lo cual es síntoma del mal funcionamiento de los mecanismos democráticos internos y tiene como consecuencia el rompimiento de la cohesión del partido y, por ende, se facilita su instrumentalización (Alcántara Sáez, 2005). Y no solo eso, este fallo democrático interno se replica externamente puesto que la autorreferencialidad de las élites no permite la transición o renovación política. En este caso, la calidad de la democracia dependerá, en últimas, de la competencia partidista (Munger y Munger, 2013).

2.5 Financiación política[7]

Un sistema de financiación política se define como el conjunto de normas, autoridades, procedimientos, prácticas y sanciones que regulan la relación entre dinero y actividad política en los sistemas políticos democráticos. La importancia de la financiación política radica en el propósito de garantizar la igualdad política de los partidos en la contienda electoral y en la prevención de comportamientos indeseables de estos en las democracias.

Para diseñar un sistema de financiación político se requieren cuatro componentes técnico-jurídicos: transparencia con respecto a lo público, contabilidad profesional de los recursos, simplificación administrativa y mecanismos sancionatorios cuando exista transgresión de las normas. Y, para llevarlos a cabo, es necesario contar con dos elementos político-culturales: autoridades electorales que actúen con neutralidad y mecanismos de participación de la sociedad civil, como veedurías ciudadanas o censores sociales que garanticen la rendición de cuentas de los partidos. En teoría, la combinación adecuada de estos seis aspectos, por un lado, facilita la eficacia y eficiencia del trámite de las demandas sociales en el sistema político y, por otro, modifica positivamente la cultura política al privilegiar el acatamiento de la ley.

Ahora bien, diseñar un sistema de financiación política en la práctica requiere, al menos, una determinación de la procedencia de los recursos. La discusión suele centrarse entre si esta debe ser pública o privada; no obstante, la distinción entre estos tipos de sistemas es analítica, pues los sistemas de financiación política reales se encuentran en algún punto de combinación del continuo público-privado. En Colombia, la Constitución (1991) crea un sistema mixto y sus posteriores reformas regulan, por un lado, los principios de transparencia, rendición de cuentas e igualdad política y, por otro, los mecanismos de asignación de recursos y sancionatorios.

---

7 Adaptación hecha por del OBPAR (2019) de los capítulos 1 y 2 del libro "¿Democracias prepago? El control de la financiación de la política, un reto para Colombia y Latinoamérica" de (Roll Vélez y Cruz, 2010) y (Roll Vélez y Feliciano, 2010) respectivamente.

Al comparar los resultados del OBPAR (2019) y el libro "Democracias Prepago" de Roll Vélez y Cruz (2010), se encontró que el sistema de financiación política de Colombia ha avanzado positivamente en la definición de reglas de juego claras en cuanto a la asignación de recursos públicos para la financiación de PP y campañas electorales. Concretamente, se logró estructurar los mecanismos de control de ingresos y gastos a través de la presentación de informes contables y auditorías. Sin embargo, la principal debilidad de este sistema es que, a pesar de la implementación de algunos controles, no se ha limitado el poder de los actores económicos. La explicación que ofrece el segundo capítulo del libro de Roll Vélez y Feliciano (2010) aduce que esto se debe a que aún faltan desarrollos en el entramado institucional sancionatorio.

De otra parte, también se pueden extraer algunas conclusiones relacionadas con las fuentes de financiación y los rubros de gasto de los PP. Con respecto al primer ítem, algunos PP siguen recibiendo grandes aportes de personas jurídicas, y toman los topes como estándar de financiamiento. Con respecto al segundo ítem, llama la atención que los gastos en inclusión, democracia interna y divulgación de propuestas políticas sean los que menor porcentaje ocupan en el total histórico de gastos de funcionamiento de los PP. Agregado a esto, un informe de Transparencia por Colombia, USAID y ONU Mujeres (2018) menciona dos atenuantes más: primero, el 70% de los ingresos de las campañas electorales no se reportan y, segundo, las donaciones de privados destinadas al funcionamiento de los PP también suelen ir a parar a las campañas, a pesar de que esté prohibido explícitamente por la ley.

3. De las promesas a los hechos: un balance sobre los efectos de la legislación nacional sobre partidos políticos y sistema de partidos

Las secciones 1 y 2 se pueden ver como dos formas de estudiar la ciencia política (Nohlen, 2011). Primero, se tiene la visión político-institucional que expone la normativa política y sus implicaciones. Y, segundo, se presenta la visión histórico-empírica que presenta los hechos políticos y sus consecuencias. En esta tercera sección no se pretende determinar cuál de las dos

visiones es la correcta, como se ha hecho en otras investigaciones, porque ya se ha demostrado que la evolución del SP y los PP se ha dado mayoritariamente desde el interior de los PP y su interacción, y no a partir de la legislación nacional (Roll Vélez, 2012; Alcántara Sáez, 2019). Más bien, en la presente sección se pretende extraer algunas conclusiones de un ejercicio de contraste entre las dos secciones anteriores.

La primera y más importante conclusión es que las promesas de la Constitución (1991) en cuanto a democracia interna, ideología, institucionalización, élites parlamentarias y financiación política han tenido cumplimientos relativos a cada línea. En otras palabras, se encontró que los resultados no son los mismos en el desarrollo histórico de cada proyecto constitucional; por lo cual no se puede hacer un balance general de las transformaciones del SP y los PP a partir de 1991, pero sí se pueden hacer balances sectoriales por cada línea de investigación.

La democracia interna ha tenido un avance regular, pero no ha sido gracias a la Constitución (1991) y sus posteriores modificaciones. Si bien el texto constitucional planteó algunos principios y otorgó algunas facultades dentro de los PP, la democratización interna ha sido guiada principal y autónomamente por la presión de militantes y/o procesos institucionales impulsados por los directivos. Esto valida la tesis de Freidenberg (2006), quien argumenta que la democracia interna en América Latina se ha dado a partir de esfuerzos no coordinados. De forma que la legislación nacional no ha tenido los efectos esperados en la práctica por falta de normativa que concrete los principios de democracia interna como un registro único de militantes o la definición clara de los mecanismos de selección interna (Roll Vélez, Morales, Cruz, Rojas, y Buitrago, 2018). En la misma línea, Gallo (2005) afirma que el entendimiento institucional de la democracia interna se ha reducido a la selección de candidatos sin tener en cuenta otros procesos institucionales importantes dentro de los PP, como la selección de dirigentes o la formación de voluntad política.

La ideología política no ha tenido un avance significativo, a pesar de la Constitución (1991) y sus posteriores modificaciones. Por un lado, el programa político no ha sido un elemento cohesionador de largo plazo dentro de los PP y tampoco ha estabilizado el grado de polarización del

SP. Y, por otro lado, existen indicios de una crisis de representación por los bajos niveles de arraigo de largo plazo que tienen los PP en la sociedad. A propósito, algunos estudios proponen sustituir los ejes izquierdas/derechas tradicionales por *issues* o *clusters* con los cuales evidencian elementos de cohesión pero de corto plazo (Munger y Munger, 2013; Altman, Luna, Piñero, y Toro, 2009; Otero y Rodríguez, 2015).

La institucionalización política ha tenido un gran avance debido a la Constitución (1991) y sus posteriores modificaciones. La estabilización de indicadores como el número efectivo de partidos o la volatilidad electoral posterior a la implementación de algunas reformas políticas muestran un claro cumplimiento del objetivo legislativo. Sin embargo, aún quedan retos en términos de enraizamiento político y un largo camino por recorrer puesto que, aunque el indicador aumentó 14 puntos porcentuales, la institucionalización se sitúa en 48%. Además, lecturas más recientes sobre este concepto revalúan su relevancia para estimar la estabilidad democrática del SP (Somuano, 2007; O'Donnell, 1996; Alcántara Sáez, 2019).

Las élites parlamentarias han tenido un pequeño avance debido a la Constitución (1991) y sus posteriores modificaciones. Medidas como la prohibición de la doble militancia, el control de avales, el régimen de bancadas, entre otras, lograron regular el comportamiento de las élites en el Congreso; sin embargo, el fenómeno del clientelismo y la corrupción persiste en el sistema político colombiano. Igualmente, se registró un gran avance que no fue motivado por la legislación, y tiene que ver con la profesionalización de la política. Sobre esta línea de investigación hay que decir que compite con homóloga cualitativa "clanes políticos", cuyas investigaciones han ido avanzando cuantitativamente en los últimos años (Espinoza, 2015; Parra, 2018).

La financiación política ha tenido un avance regular gracias a la Constitución (1991) y sus posteriores modificaciones. La creación de un sistema de financiación mixto y la formalización de los reportes de ingresos y gastos fueron los grandes logros del texto constitucional, pero aún quedan grandes retos en lo que tiene que ver con la construcción de un marco sancionatorio efectivo y eficiente. Investigaciones más recientes apuntan otros retos a la lista: la creación de sistemas de control de gasto, mecanismos de prevención

de la financiación ilegal, sistemas de información pública para facilitar la veeduría, entre otros (Transparencia por Colombia; USAID, 2013; Ruiz, 2015).

Para terminar, la reflexión que se desprende inmediatamente de todo este análisis está relacionada con la forma como se mide la dinámica de cambio político. Las transformaciones que se describieron en este artículo fueron hechas con los indicadores cuantitativos disponibles hasta 2018, los cuales fueron creados sobre todo en los años 90. Evidentemente, existen casos particulares en los cuales se utilizan nuevas metodologías cuantitativas aplicadas a la política, pero sus aplicaciones no cubren la totalidad de la investigación sobre SP y PP. De manera que la investigación cuantitativa sobre SP y PP avanzará solamente hasta que se desarrollen y generalicen nuevos indicadores adaptados a las dinámicas políticas del siglo XXI. Un ejemplo es Basset (2018), este autor utilizó un algoritmo de *machine learning* –Análisis de Componentes Principales– para identificar el cambio político del SP a partir de la Constitución (1991), con el cual encontró que, a pesar de que el número efectivo de partidos aumentara, el sistema se seguía comportando como uno bipartidista.

Conclusiones

La Constitución Política de Colombia (1991) y sus posteriores reformas planteaban las siguientes propuestas: el SP será más institucionalizado, los PP serán más democráticos, más programáticos, menos clientelistas y más trasparentes. Con corte en 2018, la evaluación de cada una de estas propuestas es diferente:

- El SP está más institucionalizado a pesar de que no se han mejorado significativamente los lazos entre PP y sociedad. Esto se debe a que las reglas de juego del sistema están más claras y hay mayor grado de cumplimiento.
- Los PP son ligeramente más democráticos, pero esto no se debe a cambios legislativos, sino al activismo de sus propios miembros. Además, aún quedan retos en materia legislativa como cambiar el entendimiento institucional de la democracia interna, crear un registro único de mili-

tantes o definir claramente los mecanismos de democracia al interior de los PP.

- Aunque la sociedad está más ideologizada, los PP no son más programáticos, es decir, la ideología no ha marcado su trayectoria en el largo plazo. De hecho, existen indicios de crisis de representación política.
- Los PP han sido ligeramente menos clientelistas debido a que la actividad parlamentaria se ha profesionalizado. Sin embargo, el fenómeno del clientelismo persiste en la política colombiana.
- Los PP han sido más transparentes porque el financiamiento público ha aumentado y se han implementado mecanismos de registro de ingresos y gastos. Sin embargo, aún quedan retos en términos de la creación de un régimen sancionatorio que garantice el cumplimiento efectivo de las normas.

Referencias

Acto Legislativo 01 del 2003. (2003). Congreso de la República. *Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones*.

Acto Legislativo 02 del 2004. (2004). Congreso de la República. *Por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política*.

Acto Legislativo 01 del 2009. (2009). Congreso de la República. *Por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia.*

Acto Legislativo 02 del 2015. (2015). Congreso de la República. *Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones*.

Acuña, F. (2009). Partidos Políticos y Procesos de Selección Interna de Candidatos en Colombia. *Análisis Político, 22*(66),145-161.

Alcántara Sáez, M. (2004). Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros. *Revista de Estudios Políticos,* (124), 55-94.

Alcántara Sáez, M. (2005). ¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos. *ICONOS,* (22), 147-161.

Alcántara Sáez, M. (2014). Elites parlamentarias iberoamericanas: equipo de investigación sobre élites parlamentarias. 1-12.

Alcántara Sáez, M. (2019). Los partidos y la fatiga de la democracia: especial referencia al caso de América Latina. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, (28), 11-30.

Altman, D., Luna, J., Piñero, R., y Toro, R. (2009). Partidos y sistemas de partidos en América Latina: Aproximaciones desde la encuesta a expertos 2009. *Revista de Ciencia Política, 29*(3), 775-798.

Basset, Y. (2018). ¿Cuándo cambia un sistema de partidos? Una perspectiva de análisis electoral desde el caso de Colombia. *Representaciones sociales y culturales, 78*, 107-126.

Battle, M. (2012). Selección de candidatos en las elecciones locales y regionales colombianas de. *Reflexión Política, 14*(27), 154-171.

Colomer, J., y Escatel, L. (2005). La dimensión izquierda—derecha en América Latina. *Desarrollo Económico, 45*(177), 125-136.

Constitución Política de Colombia. (1991). Artículos 107, 108, 109, 110, 112, 262 y 263. Gaceta Asamblea Constituyente de 1991.

Corporación Latinobarómetro. (2001-2018/9). *Latinobarómetro de las Américas.*

Cortés Aguilar, A. F., Morales Pérez, I., Mariño Peña, C., Arias Suarez, S., Torres Téllez, L., y Muñoz Díaz, K. (2019). *Observatorio de Partidos Políticos en Colombia.*

Dix, R. (1989). Cleavage Structures and Party Systems in Latin America. *Comparative Politics,* (*22*)1, 23-67.

Duque D, J. (2005). La institucionalización partidista. Una propuesta de abordaje de las estructuras organizativas partidistas. *Estudios Políticos* (27), 103-127. https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/1352

Duque D, J. (2006). Las elecciones presidenciales en Colombia, cambio institucional, nueva configuración partidista y relección. *Revista Política,* (5), 145-199.

Escobar Escobar, J. C., y Zapata Osorno, E. (2015). Acerca de los estudios sobre partidos políticos en Colombia. *Reflexión Política, 17*(34), 34-49. https://doi.org/10.29375/01240781.2328

Espinoza, F. (2015). Una propuesta para el análisis de las nuevas élites latinoamericanas. *Rebela, 5*(1), 168-178.

Freidenberg, F. (2006). Democracia Interna: Reto Ineludible de los Partidos Políticos. *Revista de Derecho Electoral*, (1), 1-17.

Gallo, A. (2005). La democracia interna en el ámbito partidario. Un estudio comparado en partidos latinoamericanos. *Reflexión Política, 7*(14), 26-39.

Giraldo, F. (2014). *Partidos Políticos en Colombia: evolución y prospectiva.* Fundación Konrad Adenauer - KAS Colombia.

Gómez Albarello, J. G. (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.

Hazan, R., y Rahat, G. (2001). Candidate Selection Methods: An Analytical Framework. *Party Politics, 7*(3), 297-322.

Helmke, G., y Levitsky, S. (2006). *Informal Institutions & Democracy: lessons from Latin America*. John Hopkins University Press.

Levitsky, S. (2003). *Transforming Labor-Based Parties in Latin America: Argentine Peronism in Comparative Perspective.* Cambridge UK: Cambridge Uniersity Press.

Londoño, J. F., y Gallego, G. C. (2014). *Ubicación ideológica de los colombianos.* Registraduría Nacional del Estado Civil.

Losada, R. (2011). El papel de la organización partidista en las campañas electorales: dos ciudades. En L. Wills, & M. Battle, *Política y territorio. Análisis de las elecciones sub-nacionales en Colombia.* (pp. 105-130) PNUD.

Mainwaring, S., y Scully, T. (1992). La institucionalización de los sistemas de partido en la América Latina. *América Latina Hoy*, (16), 91-107.

Mair, P. (1998). *Party System Change: Approaches and Interpretations.* Oxford University Press.

Martinez Hernández, A. A., y Sánchez, F. O. (2018). La democracia interna de los partidos latinoamericanos. *Perfiles Latinoamericanos, 26*(51), 7-36.

Montesquieu, C. L. (1748). *El espíritu de las leyes.*

Munger, K. M., y Munger, M. C. (2013). Competencia espacial en América Latina. Una visión general de algunos modelos ilustrativos. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública [REMAP]*, 33+.

Nohlen, D. (2011). *¿Cómo estudiar ciencia política? Una introducción en trece lecciones.* Pontificia Universidad Católica del Perú.

Observatorio de Élites Parlamentarias en América Latina. (2005, 2008 y 2012). *Proyecto de Élites Parlamentarias en América Latina.*

O'Donnell, G. Otra Institucionalización. *Política y gobierno*. 3(3), 219-244.

Otero, P., y Rodríguez, J. (2015). El papel de la ideología en los partidos latinoamericanos. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, (9) 71-95.

Parra, H. (2018). Colombia: entre pactos de élites y transiciones democráticas. Entramado. *Entramado, 14*(1), 166-179.

Payne, M. (2006). Sistemas de partido y gobernabilidad democrática. En F. Carrillo-Flórez, K. Echebarría, J. M. Payne, A. Allamand Zavala, E. Jarquín Calderon, F. Freidenberg, y D. Zovatto, *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina.* Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Pérez Guevara, N. (2011). El sistema de partidos colombiano hoy. Partidos y representación en el Congreso después de la reforma de 2003. *OPERA, 11*, 71-85. https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/3564

Roberts, K. (2002). Party-Society Linkages and Democratic Representation in Latin America. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, *27*, 9-34.

Roll Vélez, D. (2002). *Rojo Difuso, Azul Pálido. Los partidos tradicionales en Colombia: entre el debilitamiento y la persistencia.* Universidad Nacional de Colombia.

Roll Vélez, D. (2015). Democratización y Partidos Políticos: Una omisión del constituyente de 1991. *Pensamiento Jurídico*, 93-105.

Roll Velez, D., Cruz, E., Buitrago, J., Rojas, Z., y Morales, I. (2018). *¡Reforma política ya! Organización electoral, financiación y partidos.* UNIJUS - Instituto de Investigaciones Sociojurídicas Gerardo Molina Universidad Nacional de Colombia.

Roll Vélez, D., Morales, I., Cruz, E., Rojas, Z., y Buitrago, J. (2018). *¡Reforma política ya! Organización electoral, financiación y partidos.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Roll Vélez, D., y Cruz, E. (2010). Un balance del sistema de financiamiento político en Colombia. En D. Roll Velez, *Democracias Prepago: el control de la financiación de la política, un reto para Colombia y Latinoamérica.* Universidad Nacional de Colombia.

Roll Vélez, D., y Feliciano, O. (2010). Evolución del marco normativo sobre financiación de la política en Colombia desde 1985 hasta 2009. Avances, falencias y perspectivas. En D. Roll Velez, *En Democracias Prepago: el control de la financiación de la política, un reto para Colombia y Latinoamérica.* Universidad Nacional de Colombia.

Ruiz, G. (2015). El control sobre la financiación de los partidos políticos: Un desafío permanente para el legislador. *Teoría y Realidad Constitucional, 35*(1), 281-308.

Somuano, M. F. (2007). Movimientos sociales y partidos políticos en América Latina: una relación cambiante y compleja. *Política y Cultura*, *27*, 31-53.

Taylor, S., Botero Jaramillo, F., y Crisp, B. (2003). *Pathways to Presidential Nominations in Colombia*. file:///C:/Users/000010444/Downloads/Pathways_to_Presidential_Nominations_in.pdf

Transparencia por Colombia; USAID. (2013). *Protocolo para la identificación de alertas e irregularidades en la financiación de campañas electorales.*

Transparencia por Colombia; USAID; ONU Mujeres. (2018). *Análisis sobre el acceso a recursos para la inclusión efectiva de las mujeres en la política.*

Mecanismos de justicia transicional: análisis de la Constitución de 1991

Camilo Eduardo Espinosa-Díaz*

Introducción

Este capítulo ofrece una mirada alternativa a la justicia transicional en Colombia. Si bien los estudios nacionales, al igual que los internacionales, tienen una orientación jurídica, existen otras formas de concebir la justicia en transición (Rush y Simić, 2014). El problema y su planteamiento en este texto nace con la Ley 975 de 2005, conocida coloquialmente como Justicia y Paz, que fija el punto de partida de la disciplina en el país (Rúa-Delgado, 2015).

La Ley de Justicia y Paz, que permitió la desmovilización de diversas estructuras paramilitares (Pizarro, 2017), es considerada por Rúa-Delgado (2015) como un mecanismo de justicia transicional porque cumple con dos requisitos: uno político y otro normativo. El elemento político alude a un momento bisagra o de coyuntura de un país, como lo son las transiciones (Uprimny et al., 2006), ya sean de un régimen autocrático a una democracia o de una guerra civil a una situación que podríamos definir como de paz negativa o de ausencia de guerra (Galtung, 1969). El componente normativo establece que debe cumplirse con los estándares internacionales en materia de derechos humanos, específicamente, con los derechos a la verdad, a la

* Magíster en Estudios Internacionales de Paz, Conflictos y Desarrollo por la Universidad Jaume I (España) y en Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad EAFIT (Colombia). Personal Docente e Investigador de la Universidad de Salamanca y miembro fundador de la Red Iberoamericana de Investigadores por la Paz. Sus líneas de investigación son la justicia transicional, los estudios sobre el Estado y el *peacebuilding*. Correo electrónico: camilo.espinosa@usal.es

justicia, a la reparación y con las garantías de no repetición (Ambos, 2008). Al cumplirse estos compromisos transnacionales, se asume un pasado de crímenes masivos y se aporta a la reconciliación de la nación.

No obstante, esta manera de entender la justicia transicional corresponde a la dirección que tomó la disciplina en el nuevo milenio. Este camino fue orientado por Naciones Unidas, que junto con el Estatuto de Roma y la Corte Penal Internacional, influyeron drásticamente la forma como concebimos la justicia transicional hoy (Mihr, 2017). Previamente, en los años noventa se debatía a nivel internacional cómo combatir la impunidad y reparar a las víctimas de crímenes atroces; en este sentido, fueron trascendentales los informes de Theo Van Boven y de Louis Joinet para dicha organización.

De cualquier modo, antes de estos debates, acuerdos y disensos, países que enfrentaban una dictadura o una guerra civil habían llevado a cabo iniciativas que hoy consideraríamos como mecanismos de justicia transicional (Stan y Nedelsky, 2013; Reiter, 2017a). Un ejemplo de lo anterior son las comisiones de la verdad, la promulgación de nuevas constituciones o las purgas al interior de las fuerzas militares.

Establecer el año 2005 como fecha de inicio de la justicia transicional en el país es coherente con el desarrollo de la disciplina, cuyos pilares político y normativo constituyen los cimientos de todo análisis y discusión. Sin embargo, aplicar este baremo para evaluar mecanismos antes de esa fecha es insuficiente por varias razones. La primera, porque el desarrollo de la justicia transicional era diferente en décadas anteriores que en el nuevo milenio (Teitel, 2003). Segundo, este avance ha estado dominado más por la práctica que por la teoría (Buckley-Zistel et al., 2014). Por último, la justicia transicional como concepto está en constante movimiento y transformación, lo que implica que no puede ser dotado de una definición universal, sino que cambia a través del tiempo y el espacio. Lo anterior plantea preguntas y desafía, al mismo tiempo, los sitios de producción y las formas de reproducción de la justicia transicional en el mundo Occidental (Dhawan, 2012).

Por lo tanto, superada esta barrera de inicio de la disciplina, este capítulo plantea que la Constitución de 1991 fue un mecanismo de justicia transicional que Colombia implementó para salir de su crisis. En consecuencia,

la pregunta de investigación que orienta este trabajo es: ¿en qué medida la carta magna del 91 puede ser considerada como un mecanismo de justicia transicional? La hipótesis de partida es que esta constitución, además de permitir el tránsito de las armas a la política de diversos grupos guerrilleros, la participación en la esfera pública de sectores alternativos excluidos en el pasado, la inclusión de grupos étnicos y de comunidades afrodescendientes en el nuevo diseño de la nación, constituyó el elemento transicional para salir de la coyuntura de cierre institucional y parcialmente de la violencia política. Para validar esta hipótesis, se proponen 4 variables para el análisis que son: institucionalidad, inclusión, democracia y paz. Estas 4 variables se analizan también con los principales conceptos y debates contemporáneos de la justicia transicional.

Este capítulo recurre a la metodología cualitativa de la investigación y utiliza, como fuentes primarias, la Constitución de 1991 y la bitácora de debates de la Asamblea Nacional Constituyente. Asimismo, este trabajo hace una profunda revisión bibliográfica del tema que, abordado de forma exhaustiva y sistemática, permite el análisis de las variables ya mencionadas.

Finalmente, la carta de navegación de este capítulo es la siguiente. En primer lugar, se describe el desarrollo de la justicia transicional y se enfatiza sobre su devenir en las últimas décadas. En segundo, a modo de contexto, se caracteriza la situación sociopolítica de Colombia antes de la Constitución del 91. Seguidamente, se procede al análisis de las 4 variables en cuestión, que conversan con los principales postulados de la disciplina. Por último, a modo de discusión, se presenta el marco de actuación de la justicia transicional en el país, el cual se acompaña de unas conclusiones con las que se ofrecen nuevas perspectivas para el estudio del tema.

1. Desarrollo y debates de la justicia transicional

La justicia transicional es una disciplina (Laplante, 2014), cuya investigación académica es relativamente nueva, aunque sus mecanismos, procesos y antecedentes datan de varios siglos atrás (Elster, 2004). Fueron los abogados y juristas quienes inicialmente abordaron la cuestión de cómo las sociedades

enfrentan un pasado de masivas violaciones a los derechos humanos (Reiter, 2017a). Sin embargo, la disciplina atrajo rápidamente el interés de otras áreas, como la sociología, la antropología, los estudios de paz, entre otras.

Llama la atención cómo la justicia transicional se ha convertido en la bisagra que ha unido a estas áreas del conocimiento. En las últimas tres décadas, la disciplina ha crecido sustancialmente y cuenta con su propia literatura, teorías, revistas y agendas de investigación, al tiempo que las y los investigadores, las personas que trabajan en el terreno y los *policy makers* han traído novedosos enfoques al estudio de la justicia transicional.

El despegue de la disciplina inicia a mediados de los años 70 (Paige, 2009), cuando más de 50 países experimentan la llamada tercera ola de democratización[1] (Huntington, 1999), que trajo significativos aportes al estudio de los mecanismos de justicia transicional, como las purgas al interior de las Fuerzas Armadas en Grecia (Alivizatos y Diamandouros, 1997), las leyes de amnistías en Brasil y Uruguay (Schneider, 2011; Barahona de Brito, 2011) o el pacto de olvido entre las élites de España (Davis, 2005).

Otro de los avances durante estos años fueron los procesos orientados hacia las necesidades de las víctimas y no hacia la rendición de cuentas de los victimarios. Lo anterior implicó un salto cualitativo para el estudio de la disciplina, que era un campo dominado por abogados y juristas, y que le abría paso a las ciencias sociales y humanas (Reiter, 2017a).

De esta manera, se desarrollaron las comisiones de la verdad, especialmente, en América Latina. Estas nuevas instituciones tenían como objetivo saber qué fue lo que pasó en el marco de graves violaciones a los derechos humanos, producir un informe con los resultados de la investigación y dignificar a las víctimas (Vinjamuri y Snyder, 2015). La primera comisión de gran envergadura fue la Comisión Nacional sobre los Desaparecidos de Argentina, creada en 1983. Años después se sumaron las de Uruguay y Chile, y en 1992, como parte del proceso de paz en El Salvador, las Naciones Unidas financiaron y administraron la comisión de ese país (Reiter, 2017a).

[1] Las dos olas previas ocurrieron durante los períodos de 1828-1926 y 1943-1962 (Huntington, 1999).

No obstante, sería la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sudáfrica de 1995 la que popularizaría la adopción de este mecanismo en otras latitudes (Skaar, 2018).

Ahora bien, este modelo orientado hacia las víctimas tenía su correlato en la dificultad en acceder a la justicia. Si bien hubo juicios importantes, las nuevas democracias temían que llevar ante un tribunal a violadores de derechos humanos, muchos de ellos antiguos militares, podría poner en peligro la estabilidad del régimen (Reiter, 2017a). Empero, con el fin de la Guerra Fría y los cambios en el código geopolítico mundial, la justicia volvería a tener un lugar preponderante.

En consecuencia, la justicia durante la cuarta ola de democratización (Doorenspleet, 2005) se posicionó en la cúspide de la pirámide en el escenario internacional con la creación de tribunales *ad hoc*, como en la antigua Yugoslavia y en Ruanda, para abordar crímenes contra la humanidad y de guerra, y sentar las nuevas normas globales de rendición de cuentas. Lo anterior se vio reforzado con las directrices de Naciones Unidas, particularmente, las de 2004 y 2010, con el Estatuto de Roma y con la creación de la Corte Penal Internacional (Mihr, 2017).

Sin embargo, esta prevalencia del elemento justicia en la disciplina ha sido cuestionada recientemente por diversos investigadores, específicamente, por sus efectos e impactos (Reiter, 2017b) y por la visión occidental del concepto (Dhawan, 2012), asociado a la definición propuesta por Rawls (1971). Adicionalmente, satisfacer las necesidades de las víctimas ha requerido del diseño de mecanismos novedosos, locales y descentralizados. Estos estudios han destacado la importancia de la memoria (Olick, 2007), los memoriales (Barsalau y Baxter, 2007), las artes (Simić, 2017) y el feminismo (Sigsworth y Valji, 2011).

Este texto se inscribe en esa revisión y reflexión de la justicia transicional que no depende exclusivamente de los marcos normativos. En consecuencia, este capítulo se identifica con la definición propuesta por Dhawan (2012), quien sostiene que la justicia transicional es un concepto itinerante, de ahí que atribuirle una definición universal, en la que la mayoría de los expertos asocian la disciplina con valores liberales y con la democracia (Teitel,

2003; Mihr, 2012), es centrarse en una forma particular de ver el mundo. La justicia transicional, que cambia en cada contexto, espacio y tiempo, constantemente se está redefiniendo y desafiando los sitios de producción de su conocimiento y sus mecanismos de reproducción (Dhawan, 2012).

2- Contexto social y político previo a la promulgación de la constitución de 1991

La antesala de la Constitución de 1991 se caracterizó por una crisis institucional y por un conflicto entre diversos actores. Nací en 1989, uno de los años más violentos de la historia reciente del país (Samper, 2019). En aquel tiempo, la violencia tenía diversos protagonistas y matices: los narcotraficantes presionaban al gobierno de turno para impedir la extradición de colombianos al exterior; el paramilitarismo venía en ascenso junto con las masacres (Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH], 2013), aunque ya desde finales de los 70 se habían conformado los primeros grupos (Ronderos, 2014) y las guerrillas, especialmente, las de primera generación, FARC-EP y el ELN, persistían en su lucha armada por la toma del poder (Pizarro, 1996). A lo anterior hay que sumarle las violaciones a los derechos humanos por parte de agentes estatales, que se dieron en el marco del largo estado de excepción que vivió el país en la segunda mitad del siglo XX y que fue el mecanismo privilegiado por la nación para preservar el orden público.

Si para el/la lector(a) la situación que vivía Colombia no parece trágica, cierre los ojos e imagine el principal centro de justicia de su país en llamas. Esto ocurrió en 1985, cuando un comando de la guerrilla Movimiento 19 de Abril (M-19), con la pretensión de hacerle un juicio político al expresidente Belisario Betancur, se tomó el Palacio de Justicia. La respuesta del Estado, desproporcionada y cruel (Uran, 2020), más el accionar del Eme, dejaron la icónica imagen del Palacio ardiendo y la sensación de que el proyecto del Estado de derecho estaba incompleto por el mismo Estado y sus competidores armados (Lemaitre, 2009).

La pregunta que cabe hacerse es qué opciones tenía el país para salir de su crisis. En Colombia no había una guerra civil, pues "la sociedad colom-

biana no estaba dividida en dos bandos, que es una característica de este tipo de guerras" (E. Pizarro, comunicación personal, 25 de noviembre de 2021). Las respuestas eran variadas, pero en el plano nacional se destacaron dos. La primera, consistía en un cierre temporal del sistema político y recurrir a un gobierno de corte autoritario que pusiera en orden la casa. Se tiene conocimiento de que algunos políticos tradicionales llegaron a proponer una "dictadura civil" (Uprimny y Sánchez, 2013, p. 34). La otra opción era opuesta y consistía precisamente en ampliar la democracia y buscar la paz, dos conceptos entrelazados en el clima intelectual de la época (Gutiérrez-Sanín, 2011). Esta última fue la opción elegida y las élites políticas y sociales lograron un consenso en torno a la creación de una nueva constitución como nuevo pacto transicional.

Los sectores sociales, políticos y económicos interpretaron el momento como una oportunidad de renovar las instituciones del país y de recuperar la confianza del ciudadano hacia el Estado. Ampliar la democracia significaba que sectores históricamente excluidos del debate público, como las mujeres, los pueblos indígenas y las comunidades negras, se sumaran a la empresa de la constituyente y reivindicaran sus derechos. Algunas guerrillas se desmovilizaron con la promesa de participar en la creación de la constitución, al tiempo que la nueva carta deslegitimó por completo la idea de la lucha armada como forma de acceso al poder político (García-Jaramillo, 2017). Por último, el movimiento estudiantil y su apuesta por la Séptima Papeleta[2], fundamental para posicionar el tema en la agenda del país, logró movilizar a las y los colombianos en favor de la actualización constitucional.

La Asamblea Nacional Constituyente (ANAC), el organismo elegido por el pueblo para redactar la nueva constitución, tuvo una composición heterogénea y logró un consenso alrededor de que la democracia y la paz fueran los pilares sobre los cuales edificar el nuevo contrato social. De esta manera, nace la Constitución de 1991 con ese doble propósito: como pacto democrático y de paz. El texto constitucional no solo cambió la estructura

[2] La Séptima Papeleta fue una iniciativa estudiantil que propuso, en el marco de las elecciones del 11 de marzo de 1990, incluir una boleta adicional para la modificación de la Constitución de 1886.

y el ordenamiento del Estado, sino que también constituyó una transición en sí misma, un momento bisagra para la vida política del país.

3. La Constitución del 91 como mecanismo de justicia transicional

Presentado el desarrollo y avance de la justicia transicional en las últimas décadas, y realizada la contextualización sociopolítica de los años previos a la promulgación de la nueva constitución, se propone en las siguientes páginas el análisis de 4 variables: institucionalidad, inclusión, democracia y paz, que nos permiten entender la Carta del 91 como un mecanismo transicional. De esta manera, podremos presentar, con posterioridad, un marco analítico que tenga a la justicia transicional como principal categoría de reflexión.

3.1 Institucionalidad

Los años previos a la creación de la nueva norma superior se caracterizaron por un cierre institucional agudo. La Constitución que regía en ese momento era la de 1886, clasificada como "centralista, hispánica y confesional" (Ceballos, 2010, p. 167). La causa de la rigidez del sistema podemos ubicarla con el plebiscito de 1957, cuya aprobación dio paso a los gobiernos del Frente Nacional. Con esta aprobación, la antigua carta magna solo podía ser modificada por el Congreso.

"La Constitución del 86 tuvo 67 reformas en 105 años de vigencia" (García-Jaramillo, 2017, p. 18). Fueron importantes las de 1910 y 1936 que implementaron, entre otras medidas, el control de constitucionalidad, pusieron límites al poder del ejecutivo y protegieron los derechos de la oposición. Estas reformas, que buscaban dotarla de legitimidad, querían mostrarla realmente nacional y consensuada, pues era vista como una imposición del Partido Conservador.

El plebiscito del 57 se celebró un domingo 1 de diciembre y su objetivo era aprobar una modificación constitucional para validar los pactos que die-

ron lugar al Frente Nacional. Más allá de la complejidad de los 14 artículos que componían el texto, lo que realmente estaba en juego en la consulta era certificar los acuerdos entre los partidos Liberal y Conservador, que llevaban más de una década en una guerra civil no declarada (Constaín, 2016). En el marco de la dictadura del general Gustavo Rojas Pinillas (1953-1957), los derechos políticos estaban restringidos y, paradójicamente, fue en este contexto en donde se aprobó por vez primera el voto femenino.

El plebiscito fue aprobado mayoritariamente y contó con una participación histórica. Dentro de sus efectos inmediatos sobresalen dos: el primero, imposibilitó la creación de partidos y movimientos políticos por fuera del polo Liberal-Conservador; y segundo, estableció que solo el Congreso podría reformar la constitución de turno. "Las élites políticas que realizaron los acuerdos querían resguardar el poder para controlar las reformas a la Constitución de 1886, razón por la cual introdujeron en el plebiscito el artículo 13, que condujo a una rígida parálisis institucional" (García-Jaramillo, 2017, p. 20). Si bien el Frente Nacional terminó en 1974, el monopolio del poder político de los partidos tradicionales se mantuvo hasta la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente en 1990.

Varios presidentes intentaron sin éxito reformar la Constitución del 86, desde Alfonso López Michelsen (1974-1978), pasando por Julio César Turbay (1978-1982), Belisario Betancur (1982-1986), hasta Virgilio Barco (1986-1990). "Unos proyectos no culminaron el trámite legislativo y otros fueron declarados inconstitucionales por la Corte Suprema o por el Consejo de Estado" (Jaramillo-García, 2017, p. 20). Esta situación de bloqueo institucional impidió que cada uno de ellos pudiera implementar su agenda legislativa, sus iniciativas y proyectos sociales a cabalidad, además de limitar su gobernanza.

En este contexto de bloqueo institucional, en el que en más de una década antes de la creación de la constitución solo fue aprobada una reforma constitucional, la elección popular de alcaldes, el sistema político estaba anquilosado. La Constitución del 91 vino a destrabar esta situación regulando las formas en las cuales ella misma podría ser modificada y dando espacio a voces distintas de los dos partidos tradicionales para participar en lo político.

En cuanto a los debates contemporáneos de la disciplina, la justicia transicional es un concepto y un proceso (Simić, 2017), que abarca una serie de instrumentos jurídicos, políticos y culturales que pueden reforzar, potenciar, acelerar o debilitar los procesos de cambio y consolidación de los nuevos regímenes (Mihr, 2017). En este caso, la Constitución del 91 se erigió como un mecanismo para salir del bloqueo institucional y consolidar el proceso de transformación tardío que reclamaba el país.

3.2 Inclusión

Las constituciones que antecedieron a la actual han sido clasificadas por Valencia-Villa (1987) como cartas de batalla, principalmente, porque fueron textos impuestos por los vencedores de las guerras del siglo XIX sobre el bando perdedor. Estas constituciones, que por ser excluyentes dieron paso a nuevos conflictos, no reconocían la diversidad cultural, política, religiosa y étnica del país, aunque esa no era su intención. Estos textos superiores constituían un modelo específico de organización de la sociedad colombiana, destinados a perecer porque padecían de un pecado original: la exclusión del otro.

Para García-Jaramillo (2017) es importante distinguir las constituciones provinciales (1811, 1812 modificada en 1814) de las nacionales (1821, 1830, 1832, 1843, 1853, 1858, 1863 y 1886). Entre las dos, el país tuvo 10 constituciones. La poca durabilidad de esas cartas se debía, entre otros factores, a que dejaban por fuera del proyecto de nación a amplios sectores de la sociedad. Solo las tres últimas superaron el umbral de los 20 años: la Constitución de Rionegro (1863), la de Rafael Núñez (1886) y la del 91.

La de Rionegro consagró el triunfo del liberalismo radical y buscó construir un Estado federal y laico, que relegó la religión al ámbito personal. La segunda fue la materialización del conservadurismo de Rafael Núñez y su ideólogo Miguel Antonio Caro, quien revocó la anterior y estableció que Dios era la autoridad divina de la nación, instauró el catolicismo como única religión del país y otorgó poderes especiales a la Iglesia para la organización de la educación pública (Olano, 2019).

En contravía de su antecesora, la Constitución del 91 consolida la diversidad del pueblo colombiano y una multiplicidad de derechos: políticos, económicos, sociales, culturales, colectivos y ambientales. Además, no solo se limita a reconocer la autonomía y los derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades afrodescendientes, sino que va más allá, insta al Estado a tomar medidas en favor de grupos minoritarios y marginados para que la igualdad ante la ley sea real y efectiva (Uprimny y Sánchez, 2013).

En este sentido, los procesos de justicia transicional pueden excluir o incluir. Los excluyentes se caracterizan por seleccionar a las víctimas y victimarios, es decir, aquellos a quienes el gobierno actual señala como perpetradores del régimen anterior y, por lo tanto, enemigos de la actual justicia política (Mihr, 2017). Usualmente esto sucede cuando la voluntad de uno de los bandos se impone.

En contraste, los procesos inclusivos tienen como objetivo incorporar a todas las partes del conflicto político anterior, como las víctimas, los victimarios y miembros de la sociedad civil, más allá de su condición política, social, étnica o religiosa (Gibson, 2004). Si bien la situación de Colombia es *sui generis*, en el sentido de que vivía un bloqueo institucional con un conflicto armado, la Constitución del 91 incluyó en el nuevo diseño de la nación a movimientos alternativos excluidos de la contienda electoral, a las mujeres, a los grupos étnicos y comunidades afrodescendientes. De igual forma, a los competidores armados del Estado, antiguas guerrillas que se desmovilizaron con el incentivo de participar en su construcción.

3.3 Democracia

El clima intelectual que antecedió la promulgación de la Constitución de 1991 y que predominó inmediatamente después, se caracterizó por ligar los conceptos de democracia y paz. Se partía del diagnóstico de que el régimen colombiano era cerrado y excluyente y, por lo tanto, los conflictos habían sido tramitados por fuera de las instituciones del país (Gutiérrez-Sanín, 2011). La democracia era la solución a este problema.

Dicho de otra manera, la violencia que padecía Colombia se debía, en buena medida, a las restricciones que imponía el sistema político, pues impedía la conformación de nuevas agrupaciones por fuera del polo Liberal-Conservador, excluyendo la participación de sectores alternativos en instancias de decisión.

En consecuencia, la nueva carta emprendió transformaciones de hondo calado, sobre todo dos: las medidas de fortalecimiento de la democracia y la ampliación de mecanismos directos de participación ciudadana. En cuanto a la primera, estas medidas consistieron en flexibilizar los requisitos para la conformación de movimientos políticos y de dispositivos electorales que permitieran el acceso al poder de partidos minoritarios (García, Revelo y Uprimny, 2010). Con esto se lograba tener un amplio abanico de voces representadas en la vida nacional. Con relación a la segunda, se crearon mecanismos de participación directa del pueblo, como el plebiscito, el cabildo abierto, la consulta popular, la iniciativa legislativa, además de los controles a los gobernantes, con la revocatoria del mandato y la vigilancia a sus gestiones.

Otro elemento importante, que también ha sido considerado en otras constituciones de la región, es lo que Santos (2010) ha denominado democracia intercultural. En esencia, se trata de la participación de grupos minoritarios en los asuntos públicos de un país. Específicamente, la Constitución del 91 creó una circunscripción especial que otorgó dos curules a los pueblos indígenas para que tuvieran representación en el Senado, además de conferirles plena autonomía para el gobierno de sus territorios ancestrales (Uprimny y Sánchez, 2013). Por último, como parte de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, se estableció el derecho de consulta previa a los pueblos étnicos, para que sus voces sean tenidas en cuenta en las decisiones que afecten sus comunidades y tierras.

Por otra parte, la descentralización fue otra de las medidas que cristalizó la Constitución de 1991. En palabras de Falleti, la descentralización es "un proceso de reforma del Estado compuesto por un conjunto de políticas públicas que transfieren responsabilidades, recursos o autoridad de los niveles más altos de gobierno a los más bajos" (2005, p. 320). Cabe recordar que existen tres tipos de descentralización: fiscal, administrativa y política (Falleti, 2010). La primera consiste en la transferencia de recursos desde el

poder central hacia el regional y local. La segunda alude a la ampliación o delegación de funciones del Estado a las entidades territoriales. Por último, la descentralización política busca crear un sistema de competencia electoral en todos los niveles. Estas tres aristas de la descentralización fueron implementadas en Colombia[3].

En lo que compete al análisis de esta variable, la descentralización política en Colombia perseguía tres objetivos (Maldonado, 2001). El primero, mejorar los procesos de selección de los gobernantes y hacerlos más transparentes, aumentar la participación electoral, crear nuevos partidos políticos y motivar la competencia entre ellos, reducir el clientelismo. Segundo, promover la participación del pueblo mediante mecanismos directos de democracia. Finalmente, mejorar la gobernabilidad de los mandatarios locales y regionales y la prestación de los servicios públicos. Todo lo anterior redundaría en una disminución de la violencia política del país.

Como mencionamos en páginas anteriores, la última enmienda que tuvo la Constitución de 1886 fue la elección popular de alcaldes. Este sería el primer esbozo de una apertura democrática en Colombia. Antiguamente, los alcaldes eran designados por los gobernadores, quienes a su vez eran seleccionados por el presidente de turno.

Teniendo en cuenta lo anterior, se pasó de un régimen político centralista y cerrado, donde la contienda electoral subnacional fue dominada por los dos partidos tradicionales durante décadas, a uno descentralizado en materia política, que promueve la creación de nuevos partidos y la competencia entre ellos.

---

[3] Estas reformas se implementaron por dos razones (Espinosa-Díaz, 2021). En primer lugar, por presiones del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial por liberalizar la política y la economía del país. Estas organizaciones transnacionales partían del supuesto de que la descentralización incrementaría, por una parte, el control político de los ciudadanos hacia sus gobernantes y, por otra, la legitimidad del Estado al acercar a la población a la toma de decisiones. En segundo lugar, por las protestas y las movilizaciones sociales de las décadas setenta y ochenta que reclamaban espacios de participación en política.

La Constitución de 1991 fortalecería los tres tipos de descentralización, estableciendo el sistema de transferencia de recursos, dándole mayores funciones a los municipios y permitiendo la elección de gobernadores, al tiempo que amplió el período de los alcaldes a tres años.

Las transiciones son transformaciones sociales en proceso y la justicia transicional es la empresa que dirige la orientación de esa transformación (Rush y Simić, 2014). Estos cambios pueden desarrollarse mediante el establecimiento de normas para la estabilidad de la nación que, para nuestro caso, se trató de una constitución. Asimismo, la justicia transicional está más orientada a mirar hacia el futuro que al pasado (Skaar, Gianella y Eide, 2015). La Constitución del 91 cerró y deslegitimó el antiguo régimen, cerrado y excluyente, y mandó un mensaje claro de confianza hacia la nueva arquitectura estatal: a partir de ahora se hace política dentro de la institucionalidad y en democracia.

3.4 Paz

Tal como mencionamos en la introducción de este capítulo, la violencia política que padecía el país no tenía precedentes en la historia reciente. El cóctel era amplio y variado e incluía guerrillas de diversas tendencias e ideologías, grupos paramilitares que se multiplicaban y narcotraficantes que libraban su propia guerra contra el Estado.

La promesa de participar en la construcción de la nueva norma superior fue el incentivo que varios grupos guerrilleros necesitaban para dar ese salto hacia la paz. Así lo hizo el M-19, que tuvo un rol preponderante en la Asamblea Nacional Constituyente (ANAC), y cuya participación en política en el período posterior fue paradigmática en la región.

Como hecho político, la creación de la ANAC se condensa con el acuerdo de paz con esta insurgencia el 8 de marzo de 1990 (Pizarro, 2017). Este fue el primer proceso exitoso en la región y sirvió de ejemplo para que otras guerrillas nacionales se desmovilizaran y, en el contexto internacional, para incorporar la negociación y los diálogos como mecanismos de resolución de conflictos. Para Joaquín Villalobos, exguerrillero salvadoreño del

Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), el tránsito de las armas a la política del M-19 fue de gran influencia para los procesos de paz en Centro América (E. Pizarro, comunicación personal, 25 de noviembre de 2021).

Por su parte, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), otra de las guerrillas nacionales, hizo una negociación exprés con el gobierno de Virgilio Barco para su desmovilización y, como contrapartida, exigió representación en la ANAC y otras medidas como, por ejemplo, el apoyo económico a los excombatientes, inversiones en sus zonas de influencia, la creación de un partido político, que no se concretó, entre otras.

El Ejército Popular de Liberación (EPL), guerrilla de corte nacionalista, había propuesto desde 1984, durante los fallidos diálogos de paz con el gobierno de Belisario Betancur, cambiar la Constitución del 86. Los rebeldes firmaron la paz con el gobierno de turno el 1 de marzo de 1990 y dentro del acuerdo se concretó la participación de dos de sus integrantes en la ANAC y facilidades para la promoción y consolidación de su proyecto político.

La última insurgencia en integrarse a la primera ola de procesos de paz en Colombia fue el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL), una guerrilla de corte indigenista, que se desmovilizó el 27 de mayo de 1991 en departamento del Cauca. El MAQL participó en el proceso constituyente a través de Alfonso Peña Chepe, quien logró importantes conquistas para el beneficio de las comunidades indígenas del país.

Lo que nos muestran los procesos de paz con estos 4 grupos guerrilleros, muy diversos entre sí, fue el paso de la lucha armada a la política, en este caso específico, con su participación en la ANAC y, más adelante, en la competencia electoral. Hacer parte del rediseño institucional del país fue la oportunidad para reivindicar sus luchas y agendas. No obstante, cabe aclarar que estos procesos se aceleraron a lo largo de 1990 y 1991, pues la desmovilización era una condición necesaria para participar en la constituyente.

En total, fueron 74 los constituyentes que conformaron la Asamblea. De los 74, 70 fueron elegidos mediante el voto popular y los 4 restantes correspondieron a antiguas guerrillas desmovilizadas que se integraron a los debates. El EPL tuvo 2 representantes, el PRT 1 y el MAQL 1. Los 2 del EPL

tenían plenos derechos, mientras que los últimos solo contaban con voz. En cuanto al M-19, logró una votación histórica, siendo la segunda colectividad con 19 miembros y aproximadamente 1 millón de sufragios.

Una de las grandes conquistas del proceso constituyente fue incluir a antiguos competidores del Estado, como las guerrillas desmovilizadas ya mencionadas, en su proceso de creación. Empero, vale aclarar que estos procesos fueron parcelados (Nasi, 2007) y no lograron acabar con la guerra insurgente, pues las FARC-EP y el ELN, que venían en ascenso (Espinosa-Díaz, 2021), siguieron con su apuesta por la lucha armada.

La justicia transicional puede facilitar las iniciativas políticas y civiles durante los procesos de cambio y transformación de un régimen. Son los actores políticos y civiles, incluidos antiguos adversarios, los que introducen reformas institucionales y legales, con las constituciones como parte del menú. Para nuestro caso, la Constitución del 91, como pacto democrático, apostó por la constitucionalización de la paz como un derecho y deber.

Finalmente, estos cambios tienen como objetivo deslegitimar el régimen anterior y legitimar el nuevo, idealmente democrático (Mihr, 2017). La nueva carta, además de mejorar la confianza de los ciudadanos hacia el Estado (Hayner, 2002) y entre los mismos miembros de la nación (Minow, 1998), buscó que los conflictos fueran tramitados dentro de las instituciones y no mediante la violencia y las armas.

4. Marco de actuación de la justicia transicional en Colombia

La justicia transicional interviene en una gran variedad de contextos y latitudes. Si bien es importante evitar la generalización de los modelos y la burocratización de las medidas (Teitel, 2014), siempre hay que tener en cuenta que los aspectos más sensibles y críticos de estos procesos provienen de la diversidad de los lugares en los que se concretan.

Teniendo en cuenta lo anterior, podríamos agrupar la práctica y la experiencia internacional de la disciplina de las últimas décadas en 6 grandes grupos. El primero de ellos corresponde a contextos de genocidio y crímenes masivos, entre estos, los casos más emblemáticos son los de la antigua Yugoslavia y Ruanda.

En el siguiente, se destaca su aplicación en un período inmediatamente posterior a las hostilidades, en donde las demandas de justicia a las violaciones de los derechos humanos pueden ser un obstáculo para las negociaciones de paz. Estos procesos, que lidian con cuestiones complejas en materia política y de seguridad, tuvieron lugar en Burundi, Costa de Marfil, Guinea, Malí, República Centroafricana, Sierra Leona o Uganda.

En el tercer grupo tenemos aquellos procesos de transición política o de ruptura con un régimen autoritario. Suelen ser momentos de cambios significativos para la sociedad, como la promulgación de nuevas constituciones o la participación de grupos minoritarios en los asuntos públicos de un país. Argentina, Chile, Sudáfrica y Túnez son algunos de los ejemplos.

En el cuarto, se encuentran los estados democráticos en donde las tensiones de la memoria siguen vigentes muchos años después de los hechos ocurridos, como en Brasil, Canadá y España. Aquí los mecanismos de justicia transicional encuentran una fuerte oposición de partidos políticos y de grupos sociales que creen que remover el pasado es poner en peligro sus agendas e intereses.

El quinto grupo trata sobre medidas de justicia transicional que pueden ser aplicadas en contextos no transicionales o donde la democracia ya está consolidada. Así, estas medidas abarcan crímenes cometidos décadas atrás y los mecanismos de justicia transicional buscan complementar un proceso tardío de cambio (Collins, 2011). Esta dinámica postransicional la podemos ver, también, con los juicios a la antigua Junta Militar argentina entre 2007 y 2017, décadas después del fin de la dictadura.

Por último, tenemos países y períodos que no tienen ninguna relación con un momento de transición. Una muestra de ello son las compensaciones económicas que, en la actualidad, antiguos países colonizadores pagan

a sus excolonias por los abusos cometidos tiempo atrás. Alemania, por ejemplo, aceptó pagar a Namibia 1.100 millones de euros por el genocidio Herero-Nama a principios del siglo XX (Oltermann, 2021). Este tipo de justicia transicional no tiene una relación directa con un proceso de paz o de cambio de régimen, sino que se insertan en dinámicas de cambio social sin una transición propia.

La pregunta que surge ahora es dónde ubicamos a Colombia. La literatura especializada destaca que hay que tener en cuenta, además del contexto, dos elementos en los procesos de justicia transicional (Uprimny et al., 2006). El primero, el tipo de situación que se quiere superar, y el segundo, si la transición es pactada con los victimarios.

En páginas anteriores mencionamos que el país vivía una situación *sui generis*, en el sentido de que había una combinación de diversas violencias con un bloqueo institucional y del sistema político. La Constitución del 91 fue ese pacto de paz y la solución a la crisis que la nación adoptó como medida transicional para salir de la coyuntura crítica en la que se encontraba.

Además, la actual carta fue el primer dispositivo que aplicó el país para ponerle fin a su conflicto armado. Más adelante vendrían los acuerdos con las milicias urbanas de Medellín, una disidencia del ELN llamada Corriente de Renovación Socialista (CRS), los grupos paramilitares y hasta las mismísimas FARC-EP (Pizarro, 2017). Sin embargo, si atendemos lo planteado por Rúa-Delgado (2015) de que solo se puede hablar de justicia transicional en Colombia a partir de 2005 con Justicia y Paz, es negar los esfuerzos históricos que ha hecho la nación para ponerle fin a sus ciclos de violencia y el avance propio de la disciplina en el país.

Conclusión

En este texto hemos presentado una mirada alternativa de la justicia transicional y, particularmente, su marco de actuación en Colombia. No nos limitamos al componente normativo de la disciplina, que en los planos nacional e internacional es la regla, sino que vamos más allá: planteamos una mirada

crítica a la perspectiva occidental y consideramos que la justicia transicional cambia con cada contexto, espacio y tiempo, por lo que dotarla de un significado universal es tener una mirada particular del tema. Tal como nos señala Dhawan (2012), la justicia transicional se reinventa constantemente y desafía los lugares en donde se produce su conocimiento y las formas en que se reproduce.

De igual manera, hicimos un análisis de la Constitución de 1991 como mecanismo de justicia transicional. Nos basamos en 4 variables para nuestra proposición. En primer lugar, señalamos que la nueva carta sirvió para salir del bloqueo institucional de la época. Seguidamente, sostenemos que el texto constitucional incluyó a una variedad de sectores antiguamente excluidos, como las mujeres, las comunidades negras y los indígenas. Tercero, amplió la democracia e incentivó la competencia entre partidos y movimientos políticos, al tiempo que consolidó el proceso de descentralización que venía en curso. Por último, fue un pacto de paz, que permitió y acogió en su proceso de creación a antiguos adversarios ya desmovilizados. La justicia transicional, como práctica, proceso y concepto, tiene que ver con estas cuatro variables, que tienen una importante repercusión en las transiciones y en la estabilidad de los nuevos regímenes.

Aclaramos también que el proceso colombiano es *sui generis*, no pudimos ubicarlo en ninguno de los grupos que la experiencia internacional de los últimos años nos permitió crear. Y esta situación única, que se debía a sus múltiples violencias, más el bloqueo y cierre institucional, no es comparable con ningún otro proceso. Esta particularidad fue resaltada en nuestro argumento, cuando señalamos que el país buscó y forjó su propio camino mediante la actualización constitucional, que en definitiva fue el mecanismo transicional adoptado para salir de su crisis.

Es llamativo en el caso colombiano que, en medio de tanta violencia, el país no recurrió como proyecto de cambio a un sistema autoritario, un régimen militar o a un modelo que derivara en la reducción de los derechos civiles, similar a lo que ocurrió en los años 50, aunque las características y contextos eran diferentes. Lo que sucedió en el país fue todo lo contrario: se optó por alcanzar la paz y ampliar la democracia, por el reconocimiento de una multiplicidad de derechos, por tener mayores canales de participación

ciudadana y por la búsqueda negociada del conflicto armado, al constitucionalizar la paz como derecho y deber.

No obstante, la Constitución del 91 no consiguió por sí misma la paz, pues los dos principales grupos guerrilleros siguieron en pie de lucha, las FARC-EP hasta 2016 y el ELN sigue aún vigente. Sin embargo, la actual norma superior, con sus reglas de juego y arquitectura institucional, acabó definitivamente con las justificaciones para tomar el poder por las armas si alguna vez las hubo.

Lo que nos muestra el caso colombiano es que la implementación de diversos mecanismos de justicia transicional no es un ejercicio técnico ni políticamente neutro, sino que es en sí mismo un proceso político, lleno de transacciones, acuerdos y renuncias. Por tanto, la justicia transicional es también, y en gran medida, una justicia transaccional.

Finalmente, creemos que es importante realizar nuevos análisis de la justicia transicional en el país, que tengan en cuenta perspectivas críticas a los cánones actuales de la disciplina, como la burocratización de las medidas, las llamadas buenas prácticas y las listas de chequeo que todo proceso transicional en la actualidad debe tener. También instamos a la comunidad académica a realizar estos ejercicios teniendo en cuenta otros países y experiencias, particularmente, de América del Sur. En todas ellas es posible encontrar otras miradas que nutran futuros análisis y su misma agenda de investigación.

Referencias

Alivizatos, N. y Diamandouros, N. (1997). Politics and the Judiciary in the Greek Transition to Democracy. En J. McAdams (ed.),*Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies* (pp. 27-60). University of Notre Dame Press. https://undpress.nd.edu/9780268042035/transitional-justice-and-the-rule-of-law-in-new-democracies/

Ambos, K. (2008). *El marco jurídico de la justicia transicional. Especial referencia al caso colombiano*. Editorial Temis.

Barahona de Brito, A. (2001). Truth, Justice, Memory, and Democratization in the Southern Cone. En A. Barahona de Brito, C. González-Enríquez y P. Aguilar

(eds.),*The Politics of Memory: Transitional Justice in Democratizing Societies* (pp. 119 – 160). Oxford University Press. https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/0199240906.001.0001/acprof-9780199240906

Barsalou , J. y Baxter, V. (2007). *The Urge to Remember: The Role of Memorials in Social Reconstruction and Transitional Justice*. The United States Institute for Peace. https://www.usip.org/publications/2007/01/urge-remember-role-memorials-social-reconstruction-and-transitional-justice

Buckley-Zistel, S., Koloma-Beck, T., Braun, C. y Mieth, F. (2014). Transitional Justice Theories: An Introduction. En S. Buckley-Zistel, T. Koloma-Beck, C. Braun y F. Mieth (eds.), *Transitional Justice Theories* (pp. 1-16). Routhledge. https://www.routledge.com/Transitional-Justice-Theories/Buckley-Zistel-Beck-Braun-Mieth/p/book/9781138924451

Ceballos, D. (2010). Desde la formación de la República hasta el Radicalismo Liberal (1830-1886). En L. E. Rodríguez, R. Arias, C. Uribe, A. L. Rodríguez, J. Humberto, D. Ceballos y A. Murillo (eds.), *Historia de Colombia. Todo lo que hay que saber*. Taurus.

Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH]. (2013). *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*. Imprenta Nacional.

Collins, C. (2011). *Post-Transitional Justice: Human Rights Trials in Chile and El Salvador*. Penn State University Press.

Constaín, E. (2016, 1 de octubre). Así fue el primer plebiscito votado en el país. *El Tiempo*. https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16716227

Davis, M. (2005). Is Spain Recovering Its Memory? Breaking the "Pacto del Olvido" *Human Rights Quarterly, 27*(3), 858-880. https://www.jstor.org/stable/20069813

Dhawan, N. (2012). Transitions in Justice. En S. Buckley-Zistel y R. Stanley (eds.), *Gender in Transitional Justice* (pp. 264-283). Palgrave MacMillan.

Doorenspleet, R. (2005). *Democratic Transitions: Exploring the Structural Sources of the Fourth Wave*. Lynne Rienner Publishers. https://www.rienner.com/title/Democratic_Transitions_Exploring_the_Structural_Sources_of_the_Fourth_Wave

Elster, J. (2004). *Closing The Books. Transitional Justice in Historical Perspectives*. Cambridge University Press. https://www.cambridge.org/core/books/closing-the-books/71E161236A9CD804C87F811FB4867663

Espinosa-Díaz, C. (2021). Globalización y guerras internas: el caso de Colombia. En J. Vellón Lahoz y P. Salazar-Campillo (eds.), *Les societats diverses. Mirades interdisciplináries des de les ciéncies humanes i socials. Emergents 2* (pp. 121-136). Universitat Jaume I. http://repositori.uji.es/xmlui/handle/10234/193955

Falleti, T. (2005). A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *American Political Science Review, 99*(3), 327-346.

https://www.researchgate.net/publication/231788384_A_Sequential_Theory_of_Decentralization_Latin_American_Cases_in_Comparative_Perspective

Falleti, T. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge University Press.

Galtung, J. (1969). Violence, Peace, and Peace Research. *Journal of Peace Research, 6*(3), 167-191. https://www.jstor.org/stable/422690?seq=1#metadata_info_tab_contents

García, M., Revelo, J. y Uprimny, R. (2010). Impacto constitucional e institucional de las reformas políticas de 2003 y 2007 y el acto legislativo sobre reelección presidencial. En C. López (ed.), *Y refundaron la patria. De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano* (pp. 426-455). Debate.

García-Jaramillo, L. (2017). La paz en 1991. La configuración sociopolítica del proceso constituyente. En J. Giraldo Ramírez y L. García-Jaramillo (eds.), *Entre dos paces: Colombia y Antioquia, 1991-2016* (pp. 9-56). Editorial Universidad EAFIT. https://www.eafit.edu.co/cultura-eafit/fondo-editorial/colecciones/Paginas/entre-dos-paces.aspx

Gibson, J. (2004). *Overcoming Apartheid: Can Truth Reconcile a Divided Nation*. HSPC Press.

Gutiérrez-Sanín, F. (2011). La Constitución de 1991 como pacto de paz: discutiendo las anomalías. *Revista Estudios Socio-Jurídicos, 13*(1), 419-447. https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/1517

Hayner, P. (2002). *Unspeakable Truths: Facing the Challenge of Truth Commissions*. Routledge.

Huntington, S. (1999). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press.

Laplante, L. (2014). The Plural Justice Aims for Reparations. En S. Buckley-Zistel, T. Koloma-Beck, C. Braun y F. Mieth (eds), *Transitional Justice Theories* (pp. 66-84). Routhledge. https://www.routledge.com/Transitional-Justice-Theories/Buckley-Zistel-Beck-Braun-Mieth/p/book/9781138924451

Lemaitre, J. (2009). *El derecho como conjuro. Fetichismo legal, violencia y movimientos sociales*. Siglo del Hombre Editores y Pontificia Universidad Javeriana.

Maldonado, A. (2001). Avances y resultados de la descentralización política en Colombia. *Archivos de Economía* (163), 1-82. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios Econmicos/163.pdf

Mihr, A. (E d.). (2012). Transitional Justice. Between Criminal Justice, Atonement and Democracy. *Utrecht, SIM* (37). https://www.uu.nl/sites/default/files/sim-special-37_transitional_justice.pdf

Mihr, A. (2017). An Introduction to Transitional Justice. En O. Simić (ed.), *An Introduction to Transitional Justice* (pp. 1-27). New York: Routledge. https://

www.routledge.com/An-Introduction-to-Transitional-Justice/Simic/p/book/9780367893668

Minow, M. (1988*). Between Vengeance and Forgiveness, Facing History after Genocide and Mass Violence*. Beacon Press.

Naciones Unidas. (2004). *The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies: Report of the Secretary General*. UN. https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/the-rule-of-law-and-transitional-justice-in-conflict-and-post-conflict-societies-report-of-the-secretary-general/

Naciones Unidas. (2010). *Guidance Note of the Secretary-General: United Nations Approach to Transitional Justice*. New York. https://digitallibrary.un.org/record/682111/files/TJ_Guidance_Note_March_2010FINAL.pdf?ln=es

Nasi, C. (2007). *Cuando callan los fusiles. Impacto de la paz negociada en Colombia y en Centroamérica*. Norma.

Olano, H. (2019). Historia de la regeneración constitucional de 1886. *Revista IUS, 13*(43), 161-178. https://doi.org/10.35487/rius.v13i43.2019.358

Olick, J. (2007). *The Politics of Regret. On Collective Memory and Historical Responsibility*. Routledge. https://www.routledge.com/The-Politics-of-Regret-On-Collective-Memory-and-Historical-Responsibility/Olick/p/book/9780415956833

Oltermann, P. (2021, 28 de mayo). Germany agrees to pay Namibia €1.1bn over historical Herero-Nama genocide. *The Guardian*. https://www.theguardian.com/world/2021/may/28/germany-agrees-to-pay-namibia-11bn-over-historical-herero-nama-genocide

Paige, A. (2009). How "Transitions" Reshaped Human Rights: A Conceptual History of Transitional Justice. *Human Rights Quarterly, 31(*2), 321-367. https://www.qub.ac.uk/Research/GRI/mitchell-institute/FileStore/Filetoupload,757184,en.pdf

Pizarro, E. (1996). *Insurgencia sin Revolución*. IEPRI y Tercer Mundo Editores.

Pizarro, E. (2017). *Cambiar el futuro. Historia de los procesos de paz en Colombia (1981- 2016)*. Debate.

Rawls, J. (1971). *Theory of Justice*. Harvard University Press.

Reiter, A. (2017a). The Development of Transitional Justice. En O. Simić (ed.), *An Introduction to Transitional Justice* (pp. 29-46). Routledge. https://www.routledge.com/An-Introduction-to-Transitional-Justice/Simic/p/book/9780367893668

Reiter, A. (2017b). Measuring the Success (or Failure) of Transitional Justice. En O. Simić (Ed.), *An Introduction to Transitional Justice* (pp. 269-287). Routledge. https://www.routledge.com/An-Introduction-to-Transitional-Justice/Simic/p/book/9780367893668

Ronderos, T. (2014). *Guerras recicladas. Una historia periodística del paramilitarismo en Colombia*. Aguilar.

Rúa-Delgado, C. (2015). Los momentos de la justicia transicional en Colombia. *Revista de Derecho* (43), 71-109. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85138494004

Rush, P. y Simić, O. (2014). *The Arts of Transitional Justice. Culture, Activism, and Memory after Atrocity*. Springer. https://link.springer.com/book/10.1007/978-1-4614-8385-4

Samper, M. E. (2019). *1989*. Planeta.

Santos, B. (2010). *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Plural Editores.

Schneider, N. (2011). Impunity in Post-Authoritarian Brazil: The Supreme Court's Recent Verdict on the Amnesty Law. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe,* (90), 39-54. https://www.jstor.org/stable/23047819

Sigsworth, R. y Valji, N. (2011). Continuities of Violence Against Women and the Limitations of Transitional Justice: The Case of South Africa. En S. Buckley-Zistel y R. Stanley (Eds.), *Gender in Transitional Justice* (pp. 115-135). Palgrave Macmillan. https://link.springer.com/book/10.1057/9780230348615

Simić, O. (2017). Arts and Transitional Justice. En O. Simić (ed.), *An Introduction to Transitional Justice* (pp. 223-248). Routledge. https://www.routledge.com/An-Introduction-to-Transitional-Justice/Simic/p/book/9780367893668

Skaar, E., Gianella, C. y Eide, T. (2015). *After Violence: Transitional Justice, Peace, and Democracy*. Routledge. https://www.routledge.com/After-Violence-Transitional-Justice-Peace-and-Democracy/Skaar-Malca-Eide/p/book/9781138241725

Skaar, E. (2018). Transitional Justice for Human Rights: The Legacy and Future of Truth and Reconciliation Commissions. En G. Oberleitner (ed.), *International Human Rights Institutions, Tribunals, and Courts. International Human Rights* (pp. 1-21). Springer. https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007%2F978-981-10-4516-5_15-1#citeas

Stan, L. y Nedelsky, N. (2013). *Encyclopedia of Transitional Justice*. Cambridge University Press.

Teitel, R. (2003). Transitional Justice Genealogy. *Harvard Human Rights Journal,* (16), 69-94. https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/hhrj16&div=8&id=&page=

Teitel, R. (2014). *Globalizing Transitional Justice, Contemporary Essays*. Oxford University Press.

Uprimny, R., Saffon, M. P., Botero, C. y Restrepo, E. (2006). *¿Justicia transicional sin transición? Reflexiones sobre verdad, justicia y reparación en Colombia*. DeJusticia. https://www.dejusticia.org/publication/justicia-transicional-sin-transicion-verdad-justicia-y-reparacion-para-colombia/

Uprimny, R. y Sánchez, L. M. (2013). Constitución de 1991, justicia constitucional y cambio democrático: un balance dos décadas después. *Cahiers des Amériques Latines* (71), 33-53. https://journals.openedition.org/cal/2663

Uran, H. (2020). *Mi vida y el Palacio: 6 y 7 de noviembre de 1985*. Planeta.

Valencia-Villa, H. (1987). *Cartas de batalla: una crítica del constitucionalismo colombiano*. Universidad Nacional de Colombia – Cerec.

Vinjamuri, L. y Snyder, J. (2015). Law and Politics in Transitional Justice. *Annual Review of Political Science*, (18), 303-327. https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-polisci-122013-110512

Universidad Pontificia Bolivariana	**SU OPINIÓN**	

Para la Editorial UPB es muy importante ofrecerle un excelente producto.
La información que nos suministre acerca de la calidad de nuestras publicaciones será muy valiosa en el proceso de mejoramiento que realizamos.
Para darnos su opinión, comuníquese a través de la línea
(57)(4) 354 4565 o vía correo electrónico a editorial@upb.edu.co
Por favor adjunte datos como el título y la fecha de publicación,
su nombre, correo electrónico y número telefónico.

Esta obra se publicó en archivo digital
en el mes de diciembre de 2022.

En el marco de una compleja situación de orden público, se esperaba la entrada en vigencia de una nueva Constitución política en Colombia. Era el inicio de la década de los noventa caracterizada por una crisis de legitimidad institucional como producto de la injusticia social, la incapacidad del Estado para mantener el control en la totalidad del territorio nacional y la insatisfacción de una ciudadanía que reclamaba cada vez más espacios de participación democrática. En este contexto, la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente con el objeto de introducir cambios estructurales en el ámbito político administrativo a través de una Constitución, se convirtió en el vehículo para hacer realidad este propósito.

El 4 de julio de 1991, fue promulgada la nueva Carla política destacada por su vanguardismo, inclusión y reconocimiento de las libertades. Sus promesas fueron múltiples, y hacía que la misma se erigiera como la estrategia adecuada para superar la violencia y exclusión a la que sistemáticamente se había visto sometido el pueblo colombiano. Aunque se ha llamado "la Constitución de la paz", luego de 30 años el país se mantiene en conflicto a pesar de los diálogos de La Habana con las FARC-EP. Este periodo puede que no sea suficiente para recomponer las heridas históricas que se evidencian en el territorio. Tal problema a veces se ha intentado resolver reformando la Constitución; pero, es posible que lo que se precise reformar no sea la del 1991, sino lo que políticamente ha dejado la del 1886.

Con el paso del tiempo han sido múltiples los debates frente a su impacto. Uno de ellos, precisamente recae sobre los que critican las numerosas reformas que pone en cuestión él espíritu libertario del texto original, y los que las defienden aduciendo que las líneas estructurales se mantienen. Al cumplirse su trigésimo aniversario, una situación social cada vez más compleja obliga a plantear interrogantes sobre la eficacia de las normas. Pese a tener una de las constituciones más largas, completas y revolucionarias del mundo, Colombia sigue teniendo altos índices de violación de los derechos humanos. Este escenario sugiere una tensión permanente entre lo que formalmente está establecido en la norma, la capacidad material para aplicarlas por parte del Gobierno nacional y el respeto de la ciudadanía por ellas. El libro hace eco precisamente de este contexto anterior y plantea algunas perspectivas de análisis.