

# Revista Foro

Santafé de Bogotá - Colombia No. 17 Abril 1992 Valor \$1.600

**Gobierno y Coordinadora**

*Ricardo García D.*



## ¿Camina la democracia?

**La democracia participativa y los estados de excepción**

*Alfredo Vázquez Carrizosa*

**La tutela: la lucha por los derechos**

*Alejandro Valencia Villa  
Manuel Barreto Soler*



**Ediciones Foro Nacional por Colombia**

**Revista Trimestral de la Fundación  
Foro Nacional por Colombia**

**No. 17      \$1.600.oo      Abril 1992**

**Director:**

Pedro Santana R.

**Editor:**

Hernán Suárez J.

**Comité Editorial:**

Eduardo Pizarro L.  
Orlando Fals Borda  
Constantino Casasbuenas  
Alvaro Camacho Guizado  
Carlos Escobar A.  
Fernando Viviescas  
Ricardo García

**Fundación Foro Nacional por Colombia**

**Director General:**

Fernando Viviescas M.

**Junta de Socios:**

Humberto Arboleda, Constantino Casasbuenas, Carlos Escobar A., Francisco Mejía, Eduardo Pizarro L., Pedro Santana R., Hernán Suárez J., Fabio Velásquez, Enrique Vera, Fernando Viviescas.

**Colaboradores Internacionales:**

Eduardo Galeano (Uruguay), Jorge Enrique Hardoy, Hilda Herzer, Marios Dos Santos (Argentina), Edison Nunes (Brasil), Alfredo Rodríguez, Alex Roncenfelt (Chile), Gustavo Riofrío, Federico Arnillas (Perú), Fernando Carrón, Jorge García (Ecuador), John Turner (Inglaterra), David Slater (Holanda), Carlos Jiménez (España), Juan Díaz A. (París).

**Diagramación:**

Hernán Suárez J.

**Carátula e ilustraciones:**

Víctor Sánchez (Uno más), Marco Pinto, Juan Carlos Nichols.

**Gerente:**

Sandra Cristina Campos

**Distribución y Suscripciones:**

Carrera 3A No. 26-52  
Teléfonos: 2433464 - 2840582  
A.A. 10141  
Santa Fe de Bogotá, D.C., Colombia

**Licencia:**

No. 3868 del Ministerio de Gobierno

**ISBN:** 0121-2559

**Tiraje:**

5.000 ejemplares

**Preparación editorial:**

Servigraphic Ltda.

**REVISTA FORO**

**Fundación Foro Nacional por Colombia  
Santa Fe de Bogotá, D.C., Colombia**

**No. 17 Abril de 1992.**

**Tarifa Postal No. 662**

**\$1.600.oo**

**Contenido**

**Editorial**

**1 Conflicto social y democracia**

**Cartas**

**4 Carta del Presidente Gaviria**

**Política**

**5 Gobierno y Coordinadora:  
Negociación, impasse y conflicto**

Ricardo García D.

**¿Camina la Democracia?**

**16 La democracia participativa  
y los estados de excepción**

Alfredo Vázquez Carrizosa  
Manuel Barreto Soler  
Alejandro Valencia Villa

**24 LA TUTELA: o la lucha por  
los derechos**

Manuel Cepeda E.

**32 La polémica sobre la Acción  
de la Tutela**

Victor Guerrero Apráez

**34 La expropiación por vía ad-  
ministrativa en el vórtice neo-  
liberal**

Pedro Santana Rodríguez

**44 Ley de partidos y movimien-  
tos políticos: Los partidos  
políticos y la democracia en  
Colombia**

Fabio E. Velásquez C.

**56 Proyecto de Ley sobre par-  
ticipación ciudadana: Par-  
ticipación ciudadana y mo-  
dernización del Estado**

Clara Rocío Rodríguez P.

**Gobiernos Locales**

**68 Bogotá: ¿Un Gobierno De-  
mocrático?**

Jorge Bernal

**Las ONG's en Colombia**

**81 Las O.N.G.D. colombianas  
en el umbral de una nueva  
época**

Edgar Vásquez B.

**Libros y Reseñas**

**95 Colombia: el despertar de  
la modernidad**

Thomas Mann

**Cultura y Sociedad**

**101 Introducción a "La Montaña  
Mágica"**

**Lecturas para Minutos**

**110 Una sociedad...**

## Conflicto social y democracia

**E**n 1949, el economista inglés Marshall, publicó un artículo titulado *ciudadanía y clase social*. Dicho artículo se tornó famoso. En él, el autor, planteó que la ciudadanía estaba compuesta por tres tipos de derechos. Una parte comprendía los derechos civiles que estarían materializados principalmente en las garantías necesarias para preservar la vigencia y el ejercicio de las libertades individuales: libertad de desplazamientos, libertad de prensa, libertad de pensamiento, de creencias, derecho de propiedad, derecho a realizar contratos, derecho de acceso a la justicia, etc. Una segunda parte estaba relacionada con los derechos de la ciudadanía política, la cual comprendía principalmente el derecho a elegir y ser elegido. Finalmente Marshall distinguía un tercer componente de la ciudadanía que comprendía a los llamados derechos sociales, principalmente, el derecho a disfrutar de un mínimo de bienestar social. El economista inglés planteaba que para el caso de su país, los derechos civiles habían sido una reivindicación concretada finalmente en el siglo XVIII, los derechos políticos en el siglo XIX y los derechos sociales sólo habían sido conquistados parcialmente en el siglo XX.

El análisis de Marshall ampliaba la concepción de la democracia y la ciudadanía, que hasta entonces, estaba referida principalmente a los derechos civiles individuales y a los derechos políticos colectivos (reconocimiento del sindicalismo, derecho de organización política y profesional, etc.). Esta ampliación también era ya reconocida por las propias Naciones Unidas que habían planteado los derechos sociales como parte de la Carta Universal de los Derechos Humanos.

La democracia ya había construido, como valor universal, un conjunto de reglas de juego o de procedimiento dentro de las cuales la regla de oro de la mayoría se habían impuesto desde mediados del siglo XIX con la conquista del sufragio universal en algunos países europeos. También desde el punto de vista del procesamiento de los conflictos se había avanzado. La violencia como instrumento privilegiado de reivindicación y acción política en la sociedad civil y el Estado, por lo menos para las reivindicaciones económicas, había cedido terreno con la institucionalización de los conflictos, esto es, con el reconocimiento de la huelga, de la protesta, de la prensa sindical, etc.

**E**n el terreno político se abrían caminos para procesar los conflictos por el poder, mediante el voto y el influjo naciente de una opinión pública, que se expresaba principalmente a través de la prensa escrita, que desde entonces, adquirió una gran importancia por su carácter masivo. La legalización de los partidos de izquierda y oposición y la creación de un sistema electoral transparente, permitirían sentar las bases para institucionalizar el conflicto por el poder del Estado. Estas conquistas universales para la democracia fueron decisivas para replantear el problema del Estado y de las relaciones de éste con la sociedad. Es obvio que las conquistas democráticas fueron el resultado de procesos complejos, de luchas sociales y de la creación de culturas tolerantes y democráticas, que de vez en cuando dejaron asomar grietas y desencuentros profundos, así como movimientos reaccionarios que pretendieron enterrar los avances. Tales fueron los períodos de guerras, el nacimiento del fascismo, y es hoy el profundo desencanto con la política y, en general, con los asuntos públicos que muestran principalmente los ciudadanos de los países europeos y Norteamérica, etc.

**N**o obstante los avances significativos en la construcción de la democracia, el hecho evidente era que en el terreno de la ciudadanía social, esto es, en los aspectos relacionados con la carta de los derechos sociales continuaba y aún continúa presente la contradicción fundamental que no ha logrado resolver la humanidad en general y el sistema democrático en particular. Este problema es el de la segregación social, la exclusión, la pobreza, la opresión de género, la degradación de los recursos naturales, el abandono de toda utopía, etc. Todo este proceso nacido en occidente y materializado en los principios del iluminismo y de las revoluciones en los países europeos, se conoció como el proyecto político y cultural de la modernidad.

En América Latina en general y en Colombia en particular, este proyecto político y cultural apenas está en construcción. Una buena parte de las conquistas de la democracia apenas son letra reciente en la Nueva Constitución Política de 1991 y estamos lejos aún de lograr una cultura democrática tolerante y aún de completar institucionalmente un ordenamiento democrático. En nuestra sociedad conviven al mismo tiempo rasgos culturales premodernos, modernos y posmodernos. Esta es una característica derivada del carácter heterogéneo de nuestra formación social, cultural y política.

Un aspecto decisivo para asentar y profundizar la democracia como sistema político —así como lo planteó Marshall— es el reconocimiento de una carta de derechos sociales, esto es, el reconocimiento no solo formal sino la puesta en marcha de políticas concretas que den a la ciudadanía social una vigencia práctica. No es posible pensar que la democracia participativa pueda ser fuerte entre nosotros, que pueda desarrollarse la participación popular, que crezca el interés por los asuntos públicos, que haya un respaldo al sistema democrático si al mismo tiempo no se realizan reformas en el terreno económico y social que den posibilidades reales a millones de personas para que puedan elevar su mirada a otros problemas que no estén vinculados directamente con aquellos ligados a su sobrevivencia material. La democracia participativa requiere de una intervención de la autoridad del Estado para redistribuir los bienes que originan las disputas en el seno de la sociedad civil. El precio de vivir en democracia y en paz es el de la realización de un conjunto de transformaciones económicas y políticas que permitan a millones de seres que viven en situación de pobreza extrema superar, por lo menos en parte, esa difícil situación. Uno de los retos fundamentales de la naciente democracia en nuestros países es precisamente el de disponer de los recursos de una manera más justa y equitativa. En otras palabras, el reto es poder compatibilizar la democracia social con el desarrollo y el crecimiento económico.

En Colombia se ha avanzado significativamente en la construcción de un ordenamiento democrático durante los últimos años. La democracia participativa adoptada en la Constitución de 1991 nos pone en el camino de la modernización y de la construcción de un sistema político más abierto, más tolerante y con una mayor legitimidad sobre la base de la soberanía popular y ciudadana. Esta tarea aún no ha culminado, puesto que la Constitución colombiana deberá ser reglamentada para que efectivamente sea una realidad. El escenario de dicha reglamentación será el Congreso de la República, pero, la sociedad civil no puede quedarse al margen de dicho debate y discusión. Ella deberá emplearse a fondo para lograr que la Carta sea interpretada en un sentido progresista y para que el cuerpo de leyes orgánicas y estatutarias no secuestren los aspectos más novedosos y progresivos del nuevo orden constitucional.

**P**ero además de los desarrollos legislativos subsiste un gran reto para afianzar la democracia y para profundizar su estabilidad. Además de la violencia política que persiste y frente a la cual propugnamos por una salida negociada, se encuentra el problema de la pobreza y de las desigualdades sociales. Estamos lejos de conquistar en la práctica ese mínimo de bienestar social que Marshall reclamaba como componente esencial de la ciudadanía y de la democracia.

La discusión hoy por hoy en Colombia y aún en América Latina no debería ser aquella que pretende que no son necesarios procesos de modernización económica, o una mayor vinculación al mercado mundial, o

*la necesidad de la reconversión industrial mediante la adquisición de nuevas tecnologías o aún la reestructuración del aparato estatal, para barrer el clientelismo y la ineficiencia, en buena medida vinculado con sus consecuencias. La discusión debería trasladarse al terreno de las políticas sociales que desde el Estado deberían desarrollarse para avanzar en la redistribución del ingreso y para enfrentar los efectos también inevitables de estos procesos de modernización de la infraestructura económica y productiva. Porque definitivamente no es cierta la afirmación o el postulado según el cual las propias leyes del mercado y el crecimiento económico se encargarán de redistribuir los beneficios económicos derivados de la aplicación de estas políticas.*

*La puesta en marcha de políticas neoliberales en los propios países europeos o en Norteamérica, han traído consigo una mayor desigualdad social y en los países de América Latina han estado acompañados no sólo de mayores tasas de crecimiento económico sino también del aumento de los niveles de pobreza. La nueva riqueza se ha concentrado más en pocas manos y la democracia lejos de estabilizarse y profundizarse se ve nuevamente amenazada con golpes de Estado o intentos de tomar el poder por las fuerzas, aduciendo que la democracia ha sido ineficaz para resolver los problemas de pobreza y desigualdad social, como fue la argumentación de los militares golpistas en Venezuela o pretextando la inutilidad y la obstrucción del parlamento para la aplicación de éstas políticas, como en el caso más reciente del Perú.*

**L**a inestabilidad de la democracia tiene hondas raíces sociales en nuestro continente. A menudo las masas empobrecidas y excluidas del confort que se proyecta en los medios de comunicación de masas y que ellas observan en determinados sitios de la ciudad —en aquellos en los que viven las clases adineradas— producen fenómenos de movilización y protesta, que en muchas ocasiones son la respuesta natural y espontánea de esta población excluida que oye hablar de democracia, de participación, de soberanía, pero, que no ve las ventajas que un sistema democrático tiene para su vida cotidiana. La democracia requiere tiempo para ser construida, pues, ella para serlo de verdad deberá convertirse en cultura, es decir, en hábitos, costumbres, formas de vivir los problemas y de intentar resolverlos. El problema es que en América Latina no hemos tenido tiempo para construir esa democracia, pues, las enormes desigualdades sociales provocan fenómenos de levantamientos populares y las subsiguientes revueltas militares que aún en nombre de la democracia la niegan y pretenden resolver los conflictos militarizando y criminalizando la protesta social.

Precisamente esta es la lección de los recientes acontecimientos en algunos de los países de la región latinoamericana. En Colombia tampoco hemos resuelto el problema de la enorme deuda social con las mayorías populares que han acumulado durante años el desgobierno y la ausencia de Estado para enfrentar sus problemas más inmediatos, pero, para ellos cruciales. La democracia en nuestra región no podrá desarrollarse ni profundizarse con la existencia de más de 183 millones de pobres, 70 millones más de los que tenía la región en 1970. La situación colombiana en esta materia no es mejor. Los niveles de pobreza se mantienen y tienden a crecer en las grandes ciudades del país.

*La democracia para que sea sustantiva deberá contener un régimen político de garantías de los derechos individuales y colectivos, y en nuestro caso, deberá avanzar en la institucionalización de los conflictos mediante un amplio régimen legal para la protesta, la huelga, la desobediencia civil, el paro cívico, etc., pero, además, deberá marchar en la dirección de lograr una democracia social, que no será posible sino mediante la intervención gubernamental para reducir las desigualdades sociales, lo cual deberá materializarse en un verdadero revolcón de la política social. Este revolcón debería comenzar con la asignación de un mayor presupuesto a los gastos sociales. No basta mostrar preocupación por el gasto social. Hay que convertir en hechos de gobierno y en recursos esa preocupación si se quiere trabajar por la construcción de la democracia participativa en Colombia.*

# Carta del Presidente Gaviria

*Presidencia de la República de Colombia*

Santaafé de Bogotá, D.C., 11 de Diciembre de 1991

Doctor  
PEDRO SANTANA RODRIGUEZ  
Director Revista Foro  
Ciudad

Apreciado Doctor Santana:

Recibi su amable comunicación invitándome a acompañarlos en el acto académico conmemorativo de los cinco años de existencia de la Revista Foro, órgano institucional de la Fundación Foro Nacional por Colombia.

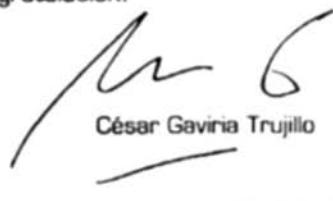
Al felicitar de manera efusiva a las directivas y empleados de tan prestigiosa revista con motivo de esta efeméride, lamento tener que excusarme de acompañarlos debido a ineludibles compromisos de Gobierno incluidos para la primera semana de diciembre en la Agenda Presidencial.

Pero permitame relatar la magnifica labor que ha desarrollado la Revista Foro durante estos cinco años de existencia, brindándole a sus lectores artículos y ensayos sobre temas de interés nacional escritos por destacados investigadores y pensadores del país. El número 16 de la revista, con el cual conmemoran su quinto aniversario, constituye una excepcional muestra de lo que ha sido esta publicación a través de este tiempo. Sin duda los autorizados análisis que en él se incluyen sobre la constitución de 1991 contribuirán a hacerla instrumento efectivo para el logro de la paz y la convivencia ciudadana que requiere Colombia.

También quiero aprovechar esta oportunidad para reiterar mi reconocimiento por la iniciativa que tuvo la Fundación Foro Nacional por Colombia al lanzar la Campaña Viva la Ciudadanía. Los diferentes eventos que han organizado y organizarán en desarrollo de esta Campaña con los diversos sectores sociales para que conozcan a profundidad nuestras instituciones políticas, hagan valer sus derechos de manera efectiva y cumplan con sus obligaciones a cabalidad aseguran la integral aplicación de las normas constitucionales.

Al desearles éxito en el acto académico programado para celebrar los cinco años de la Revista Foro y con la seguridad de que ya habrá ocasión en el futuro de visitarlos, les reitero mi especial saludo de congratulación.

Cordial Saludo,



César Gaviria Trujillo

La Fundación Foro Nacional por Colombia y el Comité Editorial agradecen al señor presidente César Gaviria su generoso reconocimiento con motivo de los cinco años de existencia de la **REVISTA FORO**.

La Campaña **VIVA LA CIUDADANIA** no es una iniciativa exclusiva de **Foro Nacional por Colombia**, ella es el resultado de la acción conjunta del CINEP, la Fundación Social, Podion, Casa de la Mujer, FUNCOP, Conciudadanía, Corporación Región, Corfas y la Escuela Nacional Sindical de Antioquia.

Nuestro esfuerzo e iniciativa unido al de todos y cada uno de ellos han hecho posible este ejercicio educativo y participativo por la democracia, del cual nos sentimos honrados. **El Editor**

Ricardo García Duarte  
Abogado, politólogo e internacionalista.

# Gobierno y Coordinadora: *Negociación, impasse y conflicto*

Ricardo García D.

*Irene y Paclé, diosas ambas de la paz, la una clásica, la otra aborigen.*



Las negociaciones entre el gobierno nacional y la coordinadora guerrillera, comenzaron hace ya más de nueve meses, pasaron por dos fases, Caracas I y Caracas

II, entraron a la tercera, Méjico I; y sin embargo, no han avanzado nada, o casi nada. Su estancamiento, por cierto, no hace más que revelar, en la mesa de conversaciones, el

*impasse* al que ha llegado el propio conflicto, en el campo de batalla.

La evolución de un enfrentamiento tan peculiar como éste que opone al Estado con una guerrilla,

desemboca en asimetrías dentro del equilibrio de fuerzas. Solo que por tratarse de asimetrías que se presentan en distintos planos, el estratégico y el táctico, el político y el militar, terminan por compensarse entre sí, dando lugar a un atípico equilibrio global, en el cual, si bien ninguno de los dos contendientes puede derrotar al otro, la correlación de fuerzas permite, al mismo tiempo, márgenes suficientes para una prolongación indefinida de la "guerra".

Por la primera razón, ésto es, por la improbabilidad recíproca de victoria, hay inclinación al diálogo. Por la segunda razón, ésto es, por la improbabilidad reciproca de una derrota, las partes tienden, entonces, a vincular sus negociaciones, a líneas tácticas poco convergentes, y más bien, auto-afirmativas. Esto no impide que la persistencia en el diálogo, desencadene una dinámica que abra las condiciones si no para un acuerdo de paz, al menos, para un cese al fuego serio y duradero; a condición, es cierto, de que haya voluntad política de las partes y de que ellas precisen los alcances de esa eventual concertación.

### El impasse en las negociaciones y la correlación de fuerzas

**L**a correlación de fuerzas es una variable definitiva en la solución de todo conflicto bélico. Se sabe, pero se olvida a menudo. Los comentaristas públicos, a propósito de las negociaciones con la Coordinadora, no se cansan de reproducir un discurso en el que hilvanan, con mayor o menor intensidad, argumentos como el extremismo y los crímenes de la subversión, la evaporación de su fundamento ideológico, su ilegitimidad política o, por otra parte, la falta de carácter del gobierno en la lucha contra un enemigo irrefractorio.

Los niveles allí subyacentes, es decir, el ético, el ideológico y el de la legitimidad dentro de la confrontación armada tienden, cuando se trata de la resolución del conflicto, a integrarse en la correlación de fuerzas, la variable más olvidada por los observadores.

Así, la suerte final del conflicto queda vinculada al estado que presenten las fuerzas. Sea porque su evolución lleve a un desequilibrio

que implica la derrota de uno de los adversarios; o porque un equilibrio sostenido conduzca a los adversarios a un desgaste mutuo, obligándolos a entablar una negociación.

En todo conflicto bélico, si se sigue el pensamiento de Clausewitz<sup>1</sup>, se observan dos tendencias contrarias; la primera: un ascenso hacia los extremos, a raíz de la dinámica de golpes y retaliaciones mutuos desencadenada entre los protagonistas. La segunda: un descenso en el enfrentamiento hasta llegar a un acuerdo, si las partes en conflicto descubren que éste las arrastra a daños irreparables, de carácter reciproco. Es gracias a este último sentido realista que, finalmente, los actores suelen reversar, en la historia concreta, la tendencia a su destrucción mutua, la cual sería inevitable si ellos obedecieran solo a la lógica interna que mueve toda guerra. Así los hace notar Raymond Aron, en su obra sobre el general prusiano<sup>2</sup>.

1. Karl Von Clausewitz. *De la Guerre*, Tomo I, p. 53. Editions de Minuit, Paris, 1950.

2. Raymond Aron. *Penser la guerre*. Clausewitz, Tomo I, Cap. III, pp. 113 y ss. Gallimard, Paris, 1976.



Esta contra-tendencia, de orden utilitarista pero de sentido negativo, de no permitir que se me causen más daños, así yo pueda infligirlos también, configura una cierta *dinámica de cooperación*, la cual sirve para evitar el desbordamiento de las contradicciones, en términos de "conflicto absoluto". A este último se llega cuando, por encima de todo cálculo, la única motivación de los contendientes es la aniquilación del otro.

En una visión clásica sobre la guerra, la tendencia al conflicto absoluto es contrarrestada por el sentido político que se le imprime a la conducción de la guerra. De esta manera alcanza connotaciones históricas y prácticas, casi normativas, la archifamosa definición de Clausewitz: "La guerra es la continuación de la política por otros medios".

Ahora bien, estas tendencias reversivas del conflicto terminan por traducirse en el establecimiento de nexos de cooperación entre los adversarios, a través de formas implícitas de coexistencia o por la vía de acuerdos explícitos, nacidos de negociaciones.

Lo anterior es posible, como lo advierte Thomas Schelling<sup>3</sup>, porque el desarrollo del conflicto no implica necesariamente un juego de "suma nula". Esto es: no toda ganancia de uno de los adversarios significa pérdida en la misma proporción para el otro. Son posibles las pérdidas reciprocas, y también, los beneficios mutuos. Tanto por lo uno como por lo otro, existe un margen para la negociación; ya sea para frenar una degradación eventual de los perjuicios mutuos, como ya se anotó; o para acentuar el proceso de ganancias reciprocas. Así, un encadenamiento de "golpes" de carácter "cooperante" entre las partes en conflicto, conformarían una *escalada al revés*, en términos de desarme y de coexistencia pacífica.

Aunque el autor de "Estrategia del Conflicto", tenía como referente el desarme entre las superpotencias, la pertinencia de su esquema conceptual no se agota en la observación de las relaciones entre las potencias dominantes en el sistema internacional; ni siquiera en el de los conflictos inter-estatales. También resulta útil para el examen de

los conflictos internos, por todo lo que estos puedan tener de ambivalentes; como enfrentamiento y como cooperación; como guerra y como paz.

De hecho, un conflicto interno de carácter armado se asemeja, hasta cierto punto, a la guerra entre Estados. En ambos casos son dos "potencias" las que contienden entre sí. Gobierno y subversión lo son, no en un sentido politológico, sino filosófico. Es decir, no porque sean más fuertes que otros sino solo porque poseen la fuerza, recurso que valorizan privilegiadamente cuando se enfrentan.

No hay que exagerar, sin embargo, la asimilación del conflicto "Estado-guerrilla" a un conflicto de carácter inter-estatal, so pena de perder de vista sus rasgos peculiares.

Tales rasgos surgen de un anudamiento especial en el que se integran lo puramente estratégico-táctico y lo político, dimensión esta última bajo la cual quedan cobija-

3. Thomas Schelling. *Strategie du Conflit*. P.U.F., Paris, 1986.



dos el problema de la legitimidad y el problema de la solidez en la construcción estatal y social.

Desde el punto de vista estratégico-táctico, una guerrilla se propone una acción prolongada para desgastar militarmente las fuerzas del Estado y, de paso, desmoralizarlas políticamente. Su punto de partida es un desequilibrio abismal de fuerzas, que pretende compensar con una guerra larga de hostigamientos; concentrando fuerzas o aprovechando el factor sorpresa.

De ahí que no sea fácil definir el alcance de una derrota militar a la guerrilla, en cuanto a los efectos que ella pueda tener en el equilibrio de fuerzas.

No porque los golpes que reciba no entrañen una derrota efectiva, sino porque la guerrilla misma es una "derrota" estratégica *previa*. Es decir, ella nace como expresión de una desventaja estratégica enorme; de lo contrario, no sería guerrilla, aunque sus gestores estén convencidos de que con el tiempo la invertirán en su favor. Justamente, porque se saben en desventaja al comienzo pero están convencidos de que transformarán la correlación de fuerzas; la distancia es muy grande entre este momento final y el *momento* en que configuran un pequeño reducto, su mínima expresión, sea porque están comenzando o sea porque allí los han empujado los avances del Estado. Así como están dispuestos a avanzar hasta la meta final, también están dispuestos, en principio, a retroceder hasta su punto de partida. El margen es suficientemente amplio para que una derrota militar o política los lleve necesariamente a un abandono de la lucha armada. Tanto más cuanto que, aún en condiciones de

la más grande inferioridad estratégica, los guerrilleros disponen de capacidad táctica para perturbar al Establecimiento. En ello radica su naturaleza de "guerrilla". Más aún: el eventual retroceso de los insurgentes después de un periodo de crecimiento, los puede reafirmar en su espíritu de guerrilla, y de paso, en su empeño de hostilizar al "enemigo".

En resumidas cuentas, la capacidad de perturbación, elemento connatural a una guerrilla, no depende directa e inmediatamente del tamaño de ésta, ni por consiguiente de las episódicas derrotas que sufra. Justamente porque se trata de una guerrilla y no de un ejército regular.

No sucede lo mismo cuando dos o más Estados se enfrentan. Lo habitual, en este caso, es que lo hagan mediante la movilización de grandes ejércitos regulares; y que estos, además, desarollen, desde un comienzo, una guerra de posiciones. Las avanzadillas y acciones de hostigamiento no son más que formas subalternas y ocasionales dentro del plan general de guerra.

Bajo dicha circunstancia, si las operaciones de uno de los bandos en guerra consigue romper el equilibrio estratégico y desestabilizar al ejército contrario, puede provocar rápidamente una capitulación o unas negociaciones de paz que lo favorezcan. La razón es muy sencilla: el Estado que resulte en desventaja, no querrá ver agrandados los perjuicios, ante una derrota inevitable.

Naturalmente, aquél que haya conseguido la ventaja podrá decidirse a aplastar por entero al adversario y a ocupar su territorio, si, a su turno, encuentra que los costos políticos y materiales son reduci-

dos frente a los beneficios. De esa manera, lo empujará a un holocausto, lo someterá a una humillación, o lo obligará a una resistencia de guerrillas, caso en el cual, la guerra se prolongará bajo una modalidad que coloca el asunto en el punto de partida: el de las características específicas, que en el plano estratégico-táctico reúne el conflicto entre unas guerrillas y un Estado con fuerzas regulares.

En este tipo de enfrentamiento, hay una brecha grande entre la correlación de fuerzas que se presenta en el plano estratégico y aquella que se presenta en el plano táctico. Mientras la primera favorece estructuralmente a la fuerza del Estado, la guerrilla puede aprovecharse de sus ventajas tácticas, gracias a las cuales sobrevive y crece del mismo modo como el Estado conserva su estabilidad, en razón de su posición estratégica, a pesar del hostigamiento de la guerrilla.

Cuando al comienzo de los años 80, el general Matallana sentenció que "*ni el Ejército podía vencer a la guerrilla, ni ésta al Ejército*", no hacia más que expresar por vía *negativa*, las realidades *positivas* que presentaban los equilibrios de fuerza en ambos niveles: el estratégico y el táctico. Sin embargo, se trataba de un dictamen que podía haberse proferido diez años antes, es decir, en 1972 o 10 años después, es decir en 1992. Desde luego, hizo falta que se multiplicaran los grupos subversivos y que estos crecieran para que la constatación hecha por el general, adquiriera trazos de verdad aceptable, valorizada aún más por el hecho de ser pronunciada por alguien que había combatido a las guerrillas.

Pero ya desde el comienzo de la lucha guerrillera de inspiración iz-

quierdista, podía verse que si bien aquellas se encontrarian con un imposible histórico para llegar al poder, al mismo tiempo, al régimen político y a sus fuerzas armadas les quedaría supremamente difícil exterminarlas, dadas las particulares condiciones geo-políticas y geo-sociales internas de Colombia.

Decir entonces que ninguno de los dos bandos puede derrotar al otro, o lo que es lo mismo, que los dos se encuentran en un "empate negativo", apenas nos coloca a la vista de una realidad que puede ser la de El Salvador en 1990 o la de Colombia en los años 70, es decir, frente a una constante de los últimos veinticinco años de conflicto subversivo; lapso durante el cual este último pasó por fuertes altibajos y alcanzó una mayor complejidad; pero no nos dice nada acerca de tales altibajos ni de esa complejidad.

En realidad, la situación de equilibrio a la que ha llegado el conflicto armado, responde a las tendencias absolutamente contradictorias que se presentan en los terrenos estratégico y táctico. En el primero de estos, la posición del régimen se ha hecho estructuralmente más sólida, mientras su capacidad de respuesta táctica se ha fragilizado. Símetricamente, las tendencias opuestas se pueden encontrar en las guerrillas. Mientras su capacidad de combate y su acumulación de fuerza, en el terreno táctico, creció; el punto muerto al que ha llegado su potencialidad estratégica se ha hecho más evidente.

Estos cambios de alcance táctico tienen que ver, ante todo, con la capacidad de control y de contención de las Fuerzas Armadas. La evolución del conflicto con la subversión ha mostrado en los últimos

doce o quince años una mutación, en el sentido de un debilitamiento en la capacidad del aparato coercitivo del Estado para mantener bajo ciertos límites la expansión de los focos insurgentes. Hasta cierto punto, se está, por ese motivo, ante el fracaso de toda la línea clásica de contra-insurgencia promovida por el Estado colombiano desde los años 60.

No tratándose, como en el fondo no se trataba, de exterminar totalmente dichos focos, sino de controlarlos y evitar que se extendieran, y con ello, que aumentaran su poder desestabilizador, el resultado, a ese respecto, es negativo. Desde mediados de los años 70, los grupos subversivos empezaron a multiplicarse, al tiempo que algunos de ellos se consolidaban y ampliaban sus frentes.

Las campañas oficiales bajo la línea clásica contra-insurgente, tuvieron sus últimos resultados gloriosos en 1972, cuando un gigantesco operativo militar casi exterminó al E.L.N., en circunstancias en que este grupo se colocó en un terreno geográfico y social completamente desfavorable. Aún en 1979 las Fuerzas Armadas pudieron desplegar una implacable acción contra el M-19, por la provocación en que se embarcó este grupo con el robo de armas en el Cantón Norte.

Sin embargo, desde entonces, la línea tradicional contrainsurgente, que encontraba su razón de ser en la lucha contra el "enemigo interior", reveló sus debilidades internas en los excesos en materia de violación a los derechos humanos; lo cual terminó por crear una atmósfera de rechazo a los abusos, que finalmente servía a la re legitimación de los subversivos.



En esta misma perspectiva, el combate contra el "enemigo interior" se degradó, aún más, en la acción combinada, conscientemente o no, de las fuerzas institucionales y de grupos paramilitares y de autodefensas para combatir en algunas zonas los abusos de la guerrilla, pero sin que ellos mismos escatimaran esfuerzos en excesos y violaciones.

La eficacia de esta metodología "contra-insurgente" se mide por el desalojo que se logró en algunas zonas de la guerrilla. El blanco principal contra el que se dirigió estuvo constituido por grupos locales de apoyo a la guerrilla pero no por el cuerpo principal de ésta, que continuó sin ser desarticulado.

El costo, en cambio, fue mucho más grande: degradación total del conflicto en términos de guerra sucia y de cruzamiento de conflictos; desarticulación total del monopolio estatal sobre la fuerza; y erosión de la credibilidad en la capacidad de control por parte del Estado. El momento de crisis, de esta metodología, lo marcó, sin duda, la matanza de La Rochela, en 1989, cuando miembros de autodefensas asesinaron a un grupo de funcionarios estatales, lo que señalaba un momen-

to de confusión completa en el desarrollo del conflicto con la subversión.

Este es, cifrado en algunos rasgos, el cambio que se ha operado en la correlación de fuerzas en el terreno táctico: el debilitamiento del Estado y de su aparato coercitivo en el control del crecimiento de las guerrillas y de su acción perturbadora. Debilitamiento, cuya contrapartida fue, durante los últimos 15 años, la expansión de los grupos subversivos. Dicha expansión, en vez de acercarlos a la revolución, los alejó por completo de ella. Todo ello, gracias a que el Estado y la sociedad también cambiaron. De cierta manera, ellos también crecieron, en un sentido, que los ha hecho más fuertes en el plano estratégico.

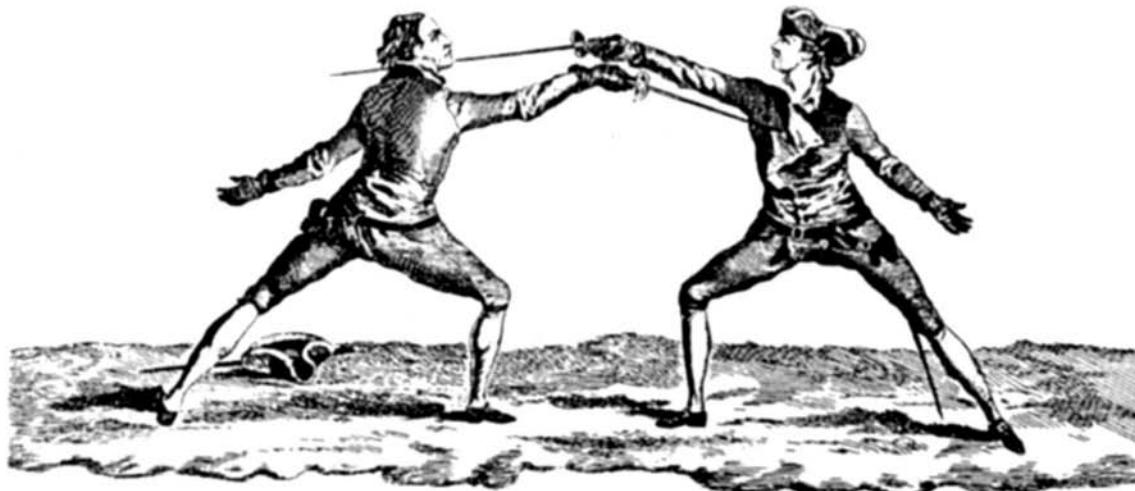
#### Lo estratégico-militar y lo sociopolítico

El crecimiento de la sociedad civil, con su movilidad, mutaciones, conflictividad, traía consigo un clima fértil para la marcha de la estructuración social y de la construcción política, así fueran inacabadas, ha terminado por quitar todo terreno que pudiera ser

propicio para un triunfo revolucionario; o siquiera para un crecimiento, que más allá de ciertos límites, pudiera dotar a la subversión de la capacidad para desestabilizar al régimen. Si bien la desestructuración nacida de los cambios sociales ha favorecido la multiplicación de la insurgencia, la paulatina consolidación de estos últimos, inhabilitó a la guerrilla como alternativa de poder, dejándola sin ninguna posibilidad de *hegemonizar* un proceso de cambio. Y si se habla de imposibilidad de *hegemonizar*, es porque se habla de la imposibilidad *histórica* de articular bajo su influencia un *bloque* de grupos y clases en función de una alternativa estatal.

Como se ve, esta correlación entre un Estado y una sociedad civil cada vez más fuertes en el *plano estratégico*, por contraste con unas guerrillas sin perspectivas en este plano, integra por entero los factores estratégico-militares y los factores sociopolíticos.

En realidad, la imposibilidad estratégica de la subversión para atraerse un *bloque*, en términos gramscianos o una *alianza* de clases en términos maoístas, radica en el grado suficiente de estructuración



que ha conseguido la sociedad, así como en el grado suficiente de legitimación política y de hegemonía cultural de las élites dominantes.

Ciertamente, la posición estratégica ventajosa del *sistema* frente a la insurgencia se fundamenta tanto en su capacidad de respuesta militar como en el funcionamiento mismo del subsistema socioeconómico.

No obstante, podría afirmarse que se fundamenta más en lo segundo que en lo primero. No porque no sea necesaria la tarea de contención que realiza la fuerza militar contra la guerrilla. Sino porque, aún si tal capacidad de contención comenzara a ser rebasada, el avance y la ramificación de la sociedad civil dejarían a la subversión sin capacidad para convertirse en fuerza alternante, aunque no le quiten su capacidad de perturbación.

Los grupos subversivos terminaron por ser apenas la expresión de las profundas *dualidades y desarticulaciones* de una sociedad como la colombiana. Dualidades como las que se dan entre orden y desorden político; entre estructuración y desestructuración social; entre estabilidad institucional y caos de violencias. Y desarticulaciones como

las que se dan entre el espacio político y el universo social; entre el crecimiento económico y el desarrollo social; o entre la nación y las regiones.

Producto de estas dualidades y desarticulaciones, la guerrilla terminó prisionera de las tensiones a través de las cuales se han desarrollado tales contradicciones. Dicho de otro modo: surgidas de todo lo que el sistema exhibía de desorden, de fragmentación y de violencia, las guerrillas acabaron por reflejar cercanamente esta parte de la dinámica social, sin poder asociarse a un *orden* alternativo, y más bien, divorciadas y alejadas de todo aquello que hay de orden, de estabilidad, de convivencia y de modernidad en el sistema.

De ahí, que ellas mismas pudieron hacerse fuertes en el último periodo de mutaciones sociales y políticas, sin que por ello mismo, dejaran de ser débiles como proyecto alternativo.

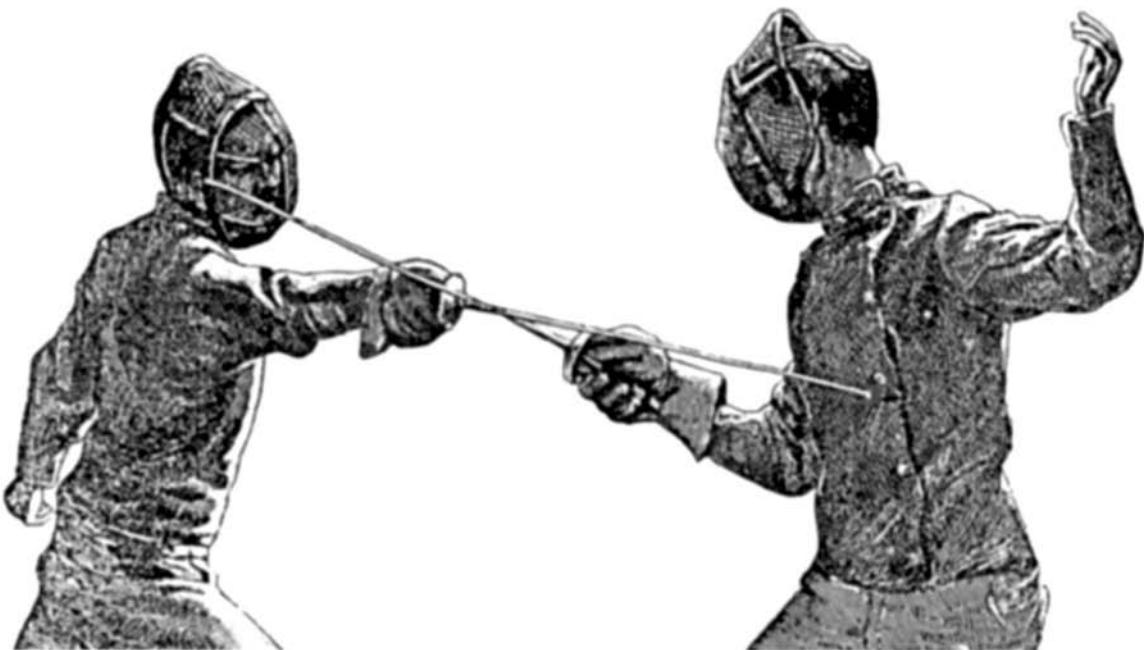
Esta debilidad no hace más que expresar un cambio en la naturaleza de la subversión en Colombia; cambio del cual sus propios dirigentes no son conscientes. De proyectos revolucionarios, las guerrillas se convirtieron en "grupos de

presión" armados, detrás de los cuales no están los intereses globales del desarrollo social sino los intereses parciales e inorgánicos de ciertos sectores subalternos, apasionados por un crecimiento socioeconómico desigual.

De todo lo anterior, surgen los elementos determinantes del *impasse*, a que ha llegado el conflicto. La correlación de fuerzas y el contexto sociopolítico determinan dos cosas a la vez: la improbable o muy costosa victoria de uno de los dos bandos, pero también la imposibilidad de que ambos continúen la guerra, sin que esté próximo el colapso de ninguno de los dos. Los solos avances tácticos de la guerrilla permiten una prolongación del conflicto, sin que esté a la vista ningún equilibrio estratégico. Por otra parte, la fragmentación social y geo-regional ofrecen también fisuras y espacios en los que puede subsistir el conflicto, lo que no quiere decir que llegue a peligrar la estabilidad global del sistema.

En otras palabras, se trata de un *impasse* en el cual, a pesar de que es improbable la derrota de la guerrilla e impensable la del Estado, cada una de las partes puede asumir que la continuación de la guerra le pue-





de deparar ventajas frente al contrario. ¿Cómo? Con la exagerada valorización que cada una de ellas haga de la posición en la que encuentra ventajas: el Estado en la estructuración socio-económica, política e institucional; y la guerrilla en su capacidad de perturbación.

#### Las tácticas poco convergentes en el conflicto y en la negociación

Bajo estas condiciones, el problema queda planteado en el terreno de las líneas de conducta táctica que desarrolle las partes en conflicto. Aquellas dependen de múltiples factores, como, por ejemplo, el impulso inercial que traigan viejas formas de lucha, la influencia que tengan principios o creencias ideológicas, o la influencia de experiencias extranjeras. Pero dependen, en primer orden, de la forma como cada uno de los actores asuma e interprete la correlación de fuer-

zas; y de cómo piensa que el contrario, la asume. En otras palabras, en la escogencia de una conducta táctica intervienen un elemento *subjetivo*, que se refiere a la interpretación que cada uno hace de sus fuerzas y de las del contrario, y un elemento de *interdependencia*, que se refiere al condicionamiento mutuo de los *movimientos* que realiza cada uno de los contendientes. Cuando éstos, realizan una "jugada", de antemano han podido calcular la respuesta del adversario; pero, además, llevadas a la práctica dichas jugadas, los adversarios se engarzan en un juego de *golpes* reciprocos, que puede alcanzar cierta autonomía.

Que el elemento *subjetivo* (de percepción), juega un papel importante puede ilustrarse con la experiencia del M-19. Este grupo guerrillero pasó, en un lapso breve, durante el cual las condiciones del país no habían cambiado, de estar convencido de poder derrotar al Estado y a sus Fuerzas Armadas, a

comienzos de 1985, después de los acontecimientos de Yarumales, a estar convencido de la necesidad de abandonar las armas, cuatro o cinco años después, luego del hiperactivismo militar de esos años. Pero no se trata solamente del efecto de un revés militar; sino sobre todo, de que como los responsables de un bando en guerra perciben y se apropián un revés o una victoria, en la perspectiva de su proyecto. El caso es que ese mismo M-19 cuando fue desmantelado por las Fuerzas Armadas, bajo el gobierno de Turbay, no sacó la conclusión de negociar su ingreso a la legalidad. Ni el ELN, cuando fue desvertebrado, pensó en hacer dejación de las armas.

Igualmente, se pueden presentar casos que ilustran cómo los *golpes* mutuos se encadenan de modo que condicionan las tácticas de las partes. La tragedia del Palacio de Justicia, en 1985, es un ejemplo patético de cómo las partes se dejaron arrastrar, luego de la ruptura de los

acuerdos, por una escalada guerriista, en la que o pudieron o no quisieron retroceder a tiempo.

Cabe ahora interrogarse sobre las percepciones de las partes en conflicto, sobre sus tácticas y sobre la interdependencia de éstas, bajo una coyuntura en la que se combina diálogo con guerra.

Tanto el gobierno como la Coordinadora se han pronunciado en favor de una solución política al conflicto. Un pronunciamiento de esta naturaleza probablemente está asociado a una percepción mutua sobre la imposibilidad de darle pronto una salida de carácter militar al conflicto.

En el caso del gobierno, esta percepción parece haber tomado forma no tanto bajo la invocación de principios como se lo piden a algunos articulistas de la prensa; sino, más bien, bajo un cálculo de los costos, materiales, sociales y políticos que significaría la empresa de aniquilar o, al menos, de reducir militarmente a los grupos guerrilleros; costos, por cierto, acerca de los cuales callan como peces los co-

lunistas que invitan al gobierno a emprender dicha guerra, aperturado sólo de principios y de valor.

Aunque habitualmente, los altos representantes de las Fuerzas Armadas, sostenían que ellas estaban en capacidad de liquidar a las guerrillas, las autoridades civiles terminaron por ver reconfiada su posición favorable a la negociación, con base en los logros alcanzados en los acuerdos de paz con el M-19 y el EPL.

Por esta última razón, las Fuerzas Armadas han dejado de ofrecer una oposición abierta a las negociaciones. A cambio de ello, el poder civil ha dejado el campo libre para que las F.F.A.A. ejerzan una presión sostenida sobre las zonas donde operan los grupos de la Coordinadora. De esta especie de división del trabajo, mediada por concesiones mutuas al interior del aparato estatal, surgió el diseño de una táctica que aún deja perplejos a los observadores: negociar mientras continúa la guerra.

Esta línea cumplía con dos propósitos, a saber: resolver sin mayo-

res tensiones las relaciones entre poder civil y poder militar; y darle salida, efectivamente, a una táctica global que buscara debilitar a la Coordinadora de cara a una negociación. De ahí que la plataforma de lanzamiento fuera la toma militar de "Casa Verde", para después pasar a una fase de negociaciones; fase a la cual entraría la Coordinadora, a la vez, deslegitimada y desorganizada.

El problema de esta táctica de negociaciones era que le permitía hacer lo mismo a las guerrillas, además de que se acomodaba a ciertas necesidades de éstas. En efecto, facilitaba el "*entendimiento*" entre las FARC y el E.L.N., para consolidar su alianza. Si de un lado, la organización de Manuel Marulanda y de Alfonso Cano, atraía al E.L.N., a una política de negociaciones concertadas; del otro lado, ambos podrían ponerse de acuerdo, para que los ataques y los secuestros no cesaran, e incluso, se acentuaran. Esta línea venía perfilándose, aún antes de la toma de Casa Verde por el Ejército, como



se patentizó en los ataques de las FARC en Tarazá y luego en Algeciras, los cuales sirvieron de antecedentes inmediatos a la acción oficial contra La Uribe, aunque ésta estaba concebida de antemano.

Lo que resultó de todo ello fue, finalmente, la *contraposición* de dos líneas tácticas, cada una de las cuales empleaba el doble juego de la presión militar y del diálogo. Un doble juego cuya consecuencia más inmediata y directa no podía ser otra que la interferencia de las acciones bélicas sobre las negociaciones. De ahí que si la “toma” de La Uribe señalaba la coyuntura de la que partía la confrontación entre la doble táctica de cada uno de los actores, el secuestro y la muerte del exministro Argelino Durán Quintero señala la crisis y el probable agotamiento de esta “metodología”, consistente en negociar sin el cese al fuego y sin ningún gesto de confianza mutuo.

Para llegar a este momento crítico, las tácticas de los actores fueron condicionándose y siguiendo un itinerario especial, tanto en el plano de la negociación como en el de la confrontación militar.

### Cese al fuego con o sin desarme

En materia de negociaciones, el gobierno todavía bajo la influencia del resultado exitoso de los acuerdos con el M-19, y el E.P.L., exigió también a la Coordinadora cese al fuego unilateral y liberación de los secuestrados, como condición para entrar a negociar. Simultáneamente, ofreció, como contraprestación, la posibilidad de veeduría internacional y de aprobación del protocolo II de Ginebra.

Pero aquí se trataba de un arreglo distinto al que tuvo lugar con los anteriores grupos desmovilizados. El solo hecho de que el ultrarradical ELN se vinculara al diálogo, hacia poco menos que improbable la disposición de la Coordinadora a un cese unilateral. Además, el hecho mismo de que el gobierno y las Fuerzas Armadas se decidieran a la toma de Casa Verde hacia insostenible la posición gubernamental de exigir cese unilateral a la guerrilla.

De esta forma, cuando se iniciaron las negociaciones, a mediados de 1991, el gobierno había sustituido su línea inicial de pedir cese unilateral, por la de negociar, sin cese al fuego, aceptando más o menos explícitamente la búsqueda de un cese *bilateral* al fuego.

Entre tanto, en el plano de la guerra, había sobrevenido una contraofensiva de la Coordinadora, que integró simbóticamente las formas de lucha terroristas del E.L.N. con la disposición estratégica en frentes de las FARC, y la perspectiva de éstas por presionar para la negociación sin abandonar el plan de construir un “ejército” guerrillero. Mediante la contra-ofensiva terrorista de los primeros meses del año 91, la Coordinadora puso a prueba, a la vez, la eficacia brutal de saboteo que parte del ELN, y la capacidad de reacción del dispositivo que podría prefigurar, el famoso “ejército” concebido por Jabo-co Arenas. Si esta contra-ofensiva sirvió al ELN o a las FARC, o a ambos a la vez, es prematuro decirlo. Lo cierto es que bajo su presión inmediata, el gobierno planteó su disposición a negociar, “sin condiciones”, esto es en cualquier lugar, en cualquier momento, y sin cese al

fuego previo. Naturalmente, esta reacción obedecía, en forma inmediata, a la presión multi-terrorista, pero ella estaba contemplada en la estrategia escogida por el gobierno. Lo que este último no previó, en cambio, fue la magnitud de la respuesta terrorista por parte de la Coordinadora; magnitud, medida por su continuidad, por su multi-presencia geográfica y por la brutalidad de los ataques.

Entabladas las conversaciones en Caracas, éstas se estancaron en la definición de los mecanismos y las formas que asumiría el cese bilateral al fuego. Los puntos de discordia giraron básicamente en torno a los sitios de acantonamiento de los frentes guerrilleros; esto es, su cantidad, sus dimensiones y su cercanía a las concentraciones urbanas.

En el trasfondo de estas diferencias, hubo durante toda la fase caraqueña de conversaciones una contradicción básica; si bien la Coordinadora Nacional Guerrillera aceptaba negociar con miras a un cese al fuego, no manifestaba ningún interés en el abandono de las armas.

En estas condiciones, el gobierno, aunque llegaba a aceptar que el cese al fuego fuera bilateral, no se decidió a buscar un cese al fuego que no estuviera atado a una manifestación explícita de la guerrilla de hacer dejación de las armas dentro del mismo proceso.

En la medida en que así fuera, el gobierno podía ser más flexible en los términos del cese al fuego; pero no si la guerrilla no se comprometía con la desmovilización armada. En la desconfianza del gobierno pesaba una razón práctica, una especie de temor por pasadas experiencias y una razón de estrategia.

La razón práctica consistía en la fragilidad de todo cese al fuego, por los roces y hostilidades mutuas, si éste no está dentro de un plan claro de desmovilización. Las experiencias pasadas que prevenían al gobierno, eran las de la *tregua* durante el gobierno de Belisario Betancur, atravesada de roces militares, y aprovechada por la guerrilla para el proselitismo y el reclutamiento. La razón de estrategia consistía en que un cese al fuego sin desmovilización podría crear fricciones entre el gobierno civil y la institución militar, lo cual desarticularía la estrategia escogida por el gobierno de negociar mientras aplicaba presión militar contra el secretariado general de la FARC.

Las negociaciones se empantanaron porque se mantenía esta diferencia básica de posturas entre las partes, es decir, la diferencia entre cese al fuego sin desarme, y cese al fuego con desarme.

Entre el *impasse* surgido en Caracas y la reanudación del diálogo en México, las líneas de negociación sufren nuevas variaciones. De parte del gobierno, se nombra a un nuevo consejero de paz, más inclinado a la conciliación y, quizás, más decidido a llegar a un acuerdo. Al mismo tiempo, se elabora una posición negociadora, que aparte de los tópicos ya usuales en la argumentación del gobierno, parece contener no sólo la necesidad del cese bilateral al fuego, sino que éste pueda ser negociado en forma separada, respecto de un acuerdo sobre el desarme, a condición de que esté rodeado de garantías y seguridades lo suficientemente claras para evitar una ruptura posterior.

De parte de la Coordinadora, la posición ha variado hacia un ma-

yor endurecimiento en materia de cese al fuego y, al mismo tiempo, hacia un aprovechamiento político de los diálogos.

El mayor endurecimiento puede provenir de la aparente estabilización que adquirió la confrontación, después de un año de la toma de Casa Verde. Al mismo tiempo, los grupos de la Coordinadora pudieron descubrir la presión que podían ejercer con su capacidad para los golpes de carácter terrorista.

El aprovechamiento político puede estar motivado por la coyuntura de dificultades económicas y por el descontento social que éstas provocan.

Además, es posible que los miembros de la Coordinadora se hayan percatado de que habiendo hecho ya el gasto político con toda la presión terrorista que ejercieron, pueden ahora, sin abandonarla, encontrar en los diálogos, la oportunidad para meterse ellos y meter al país en el debate sobre asuntos de interés nacional, a fin de erigirse en interlocutores válidos y en la única "oposición" al gobierno.

Como puede verse, tanto las concepciones estratégicas, como la marcha sinuosa que han tomado las conductas concretas de negociación, han creado un espacio muy reducido para el intercambio de posiciones. Se ha tratado, hasta ahora, de tácticas con una baja densidad en materia de *cooperación*.

En realidad, Caracas I y II, y en México I han hecho parte de una prolongada fase de tanteos en la cual intervenían dos elementos claves. El primero ha sido la utilización privilegiada de la presión militar de parte y parte a fin de intentar, en vano, un reequilibrio

de fuerzas. El segundo, más implícito, pero no menos importante, ha sido la definición del alcance que tendría la negociación; es decir, los términos en que podría limitarse el *negocio* a realizar.

En tal sentido, las negociaciones propiamente dichas no se han realizado para *negociar*. Ellas han tenido lugar sólo para mantener una línea de contacto entre las partes y para mantener un medio a través del cual las partes se envíen señales, a fin de impedir un desbordamiento del conflicto por culpa de las operaciones militares reciprocas. Las conversaciones han sido hasta ahora eso: un simple mensaje reciproco para evitar tal desbordamiento.

Pero esto no quiere decir que aquellas no se transformen en verdaderas *negociaciones*. La insistencia de las partes en mantenerlas refleja el interés porque así sea. Además los tortuosos 10 meses de conversaciones han llevado de modo indirecto a precisar los alcances de un acuerdo realista. Este versaría eminentemente sobre un cese al fuego y sobre una tregua, cabalmente garantizados y vigilados.

Aún así, no se trata de una tarea fácil. Pero allí radicaría precisamente el arte de los negociadores.

En estas condiciones, no habría por qué temerle a un cese al fuego, en el sentido de que la guerrilla se fortaleciera políticamente, para luego volver a las armas. También ella quedaría amarrada a una dinámica de paz y de lucha política.

No hay que olvidar que antes que otra cosa, al M-19 lo derrotó el primer proceso de paz. Claro está, que demostrarlo, demandaría otro análisis. ●

Alfredo Vázquez Carrizosa  
Constituyente  
Exministro de Relaciones Exteriores

# La democracia participativa y los estados de excepción

Alfredo Vázquez Carrizosa



*“Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada... democrática, participativa y pluralista...”*. Constitución de 1991. Artículo 1.

La Constitución de 1991 está edificada sobre la base del Estado Social de Derecho, lo que implica el respeto del ciudadano no solamente en su personalidad jurídica y en el goce de su fuero judicial, sino en su situación como trabajador, como padre de familia y hombre sindicalizado. Su nivel de vida debe estar amparado por la ley; salud, vivienda e inclusive el ambiente natural deben ser amparados por la autoridad.

Sin duda, en este concepto del Estado Social de Derecho existe una de las mayores diferencias con la Constitución de 1886, cuyo Título III escasamente mencionaba los derechos civiles del ciudadano, sujetos a la restricción o anulación consecuente con el Estado de Sitio, considerado como situación jurídica normal de la defensa de las instituciones. Inclusive, los derechos sociales añadidos en la reforma Constitucional de 1936, eran una ambigüedad que no entrañaba ninguna garantía para el estatuto jurídico de la persona. Basta mencionar el artículo 17 del Acto Legislativo número 1 de 1936, “El trabajo es una obligación social y gozará de la especial protección del Estado”. Nunca se pudo aplicar esta dis-

posición. Las nociones de "trabajo" y de "obligación social" no estaban configuradas en la ley. Asimismo, el artículo 16 del mismo Acto Legislativo, "La asistencia pública es función del Estado. Se deberá prestar a quienes careciendo de medios de subsistencia y de derecho para exigirla de otras personas, están físicamente incapacitados para trabajar". Siendo conocida la disputa referente al artículo 10 del mismo Acto Legislativo sobre el derecho de propiedad que consagra el doble sistema de los derechos adquiridos con justo título —la escritura notarial— y la definición sujeta a las diversas interpretaciones de "la propiedad como función social que implica obligaciones".

### Quedó abolido el Estado de Sitio

Los constituyentes de 1991 no solamente exigieron los "derechos fundamentales" en una categoría especial del ordenamiento constitucional, (Título II, Capítulo 1), añadiendo una serie de nuevas modalidades contemporáneas de estos derechos. También se ocupan de los derechos sociales, económicos y culturales de la persona, (Título II, Capítulo 2) y, asimismo, de los derechos colectivos y del ambiente, (Título II, Capítulo 3).

Primordialmente, los constituyentes de 1991 *eliminaron el Estado de Sitio entre las figuras jurídicas de la Carta Fundamental*. Es, una innovación de efectos considerables, tanto para la preservación de los mismos "derechos fundamentales", como para las funciones del Órgano Ejecutivo del Poder. No hay Estado de Sitio, no puede hablarse siquiera de esta figura desaparecida de nuestro Derecho Constitucional. Como se sabe, con ella se establecería el *poder absoluto* del presidente de la República y de sus ministros, en las condiciones siguientes:

- a) Por la sola decisión del presidente y de sus ministros, de instaurar la dictadura constitucional del Ejecutivo.
  - b) Esta situación se establecía por tiempo indefinido, hasta tanto no fuera derogado por el presidente y sus ministros.
  - c) El presidente tendría además de las facultades legales, las que la Constitución autoriza para tiempos de guerra y de perturbación del orden público.
  - d) Los Decretos especiales que dictara el presidente con la firma de todos sus ministros, tendrían carácter obligatorio, debiendo ser remitidos a la Corte Suprema de Justicia para su revocación constitucional.
  - e) La existencia del Estado de Sitio no impedía el funcionamiento del Congreso. Este, sin embargo, no tenía ningún poder para coartar las facultades extraordinarias del Ejecutivo.
  - f) El régimen de excepción no podía derogar las leyes, teniendo en cambio facultad para restringir o anular los derechos individuales de los ciudadanos.
  - g) Además de lo anterior, el Ejecutivo podía utilizar "las reglas aceptadas por el Derecho de Gentes para la guerra entre naciones", facultad que estaba en contradicción con la evolución del Derecho Internacional en las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos.
- Las innumerables transgresiones a las cuales dio lugar el artículo 121 de la Constitución de 1886 pueden apreciarse por la evolución constitucional colombiana, especialmente desde 1948 a esta parte. En efecto, el Estado de Sitio fue un régimen de excepción que duró en vigencia casi continuamente hasta hoy. Las Fuerzas Armadas desempeñaban un papel preponderante en la detención y juzgamiento de las personas estimadas como culpables de delitos contra el orden constitucional y la desigualdad de las personas. En muchos períodos constitucionales, especialmente, entre 1978 y



1982, durante la administración del presidente Julio César Turbay, se introdujeron drásticas medidas y se llegó a practicar la tortura en establecimientos militares. Sobre ello existieron las reclamaciones de numerosos abogados —las del Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos y el Informe de Amnistía Internacional de 1980<sup>1</sup>.

Se llegó a confundir la "guerra sucia" con la violación constante de los Derechos Humanos en Colombia. El Comité Andino de Juristas, en la publicación *Guerra y Constituyente*, (Bogotá, 1991), dice lo siguiente:

"A partir de los años 80 la violación de Derechos Humanos en Colombia se concreta en la muerte. Si antes las manifestaciones más usuales eran la detención, la tortura, los consejos de guerra, hoy lo son la ejecución extrajudicial, la detención —desaparición— o las amenazas reales contra la vida"<sup>2</sup>.

Refiriéndose a la agravación de la "guerra sucia" en Colombia, la misma publicación contiene estos datos:

"Cada día de 1988 han perecido, en promedio, más de once personas por enfrentamientos ideológicos; tres en acciones de guerra; una desaparecida y siete asesinados en la calle o en su casa por policías. En total, la vida de más de 3.300 personas se extinguío en esa forma entre enero y la mitad de noviembre, incluyendo civiles y uniformados (450 guerrilleros y 353 soldados, policías y detectives). De mantenerse constante este ritmo fúnebre, que es lo más probable, el saldo final de 1988 pasará de 4.000 colombianos menos por tal causa"<sup>3</sup>.

En 1992, el ministro de Gobierno, Humberto de la Calle Lombana, manifiesta en el Senado, el terrible balance que se copia a continuación:

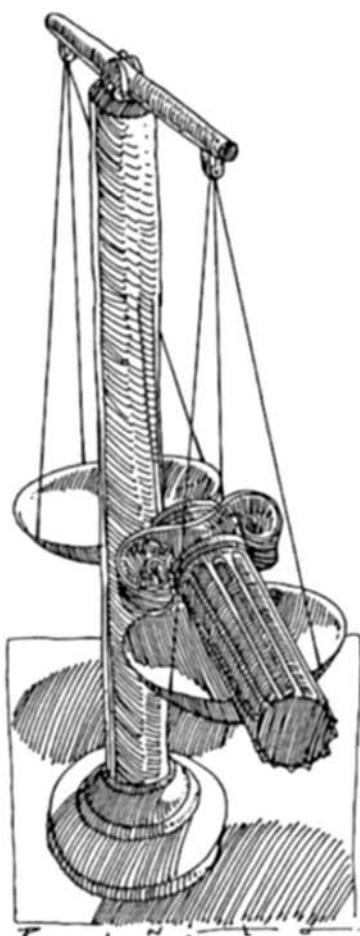
"En Colombia se suceden más de 25.000 muertes violentas al año, lo que nos coloca en uno de los índices más altos en el mundo. Simplemente, pensemos que en un solo día en la ciudad de Bogotá —que no es la de mayor índice de criminalidad— suelen ocurrir más homicidios que en todo un año en un país como Canadá. De esta misma manera y como consecuencia de los elementos mencionados, el porcentaje de muertes violentas atribuibles a móviles políticos, o de discriminación social selectora pasó de 14.27 por ciento en 1988 al 7.30 por ciento en 1991.

"El fenómeno de las masacres o del homicidio múltiple es otra modalidad de la violencia que sorprende y aterra a los colombianos, en especial desde 1988, cuando la cifra pasó de 36 a 92, incrementados en más de un 200 por ciento.

"En el período comprendido entre enero de 1990 y abril de 1991, la Procuraduría General de la Nación reportó quejas por 664 víctimas de tortura.

"El secuestro se ha convertido en Colombia en un flagelo de grandes costos económicos y sociales. Se calcula que entre enero y agosto del año anterior ocurrieron en promedio 133 secuestros mensuales"<sup>4</sup>.

Era natural, en estas condiciones, que la Asamblea Constituyente de 1991 se preocupara por eliminar el Estado de Sitio, considerándolo una de las causas de la violencia y la impunidad en nuestro país.



1. Amnistía Internacional, *Informe de la Misión de Amnistía Internacional a la República de Colombia*, 15-31 de enero 1980.

2. Comité Andino de Juristas, Seccional Colombiana, *Guerra y Constituyente* (Gustavo Gallón G. compilador), Bogotá, 1991, p. 13.

3. Comisión Andina de Juristas, Seccional Colombiana. Op. cit., p. 13.

4. *El Tiempo*, Bogotá, 23 de enero de 1982, p. 13-A.

### Los tres estados de excepción

El Título VII, Capítulo VI de la Constitución de 1991 se refiere a los Estados de Excepción a saber:

#### *Estado de guerra*

Como lo dice su nombre se trata únicamente de los conflictos internacionales en los cuales esté mezclada la nación. Faculta el artículo 212 al presidente de la República para "declarar la guerra exterior" con la firma de todos los ministros. Es imperativa la aprobación del Senado de tal declaración para que el presidente pueda cumplirla, salvo la necesidad de "repeler la agresión", en cuyo caso, podrá el jefe del Estado tomar las medidas conducentes a defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra y restablecer la soberanía. El Congreso se reúne con la plenitud de atribuciones y el presidente por medio de los Decretos Legislativos, suspende las leyes incompatibles con el Estado de Guerra. El Congreso podrá, con el voto favorable de los dos tercios de una y otra Cámara, reformar o derogar tales Decretos.

#### *Estado de conmoción interior*

Es, sin duda, la disposición más sustantiva de este Capítulo que reemplaza el Estado de Sitio de 1986 y lo confina a los disturbios internos. Dice el artículo 213 sobre las causales de este estado de excepción: "En caso de grave perturbación del orden público que atente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana": tres causales que dicen relación con hechos o situaciones que impliquen la anormalidad de los procesos que vive la República de Colombia a las cuales se añade la condición de que "no pueda ser

conjurada (la situación) mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía". Condición ésta que marca el paso del Estado de plena normalidad al estado de conmoción interior.

¿Quién dirime la necesidad de acudir al Estado de conmoción interior? En principio es el presidente de la República, a quien compete evaluar la gravedad de los hechos que configuren una "grave perturbación" y atente contra la "estabilidad de las instituciones", la "seguridad del Estado o la convivencia ciudadana". Sin embargo, la Constitución de 1991 no deja en manos del presidente una decisión tan grave. Según el artículo 213, ordena al jefe del Estado la conmoción interior por un término no mayor de 90 días prorrogable por dos períodos iguales, "el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado". Así, no se viola la tutela del Ejecutivo sobre el orden público, mas es de la competencia del Senado pronunciarse respecto de la segunda prórroga del estado de anormalidad, con dos condiciones, que la decisión del Senado sea previa y favorable. No hay sobreentendidos sobre el particular y le corresponde al Senado una responsabilidad por lo menos igual a la del presidente de la República.

La intervención del Senado es una novedad fundamental, toda vez que las principales fuerzas políticas de la nación concurrirán a dictaminar la propiedad o impropiiedad de la decisión del Ejecutivo sobre el mantenimiento del Estado de conmoción interior. El dictamen del Senado es imperativo para mantener o no la conmoción interior.

#### *Estado de emergencia económica y social*

El último de los estados de excepción es la emergencia económica y social, que existía en la reforma Constitucional de





1968. Las causales que lo imponen son: en primer lugar la ocurrencia de hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213, o sea, la guerra exterior o la conmoción interna. Los hechos a los cuales alude este artículo 215 se refieren a las situaciones que "perturben o amenacen perturbar en forma grave o inminente el orden económico, social o ecológico del país, o que constituyen grave calamidad pública". El presidente de la República debe apreciar estas circunstancias y decretar la excepción. Dice el artículo 215 que el estado de emergencia podrá ser decretado "por períodos hasta de treinta días en cada caso que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario". El deber del presidente de la República será dictar decretos especiales para conjurar la crisis económica social.

### Intangibilidad de los "Derechos Fundamentales" y del Derecho Internacional

El artículo 214 de la Constitución de 1991, numeral 2, dice: "No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del Derecho Internacional Humanitario".

En consecuencia, no podrá reducirse el ámbito de los "derechos fundamentales" que hacen parte del *Status Juris* del ciudadano. Con ello se modifica la filosofía del Estado de Excepción. Ya no se trata de establecer una dictadura presidencial durante un tiempo indefinido, como lo hacia el artículo 121 de 1886, sin darle los medios al Ejecutivo para garantizar la estabilidad constitucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana. No es una alteración del orden constitucional sino una noción de servicio público.

Esos "derechos fundamentales" están descritos pormenorizadamente en el Tí-

tulo II de la Constitución de 1991: derecho a la vida, (artículo 11); prohibición de torturas a tratos crueles, inhumanos o degradantes, (artículo 12); igualdad ante la ley y las autoridades, (artículo 13); reconocimiento de la personalidad jurídica, (artículo 14); derecho a la intimidad, (artículo 15); libre desarrollo de la personalidad, (artículo 16); prohibición de la esclavitud o la servidumbre, (artículo 17); libertad de conciencia y de cultos, (artículos 18 y 19); libertad de opinión, (artículo 20); derecho de petición, (artículo 23); derecho al trabajo y a la libertad de locomoción y oficio, (artículos 25 y 26); libertad de enseñanza, (artículo 27); debido proceso y libertad del domicilio, para el ciudadano y su familia (artículos 28 y 29); doble instancia y declaración contra sí mismo (artículos 31 y 33); prohibición del destierro, la confiscación y la prisión perpetua, (artículo 34); sindicalización y libre asociación (artículos 38 y 39).

Tampoco podrán ser objeto de restricciones los derechos sociales, económicos y culturales, del Capítulo 2 del Título II, ni los derechos colectivos y del ambiente, del Capítulo 3 del mismo título. Hay limitaciones por vía de la ley para el derecho de reunión, (artículo 37).

En cuanto a la protección de los "derechos fundamentales" no son limitables el recurso de *habeas corpus*, (artículo 30) y la acción de tutela, (artículo 86), así como los procedimientos constitucionales del Capítulo 4 del Título II, que hacen parte del trámite constitucional y benefician al ciudadano.

De igual importancia son los tratados internacionales sobre Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Se había estimado equivocadamente durante la vigencia del artículo 121 de 1986 que se trataba de un derecho foráneo en muchos casos de no aplicación en nuestro país, lo que contradice las obligaciones contraídas por la República de Colombia en las Naciones Uni-

das y en la Organización de los Estados Americanos. Dicen los artículos 93 y 214.2 de la Constitución de 1991:

Artículo 93. "Los tratados y convenciones internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia".

Artículo 214.2. "No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario".

Hacen parte, por lo tanto, los convenios internacionales ratificados por la República de Colombia del Derecho Constitucional Colombiano. El hecho de originarse en una fuente extranjera no impide que sean reglas superiores del estatuto constitucional de nuestro país. En este caso están:

La Declaración sobre los Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1948.

Los Convenios de las Naciones Unidas de 1966 sobre Derechos Humanos, Económicos, Sociales y Culturales y sobre Derechos Políticos y Civiles.

El Convenio Interamericano sobre Derechos Humanos de San José de 1969.

Para las cuatro convenciones sobre Derecho Internacional Humanitario, existe, además de su ratificación, la norma expresa del artículo 214.2, que preceptúa: "en todo caso se respetarán las reglas del Derecho Internacional Humanitario".

El pacto de los Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 4.2 no autoriza suspensión alguna de los artículos: 6, el derecho a la vida; 7, prohibición de la tortura y tratos o penas crueles, inhumana-

nas y degradantes; 8, prohibición de la esclavitud y servidumbre; 11, prohibición de la prisión por deudas; 15, nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delitos, en el derecho nacional e internacional; 16, reconocimiento de la personalidad jurídica y 18, toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.

La Convención Interamericana de Derechos Humanos, en su artículo 27 trata de la suspensión de garantías. Autoriza suspensiones limitadas en el tiempo de las obligaciones contraídas en esta Convención y de manera pertinente no autoriza la suspensión de los derechos contenidos en los siguientes artículos: 4, derecho a la vida; 5, derecho a la integridad personal; 6, prohibición de la esclavitud y la servidumbre; 9, principio de legalidad y no retroactividad de la ley penal; 12, libertad de religión y de conciencia; 17, protección de la familia; 18, derecho al nombre; 19, derechos del niño; 20, derecho a la nacionalidad; 23, derechos políticos y de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

### Garantías de los Derechos Humanos

A demás de las disposiciones del artículo 214.2 que prohíben la suspensión de los Derechos Humanos y libertades fundamentales, la Constitución de 1991 establece que en todo tiempo el ciudadano, podrá de acuerdo con el artículo 30 invocar el *habeas corpus* para determinar por sí o por interpuesta persona, ante cualquier autoridad, la condición de su arresto o privación de su libertad. Según el artículo 86 de la misma Constitución, en todo momento, cualquier persona dispone de la acción de tutela para declarar ante los jueces, mediante procedimiento preferente y suma-



rio, la protección inmediata de sus derechos fundamentales.

En cada uno de los estados de excepción existen disposiciones relativas al control de la autoridad ejecutiva y de la manera como se suspenden los "derechos fundamentales". Así, para el estado de guerra, el artículo 212 de la Constitución de 1991, dispone que los decretos legislativos que dicte el gobierno para suspender las leyes, "rigen durante el tiempo que ellos mismos señalen y dejarán de tener vigencia tan pronto se declare restablecida la normalidad". Respecto del estado de conmoción interior, existe el pronunciamiento del Senado para la segunda prórroga de noventa días que quiera intentar el gobierno y también, "dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga del estado de conmoción interior, el Congreso se reunirá por derecho propio con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales". El artículo 214.5, declara responsables al presidente de la República y a los Ministros cuando declaren estados de excepción sin haber ocurrido los casos de guerra exterior y conmoción interior. El mismo artículo 214 numeral 6 establece el juicio de revisión de la Corte Constitucional, de los decretos legislativos en virtud de los artículos anteriores.

En cuanto al estado de emergencia económica y social, contemplado en el artículo 122 de la Constitución anterior, es un caso específico basado en los hechos que perturben "en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyen grave calamidad pública". Esta disposición se presta a múltiples interpretaciones del gobierno. El 21 de febrero de 1992 fue decretada la emergencia económica y social, para expedir decretos relativos al sueldo de los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Armadas, lo que no armoniza con el precepto anterior. En esta excepción a la legalidad normal, el

presidente y los ministros expedirán decretos legislativos exclusivamente sobre las materias referentes a la situación de anormalidad, con la reunión simultánea del Congreso y el juicio de revisión de la constitucionalidad de tales decretos en la Corte Constitucional.

### Los servicios de inteligencia militar y la situación de los civiles

El artículo 213, último párrafo, de la Constitución de 1991 contiene una prohibición absoluta:

"En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar".

Esta disposición constitucional prohíbe la injerencia a cualquier título, de la justicia penal militar para sumariar a los civiles o inclusive para "investigarlos". No habla de los servicios de inteligencia militar que se ocupan de los civiles y que podrían facilitar información a otros estamentos administrativos o judiciales del Estado. En países democráticos como los Estados Unidos, los servicios de inteligencia civiles o por añadidura militares están controlados por comisiones especiales del Congreso. Nada semejante existe entre nosotros. Sería lógico pensar que tales servicios no pueden controlar a los civiles sin la anuencia o con la autorización del Ejecutivo, valga decir, del presidente de la República. Una disposición semejante debería incluirse en la ley estatutaria de aplicación de los estados de excepción.

### Unas disposiciones inconvenientes

En el proyecto de ley número 10 sobre estados de excepción, presentado al Congreso, el gobierno ofrece un plan completo de funcionamiento de la rama ejecutiva en casos de anormalidad institucional. Estas disposiciones merecen serios reparos de nuestra parte. Tal co-



mo están son inconvenientes porque el gobierno tiene la tendencia a reproducir el Estado de Sitio de 1886 para aplicarlo en lo esencial, cuando existe actualmente la Constitución de 1991, que se inspira en una filosofía distinta de la anterior. Así lo expresa el artículo 214.2 de la Carta Fundamental que nos rige.

“No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso, se respetarán las reglas del derecho internacional”.

“Una ley estatutaria regulará las facultades del gobierno durante los estados de excepción y establecerá los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos de conformidad con los tratados internacionales”.

“Las medidas que se adopten deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos”.

### La democracia participativa debe ser mantenida en todas las épocas

Los estados de excepción no significan la transformación del régimen constitucional, sino la atribución al Ejecutivo de facultades especiales para atender diferentes grados de anormalidad. Se distingue del Estado de Sitio, la normatividad contemplada en la Constitución de 1991, en cuanto ésta no permite al gobierno valerse de la institución para atacar una doctrina, partido o movimiento sin causa justa que lo justifique.

El estado de conmoción interior encuentra su validez en el artículo 213 de la Constitución de 1991, diciendo que se trata de una circunstancia de la “estabilidad constitucional”, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de policía”, con lo cual se establece el límite en el cual se hará uso de las atribuciones especiales del Ejecutivo. Ello corresponde a la manera categórica del Título IV

de esta Constitución que versa sobre “la participación democrática y de los partidos políticos”. Quedan establecidas en el artículo 103 las formas con las cuales se ejerce la participación del pueblo en desempeño de su soberanía —el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato— añadiéndole lo siguiente:

“El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezca”.

Nuestra Constitución actual establece, por lo tanto, una democracia participativa y no sería procedente que por una parte se definiera la amplitud democrática y por otra se restrinjera la capacidad de los partidos y movimientos con la figura del estado de excepción. ●





Manuel Barreto Soler  
Alejandro Valencia Villa  
Comisión Andina de Juristas  
Seccional colombiana

## LA TUTELA: o la lucha por los derechos

Alejandro Valencia Villa y  
Manuel Barreto Soler

Uno de los problemas centrales de la historia contemporánea de nuestro país es la realización de las potencialidades democráticas de la nueva Constitución. La necesidad de poner en obra el derecho parte del supuesto de que éste puede y debe contribuir al proceso civilizador de la vida política, caracterizada entre nosotros por la barbarie cotidiana. El replanteamiento —que no la modificación a fondo— de las instituciones jurídicas ha creado en la actualidad circunstancias propicias para una nueva avanzada del derecho en la tarea de consolidar la modernidad en la sociedad co-

lombiana. La crisis, por la que todavía hoy atravesamos, tuvo entre sus consecuencias más importantes la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente. En cuanto elemento fundamental de la crisis, la violación de los derechos fue para los delegatarios uno de los retos básicos a enfrentar.

Con el objeto de amparar los derechos se fortalecieron y se crearon instituciones que de manera inmediata favorecen su ejercicio. Es el caso de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, de las cuales se requiere una acción decidida en la vigilancia de las

autoridades, y la salvaguarda de la integridad y el libre desarrollo de los ciudadanos. En este mismo sentido se consagró una amplia carta de derechos y garantías judiciales. Sin embargo, al lado de estos logros, la nueva Constitución tiene rasgos autoritarios. El régimen de la fuerza pública permaneció inalterado<sup>1</sup>, la justicia fue sometida a una reforma regresiva<sup>2</sup>, y los avances en la normatividad de los estados de excepción parecen ser insuficientes, ahora que en el proyecto gubernamental de ley estatutaria, se quiere continuar, por sus excesivos poderes, con el anterior y aun vigente de hecho "estado de sitio".

De esta manera, los avances democráticos pueden estar en desventaja respecto de los aspectos autoritarios de la Constitución de 1991. Con todo, la lucha por los derechos humanos es hoy el proyecto histórico para construir una nueva sociedad. La Carta contiene una enumeración prolífica de derechos y da vigencia constitucional, antes sólo legal, a los derechos consagrados en los tratados internacionales. Corresponde ahora lograr que estos se tengan efectivamente como legislación interna. También se trata de obtener la plena eficacia de los mecanismos de protección de los derechos: el *habeas corpus*, las acciones de tutela, de cumplimiento y populares, la solicitud de aplicación de sanciones contra autoridades y el derecho de petición. Dentro de ellas, la tutela representa la posibilidad de una rápida garantía de la totalidad de los derechos fundamentales. Por ello su reglamentación y puesta en práctica han suscitado una fuerte controversia.

### Los antecedentes de la tutela

La tutela tiene una antigua tradición en el derecho constitucional colombiano. Aparece ya en las Constituciones de Cundinamarca (artículo 9) y de Tunja

(artículo 28) de 1811<sup>3</sup>. Por tanto, la legislación colombiana antecede a las que se citan como precursoras de la tutela en el ámbito latinoamericano, las constituciones de México y Nicaragua de 1824. Sin embargo, su actual consagración, es tardía respecto de la mayoría de los países del continente<sup>4</sup>. El Estado colombiano estaba en mora de cumplir con la obligación internacional de adoptar disposiciones de derecho interno que garanticen la efectividad de un recurso sencillo y rápido de protección de los derechos, de acuerdo con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 2.3) y la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 25.1)<sup>5</sup>.

Por su finalidad, la tutela complementa el sistema integral de control de constitucionalidad de Colombia, ampliando los mecanismos de control material<sup>6</sup>. A las formas de revisión de las disposiciones legislativas y administrativas, se unen las formas de control de las actuaciones materiales de la administración. El *habeas corpus*, que ahora tiene *status* de derecho constitucional fundamental,



1. Hubo algunas excepciones: la constitucionalización del fuero militar (artículo 221 CN) y la prohibición a las fuerzas militares de investigar y juzgar civiles en todo tiempo (artículo 213 CN).

2. Véase infra nota 9.

3. Para el expresidente de la Corte Suprema de Justicia, Pablo Cáceres (*El Tiempo*, 30 de diciembre de 1991, p. 9A) y el presidente del Consejo de Estado, Alvaro Lecompte Luna (*El Espectador*, 9 de febrero de 1992, p. 5A), la tutela es una "institución foránea".

4. La tutela en sus distintas versiones ha sido incorporada a las legislaciones latinoamericanas, así: El Salvador (1886), Cuba (1900); Panamá (1946), Costa Rica (1949), Guatemala (1956), Venezuela (1961), Perú (1982) y Uruguay (1988), entre otros países.

5. Estos tratados fueron incorporados a la legislación interna por las leyes 74 de 1968 y 16 de 1972, y entraron en vigor para Colombia en marzo de 1976 y julio de 1978, respectivamente.

6. Cfr. Manuel Gaona Cruz, *Control y Reforma de la Constitución en Colombia*, Tomo II, Ministerio de Justicia - Superintendencia de Notariado y Registro, Bogotá, 1988, p. 48 y ss.

y la acción de tutela, hacen parte de estos últimos. El *habeas corpus* opera frente a los procedimientos del Estado que restringen ilegalmente la libertad de los ciudadanos, es decir, en contra de las detenciones que no cumplen con los requisitos constitucionales (artículo 28 CN). La tutela tiene un mayor ámbito de acción puesto que ampara, con excepción del derecho a la libertad, la totalidad de los derechos fundamentales.

Por su estructura, la tutela es una medida cautelar, porque protege de manera ágil el derecho amenazado o violado. Siendo la tutela un mecanismo de control constitucional de índole cautelar, tiene como antecedentes inmediatos en la legislación vigente la excepción de inconstitucionalidad, la suspensión provisional del derecho administrativo y el *habeas corpus*<sup>7</sup>.

### Tutela y separación de poderes

En el Estado democrático, la separación de los poderes públicos es el instrumento básico de protección de los derechos. A través de él se contrarrestan las facultades excesivas del "monarca", que están en el origen del abuso del poder. La crisis del Estado colombiano, y con ella la de los derechos, han tenido históricamente como una de sus causas fundamentales, el exceso de poderes del ejecutivo. La Constituyente redujo el presidencialismo reservando para el Congreso las atribuciones que le son propias y otorgándole una mayor capacidad de control político de la administración<sup>8</sup>. Sin embargo, al mismo tiempo creó una nueva forma de presidencialismo, permitiéndole al ejecutivo participar en la elección de los miembros de los más altos organismos judiciales, e intervenir en la realización de las investigaciones penales<sup>9</sup>. De esta manera, la independencia de la rama judicial queda en entredicho y restringido el control que podría ejercer sobre la administración.

En contraposición a esta tendencia, la consagración de la acción de tutela restituye a los jueces en su función de censores del poder que abusa, de defensores de los ciudadanos. En tales circunstancias la tutela podría convertirse en un baluarte de contención del ejercicio arbitrario del poder<sup>10</sup>. Los jueces deben tener conciencia de que obran sobre todo como garantes de los derechos. La democratización de la vida política pasa por el fortalecimiento de la rama judicial. A pesar de las deficiencias que están aún por superarse, el juez debe ser restituido en la investidura que le corresponde, de tal manera que frente a las autoridades administrativas, los miembros de la

7. Gustavo Gallón Giraldo, "La tutela: consideraciones en torno a su reglamentación", Comisión Andina de Juristas Seccional Colombiana, mimeo, Bogotá, 1991.

8. La concesión de facultades extraordinarias al ejecutivo exige ahora el cumplimiento de mayores requisitos, y no puede otorgarse para expedir códigos, entre otras limitaciones (Art. 150 No. 9 CN); aun durante los estados de excepción es inadmisible la confusión de atribuciones de las ramas del poder público (Art. 214 n3 CN). El Congreso tiene también facultades de control político del ejecutivo (artículos 114 y 135 CN), que se especializan y ejercen una función de garantía de los derechos durante los estados de excepción (artículos 212, 213 y 214 CN).

9. Según lo dispone la Constitución, el Presidente de la República interviene en la elección de los magistrados de la Corte Constitucional (artículos 239 y 22 transitorio CN), y del Consejo Superior de la Judicatura (artículos 254 y 25 transitorio CN); del Fiscal General de la Nación (artículo 249 CN), del Procurador General de la Nación (artículo 276 CN) y del Defensor del Pueblo (artículos 281 y 37 transitorio CN). Por otra parte, de acuerdo con los Estatutos para la Defensa de la Justicia y de la Democracia, prorrogados por la Constitución (artículo 8 transitorio) y convertidos en legislación permanente por la Comisión Especial, el ejecutivo, a través de la Policía Judicial y la Dirección Nacional de Instrucción Criminal, practica pruebas y puede orientar el rumbo de procesos penales, en el ámbito de la jurisdicción especial de orden público.

10. Los poderes que tendría la rama judicial a través de la tutela podrían debilitarse debido a que todos sus fallos puedan ser revisados por la Corte Constitucional, instancia en la que tiene incidencia el ejecutivo.

Fuerza Pública y los particulares, represente el imperio de la Constitución.

La interposición de un buen número de acciones de tutela, que antes que todo significa un voto de confianza en el sistema judicial y una mayor demanda de actuación del servicio público de administración de justicia, ha conducido a plantear esta falsa disyuntiva: restricción de la tutela o congestión judicial\*. Sin embargo existe otra alternativa con la cual es posible dar respuesta a la necesidad de amparar los derechos de los ciudadanos sin agravar los traumas de la justicia. En este sentido, deben ponerse en práctica mecanismos eficaces de descongestión que no desconozcan los principios rectores de la administración de justicia. Ello obliga a que se destine a la rama judicial los recursos que dicho programa implique. La actual tendencia a reducir el gasto público no puede desarrollarse al pie de la letra cuando se trata de lograr el funcionamiento mínimo de los juzgados, la seguridad de los jueces, y, con ellos, el respeto de los derechos. Por el contrario, y a pesar de su carácter subsidiario, la tutela puede evitar que numerosos conflictos entren en el circuito de los procesos ordinarios y que los abusos comunes de las autoridades se conviertan en injusticias irreparables. La indefinición de las controversias judiciales debida a la lentitud de los procedimientos, y el desamparo en que se encuentra el ciudadano común ante la actuación irregular de las autoridades, conducen al descrédito de la justicia. Además, esas pequeñas disputas cotidianas resueltas por las vías de hecho, al acumularse, contribuyen de manera significativa a generar violencia.

### La tutela respecto de decisiones judiciales

Uno de los rasgos avanzados de la reglamentación de la tutela es la posibilidad de ser interpuesta cuando la



Ilustración de Mauricio Suárez Acosta

violación de un derecho tiene como causa una providencia judicial definitiva. Son frecuentes en todas las latitudes las fallas de los jueces que causan la violación de los derechos constitucionales<sup>11</sup>, y en una democracia el error judicial no puede adquirir carácter definitivo. Sin embargo, las posibilidades de resolver controversias traicionando el derecho se acentúan en tradiciones jurídicas como la nuestra en las cuales lo formal se antepone a lo sustancial. Tanto los jueces que están en la base del sistema judicial, como los altos tribunales —es el caso de la rigidez del recurso de casación ante la

\* El gobierno nacional por intermedio del decreto 306 de febrero de 1992 reglamentó la tutela respecto de los derechos tutelables y su carácter subsidiario.

11. Este hecho ha sido reconocido para el caso de Colombia por el ministro de Gobierno, Humberto de la Calle Lombana: "Existen fallos gravemente violatorios de los derechos ciudadanos y ante esa realidad, no podemos doblegarnos a ultranza ante la cosa juzgada". (*El Tiempo*, 23 de enero de 1992, p. 3 A).

Corte Suprema de Justicia— incurren con reiteración en un formalismo excesivo.

No obstante, el control de constitucionalidad de sus decisiones que ejercería sobre si misma la rama judicial, está a punto de perecer. Se sabe ya de la existencia en la Corte Constitucional, instancia que decidirá de manera definitiva sobre las acciones interpuestas, de una tendencia mayoritaria en su contra<sup>12</sup>. El gobierno, a su vez, anuncia un proyecto de ley que niega la tutela para decisiones judiciales<sup>13</sup>. Desde cuando la Comisión Especial asumió su estudio, se ha dicho que la tutela respecto de decisiones judiciales conduce a la dilación de los procesos y a la impunidad. Se afirma que al dejar sin vigencia fallos definitivos, se desconoce el principio de la cosa juzgada, dando lugar a un clima de incertidumbre en la administración de justicia. No obstante, el trámite de una acción de tutela, incluyendo su revisión ante la Corte Constitucional, tiene como término máximo cuatro meses, período que no es excesivo en el contexto de un sistema judicial en el cual los procesos tardan varios años en resolverse. Tampoco contribuiría a generar impunidad, puesto que en el caso de hallarse fundada en asuntos penales, lo sería en razón de la violación del debido proceso, circunstancia incompatible con una sentencia condenatoria legal. Por otra parte, el principio de cosa juzgada, que no tiene rango constitucional, no puede anteponerse a la protección de los derechos, que ostentan claramente jerarquía supralegal. Esta confusión de valores jurídicos llevaría a que lo formal prime sobre lo sustancial, configurándose una nueva recaída en el formalismo jurídico que tanto daño le ha hecho a nuestras instituciones políticas.

Por el contrario, es necesario restar espacio a la influencia de un santanderismo mal entendido<sup>14</sup>. La intención de la República de someter la vida social a la legalidad, como camino de modernidad

indicado por la Revolución Francesa, se trastocó en el culto de la norma en sí misma. La Ley pierde así su carácter instrumental, la capacidad de ser garantía de la integridad y el bienestar de los individuos respecto de la actuación del Estado y sus conciudadanos. El derecho se convierte en fin de sí mismo, desplazando la justicia y la convivencia como sus objetos originarios<sup>15</sup>.

La acción de tutela ofrece precisamente una vía de encuentro, desde luego insuficiente<sup>16</sup>, entre el derecho y la reali-

12. Se comenta en los círculos legales que de los siete magistrados de la Corte Constitucional, tres estarían a favor de la tutela contra decisiones judiciales y cuatro estarían en contra.

13. A este cambio de orientación en la política gubernamental, antes de defensa a todo trance, ha contribuido la oposición realizada por la Corte Suprema de Justicia, por boca de su entonces presidente Pablo Cáceres, y del Consejo de Estado. Ambos tribunales, en uso de la excepción de inconstitucionalidad, se han negado a dar trámite a acciones de tutela que pretendían contradecir decisiones judiciales.

14. Respondiendo a la necesidad de reducir esta característica nociva del derecho colombiano, la Constituyente consagró la prevalencia del derecho sustancial como principio rector de la administración de justicia (Art. 228 CN). El exdelegatario Jesús Pérez González-Rubio, en su calidad de ponente, propuso a la Comisión Especial se tuviera la prevalencia del derecho sustancial como derecho fundamental amparable por la tutela.

15. Lo que afirma Diego García-Sayán para el Perú ilustra también la circunstancia colombiana: "Los profesionales del Derecho han tenido en el Perú ya desde la Colonia una presencia gravitante y tal vez excesiva en los asuntos públicos —como ninguna profesión la ha tenido. El Perú ha sido desde siglos atrás una nación de códigos y letrados, tradición que sólo en décadas recientes ha perdido vigencia, justamente cuando el Estado y el ordenamiento jurídico por él creado fueron haciendo ostensible su dificultad para dar respuesta a los crecientes requerimientos de la sociedad. Recae sobre los profesionales del Derecho al imperativo moral de revertir aquella tendencia histórica, devolviéndole al Perú la posibilidad de proyectarse hacia el mañana con paz, justicia social y desarrollo". En: Samuel Abad Yupanqui, *Resoluciones judiciales y casos sobre Habeas Corpus y Amparo*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1988, p. 16.

16. Inicialmente, la acción de tutela fue presentada como el recurso judicial que conducía al



Ilustración de Mauricio Suárez Acosta

dad social, respondiendo a la necesidad de contener el desconocimiento de las libertades. Su naturaleza ágil e informal, de medida cautelar de protección de derechos constitucionales, rompe con la lentitud y el rigor excesivos de los procedimientos existentes\*. Pero básicamente, en cuanto nueva forma de control constitucional, sirve a la protección de los derechos, tan necesitados de garantías en medio de la actual situación de violación generalizada. No existía un instrumento rápido que como la tutela contuviera la restricción arbitraria de la totalidad de los derechos fundamentales, que comprenden los derechos civiles y políticos, y el derecho al trabajo y de constituir sindicatos<sup>17</sup>.

pleno respeto de los derechos humanos. Es claro que la vigencia de los derechos depende de factores cuya dinámica está lejos del alcance de un procedimiento ante los jueces.

\* Con todo, el decreto ley reglamentario de la tutela contiene normas que contradicen su estructura fundamental. Su celeridad no termina con la primera instancia. Sin embargo, los artículos 32 y 33 del Decreto 2591/91 contemplan un término de veinte días para el trámite de su impugnación y hasta de tres meses para su revisión ante la Corte Constitucional. Además, la obligación de especificar en la solicitud de tutela el derecho violado o amenazado (D 2591/91, artículo 14), contradice su informalidad y puede obstaculizar su ejercicio a personas de escasos conocimientos legales. Ajustar los hechos a las normas es tarea que en estos casos pueden realizar los jueces. Un fallo reciente de la Corte Suprema de Justicia contempla como requisitos de la demanda la identificación del funcionario en contra del cual se dirige y la demostración del interés jurídico concreto del solicitante, y entiende que el término de diez días fijado en la Constitución para su resolución, sólo puede contarse a partir del momento en que el juez tenga en su poder todas las pruebas pertinentes (*El Tiempo*, 24 de enero de 1992, p. 15 B). Así también, la ANDI presentó una propuesta a la Comisión Especial en el sentido de reducir la informalidad de la tutela. Ello desconoce las circunstancias en que ocurren las violaciones de los derechos, vincula a la tutela conceptos jurídicos que no le son propios, y apuesta por el aplazamiento indefinido de su decisión. Si se desconoce su naturaleza la tutela puede convertirse en otro recurso judicial inoperante.

17. La tutela ampara los derechos que la Constitución señala expresamente como fundamenta-

La decisión de restringir la tutela respecto de fallos judiciales se ha aprovechado de la reciente algarabía alrededor de un supuesto "desbordamiento alarmante" para justificarse. Desde cuando entró en vigencia el 9 de noviembre de 1991 y hasta el 24 de enero se interpusieron en la nación 122 demandas; de ellas fueron falladas favorablemente 20, que equivalen al 16.2% del total<sup>18</sup>; entre los fallos "alarmantes" no se encuentra ninguno en contra de decisiones judiciales. En consecuencia, ¿en qué consiste el exceso? En un país en que es cotidiana la arbitrariedad, no sólo es lógico sino también deseable y necesario que con frecuencia se haga uso de la tutela. Ni impedir transitoriamente el cumplimiento de una decisión de reubicación de vendedores ambulantes, ni la aplicación inadecuada del principio de subsidiariedad de la tutela y del fuero para declarar de que gozan los altos funcionarios, amenazan con destruir la democracia<sup>19</sup>.

### ¿Qué hacer con la tutela?

Los primeros fallos de tutela, algunos distantes de su reglamentación, dieron lugar a una férrea oposición a la figura, cuando no había operado el control de segunda instancia, y menos aún la revisión de la Corte Constitucional. Los alcances y las restricciones de su ejercicio, que deben operar efectivamente para evitar se busque dirimir la generalidad de los conflictos por esta vía, están enunciados de una manera adecuada en la norma que la rige. Puesto que no se trata de inconvenientes generados por la norma sino por su aplicación, este no es un impasse que deba solucionarse a través de la restricción de la tutela. Lo procedente es la divulgación, especialmente entre los jueces, de criterios que orienten las decisiones. Ha sido notoria la ausencia de una campaña pedagógica del gobier-



Ilustración de Mauricio Suárez Acosta

no acerca de esta institución, y en general sobre la nueva Constitución. La tutela ha puesto en manos de los ciudadanos

les (Decreto 2591 de 1991, artículo 2). Dentro de tal denominación están los contemplados en el título II, Capítulo 1, artículos 1 al 41 CN. También podrían tenerse como tales "los derechos fundamentales de los niños", artículo 44 CN. Además, el grupo de los derechos tutelables puede ser ampliado por decisión de la Corte Constitucional.

18. *El Espectador*, 28 de enero de 1992, p. 5 A.

19. Dos fueron los fallos que en especial dieron origen a la controversia: el primero, aquel que favoreció a algunos vendedores ambulantes de Ibagué, permitiéndoles regresar a su antiguo lugar de trabajo, y un segundo que ordenaba la restitución a su cargo de un agente de policía, y citaba al Comandante General de la Policía Nacional a un juzgado a declarar.

20. Iván Orozco Abad, "Población civil: en medio de la balacera", en *Cien Días vistos por Cinep*, Volumen 4, Nº 16, octubre-diciembre de 1991, p. 21.

un potente instrumento de control del Estado. Mas esa participación de la sociedad civil en la construcción de la democracia puede frustrarse si no se conocen sus verdaderas posibilidades y limitaciones.

Por otra parte, es necesario preservar la tutela del desprestigio. En nada contribuye al desarrollo de esta institución la actitud de los medios de comunicación<sup>20</sup>, que haciendo suya la crítica radical han optado por su descalificación. Tampoco la ponderación ha sido la característica de quienes la desaprueban<sup>21</sup>. La exaltación en que se ha desarrollado el debate denota una reacción instintiva ante la posibilidad de que en algunas circunstancias el Estado deba ceder ante las pretensiones de los ciudadanos<sup>22</sup>. ¿Es éste un paradójico temor a la protección efectiva de los derechos? ¿Es el miedo al ejercicio de las libertades? Frente al reto de la aplicación de la nueva Constitución<sup>23</sup>, algunos sectores de la opinión pública y del Estado optan por la seguridad de que se modifique todo sin que cambie nada, de congratularse por el bello texto de la Constitución pero evitando que se aplique. Ante otro de los síntomas de la contrarreforma es preciso optar por los riesgos de la democracia, es decir, por la participación y la aplicación

del derecho como instrumento de cambio social.

Dentro de las tareas por construir la democracia en Colombia, está hoy la de desarrollar los elementos que nos ofrece la nueva Constitución. Así como lo ha sido el *habeas corpus*, la tutela, con un más amplio campo de acción, puede convertirse en una efectiva garantía de los derechos humanos. A través de ella, la rama jurisdiccional y los ciudadanos concurren a proteger los derechos. No la disolución de sus rasgos avanzados, sino la pedagogía de la Constitución, es el camino más adecuado para su desarrollo. La acción de tutela representa en la actualidad un paso más en la lucha por el derecho y por el fortalecimiento de nuestra débil cultura democrática.●

21. Para el anterior presidente de la Corte Suprema de Justicia, Pablo Cáceres, la tutela "estorba" y "salvo el desorden que introdujo la tutela, todo está bien" (*El Tiempo*, 30 de diciembre de 1991, p. 9 A).

22. Víctor Guerrero Apráez, "Huracán sobre la tutela", en *Caja de herramientas*, N° 12, Bogotá, enero de 1992, pp. 1 y 4.

23. Según el constitucionalista Jaime Vidal Perdomo, "la acción de tutela se ha convertido en uno de los temas más importantes de la aplicación de la nueva Constitución" (*El Espectador*, 27 de enero de 1992, p. 3 A).

## Suscríbase Revista Foro

Un año: \$6.000

Dos años: \$12.000

Informes y Suscripciones

Carrera 3A N° 26-52 Teléfonos 2840582 - 2433464  
Bogotá - Colombia



**Manuel José Cepeda E.**  
**Consejero Presidencial para**  
**Asuntos Constitucionales**

# La polémica sobre la Acción de Tutela

Manuel José Cepeda E.

Para fortuna de los ciudadanos y gracias al debate público, la acción de tutela nació preservada de languidecer hasta morir en un mundo de párrafos, incisos y numerales, en un voluminoso código. Sin embargo, el debate no ha contribuido a aclarar cuáles son los alcances reales de la acción de tutela ni qué está en juego.

¿Cuáles son los alcances jurídicos de la acción de tutela? Ni más ni menos de lo que dice el artículo 86 de la Constitución. No es un derecho de amparo, como su primo venezolano o mexicano que se expresa a través de diversos procedimientos, sino una acción específicamente encaminada a lograr la aplicación directa, sin intermediación de ley, de los derechos protegidos en la Constitución como fundamentales. Es una acción autónoma, más no paralela, puesto que sólo opera cuando el afectado no disponga de un medio de defensa judicial alternativo. Tiene un carácter cautelar, puesto que procede cuando el derecho sólo está amenazado o cuando aún existiendo algún medio de defensa judicial alternativo es necesario evitar un perjuicio irremediable, pero sería equivocado reducirla a una simple medida preventiva y provisional, puesto que se tramita mediante un procedimiento que culmina en un fallo, y

además, es posible utilizarla contra violaciones concretas a los derechos. Dentro de ese espíritu fue desarrollada legalmente la acción de tutela.

Más allá de sus alcances jurídicos, la acción de tutela implica un cambio en la relación entre la Constitución y el hombre de la calle. A través de la tutela, la Constitución baja de las alturas en que el formalismo kelseniano la había colocado para convertirse en un instrumento del ciudadano para combatir la arbitrariedad y promover sus intereses por las vías institucionales. La Constitución aspira a dejar de ser documento de juristas para transformarse en consejera del ciudadano.

## La tutela: puente entre la justicia y el ciudadano

La tutela también modifica las relaciones de las personas con la justicia. De una administración inaccesible para la persona común, pasamos a una justicia a la cual se puede acudir sin intermediarios, ni trabas, ni autenticaciones, ni honorarios. La tutela es un puente entre el ciudadano y la justicia.

Y, además, así entendida, la tutela también es un puente del pasado al futuro. De las arbitrariedades impunes a una esperanza de justicia. De los atropellos irremediables a una expectativa de respuesta de un tercero imparcial. De la indefensión ante el poder al ciudadano poderoso. De la vieja legalidad al nuevo orden constitucional.

Por eso es entendible que las personas hayan acudido a la tutela para "desfacer entuertos", cualquiera que fuera su naturaleza. Al ser el camino a la Constitución, el puente con la justicia y una puerta hacia el futuro, nadie debe sorprenderse de que se recurra con frecuencia a la tutela.

Lo que si es sorprendente, es el giro que tomó el debate. Refleja un deseo de convertir a los derechos en meras ilusiones, para quitarles su naturaleza de verdaderos poderes en cabeza de cada individuo. Refleja un temor a que la Constitución se cumpla, lo cual es inaceptable en un Estado de Derecho. Y lo que es más grave, refleja una desconfianza en la democracia: en que haya ciudadanos con derechos, no súbditos indefensos; en que los conflictos fundamentales sean resueltos por un juez, no por el que tiene más poder; en que las minorías tengan un instrumento para proteger su espacio, no barreras fijadas por la mayoría para ahogar su desarrollo; en que se contenga la arbitrariedad, así sea al precio de algunos excesos cuyo impacto es menor al de la arbitrariedad impune.

### Existía un vacío por llenar

Los excesos con la acción de tutela, no ameritan criticar la institución sino censurar a los excesivos. Y en todo caso, no se puede decir que la avalancha de tutelas es uno de los excesos. Por el contrario, es una muestra de que existía un vacío que llenar. Es un indicador de lo grande que era el mal de la abusitis que la tutela pretende aliviar. Es un campanazo de alarma, pero para todos aquellos que erróneamente consideraban que en Colombia existían suficientes y adecuados mecanismos para proteger los derechos.

Sin duda, puede presentarse un problema de congestión en los despachos judiciales. Haber atribuido competencia a todos los jueces del país para decidir tutelas, es ya una manera de solucionar este problema. Permitir que la Corte Constitucional escoja discrecionalmente qué fallos de tutela va a revisar, también es una respuesta anticipada a ese problema. La misma creación de una Corte Constitucional lo es, porque implica restarle una carga, a la Corte Suprema de Justicia. Hacia el futuro es preciso atacar los cuellos de botella, que están en los altos tribunales, a los cuales llegan las apelaciones contra las tutelas decididas en primera instancia. Pero la solución de fondo no es acabar con la tutela o restringirla en sus alcances, sino poner en práctica una política general de descongestión de despachos judiciales, que ataque también la congestión en lo penal, lo civil, lo laboral y lo contencioso administrativo. Los decretos de descongestión dictados con el concurso de la Comisión Especial Legislativa son un primer paso en ese empeño.

¿Cuál es entonces el balance? Depende del que lo haga. Para un partidario de la Constitución de 1886 se puede estar minando la autoridad. Para un partidario de la Constitución de 1991 se está construyendo legitimidad en el ejercicio de la autoridad. Para quienes habían estado acostumbrados a ganar en el libre juego del mercado del poder, la tutela es una barrera engorrosa e indeseable. Para los perdedores en ese juego, la tutela es una oportunidad de invocar razones en defensa de sus intereses, razones cuya fuerza pretende ser mayor que la fuerza del poder, por estar sustentada en lo que dice la Constitución.

Allí reside, en últimas, el fondo de la controversia. Cada vez que el derecho busca ganar espacio frente al poder, se produce cierta conmoción. Cada vez que los valores de una Constitución tratan de transformar la realidad, se genera un sacudón. Cada vez que se transfiere poder al ciudadano común, se despierta una reacción. ¿No se trataba de eso, cuando el pueblo pedia un revolcón?●

Víctor Guerrero Apráez  
Abogado, asesor de la campaña Viva la Ciudadanía.

# La expropiación por vía administrativa en el vórtice neoliberal

Víctor Guerrero Apráez

**L**os textos constitucionales son como las páginas de nocturnos cielos estrellados. Grandes explosiones cósmicas sólo dejan como rastro suyo en la bóveda celeste un tenue brillo parpadeante. De manera análoga, el estruendo de las batallas y los intensos combates entre clases y sectores sociales se disuelve en el

firmamento constitucional a modo de escorzos discursivos y singulares enunciados. Los avatares que el tema de la propiedad y los modos de su extinción han experimentado en la abigarrada historia constitucional colombiana, denotan con extrema precisión la vasta hondura del desgarrador conflicto que continúa oponiendo, con tanta urgencia como ayer, a propietarios urbanos y rurales de una parte, y a los desposeídos de la tierra. Y de esa historia en la que se suman heroismos y maniobras, tomas de conciencia y



retrocesos, se trasunta en los párrafos del Texto Mayor la huella fresca de su urgencia. Como la base invisible del iceberg social que emergiera en una breve punta hecha de asépticas oraciones gramaticales. La consagración en la Carta Política del 91 de un mecanismo expropiatorio de naturaleza exclusivamente administrativa, volvió a sacudir el polvo aún no aposentado de una memoria asediada por las seducciones de la amnesia. Las encendidas reacciones despertadas, las pretensiones contrarreformistas desembozadamente surgidas sobre esta materia y el proyecto gubernamental de desarrollo legal del artículo 58 presentando ante el Congreso, ameritan considerar la pluralidad de tendencias puestas en movimiento alrededor suyo. Fiel cri-  
sol del momento político por el que atravesia un país pasajeramente aglutinado en torno a la Asamblea Nacional Constituyente y que luego de ese interregno de privilegiada consensualidad, se enfrenta de nuevo con las múltiples fuerzas disipativas de siempre —paramilitarismo, guerrilla, narcoamapolismo—, que desnudan la precariedad de su Estado y la incipiente organizativa de su sociedad civil. En un paisaje donde ciertos postulados constitucionales decididamente democratizantes, aparecen como los pontazgos para hacer frente a los profundos deterioros sociales ocasionados por la internacionalización económica y las políticas de privatización.

### La sacrosanta propiedad privada y la excepcional expropiación. De 1886 a la reforma constitucional de 1936

Las Constituciones anteriores al triunfo de la Regeneración contemplaron la figura de la expropiación, cuando ella fuera necesaria para el bienestar de la comunidad. Bajo su vigencia se adelantó la única quizá exitosa modi-

ficación de la estructura de la propiedad inmueble en Colombia: la desamortización de bienes de manos muertas llevada a cabo por Tomás Cipriano de Mosquera. Inmensas propiedades eclesiásticas ingresaron al comercio jurídico y fueron adquiridas en su mayor parte por las élites comerciales de la época.

La Carta de 1886 condensó con espíritu reactivo los principios individualistas del liberalismo decimonónico y en sus artículos 31 y 32 estatuyó las líneas mayores de una concepción absolutista de la propiedad que habría de ponder doctrinalmente de manera indiscutida durante medio siglo sobre los tratamientos legales proporcionados al tema, y de manera subterránea pero no menos efectiva, hasta nuestros días. Se admitió la posibilidad de su enajenación forzosa o expropiación dentro de un claro contexto de excepcionalidad y como medida subsidiaria, siempre que se diera una indemnización no sólo previa sino también plena. Y que se llevara a cabo mediante una *sentencia judicial*<sup>1</sup>. La expropiación fue entonces, el traslado de propiedad de un titular particular a uno público, sin que el primero pudiese verse disminuido patrimonialmente. De igual manera, contempló la eventualidad de que se presentaren conflictos entre el interés público y el privado, cuando se diese aplicación a una ley expedida por motivos de utilidad pública, disponiendo que el primero prevaleciera sobre el segundo. Una formulación hecha en rigurosa consonancia con las doctrinas jusnaturalistas de filiación tomista y tributarias de la tradición teológica española, que infundieron el pensamiento constitucional de los constituyentes del 86, como correlato morigerador y abstracto de su devoción por el autoritarismo presidencialista.

*La Carta de 1886 condensó con espíritu reactivo los principios individualistas del liberalismo decimonónico y en sus artículos 31 y 32 estatuyó las líneas mayores de una concepción absolutista de la propiedad que habría de ponder doctrinalmente de manera indiscutida durante medio siglo sobre los tratamientos legales proporcionados al tema, y de manera subterránea pero no menos efectiva, hasta nuestros días.*

1. Hugo Palacios Mejía. *La economía en el derecho constitucional colombiano*. P. 199. ANIF. Bogotá, 1975.

Durante el quinquenio de Rafael Reyes el sistema de la expropiación sufrió algunas variaciones concretadas en la Reforma Constitucional de 1905. Se introdujo de manera aislada la figura de la compensación total o parcial para el caso de apertura y construcción de vías. La figura no sería objeto sin embargo de ninguna aplicación práctica. Por el contrario, la más dadivosa política de entrega de predios al capital extranjero se puso en práctica, al punto que 60.000 hectáreas pasaron al control de la United Fruit Company<sup>2</sup>.

Se mantuvo intacta la naturaleza previa de la indemnización, al igual que su culminación mediante sentencia judicial.

La célebre Reforma Constitucional de 1910 por su parte retornó de manera casi exacta al texto formulado en 1886, y eliminó con presteza la abertura introducida cinco años atrás con la figura de la compensación total o parcial.

### Los vientos socializadores de 1936

Cuando el texto constitucional iba a cumplir sus primeros cincuenta años de reinado casi absoluto, el partido liberal decidió, como modo de festejar tan magna fecha y su propio acceso al poder apenas un quinquenio antes, imprimirle su propia impronta ideológica. Para poner fin a la mezcla de exilio político y ayuno gramatical que había soportado desde el aplastante triunfo regenerador de La Humareda. Y fundamentalmente, para responder estratégicamente a las múltiples reivindicaciones sociales exigidas por importantes movilizaciones desencadenadas al amparo de la "Revolución en marcha". Las inflexiones verbales del articulado constitucional resultaban el lugar adecuado para encauzar la agitación de los nuevos protagonistas sociales de entonces. El tema de la propiedad de la tierra y los medios de

extinguir su titularidad para efectuar su redistribución, fueron el mascarón de proa del reformismo liberal. Los cimientos sobre los que se levantaba el templo erigido para el culto de la propiedad privada —artículos 31 y 32 de la Constitución—, fueron removidos. Ella, la propiedad, sobre la que la Carta del 86 no proporcionaba definición alguna, pues se concebía como una noción sagrada inscrita en el mismo corazón de las personas, se definió con la archifamosa fórmula de "es una función social que impone obligaciones". Tanto el gobierno como los parlamentarios liberales habían buscado los más dúctiles argumentos para hacer plausible la fórmula innovadora. Invocaron en su exposición de motivos la doctrina social de la Iglesia, apelando a citas de León XIII y Pio XI, extraídas de sus encíclicas *Rerum Novarum* y *Quadragesimo Anno*<sup>3</sup>. La supuesta arrogancia heterodoxa con que se entraba a saco en su *sancta sanctorum*, exasperó el ánimo de los ideólogos conservadores. Asombra aún el calibre de las expresiones utilizadas por dirigentes como Laureano Gómez, Augusto Ramírez Moreno y Silvio Villegas en contra de la reforma liberal. "Los egregios y limpios caracteres jurídicos" de la Carta del 86, "esa prodigiosa síntesis de la sabiduría política de mil generaciones, por cuyas cláusulas imperiales corre la mejor experiencia de la humanidad" serían "pasto de la gula comunista y objeto de una constitución soviétizante". "El divino derecho de la propiedad" se veía "suprimido entre nosotros" a causa de "esa infamia conocida con el nombre de constitución"<sup>4</sup>. El sabor apocalíptico e



2. Julio César Quintero, *¿Qué pasó con la tierra prometida?* p. 39. CINEP. Bogotá, 1988.

3. Magdala Velásquez y Alvaro Tirado Mejía. *Reforma Constitucional de 1936*, p. 34. Colección Cámara de Representantes.

4. Varios Autores. *La Constitución de 1886 y las reformas proyectadas por la república liberal*. —passim—. Editorial Centro. 1936.

incendiario empleado en contra de dos nuevos párrafos constitucionales enseña sin duda muchas cosas. Entre ellas, la incommensurable susceptibilidad de las élites y clases dominantes colombianas ante la menor insinuación, incluso en un nivel puramente formal y potencial, de un cambio en el tratamiento de los procedimientos y convenciones del *status quo*. Y de los varios caminos de soterrada oposición para hacer inocuos los avances constitucionales.

La reforma de la primera administración López Pumarejo, aparte de la fórmula citada, incorporó otras dos novedades. Agregó como motivo adicional para expropiar, aparte de la utilidad pública, el término de "interés social" y previó además un procedimiento expropiatorio excepcional sin indemnización, cuando "por razones de equidad" así lo definiera una ley del Congreso que requería ser aprobada por la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara. Se configuró de esta manera un por lo menos adecuado marco constitucional que posibilitaba la implementación de una efectiva reforma agraria. La Constitución mexicana de 1917, —fuente doctrinaria de la que libraron los ideólogos del año 36, junto con la Constitución española de 1931 y la de Weimar de 1919—, había operabilizado la nacionalización de los campos petrolíferos durante el gobierno de Lázaro Cárdenas. Eran antecedentes positivos. Pero el nuevo artículo 32 no habría de materializarse, como más adelante se reseña.

#### El estatuto constitucional y legal de la expropiación hasta 1991

Del texto alumbrado en tan traumático co parte quedó configurado un sistema expropiatorio que puede dividirse en dos grandes clases. Una expropiación común y una expropiación por causa de guerra. La expropiación común requiere de una ley expedida por el Congreso,

cuyos motivos definidos por el mismo órgano legislador pueden ser la utilidad pública, el interés social y la equidad. Términos todos ellos que aluden en general a la idea de que resulte favorecido con la privación de propiedad un número mayor que el de aquel o aquellos para quienes se extingue su derecho propietarial, según los términos en que la jurisprudencia lo ha entendido. Y se requiere de manera imprescindible que el traslado de propiedad se efectúe finalmente mediante sentencia, proferida por autoridad judicial ordinaria civil o de lo contencioso administrativo. Se trata de un procedimiento prolongado y dispendioso para cuya operancia se precisa del concurso consecutivo de las tres ramas del poder público. El Congreso, quien expide la ley general de expropiación estableciendo los motivos: el Ejecutivo, que interviene a través del establecimiento público —INCORA, Instituto de Crédito Territorial (INURBE actualmente), BCH, Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", etc.— encargado de adelantar la operación material sobre los bienes objeto de la expropiación; y el Judicial, a través del juzgado o tribunal que dicta la sentencia correspondiente de extinción forzosa del dominio y verifica que el dueño quede indemne. La intervención de las ramas legislativa y judicial tiene rango constitucional, en tanto que la etapa administrativa corresponde a una exigencia impuesta por los desarrollos legales. En ella pueden controvertirse a través de los recursos propios de la vía gubernativa y ante los tribunales administrativos o el Consejo de Estado, las decisiones que la administración toma en desarrollo material del trámite expropiatorio.

Debe señalarse además que la expropiación siempre ha sido procedente en nuestro Derecho Público tanto sobre bienes inmuebles como sobre bienes muebles —títulos valores, acciones, y en general toda clase de objetos



transportables— e incluso, sobre bienes no tangibles o “meros derechos”. Ello se deduce de manera inequívoca de los textos constitucionales provenientes desde 1886, ninguno de los cuales establece restricción alguna sobre los bienes susceptibles de expropiarse. Y del muy particular tratamiento legal que el Código Civil, inspirado tanto en su esencia como en su literalidad del Código Civil chileno redactado por don Andrés Bello, proporciona a los bienes incorporales o intangibles —como patentes, propiedad intelectual—, el asimilarlos a los bienes muebles e inmuebles<sup>5</sup>. Por su parte, esta clase de expropiación común puede ser de dos tipos: con indemnización o sin ella.

La expropiación sin indemnización introducida en el 36, que requiere de una ley aprobada por mayoría calificada en el Congreso, no ha sido en verdad empleada en el país. Tanto por falta de voluntad política como por la dificultad de lograr la mayoría requerida en tan espinoso asunto.

El tema de la indemnización por su parte, que ha gravitado casi sacramentalmente en todos los debates sobre el tema, ha experimentado variaciones jurisprudenciales de importancia en su valoración. Inicialmente se concibió únicamente como previa y total. Es decir, en dinero y atendiendo los múltiples factores que inciden en el valor patrimonial de un bien. La absoluta indemnidad patrimonial del propietario fue siempre un axioma intocable. Lenta y dificultosamente la Corte Suprema admitió la constitucionalidad de indemnizaciones determinadas en abstracto, el pago de las mismas en especie, ya mediante bonos de valor nominal redimibles tiempo después u otros documentos de crédito, y la estimación pecuniaria del bien con referencia al avalúo catastral.

Por último, la expropiación por causa de guerra opera en tratándose de una agresión exterior. Admite la expropia-



ción con indemnización posterior, pudiendo hacerlo cualquier autoridad, no solamente la judicial, y sólo se aplica a los bienes muebles, pudiendo ocuparse temporalmente los inmuebles<sup>6</sup>. El sistema constitucional no admite la expedición de leyes de expropiación por parte del Ejecutivo bajo estado de legislación excepcional, pues es atributo exclusivo del órgano legislativo esta facultad, que no puede arrogarse el gobierno.

## La expropiación al servicio de la reforma agraria: tentativas y fracasados

Dentro de este contexto constitucional y legal, la Ley 200 de 1936 por la cual se intentó adelantar la reforma agraria, evidencia las enormes dificultades para poner en funcionamiento el mecanismo constitucional de la expropiación. Sencillamente la reforma no funcionó y la estructura de la propiedad agraria, caracterizada por su muy elevada concentración, tampoco se modificó. Enmarañada entre la oposición acerri- ma de sus adversarios, incluidos sectores del propio liberalismo, la ausencia de voluntad política, y la no menos decisoria multiplicidad de trámites judiciales adoptados —cada etapa y su correspondiente decisión podían demandarse provocándose así una proliferación interminable de trámites que hicieron casi infinito el proceso expropiatorio—, la Ley 200 constituye uno de los más estremendos fracasos del reformismo liberal. La Ley 100 de 1944 asestaría el último golpe desmantelador al dispositivo así montado. La violencia agraria y los movimientos de autodefensa campesina llevarían hacia finales de los 50s a un estado de cosas que obligó a echar mano de nuevo al argumento conciliador de la redistribución de la propiedad rural a través de expropiaciones. Se expidió una nueva ley de reforma agraria: la 135 de 1961<sup>5</sup>. A través suyo se creó el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria —INCORA—. Pero, al mismo tiempo se dispuso un procedimiento expropiatorio que contemplaba 80 trámites intermedios y demandaba como mínimo, en el mejor de los casos, una duración de nueve años en promedio. Junto con la dispersión de criterios para establecer los predios inadecuadamente explotados que habrían de expropiarse, resultó en la práctica poco menos que imposible llevar a cabo un mínimo de

redistribución. La presión de los sectores latifundistas impartiría en 1975 su acta de defunción a esta nueva modalidad reformista: el Pacto de Chicoral auspiciado por el propio gobierno<sup>6</sup>. Salvo el lapso comprendido entre 1971 y 1973, donde se adelantó una labor más o menos efectiva de expropiación de predios, —la mitad del área total expropiada en 25 años, y que coincide causalmente con el periodo de mayor auge de la organización campesina—, el balance resulta desolador. En un cuarto de siglo apenas se expropiaron 66.000 hectáreas, correspondientes a 254 terrenos. Lo cual arroja un pírrico promedio de 10 predios y 2.750 hectáreas expropiadas por año. En tanto que mediante compra de terrenos se alcanza algo más de 470.000 hectáreas<sup>7</sup>.

En las postrimerías de la década pasada y de la administración Barco, el espasmódico reformismo agrario experimenta su más reciente brote: la Ley 30 de 1988, donde una vez más se traslucen los recurrentes temores y reticencias ante un estatuto de expropiación agraria realmente operativo. En efecto, allí se da cabida a sólo 2 representantes de las organizaciones campesinas en el consejo directivo del INCORA a cambio de eliminar su participación en las unidades regionales, y si bien se suprimió el requisito de demanda ante el Juez Civil del Circuito, se creó una nueva instancia judicial ante el Consejo de Estado<sup>8</sup>. La aplicación de la nueva ley no ha modificado en absoluto las tendencias imperantes y la creciente concentración de la propiedad agraria. Las últimas políticas del INCORA indican por el contrario



5. Hugo Palacios, op. cit. p. 204.

6. Ibidem, op. cit. p. 196.

7. Julio César Quintero, op. cit. p. 45.

8. Ibidem, op. cit. p. 60.

9. INCORA. 25 años de reforma agraria. Bogotá, 1988.

10. Julio César Quintero, op. cit. p. 78.

una decidida orientación a dejar de un lado el mecanismo expropiatorio en provecho de la compra voluntaria de tierras, cuyo máximo beneficiado termina siendo el antiguo propietario. Recientes y dramáticos hechos, como la masacre de Caloto, habrían podido evitarse con una decidida política de expropiación de tierras.

### **Los avances del artículo 58 de la C.N.: La desjudicialización del trámite expropiatorio**

El texto de la Carta Política del 91 introdujo variaciones de especial significado en la materia, cuyas potencialidades democratizadoras y redistributivas, empiezan a medir su calado real en el lancingante contexto de la coyuntura actual. Añadió una función ecológica a la propiedad, símbolo obligado de los tiempos que corren. Dispuso que la fijación de la indemnización, consulte tanto los intereses de la comunidad como los del afectado, dando una mayor flexibilidad a la fijación del valor y acercando el clásico concepto de indemnización, muy propio del derecho privado, a uno más próximo al de compensación<sup>11</sup>. Aunque sin desprenderse de la vieja moldura, puesto que el texto para primer debate de plenaria en el que expresamente se introducía la categoría de "compensación" sería derrotado en la votación definitiva. La nueva fórmula permitiría que para predios o bienes valorizados por el trabajo de las comunidades, no implicase su expropiación ninguna o escasa indemnización.

Pero la parte del león se encuentra sin duda en la posibilidad de que la expropiación se realice por vía administrativa. Agregando así una nueva modalidad de expropiación a las que existían bajo el régimen anterior<sup>12</sup>. Lo cual significa la supresión de la etapa judicial hasta ayer imprescindible para adelantar todo trámite común de expropiación. Así como

también la eliminación de la injerencia del poder judicial en un trámite material de naturaleza, en el fondo, puramente administrativa. Pues no otro calificativo ameritan las medidas necesarias para concretar un trámite expropiatorio, tales como la calificación y delimitación de tierras y bienes. Y la fecunda posibilidad de que la totalidad del trámite de privación forzada de la propiedad —mueble, inmueble o incorporeal— sea adelantada en su totalidad por la autoridad administrativa correspondiente. El vetusto prejuicio de que la extinción de la propiedad debía ser finalmente sentenciado por un juez, que intervenía obligadamente en el proceso expropiatorio, se ve removido a través de la nueva figura. La Constitución extirpa de esta manera quizás el mayor de los obstáculos con el que en la práctica siempre tropezaron todos los programas de redistribución propietarial: la indefinida utilización de recursos judiciales coetáneos al trámite administrativo mismo, como expedientes casi seguros de hacer imposible la expropiación. Además elevó a rango constitucional el carácter de incontrovertibilidad judicial de los motivos de equidad, utilidad pública o interés social, determinados por el legislador. Como quiera que bajo el régimen constitucional anterior, sólo estaba claro la imposibilidad de discutir la constitucionalidad de los motivos aducidos por la Ley, en la práctica siempre resultaban discutiéndose a nivel judicial los motivos invocados para llevar a cabo el trámite expropiatorio. Lo cual no significa en manera alguna la desprotección para los propietarios, pues continúan existiendo los recursos ordinarios ante lo Contencioso Administrativo, inclusive con ocasión del precio fijado, pero una vez el trámite administrativo haya concluido.

11. Gaceta Constitucional No. 82 p. 5.

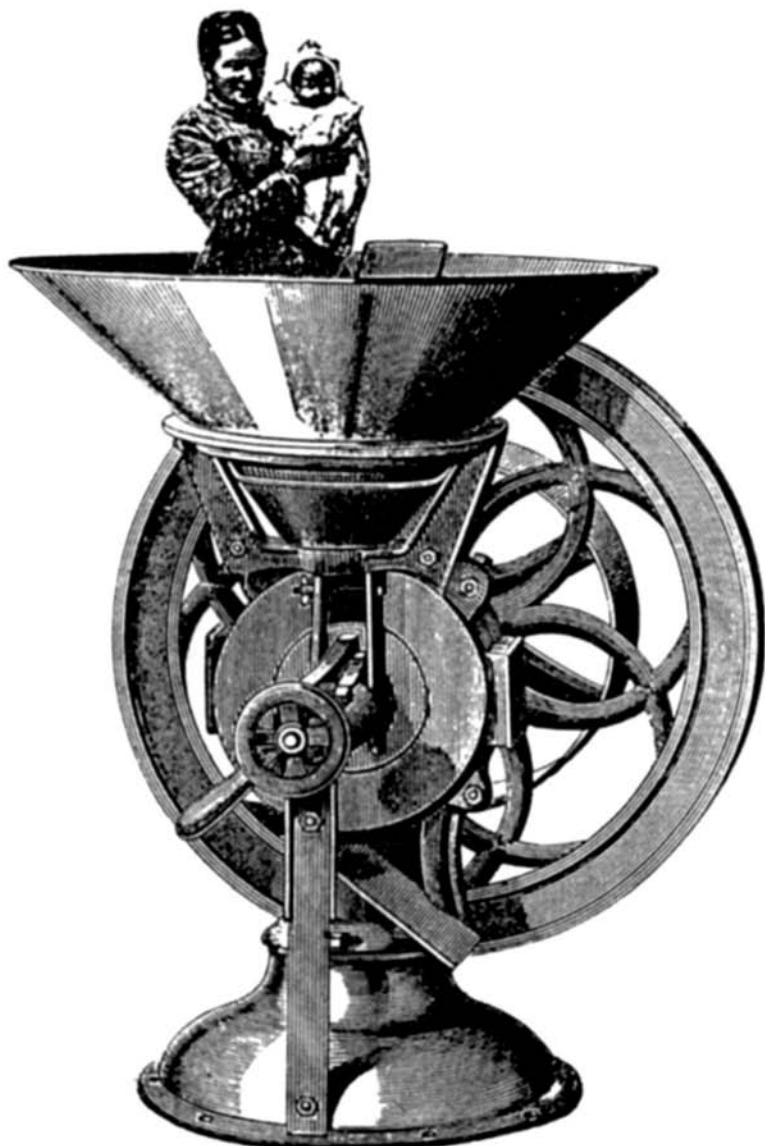
12. Vid. supra, acápite "El estatuto constitucional y legal..."

Se cristaliza en estos términos una verdadera eliminación de la doble jurisdicción o de la redundancia de jurisdicción hasta ahora existente. O dicho en otros términos, se redondea una doble desjudicialización: —la supresión del proceso judicial que culminaba con una sentencia; —la sustracción de la órbita del debate judicial de los motivos invocados para proceder a la expropiación. Estos motivos adquieren una suerte de intangibilidad que los reviste de una plena legalidad. Se crea sobre ellos eso que los juristas llaman “presunción de derecho” por medio de la cual no se admite para los hechos de los que se predica, prueba en contrario.

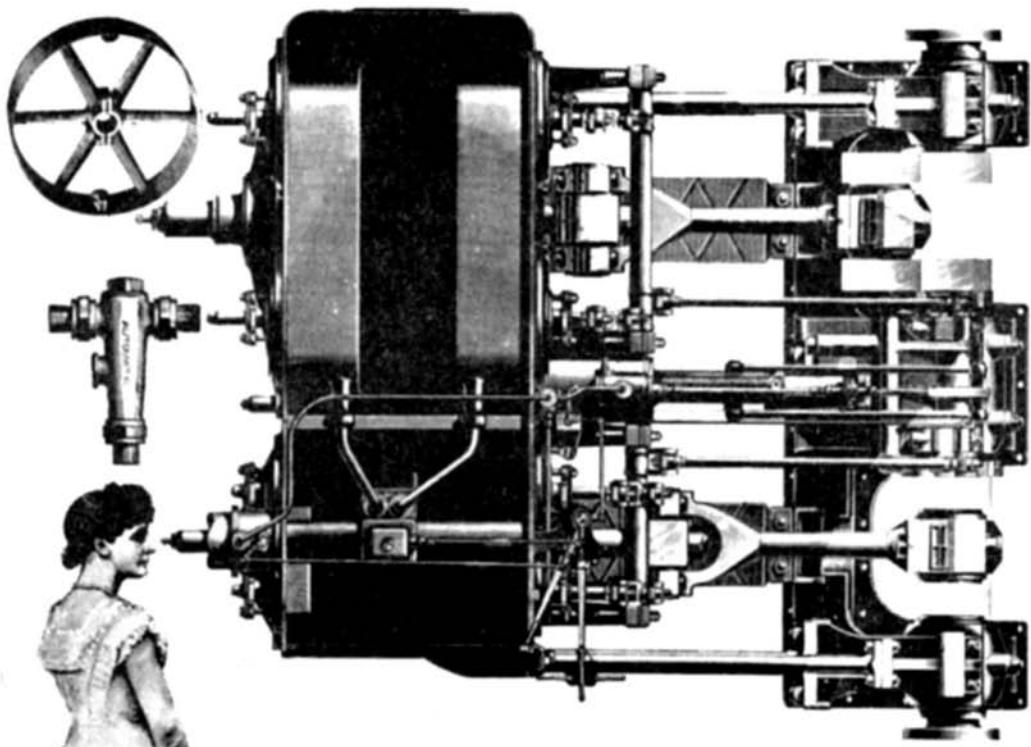
Dentro del balance doctrinario de la Carta Política, signado por postulados de corte neoliberal, como los artículos relativos a la libertad de empresa, libertad de competencia económica y de iniciativa privada —Art. 333—, advirtiendo que ninguna Constitución en el mundo ha consagrado abiertamente su ideario, el derribamiento de los viejos impedimentos instrumentales para una eficaz política de reforma agraria, urbana o accionaria, contenido en el artículo 58, aparece como una especie de bastión a contravía, *a rebours*, de la tendencia latente en el Texto Mayor y manifiesta en la actual realidad.

De cierta manera el párrafo constitucional obtuvo lo que en más de medio siglo a partir de 1936 ningún esfuerzo gubernamental ni tampoco ninguna reivindicación de los sectores agrarios habían ni remotamente alcanzado. Y el vigor reformista en este sentido de la Carta se refuerza si se tiene en cuenta mandatos contenidos en artículos 60 y 64 de la C.N. donde se establece el acceso de los servidores públicos a la propiedad de las empresas cuya participación enajene el Estado así como el de los trabajadores agrarios a la propiedad rural.

Ello da cuenta de las vestiduras desgarradas por parte de los sectores del gran



capital y los partidarios de la privatización a ultranza, que pronosticaron truculentamente casi el abandono de la inversión extranjera ante las tropelías que propiciaría la expropiación por vía administrativa. Esta vez el tono no resultó tan incendiario como antaño, pero sí lo bastante irritado como para traslucir los muchos conflictos irresueltos que lastran la sociedad colombiana. Los viejos principios de los derechos naturales se vieron sustituidos por el “qué dirán” ante el capital multinacional. Escondiendo de paso las resistencias de toda laya ante sus eventuales desarrollos.



### El proyecto gubernamental de expropiación: a la zaga del horizonte constitucional

El actual gobierno no fue partidario desde un comienzo de aplicar la expropiación por vía administrativa a toda clase de bienes<sup>13</sup>. Se mostró favorable a su restricción solamente para inmuebles. El texto constitucional definitivo en una fórmula transaccional dejó en manos de la Ley la definición del ámbito de su aplicación. El proyecto del gobierno presentado el 23 de diciembre ante el Congreso, —luego de un proyecto de contrarreforma constitucional presentado tempranamente por Andrés Pastrana y uno de ley firmado por Julio César Turbay—,<sup>14</sup> por el cual fija el alcance de la novedosa figura, limita de entrada el objeto de su aplicación, sólo a los inmuebles. Retornando de esa manera, como en el caso del proyecto de ley estatutaria de los estados de excepción, a su propuesta presentada ante la Asamblea Na-

cional Constituyente, pasando por alto las potencialidades del propio texto constitucional<sup>15</sup>. Y le da cuatro precisos campos de acción: 1. Reforma agraria 2. Reforma urbana 3. Obras públicas 4. Atención de desastres. Combina los motivos de expropiación señalados en estos cuatro ámbitos —leyes 135 de 1961, 30 de 1988, 9 de 1989— con la desjudicialización de su trámite.

Los trámites expropiatorios en estos casos se reducen a una fase de negociación directa y otra de trámite administrativo propiamente dicha. Se preserva la desjudicialización pero se crea, como tantas veces, una instancia adicional gubernativa denominada “declaración de urgencia” que requiere aprobación del ministerio al cual se halle adscrita la de-

13. Anales del Congreso. Diciembre de 1991. No. 41, pp. 2 y 3.

14. Anales del Congreso. Diciembre de 1991. Nos. 21 y 38.

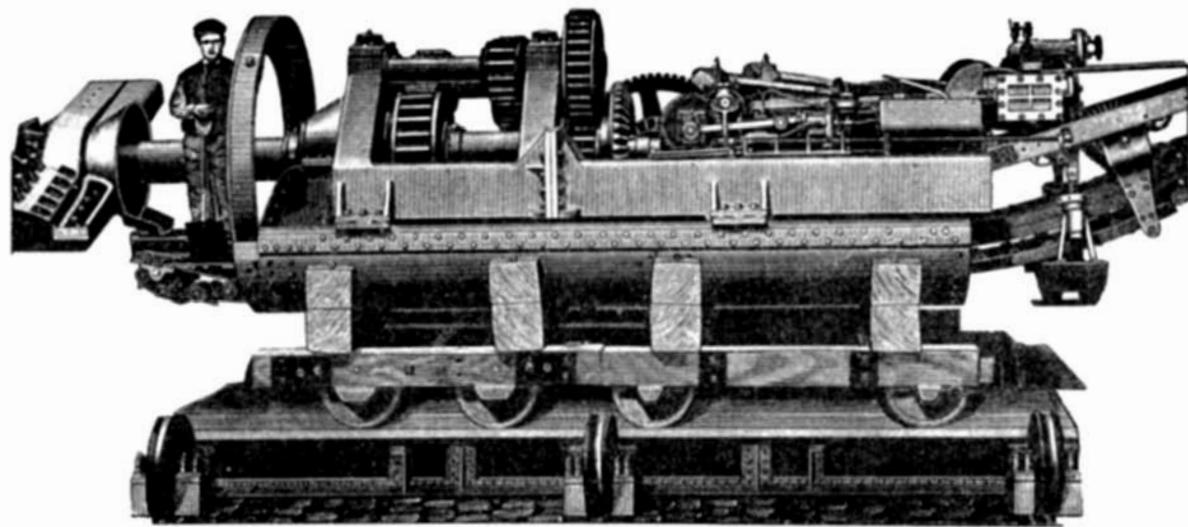
15. Víctor Guerrero A. “Monarquía constitucional o estado democrático” *Caja de Herramientas No. 13*. Bogotá. Febrero de 1992, pp. 1 y 5.

pendencia oficial que adelante la expropiación. Trámite superfluo que sólo contribuiría a dilatar la operación expropiatoria, pese al término señalado para su cumplimentación. Y signo reiterado de los vaivenes gubernamentales al tratar de compensar la celeridad introducida por el artículo 58 de la Carta con un dificultamiento adicional en la etapa administrativa.

El proyecto es coherente en vincular el nuevo procedimiento a las reformas agraria y urbana, que de aprobarse recibiría un impulso operativo, por lo menos a nivel instrumental, de inéditas repercusiones. Pero es manifiestamente exiguo al dejar por fuera los vastísimos campos de la propiedad accionaria e incluso de los bancos de datos, que en la actual etapa y condiciones del desarrollo económico, cobran una inusitada importancia. Máxime si se tiene en cuenta la reciente historia de socialización de pérdidas en el sistema bancario, la avalancha de ventas y cesiones, ya iniciada y en trance de acelerarse, tanto de empresas como de participaciones societarias pertenecientes al Estado.

Esta conjunción entre las anteriores leyes y el novedoso mecanismo resultaría a la postre insuficiente, si el gobierno no adopta una renovada decisión política

ca de adelantar a fondo las reformas agraria y urbana. En momentos donde justamente la violencia originada en su elevadísima concentración genera sin pausa hechos dolorosos y dramáticos. Y donde proyectos decididamente retardatarios como el de Andrés Pastrana y compañía, se convierten en la punta de lanza de la embestida contra la propia Constitución, al retornar al texto de medio siglo atrás y echar por tierra de modo absoluto la desjudicialización del trámite expropiatorio. Utilizando para ello una curiosa amalgama ideológica de justificación donde se mezclan los arcaísmos retóricos de la inefable doctrina social de la Iglesia con las profecías postmodernas del fin de la historia y sus postulados neoliberales. Todo apunta a señalar cómo el Estado colombiano se revela inferior al horizonte constitucional fraguado en el pacto de renovación política del 5 de julio de 1991. Apenas efectuando ajustes, pero sin la voluntad de explorar sus potencialidades. Los nuevos mecanismos de participación democrática, y en especial la iniciativa popular legislativa y el referendo derogatorio de leyes, aparecen como el escenario donde habrá de jugarse nuestro destino constitucional: a la par de sus posibilidades o a la zaga de ellas. ●



## Ley de partidos y movimientos políticos:

# Los partidos políticos y la democracia en Colombia

Pedro Santana Rodríguez

*Los partidos políticos de manera general, actúan en la sociedad civil con el propósito de integrar a los ciudadanos a la vida pública, pues, en teoría ellos deben constituirse en lugares para la formación de una voluntad colectiva y deberían ser medios a través de los cuales esta voluntad, que a menudo se presenta en la sociedad de manera aislada, individual, dispersa y poco actuante, o como intereses de sectores y clases sociales, gremios o movimientos sociales, en los partidos debería convertirse en voluntad asociada, que una vez en el Estado, se transforma en poder y voluntad política para poner en marcha los contenidos básicos de esa voluntad colectiva que debería expresarse en programas tanto económicos como políticos y sociales.*



Las garantías para la conformación y el funcionamiento de partidos políticos constituye, en un sistema democrático, la forma como se concreta la libertad de asociación que tienen los ciudadanos para participar en las decisiones relacionadas con el poder político y con la pro-

pia organización estatal. Los partidos son instrumentos a través de los cuales la sociedad civil se hace presente en el escenario del Estado. Antonio Gramsci percibió de manera clara que en Occidente, los partidos eran las organizaciones a través de las cuales las clases sociales y

en general los sectores subordinados de la sociedad, pero también los sectores dominantes de la misma, expresaban sus intereses. Esa representación de intereses sucede de manera activa, los partidos organizan consensos básicos en la sociedad, al organizar estos consensos lo hacen con miras a lograr el poder para una vez en él aplicarse a llevarlos a cabo, obviamente en contextos en los cuales los demás partidos que expresan otros intereses no desaparecen sino que siguen presentes en el escenario del Estado y de la sociedad democrática.

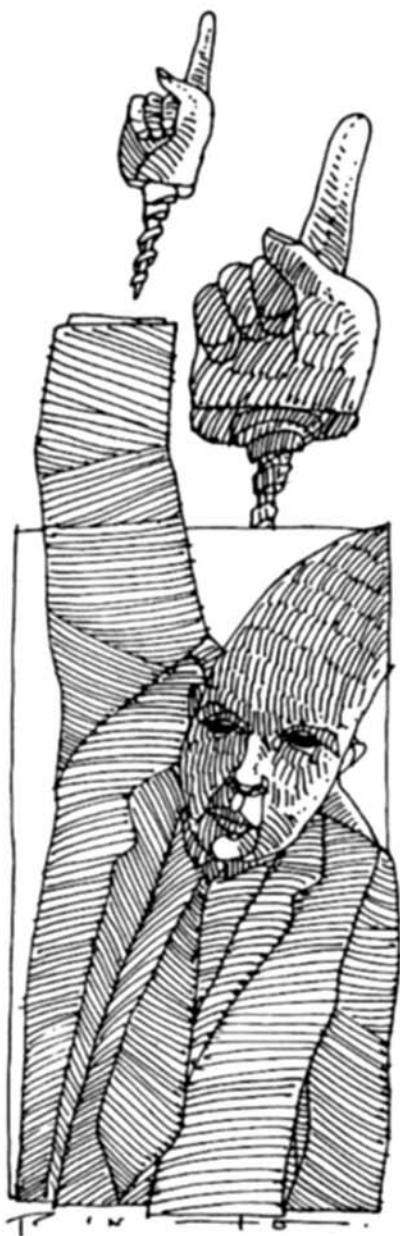
Durante muchos años una tendencia de la izquierda extravió el camino de la democracia y de la organización de partidos democráticos, puesto que el proyecto de la democracia económica y social, que había sido su origen, dio paso a la lucha por el poder a toda costa y una vez en él, bajo la alternativa de dictadura del proletariado sobrevino la negación del pluralismo político y aún el cuestionamiento a formas democráticas representativas. La democracia fue ligada sin mayor argumentación a la forma de gobierno de la burguesía e incluso se le apellidó como democracia burguesa. El fracaso de las llamadas experiencias del socialismo real vuelven a poner a la orden del día el debate sobre el partido democrático y su relación con el poder del Estado y también sobre la democracia como valor universal.

Es por ello preciso ubicar el papel de los partidos políticos en el ordenamiento democrático. Los partidos políticos, de manera general, actúan en la sociedad civil con el propósito de integrar a los ciudadanos a la vida pública, pues, en teoría ellos deben constituirse en lugares para la formación de una voluntad colectiva y deberían ser medios a través de los cuales esta voluntad, que a menudo se presenta en la sociedad de manera aislada, individual, dispersa y poco actuante, o como intereses de sectores y clases sociales, gremios o movimientos

sociales, en los partidos debería convertirse en voluntad asociada, que una vez en el Estado, se transforma en poder y voluntad política para poner en marcha los contenidos básicos de esa voluntad colectiva que debería expresarse en programas tanto económicos como políticos y sociales.

Así pues, los partidos políticos en la sociedad occidental son un tipo de organizaciones cuya razón de ser está en la representación de intereses sociales, culturales, económicos y políticos. Esta representación de intereses la consiguen los partidos políticos con su trabajo en la sociedad civil, en la cual actúan con el propósito de agregar intereses, es decir, los partidos intentan sobreponerse a la representación de intereses sectoriales y particulares, y en cambio pretenden con su acción en el seno de la sociedad civil, dotar a un sector de ella de propósitos generales. Este tipo de organización como bien lo señaló Gramsci actúa en la sociedad civil para, de manera hegemónica, ganar un consenso social, un apoyo activo, que le permita llegar al poder del Estado y una vez en él, aplicarse a la realización de sus programas y de sus propósitos. Las organizaciones políticas han ocupado precisamente ese lugar.

No obstante en las últimas décadas en la sociedad occidental emergieron nuevos instrumentos de representación de los intereses, que en muchas ocasiones fueron expresados como intereses sectoriales o parciales: Esta emergencia dio origen a los llamados movimientos sociales que ante la crisis de representación de intereses particulares, cuestionaron precisamente el papel de los partidos políticos. La emergencia del feminismo, el movimiento de los ecologistas, los movimientos por las autonomías regionales, los movimientos étnicos, los movimientos sociales urbanos, etc., todos ellos cuestionaron la lógica de agregación de intereses en los partidos. Decidieron ellos mismos ocuparse de la representa-



Así pues, los partidos políticos en la sociedad occidental son un tipo de organizaciones cuya razón de ser está en la representación de intereses sociales, culturales, económicos y políticos. Esta representación de intereses la consiguen los partidos políticos con su trabajo en la sociedad civil, en la cual actúan con el propósito de agregar intereses, es decir, los partidos intentan sobreponerse a la representación de intereses sectoriales y particulares.



ción de intereses que demandaron o plantearon o exigieron directamente al Estado. Algunos de estos movimientos desafilaron las viejas teorías de organización política y pretendieron lanzarse también ellos a la escena política. Los ecologistas fueron más lejos, en algunos países, como por ejemplo, en Alemania intentaron la organización de un partido político que fuera la representación directa de este movimiento social.

La efervescencia de los movimientos sociales que en Europa fue el signo dominante o en todo caso muy representativo de los años sesenta y cuyo símbolo más significativo fue el de mayo de 1968 en la Francia de De Gaulle y que en América Latina propinó serios reveses a las dictaduras militares del Cono Sur y en el resto de la región, se vinculó al reclamo por la descentralización, la reivindicación de servicios públicos y sociales, rechazó la violación sistemática de los derechos humanos y se opuso a la arbitrariedad militar, o simplemente recordó la

existencia de negros e indigenas, todos estos movimientos cuestionaron por la vía de los hechos el papel de los partidos como únicos representantes autorizados de estos intereses y de los sectores sociales que los reclamaban. La sociedad política y su sistema de partidos fue profundamente cuestionada. Este reclamo nacido en las entrañas de la sociedad civil obligó a casi todos los partidos de Occidente a ocuparse de la problemática de la mujer, de los recursos naturales, de la discriminación racial, de la descentralización, etc. En este preciso sentido, la renovación programática vino empujada directamente desde la sociedad. Las nuevas coordenadas frente a los partidos, por lo menos desde el punto de vista de intereses programáticos, fueron planteadas principalmente desde fuera de las organizaciones burocráticas de los partidos.

Pero ese cuestionamiento no sólo fue programático. A menudo en las solapas de los programas se enredaron también

planteamientos que cuestionaron la estructura poco democrática y verticalista de los partidos, su carácter excluyente y cerrado, su poca representatividad con relación a las bases de las organizaciones políticas, su desdén por problemas considerados para estos movimientos como fundamentales: el respeto por la diferencia, la defensa del pluralismo, etc. De esta manera también los movimientos sociales cuestionaron los sistemas de organización de los partidos y su manera de trabajar y representar los intereses en la sociedad.

Los movimientos sociales mostraron los límites de la democracia de representación y también cuestionaron al instrumento por excelencia de la misma, es decir, a los partidos políticos. En algunas ocasiones este cuestionamiento llegó hasta tratar de invalidar a los partidos como verdaderos representantes e intermediarios entre la sociedad civil y el Estado. Fueron las épocas de mayor radicalidad de los movimientos alternativos. Hoy podría decirse que tanto los movimientos han variado en su concepción como también ha variado la posición de los partidos frente a los movimientos. La mayor parte de los movimientos sociales que reivindicaron intereses particulares frente al Estado reconocen hoy la necesidad de canales de agregación de intereses tales como los que se expresan precisamente en los partidos políticos, al tiempo que los partidos han reconocido que problemas antes desvalorizados o simplemente ignorados como la problemática ambiental, de género, de las minorías nacionales, etc., deben ser integrados dentro de las preocupaciones programáticas. Pero también esta situación es el resultado de los propios límites que mostraron los movimientos sociales. Quizás en donde con mayor fuerza emergieron estos movimientos fue precisamente en el llamado mundo del socialismo real en donde ellos asumieron el espacio de la política y en donde aún sin

intermediación llegaron al poder, tal como ocurrió en el caso de Polonia con el sindicato Solidaridad.

En América Latina, los movimientos no han trascendido su particularismo y en parte se mantienen ferrámente atados a su base social. En algunas ocasiones logran representación nacional en los escenarios políticos, pero, las más de las veces los movimientos sociales han servido de base para nuevas experiencias políticas. En Brasil, por ejemplo, "el partido de los trabajadores nace directamente de un sector avanzado del movimiento obrero, bajo la dirección del metalúrgico Lula y cuenta también con una participación de núcleos independientes de izquierda formados en la lucha contra la dictadura"<sup>1</sup>.

En Colombia los movimientos sociales no han logrado integrar cabalmente sus intereses en la sociedad política y tampoco se nota una preocupación de sectores importantes de la sociedad política para integrar a los movimientos sociales a su dinámica y a su lógica. Es cierto que los movimientos sociales han logrado reivindicar y poner en la agenda nacional y aún en los programas de los partidos aspectos como la descentralización municipal, que fue una reivindicación de los movimientos cívicos, o la autonomía regional y la participación de las regiones en las regalías por la explotación de sus recursos naturales; también han reclamado la vigencia de una democracia participativa y una moralización de la actividad pública y del manejo de los recursos estatales; han reclamado el respeto a los derechos humanos y han reivindicado a la ecología, a la mujer, han planteado las reivindicaciones de indígenas y negros, se han ocupado de las provincias, etc. Pero en su conjunto los movimientos no han logrado



1. Francisco C. Weffort. *Por qué democracia*. Editora Brasiliense. São Paulo. 1986, pág. 27.

convertirse en base sólida de nuevas expresiones políticas. La característica dominante en los años recientes muestra que los movimientos sociales de base popular han cedido terreno y las nuevas expresiones políticas, sobre todo aquellas formadas alrededor de los procesos de pacificación con las agrupaciones guerrilleras, no han logrado un punto de encuentro con los movimientos sociales de base popular.

Los partidos políticos hasta ahora en Colombia han sido instrumentos muy débiles de comunicación entre la sociedad civil y el Estado. Esta debilidad está relacionada con su escasa representatividad en la medida en que los partidos han sido principalmente asociaciones de notables, con pretensiones burocráticas y en vez de organizaciones para la acción política y la transformación social, han sido predominantemente maquinarias electorales. Los partidos políticos en Colombia no desarrollan una actividad programática ligada a la vida social, económica y cultural de los distintos sectores sociales. Por el contrario sus acciones hacia los sectores populares privilegia relaciones clientelistas acentuadas en los períodos preelectorales.

El clientelismo se incrementó sobre todo a partir de la vigencia del Frente Nacional, es decir, a partir de 1958 en que la paridad liberal-conservadora en el escenario estatal dio como resultado el desarrollo inusitado de la empleomanía oficial y los partidos se convirtieron en los administradores del empleo público. “El Frente Nacional fue un efectivo cambio del régimen político. Con él, básicamente se alteró una sola de sus características, la del bipartidismo sectario. Pero bastó para que se produjera una profunda transformación. Esta característica había sido el pilar del régimen y la razón de ser del sistema político”<sup>2</sup>.

El sectarismo fue reemplazado por el clientelismo y por el autoritarismo y la exclusión de todos aquellos actores polí-

ticos independientes del bipartidismo liberal-conservador. Los partidos se acomodaron a esta nueva situación y se dedicaron principalmente a administrar desde el Estado tanto la provisión de servicios públicos y sociales como la propia burocracia estatal a través de la cual lograron tejer una red de lealtades y adscripción, que fue suficiente durante muchos años para que predominara la presencia liberal-conservadora en todos los aparatos del Estado. Pero como lo señalan Leal y Dávila en el estudio ya mencionado, el clientelismo mostró serios límites para integrar a sectores amplios de la población al disfrute de condiciones mínimas en materia de servicios públicos y sociales. El origen y desarrollo de movimientos populares reivindicativos agrarios, urbanos, cívicos, regionales, etc., tuvo su punto de partida precisamente en la insatisfacción de amplios sectores con el modelo clientelista. Esta forma de ejercicio de la política marcó límites a la estructura de los partidos así como también a la forma de relación entre ellos y la sociedad civil. Desde el Estado se reforzaron todos aquellos instrumentos y medios de cooptación, control y dirección sobre las organizaciones sociales tales como sindicatos, organizaciones comunales, ligas agrarias, juntas vecinales, etc. Se impidió de esta manera un desarrollo amplio y autónomo de la sociedad civil.

Un segundo problema que se encuentra en la base de la escasa representatividad de los partidos políticos en Colombia es la ausencia de democracia interna. Los adherentes a los partidos políticos en Colombia no tienen instrumentos para influir en la toma de decisiones en

2. Francisco Leal Buitrago y Andrés Dávila Ladrón de Guevara. *El sistema político y su expresión regional*. Tercer Mundo-Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional. Santafé de Bogotá, febrero de 1991, pág. 55.

aspectos como la selección de los candidatos, los cuadros directivos, los mecanismos de control sobre funcionarios y representantes públicos de los mismos, en la definición de los programas y orientaciones, etc. A menudo quienes deciden en los partidos son exclusivamente los parlamentarios quienes entienden la política únicamente ligada a la consecución de votos para cada elección.

La concepción de la democracia que ha predominado en los partidos políticos en Colombia ha sido instrumental. En otras palabras, la democracia es el terreno en donde grupos y partidos que representan intereses e ideologías diversas luchan por el poder. Es por eso que todos los partidos (o casi todos) deben incluir dentro de sus objetivos la conquista de la democracia o la apropiación de la democracia. La lucha por la democracia se plantea así como una lucha por la hegemonía dentro de la democracia. Pero, los partidos en Colombia no se han ocupado hasta ahora de la democracia en un terreno mucho más sustantivo, y por ello, precisamente sobrevino una aguda crisis política. Los partidos no se ocuparon de la construcción de una institucionalidad democrática materializada en unas estructuras estatales abiertas a la participación ciudadana y sobre la base del reconocimiento de la soberanía popular. Tampoco se ocuparon de construir una democracia social, que precisamente fue la mayor conquista de los movimientos obreros y populares en el siglo XX. Por el contrario, su desligazón de los sectores de base popular han llevado a que los partidos se representen principalmente a sí mismos y cuiden principalmente de los intereses de sus clientelas, con lo cual han conseguido un alejamiento de los ciudadanos de estas formas de organización y lo que es peor, por esta vía, han influido notoriamente en un alejamiento de la ciudadanía de toda política.

Los partidos en Colombia no se han ocupado hasta ahora de la democracia en un terreno mucho más sustantivo, y por ello, precisamente sobrevino una aguda crisis política.



A los políticos y a la política en Colombia, frecuentemente se los asocia con inmoralidad, utilización del erario público, trampas, etc. A la base del creciente abstencionismo se encuentra también el desgano y la imposibilidad práctica para influir en el estado de cosas generado por la inexistencia de estructuras democráticas que permitan que el afiliado pueda efectivamente tomar parte en las decisiones que competen a su colectividad. La democracia en el interior de los partidos sería fundamental para lograr la conquista de un orden democrático nuevo, puesto que, son los partidos en el Estado los encargados de transformar programas y consignas en actos de gobierno. De esta manera a la ciudadanía no le quedan instrumentos de acción que

*La razón de existencia de los partidos en Colombia no son los grandes problemas nacionales y las tendencias y fraccionamientos no corresponde a los intereses diversos representados en los partidos. La mayor parte de los partidos políticos en Colombia carecen de programas y la indiferenciación ideológica producto de los gobiernos obligatoriamente compartidos es la constante aún hoy.*



hagan viable su presión para la materialización de sus intereses.

Pero, la ausencia de democracia interna ha llevado también al predominio en el seno de las colectividades políticas de las castas y los pequeños grupos de intereses. Dentro de estos grupos la fracción parlamentaria ha terminado por desplazar a los demás y por imponer sus limitados intereses.

Un tercer factor de deslegitimación de los partidos es la ausencia de una vida política interna fluida. La razón de existencia de los partidos en Colombia no son los grandes problemas nacionales y las tendencias y fraccionamientos no corresponden a los intereses diversos representados en los partidos. La mayor parte de los partidos políticos en Colombia carecen de programas y la indiferenciación ideológica producto de los gobiernos obligatoriamente compartidos es la constante aún hoy. Los grandes debates sobre la política económica, sobre las reformas estatales, sobre la justicia social, sobre la política internacional, no tienen espacio en los partidos, que en cambio han asumido sólo una línea pragmática. Los proyectos en estos te-

rrenos y la definición acerca de los mismos se procesa en círculos del ejecutivo y apenas son debatidos en el parlamento. Los partidos no son foros abiertos a la controversia y a la construcción de consensos amplios en el seno de la sociedad civil.

### **El marco constitucional reciente de los partidos en Colombia**

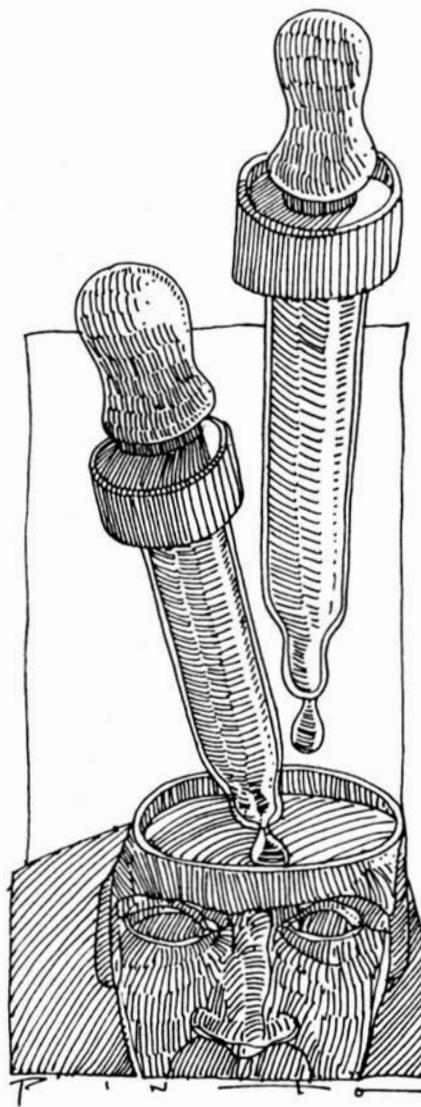
Después de una ausencia de más de 100 años en la Constitución los partidos políticos entraron finalmente en ella como producto de la adopción de una nueva Carta Constitucional en julio de 1991. El artículo 108 de la C.P. les otorga personalidad jurídica a los partidos y movimientos políticos siempre que cumplan determinados requisitos de votación, adherentes o de representación en el Congreso de la República. Al mismo tiempo señala que “en ningún caso podrá la Ley establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos, ni obligar afiliación a ellos para participar en las elecciones”.

Esta última determinación fue tomada por la Asamblea Nacional Constituyente en un acto que teóricamente trata de preservar la autonomía de los partidos políticos con relación al Estado. No obstante ella se convierte en la principal traba y obstáculo para la institucionalización y democratización interna de los partidos, pues, en una sociedad en la cual los hábitos y las costumbres democráticas son muy limitadas, las posibilidades de autonomía democrática son también limitadas. La acción del Estado en procura de la democratización de la vida interna de las organizaciones políticas es desde esta situación y perspectiva, un instrumento muy importante en dirección a la transformación democrática de estas instituciones que son fundamentales en el proceso de construcción de una democracia política y social.

Es quizás útil referirse a la relación entre los partidos y el Estado y hacerlo de manera muy amplia. Un estudio comparativo sobre 142 constituciones vigentes en 1978, estableció que 93 de ellas contienen preceptos sobre los partidos políticos, a las que habría que añadir las que las mencionan con otros nombres "asociaciones políticas" o "grupos políticos". Generalmente los partidos políticos se incorporan a las constituciones desde una doble perspectiva 1) como despliegue de un derecho público subjetivo y 2) como factor constitutivo de la estructura democrática objetiva. En virtud del primer enfoque se les puede someter a ciertos condicionamientos en cuanto a sus objetivos y estructura interna, al tiempo que se les puede otorgar ciertos privilegios con respecto a otras asociaciones. Como consecuencia del segundo carácter que se les adjudica, se les considera como parte integrante fundamental del sistema jurídico político democrático. A resultas de esta constitucionalización se establece, entonces, que cualquier lesión a lo dispuesto para los

partidos en la Carta, es una violación a la Constitución<sup>3</sup>.

En la Asamblea Nacional Constituyente predominó el criterio según el cual debería constitucionalizarse a los partidos, pero, limitarse por todos los medios la injerencia del Estado en el seno de los partidos en cuanto a exigencia de mecanismos internos democráticos o la exigencia de afiliación a los partidos para tomar parte en las elecciones. Esta determinación es discutible y más bien refleja el profundo temor de los jefes políticos presentes en la Asamblea Nacional Constituyente a abrir un proceso de transformación profunda en las modalidades y estructuras para el ejercicio de la política en Colombia. Precisamente y hay que decirlo de manera clara, el desarrollo de un sistema político democrático pasa por la construcción de una sociedad política democrática y en esta dirección la cuestión de construir partidos democráticos es fundamental. Hay que observar además que la democracia como valor universal, es decir, la democracia como procedimiento y como reglas de juego, precisa de una verdadera revolución cultural, es decir, de una verdadera transformación en los hábitos, las costumbres cotidianas, las formas de vida, los valores, etc., que predominan en el cotidiano relacionamiento de los hombres y mujeres en la sociedad. Nuestra sociedad civil es profundamente antidemocrática y nuestra sociedad política también lo es. Es por ello que todo lo que se haga, tanto desde el Estado como desde los partidos por democratizar la vida social y política debe ser bienvenido y saludado. En estos aspectos la Asamblea Nacional Constituyente no atinó, pues, no se puede calificar de injerencia indebida en la vida interna de los parti-



3. Alfredo Rangel Suárez. Partidos, sistema electoral y constituyente. Revista Foro N° 14, Santafé de Bogotá, abril de 1991, págs. 17-26.

dos a que por ejemplo se exija un proceso democrático para la elección de los cargos directivos en los partidos o a que los candidatos para cargos públicos deban seleccionarse por procedimientos democráticos o a que los partidos tengan sistemas de afiliación. Estos preceptos y criterios no son de ninguna manera “injerencia indebida” en los asuntos internos como tampoco puede calificarse de “intromisión indebida” el control sobre los fondos de los partidos y la limitación del monto de las donaciones a los mismos.

Un asunto que queda pendiente y que es de la mayor trascendencia política para la construcción de la democracia es entonces el de la democratización de los partidos y el establecimiento en el orden constitucional de criterios democráticos que normen la vida interna de las organizaciones de esta naturaleza y de este tipo. Esta normatividad sería la materialización de la democracia como valor universal, es decir, la democracia debería tratar de concretarse precisamente en reglas del juego basadas en la democracia<sup>4</sup>.

### Los partidos políticos en la visión del gobierno actual

En este marco el gobierno actual presentó a consideración del Congreso, (diciembre 1991), un proyecto de ley que busca “la expedición de un nuevo Estatuto Básico de Partidos y Movimientos Políticos y de la Oposición porque estima que son factores esenciales del proceso de reforma institucional que se adelanta en nuestro país”. El proyecto estima que buena parte de las medidas contenidas en la Ley 58 de 1985 han sido superadas y que en consecuencia es necesario un nuevo ordenamiento legal que regule la vida de los partidos políticos.

El proyecto gubernamental se ocupa en primer lugar del reconocimiento legal

de los partidos y movimientos políticos. Para que un partido sea reconocido por el Consejo Nacional Electoral y disponga de personería jurídica deberá probar la afiliación de por lo menos 50.000 ciudadanos o haber obtenido en la última elección para Congreso de la República por lo menos la misma cifra de votos o representación en dicha corporación. Cuando no se den estas condiciones el partido perderá su personería. Los partidos podrán organizarse libremente. Sin embargo en el desarrollo de su actividad “están obligados a cumplir la Constitución y las Leyes, a defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica y a propender el logro y mantenimiento de la paz”. Todo partido deberá así mismo dotarse de símbolos, color y estatutos. Estos últimos regularán su organización y funcionamiento internos. Cualquier afiliado podrá impugnar ante el Consejo Nacional Electoral las cláusulas estatutarias contrarias a la Constitución o las decisiones de las directivas de los partidos y movimientos tomadas contraviniendo los propios estatutos.

Como ya se indicó la Constitución Nacional limita la posibilidad de que la Ley establezca criterios que normen la vida interna de los partidos. El gobierno estima negativa esta restricción y el proyecto se propone por la vía de los estímulos incidir positivamente en los procesos de democratización de las organizaciones políticas. En concreto el proyecto propone que la organización electoral colabore en la realización de las consultas internas de los partidos “cuando estos permitan la participación directa de sus afiliados para la designación de sus candidatos a cargos de elección popular.

4. Santana Pedro. Los movimientos sociales en Colombia. Ediciones Foro Nacional por Colombia, Bogotá. 1979. En este texto sobre todo ver el primer capítulo sobre sociedad civil y cultura democrática.



*Un asunto que queda pendiente y que es de la mayor trascendencia política para la construcción de la democracia es entonces el de la democratización de los partidos y el establecimiento en el orden constitucional de criterios democráticos que normen la vida interna de las organizaciones de esta naturaleza y de este tipo.*

Tal colaboración se prestará mediante el suministro de tarjetas electorales y cubículos individuales instalados en cada mesa de votación, la recolección de los votos y la realización de los escrutinios".

La realización de la consulta a juicio del Consejo Nacional Electoral, podrá o no coincidir con una elección. Los gastos que generen las actividades antes señaladas correrán a cargo de la organización electoral y los partidos y movimientos políticos, además podrán solicitar que en la consulta sólo participen ciudadanos afiliados a cada uno de los partidos, para lo cual podrán suministrar a la organización electoral las listas correspondientes y darán a los electores un documento especial para su identificación.

Así mismo la organización electoral colaborará, igualmente, en la escogencia de las directivas nacionales de los partidos y movimientos políticos, cuando ésta se realice con la participación directa de sus afiliados. También la organización electoral cubrirá los gastos que demande la realización de estas actividades.

El gobierno estima que "los afiliados deben dejar de ser unos simples espectadores de lo que ocurre en el seno de sus partidos para constituirse en forjadores de su destino. Sin desconocer el principio constitucional ya mencionado atrás que impide a la Ley fijar normas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos, por la vía de los estímulos se busca cumplir el objetivo señalado". Este aspecto es en realidad importante en la perspectiva de fortalecer la democracia interna de los partidos que resulta fundamental toda vez que éstos, al ser organizaciones puentes entre la sociedad civil y el Estado, son verdaderas escuelas de formación civil y política y como tal sus estructuras deberán ser abiertas y democráticas, en concordancia con las metas que se propone el nuevo orden constitucional de construir una sociedad participativa. En este sentido los estímulos son fundamentales y son un aspecto progresivo de la legislación democrática en Colombia con relación a las organizaciones políticas.

El proyecto de ley propone la creación de un Fondo Nacional de Financiación

de los Partidos y las Campañas Electorales. El financiamiento de este fondo contempla dos fuentes principales: el gobierno nacional hará un aporte de cien pesos (\$ 100) cada año por persona inscrita en el censo electoral, estos dineros estarán destinados para apoyar el funcionamiento cotidiano de los partidos y se distribuirán de la siguiente manera: un 15% se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos y movimientos políticos con personería jurídica; el 40% se distribuiría en proporción al número de votos obtenidos en la última elección para Congreso de la República; un 15% en proporción al número de afiliados activos que se determinarían por los resultados obtenidos en la última consulta nacional interna de cada partido o movimiento y el 30% restante se distribuiría para actividades de educación, propaganda y publicaciones, apoyo legislativo a sus representantes elegidos, gastos de representación a eventos internacionales. Este último porcentaje sería reglamentado por el Consejo Nacional Electoral.

Una segunda modalidad de financiamiento contempla el apoyo financiero a las campañas políticas. En las campañas para presidente se repondrán los gastos a razón de cuatrocientos pesos (\$ 400) por cada voto válido; en las campañas para Congreso de la República se repondrán los gastos a razón de trescientos cincuenta pesos (\$ 350) por cada voto. No tendrán derecho a esta retribución los partidos que en las elecciones presidenciales no hayan llegado a obtener el 5% del total de la votación para presidente o la tercera parte de los votos emitidos por la lista que haya alcanzado curul con el menor residuo.

El proyecto del gobierno no contempla el financiamiento de las campañas para gobernadores, alcaldes, concejos y asambleas departamentales. Este es un vacío muy notable en el proyecto, pues, sería muy importante cuanto menos que

el gobierno nacional compartiera con las entidades territoriales el financiamiento de las campañas regionales. Hay municipios cuya escasez de recursos económicos les impediría cumplir con las partidas que demandan los gastos electorales locales y departamentales. Creemos que en esta materia el proyecto debería ser modificado en el Congreso, incluyendo recursos para estas elecciones.

El proyecto limita los aportes de los particulares y de los candidatos a las campañas políticas y establece autorización para que los bancos abran líneas de crédito a los partidos y movimientos políticos.

Finalmente el proyecto se ocupa de establecer los derechos de la oposición. Dos aspectos merecen la pena de ser considerados como fundamentales en esta materia: 1. El derecho de réplica y la posibilidad de utilización de los medios de comunicación como la T.V. para hacer viable la respuesta de la oposición ante ataques del gobierno y 2. un transparente y privilegiado acceso a la información y documentación oficial. Al mismo tiempo se garantiza en el proyecto la presencia mediante el nombramiento de dos delegados de los partidos minoritarios de oposición en el Consejo Nacional Electoral.

### Una legislación a mitad de camino

Como ya se indicó las normas que establece el nuevo orden constitucional marcan serios límites para la fijación de criterios de democratización, en la ley a la vida interna de los partidos políticos. Mientras no haya la posibilidad de una reforma constitucional democrática en este aspecto, seguiremos presenciando operaciones “avispa” o proliferación de listas que difícilmente llegan a tener unos mínimos de votación,



pero que no sólo encarecen el proceso electoral sino que introducen confusión y dificultan la propia selección de los candidatos por parte del elector. Lo lógico sería que los partidos pudieran seleccionar sus aspirantes mediante mecanismos de consulta internos y que presentaran sus opciones ya definidas a consideración de los electores. Ello daría riqueza a la vida interna de los partidos y podría adicionalmente ser importante para el debate programático en el interior de sus propias estructuras. Lo propio debería decirse de la elección de los cuadros directivos de los partidos políticos y aún de los mecanismos de control sobre los funcionarios elegidos a nombre de una colectividad.

La inexistencia de verdaderos partidos trae además como consecuencia que sobre los cargos de representación no se pueda ejercer un control partidario y por tanto un mandato de partido. En una democracia política esto es muy importante y diríamos decisivo para avanzar en la construcción de una democracia orgánica. El complemento real de un mandato programático consiste en el es-

tablecimiento de mecanismos de control sobre los elegidos a nombre de una colectividad política.

El proyecto del gobierno es progresivo al proponerse principalmente dos objetivos: estimular las prácticas democráticas mediante estímulos del sistema electoral para los partidos en los términos ya señalados y en segundo lugar el estímulo a formas de acción permanentes de los partidos y a sus actividades cotidianas y educativas. Esto es algo, pero, los problemas de fondo seguirán pendientes tanto de nuevas leyes reglamentarias y cambios constitucionales, pero, principalmente del surgimiento de verdaderos partidos democráticos y de una cultura participativa en su interior. Al fin y al cabo las leyes y los contenidos legales apenas definen un impulso a las prácticas democráticas, mientras que las verdaderas transformaciones en este terreno se tienen que operar en la cultura política de los colombianos. Ahí la democracia de participación se juega una de sus principales cartas. Un sistema político democrático, precisa de partidos democráticos.●

*Al fin y al cabo las leyes y los contenidos legales apenas definen un impulso a las prácticas democráticas, mientras que las verdaderas transformaciones en este terreno se tienen que operar en la cultura política de los colombianos. Ahí la democracia de participación se juega una de sus principales cartas. Un sistema político democrático, precisa de partidos democráticos.*

**Fabio E. Velásquez C.**  
**Profesor U. del Valle**  
**Investigador FORO Nacional**  
**por Colombia**

Proyecto de Ley sobre participación ciudadana:  
**Participación ciudadana  
y modernización del Estado**

Fabio E. Velásquez C.



**Los proyectos de modernización  
del Estado**

**E**l gobierno del presidente Gaviria entregó recientemente al Congreso de la República el proyecto de ley por el

cual se dictan normas sobre instituciones y mecanismos de participación ciudadana. Contiene casi un centenar de artículos que reglamentan el artículo 103 de la Constitución Nacional en lo que respecta a los mecanismos de parti-

cipación política: el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato<sup>1</sup>.

Este proyecto, junto con el de partidos políticos, hace parte de un paquete de iniciativas gubernamentales que desarrollan importantes aspectos de la Constitución de 1991 en materia de participación política e intervención ciudadana. El propósito central de la propuesta es llevar adelante una profunda transformación de las instituciones políticas en una perspectiva de modernización estatal.

El proyecto de modernización del Estado no es nuevo como propuesta de reforma política. Sin embargo, el significado de la modernización parece haber cambiado sensiblemente, en comparación con formulaciones anteriores que la erigieron también como bandera de renovación. Basta mirar la historia política del país para comprobarlo. La "revolución en marcha" de López Pumarejo, por ejemplo, se apoyó en un ideario que combinaba el intervencionismo estatal, la legitimación de la organización y de las reivindicaciones de los trabajadores, el concepto de la función social de la propiedad, la reforma de la educación y el aprovechamiento productivo de las potencialidades y recursos económicos del país.

Modernizar el Estado significaba entonces modificar sustancialmente las instituciones políticas con base en criterios de racionalidad, eficacia, secularización (libertad de conciencia), protección de los derechos sociales y activación de la economía bajo la tutela del Estado. Se trataba en última instancia de dejar atrás el viejo orden, representado en la hegemonía conservadora, y construir uno nuevo acorde con las necesidades históricas impuestas por una burguesía naciente cuyos intereses estratégicos apuntaban a la transformación, no sólo de la economía, si-

no también de la sociedad y de la política<sup>2</sup>. Melo resume claramente esa idea cuando define la modernización como el conjunto de procesos

"Que conducen al establecimiento de una estructura económica con capacidad de acumulación constante, y en el caso de Colombia, capitalista; de un Estado con poder para intervenir en el manejo y orientación de la economía; a una estructura social relativamente móvil, con posibilidades de ascenso social, de iniciativa ocupacional y de desplazamientos geográficos para los individuos; a un sistema político participatorio y a un sistema cultural en el que las decisiones individuales están orientadas por valores laicos (lo que en general) incluye el dominio creciente de una educación formal basada en la transmisión de tecnologías y conocimientos fundados en la ciencia"<sup>3</sup>.

Cosa distinta significó la modernización estatal propuesta y desarrollada por el gobierno de Carlos Lleras Restrepo a través de la reforma constitucional de 1968. Su propósito, más que racionalizar y secularizar la acción estatal, consistió en fortalecer el régimen presidencial dándole mayor poder decisario al ejecutivo en el ámbito económico y en el manejo fiscal y cambiario (la planeación económica se impuso

1. Ver un análisis de la participación en la Constitución de 1991 en mi artículo "Una democracia participativa para Colombia", publicado en la Revista Foro, N° 16, diciembre de 1991, pp. 60-72.

2. Ver al respecto LONDONO Rocio y VELASQUEZ Fabio, *Proceso Económico y Jurídico-político de Colombia*, Bogotá, Ediciones Camilo, 1974. TIRADO MEJIA, Alvaro, "López Pumarejo: la revolución en marcha", en *Nueva Historia de Colombia*, tomo I, Bogotá, Planeta, 1989.

3. MELO Jorge O., "El proceso de modernización en Colombia, 1850-1930", *Revista UN*, N° 20, Medellín, 1985, p. 31, citado en MELO Jorge O., "Algunas consideraciones sobre modernidad y 'modernización', en VIVIESCAS, Fernando y GIRALDO, Fabio (compiladores), *Colombia: el despertar de la modernidad*, Santafé de Bogotá, Ediciones FORO, 1992.

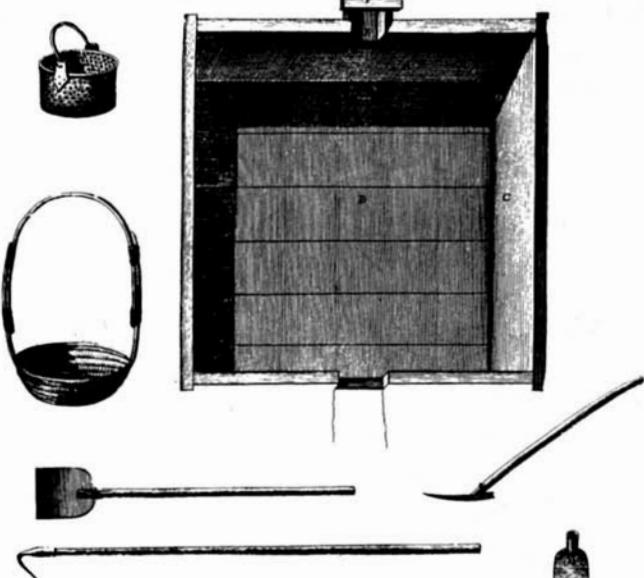
institucionalmente), entregarle una mayor influencia a los tecnócratas en las decisiones del Estado (recuérdese la proliferación de institutos descentralizados) y elevar sustancialmente la capacidad de intervención de este último en la economía. En otras palabras, se

cia política; correspondía al gobierno —así lo pensaba Lleras— proponer, en la recta final del acuerdo bipartidista, un derrotero de reactivación económica que colocara a Colombia en la ruta del “desarrollo” mediante el estímulo a distintos sectores económicos (industriales y exportadores, principalmente) y la acción planificada del Estado en manos de una nueva casta tecnocrática.

Veinte años después, el contexto histórico cambió. Los problemas del país se multiplicaron tanto en el terreno socioeconómico, como en el político. La violencia en sus múltiples manifestaciones se extendió a lo largo y ancho del país y la crisis del régimen bipartidista y de libertades restringidas llegó a niveles insospechados. En el campo de la política se acuñó la idea del “viejo país”, asociado fundamentalmente al clientelismo, a la ausencia de canales de representación y de participación legítimos y a un aparato estatal ineficiente, burocratizado y permeado por la corrupción.

### Constitución 1991 y democracia participativa

En medio de esa situación fue madurando la idea de una transformación institucional radical, que finalmente se concretó en la redacción de una nueva Carta Política. Una vez más, el elemento de consenso fue la necesidad de modernizar el Estado. Pero la noción de modernización adquirió nuevos contornos. Ya no se trataba de secularizar o de introducir el principio de los deberes sociales del Estado y de los propietarios, o de concentrar poder y entregarlo en parte a una capa tecnoburocrática, sino de establecer un nuevo tipo de relación entre el ciudadano y el Estado, más cercana y abierta a la participación, lo que implicaba, a su vez,



trataba de centralizar el poder en el Ejecutivo con el firme propósito de debilitar la iniciativa política del legislativo y el papel de los “caciques” locales y regionales.

Las circunstancias eran, por supuesto, diferentes a las de tres décadas antes. Los primeros gobiernos del Frente Nacional habían concentrado sus esfuerzos en la pacificación del país, luego de un sangriento período de violen-

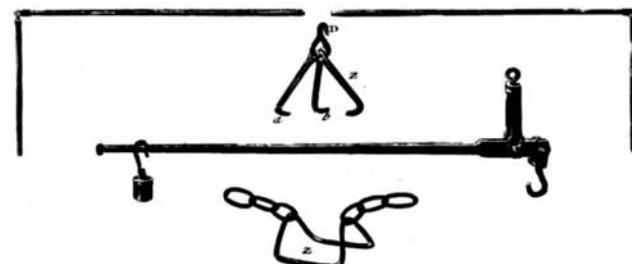
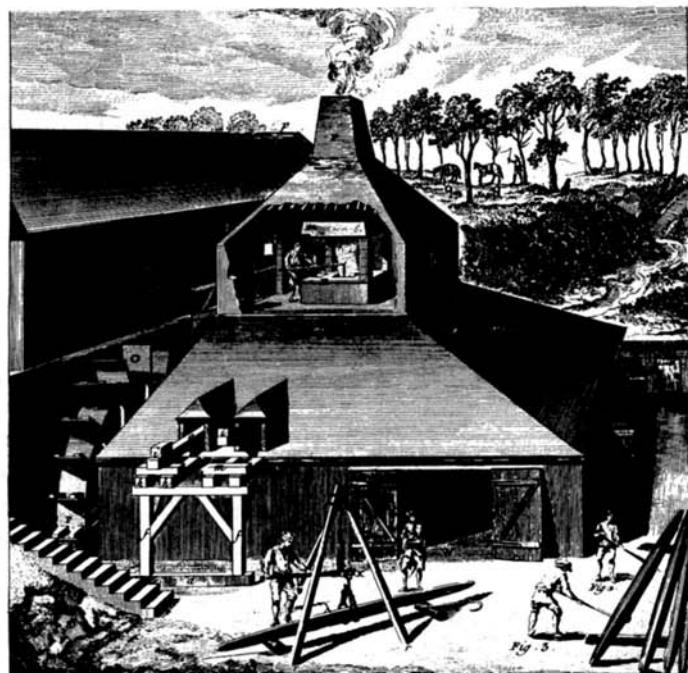
redefinir las bases conceptuales de la organización del aparato estatal.

El artículo 10. de la Constitución de 1991 refleja esta perspectiva: "Colombia —señala la Carta— es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general". El artículo es rico en contenido por la serie de rasgos atribuidos a la nueva forma de organización política. Dos de ellos, sin embargo, se destacan como componentes centrales de ese modelo: la descentralización y la democracia participativa. El primero apunta a una imagen de Estado que contrasta ampliamente con la que inspiró la reforma de Lleras. En lugar de un Estado que centraliza competencias y decisiones y concentra poder en el ejecutivo, se otorga a la "periferia" un papel destacado en la gestión pública para la satisfacción de las demandas y aspiraciones de la población. Los entes regionales y municipales tendrán ahora la posibilidad y la obligación de responder por el bienestar de la población y no ser meramente transmisores de inquietudes de la sociedad al gobierno central o simples mecanismos de acumulación política partidista.

El segundo rasgo, el de la democracia participativa, se basa en una noción mixta de la democracia, en la cual los mecanismos de representación son complementados por otros de intervención directa de la ciudadanía en las decisiones del Estado. Se busca con ellos abrir las puertas del Estado y del gobierno a la iniciativa, a la fiscalización, a la concertación e, incluso, a la cogestión de ciertos servicios. Hay, pues, una definición del ciudadano como sujeto de derechos, pero también

como responsable de la marcha de los asuntos públicos, tanto en el plano político como social<sup>4</sup>.

Implícita en estos dos conceptos, se mueve la idea de un Estado moderno como ente regulador, pero igualmente como protector de los derechos y de la



dignidad de los asociados. La descentralización no reduce el tamaño del Estado, sino que redistribuye las competencias entre los distintos niveles de la administración. La participación no significa necesariamente descarga de

4. Ver un análisis detallado de los mecanismos de participación social y política contenidos en la Constitución en mi artículo ya citado sobre la democracia participativa.

responsabilidades estatales —en el más estricto sentido neo-liberal— sino nueva forma de relación entre un ciudadano activo y un Estado al que se le definen obligaciones muy precisas.

Como puede verse, la idea de modernización es mucho más rica en contenidos que antaño y se inspira de alguna manera en el propósito de lograr que los procesos de modernización estatal sean compatibles con aquellos que le permitan al país hacer el tránsito hacia la modernidad<sup>5</sup>. Y es aquí donde se revela en toda su magnitud la centralidad de la participación como ingrediente de una concepción moderna del Estado y, en consecuencia, la importancia del proyecto presentado por el gobierno a consideración del Congreso.

No fue la Constitución, por supuesto, la primera ocasión para definir mecanismos institucionales de participación, particularmente en el ámbito político. Existen antecedentes desde mediados de la década del setenta que abrieron algunas puertas a la iniciativa ciudadana. El Código de Recursos Naturales, el decreto 1306 de 1980 sobre planificación urbana constituyen hitos que no pueden ser olvidados a la hora de hacer un balance histórico. Pero, sin duda, fue la Reforma Municipal de 1986 la que abrió una amplia posibilidad de participación cuando ordenó la elección popular de alcaldes y la consulta municipal e instituyó una serie de canales de participación en el plano municipal, tales como las Juntas Administradoras Locales, la participación de los usuarios en las Juntas Directivas de los establecimientos públicos de servicios, la contratación comunitaria, los comités de participación comunitaria en salud, etc.

En ese sentido, lo que hizo la Asamblea Constituyente fue consolidar un proceso que ya venía andando y dar solidez a esa nueva concepción de un Estado abierto a la intervención de dis-

tintas fuerzas sociales. Hoy podemos decir que existe el marco jurídico para el desarrollo de una vida política local y nacional en la que la participación puede jugar un papel renovador de primer orden.

## El proyecto del gobierno

El proyecto de ley presentado por el gobierno del presidente Gaviria al Congreso contiene un conjunto de normas destinadas a reglamentar el ejercicio de los siguientes mecanismos:

### a. *Iniciativa popular*

Se entiende por tal “el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar ante el Congreso de la República, las asambleas departamentales o los concejos municipales o distritales, un proyecto de acto legislativo, de ley, de ordenanza o de acuerdo, según el caso, para que sea debatido y, posteriormente, aprobado, modificado o negado por la corporación pública correspondiente” (Art. 2).

### b. *Referendo derogatorio*

Es el “sometimiento de un acto legislativo, de una ley, de una ordenanza o de un acuerdo, en alguna de sus partes o en su integridad, a consideración del pueblo para que éste decida si debe o no ser derogado” (Art. 4).

### c. *Referendo aprobatorio*

Es el “sometimiento de un proyecto de acto legislativo, de ley, de ordenanza o de acuerdo de iniciativa popular que

5. Sobre las relaciones entre modernización y modernidad remito al lector al texto ya citado *Colombia: el despertar de la modernidad* (Ediciones FORO), que contiene varios artículos al respecto.

no ha sido adoptado por la corporación pública correspondiente, a consideración del pueblo para que éste decida si lo aprueba o lo rechaza, total o parcialmente" (Art. 5).

#### *d. Consulta popular*

Es la "institución mediante la cual una pregunta de carácter general sobre un punto de trascendencia nacional, departamental, municipal o distrital, es sometida por el presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste exprese formalmente su opinión y pueda adoptar una decisión obligatoria sobre el asunto consultado" (Art. 3).

#### *e. Revocatoria del mandato*

Es el "derecho político que tienen los ciudadanos de dar por terminado el mandato que le ha conferido a un gobernador o a un alcalde, y de elegir a su sucesor para el resto del período correspondiente" (Art. 6).

#### *f. Plebiscito*

Es el "pronunciamiento del pueblo convocado por el presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del ejecutivo" (Art. 7).

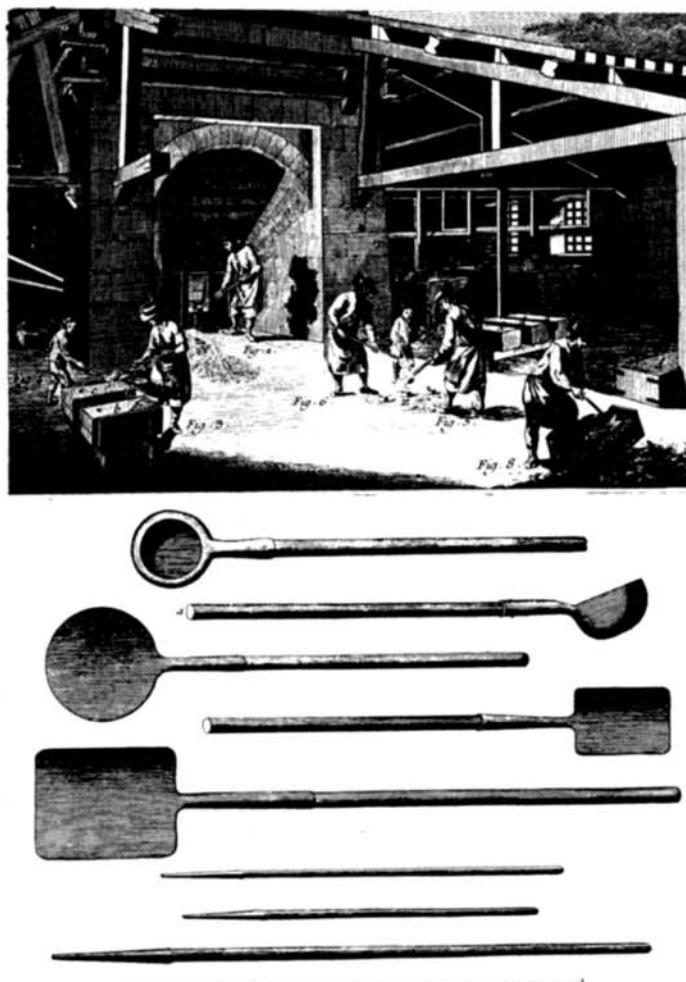
#### *g. Cabildo abierto*

Es la "reunión pública de los concejos municipales o distritales en la cual el pueblo puede participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad" (Art. 8).

El proyecto establece para cada uno de estos mecanismos un conjunto de normas que definen los requisitos, procedimientos, plazos, restricciones, ma-

terias, concisiones y formas de decisión. A continuación, se presenta una síntesis de los aspectos más relevantes en cada caso.

**La iniciativa popular** Puede ser presentada por ciudadanos en ejercicio que tengan el respaldo de una organización social de carácter nacional o de por lo



menos 1.000 firmas. Los promotores de la iniciativa se constituyen en comité, a la cabeza del cual debe designarse al vocero de la iniciativa. El trámite es relativamente extenso: en un formulario especial diseñado por la Registraduría del Estado Civil debe ser inscrita la iniciativa, junto con los datos sobre los promotores. La Registraduría informa sobre la iniciativa a la corpora-

ción respectiva y le asigna un número consecutivo. El Consejo de Estado debe presentar un concepto sobre la legalidad de la iniciativa. Con estos requisitos se puede iniciar el proceso de recolección de firmas, las cuales deben ser entregadas a la Registraduría para que ésta proceda a verificar su validez. Se requiere un número de firmas no inferior al 5% del censo electoral vigente, las cuales pueden ser obtenidas en un plazo de 18 meses.

La iniciativa popular no puede versar sobre cualquier materia. Quedan excluidos, según el proyecto, los asuntos que sean de iniciativa exclusiva del gobierno (artículo 154 de la Constitución)<sup>6</sup>, y todo lo relacionado con aspectos presupuestales, fiscales o tributarios, relaciones internacionales, concesión de amnistías e indultos y preservación y restablecimiento del orden público. La campaña para las firmas puede recibir auxilios económicos en montos limitados que determinará la Organización Nacional Electoral. Si la corporación respectiva niega la iniciativa popular, ésta podrá ser presentada a un referendo aprobatorio.

Los referendos se deben acoger a los mismos procedimientos. Los referendos aprobatorios exigen un número de firmas equivalente al 10% del censo electoral respectivo y pueden realizarse dentro de los seis meses siguientes a la solicitud, siempre y cuando no coincidan con otra elección o el país se encuentre en estado de excepción. Exigen para su aprobación la mitad más uno de los votos, siempre y cuando participe por lo menos un 25% de los ciudadanos inscritos en el censo electoral vigente.

El referendo aprobatorio exige un número de firmas equivalente al 15% del censo electoral vigente. Los promotores disponen de un plazo adicional de 12 meses para completar este número de firmas. Además, los promotores del

“NO” deben recoger el mismo número de firmas que los promotores del “SI”. Ambos grupos tienen derecho a uso de medios de comunicación y a espacios televisivos en forma equitativa. El Estado debe garantizar la información adecuada a la ciudadanía sobre los argumentos de una y otra parte.

La **consulta popular** debe ser solicitada, cuando se trata de un asunto de interés nacional, por el presidente de la República con la firma de los ministros y el concepto favorable del Senado. No puede ser realizada mientras el país se halle en estado de excepción y requiere la mitad más uno de los votos para su aprobación, siempre y cuando participe la mitad más uno de los electores inscritos en el censo electoral vigente.

Los ciudadanos interesados en utilizar el mecanismo de **revocatoria del mandato** deben seguir el mismo trámite de la iniciativa popular para el registro de la solicitud de elección. Son exigidas por lo menos la mitad de las firmas de quienes votaron en la elección del alcalde o gobernador aludido, y sólo puede tener lugar un año después de que el alcalde o el gobernador haya iniciado el ejercicio de su mandato. La revocatoria sólo podrá tener efecto en las capitales de departamento y en los muní-

6. Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas, estructura de la Administración Nacional, creación, supresión o fusión de Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos y otras entidades de orden nacional, creación y reglamentación de las Corporaciones Autónomas Regionales, creación de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, celebración de contratos, negociación de empréstitos y enajenación de bienes nacionales, establecimiento de rentas nacionales y fijación de gastos de la administración, organización del crédito público, regulación del comercio exterior y del régimen de cambio internacional, fijación del régimen salarial y de las prestaciones sociales de los servidores públicos, regulación del Banco de la República y de las funciones de su Junta Directiva.

cipios con un mínimo de 30.000 cédulas inscritas en el respectivo censo electoral. El mandatario puede renunciar a su investidura y participar como candidato en la elección para designar su sustituto.

El **Plebiscito** debe ser convocado por el presidente de la República con la firma de sus ministros. El presidente debe informar al Congreso y la propuesta debe recibir el visto bueno de la Corte Constitucional. No puede coincidir con otra elección y exige, para su aprobación, una votación equivalente a la mitad más uno de los electores registrados en el censo electoral vigente.

Finalmente, el **cabildo abierto** debe celebrarse por lo menos dos veces en cada sesión ordinaria del concejo. Podrá ser convocado por un número equivalente a por lo menos al 1% del censo electoral vigente, con 15 días de anticipación al inicio de las sesiones ordinarias. Quien quiera intervenir en el cabildo deberá inscribirse tres días antes de su realización. Puede ser discutido cualquier tema, pero no se puede de presentar proyectos de acuerdo ni solicitar investigación o renuncia de servidores públicos. El concejo cuenta con un plazo de 15 días para responder, en audiencia, las inquietudes formuladas en el cabildo.

## Virtudes y limitaciones

**V**isto en perspectiva histórica, hay que reconocer antes que nada que el proyecto constituye un indudable avance en el propósito de democratizar las instituciones políticas y crear una cultura ciudadana de participación. De aprobarse un proyecto como éste, luego de que sean remediatas sus limitaciones, tendremos los colombianos un patrimonio jurídico muy importante para estimular procesos de participación política, que hace cinco o seis años ni siquiera alcanzábamos a imaginar.

El proyecto muestra además algunos puntos interesantes: maneja, en primer lugar, un sano criterio de equidad para la promoción publicitaria de las iniciativas ciudadanas a través de los medios, especialmente de la televisión. Ese es precisamente uno de los puntos más debatidos actualmente pues en vísperas de cualquier campaña electoral cada candidato, sabedor de la importancia que tienen los medios para la generación de imagen, se siente con derecho a disfrutar de algunos segundos de "pantalla" para exponer sus puntos de vista o, al menos, para presentar un perfil que tenga algún impacto sobre la opinión del electorado. El proyecto aquí tratado estipula medidas equitativas en



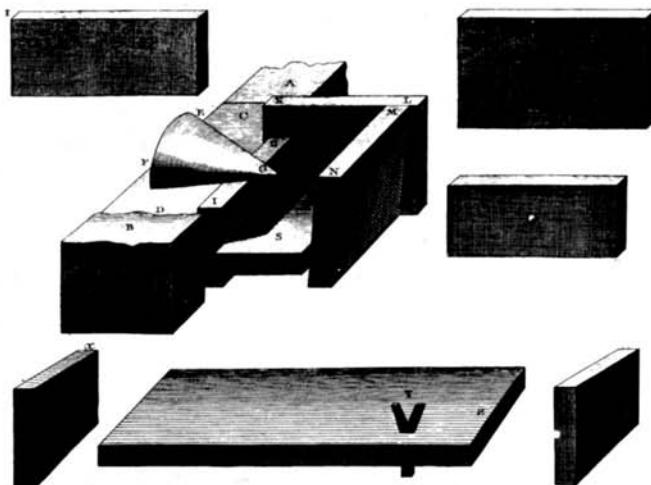
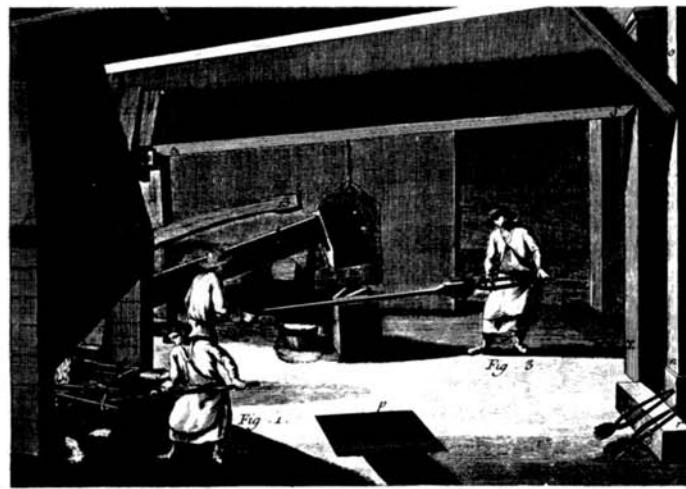
ese sentido para los referendos y los plebiscitos.

En segundo lugar, a las iniciativas populares se les aplica las disposiciones sobre trámite de urgencia. Esto evita que las corporaciones públicas dilaten el tratamiento de las iniciativas y permiten que éstas tengan una consideración prioritaria por parte de aquellas. Finalmente, el proyecto establece a propósito de varios de los mecanismos de participación que cuando impliquen procesos de votación, no podrán llevarse a cabo conjuntamente con otras elecciones. Ese criterio tiene una gran ventaja: evitar el "arrastre" de opinión sobre un tema por consideraciones político-partidistas y electorales, cosa que ha sucedido en otras ocasiones cuando las opciones nacionales han sesgado la opinión del electorado sobre materias de orden regional y local.

Sin embargo, el proyecto tiene limitaciones de fondo. La primera es que su alcance se restringe a los mecanismos de participación política y deja de lado lo relativo a la organización y la participación social<sup>7</sup>. En otras palabras, reglamenta el primer párrafo del artículo 103 de la Constitución y, aunque señala en su primer artículo que la regulación de los mecanismos de participación política "no impedirá el desarrollo de otras formas de participación ciudadana en la vida política, económica, social, cultural, universitaria, sindical o gremial", no toca lo pertinente a la promoción y fortalecimiento de las organizaciones sociales, fundamento de la democratización de la vida social y de la posibilidad de que distintos sectores de la ciudadanía fiscalicen la gestión pública.

Es ésta una omisión de importantes consecuencias, pues si por algo se ha caracterizado nuestra existencia nacional es precisamente por un divorcio entre lo social y lo político, por la imposibilidad histórica de que distintos

sectores organizados de la población, en particular de las clases subordinadas, se conviertan en protagonistas de las decisiones colectivas, porque los partidos políticos no han sido capaces de canalizar los intereses de las grandes mayorías, sino que se han dedicado, por la vía del clientelismo, a garantizar



su propia perpetuación en el poder. En parte, ello explica diversas coyunturas

7. Entendemos la participación social como aquella ligada a la definición de identidades e intereses sociales particulares, a diferencia de la participación política, cuyo núcleo es el esfuerzo por incidir en los procesos de toma de decisiones por parte del Estado. Ver al respecto mi artículo sobre democracia participativa (Revista FORO, N° 16).

de movilización y protesta, incluso de violencia social y política. Además, hoy por hoy existe un gran consenso en torno a la idea de que la democracia y, en consecuencia, la participación no operan únicamente en el ámbito de la política, sino que abarcan las distintas esferas de la vida social<sup>8</sup>. Es importante en ese sentido completar esta iniciativa reglamentaria con un proyecto de ley que regule lo concerniente a los mecanismos de participación social.

Una segunda ausencia en el proyecto tiene que ver con el voto programático. No existe en el articulado propuesto por el gobierno ningún desarrollo de este mecanismo tan importante para la fiscalización de la gestión pública. Resulta muy difícil pensar la revocatoria del mandato sin una referencia al voto programático. Se trata de que la inscripción del programa por parte de los candidatos a la alcaldía y a la gobernación no sea un acto protocolario, sino un compromiso suyo ante el electorado y la ciudadanía en general. Un mecanismo efectivo para lograr que el programa inscrito tenga algún efecto es exigir que en la motivación de la revocatoria aparezca una sustentación de por qué, a juicio de los promotores, el alcalde o gobernador no ha cumplido su programa. Ese debe ser el eje explícito de la campaña por la revocatoria y de la “defensa” del alcalde o gobernador aludido.

Estas dos omisiones hacen pensar que el desarrollo de la participación está siendo sometido a una especie de “ley del embudo”, en el sentido de que el espíritu amplio de la norma constitucional se estrecha progresivamente a medida que se la reglamenta. Puede citarse al respecto otros ejemplos: la revocatoria del mandato es admitida sólo para las ciudades capitales y los municipios cuyo censo electoral contenga como mínimo 30.000 electores, lo que contradice a todas luces lo esta-

blecido por la Constitución; las materias sobre las cuales pueden versar las iniciativas populares no pueden referirse a ciertos temas que por su conexión con la vida de los ciudadanos son de interés general, por ejemplo, la preservación y el restablecimiento del orden público; la iniciativa de las consultas populares queda como atribución exclusiva del ejecutivo, lo que significa un retroceso, en el campo municipal, con respecto a la Ley 42 de 1989<sup>9</sup>; no se permite a los concejales y diputados presentar iniciativas de actos legislativos o de leyes, tal y como lo estipula el Art. 155 de la Constitución.

Otra limitación de la propuesta es que introduce trámites demasiado engorrosos para el uso de la mayoría de los mecanismos por parte de los ciudadanos. Las iniciativas y los referendos, por ejemplo, deben superar por lo menos ocho pasos, cada uno de los cuales se lleva un cierto tiempo, antes de que lleguen a la respectiva corporación o se produzca la votación. Parece que se partiera del presupuesto de la mala fe de quienes desean hacer uso de los mecanismos de participación, lo que lleva, más que a facilitar, a entrabrar los procedimientos. Hay una especie de afán legalista y reglamentario que, en vez de estimular al ciudadano al uso de un determinado mecanismo, le genera apatía y desánimo.

Lo anterior es particularmente evidente en el caso del cabildo abierto. Esta es una institución secular que jugó en ciertos momentos de la vida política nacional un papel sobresaliente como lugar de expresión ciudadana. Si por algo se caracteriza el cabildo es precisa-

8. BOBBIO, Norberto, *El futuro de la Democracia*, México: Fondo de Cultura Económica, 1986.

9. La Ley 42 de 1989, sobre consultas municipales, señala mayores posibilidades desde el punto de vista de la iniciativa: concejales, miembros de las juntas de acción comunal, etc.

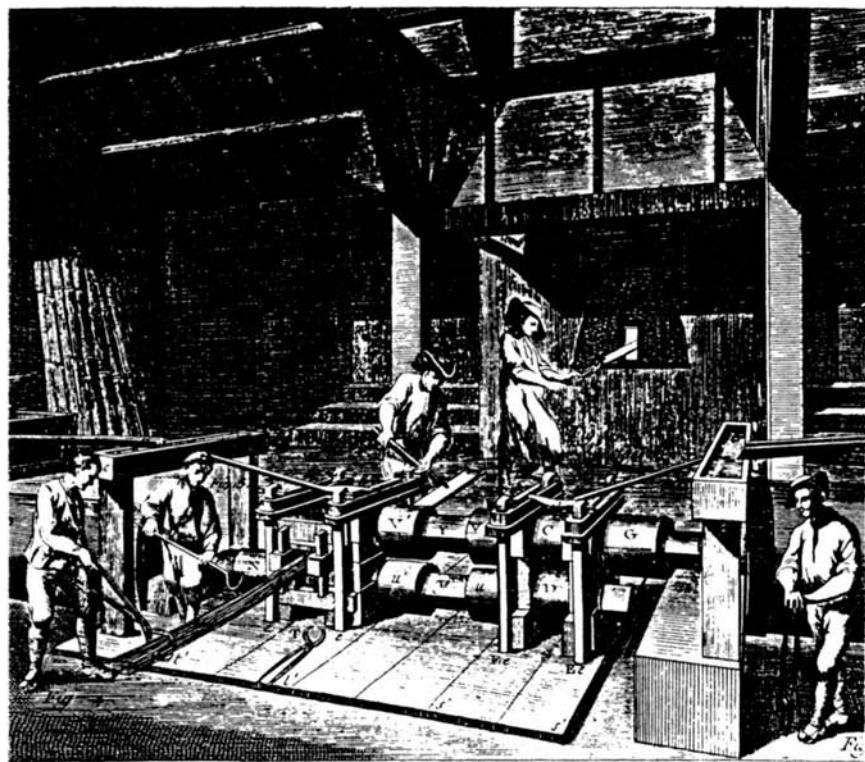
mente por ser reflejo de una opinión que busca expresar lo más espontáneamente posible los anhelos y demandas de la gente. Someterlo a normas rígidas, por ejemplo que en cada sesión ordinaria del concejo debe haber por lo menos dos, o que los ciudadanos pueden convocarlo sólo si consiguen un número de firmas equivalente al 1% o más del censo electoral, o que en los cabildos no puede solicitarse la investigación o la renuncia de servidores públicos, o que hay que inscribirse con tres días de anticipación para poder intervenir, es colocarle una camisa de fuerza que le restará atractivo, eficacia y, sobre todo, potencial participativo.

### El escenario sociopolítico

La aplicación de los mecanismos de participación política contemplados en el proyecto de ley exige el cumplimiento de por lo menos dos requisitos: de un lado, que el Congreso de la República lo convierta en ley; de otro, que cuente con las condiciones sociales y políticas que propicien su desarrollo. Sobre el primero de ellos, cualquier hipótesis resulta arriesgada, debido a la complejidad de la trama de fuerzas en el seno del Congreso. La vieja clase política, sector aún mayoritario en ambas cámaras, no estará interesada en aprobar un conjunto de normas que socavan su poder tradicional; por su parte, las fuerzas que representan actualmente un proyecto renovador en el Parlamento estarán seguramente en favor del proyecto por lo que representa para la construcción de una democracia participativa; pero son minoría. La clave del asunto parece residir entonces en el presidente Gaviria y en su interés por sacar adelante la propuesta. Muy probablemente tal interés existe, puesto que, como ya se dijo, este proyecto hace parte de un paquete de iniciativas

tendientes a modernizar las instituciones políticas. Habrá que ver los términos de su negociación con el Congreso, en particular con las fracciones más retardatarias de su propio partido.

En cuanto a los factores sociales y políticos de la participación, la situación es mucho más compleja. En efecto, para que el proyecto tenga alguna viabilidad se necesita, de una parte, una ciudadanía interesada y participante, conocedora de los mecanismos de participación y organizada para sus-



tentar las acciones implicadas en su uso. De otra, unos partidos comprometidos con un proyecto de democracia participativa. Infortunadamente, esas dos condiciones están lejos de haberse concretado en la Colombia de hoy. Los síntomas de apatía ciudadana se repiten día a día: las organizaciones sociales, con muy raras excepciones, pasan por un preocupante período de reflujo que las ha colocado al margen de la vida de las gentes y de las decisiones políticas; la violencia social y políti-

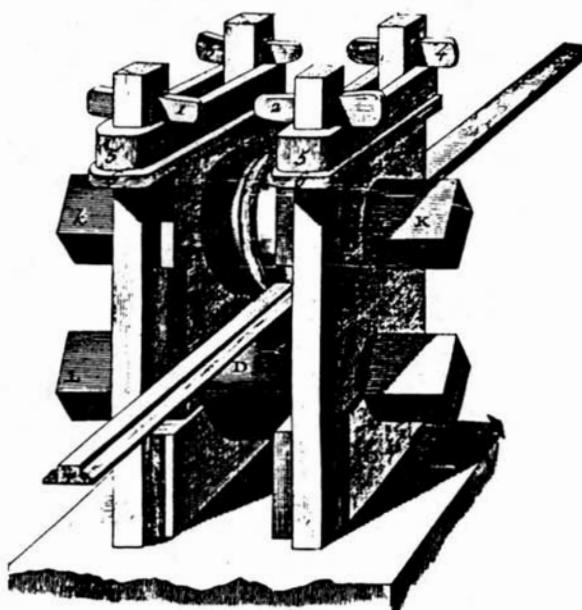
ca, el irrespeto de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, la cultura de la insolidaridad y la intolerancia constituyen pan de cada día; el abstencionismo electoral no cede.

Del lado de los partidos políticos, la perspectiva es aún menos alentadora. Los partidos tradicionales, a pesar de estar pasando por un período de renovación parcial de su liderazgo, siguen bajo la conducción de los sectores más tradicionales, ligados al clientelismo, a la compra de votos, a la lucha por el botín burocrático, a la corrupción y al enriquecimiento. Su atomización los ha convertido en federaciones de grupos que giran en torno a un caudillo local, sin arraigo ideológico ni propuestas para resolver las demandas de la población. Han perdido su esencia como partidos en lo ideológico y en lo político.

La izquierda tradicional no parece haber asimilado, después de muchos años, las lecciones que les deja la experiencia política de cada día. La marginalidad sigue siendo el rasgo más sobresaliente de su conducta política, lo que les impide ser abanderados de un movimiento de cambio político democrático, a pesar de que su lenguaje se ciña al nuevo léxico de la participación. Otras agrupaciones como la Alianza Democrática y los movimientos surgidos de la desmovilización de los grupos guerrilleros aún buscan su propia identidad, su ubicación en el escenario político, la solución de sus contradicciones intestinas, y no parecen haber tenido tiempo de pensar en el país y de elaborar una propuesta que resuelva los problemas, no de la política, sino de la sociedad colombiana. Jugaron un importante papel en la redacción de la nueva Constitución, en la revocatoria del viejo Congreso, pero no han sabido llenar el vacío de poder creado en este período de transición. Como reza el

dicho, "mataron el tigre y se asustaron con el cuero".

El fortalecimiento de la sociedad, es decir, la constitución de sujetos colectivos actuantes, con identidad propia, agentes del proyecto de democracia participativa, de un lado, y la reconversión de los partidos en organizaciones democráticas, con perfiles ideológicos definidos, capaces de orientar políticamente a la población y de formular propuestas de solución a los grandes problemas de la sociedad en el marco de ese proyecto democrático, de otro, exigen un gran movimiento de pedagogía para la participación. Es un movimiento de cambio cultural y, en consecuencia, de gran aliento que es preciso iniciar desde ya. Los demócratas de Colombia, las organizaciones sociales de viejo y nuevo cuño, las ONG's, los intelectuales y todas las gentes que anhelan cambiar el actual estado de cosas deben aunar sus esfuerzos para llevar adelante ese propósito de educación ciudadana. De lo contrario, quedarán enterradas las ilusiones de esa gran mayoría de los colombianos que en la "séptima papeleta" respaldaron la idea de dar un giro radical a la vida del país.



Clara Rocío Rodríguez P.  
Investigadora Estudio Comparativo  
de Grandes Ciudades de América Latina  
Foro Nacional por Colombia

# Bogotá: ¿Un Gobierno Democrático?

Clara Rocío Rodríguez P.

## 1. La crisis urbana y la gestión local en las grandes ciudades

La reforma político administrativa materializada para la ciudad capital de Colombia a partir de la promulgación de la Constitución de 1991, evidencia la importancia práctica que ha adquirido el tema del gobierno local en los últimos años. En el orden del día está la preocupación y la reflexión sobre el gobierno de las grandes áreas urbanas. Estas áreas concentran hoy una buena parte del total de la población de la región latinoamericana y al mismo tiempo congregan un sinnúmero de problemas derivados, entre otras razones, de los volúmenes de población que concentran y del área física que ocupan.

La preocupación por los problemas del gobierno de las grandes ciudades de América Latina ha surgido en un contexto de crisis urbana que puede ser caracterizado por lo que algunos autores han denominado como la ingobernabilidad de las grandes ciudades y que tiene en las reiteradas crisis de las megalópolis como Ciudad de México, São Paulo o Santiago, para hablar de las más conocidas, toda una tradición y un legado de experiencias,

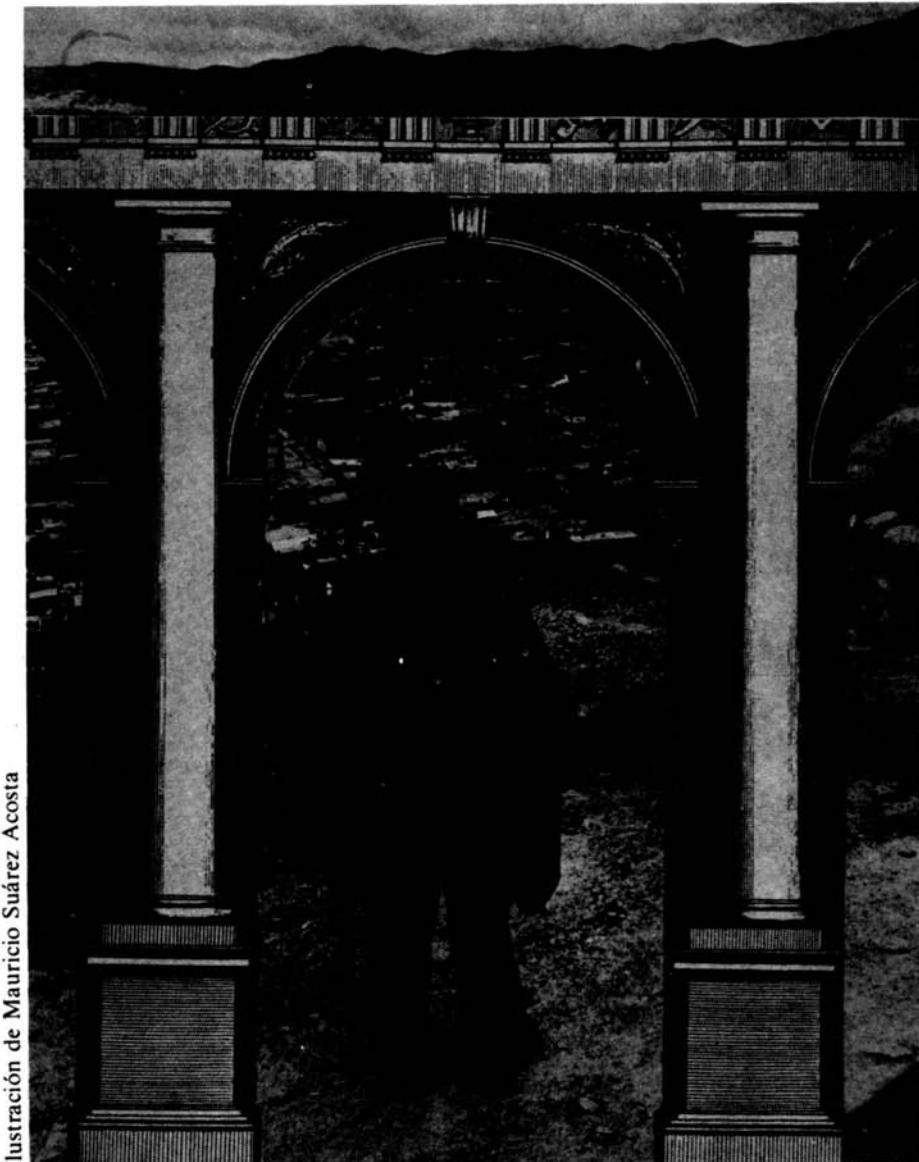


Ilustración de Mauricio Suárez Acosta

las más de las veces fallidas<sup>1</sup>. La crisis de la gran ciudad se expresa, entre otras manifestaciones, en la segregación social del espacio urbano, materializada en la existencia de bolsones importantes de miseria, especialmente en las zonas periféricas de las ciudades, en la decadencia de los centros históricos cada vez más deteriorados, que coexisten con urbanizaciones modernas en las que se alojan los sectores medios y altos de la población. Esta configuración espacial da como resultado la existencia de oportunidades diferenciadas de acceso a los bienes y servicios proporcionados por la ciudad de acuerdo a la zona en que se habite.

Un segundo elemento de la crisis urbana está relacionado con la deficiencia de las respuestas que desde la administración pública se han dado al conjunto de necesidades sociales y económicas de los pobladores de la ciudad. La mayor parte de la inversión se ha orientado hacia el logro de condiciones que posibiliten el desarrollo del capitalismo y la concentración de la actividad económica, tal es el caso de la realización de obras de infraestructura vial y la creación de una infraestructura para la gran producción, en detrimento del desarrollo de políticas sociales, que pongan su acento en la inversión hacia los sectores de menores ingresos. Las grandes ciudades de América Latina concentran en términos absolutos un importante número de población en estado de pobreza, la cual, en el último período se ha mantenido o ha mostrado una tendencia creciente, debido al deterioro progresivo de las condiciones de vida de estos sectores; entre otros factores, esta situación se relaciona, con la existencia de

altas tasas de desempleo o con la captación de bajos niveles de ingresos, que se derivan de la participación en actividades informales, sin ningún tipo de cobertura por parte de la seguridad social y en condiciones de exclusión de otros servicios proporcionados por el sector formal de la economía.

Ahora bien, la crisis en el funcionamiento de la ciudad, no solo se expresa en las condiciones de vida de sus habitantes y en el desigual acceso a bienes y servicios. Desde el punto de vista de las administraciones locales, lo que los estudios han mostrado es que éstas afrontan un conjunto de problemas ligados con su situación financiera. Estos problemas en las finanzas locales de las grandes ciudades tienen su origen en los, en algunos casos, excesivos niveles de endeudamiento externo, que han comprometido buena parte de los recursos locales en el pago del servicio a la deuda, así como en financiamiento de los costos de una excesiva burocracia.

Administraciones centralizadas y burocráticas, y por tanto ineficaces y fáciles de corromper, han motivado, igualmente una demanda por la participación ciudadana en el manejo de los asuntos de la vida pública. Los gobiernos locales de estas grandes ciudades han sido cuestionados a menudo por la irrupción de modernos movimientos sociales que a veces asumen la forma de rebeliones populares, tales los recientes casos ocurridos en Caracas, Buenos Aires, o los llamados quebra quebras en las grandes ciudades del Brasil, en donde la masa empobrecida urbana da rienda suelta a su protesta y a su desesperación. Estos movimientos han cuestionado la legitimidad de los gobiernos de estas grandes urbes y

han puesto en cuestión tanto las estructuras administrativas así como las propias políticas emanadas y aplicadas desde estos gobiernos hacia la problemática de los sectores hasta ahora excluidos del importante papel y desarrollo que estas megalópolis han alcanzado. Esta búsqueda de espacios de participación se han reivindicado desde el territorio, al que se percibe como el ámbito más cercano al individuo y a su organización vecinal. Es precisamente por ello, que los procesos de reforma desarrollados, han puesto el énfasis en ese punto de encuentro entre la sociedad civil y el Estado que es el municipio y que, en el caso de las grandes ciudades está constituido por cada una de las zonas —llámense estas localidades, municipalidades, comunas, etc.— en que se ha dividido su espacio urbano.

Ante la situación de crisis, tipificada entre otros en los elementos enunciados anteriormente, una buena parte de los países de la región han desarrollado procesos de reforma político administrativos tendientes a dotar de autonomía, modernizar y democratizar los gobiernos locales, a través de la descentralización de una serie de atribuciones que desde el nivel central se cumplían muy limitadamente. Estos procesos de reforma político administrativa conllevan, generalmente, la existencia de tres elementos, que no siempre han sido garantizados con la misma oportunidad: la transferencia de recursos, la do-

1. Jordi Borja. *Gran ciudad y vida social*. En *Qué son las Asociaciones de Vecinos*. Editorial La Gaya Ciencia, Barcelona, 1976.

tación de funciones, y la creación de mecanismos y canales de participación ciudadana.

Las especificidades de los procesos de reforma definidos para las grandes ciudades de América Latina, así como las diversas formas de organización histórica del Estado, han configurado la existencia de diferentes modelos de organización de las ciudades. En algunas de ellas se puede elegir directamente a las autoridades locales al tiempo que existen niveles descentralizados del gobierno, mientras que otras ni siquiera tienen un gobierno general para ciudad. En algunas ciudades hay recaudación de impuestos descentralizada mientras que otras dependen casi totalmente de las transferencias del gobierno central. Las experiencias son tan disímiles —para tomar algunos casos ilustrativos— que cobijan desde la imposición por parte del presidente de la República del regente de Distrito Federal en Ciudad de México, quien es su representante, hasta la inexistencia de un gobierno propiamente dicho para el conjunto de la ciudad en Santiago de Chile o de Caracas, o la combinación de niveles centralizados de gobierno y de entidades descentralizadas al interior de la ciudad con posibilidad de elegir directamente sus autoridades, tales los casos de Lima y de Santafé de Bogotá.

Lo ilustrativo de la situación es que en todas las grandes ciudades de América Latina se vienen operando reformas que buscan responder a algunos de los elementos de la crisis que hemos detallado más arriba. Bogotá no ha escapado a esta situación y recientemente su gobierno ha sido profundamente modificado.



## 2. El régimen de distrito especial: el limbo jurídico

Diversos sectores coinciden en afirmar que en las últimas décadas la situación de Bogotá estuvo caracterizada por una crisis político administrativa que afectó múltiples ámbitos de su vida política, económica y social y que incidió directamente en el bienestar de sus ciudadanos. El diagnóstico sobre la crisis de la ciudad, o lo que muchos han dado en llamar “el limbo jurídico”, se expresa básicamente en los siguientes aspectos:

a. La estructura organizativa de la ciudad no permite el cumplimiento adecuado de las atribuciones conferidas al gobierno distrital, lo cual se deriva, en buena medida, del carácter centralista de la misma y de la inexistencia de mecanismos reales de descentralización al interior de la urbe, y del hecho de que la estructura organizativa se vertebre exclusivamente en la figura del alcalde mayor, limitando la posibilidad de participación de otras instancias como las alcaldías menores y el concejo distrital en el manejo de la ciudad. La inconveniencia de esta estructura ha generado una concepción tecnocrática en la conducción de la ciudad que se refleja entre otras cosas, en problemas de gerencia —especialmente en sus empresas descentralizadas—, inefi-

ciencias en el cumplimiento de funciones y atribuciones, descoordinación entre organismos no solo del nivel local, sino entre éstos y los del orden nacional, entre otros. Así, las indefiniciones de la propia estructura orgánica han contribuido a que la administración opere sobre una estructura clientelista y por lo tanto burocrática, que en últimas redundan en aumento de costos e ineficiencias en la prestación de servicios sociales. Son imputables también a ellas (a las indefiniciones de la estructura orgánica) la irracional política de crédito externo que ha implementado el Distrito y que concentra los mayores recursos del presupuesto en obras sobredimensionadas del sector servicio, mientras que el área social viene siendo progresivamente castigada en la destinación del gasto.

b. Bogotá no contaba con canales ni mecanismos de participación que le permitiesen a la ciudadanía intervenir en la resolución de problemas que se relacionan con su situación cotidiana, y mucho menos los vinculados con la marcha de la ciudad en materia de planificación urbana, administración zonal, plan integral de desarrollo, servicios públicos y definiciones sobre presupuesto y políticas. En otros términos, no existía en la estructura organizativa de la capital de la República, la posibilidad de un acercamiento efectivo y real entre los ciudadanos y sus gobernantes.

c. Para Bogotá ha sido imposible, por lo menos en los últimos 45 años en que su crecimiento así lo ameritaría, regular adecuadamente su relación con los municipios vecinos. Esta situación se evidencia en las limitaciones de orden jurídico

que impidieron a la ciudad prestar una serie de servicios públicos a los municipios vecinos, mientras que las fuentes para la producción de estos servicios son recursos naturales provenientes del departamento.

El origen del "limbo" que caracterizó el ordenamiento jurídico de la ciudad, se encuentra referido a las normas aprobadas para su gobierno y su administración. En líneas generales, podemos vincular la normatividad con tres momentos importantes, en los cuales se consideró el sistema jurídico administrativo de la urbe. En primer término la reforma constitucional de 1945, que en su artículo 199 determina que Bogotá será organizada como un distrito especial sin sujeción al régimen municipal ordinario dentro de las condiciones que fije la ley. Aunque se crea la figura del distrito especial la desvinculación al régimen común, que como lo señala el doctor Jaime Castro "no agrega nada a lo existente hasta 1945", no ofrece en realidad ninguna salida práctica. Muy por el contrario ella, al no definir la posibilidad del establecimiento de un régimen extraordinario y al someter su organización jurídica a "las condiciones que fije la ley", que

tampoco se determinan, genera la indefinición jurídica y el caos interpretativo en que se debatió la ciudad, durante las últimas cuatro décadas.

Dicha norma constitucional sólo fue reglamentada en 1954 bajo la dictadura del general Rojas, quien organizó al distrito especial de Bogotá, como capital del país y del departamento de Cundinamarca, y anexó los municipios de Fontibón, Usme, Bosa, Suba, Usaquén y Engativá, que de esta forma perdieron su identidad y pasaron a ser una parte más de la trama urbana del distrito.

En virtud de este ordenamiento jurídico la ciudad capital pasó de ser una ciudad pionera en la aplicación de normas administrativas, que luego se extendían al conjunto de municipios, a rezagarse de los avances en la legislación posterior expedida en el país en la materia. Debido a esta situación, el distrito especial no pudo participar en el proyecto descentralizador impulsado a partir de la expedición de la Ley 11 de 1986 para el conjunto de municipios del país; ni logró regular las relaciones con los municipios cercanos mediante utilización de figuras como la del área metropolitana o la zona de planificación.

La condición de exclusividad de la estructura administrativa de Bogotá dentro del conjunto de municipios colombianos, creada aduciendo las características "especiales" de una ciudad que por ser capital del país alberga el mayor número de habitantes, es sede del gobierno nacional y presenta unas características muy particulares, tampoco representó ningún avance con respecto a las normas expedidas para los restantes municipios "especiales" creados con posterio-

ridad a 1945. Estas ventajas se pueden observar, por ejemplo, en el plano financiero, para los casos de Cartagena y Santa Marta, las cuales gozaban de un régimen espacial al ser consagradas, gracias a actos reformatorios de la Constitución de 1886, como Distrito Turístico y Cultural y Distrito Turístico, Cultural e Histórico, respectivamente.

Otro momento importante en relación con la legislación que rige a Bogotá se da en 1968 con la reforma constitucional de ese año que concede al gobierno nacional la posibilidad de promulgar el estatuto orgánico de la ciudad, el cual se concretó en el decreto legislativo 3133. Dentro de las características de dicho estatuto está el excesivo poder que se confirió al ejecutivo al centralizar el manejo de la ciudad en la figura del alcalde mayor, y la concepción antidemocrática implícita que aleja al habitante de la ciudad de sus órganos de gobierno. A ello habría que agregar hoy la obsolescencia de una normatividad que no fue pensada para una ciudad con las características poblacionales actuales.

El régimen especial de Bogotá, se constituyó entonces en una camisa de fuerza que limitó las posibilida-



des de la ciudad de ajustarse a las transformaciones que su nueva realidad demandaban. En estas condiciones la ciudad sólo se benefició parcialmente de las normas descentralistas aprobadas en la reforma constitucional de 1986. La más importante dentro de ellas fue la posibilidad de elegir mediante votación directa al alcalde mayor de la ciudad que se implantó desde el 13 de marzo de 1988. El alcalde de la ciudad dejó de ser agente del presidente de la República. Diversos intentos de reformas iniciados durante este período tanto en el Congreso de la República como en el concejo distrital fueron fallidos y sólo mediante la conformación de una Asamblea Nacional Constituyente fue posible dar salida a una situación jurídica que venía afectando a la ciudad desde hace cerca de medio siglo.

La normatividad expedida, al tenor de la Constitución de 1991, que más adelante detallaremos, proporciona un nuevo marco general para la implementación de una experiencia democrática en el gobierno de la ciudad, más amplio que el expedido anteriormente para el conjunto de municipios colombianos, por cuanto considera aspectos que han constituido limitaciones en el desarrollo práctico del proceso de reforma descentralista. Para Santafé de Bogotá se establece expresamente la atribución de funciones y recursos a los organismos de gobierno local y la obligatoriedad de la aplicación de la norma, para que ésta no quede, como ha ocurrido en buena parte de los municipios del país, sujeta al libre juego de los intereses políticos locales.

Las características particulares que se han definido para la realización de una experiencia de gobier-

no local descentralista y participativo en Santafé de Bogotá, permitirán avances en el proceso de repensar los gobiernos locales en Colombia, lo cual puede ser la base para replicar la experiencia en las restantes grandes ciudades del país y motivar reformas en el marco general en que fue concebida la descentralización en Colombia. Allí radica la importancia que en el plano nacional adquiere el caso de la descentralización y la democracia del gobierno bogotano.

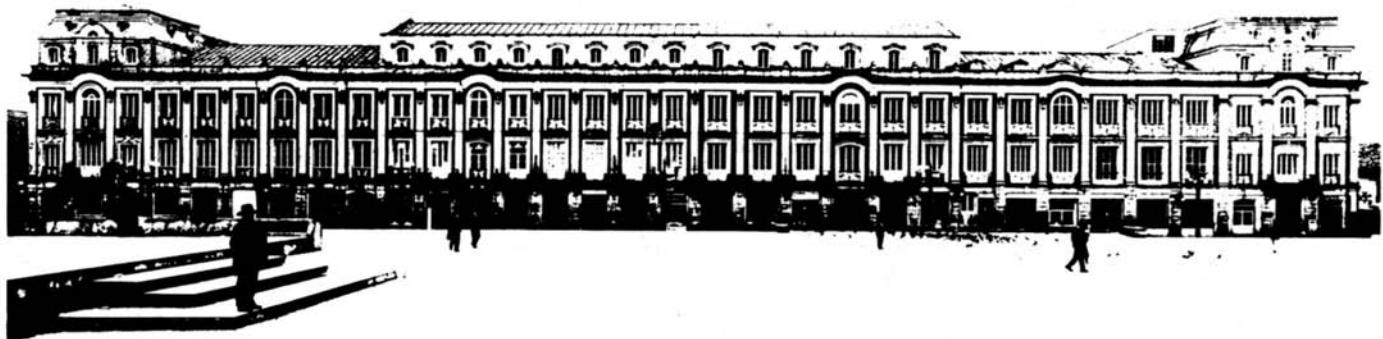
### 3. La Constitución de 1991: El régimen de distrito capital y la descentralización del gobierno local

No es posible desconocer la voluntad política que se logró concitar alrededor de la situación jurídica de Bogotá en la Asamblea Nacional Constituyente, al ser incluida dentro de su agenda la consideración de una problemática que, debido al conjunto de intereses que su tratamiento implicaba, fue permanentemente aplazada en el Congreso de la República. Aunque no es de la tradición jurídica el tratamiento en extenso a nivel constitucional del ordenamiento político administrativo de las grandes ciudades capitales —pese a que por lo regular éstas suelen contar con una legislación especial—, el texto constitucional incluyó dentro del título denominado “de la Organización Territorial” casi un capítulo destinado a definir una serie de aspectos relacionados con el régimen especial para la ciudad (Arts. 322 a 327). En relación con este caso particular, se puede afirmar que lo que la Carta Constitucional perdió en concreción lo ganarán, en la

práctica, Santafé de Bogotá, y quizás otras grandes ciudades colombianas al contar con la posibilidad de implementar experiencias tendientes a la constitución de regímenes político-administrativos modernos y democráticos.

A nivel formal y por consideraciones funcionales, más que de otra índole, en el marco de este artículo, la presentación de los aspectos incluidos en la Constitución de 1991 y relacionado con Santafé de Bogotá pueden ser agrupados en dos grandes áreas. La primera de ellas se encuentra vinculada básicamente con la organización del territorio distrital y la descentralización del gobierno de la ciudad y ha sido objeto de reglamentaciones más o menos inmediatas tanto por parte del Congreso de la República como del cabildo distrital, organismos a los que la Constitución otorgó competencias en la materia, que describiremos en detalle más adelante. Esta es quizás, por ello, la parte de la reforma mejor conocida y la que, debido a la reciente elección de los ediles de las Juntas Administradoras Locales, más despliegue publicitario ha recibido.

En este sentido y, de acuerdo a la nueva institucionalidad prevista por la Constitución Política, la ciudad tendrá dos instancias administrativas con diferente alcance territorial: por una parte, una instancia global, ya existente, que se encargará del gobierno del conjunto de la ciudad capital, al frente de la cual estará el alcalde mayor y, de otra parte, un conjunto de entidades territoriales —denominadas localidades— al interior de la ciudad, que contarán con autonomía administrativa y fiscal para el manejo de cuestiones propias de esa parte del territorio distrital. Las



funciones que se asignen a cada una de estas diversas instancias partirán de la base de que a las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a su cargo, mientras que las autoridades locales se encargarán de la gestión de los asuntos propios de su territorio. El territorio distrital será, entonces, dividido en localidades, de acuerdo a las características sociales de sus habitantes, al frente de las cuales estará una Junta Administradora Local (JAL) de elección popular y un alcalde local designado por el alcalde mayor de terna que le envíe la respectiva Junta. Alcalde mayor, concejales distritales y ediles (denominación que la Constitución define para los miembros de las JAL) serán elegidos un mismo día para períodos de tres años. Las localidades contarán con recursos para la realización de obras y el desarrollo del respectivo territorio, por cuanto serán asignadas partidas del presupuesto distrital que serán apropiadas por cada una de las JAL.

Pese al despliegue publicitario que se desarrolló en torno a la pri-

mera elección de Juntas Administradoras Locales en el distrito capital, hay, como mencionamos, un segundo bloque de normas consignadas en la Constitución Política, que sin haber sido reglamentadas y sin tener las características de las anteriores, serán también relevantes para la vida de la ciudad. Ellas se refieren a los siguientes aspectos:

1. La Constitución de 1991 dio el status de distrito capital a la ciudad de Bogotá, manteniéndola como capital de la República y del departamento de Cundinamarca. Estableció expresamente que su régimen político, fiscal y administrativo fuese el definido por la Constitución, las leyes especiales que sobre el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios. Esta norma hace partícipe a Bogotá de los adelantos que el régimen ordinario había incorporado años antes para el conjunto de municipios del país, así como de los que defina en el futuro, y mantiene igualmente, la posibilidad de promulgar un nuevo régimen político administrativo que actualice la obsoleta reglamentación contenida en el decreto 3133 de 1968.

2. Las relaciones de la ciudad con los municipios vecinos y la región son considerados por la Constitución en cuatro sentidos: en primer lugar se mantiene la división de rentas entre Bogotá y Cundinamarca, al dejar a la ley la determinación del porcentaje de las rentas departamentales que se causen en el distrito, pero sin que dicha participación pueda ser superior a la establecida actualmente. Según la distribución de rentas vigente, Santafé de Bogotá transfiere recursos al departamento, con lo cual compensa en parte, la utilización que hacen sus empresas de una serie de recursos naturales y el deterioro que la ciudad causa sobre el medio ambiente de la región. En segundo lugar, y con el fin de "garantizar" la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo" se da a la ciudad la posibilidad de conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos y una región de planificación con otras entidades de carácter gubernamental. El área metropolitana, que ha sido utilizada a partir de su reglamentación en 1979 por otras ciudades colombia-

nas como Pereira o Medellín sería la figura que mejor se adapta a las realidades de Bogotá.

Un tercer aspecto que regulará las relaciones de las diversas entidades territoriales de la región, se refiere a la separación de la circunscripción electoral entre Santafé de Bogotá y Cundinamarca: la ciudad no participará en las elecciones de gobernador, ni de diputados a la Asamblea Departamental. Finalmente, en el artículo 326 se establece la posibilidad de que los municipios circunvecinos se incorporen al distrito capital, como una más de sus localidades, mientras así lo determinen los ciudadanos que residan en ellos mediante votación que tendrá lugar una vez el concejo distrital se haya manifestado aceptando esta vinculación.

3. En relación con el concejo distrital, entidad administrativa de la ciudad, la Constitución determinó que su composición corresponda a un concejal por cada 150.000 habitantes o fracción mayor de 75.000 que tenga su territorio. Se prohíbe expresamente para el caso de Bogotá, tanto a concejales como a los ediles la participación en las juntas directivas de las entidades descentralizadas, medida que fue tomada por la Constitución Nacional para contrarrestar la experiencia de inadecuados manejos económicos y sobrecontratación de obras que ya se vivió con la participación de los concejales en las juntas directivas de estas empresas públicas. El aumento en el número de concejales se ajustaba a una necesidad de la ciudad, puesto que la existencia de 20 concejales principales y sus suplencias venía siendo en la práctica insuficiente para el tamaño y las necesidades de la ciudad. A estas modificaciones deben

adicionarse las que contempló la Constitución para el conjunto de concejos municipales tales como la eliminación de auxilios, y destinción de honorarios para los concejales, la recuperación de la iniciativa en el gasto, etc.<sup>2</sup>.

#### 4. La reglamentación de la reforma en Bogotá

Como lo señalamos anteriormente, los avances dados en materia de reglamentación de los aspectos definidos para la ciudad capital colombiana por la Constitución de 1991, se relacionan con la descentralización del gobierno y el ordenamiento territorial de la ciudad. En este marco, la primera de las leyes aprobadas por el nuevo Congreso de la República en 1992, fue aquella por la cual "se provee a la organización y funcionamiento de las Juntas Administradoras Locales en el distrito capital". El articulado de esta ley se ocupa de la definición de criterios con base en los cuales el concejo distrital deberá proceder a la conformación de las localidades y a la asignación de funciones y competencias. Se definen tres aspectos a tener en consideración para la división del territorio. El primero de ellos considera la variable poblacional: para el caso urbano, las localidades no podrán tener una población inferior a 300.000 habitantes. Esta exigencia es a nuestro juicio positiva ya que la experiencia de otras ciudades de América Latina e inclusive del país, muestra qué organismos de poder como las JAL o algunos concejos locales o municipales dentro de la ciudad, pueden tener más peso y mayores posibilidades de negociación frente a otros niveles de admi-

nistración y gobierno, cuando representan grupos amplios de población, que cuando múltiples instancias representan intereses de pequeñas agrupaciones. Una población de 300.000 o más habitantes podría asimilarse a una ciudad intermedia de Colombia, por lo que las críticas a las dificultades que constituirá su administración no son justificadas. Para el caso rural la exigencia de conformación de localidades no se regirá por el volumen de población, sino que responderá a características fisiográficas, agrícolas, ecológicas, sociales, así como a la condición del recurso agrícola y pecuario de la zona.

Otros criterios que define la ley para la conformación de las localidades son la cobertura de servicios básicos comunitarios e institucionales y las características sociales de los habitantes de la localidad. Sobre estos dos últimos criterios deberá darse un debate en el concejo distrital, en el sentido de definir si es conveniente para la ciudad intentar —sobre las bases definidas por la ley—, homogenizar las localidades o, si por el contrario, se mantiene la existencia de localidades heterogéneas, desde el punto de vista de infraestructura de servicios e institucionales, así como en relación con los niveles de empleo, salubridad, escolaridad, etc. En el debate se trata de precisar si la legislación concreta la segregación social del espacio urbano elevándola a norma o si por el contrario se pueden materializar localidades heterogéneas en las cuales convivan áreas ricas con áreas pobres.

2. Ver SANTANA, P. Revista FORO No. 16. Dic. 1991. El nuevo orden territorial y la democracia, pp. 115-116.

nas como Pereira o Medellín sería la figura que mejor se adapta a las realidades de Bogotá.

Un tercer aspecto que regulará las relaciones de las diversas entidades territoriales de la región, se refiere a la separación de la circunscripción electoral entre Santafé de Bogotá y Cundinamarca: la ciudad no participará en las elecciones de gobernador, ni de diputados a la Asamblea Departamental. Finalmente, en el artículo 326 se establece la posibilidad de que los municipios circunvecinos se incorporen al distrito capital, como una más de sus localidades, mientras así lo determinen los ciudadanos que residen en ellos mediante votación que tendrá lugar una vez el concejo distrital se haya manifestado aceptando esta vinculación.

3. En relación con el concejo distrital, entidad administrativa de la ciudad, la Constitución determinó que su composición corresponda a un concejal por cada 150.000 habitantes o fracción mayor de 75.000 que tenga su territorio. Se prohíbe expresamente para el caso de Bogotá, tanto a concejales como a los ediles la participación en las juntas directivas de las entidades descentralizadas, medida que fue tomada por la Constitución Nacional para contrarrestar la experiencia de inadecuados manejos económicos y sobrecontratación de obras que ya se vivió con la participación de los concejales en las juntas directivas de estas empresas públicas. El aumento en el número de concejales se ajustaba a una necesidad de la ciudad, puesto que la existencia de 20 concejales principales y sus suplencias venía siendo en la práctica insuficiente para el tamaño y las necesidades de la ciudad. A estas modificaciones deben

adicionarse las que contempló la Constitución para el conjunto de concejos municipales tales como la eliminación de auxilios, y destitución de honorarios para los concejales, la recuperación de la iniciativa en el gasto, etc.<sup>2</sup>.

#### 4. La reglamentación de la reforma en Bogotá

Como lo señalamos anteriormente, los avances dados en materia de reglamentación de los aspectos definidos para la ciudad capital colombiana por la Constitución de 1991, se relacionan con la descentralización del gobierno y el ordenamiento territorial de la ciudad. En este marco, la primera de las leyes aprobadas por el nuevo Congreso de la República en 1992, fue aquella por la cual "se provee a la organización y funcionamiento de las Juntas Administradoras Locales en el distrito capital". El articulado de esta ley se ocupa de la definición de criterios con base en los cuales el concejo distrital deberá proceder a la conformación de las localidades y a la asignación de funciones y competencias. Se definen tres aspectos a tener en consideración para la división del territorio. El primero de ellos considera la variable poblacional: para el caso urbano, las localidades no podrán tener una población inferior a 300.000 habitantes. Esta exigencia es a nuestro juicio positiva ya que la experiencia de otras ciudades de América Latina e inclusive del país, muestra qué organismos de poder como las JAL o algunos concejos locales o municipales dentro de la ciudad, pueden tener más peso y mayores posibilidades de negociación frente a otros niveles de admi-

nistración y gobierno, cuando representan grupos amplios de población, que cuando múltiples instancias representan intereses de pequeñas agrupaciones. Una población de 300.000 o más habitantes podría asimilarse a una ciudad intermedia de Colombia, por lo que las críticas a las dificultades que constituirá su administración no son justificadas. Para el caso rural la exigencia de conformación de localidades no se regirá por el volumen de población, sino que responderá a características fisiográficas, agrícolas, ecológicas, sociales, así como a la condición del recurso agrícola y pecuario de la zona.

Otros criterios que define la ley para la conformación de las localidades son la cobertura de servicios básicos comunitarios e institucionales y las características sociales de los habitantes de la localidad. Sobre estos dos últimos criterios deberá darse un debate en el concejo distrital, en el sentido de definir si es conveniente para la ciudad intentar —sobre las bases definidas por la ley—, homogenizar las localidades o, si por el contrario, se mantiene la existencia de localidades heterogéneas, desde el punto de vista de infraestructura de servicios e institucionales, así como en relación con los niveles de empleo, salubridad, escolaridad, etc. En el debate se trata de precisar si la legislación concreta la segregación social del espacio urbano elevándola a norma o si por el contrario se pueden materializar localidades heterogéneas en las cuales convivan áreas ricas con áreas pobres.

2. Ver SANTANA, P. Revista FORO No. 16. Dic. 1991. El nuevo orden territorial y la democracia, pp. 115-116.

igualmente, presentar a consideración del concejo distrital proyectos de acuerdo que no sean de iniciativa privativa del alcalde mayor. La ley garantiza que la asignación de cualquier tipo de responsabilidades a las localidades y sus autoridades, deberá estar precedida de los recursos necesarios para su atención.

En cada una de las localidades se creará un fondo de desarrollo para la financiación de la prestación de los servicios y la construcción de las obras de competencia de las JAL, a cargo del cual estará el alcalde local, quien hará las veces de representante legal. Dentro de los recursos definidos para los fondos tienen singular importancia las partidas que asignará la Administración del Distrito a las localidades de acuerdo a las necesidades básicas insatisfechas de su población, partidas que deben alcanzar mediante incrementos anuales acumulativos del 2%, un 20% como mínimo en la vigencia fiscal de 1998 y que a partir de 1993 no podrán ser menores al 10% de los ingresos del presupuesto de la administración central del distrito. Para la vigencia de 1992 la ley determina una asignación correspondiente al

Cuadro 1 FUNCIONES DE LAS JAL	
<b>DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO LOCAL</b>	
*	Adoptar el plan de desarrollo local.
*	Formular propuestas de inversión ante las correspondientes autoridades nacionales, departamentales y distritales.
*	Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto distrital.
*	Promover actividades para la protección, recuperación y desarrollo de los recursos naturales y del medio ambiente de la localidad.
<b>DE VIGILANCIA Y CONTROL EN LA LOCALIDAD</b>	
*	Vigilar y controlar la prestación de los servicios distritales en su localidad y las inversiones que se realicen con recursos públicos.
*	Vigilar la ejecución de los contratos, de obras públicas en el área de su localidad.
<b>ADMINISTRATIVAS</b>	
*	Expedir su propio reglamento interno.
*	Elaborar y enviar oportunamente al alcalde mayor la terna de la que será nombrado el correspondiente alcalde local.
*	Presentar al concejo distrital proyectos de acuerdo, que no sean de la iniciativa privativa del alcalde mayor.
<b>DE PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b>	
*	Promover las formas de participación ciudadana previstas en la Constitución y en la ley. (Tales como plebiscitos, consultas, cabildos populares, etc.).
<b>OTRAS FUNCIONES DELEGADAS</b>	
*	Las JAL podrán cumplir funciones delegadas por la Constitución, la ley y los acuerdos distritales, así como aquellas que en materia de servicios públicos, construcción de obras y ejercicio de atribuciones estatales les asigne la ley y les deleguen las autoridades nacionales y el concejo distrital. Las responsabilidades que fije el concejo distrital a las JAL deberán tener previamente asignados recursos.

2% del presupuesto central, pese a que el proyecto inicial preveía que esta cifra alcanzara el 5%.

Dos elementos relacionados con el funcionamiento de los fondos,

merecen ser destacados. En primer lugar, el hecho de que los recursos a su cargo no podrán destinarse a sufragar gastos de personal, lo cual constituye una forma de evitar la



conformación de burocracia en las localidades; las funciones operativas y técnicas necesarias para el normal funcionamiento de los fondos serán cumplidas por funcionarios dispuestos por el alcalde mayor u otras entidades distritales. En segundo lugar, se establece la posibilidad de que organizaciones sociales y cívicas, constituidas con arreglo a la ley y sin ánimo de lucro, puedan vincularse al desarrollo y mejoramiento de la ciudad mediante la contratación con los fondos para la ejecución de determinadas funciones y obras.

Un conjunto del articulado de la Ley 1 de 1992 aborda, finalmente, aquellos aspectos relacionados con los alcaldes locales. A este respecto hay que señalar como una limitación, el hecho de que en la Constitución no se hubiese aprobado la elección directa por parte de los ciudadanos de ésta que será su autoridad más inmediata. De acuerdo al mecanismo previsto, estos funcionarios serán nombrados por el alcalde mayor de terna que durante los primeros 8 días del período inicial de su mandato, elaboren las JAL, mediante el método de cuociente electoral.

Para garantizar la vigencia inmediata de la ley, el artículo 46 de la misma previó que "las zonas en que actualmente se divide el territorio del distrito capital tendrán un carácter de localidades. En cualquier momento a iniciativa del alcalde mayor, el concejo distrital podrá crear, suprimir o fusionar localidades". Conforme a ello se expidió el acuerdo No. 2 de 1992, el cual puede considerarse como una reglamentación transitoria que permitió la realización de las primeras elecciones de JAL en el territorio distrital, el 8 de marzo. El

**Cuadro 2  
FUNCIONES DE LOS ALCALDES LOCALES**

**ADMINISTRATIVAS**

- \* Cumplir las funciones que les fijen o deleguen el concejo distrital, el alcalde mayor, las JAL y otras autoridades.
- \* Reglamentar las resoluciones de la correspondiente JAL.
- \* De acuerdo con las normas vigentes expedir o negar licencias, autorizaciones, permisos y patentes de funcionamiento que soliciten los particulares.
- \* Dictar las actas y ejecutar las operaciones necesarias para la recuperación y conservación del espacio público, el patrimonio cultural y los monumentos de la localidad.
- \* Expedir o negar de acuerdo con las correspondientes normas de policía, permisos para la realización de juegos, rifas y espectáculos públicos.

**DE VIGILANCIA Y CONTROL**

- \* Vigilar el cumplimiento de las normas vigentes sobre desarrollo urbano, uso del suelo y reforma urbana.
- \* Vigilar y controlar la prestación de servicios, la construcción de obras y el ejercicio de funciones públicas por parte de autoridades estatales o personas privadas.

**DE POLICÍA**

- \* Velar por la tranquilidad y seguridad ciudadana, proteger la vida, honra y bienes de las personas y hacer respetar sus derechos, garantías y libertades. Conservar el orden público en su localidad y restablecerlo cuando fuere turbado.

**DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE**

- \* Promover y ejecutar las acciones que consideren necesarias para asegurar la protección, recuperación y conservación de los recursos naturales y del ambiente.

acuerdo 2 adopta como localidades las 20 alcaldías actualmente existentes —aunque sólo 6 de ellas cumplen el requisito poblacional de albergar 300.000 o más habitantes— manteniendo para ellas el ámbito territorial y la denominación vigentes; determina, así mismo, el número de ediles que se elegirán en cada zona y que conformarán cada JAL, y preserva, finalmente, las incompatibilidades, inhabilidades y prohibiciones previstas en la ley para los ediles, así como las funciones que ésta define para las JAL.

**5. Retos para construir el gobierno democrático de la ciudad**

***El primer período de las JAL***

En términos prácticos e inmediatos, la reforma del distrito capital comenzó a materializarse con la rea-

lización de las primeras elecciones de ediles a las Juntas Administradoras Locales que se efectuó el pasado 8 de marzo en la ciudad así como con la elección de un nuevo concejo de la ciudad integrado por 28 concejales distritales y finalmente con la elección del doctor Jaime Castro como el tercer alcalde elegido mediante votación popular para la ciudad. Los funcionarios elegidos en esta contienda terminarán su período el 31 de diciembre de 1994.

Pese a la brevedad del tiempo existente para la reglamentación y puesta en práctica de la reforma en Bogotá, limitación de la que muy seguramente se derivarán consecuencias en estas primeras elecciones de ediles<sup>3</sup>, se inscribieron un

3. Consecuencias que están referidas no sólo a las limitaciones a nivel de la difusión de información pertinente sobre lo que los cambios representarán para las comunida-

total de 1.313 planchas que compitieron por 184 curules para integrar las JAL de las 19 localidades urbanas y 1 rural en que se encuentra dividido el territorio de la ciudad. Las zonas con mayor número de habitantes (Usaquén, San Cristóbal, Kennedy, Engativá, Suba, Puente Aranda, Rafael Uribe Uribe y Ciudad Bolívar) conformaron JAL de 11 miembros y son también las localidades en que mayor número de planchas se inscribieron; aquellas con una población intermedia (Usme, Tunjuelito, Bosa, Fontibón, Barrios Unidos y Teusaquillo) elegirán 9 ediles para sus JAL, mientras que en las zonas que albergan menos de 150.000 habitantes (Chapinero, Los Mártires, Santafé, Candelaria, Antonio Nariño y Sumapaz) las JAL, en su primera versión estarán integradas por 7 ediles.

Para la vigencia de 1991 las JALs apropiarán del presupuesto distrital una suma que asciende a \$4.337.3 millones y que fue distribuida de acuerdo a parámetros definidos por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital con base en un modelo de distribución zonal diseñado por esta institución que conjuga como insumos la población, el índice de calidad de vida, la capacidad económica y el esfuerzo fiscal de la zona. Se excluye del modelo la localidad rural del Sumapaz, por no contarse con la información pertinente, y a la cual se le asignó un 5% del total del presupuesto. Desde esta perspectiva, la zona que mayores recursos recibirá será Ciudad Bolívar, que apropiará un 9.45%. Esta localidad es la que congrega a la mayor parte de la población en situación de extrema pobreza en la ciudad<sup>4</sup>. Usme y San Cristóbal si-

**Cuadro 3**  
**LOS FONDOS DE DESARROLLO LOCAL**

- \* En cada localidad se creará un *fondo de desarrollo local*, para la financiación de la prestación de los servicios y la construcción de las obras de competencia de las JAL.
  - \* El alcalde local será el representante legal del fondo y la JAL hará las veces de Junta Directiva del mismo. El alcalde mayor, por su parte, se encargará de expedir los estatutos.
  - \* Los recursos del fondo no sufragarán gastos de personal, lo cual evitara la creación de burocracias locales. Las obras serán realizadas por parte de funcionarios de la administración central y de las entidades descentralizadas del distrito capital.
  - \* Las organizaciones sociales y cívicas, constituidas con arreglo a la ley, podrán celebrar convenios, acuerdos o contratos con los fondos, para el cumplimiento de determinadas funciones u obras.
  - \* Los fondos de desarrollo contarán con recursos asignados en el presupuesto distrital para cada localidad. En el año 1993 corresponderán al 10% del presupuesto de la administración central del distrito y, a partir de ese año tendrán aumentos acumulativos. El 2% cada año hasta alcanzar un 20% como mínimo en 1998. El criterio para la asignación de estos recursos es el de necesidades básicas insatisfechas, el cual se determina de acuerdo a los índices que establece el D.A.P.D.
- Para el presente año el presupuesto asignado a las localidades es de un 2% del presupuesto distrital, lo que representa un total de \$4.333.3 millones.

guen en la apropiación de recursos con un 7.50% y 7.04% respectivamente, mientras que la localidad que con menos recursos contará será Teusaquillo, con un 2.47% del total. Localidades como Candelaria, con solo un 0.52% de la población bogotana, recibirán, por efecto de esta distribución un 3.95% del total de recursos designados para el primer año de funcionamiento de las JAL. (Ver cuadro No. 3).

***La función del concejo distrital: continuar el camino de la reglamentación***

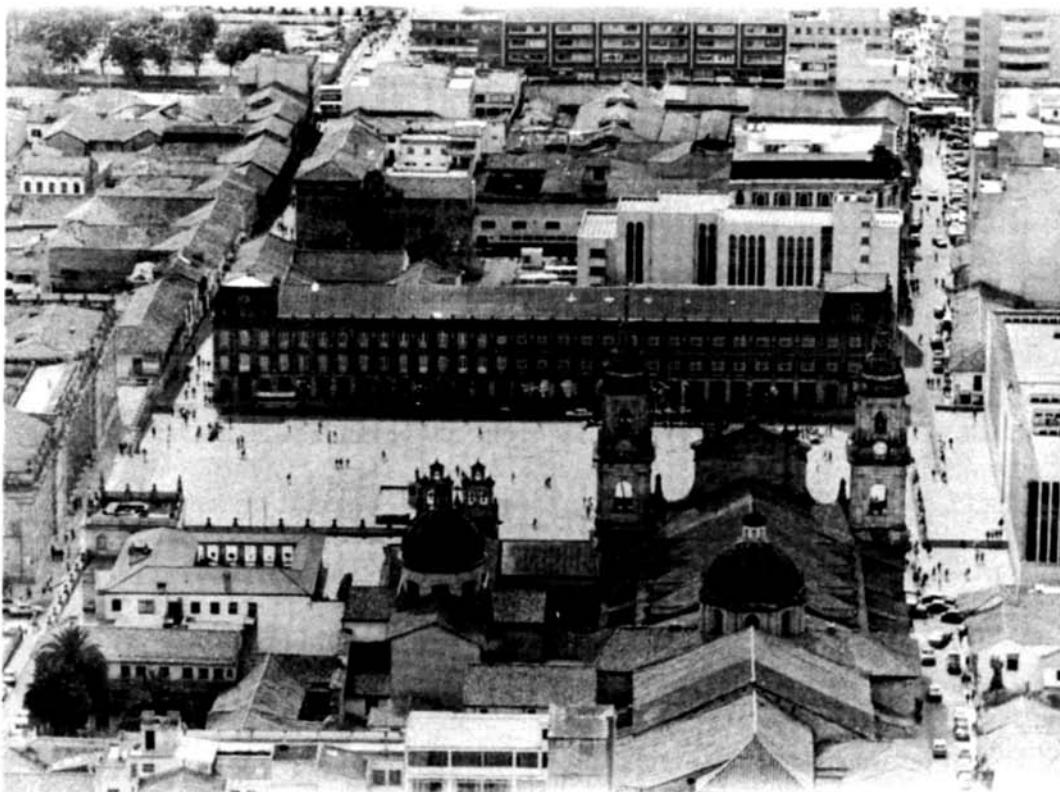
El concejo elegido el 8 de marzo deberá continuar la tarea de reglamentación de la reforma de Bogotá. Será competencia del cabildo distrital a este respecto: modificar la división territorial conformando nuevas localidades atendiendo para ello, a los criterios expuestos por la Constitución y la Ley. De acuerdo a la variable poblacional, la ciudad tendrá de 13 a 16 localidades, o

inclusive menos en el caso en que zonas grandes que superan en mucho los 300.000 habitantes propuestos por la ley, no sean subdivididas. Esta sería la situación, por ejemplo, de Kennedy, zona que posee una tradición histórica importante y en la que se encontrarían dificultades para definir criterios para separar una parte de su territorio y agregarlo a otra localidad; en este mismo caso estarían las localidades de Suba, Engativá, Puente Aranda y San Cristóbal.

Para la formación de las nuevas localidades deberán aun redefinirse criterios que serán muy importantes para la asignación presu-

des y para la administración del distrito, sino vinculadas con el proceso de organización de la contienda electoral, así como las tareas que demandarán para la futura administración distrital la organización y puesta en marcha de la estructura administrativa descentralizada, que finalmente, se aprobó para la ciudad.

4. Ciudad Bolívar concentra un 56.2% de la población con NBI de Bogotá, y un 28.9% de la población en estado de miseria.



*Para la profundización del proceso descentralista y para avanzar en la construcción de un gobierno democrático, un aspecto esencial es la formulación de un estatuto orgánico moderno que muestre correspondencia con la nueva realidad administrativa de la ciudad.*

puestal. Este debate sobre cómo se reagruparán diversas zonas de acuerdo a sus características sociales y de infraestructura física, es aún incipiente. Por nuestra parte creemos que deben ser incluidos criterios históricos, que respeten las características culturales de las comunidades, y que el proceso de división territorial de Bogotá no debe hacer legal una situación que se ha presentado de hecho, como es la segregación urbana y antidemocrática, sino que, por el contrario deberá intentarse que localidades heterogéneas hagan un esfuerzo conjunto para dotar a su territorio de mejores vías, servicios sociales, y culturales e infraestructura en general, así como para desarrollar propuestas globales en relación, por ejemplo con el medio ambiente y otros aspectos.

Al concejo distrital corresponde-  
rá, igualmente, realizar el reparto

de competencias y funciones entre la administración distrital y las localidades, de acuerdo a los criterios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad, así como a las normas generales establecidas por la ley.

#### ***La actualización del Estatuto Orgánico: Una prioridad***

Para la profundización del proceso descentralista y para avanzar en la construcción de un gobierno democrático, un aspecto esencial es la formulación de un estatuto orgánico moderno que muestre correspondencia con la nueva realidad administrativa de la ciudad. No hay correspondencia entre un estatuto centralista como el que actualmente rige en la ciudad y la marcha de un proceso que comienza a ha-

cer realidad la nueva normatividad que efectivamente crea estructuras descentralistas y participativas en el interior de la ciudad. Bien sea que el proceso de reformulación del estatuto orgánico se derive de un proceso ordinario dentro del parlamento, o que sea expedido mediante facultades extraordinarias por parte del presidente de la República, es un requerimiento urgente para la ciudad. Lo que debe buscarse es que su formulación sea el resultado de un debate amplio y que cuente con la participación de las organizaciones ciudadanas.

La formulación de un nuevo estatuto debería observar, entre otros aspectos como los siguientes:

\* Es necesario garantizar una reestructuración que permita que el conjunto del aparato administrativo del distrito esté a tono con el proceso de democratización que se ha puesto en marcha en Santafé de

Bogotá. Esto implica: reforma del sector central (alcaldía, concejo); del sector descentralizado (empresas y departamentos administrativos) y de los sistemas de contratación a través de los cuales se esfuma una buena parte de los recursos económicos en comisiones y servicios y las más de las veces en peculados y robos, dado que uno de los mayores problemas de la ciudad es la corrupción y la inmoralidad administrativa. Las organizaciones comunitarias de la ciudad han reclamado, en este sentido, por ejemplo, la creación de una Secretaría de Desarrollo Comunitario que reemplace al Departamento de Acción Comunal y cuyos promotores sean directamente propuestos por las comunidades.

\* Una reforma de las empresas encargadas de la prestación de servicios públicos que debería conducirse al logro de empresas modernas, eficientes y abiertas a la participación ciudadana, lo cual implica la eliminación del clientelismo, que ha traído como consecuencia sobrecostos por nóminas abultadas y la eliminación de la imprevisión en la programación de las inversiones de estas empresas; en consecuencia, debería trabajarse por una adecuada programación y ejecución de obras realmente necesarias, y por la existencia de controles que eliminan pérdidas y robos.

\* El estatuto debe considerar la participación de los usuarios en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos distritales. Para su reglamentación debería incluirse como criterio —de acuerdo a lo contemplado en la Ley 11 de 1986— el que una tercera parte de la participación corresponda a or-

ganizaciones de usuarios del respectivo servicio.

\* La modificación de los organismos y de la concepción de planeación en la ciudad. Santa Fe de Bogotá ha carecido de un plan de desarrollo real, por eso en el futuro debería tenderse a que éste fuese el resultado de por lo menos tres procesos: 1. De estudios técnicos, económicos y administrativos que fijen prioridades y metas para el desarrollo de la ciudad. 2. De la confluencia de esfuerzos entre el sector público y el sector privado. 3. De un amplio proceso de participación ciudadana que fije en planes locales las alternativas de desarrollo territorial y social. Ello supone que en el nuevo estatuto orgánico se posibilite que en la junta directiva de Planeación Distrital puedan intervenir representantes tanto de las organizaciones populares como del concejo distrital y las JALs.

Dentro del Plan de Desarrollo de Bogotá debe desarrollarse un plan de desarrollo social dirigido a los sectores de menor desarrollo relativo, que para la ciudad son calculados en un millón de pobres. La reorientación de la inversión del distrito y dentro de ésta el logro del incremento del gasto social supondría una renegociación de la deuda externa. En este sentido, el complemento necesario de la democracia política que ahora se abre en el horizonte de las posibilidades de la administración de Bogotá, es la democracia social, la cual debería ser definida en términos de prioridades: 1. población indigente y en pobreza extrema; 2. necesidades complementarias de dieta alimentaria de la niñez y las mujeres embarazadas; 3. redes de distribución y venta de alimentos mediante sistemas asociativos (tiendas comunales). A

largo plazo sería necesario la definición de metas en materia de empleo, seguridad social, etc.

\* Figuras como la del área metropolitana o la de la región de planeación, que contribuirían a un mejor desarrollo de las relaciones de Bogotá con los municipios vecinos, son una posibilidad contemplada en la Constitución de 1991, que deben ser reglamentadas.

## 6. El largo plazo... La reforma constitucional

Los aspectos que no fueron aprobados por la Asamblea Nacional Constituyente debido a la correlación de fuerzas que se presentó en su seno, deberían ser materia de consideración, para futuras reformas tendientes a la consolidación de un gobierno democrático local. El primero de ellos es que las localidades deberían poder elegir mediante votación directa de la población a sus alcaldes locales, los cuales representan su autoridad inmediata. Esto promovería el conocimiento de la realidad local y podría ser el punto de partida de propuestas alternativas de desarrollo por parte de los aspirantes de las alcaldías locales e implicaría a su vez, la posibilidad de revocar el mandato del elegido.

En segundo lugar, una parte de la representación en el concejo distrital debería provenir de una circunscripción territorial, con el objeto de que exista una relación directa entre elegidos y sus representados, para que se evite así el divorcio actualmente existente y se dé la posibilidad a las localidades de contar con un mecanismo directo de representación de sus intereses en esa corporación. ●

Jorge Bernal  
Director de la  
Corporación Región (Antioquia)

# Las O.N.G.D. colombianas en el umbral de una nueva época

Jorge Bernal



Las O.N.G.D. (Organizaciones No Gubernamentales Democráticas) colombianas —o cuando menos un sector de ellas— estamos en una etapa de transición, de cambio. De ser marginales, a buscar tener un mayor impacto social y político; de ser artesanales en nuestra labor, a buscar una mayor profesionalización y eficiencia; de estar dispersas, a

emprender acciones unificadas y coordinadamente.

Estos cambios se hacen más urgentes en la medida que el país también está cambiando, por fortuna, en favor de la democracia. La Asamblea Nacional Constituyente produjo transformaciones democráticas importantes en las instituciones y en la vida política colombia-

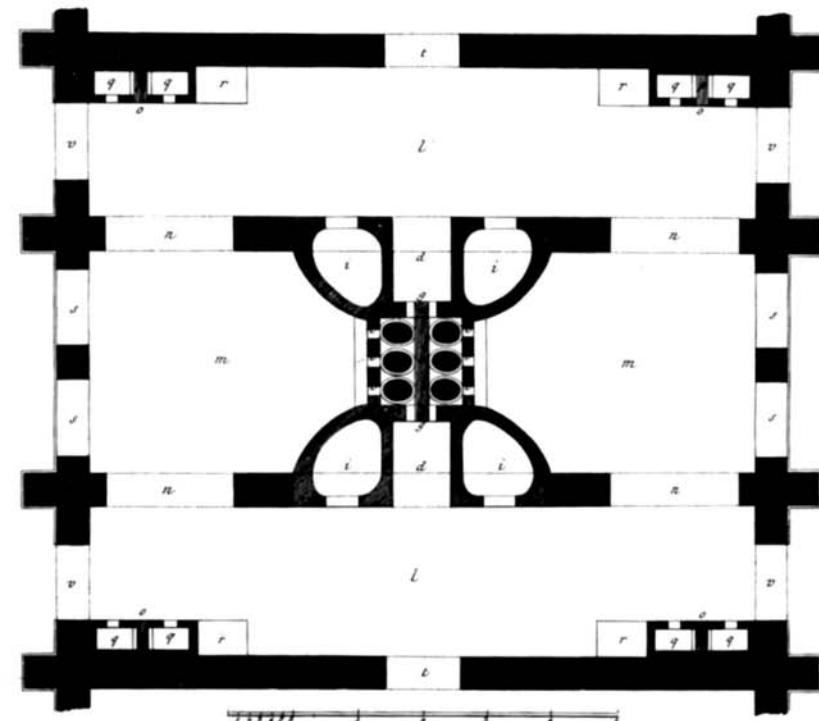
na. Así mismo, como expresión de estos cambios, se ha roto considerablemente el sistema electoral bipartidista, dando paso a un esquema nuevo, pluripartidista, con el surgimiento de otras fuerzas políticas, que se pueden convertir en opciones de poder reales a los partidos tradicionales.

Ciertamente, el país de los próximos años será distinto. Ese país requiere de instituciones y organizaciones que estén a tono con esa nueva realidad. En el caso de las O.N.G.D. necesitamos unos centros que se asuman y se planteen como actores sociales y políticos; que se modernicen y sean más productivas en su labor, que se coordinen y emprendan acciones que beneficien el conjunto de la sociedad.

## 1. O.N.G.D. Actores sociales

El primer paso a dar por las O.N.G.D. es rescatar y asumir su lugar y su papel como un actor más en el desarrollo económico, político y cultural del país. Que junto, con las propuestas y acciones del Estado, de los partidos políticos, y de las organizaciones populares, pueden estar y efectivamente estén, las propuestas y las acciones de las O.N.G.D. Que su opción por las mayorías marginadas del desarrollo económico y social, no vaya hasta negar sus propios postulados, sus iniciativas, sus acciones que por lo demás no siempre coinciden, por lo menos inmediatamente con las de las mayorías. Que sus mayores relaciones con las organizaciones populares no impidan que se establezcan convenios más o menos estrechos y permanentes con el Estado y/o los partidos políticos.

Esto puede parecer de perogrullo para algunos, pero la realidad es que en los últimos 30 años y como veremos más adelante aún hoy predomina otra visión en las O.N.G.D. latinas y colombianas,



especialmente en lo que tiene que ver en su relación con las organizaciones populares. En efecto, la gran influencia de la Iglesia, especialmente la Católica, en el surgimiento y conformación de las O.N.G.D., conllevó a un servicio a, y, por los pobres hasta el punto de negarse institucionalmente. Algo similar ocurre con O.N.G. influidas por corrientes políticas de tipo populista. Veamos algunas expresiones de esto:

“...Las O.N.G.D. encuentran sentido e identidad en el apoyo que otorgan a los actores populares en su tarea por construir el proyecto alternativo de la nueva sociedad...<sup>1</sup>”

“...Nuestra identificación se coloca en la evolución de la base popular. Sus necesidades y su fortalecimiento como autores de transformaciones son nuestra

1. LANDAZURI, Diego. *Relación O.N.G.D., ECDIS, Organización Popular*. CEDIS/CEDEP. Ecuador, Oct., 1988.

razón de ser... Si es verdad que una característica predominante de las O.N.G.D. se encuentra en su objetivo principal, o sea, la promoción de las clases sociales fundamentales en la dinámica de la sociedad (desde nuestro punto de vista ellas son la razón de ser de las O.N.G.D.) entonces la relación que se establece entre O.N.G.D. y las organizaciones populares debe ser de gran importancia... El hecho de que tomásemos como punto referencial la lucha y la organización popular y no el crecimiento o proyección de la propia O.N.G.D. causó dificultades a nivel de la institución y en ciertos momentos, amenazó su supervivencia...”<sup>2</sup>.

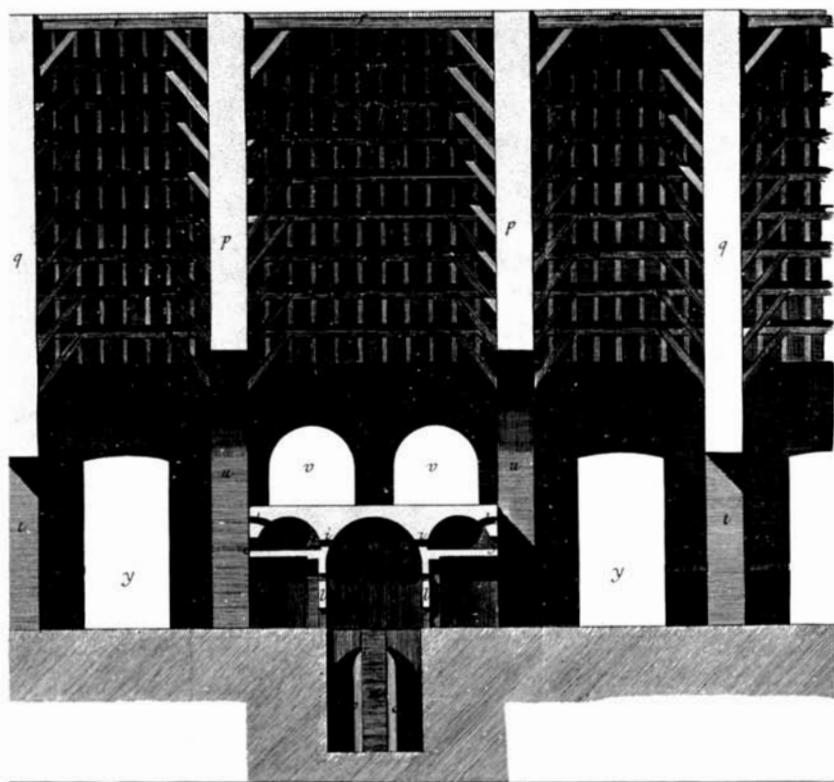
“Definidas así las cosas, es nuestra opinión que aunque los centros de promoción puedan formar parte de un sector de clase que, en una perspectiva estratégica es o potencialmente puede ser aliada de los sectores populares, su función principal es asumir la posición de clase de éstos y ubicarse de su lado en la confrontación que el proceso de cambio de la sociedad exige, asumiendo que en este proceso son los intereses de esa clase los que deben primar...”<sup>3</sup>.

Veamos dos testimonios criollos:

“Colocar nuestro trabajo educativo en función del fortalecimiento y promoción de la organización popular, no era algo claro para nosotros desde el principio... La relación con las O.P. se ha convertido en una cuestión central y en el eje de nuestro trabajo”<sup>4</sup>.

“Su acción o trabajo de base se dirige hacia la creación, impulso, asesoría o acompañamiento de grupos de base en sectores subordinados de la población, razón por la cual están estrechamente relacionados con los movimientos sociales”<sup>5</sup>.

Respecto a las relaciones O.N.G.D. - Estado y O.N.G.D. - Partidos, no encon-



tramos muchas evidencias escritas, aunque sí diversas experiencias prácticas. Para el primer caso, tendríamos numerosos ejemplos, con la mayor parte de las 5.420 O.N.G.D.s del país, que por no tener un proyecto social y político alternativo, terminan, de muy buena voluntad, en una actividad básicamente asistencialista, de reemplazo del Estado en sus funciones sociales. En cuanto a los partidos políticos, existen relaciones de subordinación de algunas O.N.G.D. a sus intereses bajo la modalidad de ser escuelas de formación de cuadros y activistas de esos partidos, con base en los textos y

2. OTTERLOO, Matheus. *Relación de las O.N.G.D. con las O.P.* FASE. Brasil.

3. WANGEMAN, Roberto. *Unas estrategias de promoción desde las organizaciones populares* CI-DIAG. Perú, 1988.

4. ARREDONDO, Nora Luz. *Gestión y políticas de los centros de promoción en Colombia*. P. 185. Buga, Colombia, 1988.

5. AGUILAR, Juan Francisco. *Acerca de la relación O.N.G.s movimientos sociales y partidos políticos*. CEPECS, Buga, 1988.

guías del respectivo partido y/o corriente filosófico-política; en otros casos, se utilizan fundaciones para trasladar recursos financieros a sectores sociales de interés electoral de esos partidos.

Lo cierto, y es nuestro punto, es que en cualquiera de los tres casos mencionados (O.N.G. - O.P.; O.N.G. - Estado; O.N.G. - Partido) se pierde la autonomía y se renuncia a ser un actor en el respectivo contexto social y político.

Veamos a través de un diagrama nuestro planteamiento.

“La tarea central del período que entonces se abrió se ha identificado como la recuperación y consolidación de la democracia, en esto coincide un arco social muy amplio...” (Diego Palma, Chile).

“En el presente, nuestra mayor tarea es la construcción/consolidación de una democracia en el Brasil. El desafío consiste en luchar para que las O.N.G.D., el movimiento popular, los partidos políticos, etc., trabajen por una democracia económica, social, política e interpersonal.

Diagrama Nº 1

ESTADO      PARTIDOS

ORGANIZACIONES  
POPULARES

En este caso, la O.N.G.D. se diluye, no aparece, pues está en “función” de la organización popular.

Diagrama Nº 2

ESTADO      PARTIDOS

ORGANIZACIONES  
POPULARES      ORGANIZACIONES  
NO GUBERNAMENTALES

Acá se rescata el papel de la O.N.G.D. como actor social, relación con los otros tres actores del diagrama Nº 1.

Ahora bien, para ser actores en la respectiva sociedad, es imprescindible el contar con unos diagnósticos de esa sociedad y lo que es más importante, construir unas propuestas, programas y proyectos para transformar y/o fortalecer esa realidad. Esto supone a su vez, una base de identidad política básica en la estructura fundamental de la O.N.G.D. No se trata obviamente de un acuerdo ideológico, político y metodológico en todos los campos, pues ni los partidos logran esto. Se trata de unas apuestas básicas frente a una realidad concreta compartidas por el equipo básico del centro. Veamos unos ejemplos del planteamiento, en este sentido, de algunas O.N.G.D. latinas:

“El desafío de la democratización que puede garantizar una respuesta a los intereses de la mayoría exige una redifinición de las relaciones entre el trabajo de las instituciones de apoyo y los órganos gubernamentales, como también un cuestionamiento permanente de la relación entre O.N.G. y las diferentes formas de los movimientos populares...” (João Francisco de Souza. Brasil).

Para volver al caso colombiano y ubicar el papel de las O.N.G.D. del país nos podemos apoyar en el análisis que el politólogo Eduardo Pizarro realizaba sobre los caminos que se le planteaban al país al comenzar la década del noventa. Al respecto señalaba cuatro opciones:

—una primera opción continuista; define como de “cambios para que todo siga igual”, de reinstitucionalización de la vida nacional sobre la base de los intereses del bipartidismo; una segunda, a través de una solución de fuerza, esto es, de un golpe de estado; la tercera, la profundización y generalización de la guerra civil (interna) y, finalmente, una cuarta opción de tipo democrático.

Naturalmente, la opción a apoyar por parte de las O.N.G.D. colombianas, creemos nosotros, es la democrática, a esto se deben dedicar nuestros mejores esfuerzos. Por fortuna otros actores de la vida nacional están empeñados en lo mismo y varios procesos en marcha van en esta dirección. En efecto, el propio presidente Gaviria ha dado muestras de querer avanzar en la democratización del país y de sus instituciones. Los avances en el proceso de paz y la desmovilización de varios grupos insurgentes, la constitución, sobre la base de este proceso, y del concurso de otros sectores políticos, de una alternativa política de corte democrático que se está erigiendo en opción frente a los partidos tradicionales; los esfuerzos de sectores de la sociedad civil por apuntalar una cultura democrática en el país<sup>6</sup> y lo más importante y esperanzador, la Asamblea Nacional Constituyente que indiscutiblemente produjo cambios democráticos significativos que es preciso apoyar y desarrollar por parte de la sociedad civil.

Indiscutiblemente se mantienen otras realidades, así como la actuación de otros sectores que afectan este camino democrático. Es evidente que, tanto en la derecha, como en la izquierda hay enemigos de la democracia.

Con todo, somos de la opinión de que lo nuevo, lo progresivo y lo que avanza hoy en Colombia es ese proceso democratizador. Por ello insistimos que la labor de las O.N.G.D. colombianas, en este período histórico es contribuir a desarrollar y consolidar esta opción demo-

crática, esto cruza y marca el trabajo y las relaciones de las O.N.G.D.

## 2. O.N.G.D. y Estado

El carácter del régimen político y el perfil de la respectiva O.N.G.D., determinan qué tipo de relación establecen; qué tan conflictivas o qué tan fluidas pueden ser estas relaciones. Es decir, no hay modelos o fórmulas únicas.

En el caso del régimen de tipo dictatorial, las O.N.G.D. son perseguidas por considerarlas instrumentos del comunismo; y éstas a su vez, tienden a convertirse en oposición política a ese régimen ante la ilegalización de los partidos y de muchas organizaciones sociales. En regímenes de partidos únicos, las O.N.G.D.s prácticamente no existen o, son igualmente reprimidas y controladas, pues, allí, es el partido el que lo decide todo. Por su parte, las democracias liberales, recurren a tácticas más refinadas y sutiles, para buscar controlar y/o cooptar a las O.N.G.D.s.

En Colombia, como ya lo anotábamos, las relaciones entre O.N.G.D. y Estado no han sido fluidas, por lo menos hablando de las O.N.G. con proyecto social; en esto ha influido, tanto el carácter antidemocrático de la mayoría de los regímenes políticos de los últimos años, como la postura política de muchas de estas O.N.G.D. En efecto la mirada del Estado como un todo monolítico, como la expresión de unos solos intereses políticos y económicos: cerraba de entrada cualquier consideración sobre una posible transformación democrática de ese mismo Estado. No existía otro camino que el de la destrucción violenta de ese aparato y su reemplazo por otro que beneficiaría ante todo los intereses populares.

En esta perspectiva, el espacio para cualquier tipo de relación más o menos importante, prácticamente no existía. Porque además no era una preocupa-

ción central, lo importante era la relación con las clases subalternas.

Hoy esto está cambiando y debe cambiar. De un lado, por los esfuerzos de apertura democrática del actual régimen y del otro, por la nueva mirada política de un buen número de O.N.G.D. Se ha entendido que es posible avanzar, por vías civilistas y democráticas en la transformación de ese Estado y se viene asumiendo el rol de O.N.G.D. —actor— que se puede y debe relacionar con los otros actores, incluido el Estado. Se ha entendido además otra cosa importante, es que se puede ser autónomo - independiente en la relación con el diferente, o mejor aún, que en la relación con el diferente, es que se prueba la capacidad de ser autónomos e independientes.

Esto porque el gran argumento de quienes se oponen a una relación más o menos fluida, más o menos permanente entre Estado y O.N.G.D. es que el Estado termine por utilizar las O.N.G.D. para ponerlas a hacer lo que a él corresponde.

Ciertamente, este riesgo está presente en estas relaciones más aún, cuando el gobierno con el cual se establece la relación no es muy democrático en términos políticos, o, como en el caso de régimes latinoamericanos, se trata de construir la democracia política, pero se aplican unas políticas sociales bastante antipopulares. La tendencia neoliberal con la que se viene trabajando el modelo de apertura económica, propone una reducción del Estado en materia social, lo que acentúa el riesgo para las O.N.G.D., en el sentido de terminar reemplazando al Estado, liberándolo de sus responsabilidades sociales ante las mayorías nacionales.

En el caso colombiano el asunto es bastante complejo. El gobierno de Gaviria propone un esquema de apertura política de corte democrático y, uno de apertura económica de tipo neoliberal con sus consiguientes costos sociales. En ambas estrategias se considera, por par-

te de este gobierno, que las O.N.G., pueden jugar un papel importante.

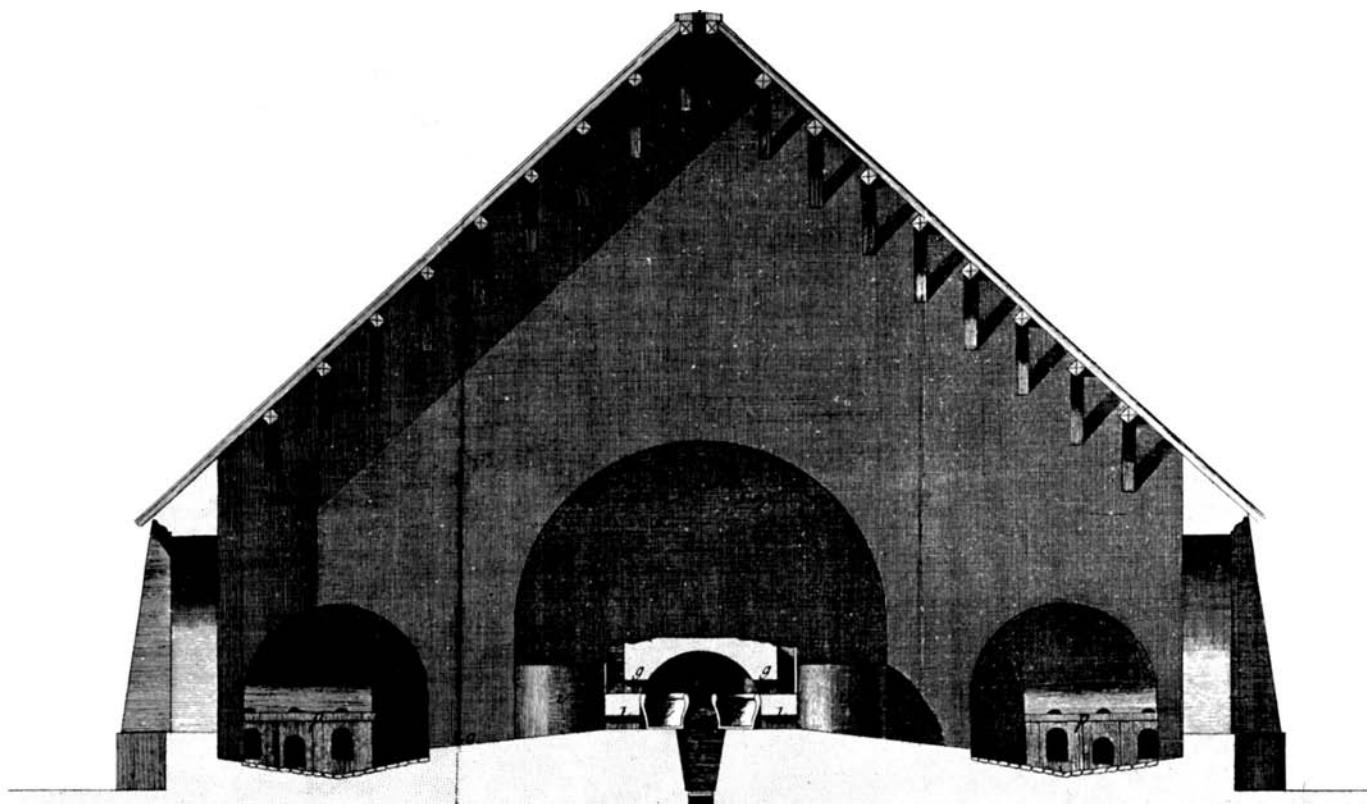
En el primer caso para la labor ideológica y pedagógica que complemente y afiance las transformaciones en la estructura político-institucional; que difundan y apropien en la ciudadanía los valores, actitudes y comportamientos democráticos.

En el segundo, para desarrollar una serie de programas y actividades en el campo social, especialmente en lo relativo a la educación y la salud (dos prioridades del Plan de Desarrollo de Gaviria).

En estas condiciones las O.N.G.D. democráticas tenemos un gran reto: participar del desarrollo de estas estrategias sin perder la independencia y la autonomía. La mejor forma de lograr esto es contar con un proyecto propio de sociedad y actuar lo más coordinadamente posible con las otras O.N.G. y otros sectores de la sociedad civil.

Así por ejemplo, ante el plan de apertura económica, internacionalización y privatización indiscriminada, es preciso actuar contra su versión neoliberal; trabajando porque el Estado (como lo plantea la nueva Constitución) mantenga y desarrolle una política social que beneficie a los sectores más desprotegidos de esa sociedad. Que las O.N.G., desarrollen algunos de esos programas no supone que los mismos dejen de ser de responsabilidad del Estado, ni que las O.N.G. pierdan su naturaleza y se conviertan en instituciones gubernamentales.

Esto exige a las O.N.G. saber muy claramente en qué programa estatal participa y en cuál no, y si lo hace, cómo lo hace; qué papel va a cumplir; qué costos va a asumir y qué resultados espera obtener. En resumen, no se trata, en principio, de decir si a toda propuesta hecha desde el Estado, como tampoco de negarse a ella porque provenga de él. Es



preciso estudiar cada situación particular.

De otra parte, la relación con el Estado, no es algo abstracto o general. Casi siempre los acuerdos O.N.G.D. - Estado, se dan con instituciones y/o programas específicos; como también es preciso señalar el ámbito de esas relaciones, si éstas son nacionales, regionales o municipales, estas particularidades hay que tenerlas muy presentes a la hora de establecer las dimensiones y las características de la relación con el Estado.

Finalmente, por lo que respecta a este punto, es preciso tener en cuenta que las O.N.G.D. colombianas tendremos nuevos retos y nuevas tareas en el nuevo contexto político-institucional y con el proceso de descentralización que se está dando en el país.

En poco tiempo se podrá contar con la presencia de las fuerzas democráticas en el gobierno nacional y con mayor razón en numerosos gobiernos locales y regionales.

nales. ¿Qué actitud asumir por parte de las O.N.G.D. en este caso? ¿Qué papel cumplir? ¿Cómo contribuir a una gestión democrática de esos gobernantes? ¿Qué relación se propicia entre esos gobiernos locales democráticos y las respectivas sociedades civiles? Estas son algunas de las preguntas que enfrentamos las O.N.G.D. Las respuestas a las mismas clarificarán aún más el panorama de las O.N.G.D. colombianas, en el presente período.

Nuestra respuesta es similar a la expresada, con hechos, por parte de numerosas O.N.G.D. brasileras, chilenas, peruanas. Esto es, si nuestra opción es la democracia, y si avanza la transformación democrática y civilista de las instituciones, no podemos permanecer indiferentes, por el contrario, estamos obligados a apoyar y considerar esos procesos, a "jugárnosla toda por la democracia", a sabiendas de que ello supone costos políticos y puede obligar a ajustes en el trabajo de las O.N.G.D.

### 3. O.N.G.D. - Partidos políticos

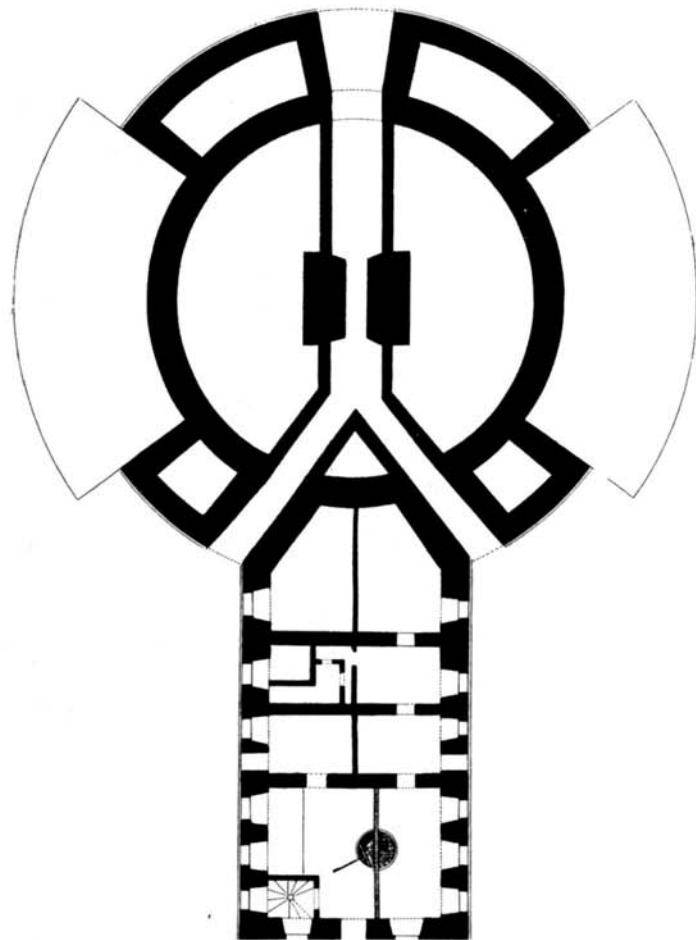
Una condición básica para contar con un Estado y una sociedad democrática, es tener fuertes partidos y movimientos políticos democráticos.

En tal sentido al declararnos comprometidos con la transformación democrática de Colombia, es preciso contribuir al desarrollo y consolidación de esos partidos democráticos.

Desafortunadamente los propios partidos políticos colombianos, tanto de derecha como de izquierda, se han encargado de envilecer la política, de apartar al ciudadano común de esta actividad generando una bajísima cultura política en el pueblo; que es sin lugar a dudas un gran problema para cualquier propuesta política. Las O.N.G.D. podemos y debemos ayudar a cambiar esta actitud y elevar ese interés por los asuntos públicos en amplias capas de la población. Este debe ser uno de los ejes de nuestro trabajo. Pero si los partidos políticos no cambian radicalmente la forma de hacer política y de relacionarse con la administración pública, no lograremos cambios significativos en este terreno.

Ahora bien, estando dispuestos a cumplir las tareas señaladas, es indiscutible que nuestra opción democrática nos plantea y nos permite unas relaciones más fluidas con los partidos y movimientos de más claro perfil democrático.

Esto de ninguna manera significa una pérdida de la autonomía y la independencia que debe tener la O.N.G., también en este campo. No podemos caer en lo que tanto hemos criticado, el ser "correas de trasmisión" del partido. No dejaremos de establecer relaciones y convenios específicos de trabajo, cuando ello sea posible, con otros partidos y movimientos políticos. Ese no es el punto, el punto es, que en esta coyuntura las mayores relaciones y las más fluidas son y van a ser necesariamente con esos sectores democráticos independientemente



de que se encuentren en los partidos tradicionales, que de hecho existen y son importantes, en la izquierda, que también lo hay, o, en el nuevo proyecto político, la Alianza Democrática.

Recogiendo otra vez la experiencia latinoamericana reciente es evidente este encuentro entre los nuevos proyectos políticos democráticos y las O.N.G.D. igualmente democráticas. Siendo un proceso necesario, lo importante es tratar de manejarlo bien. Explicitar el papel y la función de cada uno, el tipo de programas a desarrollar conjuntamente, el respeto por las respectivas estructuras y formas de trabajo, la duración precisa de estos convenios.

Una amenaza concreta a la que se enfrentan las O.N.G.D., con la llegada de estos nuevos movimientos a diversas instancias del poder, es la de ser desmanteladas.

ladas, de "perder" a sus mejores integrantes, que son llamados a participar en esos nuevos gobiernos. Las O.N.G. chilenas y brasileras han tenido que enfrentar esta situación, de pronto sin la mejor preparación.

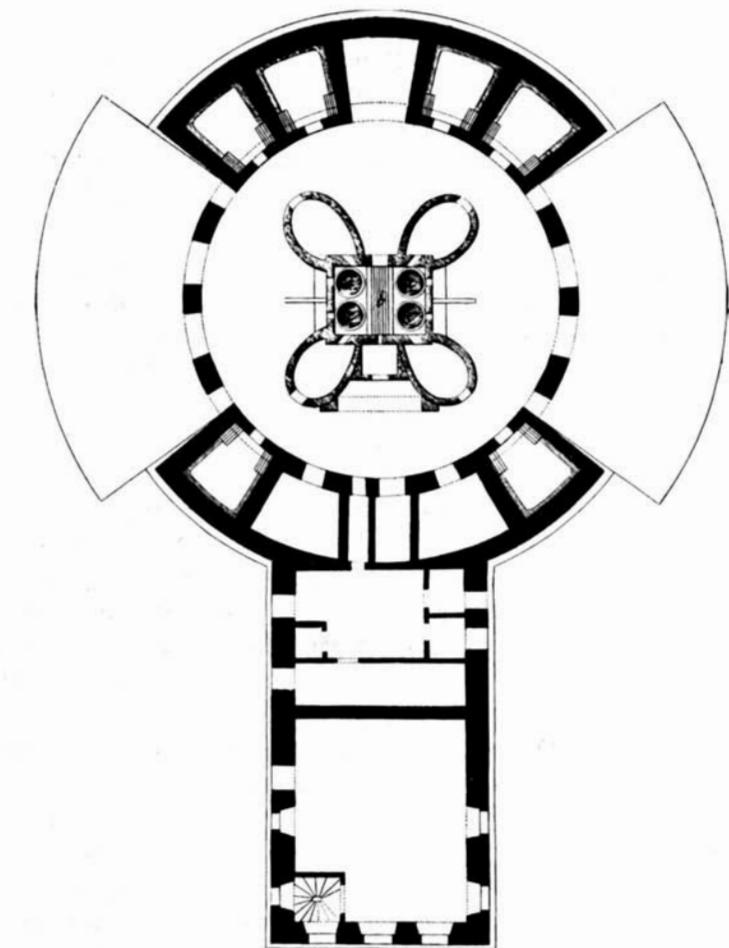
Esto puede ser más problemático en el caso colombiano por la debilidad tanto de las O.N.G.D., como de los nuevos proyectos democráticos.

En efecto, según Silvio Caccia Bava del Polis de San Pablo, "los cuadros intelectuales y técnicos del P.T. (Partido del Trabajo) son los mejores que tiene la sociedad". Ciertamente esta no es la situación colombiana. Por el contrario, uno de los problemas centrales con que rápidamente se van a encontrar estos proyectos políticos: es la gran carencia de cuadros preparados teórica y técnicamente para gobernar o para presentarlos en los cuerpos de elección popular (Congreso, Asambleas departamentales, los Concejos municipales, etc.). Con esto existe la tentación de llamar a lo mejor de las O.N.G. a estos cargos, con lo que se debilitarían considerablemente estas instituciones.

Por esto, lo recomendable es una relación institucional, de partido a O.N.G. y del otro lado, dar prelación dentro de los convenios a establecer, a la formación de dirigentes con capacidad política y técnica para gobernar. Estando obligados además a hacerlo mejor que el bipartidismo. Colombia ya conoció la experiencia de la Unión Patriótica en este terreno y tenemos la impresión de que los resultados en su mayoría no son los mejores.

Como lo plantea el autor citado: "Yo creo que es responsabilidad de un partido prepararse para ser gobierno". Lo dramático de nuestro caso, es que la izquierda colombiana, siempre se planteó y se preparó para ser oposición, nunca para ser gobierno.

En este sentido, una cuarta línea de trabajo entre O.N.G. y partidos demo-



cráticos; tiene que ver con la estructuración de políticas, estrategias, programas, planes y proyectos que compitan con los diseñados y presentados por los otros partidos, sean éstos de carácter zonal, municipal, regional o nacional. Lo cierto es que con discursos no se puede gobernar. Lo concreto entonces es que para estructurar estas propuestas son indispensables los estudios, los diagnósticos, las investigaciones.

Esta puede ser una línea de acuerdos. Que las O.N.G. den aún más fuerza a los estudios e investigaciones sobre diversas problemáticas que permitan hacer propuestas serias por parte de estas fuerzas políticas.

Otra posibilidad puede estar, en asesorías-convenios de carácter mucho más técnico-profesional, por parte de las O.N.G.D. a los respectivos gobiernos lo-

cales o entidad gubernamental para el desarrollo de planes y programas de desarrollo local y regional y dentro de ello, asuntos como la vivienda, el empleo, la salud, la educación, la protección del medio ambiente, etc.

#### 4. O.N.G.D. y Organizaciones Populares (O.P.)

Las transformaciones democráticas que requiere nuestro país son imposible de lograr sin la presencia y actuación de una fuerte sociedad civil. Uno de los integrantes fundamentales de esta sociedad civil son las organizaciones populares. Es por ello central para las O.N.G.D. el trabajo de fortalecimiento de estas organizaciones.

En esta dirección, lo primero a lograr es que estas O.P. se asuman y expresen como actores, frente a los otros actores sociales (Estado-Partidos-O.N.G., etc.). Que establezcan diversas relaciones con ellos, en ocasiones muy estrechas, pero que logren ser independientes, como instituciones no sólo del Estado, sino también de los partidos y de las O.N.G.

Ciertamente esto es más exigente y factible para O.P. de carácter nacional o regional. Organizaciones como la CUT, la ANUC, la ONIC, la Confederación Comunal, Viviendistas y sus respectivos capítulos regionales. Para estas organizaciones no es suficiente con tener un programa que recoja las necesidades puntuales de su sector social; es preciso además tener una opinión y unas propuestas frente al país, a la región y/o municipio donde actúan. Sólo de esta manera pueden ganar ese reconocimiento como actores sociales, ayudar a superar esa visión y esa práctica parroquial, gremialista, micro, que aún es fuerte en numerosas O.P. del país es una primera tarea para las O.N.G.D.

Frente a la alternativa que hemos planteado anteriormente en el sentido de

la posible presencia de fuerzas democráticas en el gobierno es vital ese fortalecimiento y actuación de la O.P.

La experiencia brasileña nos plantea esa relación Estado democrático-Sociedad civil.

“El gran desafío no es hacer buena gestión según los patrones tradicionales. Eso va a hacerlo (ya en Diadema fue reelegido el P.T., y los gobiernos reconocen que fue un gobierno serio, responsable, que se volcó a los intereses de la colectividad). La duda es otra: ¿Podrán esas grandes mayorías, los sectores populares, constituirse en un polo combativo de poder, como referencia para el cambio de las relaciones de fuerza y el entrenamiento con los intereses empresariales, que buscan subordinar la máquina administrativa a la lógica de la ganancia privada?”<sup>7</sup>.

Es claro que un régimen democrático, así sea local, requiere de un doble comportamiento por parte de la sociedad civil democrática. De un lado, la crítica, y la presión civil en aras de desarrollar el programa que se propuso en beneficio de los intereses colectivos. De otra parte, el respaldo y la solidaridad, ante las presiones que ejercerá la derecha y la extrema izquierda, que buscarán, por todos los medios, hacer fracasar ese experimento democrático.

Una segunda línea de trabajo debe ser la contribución a una mayor democratización de la O.P. Es elemental que si se lucha por la democracia para el país, se empiece por lo más próximo, por la propia organización, pues no de otra manera se puede exigir igual comportamiento a otros sectores de la sociedad y al pro-

6. Ejemplo de esto es la Campaña Viva la Ciudadanía que han propuesto 10 O.N.G.s colombianas.

7. CACCIA BAVA, Silvio. *Gobierno local partido y movimientos sociales*. Revista Ciudad Alternativa, p. 54.

pio Estado, y construir una cultura democrática.

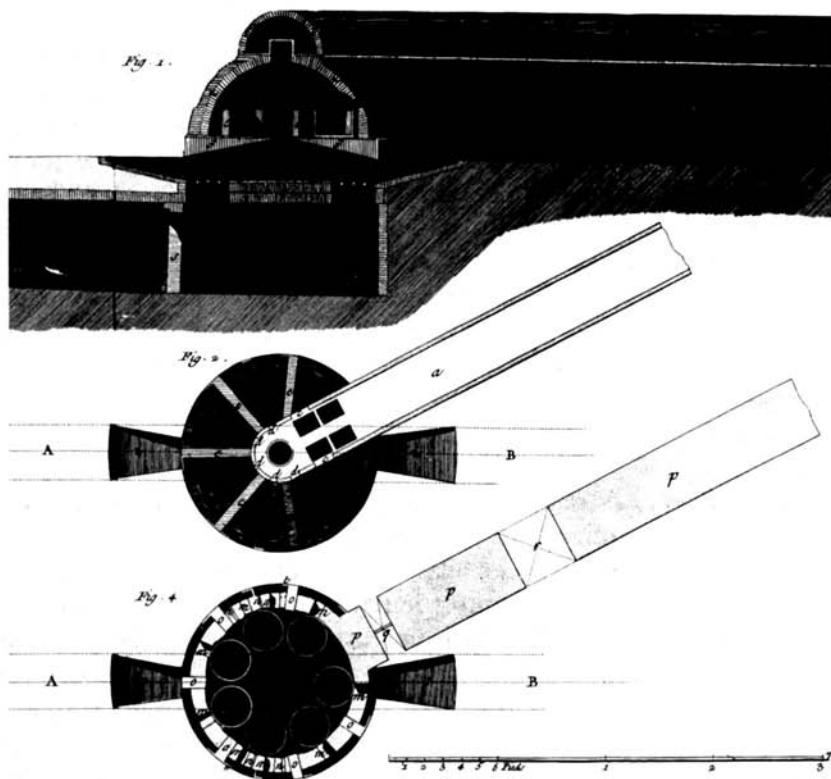
"Creo que una de las estrategias de nuestros movimientos es que, a pesar de que la base es popular, ella no es necesariamente democrática. Y tenemos mucho de la conciencia y de práctica internalizada dentro de los movimientos populares. Y eso es fatal. El autoritarismo no permite la diversidad, la pluralidad, la convergencia y el desarrollo democrático. Yo siempre digo: 'popular' no es un sustantivo, sino adjetivo. Sustantivo es 'democrático'"<sup>8</sup>.

Una tercera preocupación y línea de trabajo O.N.G.- O.P. tiene que ver con el esfuerzo por la modernización y la búsqueda de la eficiencia en el trabajo de las O.P. Los desarrollos de la ciencia y la tecnología, los avances de los medios de comunicación; el acceso a la información, el conocimiento de la realidad donde se actúa, deberían ser temas de permanente preocupación por parte de la O.P. y, lo que es más importante, de buscar cómo utilizar y/o adoptar esos avances al trabajo y el funcionamiento de esas organizaciones.

Los continuos desarrollos de la informática, por ejemplo, no pueden ser desconocidos por las O.P. En unos casos no se adquieren estos recursos, en otros no se saben usar, en varias organizaciones hemos encontrado que el computador se dedica a entretenimiento (Atari) o en el mejor de los casos, como máquina de escribir.

La comunicación se continúa haciendo, en muchos casos, en forma muy deficiente y limitada, privilegiando los llamados micromedios (el boletín, el mural, el audiovisual) con muchos problemas en su forma técnica. Negándose a utilizar los grandes medios de comunicación o sin saber hacerlo, en caso de decidirse por ellos.

No se maneja suficiente y oportuna información sobre el entorno en el que se



actúa. No se sistematiza la que se consigue y no se puede usar en consecuencia para procesos permanentes de estudio e investigación de la realidad.

Todo esto limita las posibilidades de acceder o conservar las relaciones con la cooperación internacional al desarrollo, agravando uno de los problemas serios de las O.P. La falta de recursos económicos, que por lo demás es un asunto que genera tensiones entre las O.P. y las O.N.G.D.

Es conocido que organizaciones como la O.N.I., la ANUC, la CUT, FEDEVIENDA, etc., reciben recursos de la Cooperación Internacional. Un eficiente manejo de estas relaciones garantiza su continuidad y abre posibilidades para que nuevas O.P. accedan a ellos. Estos, como se anotaba atrás, podría mejorar

8. DE SOUZA, Hebert. *Los desafíos del movimiento popular en el Brasil*. Revista Ciudad alternativa, p. 58.

las relaciones entre O.P. y O.N.G.D., pues la consecución de recursos es uno de los puntos de tensión entre ellas. En unos casos genera celos, por la "preferencia" que dan algunas O.N.G. europeas a las O.N.G. del país dando los recursos a éstas y no a la O.P.

En otros crea una actitud paternalista y/o oportunista de la O.P. o de la propia O.N.G. Algunas O.P. se acercan o valoran el trabajo de la O.N.G.D. en la medida en que ésta le suministre de estos recursos para presionar estas relaciones y/o influir en los asuntos internos de la O.P.

En resumen, las relaciones entre las O.N.G. y las organizaciones populares son de colaboración; pero en ellas están presentes igualmente elementos de tensión. Es preciso intensificar las primeras y reducir las segundas.

## 5. Las O.N.G.D.: Nuevos desafíos

**A**l comenzar este artículo hicimos alusión a la necesidad de que las O.N.G. se asumieran como actores sociales y políticos. Para terminar queremos insistir en otros puntos vitales, en nuestra opinión, para estas mismas O.N.G.D.

a) Comenzaremos presentando unas estadísticas básicas de las O.N.G.s. colombianas que ponen de manifiesto su importancia estratégica.

Según "la Encuesta Nacional de Entidades sin ánimo de lucro de beneficio social"<sup>9</sup>, el número de ONGs en Colombia llega a las 5.436; localizadas en 350 municipios del país; con 90 000 personas empleadas de tiempo completo y 60.000 de tiempo parcial, además con un voluntariado cercano a las 700.000 personas. Finalmente el número de beneficiarios directos del trabajo de estas organizaciones llega a diez millones de personas.

Es claro entonces que las organizaciones no gubernamentales representan un sector relevante dentro de la institucio-

nalidad colombiana. "Sin embargo, se requiere un trabajo de mutuo conocimiento y de proyectos conjuntos para que esta institucionalidad sea percibida por todo el conjunto y pueda llegar a actuar como un sector consciente de su papel y capacidad"<sup>10</sup>.

En consecuencia el primer asunto clave para las ONGD colombianas es asumirse y actuar como sector específico. Esto supone y exige identificar, afirmar, representar y defender unos intereses comunes específicos.

b) Un requisito esencial para lograr lo anterior es la Organización.

"Uno de los comentarios más frecuentes sobre el trabajo de las ONG hace referencia a la forma individualista en que cada ONG realiza sus acciones, llevándolas en algunos casos, a duplicaciones y pérdidas innecesarias de recursos. De ahí que ha venido haciéndose énfasis en la conveniencia de intercambiar experiencias, de participar en la planeación y realización interinstitucional de proyectos y programas comunes y, en general, de propiciar mutuo acercamiento entre ONGs que trabajan en acciones similares"<sup>11</sup>.

Ciertamente existen diversos niveles de coordinación y de agremiación de las ONG, pero es preciso avanzar y cualificar este proceso. Buscar una sola, o por lo menos, una mayoritaria agremiación a nivel nacional que represente los intereses sectoriales y atienda las preocupaciones y necesidades de sus asociados.

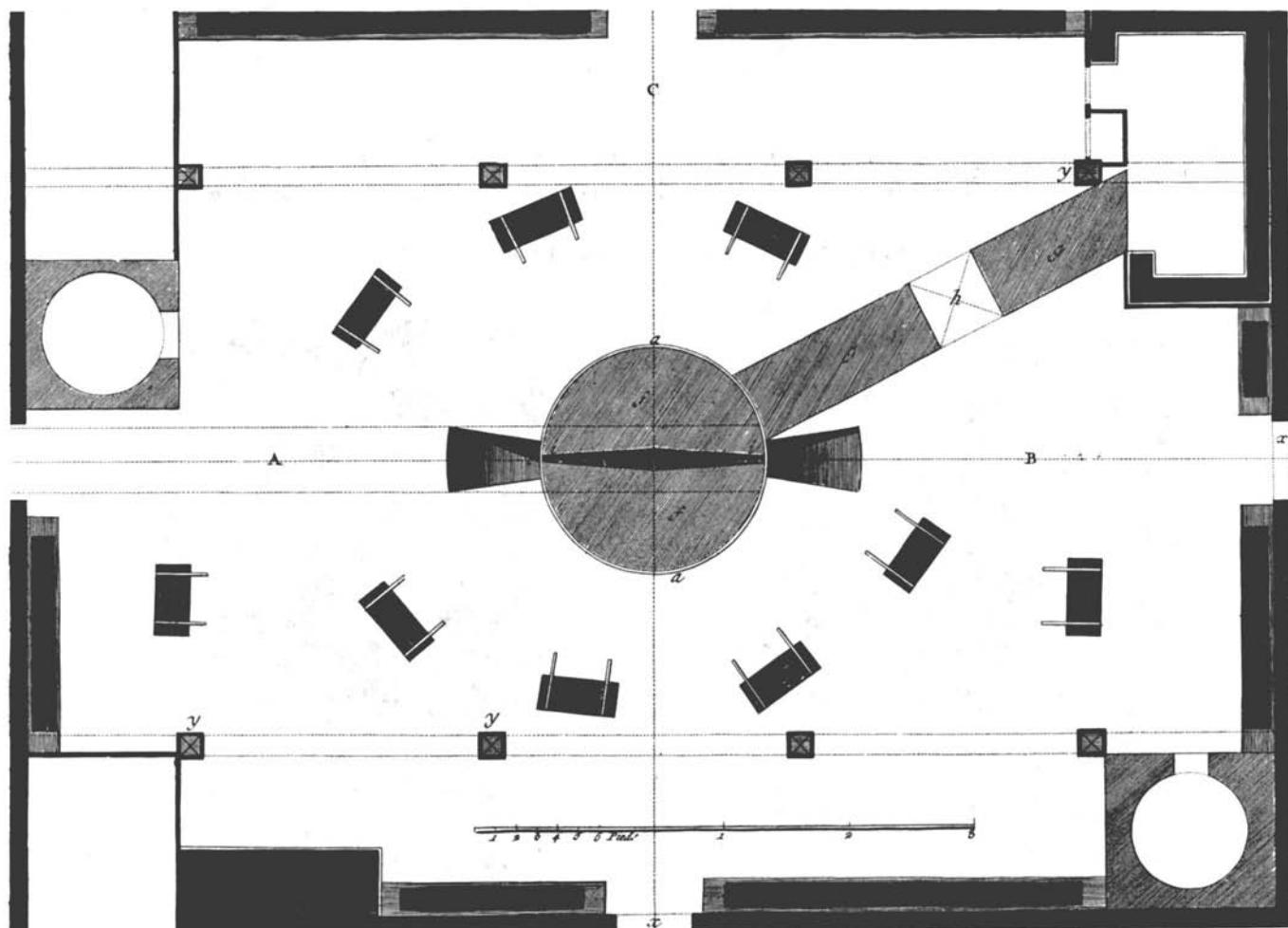
De otra parte, se debe aprender de acciones conjuntas, como la de la campaña Viva la Ciudadanía, para acordar plataformas de trabajo según temáticas, territorios, usuarios, especialidades, etc.

c) Con esto entramos en un tercer punto de mucha actualidad y muy ligado

9. FUNDACION SOCIAL. Acerca de la naturaleza y evolución de los ONGS en Colombia. Santafé de Bogotá, septiembre de 1991.

10. Ibid., pág. 58.

11. Ibid. pág. 48.



a los anteriores. Se trata de una acción común para responder a las propuestas y solicitudes que viene haciendo el Estado, a sus distintos niveles. En efecto, una garantía para no disolverse y no perder la autonomía ante el Estado, y más bien ganar capacidad de negociación, está en el trabajo coordinado entre ONG en los diversos programas propuestos. Problemáticas como las de la salud, la educación y el medio ambiente, que son prioridades del actual gobierno, están siendo trabajadas con el apoyo de las ONGs. Por ello es imprescindible que las que actúan en estas áreas establezcan plataformas y redes que les permitan coordinar su labor.

Algo similar se puede plantear frente a otros asuntos más generales pero que

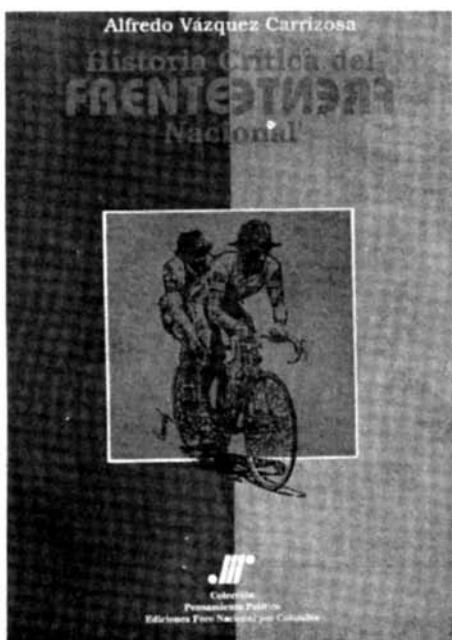
también son de interés gubernamental. El desarrollo local, la educación para la democracia, la participación ciudadana, la planeación participante, etc. Las ONGD que trabajan estos temas también deben buscar plataformas comunes para su desarrollo.

d) Todo lo anterior exige de las ONGs especialización y profesionalización.

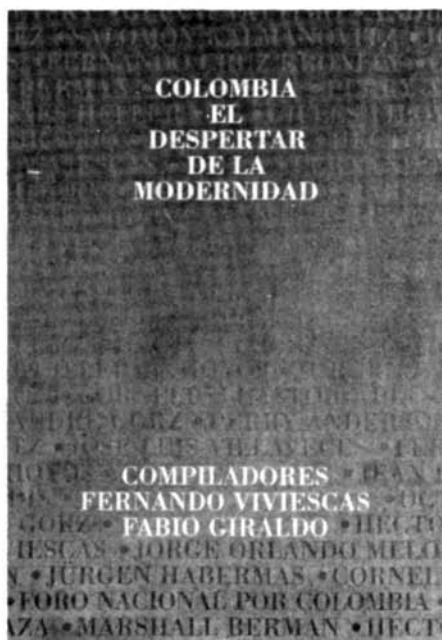
En efecto, los compromisos con el Estado, con los partidos políticos, con la empresa privada, con las entidades de cooperación internacional y con las organizaciones populares, obligan a las ONG a ser más profesionales, a hacer mejor su trabajo y alcanzar unos niveles aceptables de eficiencia y productividad. Con esto multiplicaremos nuestro impacto social. Ese es el reto ●

# Ediciones Foro Nacional por Colombia

En circulación sus dos últimos títulos



**Historia Crítica  
del Frente Nacional**  
Alfredo Vázquez Carrizosa



**Colombia  
El Despertar  
de la Modernidad**  
Fernando Viviescas  
Fabio Giraldo  
Compiladores

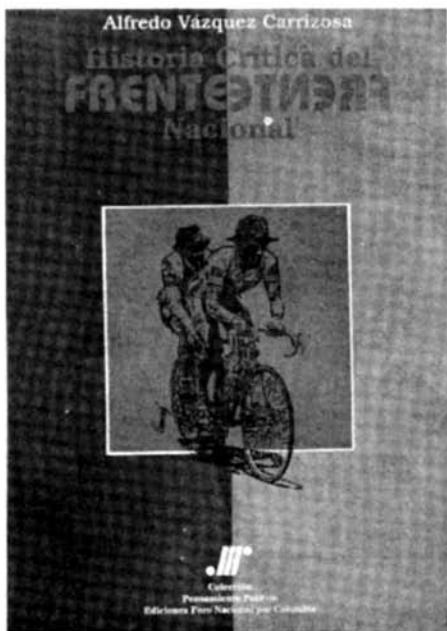
**Distribución Nacional**  
**ECOE**

Calle 24 N° 13-15 Piso 3  
Tel.: 2431654 - 2433949

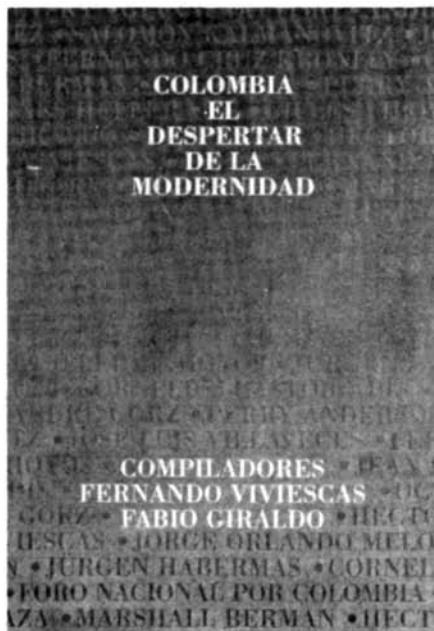
**Ediciones Foro Nacional por Colombia**  
Carrera 3A N° 26-52 Teléfonos 2840582 - 2433464  
Santaafé de Bogotá - Colombia

# Ediciones Foro Nacional por Colombia

En circulación sus dos últimos títulos



**Historia Crítica  
del Frente Nacional**  
Alfredo Vázquez Carrizosa



**Colombia  
El Despertar  
de la Modernidad**  
Fernando Viviescas  
Fabio Giraldo  
Compiladores

**Distribución Nacional  
ECOE**

Calle 24 N° 13-15 Piso 3  
Tel.: 2431654 - 2433949

**Ediciones Foro Nacional por Colombia**  
Carrera 3A N° 26-52 Teléfonos 2840582 - 2433464  
Santafé de Bogotá - Colombia

mover esos campos de acuerdo con sus respectivas "lógicas internas", liberándolos de las formas esotéricas, con el propósito de fundar una organización social sobre bases racionales, desalienar al hombre y enriquecer la vida cotidiana, erradicar la servidumbre y la dominación, eliminar la miseria, introducir la justicia en las instituciones, abrir el acceso del hombre a su "mayoría de edad" y promover en los ciudadanos la capacidad de afrontar civilizadamente los conflictos.

Si la modernidad no se desplegó en la historia —como aspiraba el proyecto ilustrado— se debió, dice Habermas, a que la totalidad de la vida se fragmentó en especialidades unidimensionales, de tal manera que el individuo concreto vive esta "forma desestructurada" no como liberación sino como ese inmenso tedio del que habla Baudelaire. Sin embargo Habermas considera que la modernidad no ha muerto, pero que es necesaria una alternativa que la rescate, la reforme y revitalice. Se requiere, pues, por medio de una *praxis* cotidiana crear una interacción entre lo cognocitivo, de lo moral y lo estético-expresivo, y abrir el acceso a la amplia base social. Tal vez, de manera similar Bajtin decía que la ciencia, el arte y la vida son tres áreas de la cultura humana que el individuo puede adelantar separadamente, pero de lo que se trata es de que las "haga participar en su unidad", que se interinfluyan y se iluminen mutuamente, de tal manera que "yo debo responder con mi vida



por aquello que he vivido y comprendido en el arte, para que todo lo allí vivido y comprendido no permanezca sin acción en la vida". (Hay que abrir un paréntesis aquí para señalar que las políticas educativas modernizantes en la Colombia actual son extrañas y opuestas a este proyecto).

Por el contrario, Lyotard anuncia el fin de la modernidad y contra toda la herencia moderna del conocimiento plantea la desconexión entre el saber y cualquier realidad extra-discursiva. En cuanto a la supuesta realidad —nos dice— sólo nos toca "inventar alusiones a lo concebible que no puede ser presentado". Cuestionando a Habermas plantea que esa unidad (ciencia, moral, estética) con la cual se pretende oxigenar

la modernidad que ha tocado su fin, no es más que la pretensión imposible de unificar esas disímiles "alusiones", o reconciliar "juegos de lenguaje" separados por un abismo, a no ser que se recurra a la ilusión trascendental de totalizarlos —a lo Hegel— en una unidad real, al precio del terror que siempre se debe pagar cuando se pretende reconciliar el todo en lo uno, el concepto en lo sensible, la "verdad transparente" en la realización práctica.

Marshal Berman, por su parte, mira la modernidad como un ambiente que nos ofrece cambios incesantes, aventuras, innovaciones sucesivas, sorpresas, alegrías y transformaciones permanentes en nosotros mismos y en el mundo, aunque tam-

bién produce desintegración, conflicto, contradicción, angustia e inseguridad por el mañana. Pero afirma que los hombres de hoy "no sabemos usar nuestro modernismo, hemos perdido y roto la relación entre nuestra cultura y nuestras vidas..." "...nuestro mundo produjo un arte moderno espectacular, pero pareciera que hemos olvidado cómo comprender la vida moderna generadora de este arte". La modernidad —nos dice citando a Octavio Paz— ha sido separada del pasado y lanzada a un futuro casi inasible y vive al día. No ha podido volver a sus principios y así recibir sus poderes de renovación. Como Habermas, aspira a restaurar la modernidad y su proyecto consiste en que el "apropiarse de las modernidades del ayer puede ser a la vez una crítica a las modernidades de hoy y un acto de fe en las modernidades de mañana y pasado mañana", tanto el proyecto de Habermas como el de Berman difieren de la búsqueda neo-conservadora de Daniel Bell quien pretende encontrar en la tradición y en la religiosidad ese espíritu unificador que evite la disgregación, la angustia y las contradicciones culturales del capitalismo actual.

Perry Anderson desde su ortodoxia critica a Berman por cuanto éste considera al socialismo como un momento de ese remolino moderno de cambios, que no lo detendría sino que aceleraría. Berman, pues disuelve al socialismo en ese espíritu de cambio, de innovación y de novedad. En cambio —dice

Anderson—“la revolución es un término con significado preciso: el derrocamiento político desde abajo de un orden estatal y su sustitución por otro”. Por el contrario, “modernismo” es una noción vaga, “la más amplia de todas las categorías culturales. A diferencia de los términos gótic, renacimiento, barroco, manierismo, romanticismo, neoclasicismo, no designa en modo alguno un concepto descriptible, carece por completo de contenido positivo”. Lo que sigue al orden del día como proyecto es la revolución.

En contraste con el optimismo de larga duración de Berman, nos encontramos con un brillantísimo texto de Castoriadis como un examen crítico de los conceptos de “desarrollo” y “racionalidad” (progreso, crecimiento, subdesarrollo) propios del pensamiento moderno. Expone la manera crítica como las nociones se han venido imponiendo en los discursos, el sentido que han tomado, el manejo que se ha hecho de ellos, sus efectos y consecuencias. Tras la noción de desarrollo concebida como crecimiento sin fin, se encuentran ciertas ideologías —y a la vez imaginarios sociales—: omnipotencia virtual de la técnica, ilusión asintótica del conocimiento científico a la realidad, racionalidad de los mecanismos económicos, predestinación natural del hombre al progreso y al crecimiento. La crisis del desarrollo —dice Castoriadis— es también la crisis de estos postulados pues las instituciones que los encarnan han entrado en



choques con la realidad efectiva. Por eso se aceptan cada vez menos.

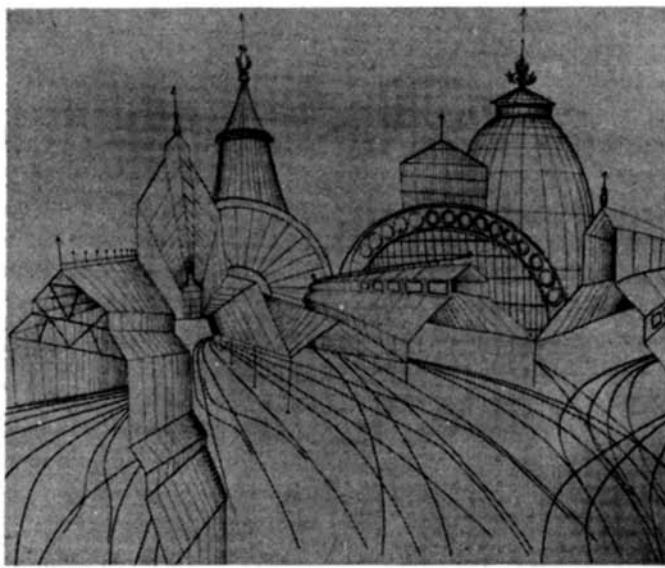
### La idea de progreso: en entredicho

**L**a mirada de Octavio Paz se acerca —en cierto aspecto— a la de Castoriadis en cuanto considera que en la actualidad se comienza a cuestionar la idea de progreso. Y aunque en

otro contexto se acerca a Gorz, cuando plantea que el mundo actual abandona el futuro. La idea de progreso continuo e infinito se ha comenzado a cuestionar al enterarnos que los recursos naturales son finitos y que el progreso está amenazado. Pero, además, Octavio Paz pone en entredicho el optimismo sobre el destino del género humano y la racionalidad de la historia, marcada por crímenes, guerras y bar-

barie. Están en entredicho, también, las filosofías y teorías que pretendían conocer las leyes del desarrollo histórico con su dirección y su fin, en cuyo avance el hombre participaría con soluciones globales. Hoy, por el contrario, se trata más bien de resolver problemas concretos y puntuales sin pretender imponer propuestas totalizantes o totalitarias tendientes hacia un fin feliz de la historia. Sin embargo, Octavio Paz no se traga entera la ortodoxia neo-liberal en boga: “el triunfo de la economía de mercado... no puede ser únicamente motivo de regocijo. El mercado es un mecanismo eficaz, pero como todos los mecanismos no tiene conciencia ni misericordia. Hay que encontrar la manera de insertarlo en la sociedad para que sea la expresión del pacto social y un instrumento de justicia y equidad”. Además —nos dice— el mercado tiene estrecha relación con el deterioro ecológico: “Una sociedad poseída por el frenesí de producir más para consumir más, tiende a convertir las ideas, los sentimientos, el amor, la amistad, las personas mismas, en objetivos de consumo. Todo se vuelve cosa, se usa y se tira al basurero”.

Además de la ruptura con el pasado como característica de la modernidad en su búsqueda incesante de lo nuevo, “el presente —dice André Gorz— no recibe ningún sentido del futuro”, ni la sociedad actual lleva en sí el germen de la sociedad futura. El desarrollo de las fuerzas productivas y de la



técnica actual no permite que el trabajo social sea la actividad con la cual se realice la persona. Hoy "no es posible producir una sociedad altamente industrializada que aparezca ante cada individuo como la resultante deseada de su libre cooperación con los demás". El socialismo realmente inexistente no logró esta aspiración, pero tampoco la logra la más genuina democracia capitalista: cada cual y todos votan por lo que quieren individualmente, pero de allí surge una resultante —la voluntad general— que no coincide con ninguna voluntad particular, como la línea tendencial que no toca ninguno de los puntos de los cuales resultó. Gorz, entonces, plantea una utopía dualista como respuesta, que busca ampliar el tiempo y el espacio de la autonomía del individuo a costa de ir reduciendo el tiempo y el espacio de las actividades heterónomas, que implica un cambio en las formas de existencia, de los modos de vida, de la relación con el consumo y la producción, de las relaciones sociales e interpersonales.

Castoriadis y Gorz son, pues, críticos de la organización social actual y esperan, cada uno a su manera, la rectificación del camino de la humanidad en el futuro.

### La postmodernidad o la incredulidad en el futuro

Por el contrario, Lipovetsky considera que en el mundo actual (postmo-



derno) se ha perdido la confianza en el futuro y en los metarrelatos liberadores de los cuales habla Lyotard. En la sociedad postmoderna el consumismo, el hedonismo, el narcismo, el individualismo reinantes han provocado el abandono de lo público, lo colectivo, la solidaridad, el interés por el bien común, la conciencia cívica y la confianza en el futuro. Se valoriza, más bien, el disfrute individual, la libertad para escoger dentro de la amplia serie de productos, contactos y relaciones interpersonales, la reclusión del individuo en su "nicho privado", abandonando la par-

ticipación política y el interés por la "res pública", tal como se expresa en la abstención electoral no sólo en Colombia sino en los países avanzados como Francia y Estados Unidos, precisamente en el momento en que más se abren las institucionales al pluralismo. Critica a Daniel Bell que estos fenómenos culturales y políticos deban considerarse como decadencias que deban corregirse con políticas neconservadoras y retornos a la tradición premoderna y a la religiosidad. La indiferencia —dice Lipovetsky— no produce deslegitimización, pues, "la legitimación ideo-

lógica contemporánea de la sociedad disciplinaria ha dejado el paso a un consenso existencial y tolerante: ...La "despolitización" que vivimos corre paralela con la aprobación muda, difusa, no política del espacio democrático.

Agnes Heller considera que no es cierta la parálisis política, ni que haya desaparecido el movimiento social. No es cierto que desde hace 40 años "no haya ocurrido nada". Si creemos esto es porque pensamos los cambios y rupturas sólo a nivel político sin detenernos a observar los cambios en la vida cotidiana" en la década de los años 50 apareció el movimiento existencialista que influyó en la juventud. En la década de los años 60 surgió el movimiento de los "alienados" que culminó en las revueltas de 1968, y con base en esta subversión se gestó el movimiento "postmoderno" según el cual "el todo vale" puede interpretarse de la siguiente forma: tú puedes rebelarte contra lo que te apeteza, pero déjame a mí rebelarme contra algo en particular, contra lo que quiero rebelarme. Y también está la alternativa: "permíteme que no me rebelle contra nada porque me siento totalmente a gusto". En este punto coincide con la "despolitización", con la aprobación muda, difusa, no política, del espacio democrático, de la que habla Lipovetsky.

Vattino —como Lipovetsky— afirma que la modernidad como proceso histórico unitario y progresivo, ha salido de la circulación en la actualidad. La sociedad

actual, postmoderna es la de la comunicación generalizada, es la sociedad de las masas media. La irrupción en gran escala de los medios de comunicación ha jugado un papel determinante en la extinción de la modernidad con su idea de una historia unitaria, progresiva y racional. Los medios han contribuido poderosamente a difundir una multitud de concepciones del mundo, a mostrar la heterogeneidad de países, culturas y etnias y las distintas evoluciones sociales, a evidenciar la irracionalidad de las guerras, los crímenes, las masacres y la barbarie, por tanto, han echado a pique la idea de una historia única guiada por la razón y encarnada en el progreso: "vivir en este mundo múltiple significa hacer experiencia de la libertad entendida como oscilación continua entre pertenencia y desasimiento". Tal vez este pluralismo nos conduzca al consenso, al diálogo, los acuerdos y a mirar al mundo oscilante postmoderno "como oportunidad de un nuevo modelo de ser (quizá, por bien) humano".

### La modernidad en Colombia

La segunda parte de "Colombia, el despertar de la modernidad" reúne artículos de intelectuales colombianos con temáticas diversas pero centradas en la modernización del país. Inicia Jorge Orlando Melo con una síntesis limpia y muy bien lograda sobre los avatares, las contradicciones y las

"mediatizaciones" del proceso de modernización en el país: cómo el ideario moderno que transformó a la Europa postrenacentista llegó debilitado al país tras la pérdida de vitalidad en esa España medianamente europeizada que asumió la lucha de la contrarreforma. Cómo el proceso modernizador del siglo XIX a pesar de los impulsos que dieron lugar a los avances del medio siglo, encontró obstáculos en la sociedad colombiana tradicional que sólo permitieron una "modernización tradicionalista" cuya mejor ilustración es la Regeneración. Cómo —tras las reformas modernas— logradas a par-

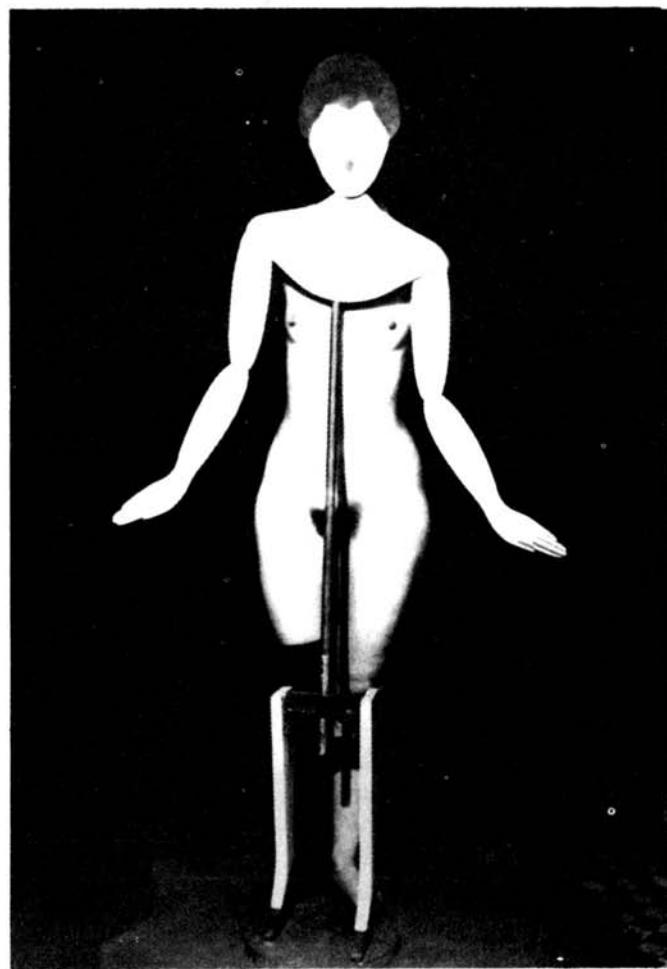
tir de 1930 se llega conflictivamente al impulso de un crecimiento económico capitalista pero bajo un sistema político cerrado y autoritario. Cómo el Frente Nacional logró instituciones modernas que coexistían con aspectos tradicionales "promovidos en muchas ocasiones por las instituciones modernas" mismas.

El artículo de Fabio Giraldo y Héctor López —en lo referente a la modernidad en Colombia— plantea un debate interesante contra ese dualismo que se expresa en caracterizaciones tales como "industrialización sin modernidad", "modernización sin modernidad". La

modernización entendida como desarrollo material —nos dicen los autores— no puede actuar sin transformar la sensibilidad, sin afectar el sistema de "valores" culturales, sin incidir en el mundo de la vida. Esto es cierto, pero —a nuestro modo de ver— bajo la consideración de que la modernización de las fuerzas productivas, el cambio tecnológico, la industrialización y el desarrollo de la infraestructura material, por sí mismos no garantizan que sus efectos sobre la sensibilidad, los valores y el mundo de vida se orienten —sin tener en cuenta el contexto socio-cultural y político y la historia particular del país— hacia la modernidad en su acepción ilustrada.

Uno de los méritos relevantes de este ensayo se encuentra precisamente en el análisis concreto del proceso modernizador en Colombia y especialmente en el examen de la violencia, la droga y la modernidad.

Respecto a este mestizaje de valores modernos y premodernos, Kalmanovitz examina los "rezagos" de la mentalidad cristiano-feudal insertos en la racionalidad de los negocios y del manejo del Estado. Brillantemente muestra las tendencias a la secularización combinadas con valores místicos y religiosos, la racionalidad del cálculo mezclada con las supersticiones. La modernización que ha tenido un importante auge en Colombia durante los últimos años no conlleva necesariamente al predominio absoluto de la secularización, el cálculo y el



espíritu científico, no sólo en los sectores populares, sino, también, en los sectores burgueses.

José Luis Villaveces en un ensayo riguroso y de amplia documentación histórica nos muestra el proceso histórico de introducción y desarrollo de las ciencias llamadas naturales en Colombia, y de los procesos institucionales correspondientes, como parte fundamental de la modernización que ha tenido lugar en el país.

Fernando Viviescas tras un examen del movimiento moderno en el exterior y en Colombia expresa que nuestros arquitectos "en ningún momento tuvieron problema interpretativo, ni epistemológico, ni ético con las formas culturales, económicas y políticas que habían mantenido las formas ancestrales de producción del poder, del espacio y de la cultura en Colombia", por tanto no tuvieron que formular ningún proyecto, ningún "manifesto", ningún propósito de escuela, y en esto —dice Viviescas— se alejaron de cualquier preocupación modernista. La incompleta modernización arquitectónica y urbanística, no asumida con toda la intensidad que requiere, plantea el proyecto de impulsarse y redefinirla: "Como última gran propuesta de la arquitectura para enfrentar los problemas espaciales de la ciudad y de la sociedad (está la necesidad de) abocar de manera creativa y contemporánea la problemática ambiental que "...constituye la habitabilidad para miles de millones de habitantes de la

tierra, en especial del llamado Tercer Mundo".

El hermoso artículo de Fernando Cruz K., abre con la problemática heideggeriana del "Olvido del ser": el sobresalto y temor de reconocernos como lobos nos hace olvidar que somos feroces, pero para ser menos feroces no debemos olvidar que somos lobos. La historia humana ha sido el decurso de la crueldad, la guerra, la barbarie. "El buen salvaje", la "racionalidad de la historia", el "hombre racional" no son más que olvidos de que somos lobos. Pero la totalidad hegeliana como unificación de lo diverso ha sido el olvido que ha llevado a los totalitarismos más brutales.

Por último, Guillermo Hoyos ilumina las posibilidades de una correcta política en ciencia y tecnología que no se sustente en la tesis según la cual el desarrollo científico-técnico abre automáticamente las puertas a la modernidad, ni tampoco según la cual en la ingenuidad de la modernidad ilustrada, al sacralizar la ciencia ha permitido el triunfo de la barbarie. Lo que se requiere es "ampliar el espacio en el que sea posible pensar una relación más profunda y compleja entre ciencia/tecnología y cultura. Este espacio se logra al diversificar "...el concepto mismo de racionalidad... de suerte que también la cultura en general y en otros horizontes del mundo de la vida sean válidas las razones y motivo propios de una racionalidad descentrada".

Cali, marzo 10 de 1992

## Ediciones Foro Nacional por Colombia

2

Nuevos  
Títulos



**Historia Crítica del  
Frente Nacional**  
Alfredo Vázquez Carrizosa

**Colombia  
El despertar de la Modernidad**  
Fernando Viviescas y  
Fabio Giraldo  
(Compiladores)

Distribuye ECOE  
Calle 24 N° 13-15 Piso 3

Conferencia de Thomas Mann destinada a los estudiantes de la Universidad de Princeton.

# Introducción a «La Montaña Mágica»

Thomas Mann



Thomas Mann, caricatura de Levine.

Estimados caballeros,

Sin duda resulta excepcional que cuenten ustedes en sus estudios literarios con el autor, y que puedan analizar con él su obra. Sin duda habrían preferido escuchar alguna observación personal sobre sus famosas obras de labios de Monsieur de Voltaire o del señor Cervantes. Pero la ley del tiempo y de la contemporaneidad obliga a que deban conformarse conmigo con el autor de *La montaña mágica*, a quien confunde no poco que su libro se incluya como objeto de estudio entre las grandes obras de la literatura mundial. La generosidad de su estimado profesor ha considerado oportuno que también se lea y se analice en este ciclo una obra moderna y, aunque desde luego me alegro de todo corazón de que la elección haya recaído en uno de mis libros, no por ello creo que tal gesto conlleve una clasificación definitiva. La posteridad deberá decidir si habrá de contarse a *La montaña mágica* entre las «obras maestras» en el sentido en que se define el resto de los objetos clásicos de sus estudios. De cualquier modo, tal posteridad sí podrá ver en ella un documento del ambiente y de cierta problemática espiritual europea del primer tercio del siglo veinte, y por ello tal vez acoja con benevolencia un par

de observaciones del autor acerca del surgimiento del libro y las experiencias a que dio pie.

El hecho de tener que formularlas en inglés no supone en este caso y excepcionalmente una dificultad, sino más bien un alivio. Me hace pensar de inmediato en el héroe de mi relato, el joven ingeniero Hans Castorp, quien, hacia el final del primer volumen, formula ante los ojos de rasgos kirguises de Madame Chauchat una extraña declaración de amor sobre la que arroja el velo de una lengua extraña, el francés. De ello sale beneficiada su timidez y le permite decir cosas que en alemán prácticamente sería incapaz de articular. «*Parler français*», afirma, «*c'est parler sans parler, en quelque manière*». En una palabra, le ayuda a superar sus inhibiciones, así como las que siente el autor que ha de hablar sobre su propio libro se ven atenuadas por la trasposición que implica hablar en otro idioma.

Por lo demás, no son las únicas inhibiciones a que dan pie estas reflexiones. Hay autores cuyo nombre va ligado al de una única gran obra, que llegan a identificarse con ella, y cuya esencia llega a expresarse cabalmente en esta, única, obra. Dante con la *Divina Comedia*. Cervantes con el *Don Quijote*. Pero hay otros —entre los que me cuento— para los que la obra aislada no posee de ningún modo una representatividad perfecta, no pasa de ser el fragmento de un todo mayor, de la obra de sus vidas, e incluso de su vida y su persona, y que aunque aspiran a anular la ley del tiempo y de la sucesión tratando de darlo todo en cada obra, terminan por hacerlo como la propia novela *La montaña mágica* asume el cometido de borrar el tiempo, á saber, me-

Ilustración de Juan Gonzalo Esguerra.



diante el *leitmotiv*, la fórmula mágica que remite hacia un pasado y hacia el futuro, y que constituye el medio que permite conferir en todo momento presencia a su totalidad interna. Del mismo modo, también la obra de una vida en cuanto todo posee sus *leitmotiv*, que sirven al propósito de conferir unidad, de hacer palpable tal unidad y resaltar el todo en la obra aislada. Pero precisamente por ese motivo noaremos justicia al fragmento si lo consideramos aisladamente, sin atender a sus vínculos con la obra global y al sistema de relaciones en que se encuentra. Resulta, por ejemplo, muy difícil y casi imprac-

ticable hablar de *La montaña mágica* sin referirse a las relaciones que —en un sentido retrospectivo— guarda con mi novela de juventud *Los Buddenbrook*, con el tratado crítico-polemizante *Betrachtungen eines Unpolitischen* («Reflexiones de un apolítico») y con *La muerte en Venecia*, así como con —en sentido prospectivo— las novelas del ciclo de José.

Lo que acabo de decir, estimados caballeros, con el fin de referirme a los temores que me embargan ante la perspectiva de expresarme acerca de un libro mío, *La montaña mágica*, nos permite adentrarnos bastante en la estructura del libro, y en la estructura de la totalidad del proyecto vital y artístico del cual forma parte y es ejemplo, alcanzando una mayor profundidad de la que yo desearía alcanzar hoy. Quizá sea mejor que les cuente algo de la historia y de las anécdotas que rodearon la concepción y el surgimiento de la novela, tal y como se produjeron en el transcurso de mi vida.

En el año 1912 —casi ha transcurrido una generación, sin contar con que quien hoy es estudiante en aquella época aún no había nacido— mi esposa contrajo una dolencia pulmonar —nada grave— que, sin embargo, la obligó a permanecer durante medio año en la montaña, en un sanatorio de la región suiza de Davos. Entre tanto, yo permanecí con nuestros hijos en Munich y en nuestra casa de Tölz an der Isar; pero en mayo y junio de aquel mismo año visité a mi mujer durante varias semanas y, si leen ustedes el primer capítulo de *La montaña mágica* titulado «La llegada», en el que el invitado Hans Castorp cena con su primo enfermo

Ziemssen en el restaurante del sanatorio, probando no sólo la excelente cocina del lugar, sino también la atmósfera del mismo y de la vida «aquí arriba», si leen este capítulo obtendrán una descripción relativamente precisa de nuestro encuentro en dicho ambiente y de mis propias extrañas impresiones de entonces.

Tales impresiones se vieron reforzadas y se afirmaron durante las tres semanas en que permanecí en el centro para enfermos de Davos acompañando a mi esposa. Se trata de las tres semanas que Hans Castorp había pensado pasar allí y que acaban convirtiéndose en los siete años de encantamiento. Desde luego, podría referirles muchas cosas de ellos, pues poco faltó para que me ocurriera lo mismo. *Una* de sus experiencias —y en realidad la principal— es una transposición exacta de una experiencia del autor, a saber, la auscultación de un invitado ajeno, procedente de tierras llanas, y el descubrimiento de que está enfermo.

Hacía aproximadamente diez días que había llegado cuando contraje, a causa del frío y de la humedad reinantes en el balcón, un catarro de las vías respiratorias superiores. Como había dos especialistas en la casa, el director y su ayudante, nada pareció más lógico que dejarme auscultar por el bien y la seguridad de mis bronquios, de modo que me uní a mi mujer, a la que se acababa de prescribir un examen semejante. El director, que, como pueden imaginarse, se parece en ciertos detalles externos a mi Consejero Behrns, golpeó mi pecho y constató con extraordinaria celeridad cierta amortiguación, como suele denominarse, un punto enfermo en mi pulmón que, de ha-

ber sido yo Hans Castorp, tal vez habría dado a mi vida un rumbo enteramente distinto. El médico me aseguró que sería sensato que permaneciera allá arriba durante medio año sometiéndome a una cura y, de haber seguido su consejo, ¿quién sabe?, tal vez ahora seguiría allí. Pero preferí escribir *La montaña mágica* haciendo uso de las impresiones que acumulé durante las breves tres semanas que permanecí allí y que bastaron para darme una idea de los peligros que entraña tal ambiente para los jóvenes —y la tuberculosis es una enfermedad de jóvenes. El mundo de enfermos que se respiraba allá arriba es de una cerrazón tal y posee la fuerza envolvente que seguramente habrán experimentado ustedes al leer mi novela. Se trata de una especie de sucedáneo de la vida que logra, en poco tiempo, enajenar al joven y alejarlo completamente de la vida real y activa. Todo es, o era, sumptuoso allá arriba, también la noción de tiempo. En este tipo de curas se trata siempre de muchos meses, que a menudo acaban convirtiéndose en años. Pero, tras medio año, el joven no tiene nada en la cabeza más que la temperatura debajo de su lengua y los idilios. Y tras otro medio año es seguro que nada podrá interesarle más que esto último. Se habrá convertido en un inútil para la vida normal. Se trata, o trataba, en el caso de estas instituciones de un fenómeno clásico de la preguerra, sólo pensable en una forma de economía capitalista aún intacta. Unicamente bajo tales circunstancias era posible que los pacientes llevaran ese tipo de vida, a expensas de sus familias, durante años, o incluso indefinidamente. Hoy en día ya no es así. *La montaña mágica* se ha convertido en una es-

pecie de canto del cisne de dicha forma de vida, y quizás exista una ley según la cual las descripciones épicas suelen cerrar los ciclos vitales, que desaparecen tras las mismas. Hoy en día, la terapia de las afecciones pulmonares sigue otros derroteros, y la mayoría de los sanatorios de alta montaña suizos

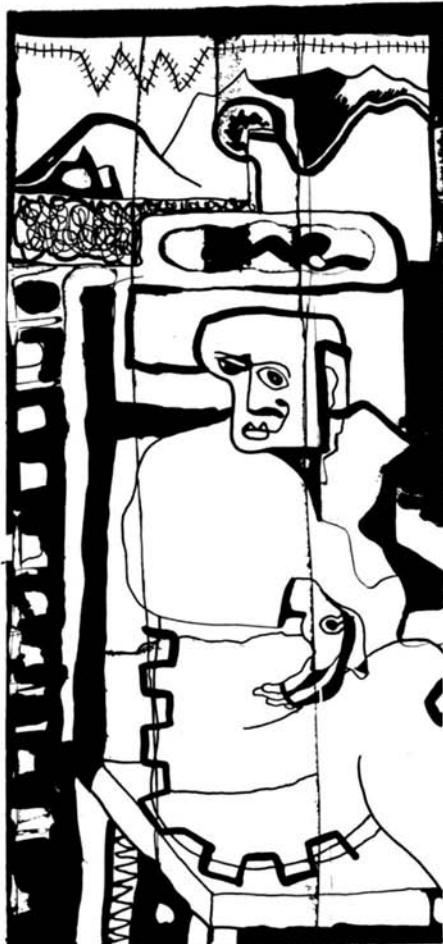
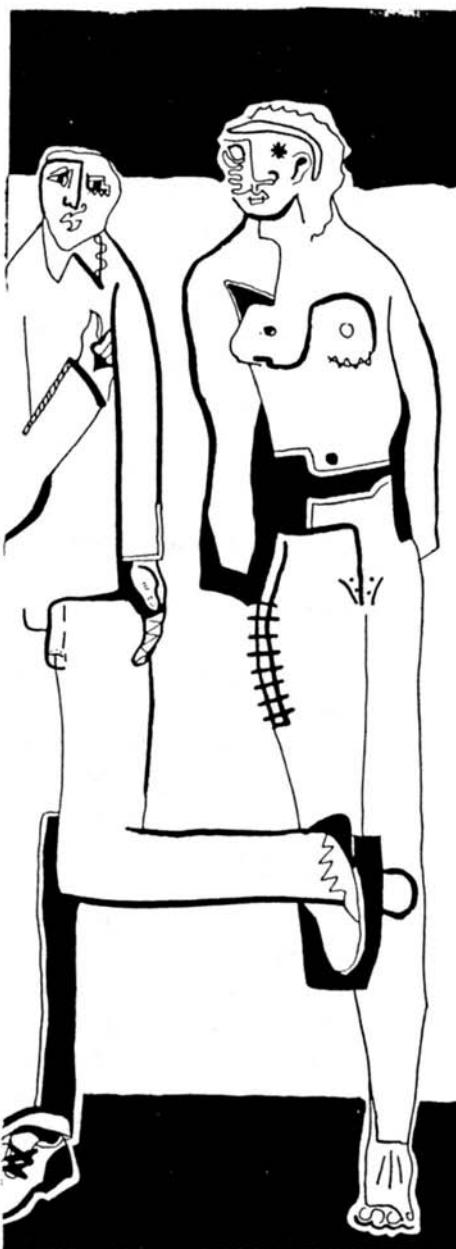


Ilustración de Juan Gonzalo Esguerra.

han sido transformados en hoteles para deportistas.

La idea de transformar mis impresiones y experiencias de Davos en un relato pronto se apoderó de mí. Mi situación literaria era en aquellos días la siguiente. Tras la conclusión de la novela principesca *Alteza Real* me había embarcado en la curiosa aventura de escribir las memorias de un arribista y la-

drón de hotel, una novela que, bajo el velo de lo criminal y lo anti-social también constituía la historia de un artista, como lo era la del pequeño príncipe de *Alteza Real*. El estilo de este curioso libro, del que sólo ha quedado un largo fragmento, era una especie de parodia de la gran literatura de memorias del siglo dieciocho, y también del *Dichtung und Wahrheit* («Poesía y realidad») de Goethe, y su tono no podía mantenerse largo rato. De modo que surgió en mí la necesidad de un reposo estilístico en otras regiones de la lengua y el pensamiento, e interrumpí esta novela apresándome a escribir la larga *short story* *La muerte en Venecia*. En la época de mi visita a Davos su redacción estaba prácticamente concluida, y el relato que planeaba escribir —que desde el primer momento recibió el título de *La montaña mágica*— no debía ser más que la contrapartida humorística de *La muerte en Venecia*, también en cuanto a su extensión, por lo que debía adoptar la forma de una *short story* un poco larga. La había concebido como un juego satírico relacionado con la trágica novela corta que acababa de concluir. Su ambientación debía ser una mezcla de muerte y diversión, mezcla que había percibido en aquel extraño lugar de la montaña. La fascinación por la muerte, el triunfo del embriagador desorden sobre una vida dedicada al orden más excesivo, descrito en *La muerte en Venecia*, debía plasmarse en clave humorística. Un héroe simple, el cómico conflicto planteado entre ciertas macabras aventuras y la honorabilidad burguesa, así rezaban mis intenciones. El final era incierto, pero ya se encarrilaría; el conjunto parecía poder adquirir cierta



ligereza y divertir, y no ocuparía muchas páginas. Al regresar a Tölz y Munich comencé a escribir el primer capítulo.

No tardó en asaltarme una secreta sospecha de los peligros de la ampliación de la historia, de la inclinación de aquel material por la seriedad y la vaguedad intelectual. No podía ignorar que me encontraba en una encrucijada difícil. La subestimación de una empresa es

una experiencia recurrente que tal vez no sólo me afecte a mí. Durante el proceso de su concepción, un trabajo suele presentársenos bajo una luz inocua, sencilla y práctica. No parece exigir excesivo esfuerzo, y su ejecución parece simple. Mi primera novela, *Los Buddenbrook*, había surgido de acuerdo con el modelo escandinavo de narración sobre familias y comerciantes como un libro de 250 páginas, y se convirtió en tres gruesos volúmenes. *La muerte en Venecia* debía ser una *short story* destinada a la revista muniquesa *Simplicissimus*. Lo mismo sucedió con las novelas del ciclo de *José y sus hermanos*, que en un primer momento se me aparecieron bajo la forma de una novela corta de una extensión similar a la de la *Muerte en Venecia*. Otro tanto ocurrió con *La montaña mágica*, y en este caso se trató sin duda de un autoengaño necesario y productivo. Si fuera posible representarse de antemano todas las posibilidades y dificultades de una obra, si uno conociera la voluntad de ésta, a menudo muy distinta de la del autor, probablemente renunciaríamos y no tendríamos siquiera el valor de comenzar. Una obra tiene en muchos casos sus propias ambiciones, que pueden sobrepasar con mucho las del propio autor, lo que no está mal. Porque la ambición no debe ser la de una persona, el autor no debe anteponerse a la obra, sino que la obra debe extraerla de sí misma y forzarse. De este modo, creo, han surgido las grandes obras, y no del afán previo de crear una.

En pocas palabras, pronto noté que la historia de Davos tenía esta ambición y que sus intenciones eran muy distintas a las mías. Esto era así incluso en lo exterior, pues

to que el ampuloso estilo humorístico inglés con el que pretendía recuperarme del rigor de *La muerte en Venecia* reclamaba para sí el espacio y el tiempo necesarios. Luego llegó la guerra, cuyo estallido me proporcionó un fácil final para la novela, y cuyas experiencias enriquecieron el libro de un modo in sospechado, pero que interrumpió su redacción durante años.

Durante los mismos me dediqué a redactar las «Reflexiones de un apolítico», ardua obra de autoexploración que me forzaba a revivir las contradicciones y problemas de Europa, libro que se convirtió en una preparación de una envergadura enorme y muchos años de duración para la propia obra, y que sólo podía llegar a ser obra de arte, y juego —aunque un juego muy serio—, mediante el alivio material que había experimentado en el anterior trabajo polémico-analítico. «Esas bromas tan serias», así se refirió en una ocasión Goethe a su *Fausto*, proporcionándonos una definición de cualquier arte, también de *La montaña mágica*. Pero yo no habría podido bromear ni jugar sin haber vivido antes su problemática en propia persona, problemática sobre la que luego me elevé en calidad de artista libre. El lema de las «Reflexiones» reza: *Que diable allait il faire dans cette galère?* La respuesta es: *La montaña mágica*.

Mis primeros pasos artísticos tras el servicio espiritual con el arma al que me obligó la guerra fueron dos poemas idílicos, la *Gesang vom Kindchen* («Canción del niño») y la historia de animales *Señor y Perro*, y sólo entonces retomé *La montaña mágica*, interrumpiendo su redacción continuamente con ensayos críticos que la acompañaban, y de

los cuales los tres principales eran, por su contenido, vástagos espirituales directos de la gran novela madre: los titulados «Goethe y Tolstoi», *Von Deutscher Republik* («De la República alemana») y *Okkulte Erlebnisse* («Experiencias ocultas»).

Finalmente, en otoño de 1924, aparecieron los dos volúmenes surgidos del proyecto original de *short story* y que, a fin de cuentas, no me habían tenido atado a su yugo siete, sino doce años: aun si su recepción por parte de los lectores hubie-

ra sido mucho más negativa, habría superado con creces mis expectativas. Estoy acostumbrado a entregar una obra acabada con callada resignación, sin albergar la menor esperanza de éxito mundial. Los encantos que ésta irradió, embargándome a mí, su tutor, se han diluido ya en ese momento de tal manera que su terminación no pasa de ser un deber ético de producción, en realidad, de obstinación. En general, todos esos años de tesón me parecen tan marcados por la obstinación, siendo éste un placer excesivamente privado y problemático como para que pueda confiar lo más mínimo en la posible participación de muchos en la huella que dejan mis extrañas mañanas. Y de pronto me asalta la sorpresa cuando, como en alguna otra ocasión, dicha participación surge, e incluso en un grado turbulento, y dicha amable sorpresa fue en el caso de *La montaña mágica* especialmente profunda e inesperada. ¿Acaso podía creerse que un público agobiado en lo económico estuviera dispuesto a seguir las ensoradoras asociaciones de esta composición de 1.200 páginas? («El interminable tapiz de su canción -dos veces cien mil versos»: esta expresión tomada del *Firdusi* de Heine fue mi cita favorita durante su composición, seguida de la de Goethe «No poder terminar es lo que te hace grande»). ¿Acaso habría, en las actuales circunstancias, más de un par de miles de personas dispuestas a adquirir, por el precio de diecisés o veinte marcos una diversión tan extraña que prácticamente nada tiene en común con la lectura de novelas en su aceptación más corriente? Si es cierto que diez años antes ambos volúmenes no habrían podido escribirse ni ha-



Ilustración Juan Gonzalo Esguerra

brían encontrado lectores. Para ello se habrían requerido ciertas experiencias compartidas por el autor y su país, y que con el tiempo el autor les diera una madurez apta para el arte, para aparecer finalmente, como ya ocurría en una ocasión, con su atrevido producto en el momento más apropiado. Los problemas que se planteaban en *La montaña mágica* no afectaban por su naturaleza a la gran mayoría del público, pero la masa del público culto sí se veía acuciada por ellos, y la miseria general había conferido a la receptividad del gran público precisamente esa «gradación» alquímica que constituía el núcleo de la aventura del joven Hans Castorp. Sin duda, el lector alemán se volvía a reconocer en el sencillo, aunque algo «travieso» héroe de la novela; podía y quería seguirle.

De hecho, *La montaña mágica* es un libro muy alemán, tanto que los críticos extranjeros infravaloran absolutamente sus posibilidades en el ámbito mundial. Un importante crítico sueco declaró públicamente con toda determinación que jamás debía emprenderse la transposición de este libro a una lengua extranjera, puesto que no servía para ello. Su afirmación fue una falsa profecía. *La montaña mágica* se ha traducido a casi todas las lenguas europeas y, en la medida en que puedo juzgarlo, ninguno de mis libros ha suscitado tanto interés en todo el mundo y, lo que constato con alegría, especialmente en América.

¿Qué puedo decir sobre el libro y sobre cómo hay que leerlo? Comienzo haciendo una exigencia muy arrogante, a saber, la de leerlo dos veces. Esta exigencia se retirará naturalmente de inmediato en el

caso de que la primera lectura haya resultado aburrida. El arte no debe ser tarea escolar ni aburrimiento, no debe ser una actividad *contre cœur*, sino que quiere y debe deparar alegría, debe entretenerte y dar vida, y aquello sobre el cual una obra determinada no ejerza este efecto debe dejarla y volcarse en otra. Pero a quien haya llegado al final de *La montaña mágica* le recomiendo leerla de nuevo, porque su forma especial, su carácter en cuanto composición, implica que el placer del lector aumentará y se profundizará en la segunda lectura —del mismo modo que hay que conocer una pieza de música para poder disfrutarla plenamente. No he utilizado casualmente la palabra «composición», que normalmente suele reservarse a la música. La música siempre ha ejercido un influjo notable sobre el estilo de mi obra. Los escritores suelen ser «en realidad» otra cosa, pintores o ilustradores frustrados, escultores o arquitectos. En lo que a mí respecta, debo incluirme entre los músicos que han engrosado las filas de los escritores. Desde siempre, la novela ha sido para mí una sinfonía, una obra de contrapunto, un entramado de temas en el que las ideas desempeñan el papel de motivos musicales. En alguna ocasión —incluso yo mismo lo he hecho— se ha reparado en la influencia que el arte de Richard Wagner ha ejercido sobre mi producción. No niego la existencia de tal influencia, y sobre todo sigo a Wagner en la utilización del *leitmotiv*, que apliqué en la narración y no, como era el caso en la obra de Tolstoi y de Zola y también en mi novela de juventud *Los Buddenbrooks*, de un modo meramente naturalista con fines de caracterización, es decir, mecánicamente,

sino de acuerdo con los aspectos simbólicos de la música. Ensayé tal práctica por primera vez en *Tonio Kröger*. La técnica que desarrollé se aplica en *La montaña mágica* en un marco mucho más amplio y de un modo enormemente complejo que todo lo penetra. Y precisamente este factor está ligado a mi pretenciosa exigencia de que debe leerse *La montaña mágica* dos veces. Porque la red de asociaciones músico-ideales que forma sólo puede aprehenderse y ser disfrutada cuando ya se conoce la temática y se está en condiciones de interpretar las fórmulas que juegan con la referencia simbólica no sólo en sentido retrospectivo, sino prospectivo.

Con ello vuelvo sobre algo ya conocido, a saber, sobre el misterio del tiempo, que la novela trata de diversos modos. Se trata de una novela temporal en un doble sentido: primero en el histórico, ya que trata de trazar un cuadro de los aspectos internos de una época, de Europa en vísperas de la guerra; pero también porque se ocupa del propio tiempo y no sólo en cuanto experiencia de su héroe, sino también en sí misma, como novela, y a través de sí. El mismo libro es aquello que cuenta; porque, al describir el hermético encantamiento que hace al joven héroe sucumbe a la atemporalidad, aspira a anular el tiempo gracias a sus medios artísticos, mediante el intento de conferir una presencia total en todo momento al mundo ideo-musical que abarca y a crear un mágico *nunc stans*. En cambio, su ambición de dar coherencia al contenido y a la forma, al ser ya la apariencia, ya la vez seguir siendo aquello a que se refiere, esta ambición va más lejos. Se aplica también a otro tema cen-

tral, el de la gradación, al que a menudo se añade la palabra «alquímica». Recordarán ustedes que el joven Hans Castorp es un héroe simple, hijo de una familia de Hamburgo e ingeniero de cualificación media. Pero en el ambiente febrilmente hermético de la montaña mágica este sencillo material se ve sometido a una *gradación* que le hace susceptible de aventuras morales, espirituales y sensuales que el mundo, que siempre se cita con ironía como «las tierras llanas», jamás pudo sospechar. Su historia es la historia de una gradación, pero también es gradación en sí misma, en cuanto historia y relato. Sin duda opera con los medios de la novela realista, pero no lo es, traspasando continuamente el elemento realista, dándole un alcance simbólico y haciéndolo inteligible en la esfera de lo espiritual y lo ideal. Esto es así incluso en el tratamiento de sus personajes, que para el lector son más de lo que parecen: todos ellos son exponentes, representantes y enviados de ámbitos, principios y mundos espirituales. Confío en que no sean por ello meras sombras o alegorías en peregrinación. Por el contrario, me tranquiliza la experiencia de que el lector perciba a estas personas, a Joachim, Claudia Chauchat, Peepkorn, Settembrini, etc., como personas reales que recuerda como si de auténticos conocidos se tratase.

Este libro creció espacial y espiritualmente por vía de la gradación más allá de lo que el autor había esperado. De la *short story* nació el mamotreto de dos volúmenes —un *malheur* que no habría visto la luz de haber seguido siendo *La montaña mágica* lo que muchas personas creyeron en un principio, y aún hoy creen, que era: una sátira sobre la

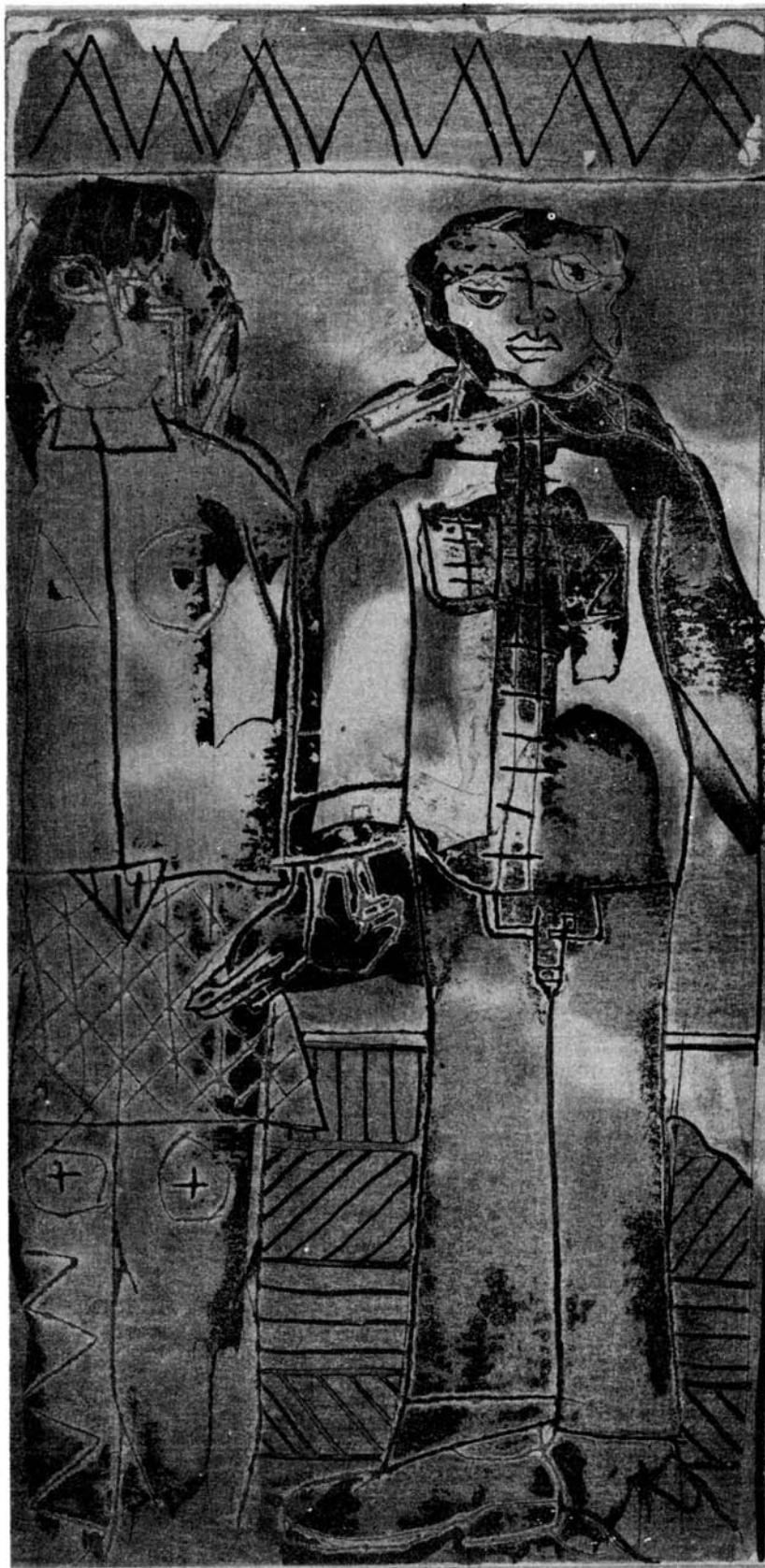


Ilustración Juan Gonzalo Esguerra

vida en los sanatorios dedicados a las enfermedades pulmonares. En su momento provocó no poco revuelo en el mundo de la medicina, suscitando en algunos aprobación y en otros indignación; en suma, una pequeña tormenta de artículos en la prensa. Pero la crítica de la terapia practicada en los sanatorios no es más que la fachada, una de las fachadas, del libro, cuya esencia es más bien lo oculto. El doctoral aviso sobre los peligros morales que entraña la cura de reposo y todo aquel siniestro ambiente queda en realidad a cargo del señor Settembrini, ese parlanchín racionalista y humanista que no pasa de ser un personaje más, un personaje humorístico que desperta simpatías, aunque a veces, también sea portavoz del autor, aunque no el propio autor. Para éste, la muerte y la enfermedad son aventuras macabras que permite experimente su héroe precisamente como medio pedagógico por el cual pretende lograr una poderosa *gradación* y superación del simple héroe por encima de su natural originario. Se valoran, así, en lo esencial positivamente, precisamente como medios educativos, aunque Hans Castorp logre, en el transcurso de esta experiencia, ir más allá de su natural devoción por la muerte, y conciba una humanidad que de ningún modo deje de lado y desprecie, apoyándose en la racionalidad, la idea de la muerte y los aspectos oscuros, misteriosos de la vida, si no que los incluya sin dejarse dominar por ellos.

Lo que aprende es que la salud más perfecta se adquiere mediante las profundas experiencias de la enfermedad y la muerte, del mismo modo como el conocimiento del pecado constituye una condición

previa para la redención. «Para vivir», dice en una ocasión Hans Castorp a Madame Chauchat, «para vivir hay dos caminos: uno es el común, el directo y correcto. El otro es tremendo, conduce a través de la muerte, y es el camino genial». Esta concepción de la enfermedad y la muerte como estación de paso necesaria en el camino hacia el conocimiento, la salud y la vida, convierte a *La montaña mágica* en una novela de iniciación.

Este vínculo no es de mi cosecha. La crítica me lo ha proporcionado, y yo hago uso de él, ya que debo hablarles de *La montaña mágica*. Desde luego, acepto la ayuda de la crítica ajena, porque es un error creer que el propio autor sea el mejor conocedor y comentador de su propia obra. Tal vez lo sea mientras permanece y trabaja en ella. Pero una obra terminada y distante en el tiempo cada vez se convierte más en algo separado, ajeno a él, en algo de lo que otros con el tiempo podrán saber mucho más que él, de forma que podrán recordarle mucho de lo que olvidó o incluso de lo que nunca supo a ciencia cierta. Es necesario que se lo recuerden a uno. Porque uno no es nunca dueño de sí mismo, nuestra autoconciencia es débil en la medida en que nunca podemos tener presentes a un tiempo todos los elementos que nos conforman. Sólo en ciertos instantes de una inusual claridad, concentración y perspectiva llegamos a saber de nosotros, y la modestia de algunas personas notables, que tan a menudo nos sorprende, probablemente se deba a que por lo general saben poco de sí mismos, no se enfrentan a su naturaleza y suelen considerarse con razón como personas corrientes.

Sea como fuere, tiene su encanto dejarse ilustrar por los críticos sobre uno mismo, aleccionar en relación con obras ya lejanas en el tiempo y volver a adentrarse en ellas, proceso que probablemente no excluirá ese sentimiento que se expresa de un modo incomparable con las palabras francesas: «*Possible que j'ai eu tant d'esprit?*». Mi fórmula de agradecimiento perpetua para tales muestras de afecto reza: «Les agradezco enormemente que hayan tenido la amabilidad de recordarme a mí mismo». Sin duda escribí esto mismo al catedrático Hermann J. Weigand y a la Universidad de Yale cuando éste me envió su libro acerca de *La montaña mágica*, el estudio más amplio y exhaustivo que se haya dedicado jamás a dicha novela. A aquellos de ustedes que se interesen de un modo más íntimo por ella les recomiendo la lectura de este inspirado comentario.

Hace poco llegó a mis manos un manuscrito inglés redactado por un joven erudito de la Universidad de Harvard. Se titula *The Quester Hero. Myth as Universal Symbol in the Works of Th. M.* («El héroe buscador. El mito como símbolo universal en las obras de Th. M.»), y su lectura no me ha refrescado menos el recuerdo y la conciencia de mí mismo. El autor sitúa a la «*Magic Mountain*» y su simple héroe en una gran tradición no sólo alemana, sino universal: los incluye en un tipo de género que denomina «*The Quester Legend*» y que se remonta a las primeras obras escritas de los pueblos. Su forma alemana más conocida es el *Fausto* de Goethe. Pero detrás de *Fausto*, el eterno buscador, se encuentra todo el grupo de obras que reciben el nombre genérico de novelas de *Sangraal*,

o del *Holy Grail*. Su héroe, ya se llame Gawain, Galahad o Perceval, es el *quester*, el que busca y pregunta, el que remueve cielo y tierra, el que la emprende con cielo y tierra y cierra un pacto con el secreto, con la enfermedad, con la muerte, con el otro mundo, el de lo oculto, un mundo que en *La montaña mágica* se tacha de «dudoso», en su búsqueda del »Grial, es decir, de lo más alto, del conocimiento, la sabiduría, la iniciación, la piedra filosofal, el *aurum potabile*, el agua de la vida.

Hans Castorp sería otro héroe buscador, según explica el autor de este análisis —y ¿acaso con razón? El buscador del Grial, sobre todo Perceval, es descrito al principio de sus aventuras como un «*fool*» (idiotita), un «*great fool*» (completo idiota), un «*guilles fool*» (cándido). Estos epítetos equivalen a la «sencillez», simplicidad y ausencia de amaneramiento que se atribuyen constantemente al héroe de mi novela, como si cierta tradición me hubiera obligado a persistir en este rasgo. ¿Acaso no es el *Wilhelm Meister* un «*guilles fool*», en gran medida idéntico al autor, sin dejar de ser siempre el objeto de su ironía? En este descrito se inscribe a la gran novela de Goethe, que figuraría entre los excelsos ascendientes de *La montaña mágica*, en la tradición de la leyenda de la búsqueda. ¿Y qué es en realidad la *bildungsroman* («Novela de formación») alemana, entre las que se cuentan el *Wilhelm Meister* y *La montaña mágica*, si no la sublimación y espiritualización de la novela de aventuras? Antes de alcanzar la montaña sagrada, el buscador del Grial debe someterse a terribles y misteriosas pruebas en una capilla junto al camino llamada el *Atre Périlleux*.

Probablemente dichas pruebas y aventuras constituyeron en su origen ritos iniciáticos, requisitos para la aproximación al esotérico secreto, apareciendo siempre la idea del saber, del conocimiento, vinculada al «otro mundo» («*other*

de una peligrosa investigación que persigue el misterio de la vida, y Hans Castorp, el «viajero que se ilustra», cuenta con harto distinguidos predecesores mítico-caballerescos: es el típico, el más curioso neófito que abrava voluntariamente, demasiado, la enfermedad y la muerte, porque ya su primer contacto con ellos le proporciona la promesa de una comprensión extraordinaria, de increíbles aventuras —naturalmente unidas a un riesgo equiparable.

Es este un hermoso e inteligente comentario en el que me he apoyado para ilustrarles a ustedes (y también a mí) sobre mi novela —este tardío, complicado por la modernidad, consciente y también inconsciente miembro de una gran cadena, de una tradición. Hans Castorp como buscador del Grial... seguramente no lo vieron así al leer su historia, y si yo mismo lo pensé, no fue otra cosa que pensamiento. Tal vez vuelvan a leer el libro bajo esta perspectiva. Se darán cuenta entonces de lo que es el Grial, el conocimiento, la iniciación, aquello que no sólo constituye el objetivo del necio héroe, sino del propio libro. Lo encontrarán en el capítulo titulado «Nieve», donde Hans Castorp, perdido en mortales alturas, sueña su poema-sueño sobre el hombre. El Grial que, a pesar de no encontrarlo, intuye en el sueño provocado por la cercanía de la muerte, antes de que se vea arrastrado, desde sus alturas, hasta la catástrofe europea, es la idea del hombre, la concepción de una humanidad futura que haya atravesado el conocimiento más profundo, la enfermedad y la muerte. Porque el hombre mismo es un secreto, y toda humanidad descansa en el respeto al secreto del hombre.●



*world*»), a la muerte y a la noche. Mucho se habla en *La montaña mágica* de una pedagogía alquímico-hermética, de «transubstanciación»; de nuevo me vi guiado, como un auténtico «*guilles fool*», por una secreta tradición, puesto que estas son las palabras que aparecen una y otra vez en relación con los misterios del Grial. No en vano tienen tanta relevancia en *La montaña mágica* los masones y sus misterios, ya que la masonería es el descendiente directo de los antiguos ritos de iniciación. En una palabra, la montaña mágica es una variante del templo iniciático, sede

# Una sociedad...

*Los aforismos de Noé León Felipe, pintor argentino, fueron publicados a comienzos de la década de los 70. Veinte años después los hemos rescatado, mejor aun, terminado de rescatar, pues ya en los primeros números de la Revista Foro habíamos publicado algunos de ellos. Con gran lucidez y con la doble mirada de su urticante humor, Noé León nos recuerda hoy que a pesar de la crisis de las ideologías y el anunciado fin de la historia la realidad latinoamericana sigue ahí, viviendo “en forma ilimitada una situación límite”, para utilizar uno de sus aforismos.*

*En el prólogo del libro “Una sociedad colonial avanzada”, Aldo Pellegrini ha dicho con gran acierto: “Un humor cortante, intenso, brota de los aforismos de Noé León. Con el humor pone al descubierto lo absurdo de los esquemas de vida que padecemos, la falsedad con la que nos alimentamos. Y en ese humor, es fundamental y esencialmente artista. Pero a pesar de señalar lo negativo, sus textos no nos dejan el regusto del pesimismo; todo lo contrario. Su pensamiento, como todo pensamiento revolucionario, es optimista, porque anuncia la posibilidad de un cambio; y todo cambio equivale a un renacimiento”. “Sus aforismos son verdaderos flashes que iluminan bruscamente una verdad; explosiones luminosas que nos sitúan mejor que cualquier desarrollo especulativo. Nos muestran la miseria moral y la confusión que nos rodean, pero al mismo tiempo sugieren un camino de esperanza”.*

*En medio de tanto discurso provocado por el desconcierto y la incertidumbre reinantes, estos aforismos algo o mucho pueden aportar. Nuestros lectores juzgarán. H. S. (Editor).*



Una sociedad cuyo peor mal es que nunca está mal del todo.

Una sociedad que teme su propia movilidad porque desequilibraría su estabilidad.

Una sociedad que no da un paso en falso: antes de hacer cualquier cosa la discute hasta que llega al convencimiento de que no debe hacerlo.

Una sociedad que desde que comenzó a hacerse está considerando si merece continuar en la tarea.

Una sociedad donde para ser pionero se debe hacer lo que ya se ha hecho en otra parte.

Una sociedad que quiere vivir al día y este día lo vive siempre al día siguiente.

Una sociedad tabú para sí misma: intentar cambiarla es violarla.



Una sociedad donde vivir la realidad es informarse sobre ella y actuar es desempeñarse de acuerdo a la información.

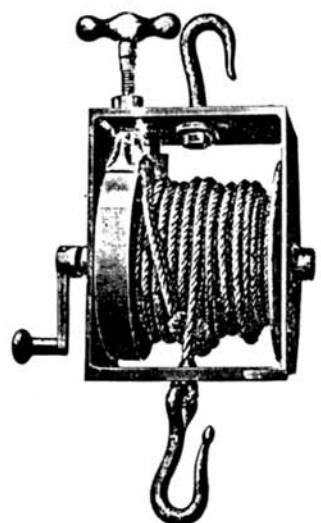
Una sociedad cuyo arte es imagen de lo que ella no es.

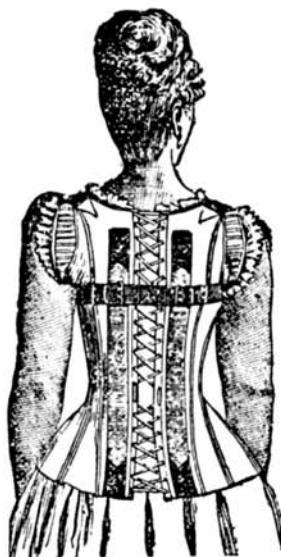
Una sociedad es un estudio de televisión de circuito cerrado.

Una sociedad donde ser “vivo” significa saber cómo uno debe destruir a su semejante y salvarse de que éste lo destruya.

Una sociedad utópica sin utopías.

Una sociedad que aún no ha podido hacer una diferenciación entre revolución tecnológica y Julio Verne.





Una sociedad de espectadores con gran sentido crítico y analítico, que contempla cómo las demás sociedades actúan sin que éstas se den cuenta de que ella las observa. Una sociedad de “voyeurs”

Una sociedad con una máquina administrativa perfecta que destruye lo que la sociedad produce.

Una sociedad donde es jurisprudencia que el Poder Judicial sea independiente del Ejecutivo mientras no ejercite esa independencia.

Una sociedad donde una “revolución” culmina cuando reinstala el sistema anterior.



Una sociedad donde se teme más a la policía que a los delincuentes.

Una sociedad que debe habitarse para ser habitable y en la que hay que luchar contra ella para poder luchar por ella.

Una sociedad que trata de impedir todo lo que es posible hacer por ella.

# 500 AÑOS... después...



Victor Sánchez (Uno Más)

# 500 AÑOS... antes...

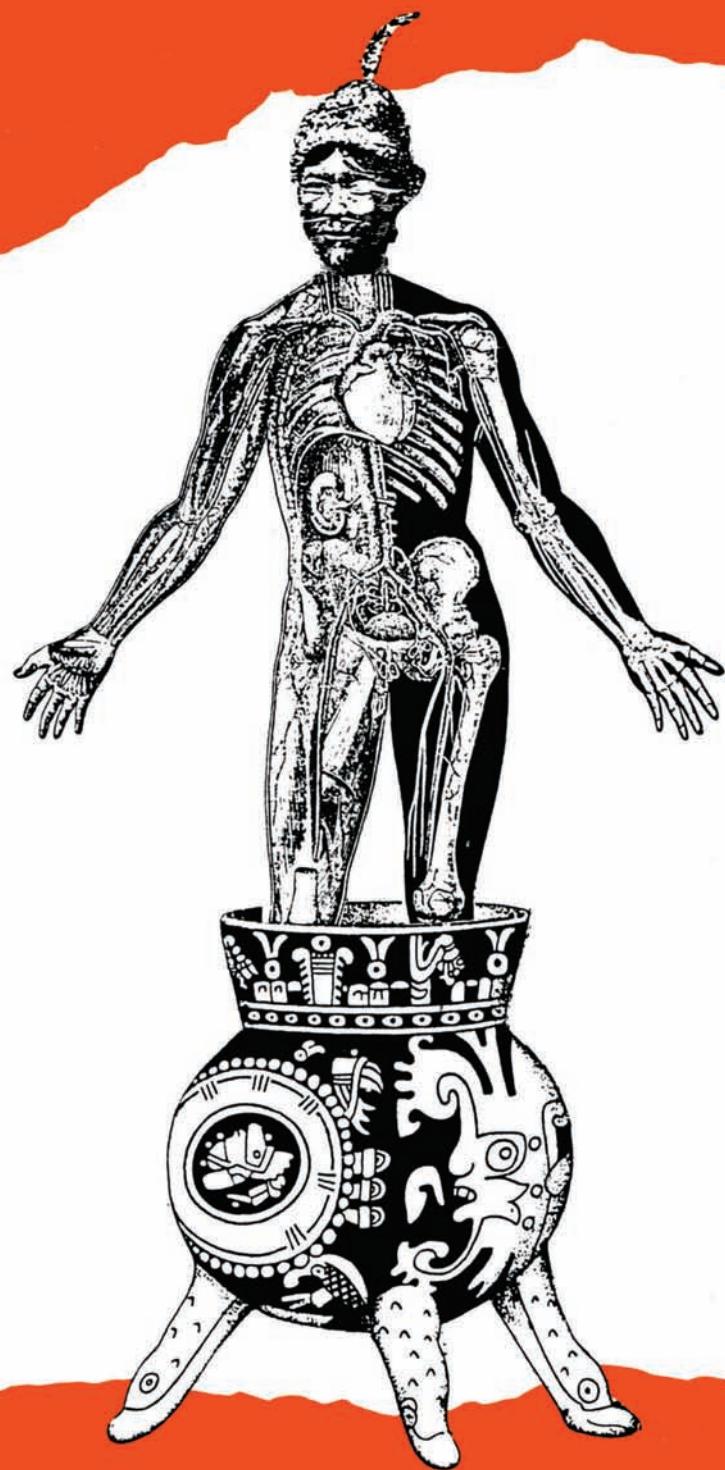


Ilustración de Mauricio Suárez Acosta