

# Foro

Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia  
Bogotá, D.C. Colombia. Edición 89-90 Agosto-Diciembre de 2016

## Constitución 25 años: el camino de la paz

1991. Una Constitución para la paz

La Constitución, la participación y la paz

Sobre el contraste entre la acogida del pacto del  
Frente Nacional y la del acuerdo de la Habana

El acuerdo, una oportunidad para cumplir  
la Constitución

ISSN 0121-2559



Foro  
Nacional por Colombia

Suscríbase a  
**Revista  
Foro**

---

**Democracia  
Economía  
Análisis político  
Género  
Medio ambiente**

**Comunicación  
Derechos humanos  
Educación  
Gestión pública  
Conflictos y paz**

La Revista Foro es un esfuerzo institucional por construir un pensamiento democrático, hacer un aporte al análisis de la realidad nacional e internacional e identificar apuestas políticas encaminadas al logro de una Colombia democrática y en paz.

Valor suscripción anual (tres números) \$ 70.000  
Valor suscripción dos años (seis números) \$ 135.000

**Contáctenos para brindarle información detallada:**  
email: [info@foro.org.co](mailto:info@foro.org.co)  
Teléfono: +571-2822550  
Página web: [www.foronacional.org](http://www.foronacional.org)  
Dirección: Cra 4A No. 27-62

Publicado con el apoyo de:

**Brot  
für die Welt**

# Revista Foro

Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia

No. 89-90 \$ 40.000 Agosto-Diciembre de 2016



## Director

Jaime Zuluaga Nieto

## Editor

Fabio E. Velásquez C.

## Comité Editorial

Orlando Fals Borda (†)

Alejandro Angulo, S.J.

María Eugenia Sánchez

Fabio E. Velásquez Carrillo

Ricardo García Duarte

Jaime Zuluaga Nieto

## Colaboradores Internacionales

Eduardo Galeano (Uruguay) (†), Alfredo Rodríguez (Chile), Gustavo Riofrío (Perú), Federico Arnillas (Perú), Fernando Carrión (Ecuador), Jorge García (Ecuador), John Turner y David Slater (Inglaterra), Carlos Jiménez, Jordi Borja y Carlos Guerra Rodríguez (España), y Boaventura de Sousa Santos (Portugal).

## Asamblea de Miembros de Foro

Francisco Mejía Lema, Fabio E. Velásquez Carrillo, Enrique Vera Durán, Esperanza González Rodríguez, María Fernanda Quintana Montaña, Diógenes Rosero Durango, Nohema Hernández Guevara, Carlos Moreno Ospina.

## Diagramación y fotografías internas

Catalina Velásquez G.

## Carátula

Fotografías originales de Catalina Velásquez G.

## Impresión

Gente Nueva Editores, quien sólo actúa como impresor.

Licencia número 3886 del Ministerio de Gobierno

## Distribución y suscripciones

Cra. 4A No. 27-62

Teléfonos: 282 2550 - Fax: 286 1299

Bogotá D.C. - Colombia

www.foronacional.org

correo electrónico: info@foro.org.co

Revista Foro es editada, impresa y distribuida gracias al apoyo de la agencia de cooperación Brot für die Welt (Pan para el Mundo).

# Contenido

## Editorial

30 Años de la Revista Foro

2

## Una Constitución para la paz

1991. Una Constitución para la paz

Antonio Navarro Wolff

6

De la Constitución del 91 a la paz: 25 años entre el clientelismo y la opinión independiente

Ricardo García Duarte

9

Veinticinco años de una constituyente, confluencia y escenario de paz

Vera Grabe

21

La constituyente de 1991 y el proceso de paz. Particular incidencia del EPL (I)

Álvaro Villarraga Sarmiento

34

De la democracia participativa al estado participativo

Juan Fernando Londoño

49

La Constitución, la participación y la paz

Fabio E. Velásquez C.

58

Relaciones Iglesia católica – Estado en Colombia: entre la libertad y el pluralismo religioso

John J. Montoya Rivera, SJ

72

La seguridad en la Constitución de 1991. Anotaciones sobre su desarrollo

Francisco Leal Buitrago

79

La corte constitucional y las competencias de las entidades territoriales en materia minera

Alvaro Pardo

88

## Los laberintos de la paz

Sobre el contraste entre la acogida del pacto del Frente Nacional y la del acuerdo de la Habana

Daniel Pécaut

101

Paz negociada y Constitución de 1991 en Colombia

Fernando Hernández Valencia

106

El acuerdo, una oportunidad para cumplir la Constitución

María Teresa Garcés

119

ELN y gobierno nacional en el camino de la negociación política

Jaime Zuluaga Nieto

128

Los problemas del SÍ en el plebiscito

Camilo González Posso

139

La incertidumbre del NO

César Caballero

146

---

# EDITORIAL

## **30 AÑOS DE LA REVISTA FORO: UNA CONTRIBUCIÓN AL PENSAMIENTO DEMOCRÁTICO Y A LA PAZ**

El inesperado resultado del Plebiscito por la Paz el pasado dos de octubre sumió al país en la incertidumbre. El gobierno y las FARC-EP suscribieron el “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” y, tal como había sido convenido, lo sometieron a refrendación. La mayoría de votantes inclinó la balanza a favor del NO por una pequeña diferencia de 0.43%. El Acuerdo con su contenido reformista orientado a saldar la deuda histórica con la sociedad en materia de derecho de las víctimas, desarrollo rural y profundización de la democracia quedó en vilo. El resultado sorprendió a todos: a los promotores del No y del Sí, y produjo un sentimiento de frustración en millones de colombianos de todos los sectores sociales que soñamos con el fin de la guerra y sus atrocidades y con la posibilidad de continuar construyendo paz y democracia en condiciones menos adversas.

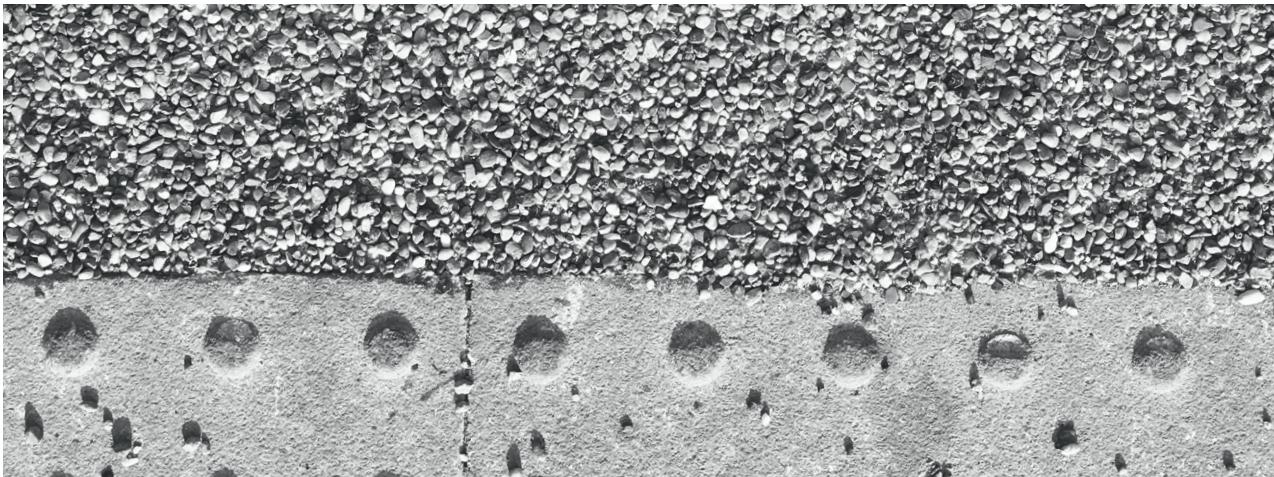
En medio de este sentimiento se manifestó la iniciativa de los jóvenes universitarios que convocaron a la población a salir a las calles el 5 de octubre a defender la vigencia del acuerdo para terminar la guerra. La respuesta fue igualmente sorprendente: decenas de miles de personas se volcaron a las calles en varias ciudades unidas por la consigna de defensa de la paz y la exigencia de “Acuerdo ya”. Bogotá vivió la que probablemente ha sido la mayor

movilización ciudadana de los últimos años. Y, más allá de los resultados del plebiscito, se puso en evidencia que la paz y la democracia son cada vez un propósito nacional.

*La respuesta fue igualmente sorprendente: decenas de miles de personas se volcaron a las calles en varias ciudades unidas por la consigna de defensa de la paz y la exigencia de “Acuerdo ya”.*

Estas movilizaciones evocaron las que se dieron hace veinticinco años, lideradas también por jóvenes universitarios y que desembocaron en la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) y la adopción de la nueva Constitución Política, en 1991. El país se encontraba sumido en una crisis multidimensional de grandes proporciones resultado del escalamiento de la guerra interna, el desarrollo del paramilitarismo y el fortalecimiento del narcotráfico, la presencia creciente de variadas formas de violencia social, el ascenso de la conflictividad social tratada *manu militari*, violaciones extendidas de los derechos humanos particularmente dirigidas contra líderes sociales y opositores al régimen, en fin, la incapacidad del Estado y del régimen político para encontrar salidas democráticas.

En medio de esta crisis prosperaron las primeras negociaciones de paz exitosas de los años noventa. El gobierno nacional y el M19 alcanzaron un acuerdo que posibilitó la salida de este último de la guerra y su mutación en movimiento político legal: la Alianza Democrática M19. En el pacto de paz se convinieron reformas constitucionales



para ampliar nuestra precaria democracia, pero éstas se hundieron en el Congreso. Las mayorías parlamentarias pretendieron aprovechar la oportunidad para prohibir constitucionalmente la extradición de colombianos y eso llevó al gobierno a retirar el proyecto de reforma. Era la época del narcoterrorismo promovido por los narcos agrupados bajo la etiqueta de “los extraditables”. El fracaso de la reforma alentó aún más el trabajo por la convocatoria de la ANC.

Lo que los jóvenes propusieron fue votar en las elecciones de marzo de 1990 para cuerpos colegiados y gobernaciones por la “séptima papeleta” –nombre con el cual terminó por identificarse el movimiento, en la cual se planteaba la convocatoria a una Asamblea Constitucional integrada por “las fuerzas políticas, sociales y regionales” para reformar la constitución y “fortalecer la democracia participativa.” El Presidente avaló el proceso y, mediante decreto de Estado de Sitio, ordenó a la Registraduría contabilizar las papeletas depositadas. Posteriormente la Corte Suprema reconoció la fuerza vinculante de la voluntad del constituyente primario expresada en la votación, lo que allanó el camino para que el presidente Gaviria convocara a la conformación de la ANC que derogó la centenaria Constitución

centralista, autoritaria y presidencialista que nos regía desde 1886 y promulgó la nueva, el 4 de julio de 1991.

La magnífica insurgencia ciudadana, bajo el liderazgo de los jóvenes, había triunfado: rompió los obstáculos de la institucionalidad existente y logró materializar la voluntad ciudadana en un estatuto constitucional modernizante, democrático, por supuesto no exento de limitaciones y contradicciones. Era el producto del hasta ahora primer proceso constituyente incluyente, en el que pudieron expresarse las voces de los excluidos de siempre: indios, negros, mujeres, jóvenes, iglesias diferentes a la Católica, movimientos políticos ajenos al bipartidismo, el más importante de los cuales fue el liderado por exguerrilleros del M19, al que se sumaron los voceros del EPL, MAQL y PRT que culminaban así

su transición a la vida política legal. Estado Social de Derecho de carácter multiétnico y pluricultural, democracia de participación, derechos humanos de todas las generaciones, limitaciones al presidencialismo representaron conquistas de viejas luchas, a la vez que punto de partida para el “nunca acabado” proceso de construcción de la democracia, como atinadamente expresara Norbert Lechner.

La ANC fue el monumento simbólico de la dejación efectiva de armas. Los ex guerrilleros honraron su compromiso de cambiar las armas por la palabra. La nueva Constitución fue, de hecho, la evidencia de que la vía del alzamiento en armas no tenía perspectiva alguna de lograr la soñada transformación de la sociedad. La fuerza de la caída de los ladrillos del Muro de Berlín arrasó, en los tiempos de la ANC, con el poder autoritario de la que fuera la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Atrás quedaba la ilusión del poder transformador de la sociedad basado en el poder de las armas y de sociedades más justas fundadas en regímenes autoritarios; hacia adelante se fortalecía el sueño transformador del poder ciudadano para construir sociedades incluyentes, equitativas, integralmente democráticas.

Los alcances y límites de la Constitución delimitaron la cancha del juego democrático. Los pactos que garantizaron la hegemonía bipartidista desaparecieron, el anclaje institucional que ligaba Estado y religión fue levantado.

En el nuevo contexto las clases dominantes se dividieron e iniciaron el trabajo por demoler los contenidos democráticos de la nueva institucionalidad. Mas de cuarenta reformas en 25 años así lo testimonian. Los cambios en la economía mundo, basada en la hegemonía del fundamentalismo del mercado, limitaron y neutralizaron la materialización del Estado Social de Derecho. La insurgencia ciudadana commocionó la conciencia colectiva, pero cambiarla exige más que la commoción. La profundización de la democracia, el Estado Social de Derecho, la plena vigencia de los derechos humanos, la superación de la exclusión política y social, la equidad de género son aún asignaturas pendientes aunque se han logrado avances significativos en esa dirección.

Para ese entonces la Revista FORO cumplía sus primeros cinco años de vida, con la edición 16. En su Editorial ratificó el compromiso por “transformar el viejo régimen

político antidemocrático materializado en la Constitución centralista y conservadora de 1886. Nos pronunciamos por la necesidad de la transformación y de la modernización democrática de la sociedad por medios políticos” y, afirmando la necesidad de mantenerse en la perspectiva de continuar contribuyendo a su construcción, planteamos que “Las publicaciones se vuelven importantes en Colombia después de muertas, cuando desaparecen. Nosotros, al contrario de las revistas ‘muy importantes’ que han muerto, queremos seguir viviendo”. Y siguió viviendo, y hoy llega a los treinta años con su edición extraordinaria 89-90 como homenaje a la insurgencia ciudadana de comienzos de los noventa que dio nacimiento a la nueva Constitución, a los pioneros procesos

de paz que abrieron el sendero por el que hoy transitan de las armas a la política las FARC-EP y el ELN. Treinta años en los que ha contribuido al debate teórico y político, aportado a la formación del pensamiento democrático y trabajado por hacer realidad los contenidos democratizadores de la Constitución.

Reconocimiento también del incesante trabajo por hacer de los principios democráticos fundamento de las relaciones y de las prácticas sociales. Si la triunfante insurgencia ciudadana contribuyó a “colocar en primer plano la discusión sobre la democracia –y, por esa vía, sobre la participación- como una salida esperanzadora que podría brindar un nuevo marco de acción política [no se pueden ignorar los desfases que implica la persistencia de] “valores individualistas, autoritarios, [que] se han impuesto poco a poco como guías de conducta de distintas capas de la población, eliminando de tajo la posibilidad de construir otros símbolos y formas alternativas de vida social”<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>Editorial, Revista Foro, No. 16, diciembre 1991, Bogotá, Colombia, p. 2

<sup>2</sup>Fabio E. Velásquez, “Una democracia participativa para Colombia”, Revista Foro, No. 16, diciembre 1991, Bogotá, Colombia, pp. 61 y 72

---

El impulso modernizador y democratizador de 1991 quedó atrapado en el nuevo y complejo contexto del cambio de milenio. Se impuso un modelo de desarrollo económico y social que ha acentuado la inequidad y fomentado la economía extractivista con un alto costo ambiental; la guerra se intensificó, escaló y degradó afectando cada vez más a la población civil y cubriendo la casi totalidad del territorio nacional; el narcotráfico penetró con sus secuelas de corrupción, violencia y mutación de valores éticos todos los intersticios de la sociedad; el paramilitarismo anegó en sangre, mediante el recurso al terror, gran parte de la geografía nacional; las fronteras entre legalidad e ilegalidad se volvieron cada vez más porosas y parte de la institucionalidad pública y privada se colocó al servicio del crimen; se produjeron reconfiguraciones de los poderes políticos locales y regionales con base en alianzas con organizaciones narco-paramilitares y se afectó el ejercicio de la política; el país se hundió en la más grave crisis de derechos humanos y humanitaria de su historia moderna. Para enfrentar esa situación se recurrió a una concepción de Estado que, en aras de “garantizar” la seguridad, recurrió a formas autoritarias de ejercicio del poder, aplicó la tesis del “todo vale en la guerra” para alcanzar el objetivo de frenar el avance de la subversión y logró que millones de ciudadanos interiorizaran la concepción según la cual la democracia solo puede funcionar bajo la tutela militar. Los triunfos militares que contuvieron el avance insurgente se constituyeron en el factor legitimador de esta concepción.

Los resultados del plebiscito expresan, de alguna manera, la turbulencia de esta época. Desnudan la debilidad de los sectores democráticos, la facilidad con la que se articula región y política, la frágil conciencia ciudadana sobre sus deberes con respecto a los asuntos públicos, en fin, los logros y las carencias de nuestra democracia. Los caminos hacia la paz y la democratización

de la sociedad están abiertos, nuestra tarea y compromiso irrenunciable es transitarlos. La movilización ciudadana que se ha expresado en las calles y plazas de las ciudades, la “Colombia profunda” que salió el pasado 12 de octubre y afirmó el compromiso de la paz con democracia de los campesinos, las comunidades afros e indígenas, es una demanda activa para que el nuevo pacto político que consolide los acuerdos de fin de la guerra e impulse la modernización y democratización de la sociedad sea incluyente y no se reduzca a un acuerdo entre elites.

Hoy, como hace veinticinco años, nuestra historia se encuentra en un punto de inflexión. Su dirección es aún incierta; que sea en la de paz con democracia depende en gran medida de lo que hagamos. FORO continuará aportando en esa dirección. Las páginas de nuestra Revista siguen abiertas y al servicio de la construcción democrática de la paz y de un nuevo orden social y político, tal y como lo declaramos en septiembre de 1986 en el editorial del primer

número: *“El papel de la teoría y del conocimiento y, obviamente, el papel de la intelectualidad en el proceso de transformación de nuestra sociedades, a nuestro modo de ver, fundamental. Una teoría expresada en un lenguaje accesible, aunque no por ello populista. Una teoría que plantea interrogantes, que*

*formule hipótesis explicativas, que critique y proponga alternativas. Una teoría que renueve el pensamiento democrático y que lo proyecte socialmente en el seno de las organizaciones populares, académicas, en una palabra, en la sociedad civil para ir construyendo un nuevo consenso social en busca de un orden social enteramente renovado, forjado con el esfuerzo y creatividad de las nuevas mayorías del país”*.

---

# 1991. UNA CONSTITUCION PARA LA PAZ

ANTONIO NAVARRO WOLFF

SENADOR DE LA REPÚBLICA

CO-PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

---

## **Un gran salto**

El voto decisivo en la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia en 1990, cuya providencia permitió que un decreto de Estado de Sitio convocara válidamente una Asamblea Constituyente, fue el del Magistrado Jaime Morón, quien votó a favor declarando que esa sería una Constituyente para la paz.

Recordemos que en aquellos tiempos el control de constitucionalidad de los actos del gobierno eran competencia de la Corte Suprema de Justicia, ya que no existía la Corte Constitucional; y que, con referencia a la posible convocatoria de una Asamblea Constituyente, mecanismo no incluido en la Carta de 1886 vigente en ese momento, se reunió la Sala Plena y decidió validarla por 13 votos contra 12.

El voto decisivo entonces declaró que apoyaba la propuesta del Presidente porque era la oportunidad de avanzar seriamente hacia la paz. Y así fue de dos maneras. Por una parte, consolidó el primer acuerdo de paz firmado en la historia de la América Latina contemporánea (y de la Colombia contemporánea, por lo tanto), entre el presidente Virgilio Barco y el M-19, representado por Carlos Pizarro y Antonio Navarro. Además, llevó al EPL, al PRT y al Quintín Lame, otros 3 grupos guerrilleros, a firmar acuerdos de paz en el año de 1991, con lo cual 4 de los 6 grupos guerrilleros existentes en la época se integraron a la vida civil.

Por otra, modernizó de una manera tan progresiva la institucionalidad colombiana que permitió que en ese marco institucional se firmara recientemente un acuerdo de paz con el quinto grupo armado que lo hace, las FARC, que, aunque insistió durante la negociación en la realización de una nueva Asamblea Constituyente, terminó aceptando la actual Carta Política con unas cuantas modificaciones. Y yo predigo que igual cosa pasará con el ELN.

Fue la del 91 entonces una Constituyente que escribió una Constitución para la paz.

Los cambios institucionales que produjeron esos 5 meses de trabajo en el primer semestre de 1991 son enormes. El recuadro adjunto señala los más importantes.

Han pasado muchas cosas en estos 25 años. Han sido aprobados 42 actos legislativos reformatorios de la Carta, unos buenos, otros regulares, otros malos y hasta algunos innecesarios. Pero creo que el espíritu del 91, para llamarlo así, prevalece.

## **¿Una nueva Constituyente?**

Hoy se está hablando de la necesidad de una nueva asamblea constituyente. Veamos el asunto. Como la memoria es frágil, vale recordar que la realización de la Asamblea de 1991 no se negoció con el M-19 y este movimiento eligió sus 19 delegados (el 27.2% de los miembros de la Asamblea, la votación porcentualmente más alta de la historia de la izquierda en la historia de Colombia), en condiciones de total igualdad con todos los otros participantes.

### CAMBIOS INSTITUCIONALES INTRODUCIDOS POR LA NUEVA CONSTITUCIÓN

Se cambió la residencia de la soberanía, de la Nación al Pueblo.

Se definió a Colombia como un Estado Social de Derecho, con una detallada Carta de Derechos y mecanismos para su defensa y aplicación, siendo la tutela la más importante.

Se creó la Corte Constitucional para la defensa de su aplicación e interpretación.

Se acabó con la vigencia casi permanente del Estado de Sitio, que había sido lo anormalidad normal desde 1948.

Se dio autonomía a la rama judicial del Poder Público y se puso fin a la fragilidad del sistema inquisitivo con jueces atropellados por los mafiosos y delincuentes, así como se creó la Fiscalía General de la Nación.

Se consolidó la descentralización, estableciendo la elección de Gobernadores, transformando en Gobernaciones a las Intendencia y Comisarías de la época y se decidió la transferencia creciente de recursos a las entidades territoriales de manera automática, dando prioridad a la inversión de ellas en educación y salud.

Se le dio mayoría de edad y un tratamiento de discriminación positiva a los indígenas, casi 500 años después de la llegada de Colón a las Américas. También se estableció un régimen especial para los afrocolombianos.

Se puso fin definitivo al bipartidismo cerrado y cerrero que imperaba desde 1850.

Se prohibió la reelección presidencial.

Se le quitó al Presidente la potestad de imprimir papel moneda, al dar autonomía al Banco de la República, preservando al país de los riesgos de las hiperinflaciones.

Se definió un amplio catálogo de mecanismos de protección al medio ambiente, adelantándonos a los desarrollos de los últimos años.

Se definieron procedimientos de democracia participativa, infortunadamente poco usados hasta ahora.

Se estableció un Estado donde existieran garantías para todos los grupos religiosos.

En fin, se modernizó de manera muy importante nuestro cuerpo institucional. Dimos un largo salto adelante.

La Asamblea facilitó, eso sí, la negociación del Gobierno Nacional que permitió el desarme del EPL, el PRT y el Quintín Lame, grupos que recibieron curules adicionales a los 70 de elección popular, sin ser elegidos. En el ambiente que se generó, en 1994 se incorporó también a la vida civil un sector del ELN, la llamada Corriente de Renovación Socialista. Quedaron en armas la mayoría del ELN y las FARC, con quienes no se consiguió un acuerdo en esa época.



Las condiciones de 1991 no son repetibles en nuestros días. La de esa época fue una “constituyente originaria”, nacida de una decisión autónoma del constituyente primario. Hoy existe en nuestra Carta la posibilidad de convocar una Asamblea Constituyente con un procedimiento reglado para su conformación y un temario definido por la ley que la convoque. Es otra cosa.

La pregunta de muchos hoy es si es necesaria la convocatoria de una Asamblea Constituyente en el marco de lo establecido en la normatividad vigente. Esa es una discusión que tendrá mucha importancia en los años venideros. Tengo claro que, de realizarse, debería ser una Constituyente de temario limitado, para asuntos como la reforma de la justicia o de la política, no para hacer una nueva Constitución.

Y debe ser elegida en un momento en que la opinión se ponga de nuevo a favor del avance democrático del país. Elegir ahora, por voto popular en circunscripción nacional, una nueva Asamblea Constituyente, sería asistir a la victoria de la mermelada, del clientelismo, de la compra de votos. Y una asamblea así elegida sería una reversa para los avances logrados en el 91.

El país avanza a saltos con retrocesos en su democratización. Los acuerdos de paz son momentos de salto adelante. Consolidemos el actual y sepamos que, aunque no se vea claramente a primera vista, estamos en una etapa que comenzó en 1990 y 1991.

Por eso no tengo duda alguna al afirmar: la del 91 fue y sigue siendo una Constitución de paz y para la paz.

---

# *DE LA CONSTITUCIÓN DEL 91 A LA PAZ: 25 AÑOS ENTRE EL CLIENTELISMO Y LA OPINIÓN INDEPENDIENTE*

RICARDO GARCÍA DUARTE

ABOGADO Y POLITÓLOGO

EX RECTOR UNIVERSITARIO<sup>1</sup>

---

**E**n cierto sentido, la Constitución del 91 representó hace veinticinco años un punto de inflexión en el formato bipartidista del régimen político; un giro en la naturaleza del sistema de partidos, el cual se flexibilizó dando paso a una mayor libertad de opciones para la competencia por el poder. Bajo otra perspectiva, no fue más que un episodio, sin mayor influencia en las tendencias profundas que marcan las formas, culturalmente patrimoniales, con las que muchos ciudadanos acceden al mundo de la representación política.

## **La Asamblea Constituyente, los partidos y sus equilibrios**

Dicho de otro modo, la Asamblea Constituyente reunida en aquel entonces cursó acta de defunción al asfixiante bipartidismo para darle aire a la limitada democracia a la colombiana, pero no pudo hacer lo propio con las lógicas clientelistas de la política, aunque lo intentara en algunos aspectos que restringían la libertad del votante, una modesta operación de profilaxis electoral que, con todo, desencadenó corrientes favorables a la independencia del votante y al debilitamiento de las lealtades primarias.

La composición de dicha Asamblea ofrecía a la vista un mosaico en el que figuraba una variedad de fuerzas, cuyos equilibrios no guardaban relación con el peso sobredimensionado que siempre tuvieron los dos partidos tradicionales. Repentinamente, la fotografía había cambiado en cuanto a la suma de sus componentes. Un 60% del total de delegados había quedado distribuido entre cuatro bancadas, cada una de ellas con la energía para influir, pero no para imponer una mayoría. Razón por la cual todos los constituyentes terminaron por conformarse a la línea de un esfuerzo ejemplar por construir consensos.

En cierta manera el terreno abierto por la atmósfera cultural de la nueva Constitución abrigaría diversas tendencias, a saber: de una parte, la persistencia de los partidos tradicionales, con sus vicios y virtudes, y con sus identidades impermeabilizadas al cambio, aunque en ese momento ya sometidos a la presión de sus propias facciones, más adelante oficializadas, dada la libertad de partidos. Parecía como si en materia de filiaciones políticas también se hubiese abierto la libertad de cultos, con el consiguiente florecimiento de sectas y de iglesias.

De otra parte, sobrevendría la fluidez de franjas independientes de ciudadanos con cuya existencia se empezó a corresponder la aparición inestable de movimientos, coaliciones regionales o partidos, muchos de ellos con una duración no superior a dos períodos electorales.

## **Las flaquezas del bipartidismo y las promesas inciertas del multipartidismo**

Contra el cerrojo del bipartidismo, impuesto por el Frente Nacional y prolongado a su manera después de 1978, conspiraban tres líneas de acontecimientos. En primer término, lo hacían las divisiones internas de cada partido,

<sup>1</sup>Información, datos e ilustraciones: Johan Antolínez, politólogo. El autor también agradece la colaboración de Angie Sánchez.

---

un faccionalismo casi enfermizo que, ligado a las ambiciones de los liderazgos y a la estructuración de familias y alianzas de caciques, llevaba las cosas a una coexistencia mal avenida de pequeños partidos parentales dentro de cada una de las grandes formaciones.

En segundo término, el surgimiento de terceras fuerzas, las que, aunque atacadas por el virus de la fugacidad, no dejaban de disputarle la representación a los partidos tradicionales. Y, en tercer término, la “lenta e imperceptible” pérdida de identificación partidista, como si el magnetismo que envolvían los sentimientos de pertenencia se desvanecieran con el correr de la historia. La erosión del bipartidismo y su inestabilidad, puestas ambas de manifiesto durante los años 80 del siglo pasado, fue el contexto que enfrentó la Constituyente procediendo a no forzar más la supervivencia de un formato bipartidista ya en crisis. Procedió a la liberar la creación de partidos, una medida que trajo como consecuencia la multiplicación de opciones, fenómeno refrescante pero que más tarde experimentó derivas extremas hacia la fragmentación. Una fragmentación que se hizo palpable en las elecciones de 2002 cuando explotó una pequeña muchedumbre de partidos, algunos de ellos verdaderas fami-empresas políticas.

Al final de cuentas, la fragmentación multipartidista sirvió para que las rivalidades del liderazgo entre las élites partidistas se tramitaran, ya no necesariamente al interior de las grandes colectividades, sino mediante la fundación de partidos autónomos en correspondencia con la diversificación de los liderazgos. También por choque de intereses por matices ideológicos o por la disputa en torno a hegemonías electorales de carácter regional. Así mismo, tal fragmentación fue útil para que surgiera un paisaje político en el que algunas minorías, ya se tratase de la izquierda o de los independientes o ya se tratase por otro lado de segmentos de identidad social y cultural como los afros, los indígenas o las iglesias, ganaran todos ellos una expresión propia, sin la obligación de mimetizarse en los grandes partidos.

Con el eclipse de un bipartidismo más que centenario se multiplicaban ciertamente las representaciones autónomas de intereses, de matices ideológicos e identitarios, o de liderazgos *patronales*, pero no aumentaba la participación en un sistema, por lo demás estructuralmente abstencionista. Como tampoco disminuían sensiblemente las formas clientelistas bajo las que se ha fabricado el mundo de esas representaciones, eso sí ahora más diversificadas.

### **El clientelismo mutante**

Si la Constitución del 91 y las leyes que le siguieron le dieron salida a la crisis del bipartidismo, dando paso a la libertad de partidos y movimientos, no atacó con severidad el otro fundamento nocivo del sistema de la representación política. No acosó al clientelismo y, si lo acosó, no lo hizo con la suficiente determinación. En efecto, el bipartidismo y el clientelismo se habían convertido desde 1958 en los ingredientes principales de la representación política.

La alianza estrecha entre los partidos liberal y conservador llevaba al “*bipolio*” total del universo de la representación y de la competencia política. En su interior el clientelismo aseguraba la reproducción de ese control bicolor y llenaba el déficit que pudiese quedar por los vacíos en las lealtades políticas. Lo llenaba mediante un catálogo inverosímil de prácticas bajo las que se entregaba el voto de los electores disciplinados en clientelas a cambio de favores sociales prodigados por el cacique político, el cual se convertía en mediador eficaz ante la administración pública para capturar los recursos del Estado e irrigarlos por puñados hacia los individuos o hacia las comunidades enganchadas al tráiler de su influencia.

Ciertamente, la Constituyente no ignoró el problema con el que arrastraba esa tara del clientelismo, un mal endémico en el ejercicio de la política en Colombia. Solo que las determinaciones que asumió en ese campo fueron muy limitadas y finalmente tuvieron un alcance más bien simbólico.

Los constituyentes del 91 eliminaron los ya por entonces muy desprestigiados “auxilios parlamentarios”, la más descarada y corrupta apropiación de los recursos públicos con los que se alimentaban las clientelas particulares.

---

Pero las fuentes de recursos públicos, aprovechables y canalizables por los jefes regionales, no han hecho más que multiplicarse desde entonces reapareciendo en modalidades diversas como la “mermelada” de siempre, bajo distintos colores, texturas y sabores.

Unas modalidades, bajo las que toman curso las transferencias desde la administración central hasta el mundo local, de modo que el político las captura o las asocia a su gestión de intermediación ante el Estado. Con ello asegura la fidelidad electoral de los ciudadanos, beneficiados por tales recursos. La obligación del Estado es transvasada como una dádiva desinteresada del cacique, personaje este que por las artes del sortilegio las transforma en el producto de sus desvelos, en el fruto de su consagración al interés de las comunidades.

En consecuencia, si antes de la Constitución del 91, la representación incluía la combinación de bipartidismo y clientelismo, después el nudo de la representación se ha construido mediante la superposición del multipartidismo y de ese mismo clientelismo, vicio este muy emblemático que ha sabido mutar bajo distintas variantes, como la eterna captura de los recursos del Estado.

### **Las “empresas políticas” y los enjambres electorales**

En todo caso, los vientos que llegaron con las garantías para la creación de partidos no trajeron la disminución del clientelismo y de las prácticas de corrupción a él asociadas. Tampoco las disminuyó sensiblemente la supresión de los auxilios parlamentarios. Al contrario, la fragmentación multipartidista se abrió paso de la mano de una difusión multiplicada de las estructuras clientelistas, ahora menos controladas por las jefaturas naturales de los grandes partidos o por lo que alguna vez fuera denominado como el perverso, aunque funcional, bolígrafo, mano poderosa en la confección de las listas electorales. De hecho, las cosas tomaron el curso de una mayor fragmentación y satelización de la política tradicional, pero sin centros de referencia muy fuertes y superiores como en el pasado. Digamos que el clientelismo, y con él la corrupción, lejos de disminuir con el colapso del bipartidismo se volvió más autónomo, materializándose en pequeños astros con órbitas propias y cada vez más lejanos de un centro absorbente.

La facilidad para los nuevos partidos, que en principio traía mayor libertad para la asociación política, se sumaba después de 1991 al sistema de escrutinio proporcional, vigente en el país para favorecer a las minorías, con lo que la fragmentación partidista ganó mayores posibilidades, algo que quedó patentado en la ya señalada atomización de partidos diez años después de aprobada la Constitución. O también en la multiplicación “bíblica” de listas para todos los gustos y disgustos.

**Cuadro 1. Número de Listas Inscritas por Elección y partidos significativos por curules\*.**

Elección Congreso	1991		1992	
	Listas Inscritas	Partidos representativos	Listas Inscritas	Partidos representativos
<b>Total</b>	630	5	1283	10

\*Con al menos dos miembros en el Senado de la República.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Registraduría Nacional del Estado Civil (<http://www.registraduria.gov.co/>).

Simultáneamente, las prácticas clientelistas se difundieron con mayor velocidad, asociadas a la habilidad de los políticos tradicionales para capturar los recursos públicos o para vincular su nombre a la circulación de estos o, en todo caso, para intermediar en la obtención de los mismos. Una “gestión” que han hecho ante las oficinas públicas a fin de reorientar las cuotas de asignación para alimentar los campos privilegiados “*de caza electoral*”. De esa manera, cada hombre político (parlamentario, diputado o concejal) terminaba encabezando un conglomerado más o menos organizado de lugartenientes (*brokers*) y de electores. Así, el mundillo político se fue estructurando en una multitud de “empresas electorales”, muchas veces tan estrechamente solidarias en su interior que la red de dominación y de control se podía confundir con los lazos familiares. Incluida, es cierto, una línea de descendencia

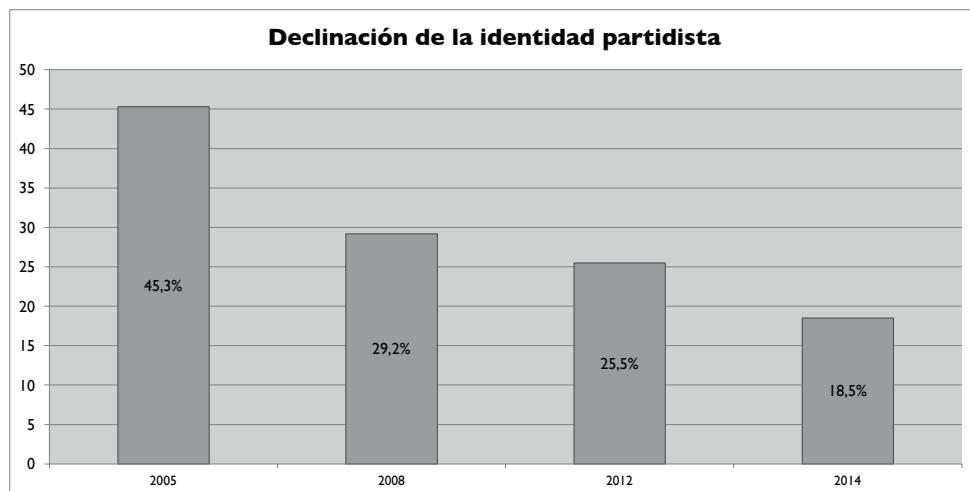


cuyos genes clientelistas fluían a través de los hijos, esposas o sobrinos del “cacique” o del jefe político. De hecho, los lazos familiares servían a una mayor seguridad en el control de la red política.

Vino a coincidir la mayor libertad de asociación política con una más grande autonomía de los grupos partidistas basados en estructuras intensamente clientelistas. Confundidos dichos fenómenos, se tradujeron en empresas electorales con mayor capacidad de presión frente a un jefe de talla nacional, el cual se veía obligado a buscarlas y a transar con ellas para un mayor empuje a sus aspiraciones. Se ha tratado desde luego de un transaccionismo en el que participan fuerzas con un peso asimétrico que favorece a los jefes presidenciables, pero en el que cada pequeño cacique hace valer la amenaza de su deserción.

La política después de la Constitución del 91 coincidió con una época de crisis en las identidades partidistas. En los últimos 25 años, los sondeos no se han cansado de mostrar cómo más del 60% de los ciudadanos ha dejado ya de reconocerse en la matrícula de cualquiera de los partidos presentes en la liza electoral, lo cual puede verse en esa descolgada de montaña rusa, trazada por la curva descendente, señalada por las estadísticas en el abandono de las identidades.

**Gráfico 1. Identificación de los colombianos con algún partido político.**



Fuente: Elaboración propia a partir de información recopilada por el Barómetro de las Américas (<http://www.vanderbilt.edu/latpop-espanol/acerca-americasbarometer.php>)

---

Así que, volatilizadas las identidades, las clientelas se difundieron de un modo inversamente proporcional. Si antes el bipartidismo aseguraba las fidelidades del elector sumando identidades y clientelización, ahora el multipartidismo aseguraba la adhesión, más con el utilitarismo ofrecido por la red que con la pasión de la identidad, un fuego que se apagaba. Los partidos se constituyeron básicamente en conglomerados de empresas electorales, coronados por la jefatura de una figura nacional que gozaba de respaldo en la opinión; o por un barón electoral, el cual pasaba a ser el jefe de un partido pequeño, tal como fueron los casos de *Alas Equipo*, *Colombia Unida*, *Colombia Democrática* o más recientemente *Opción Ciudadana*.

Entonces, las empresas electorales, llámese la de Álvaro García o la de Zuccardi, o la de los Guerra Tulena -en general, todo el universo del llamado *ñoñismo*- se satelizaban en torno a un cacique mayor o a una figura de influencia en el Estado. De este modo, el mundo de la representación política terminó vertebrado a la manera de un cosmos agregado de constelaciones clientelares. Unas constelaciones, desde las cuales surgían los nuevos partidos o se mantenían los más tradicionales. El caso es que, en lo que concierne a la representación tradicional, amiga del *statu-quo*, lo que se ha presentado es una suma confederada e indoctrinaria de empresas electorales, cuyo producto constituye un partido sin que importe si la etiqueta de este es nueva o vieja.

En la constitución de la representación ha contado mucho la habilidad de cada personaje político para capturar y encausar los recursos públicos. Es en ese lugar de la intermediación en donde se definen en buena medida las hegemonías regionales y la “renovación” del personal político. Así mismo, en la conformación de partidos ha contado mucho la eficacia y la acumulación de recursos de élite para congregar esas empresas electorales, a las que el presidenciable o el barón electoral les ofrece mayores posibilidades de ejercer su intermediación por su cercanía con el poder central.

En tal sentido, el intercambio de favores entre la empresa electoral, obrando como intermediaria, y las jefaturas partidistas que controlan la administración del Estado pasó a definir la eficacia en la representación de los partidos, que es lo mismo que algunos llaman, simplificadora pero muy gráficamente, el peso y la eficacia de la “*mermelada*”.

### **El clientelismo, la parapolítica y la “gran degeneración”**

Gravitando con un peso propio, aunque arracimadas en los partidos, muchas de las empresas pudieron en su momento deslizarse hacia las alianzas con el crimen, con lo cual dieron lugar a la *parapolítica*, una verdadera asociación para delinuir entre caciques políticos y paramilitares. Así, los recursos violentos del paramilitarismo, a los que se sumaban los recursos financieros del narcotráfico, envenenaron la representación parlamentaria bajo una de las formas más envilecidas del proceso democrático.

Con la parapolítica se mezclaban el control clientelista de los votantes, el recurso de la fuerza, la captura de los recursos públicos en las regiones y la irrigación de los dineros del narcotráfico. La violencia criminal y los dineros calientes ejercían su influencia en la representación política dentro de los marcos de las empresas clientelistas y bajo las formas más degradadas de la política. De ese modo irrumpió una *narco-democracia* que se extendió perversamente, junto con el paramilitarismo, entre 1992 y 2006, siempre en los marcos de una Constitución que, por otra parte, era generosa en la ampliación de la democracia participativa y de los derechos humanos. Toda una Constitución progresista bajo cuyos marcos sin embargo podía difundirse la peor democracia criminal.

En un estudio colectivo sobre las incidencias de este fenómeno, se decía por parte de León Valencia uno de sus coordinadores: “en una gran ola de expansión, los paramilitares ganaron varias guerras y en ese proceso lograron modificar sustancialmente el mapa político en 12 departamentos, transformar parcialmente el de otros, establecer una gran bancada parlamentaria, influir en las elecciones presidenciales, capturar el poder local en diversas regiones del país y entrar en un proceso de negociación con el Estado” (Valencia:2007, p. 14).

Ahora bien, para que no cupieran dudas sobre el alcance del fenómeno, el prologuista agregaba: “los analistas políticos y los medios de comunicación, a primer golpe de vista el lunes después de las elecciones parlamentarias

---

de marzo de 2006, proclamaron la disminución sensible de la influencia de los paramilitares en la política. No fue así. Una comparación juiciosa entre lo ocurrido en el 2002 y lo ocurrido en el 2006 nos ha permitido concluir que solo hubo algunas variaciones que, en vez de atenuar el fenómeno, lo profundizaron. Habíamos documentado la elección de 26 senadores en zonas de influencia paramilitar en el 2002 que representaron 1.741.947 votos. En el 2006 estos partidos distribuyeron mejor y más racionalmente la votación, con la cual lograron 7 senadores más con unos resultados no muy diferentes a los de 2002" (Ibid., p. 27).

### **Tendencias contradictorias y modernizantes**

El eclipse de las identidades partidistas, junto con la ola de reformas que trajo consigo la Constitución en los mecanismos electorales, implicaron no solo la mayor autonomía de las empresas clientelistas. También fueron factores que entrañaron contradicción y venturosamente otras tendencias políticas de corte modernizante, las cuales empezaron a mostrarse más proclives a la independencia de los ciudadanos a la hora de consignar su voto.

Durante 150 años de bipartidismo, cada vez que hubo elecciones el voto de los ciudadanos o de sus delegados estuvo determinado en alto grado por la matrícula a un partido político, aunque el fenómeno incluyera algunas líneas de desviación, dadas las disidencias o los faccionalismos, los cuales podrían llevar a la traición o al llamado "*lentejismo*" cuandoquiera que se diese rienda suelta a las apetencias burocráticas ofrecidas por el partido de signo contrario, instalado en el poder.

Con todo, en el campo de los comportamientos la orientación del voto respondía densamente al factor definido por la pertenencia al partido respectivo. Las actitudes e inclinaciones expresaban un elevado componente de fidelización a la marca partidista. Dicho en términos sencillos, el que se identificaba como liberal votaba por los candidatos de este partido, algo que sucedía de igual manera entre los conservadores. Todo ello en medio de una manifestación de conductas en la que los otros puntos de referencia para formar la actitud, tales como las calidades del candidato o del programa, eran disipados por el factor intenso de la lealtad y de la disciplina partidista.

Ahora bien, no podemos olvidar el hecho de que el Frente Nacional y su prolongación, aunque elevaron el bipartidismo a la categoría de condición obligatoria, configuraron un régimen que acostumbró a los ciudadanos a practicar también la "deslealtad" respecto de su propio partido, pues era a lo que obligaba la alternancia forzada entre liberales y conservadores. No era entonces sorprendente el hecho de que esta "traición", inducida institucionalmente, se constituyera en un principio de ruptura cultural con las lealtades, bien abroqueladas desde los tiempos del sectorismo.

Por otra parte, tres mutaciones de orden económico y cultural implicaron la conformación de franjas sociales menos dispuestas a la fe en unos partidos, sumidos, por otra parte, en el desgaste del poder, en el clientelismo, y que además comenzaban a revelarse como entidades incapaces de dar respuesta satisfactoria a los nuevos retos del país. Fueron esas mutaciones las siguientes: el crecimiento rápido de las ciudades, la ampliación de la cobertura educativa y el ascenso de las clases medias; aunque débil este último, no por ello menos significativo en una época en la que era sostenido el crecimiento del producto interno bruto (PIB).

La elevación de los indicadores sociales, focalizada en la movilidad parcial de algunas clases medias, tomó expresión en la existencia de franjas de profesionales y categorías laborales de ingresos medios que terminaron siendo la base de los nuevos fenómenos de independencia política y de debilitamiento en las identidades partidistas. Ya en 1994, en un sesudo análisis sobre el voto cívico e independiente Oscar Delgado y Miguel E. Cárdenas destacaban el nuevo peso conseguido por estos tipos de voto, así como su incidencia en la elección de alcaldes, no identificados con algún partido convencional (Delgado y Cárdenas:1994). Por otra parte, traían a cuenta lo señalado por un estudio realizado en la Universidad de los Andes, a partir de encuestas, en el que los autores constataban "los altos porcentajes de participación promedio del votante independiente, en comparación con los demás tipos. (Un)... hallazgo (que sugería) un cambio significativo en la orientación electoral de la ciudadanía colombiana, que



podría explicarse como efecto de los procesos de urbanización y modernización del país y como resultado de la descomposición del sufragio tradicional" (Kauf y Mojica: 1994).

El propio autor del presente artículo reflexivo sobre los últimos 25 años analizaba ese mismo año de 1994 la división que comenzaba a ser relevante entre el voto de las clientelas y el voto de opinión (García: 1994). Con las reformas en los mecanismos del voto, subsiguientes a la Constitución del 91, tales franjas independientes se liberaron aún más con la estructuración de sus inclinaciones electorales sin condicionarse estrechamente a las adscripciones partidistas o, digamos, a la identidad primaria de partido. El tarjetón y el distanciamiento físico de los "pregoneros" con respecto al votante en el momento de acercarse a la urna fueron medidas que ofrecían mayor libertad de acción a los electores, antes cercanamente constreñidos por los activistas de cada partido tradicional.

Este efecto de liberación desde mediados de los 90 del siglo pasado pudo propiciar la formación de segmentos de opinión no adscritos a la fidelidad de partido alguno en el momento de consignar el voto, y más bien sensibles en sus actitudes y comportamientos a los criterios de coyuntura, como han de ser el perfil del candidato, su discurso y su programa. No sería raro el hecho de que en la nueva situación, de los 15 millones de votantes unos 5 millones hayan pasado a ser votantes de *opinión*, permeados por una cierta actitud de independencia no matriculada con la identidad respecto de un partido o con la inscripción en empresas electorales, que se apoyan en el intercambio de favores.

### **Franjas independientes y de opinión**

Se ha tratado de un universo que, tensionando el arco, podría alcanzar los 6 millones; y que desde luego incluye segmentos que miran más hacia las opciones del *establishment*, aunque también los otros más inclinados al cambio. Estos últimos segmentos podrían representar un volumen de dos millones de electores o -por qué no- de dos y medio millones de electores. Mientras tanto las franjas independientes con inclinaciones al centro-derecha, esas que son empujadas por la inercia del sistema establecido, podrían representar un caudal de tres millones o un poco más.

El caudal hacia el centro-izquierda fue aquel que le dio dos millones seiscientos mil votos a Carlos Gaviria, cuando tradicionalmente la izquierda pura podría llegar apenas a los ochocientos mil votos. Por otra parte, un candidato independiente movido más hacia el centro, como Antanas Mockus, en 2010 despertó esa movilización que en las urnas alcanzó los tres millones seiscientos mil sufragios.

---

En cambio, tanto en 2002 como en 2006, en un efecto de gravitación desde el centro hacia la derecha con Uribe Vélez, los independientes más inclinados al statu-quo, pudieron contribuir con unos tres millones de votos a la emergencia de esta figura, lanzada como una candidatura con un carácter de disidencia liberal. Erigiéndose en una suerte de *Orlando el Furioso criollo* y enfilando baterías contra las FARC luego del fracaso de El Caguán, Uribe Vélez supo, ya en el poder, granjearse la simpatía de esas franjas de opinión, al tiempo que atrajo fácilmente a los partidos del establishment, con asiento en el Congreso. Con gran parte de la opinión a su favor, con el poder gubernamental bajo su control, y con la clase política en sus manos, Uribe Vélez indujo al poder legislativo a aprobar una reforma a la Constitución, en la que se consagraba la reelección presidencial, de la cual por cierto se beneficiaría él mismo. Y podría haber conseguido una segunda reelección en 2010 si la Corte Constitucional no se le hubiera atravesado en tales pretensiones, las que de haberse concretado habrían contribuido a acentuar los rasgos autoritarios y personalistas del presidencialismo colombiano.

Posteriormente, Santos y su coalición impulsaron y aprobaron otra reforma constitucional en la dirección inversa, es decir, en la de eliminar aquella institución. Una institución que, al parecer, abría el terreno para todas las tentaciones de perpetuación en el poder a manos de algún gobernante con ascendencia en la opinión y con el lógico control sobre la “clase política”.

### **La reelección y sus implicaciones**

El hecho que quedó en evidencia con la reelección fue el de una perturbación en las reglas del juego que rigen los recambios en el seno de las propias élites, dentro de las cuales se tramitan las aspiraciones presidenciales, los liderazgos partidistas y las alianzas entre las empresas que conforman la clase política y los dirigentes nacionales. La realidad es que la perpetuación de un presidente traía por fuerza el sometimiento de la clase política y del personal parlamentario, lo cual frenaba el impulso de los otros liderazgos de relevo, cuyas posibilidades de alianza con bloques significativos de esa clase política quedarían seriamente reducidas. Así, la reelección, además de entrañar mayores poderes para el presidente, significaba sobre todo un bloqueo en la normal fluidez de las alianzas en las que participan el universo de las empresas electorales y los liderazgos que buscan la alternación en el poder.

Fue para evitar la concentración de poder por lo que la Corte Constitucional prohibió la segunda reelección consecutiva. Pero fue sobre todo para eliminar los factores de perturbación y de disfuncionalidad en los relevos y las alianzas en el seno de la clase política por lo que el Congreso eliminó del todo esa institución. En otras palabras, la “clase política” no pudo con la reelección por las tentaciones del caudillismo y por los bloqueos que este podría provocar en esa especie de carrusel en el que se van turnando las aspiraciones presidenciales y los entronques de estas con las empresas electorales.

### **El fin de la reelección**

Con esa especie de decreto de *interdictum* que la Corte Constitucional opuso a las desmedidas pretensiones de Álvaro Uribe Vélez, quien deseaba un tercer mandato consecutivo, fueron modificados los términos del juego en la representación política, en los liderazgos, en el comportamiento de los partidos y en los reflejos con los que reacciona la constelación de empresas que le da vida a estos últimos. Impedido como quedó para bregar por una tercera elección, Uribe tuvo que ceder la posta, como si de una prueba deportiva de relevos se tratara, a uno de sus ministros, subalterno claro está, pero dueño de su propia agenda y de los recursos que le proporcionaban sus raíces y sus nexos con las élites sociales del país.

Cuando Juan Manuel Santos, el subalterno con agenda propia, llegó a la presidencia ese universo de la representación política --los partidos, las empresas, el personal parlamentario-- experimentó un viraje en las fidelidades y en las alianzas. A las órdenes de un dispositivo misterioso, se orientó en masa hacia el nuevo “dueño del balón”. O, mejor, hacia el propietario de los recursos políticos, financieros e institucionales del poder. Gran

parte de la clase política, uribista hasta la víspera se volvió entusiastamente santista. Y quienes ya antes habían roto con Uribe se convirtieron en los aliados del nuevo presidente.

De sus tres grandes recursos, Uribe perdía no solo el control sobre al gobierno sino además el manejo de la clase política, la cual sin vacilación se inclinaba por Santos ante el horizonte probable de 8 años de santismo, como en efecto vino a suceder. Fue una voltereta de pragmatismo que tuvo que haber dejado perplejo a Uribe y que luego lo irritó profundamente, huérfano ya de las huestes parlamentarias.

Con la mitad de la opinión, pero sin la representación política -eso sí, con una marca de identidad reconocible- el expresidente Uribe quedó en la situación de tener que formar su propio partido, para cuya consolidación debía afianzar los trazos de un discurso y de una identidad que se acomodaran creíblemente a aquello que en el pasado le había dado resultado, el combate a las FARC. Solo que, huérfano del poder, no podía ejecutar actos de guerra, por lo que tenía que endurecer el discurso contra el “*terrorismo*” y definir más su figura de “halcón” contra el presidente Santos.

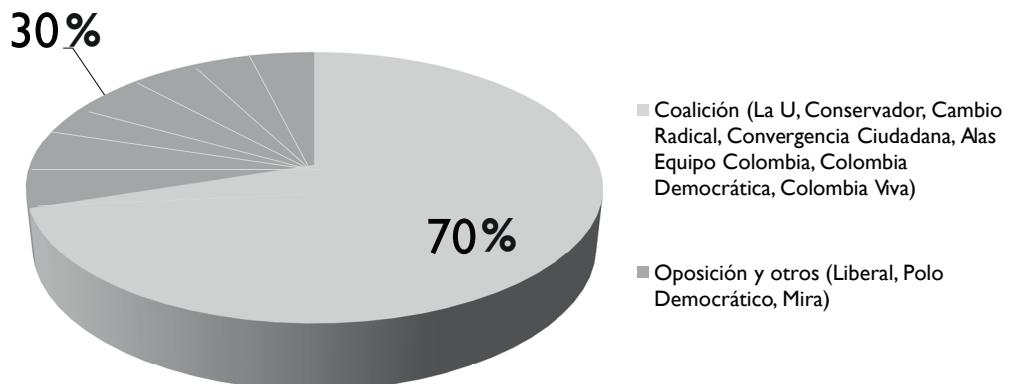
### **Remezones en la representación política**

Así las cosas, los cambios constitucionales en lo que concierne a la reelección –sus vaivenes, mejor- trajeron ciertas alteraciones en la representación política, sobre todo en el cuadro que ofrecen los comportamientos en el interior de esa misma representación. Con su implantación, bajo los auspicios de Uribe, surgieron las expectativas políticas de ocho o más años de un mismo gobierno. Si, al tiempo, el sistema de partidos estaba en una fase de transición inestable con el surgimiento de nuevos partidos, además propiciados desde el poder, y en cambio se mantenía las empresas electorales, entonces tenía que surgir la tendencia de las constelaciones clientelares para acercarse al poder, algo que impulsaría a los partidos a asociarse con el presidente de turno. El resultado no podía ser otro que el impulso a las grandes coaliciones alrededor de un gobierno con amplios y duraderos poderes.

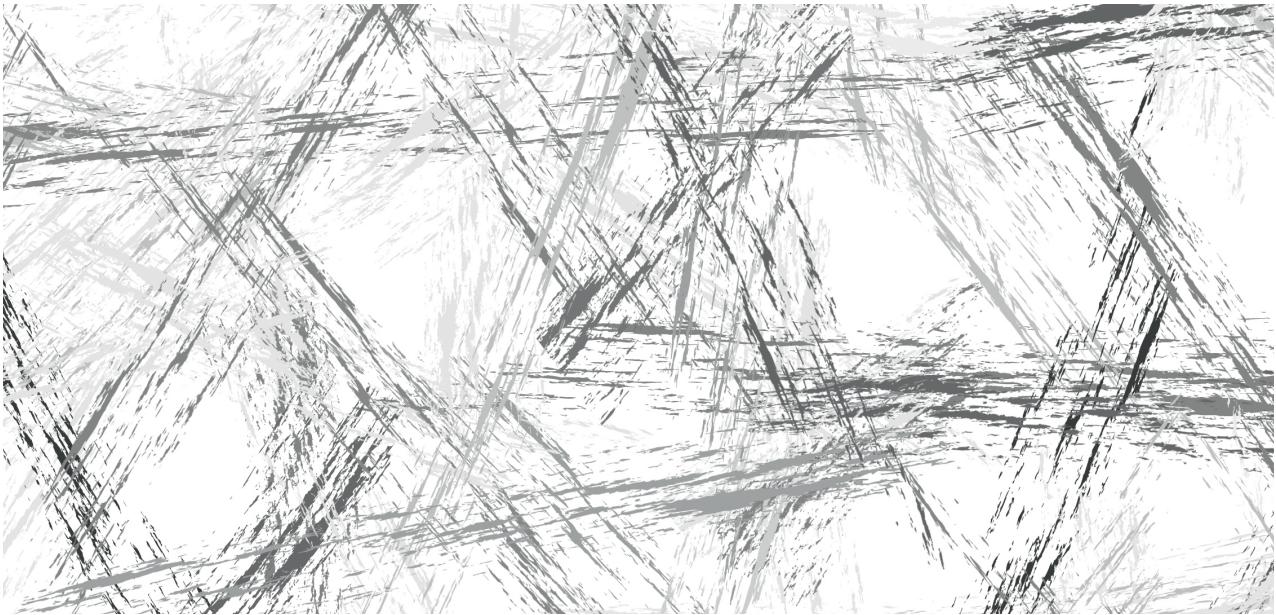
En ese orden de ideas, si la Constitución provocaba la sustitución del bipartidismo por el multipartidismo, la reforma Constitucional reelecciónista convertía este multipartidismo en un sistema de “coaliciones hegemónicas”. O sea, un sistema en el que el juego de la competencia en función de la representación política se traducía en coaliciones de gobierno que alcanzaban hasta el 70 o 75% de poder en la representación parlamentaria por parte del Gobierno frente a un magro ocho o diez por ciento de la oposición de carácter alternativo.

**Gráfico 2. Coaliciones partidistas y oposición al gobierno elecciones 2006 – 2010 Senado**

**Elecciones Senado 2006 - 2010.  
Gobierno de Uribe**

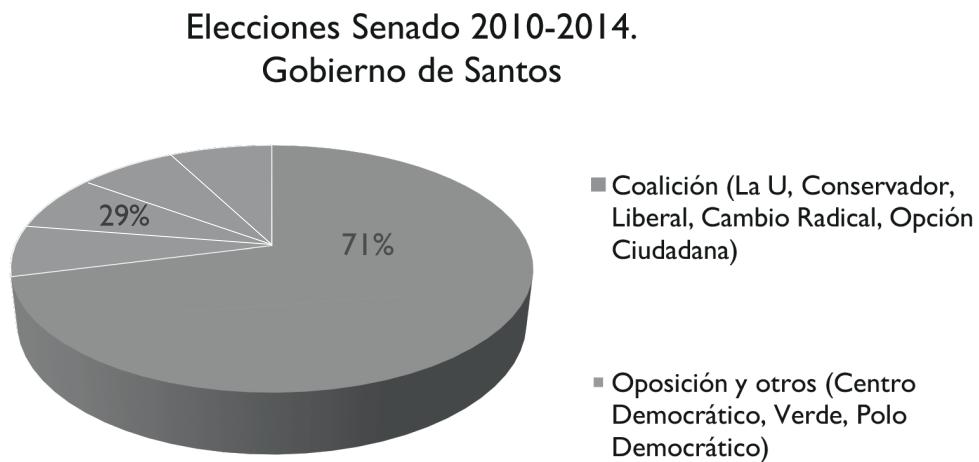


Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Registraduría Nacional del Estado Civil (<http://www.registraduria.gov.co/>)



Por otra parte, la prohibición de la segunda reelección, al traer un cambio de lealtades en la clase política, orientada hacia el nuevo poder santista, provocó una fuerte escisión en el bloque dominante de las élites, al “salirse” el expresidente Uribe, abandonado ya por el personal parlamentario de la coalición gobernante, pero aun con el recurso en sus manos de la opinión, base para lanzar el “Centro Democrático”, su nuevo partido.

**Gráfico 3. Coaliciones partidistas y oposición al gobierno elecciones 2010 – 2014 Senado**



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Registraduría Nacional del Estado Civil (<http://www.registraduria.gov.co/>)

Con la eliminación final de la reelección las aguas han recuperado un cierto cauce normal en los movimientos de la representación tradicional: las empresas electorales de carácter clientelista se han consolidado como un factor de peso en el orden político; la pluralidad de partidos se agrupa después de elecciones en una coalición ampliamente mayoritaria, alrededor del gobierno y la oposición de la izquierda y los independientes sigue oscilando alrededor del doce por ciento. Todo lo cual hace que la democracia electoral adolezca siempre de altos niveles de clientelismo

---

y corrupción, y además que esté frenada por causa de una alternabilidad casi nula, solo limitada a las facciones y partidos que hacen parte de las coaliciones gubernamentales.

### **La paz como fractura ideológica entre las élites**

La prohibición para la segunda reelección de Uribe, al igual que el subsecuente ascenso de Santos a la jefatura del Estado, fueron dos eventos que ciertamente trajeron ese desplazamiento telúrico de la clase política hacia el nuevo liderazgo en el poder. Pero así mismo entrañaron un viraje en la orientación del Estado con respecto a un asunto tan de primera importancia como lo es la paz. Esto en términos políticos e ideológicos se traduce como el tránsito de la solución militar a la solución negociada del conflicto armado interno, una reorientación en el Estado que de inmediato fue aprovechada por el opositor Uribe Vélez para alentar un enfrentamiento cada vez más radical con el gobierno, comunicándole a su postura una nota de ruptura ideológica, aunque él mismo y algunos de sus epígonos hubieran sido en el pasado favorables a las soluciones negociadas.

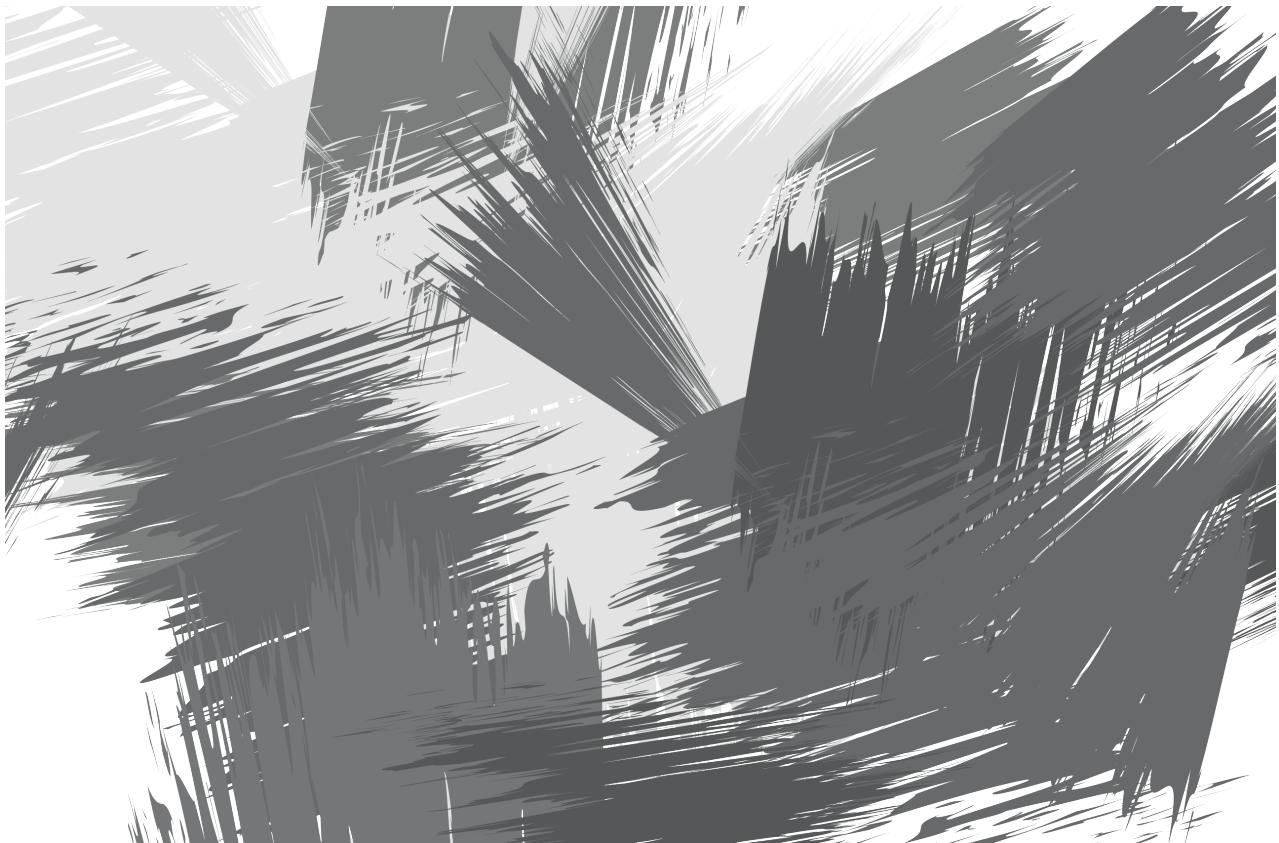
Su oposición visceral, encaminada a movilizar sin fisuras a la opinión menos propensa al cambio y de actitudes más autoritarias, no le alcanzó sin embargo en 2014 para conseguir un bloque parlamentario con capacidad de obstrucción o al menos de chantaje. Apenas le alcanzó para conseguir una bancada de un 15% en todo el universo del Congreso. Una razón para que el presidente Santos, que no ha contado con cotas altas de apoyo popular, pudiese sin embargo disponer de una mayoría parlamentaria, la misma que ha apoyado cómodamente todos los compromisos en la negociación con las FARC, finalmente auspiciosa y coronada por un acuerdo complejo, es cierto, pero innovador y exitoso.

### **El acuerdo y la democracia**

El propio acuerdo de paz envuelve diversos elementos que se relacionan con efectos de enriquecimiento de ese mundo de la representación política, el de los partidos, las elecciones y la construcción del nudo que vincula a los ciudadanos con quienes los representan en el Estado y en la comunidad política. Tales elementos se refieren al contenido de la *agenda* acordada en la negociación; al punto esencial en el paso de la guerra a la paz, como es la transformación de un cuerpo insurgente en movimiento legal; y, finalmente, a la refrendación popular de todo el acuerdo mediante el plebiscito.

La agenda acordada contiene un segundo punto al que corresponde el capítulo de la “participación política”. Este incluye, además de la aceptación del régimen de democracia representativa por las FARC y el proyecto general de ampliarla entre todos, algunos compromisos puntuales, como: i) la representación favorable y transitoria en la Cámara de Representantes para las comunidades de los territorios del conflicto, sin la competencia que presenten los partidos existentes, algo que seguramente se traducirá en el nacimiento de una bancada de diez o doce representantes, mezcla de organizaciones sociales y de antiguos militantes de la guerrilla, asociados estos últimos con tales comunidades; y ii) la fijación de un Estatuto de la Oposición que le dé garantías e, incluso, facilidades a los grupos emergentes de carácter alternativo en materia de financiación, de comunicación y de acceso a las instituciones. Lo cual, por otra parte, es una obligación del Estado consagrada en la Constitución y que sin embargo nadie ha materializado en un país con una tradición muy precaria en lo que se refiere a la existencia de una oposición que no esté ligada a un conflicto armado.

En segundo término, el paso de una guerrilla a su categoría de partido legal, algo apenas natural en el cierre de un conflicto armado, supone: i) la elegibilidad de los antiguos guerrilleros, condición ésta que sella la “*prolongación de la guerra, pero por otros medios*”, esto es, por los medios pacíficos. Es un punto que naturalmente no deja de ser controversial por el obstáculo que representa el hecho de que tales guerrilleros puedan estar incursos en delitos atroces, para lo cual, sin embargo, el Acuerdo y la Justicia Transicional ofrecen el marco para una salida intermedia en la que se combinen las “restricciones serias a la libertad” (es decir, sin reclusión intra-mural) y la actividad parlamentaria de todos aquellos que, abandonando las armas, llegaren a los recintos parlamentarios;



y ii) la consagración de una “acción afirmativa” en favor de la ex -guerrilla, en el sentido de que el Estado le conceda directamente una representación en el Senado, no menor a cinco senadores, con el fin de afianzar el proceso de transición hacia una fuerza política, de modo que esta se haga reconocer del público, contribuya al trabajo legislativo como oposición naciente y forme una bancada no irrisoria numéricamente hablando, más bien compuesta de un mínimo de curules que no esté por debajo de la barra (un 5%) que referencia la marginalidad dentro de la competencia política.

Por último, el *plebiscito* es el componente de democracia participativa, convocado por el presidente, previo el aval de la Corte Constitucional, que quedó estatuido para que el pueblo refrende, si lo prefiere, el Acuerdo. Siendo un elemento “exterior” al intercambio de concesiones en la misma agenda, se convierte en un mecanismo para la construcción de una arena de confrontación pacífica, en la que se hace posible la movilización ciudadana en torno de la paz, un alto punto de definición en las decisiones del poder, como lo es, por otro lado, la guerra.

## BIBLIOGRAFIA

- Delgado, O. y Cárdenas-Rivera, M.E. (1996). “Colombia: reconstrucción de la esfera pública y voto cívico-independiente. América Latina”. En: Nueva sociedad, No.141. Enero-febrero, pp54-67. Buenos Aires.
- García, R (1994) “El mercado político y la lógica de clientela”. En: Revista Foro No. 23. Abril de 1994. Bogotá.
- Kauf, Ph. y Mojica, C. (1995) El votante colombiano: elecciones de marzo 13, mayo 29 y octubre 30 de 1994. En: Mimeo. Bogotá
- Valencia León (2007) “Los caminos de la alianza entre los paramilitares y los políticos”. En: Romero Mauricio, (editor). Parapolítica. La ruta de la expansión militar y los acuerdos políticos. Corporación Nuevo Arcoíris-Intermedio. Bogotá.
- La Jurisdicción Especial para la Paz.

---

## **VEINTICINCO AÑOS DE UNA CONSTITUYENTE, CONFLUENCIA Y ESCENARIO DE PAZ**

VERA GRABE  
DIRECTORA  
OBSERVATORIO PARA LA PAZ

---

**D**e las buenas hijas todos nos sentimos orgullosos. De los buenos productos todos queremos ser autores. Así pasa con la Constitución de 1991. Cada cual quiere tener su parte de responsabilidad y reconocimiento. Y eso está bien. Lo que no cabe es negar a los demás padres y madres de esa creación.

Por eso a muchos nos sorprendió en la celebración de los veinticinco años de la promulgación de la Constitución que nos rige a partir de 1991, cuando el expresidente César Gaviria se refirió a este hecho como si hubiese sido una tarea del gobierno en su época, sin reconocer que este hecho estuvo inscrito en los procesos de paz que se iniciaron en 1989 entre el Gobierno y el M-19.

Sin desconocer el aporte y el compromiso del gobierno en el proceso de convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente, tal vez lo más importante y que hizo posible la Constitución de 1991 fue el proceso que condujo a la convocatoria, la configuración de la Asamblea y la manera cómo trabajó. Es tal vez de los pocos hechos en nuestra historia en la cual ha habido, sin unanimismo, una construcción colectiva y de consenso.

Por esta razón, al celebrar los veinticinco años de la Constitución de 1991 no solamente es importante recordarla y valorarla como resultado o por sus desarrollos, sino por la manera cómo fue posible y se desenvolvió. Su autoría no se la puede atribuir ningún actor en solitario. En ella confluyeron varias voluntades. La de dos gobiernos liberales, Virgilio Barco y César Gaviria; los procesos de paz de varios grupos armados que desde 1989 la integramos a la negociación de paz; y la diversidad de promotores de la Constituyente, estudiantes y activistas políticos como el Comité Pro-constituyente que existía desde 1985, que se resume en el movimiento de la “séptima papeleta”.

Fue una Constitución hecha a 74 cabezas y manos, ejemplo de una manera diferente de tomar decisiones desde el consenso, el pluralismo y la concertación. Fue un acto creativo entre independientes, liberales, conservadores, exguerrilleros, indígenas, evangélicos, artistas, activistas, y cuatro constituyentes con voz, pero sin voto, en representación de los grupos guerrilleros que se sumaron al proceso de paz. Con una presidencia colegiada entre un conservador, un liberal y un exguerrillero. Y la apertura y desarrollo de una serie de acuerdos de paz con otras seis organizaciones guerrilleras,

Reconociendo este carácter de una confluencia afortunada, de una co-creación fértil y la insistencia de tiempo atrás de grupos políticos de la sociedad civil y de organizaciones guerrilleras, como el EPL, en la propuesta de una

Asamblea Nacional Constituyente, este texto busca explorar una veta concreta: cómo aparece esta propuesta en la historia del M-19 y en diálogo con actores de la sociedad civil democrática.

### **La Constituyente en el M-19**

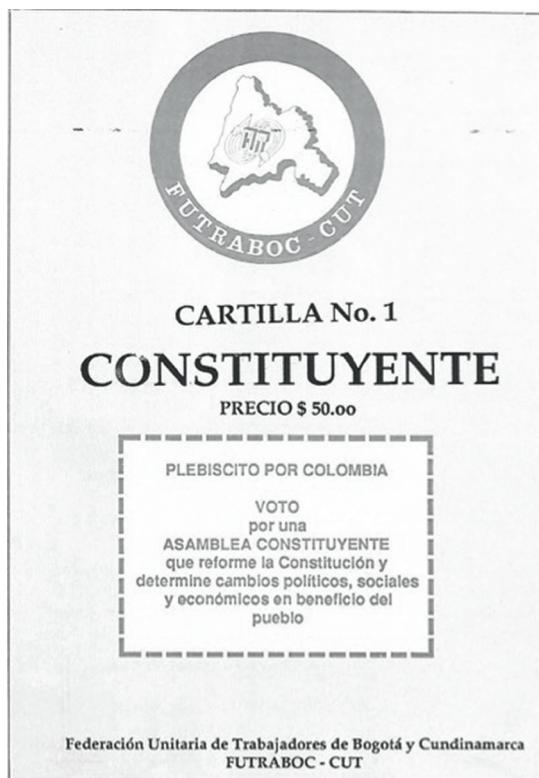
El M-19 se definía como “democracia en armas”. Esto significaba que, desde la lucha armada, buscaba propiciar escenarios participativos y democráticos, y hacer de la democracia contenido y método. Desde 1980, para dar salida a la toma de la Embajada de República Dominicana por el M-19, Jaime Bateman había hablado de “un gran sancocho nacional”, entendido como un espacio de diálogo de los sectores y las propuestas más diversas, en un país poco acostumbrado a dialogar y a escucharse.

En las propuestas del M-19 se proponían los procesos constituyentes en un tono más bolivariano, convocando, por ejemplo, a un “Congreso Admirable” en sus comunicaciones en 1988. Pero el sentido era el mismo: un gran espacio democrático y plural de toma de decisiones para las transformaciones políticas, institucionales y sociales que requería el país y, sobre todo, para superar un régimen bipartidista, centralista y autoritario. La rebelión era contra este Estado antidemocrático. El EPL propuso una Asamblea Constituyente desde la época del diálogo con el gobierno Betancur. Incluso, en la Coordinadora Guerrillera se propuso una Constituyente, frente a la cual cada guerrilla tenía su postura y matiz.

Además, es necesario destacar que también desde la época del gobierno de Belisario Betancur grupos de civilistas promovían la idea de una Asamblea Nacional Constituyente (González, 2012). Desde 1986 existía una Comisión Pro-constituyente, integrada por activistas políticos de Derechos Humanos, la Convergencia Socialista, miembros de la Democracia Cristiana, exmilitares, sindicalistas, el CINEP, incluso el director del periódico *El Espectador* hacían parte de este Comité.

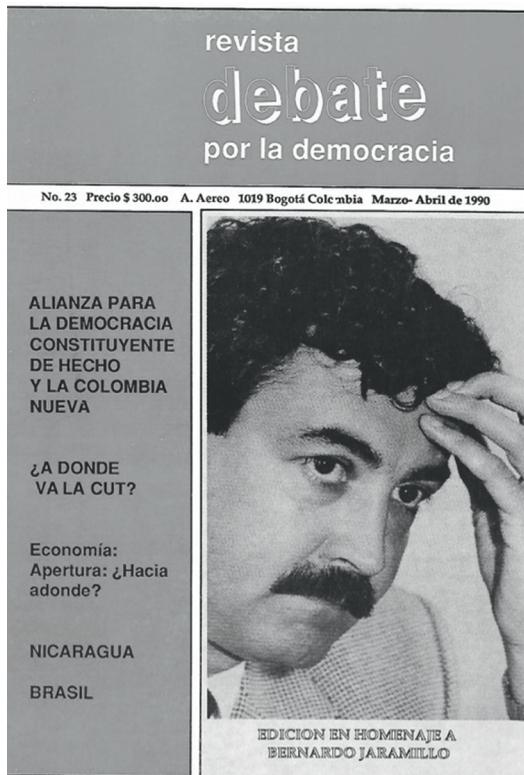
<sup>1</sup>

**Figura 1 – Cartilla sobre la Constituyente**



<sup>1</sup> Entrevista realizada por la autora de este texto a Camilo González Posso, agosto de 2016.

**Figura 2 – Revista Debate, promotora de la Constituyente**



En medio de la clandestinidad, el M-19 mantuvo el diálogo con algunos de estos sectores y de participantes en estas iniciativas, y sus aportes comenzaron a tener incidencia en esta etapa de transición de la guerra a la paz.

La Constituyente reaparece con fuerza en los procesos de paz de los años 90 cuando se produce una confluencia de voluntades y conciencias. Entre ellas, es importante destacar la conciencia existente en el establecimiento y en amplios sectores políticos sobre la necesidad de cambios y reformas en el régimen político e institucional. Desde mediados de su gobierno, el presidente Virgilio Barco, uno de los pocos liberales radicales con visión de Estado en Colombia, recoge una serie de propuestas de sectores de opinión, entre ellos del periódico *El Espectador*. Y da pasos hacia una reforma sustancial al régimen político: primero, convoca a un referéndum para levantar la prohibición de reformar la Constitución por la vía de la consulta al constituyente primario, establecida en el Plebiscito de 1957, para luego convocar a otra consulta para reformar la Constitución; luego, ante la oposición de la clase política tradicional, promueve un acuerdo con sectores políticos, conocido con el *“Acuerdo de la Casa de Nariño”*, para crear una comisión de reforma institucional para preparar temas y contenidos; y, por último, en julio de 1988, presenta al Congreso un proyecto de reforma constitucional, que incluye principios para un Estado Social de Derecho, derechos fundamentales, creación de la Corte Constitucional e instrumentos de democracia participativa. Esta iniciativa volverá a aparecer en escena en 1989 durante el proceso de negociación entre el gobierno y el M-19.

En el proceso de negociaciones de paz entre el gobierno y el M-19 durante 1989 se acuerdan dos mecanismos participativos para promover propuestas desde la sociedad, la academia y sectores políticos, y generar consensos en torno a los contenidos del pacto de paz: la realización de Mesas de Análisis y Concertación temáticas, y una Mesa de Trabajo para recoger puntos de acuerdo y consenso y dar así contenido al pacto de paz. Vale la pena destacar que en el documento que el M-19 aporta a esta mesa de trabajo, bajo el nombre “Tres rectificaciones necesarias hacia la democracia plena”, plantea la necesidad de una “nueva Constitución que exprese en sus contenidos, sus formas y sus procedimientos un auténtico tratado de paz, y la “definición de un procedimiento democrático para la

---

elaboración de la nueva Constitución”<sup>2</sup>. Y que en las Mesas de Análisis y Concertación la comisión política firma un acuerdo sobre la necesidad de una Asamblea Constituyente, el cual es ratificado por el presidente del Congreso<sup>3</sup>.

En diciembre de 1989, configurado el Pacto de la Paz y la Democracia a partir de lo trabajado y concertado en mesas de trabajo, se frustra la aprobación de la reforma constitucional que daba paso este Pacto Político por la Paz y la Democracia, cuando en el último debate en el Congreso de la República sectores políticos afines o amedrentados por el narcotráfico incluyen a última hora la prohibición de la extradición de colombianos en el temario del referéndum que busca sancionar la reforma. Después de muchos ires y venires se excluye la extradición del temario del referéndum, pero sin quórum y sin tiempo para votar la reforma constitucional la reforma se archiva un día antes de concluir las sesiones ordinarias de 1989. El Pacto Político, lo sustancial del proceso, queda sin instrumento.

Sin embargo, el M-19 reafirma su voluntad de paz; Carlos Pizarro habla de “un salto al vacío.” Y en el comunicado que reafirma esta decisión plantea aplazar las elecciones y convocar a una Asamblea Nacional Constituyente<sup>4</sup> :

...Hoy se necesitan formulaciones globales de paz, con compromisos ineludibles y libres, de todos y con todos. Una reforma constitucional democrática y coherente con un mandato nacional construido mediante la más amplia concertación. .... Hoy, es necesario aplazar las elecciones, conducir todas las energías nacionales en un mismo sentido y concentrar las fuerzas en un solo escenario de concertación. Se hace necesaria una gran Asamblea Nacional Constituyente con la participación de todas las opiniones representativas de todos los estamentos, con poder decisario para reformar el Estado y la Constitución, y elaborar un mandato nacional que nos ampare y nos obligue a todos. “... Una gran Asamblea Constituyente con poder de convocar a unas elecciones claras para que todos los colombianos, libre y responsablemente, podamos reconstruir la patria. Que el parlamento no se preocupe hoy por una circunscripción especial para los alzados en armas ni por el proceso de paz con el M 19. Lo retamos a que convoque ya a un referendo para el 21 de enero, en el cual el pueblo escoja entre el propio Congreso o la Asamblea Nacional Constituyente. *Y si el Congreso se declara incapaz de convocar, que convoque el pueblo a un golpe de opinión que salve a Colombia*”.

De otra parte, simultáneamente el gobierno y el M-19 suscriben una declaración reafirmando la voluntad de paz, de continuar en la búsqueda de un pacto político, pero se aplaza la dejación de las armas. A inicios del año 1990, ante la necesidad de clarificar y desturar el proceso, dos comandantes del M-19, Carlos Pizarro y Antonio Navarro, deciden salir del campamento de Santo Domingo en el Cauca y viajar a Bogotá para establecer contactos con dirigentes políticos. Ante el hundimiento de la reforma, el M-19 busca como garantía el compromiso de todos los precandidatos liberales en el cumplimiento de los acuerdos pactados, sobre todo en lo referente a la convocatoria de una Asamblea Constituyente, ya que era casi seguro que el próximo Presidente de la República sería un liberal.

El texto del Acuerdo Político, firmado el 9 de marzo de 1990 entre el Gobierno Nacional, los partidos políticos, el M-19, la Iglesia Católica como tutora moral y espiritual, y la Internacional Socialista como testigo del proceso Presidencia de la República, 1990, pp. 359-364), dice al respecto:

“El Pacto Político por la Paz y la Democracia, suscrito el 2 de noviembre de 1989, consigna aspectos fundamentales para lograr la reconciliación nacional.

Los temas que más preocupan hoy a la Nación fueron abordados en la discusión que llevó a las conclusiones de consenso plasmadas en dicho Pacto: la administración de justicia, el narcotráfico, la reforma electoral, las inversiones públicas en zonas de conflicto, y por supuesto, la paz, el orden público y la normalización de la vida ciudadana.

Con el objetivo de culminar exitosamente el proceso de paz y reconciliación con el M-19, se hace necesario

<sup>2</sup> Texto de la intervención del comandante del M-19, Carlos Pizarro Leongómez, durante la instalación de la Mesa de Trabajo para la reconciliación nacional en la Casa de Nariño. 3 de abril de 1989. Archivo personal.

<sup>3</sup> Entrevista realizada por la autora de este texto a Camilo González Posso, agosto de 2016.

<sup>4</sup> Diciembre 14 de 1989.



refrendar esos acuerdos e incorporar elementos adicionales que sustituyan aquellos que formaban parte de la Reforma Constitucional que no culminó su trámite en 1989.

En consecuencia, los signatarios del presente documento asumen los siguientes compromisos, derivados, todos, de consensos ya logrados y de su voluntad de finalizar exitosamente este desempeño de pacificación:

1º. Coincidimos en la necesidad de que a través de los mecanismos ordinarios de Reforma Constitucional o mediante la convocatoria del Constituyente Primario, Plebiscito, Referéndum o Asamblea Constituyente, se fortalezca la legitimidad institucional y la aprobación de materias de vital importancia para la consecución de la paz.

Nos comprometemos a promover los acuerdos políticos necesarios para alcanzar este cometido de ampliación de los espacios democráticos.

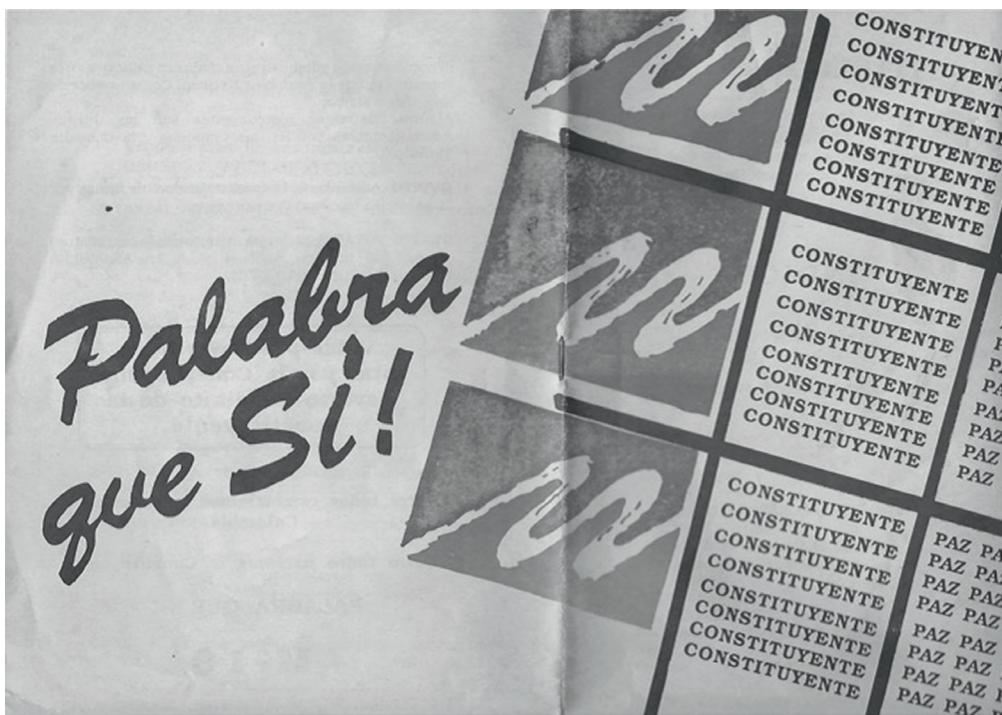
De todas maneras, la decisión que se tome en este sentido deberá estar precedida de un amplio acuerdo que incluya el asentimiento de quienes ejerzan la Presidencia de la República.”

Muchos actores están en escena. Muchas voluntades confluyen. El asesinato de Galán contribuye a despertar la acción de estudiantes universitarios en contra de un Congreso desprestigiado y reclaman la convocatoria de una asamblea constituyente. El movimiento y el comité pro-constituyente recobran su dinámica en torno a la iniciativa de la “séptima papeleta” incluida en las elecciones de marzo 11 de 1990. En el periódico *El Espectador* se publica el primer texto de la papeleta. La séptima papeleta no fue contabilizada porque la Registraduría alegó falta de tiempo, de organización y formalidades; sin embargo, fue un hecho de opinión que amplió el ambiente en torno a la convocatoria constituyente. La audiencia creció.

El tema aún no era central para el M19, pero va ganando espacio. Carlos Pizarro lo incluye en su discurso de lanzamiento como candidato presidencial, el 19 de abril de 1990, y la gerencia de la campaña electoral del M-19 apoya la iniciativa. Muchos recién desmovilizados comenzamos a hacer pedagogía pro-constituyente. En la campaña electoral por la Presidencia de la República, en la cual, luego del asesinato de Carlos Pizarro en abril de 1990, Antonio Navarro asume la candidatura, entre los lemas están: “Votar por Navarro es votar por la Constituyente. Navarro es el candidato de la Constituyente. Entre todos cambiaremos la historia de Colombia. Entre todos haremos la Constituyente.”

---

**Figura 3 - Cartilla del M-19 en la campaña presidencial de 1990**



#### **Un escenario de paz y un momento de democracia**

La “séptima papeleta”, como fenómeno de opinión, y la decisión del gobierno de Barco de ordenar a la organización electoral contabilizar los votos en las elecciones presidenciales del 27 de mayo en favor de convocar a una Asamblea Constitucional, comienzan a colocar el tema en el centro del debate. En estas votaciones hay casi cinco millones de votos a favor de la Constituyente.

El escenario de la paz se traslada ahora a la Constituyente. Para el M-19 la paz como constituyente era recuperar el verdadero sentido de la paz: paz del pueblo, paz participación, paz posibilitando la voz de todos. La paz del M-19, el impulso del movimiento pro-constituyente y el gobierno de Gaviria, que ayudan a abrir paso a la Asamblea Constituyente, animan a otros grupos guerrilleros, incluso más antiguos que el M-19, como el EPL, a medirse a una paz negociada. El EPL, el Quintín Lame, el PRT, estaban en conversaciones con el gobierno nacional desde 1990, las cuales se aceleran a lo largo de 1991 con la convocatoria a la Asamblea Constituyente, ya que su desmovilización se convirtió en precondición para obtener escaños y participar en la Asamblea Constituyente.

Dos delegados del EPL irían a la Asamblea Nacional Constituyente, primero con voz y luego con plenos derechos en la Asamblea a partir de la dejación de armas. El PRT también venía de tiempo atrás en conversaciones con el gobierno. A finales de diciembre de 1990 el PRT firma un acuerdo de paz, estableciendo condiciones para su funcionamiento como partido político, indulto y condiciones de transición a la actividad legal, creación de una comisión de Derechos Humanos para la Costa Caribe y programas de desarrollo regional para sus zonas de influencia. Un vocero, con voz pero sin voto, iría a la Asamblea Nacional Constituyente. El 26 de enero el PRT lanza sus armas al mar Caribe en la bahía de Cartagena. El Movimiento Armado Quintín Lame, expresión armada del movimiento social indígena, firma su acuerdo de paz en marzo de 1991. Este acuerdo establece el nombramiento de siete voceros legales del movimiento para perfeccionar el acuerdo, la aplicación del indulto y un representante en la Asamblea Nacional Constituyente.

---

Antecedido por el Acuerdo Político sobre una Asamblea Constitucional, firmado por representantes de todos los partidos, incluida la Alianza Democrática M-19 y el Movimiento de Salvación Nacional, haciendo uso del artículo 121 de la vieja Constitución (norma de estado de sitio), el 24 de agosto el gobierno dicta el decreto 1926 “para restablecer el orden público”, en el que convoca a una Asamblea Constitucional que realice una reforma a la Carta; setenta miembros serían elegidos el 9 de diciembre de 1990 y sesionaría en el Capitolio durante 150 días a partir del 5 de febrero. Varios cupos estaban reservados para los grupos guerrilleros que estaban en conversaciones con el gobierno. Sin embargo, en septiembre la Corte Suprema de Justicia emite un fallo que va más allá de una Asamblea Constitucional: reconoce el carácter plebiscitario de las votaciones del 11 de marzo y el 27 de mayo como mandato para que los poderes convoquen a una Asamblea que debía tener carácter constituyente y soberano, sin límites previos en su temario y sin control posterior sobre las materias acordadas. La votación sería Sí o No voto por la Asamblea y por los candidatos en tarjetón... Un paso histórico que no se daba hacía más de un siglo porque todos los demás habían sido remiendos a la Constitución de 1886.

Las agrupaciones políticas optaron por estrategias electorales diferentes: la Alianza Democrática M-19 y el Movimiento de Salvación Nacional lanzaron listas únicas; el Partido Social Conservador se dividió en algunas listas y el Partido Liberal realizó la llamada "operación avispa"; el movimiento estudiantil consiguió la elección de un constituyente que se alineó con los liberales.

El entusiasmo que despertó esta campaña fue enorme. A cualquier parte del país donde llegaban los candidatos a la Asamblea con la bandera de Colombia, salía la gente. La votación el 9 de diciembre por la AD-M-19 fue de casi un millón, lo cual le daba el 28% de los votos y diecinueve escaños en la Asamblea. El partido liberal logró 25 escaños al sumar sus diversas listas. Los conservadores, nueve; la UP, dos; los indígenas y movimiento religiosos no católicos, varias curules, reflejando el país tantas veces negado. Aparecía con fuerza el Movimiento de Salvación Nacional liderado por Álvaro Gómez, quien, junto con Antonio Navarro y Horacio Serpa, en representación de los liberales, conformó la presidencia colegiada que operó durante los meses en que sesionó la Asamblea.

Se incluyeron los cuatro constituyentes en representación de los grupos guerrilleros que se sumaron al proceso de paz: dos por el Ejército Popular de Liberación EPL, con voz y voto luego de la dejación de armas, uno por el Partido Revolucionario de los Trabajadores PRT y uno por el Movimiento Armado Quintín Lame, ambos con voz, pero sin voto. Lo único que tendió una sombra sobre el momento fue el ataque militar ordenado por el gobierno el 9 de diciembre, día de las elecciones, a Casa Verde, sede de las FARC, hecho con el cual el gobierno quería trazar la raya entre los que estaban con la paz y los que no.

En el país se desarrollaron miles de mesas de trabajo para elaborar y plantear propuestas a la Asamblea. La gente sentía que por fin su voz, sus ideas, sus sueños y su participación tenían sentido, encontraban eco y espacio en un acto de auténtica transformación del marco político colombiano.

En medio de este entusiasmo por el cambio, no podían faltar las voces alarmadas de algunos medios de comunicación y sectores políticos que le restaban legitimidad a la séptima papeleta y a los tres millones de votos que habían convocado a la Asamblea. Eran la expresión del viejo país que se resiste a cualquier cambio, que hubiera preferido una Constitución hecha por dos, liberales y conservadores. Les parecía inconcebible que tanto pueblo –indígenas, evangélicos, independientes, exguerrilleros, artistas– estuviesen decidido el futuro de una nación que, según ellos, sólo eran capaces de manejar los de siempre. Resistentes al cambio y con enorme dificultad de concebir un ejercicio transparente de la política, buscaban encontrar cartas escondidas bajo la manga. En este sentido la revista Semana en julio de 1991 decía que “en el fondo la Constituyente sirvió para que Antonio Navarro y Pablo Escobar solucionaran problemas personales (...) A Navarro porque su movimiento había sido aniquilado militarmente, y no le había quedado alternativa diferente de la de buscar una salida decorosa a través de la participación en un proceso de paz para integrarse a la vida civil. A Pablo Escobar, la Constituyente le había resuelto su problema de la extradición para hacer posible su entrega”.

---

El gobierno presentó un proyecto de Constitución, pero los constituyentes declararon su autonomía para abordar los temas. En un tiempo récord de cinco meses, la Asamblea redactó una Constitución de 380 artículos y 60 normas transitorias, que consagraba una democracia fundada en el pueblo, un estado social de derecho y una democracia participativa. Fue una Constitución fruto del debate de ideas y posturas, de la generación de consensos, desde el pluralismo y de la concertación, ejemplo de una nueva manera de tomar decisiones.

En un país hoy tan polarizado en torno a la paz esto adquiere especial relevancia. Por eso quiero recoger acá algunas de las afirmaciones hechas por los integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente, en sus sesiones inaugurales, en las cuales cada uno y cada una de los integrantes tuvo la oportunidad de exponer su punto de vista<sup>5</sup>.

Afirma Álvaro Gómez Hurtado, uno de los tres presidentes de la Asamblea:

Hemos creído que este es el ámbito para conseguir un acuerdo sobre lo fundamental. Es decir, sobre aquellos temas sencillos y elementales sobre los cuales es preciso restablecer criterios unívocos que hagan posible la reconciliación nacional (...) En hora buena. La fecundidad está siendo una maravillosa característica de esta corporación. Pero el desafío que se nos presenta es armonizarlas, agregarles una dinámica exterior en virtud de la congruencia con los demás mandatos.

Desde el primer día quisimos que todas las ideas tuvieran la capacidad de expresarse. Y hemos conseguido dar un ejemplo de consenso que ha aumentado aún más las muchas expectativas que ha despertado esta Constituyente (...) Le ofrecimos al país que propiciaríamos una Constituyente responsable. Estamos cumpliendo. Aspiramos a que el rítmico alocado de los acontecimientos externos nos permita terminar nuestro cometido con autonomía y serenidad. Es una tarea cautivante. Yo creo que nos tiene subyugados. Es que hay aquí un sentimiento próximo a lo que es la patria (Ibid., pp. 115-120).

Augusto Ramírez Ocampo, Constituyente de origen conservador, dice:

Estamos aquí para encontrar ese consenso y para interpretar las voces que aún no se hacen oír en este recinto. Podemos hacerlo. Pocos cuerpos han sido más representativos que este, en lo que es el verdadero sustrato del alma nacional, en su maravillosa diversidad política, étnica, religiosa y cultural.

Pero ese consenso no puede ser únicamente formal. Debe obedecer al convencimiento profundo de la fraternidad que supone ser hijos de una misma patria, cuajada si de sufrimientos, pero hazañosa en realizaciones y fértil en la proyección de su futuro (Ibid., p. 230)

Horacio Serpa Uribe, copresidente liberal de la Asamblea, destaca:

Ya aquí más perspicaces oradores han hecho apología de la composición de la Asamblea. Pero resulta grato relacionarlo nuevamente, porque de verdad es este un foro extraordinario donde se confunden los más dicientes intereses del país y las más sentidas aspiraciones ciudadanas. Con nosotros está un pionero expresidente de la República que se lanzó por los caminos de la patria a buscar una vocería popular que ejerce con notable dignidad: tres hijos de expresidentes comparten responsabilidades, las mismas, en la misma dimensión, con los mismos derechos, con los indígenas y sindicalistas; eminentes juristas plantean sus respetables doctrinas frente a las tesis de avezados políticos; los voceros de las iglesias evangélicas departen con católicos y librepensadores; los estudiantes discuten en pie de igualdad con valiosos y severos veteranos; los que siempre han hecho la paz se confunden con los que ayer practicaban la guerra; y las mujeres de la patria coadyuvan instancias de justicia y demandan niveles de fraternidad que alivien el dolor inmenso que igual producen la violencia, que la miseria; todo unidos en un solo e insistido pregón por la paz y el compromiso inmenso de deponer toda pugnacidad, todo afán de pequeña dimensión, frente al interés supremo del pueblo colombiano que espera realizaciones y frutos que tenemos el deber de proporcionarle (...) Aquí estamos

<sup>5</sup> Estas intervenciones fueron recogidas en un libro publicado por la Gobernación de Santander con ocasión de los 20 años de la Constitución de 1991 (Holguín, 2011).

---

todos confundidos, queridos amigos Constituyentes, en una sola esperanza. El funcionamiento de esta Gran Asamblea será el debatir de las tesis; el controvertir los conceptos; el buscar acuerdos; el lograr consensos.). Nuestra idea supera se llama...¡Colombia! (Ibid., p. 507-514).

Germán Rojas Niño, excomandante del M-19 y constituyente por la AD-M-19, lo define así:

¿Cómo resultaba de extraño y difícil plantear hace unos años en medio de un campamento guerrillero y en medio del fragor de los combates, que la paz era el camino, el mejor camino para encontrar las soluciones al caos nacional generado en los últimos años por todos, como resultado de incomprensible y por qué no decirlo peligroso, plantear que se requería una acción de concertación de las fuerzas sociales, que la fórmula del aniquilamiento muto era no sólo ineficaz sino incorrecta, imposible, indeseable, por las condiciones culturales y de las formación de nuestra sociedad, que a pesar de esa maldita violencia y el fratricidio general no ha perdido la esencia solidaria y humanista (...) La Asamblea Nacional Constituyente es un espacio, una instancia de paz. La decisión del constituyente primario al crear este espacio para la vida nos hace los más altos responsables de la inmensa tarea que significa superar la diversidad de conflictos en que está inmersa Colombia (Ibid., p. 642-643).

Un cambio de Constitución o una Constitución para el cambio

En su intervención inicial en la apertura de la Asamblea Constituyente Antonio Navarro hace una afirmación que vale la pena recoger:

“Somos el cauce y el instrumento de esa pacífica voluntad rebelde, de los ciudadanos por el cambio político, por la ampliación de la democracia, por el fin del clientelismo, por la moralidad, por lograr cerca de un salto, como se hace la historia, el país formal y el país real, el viejo país y la nueva Colombia. Nuestra responsabilidad histórica es entonces el cambio, conservando lo bueno y transformando, sin temblarnos el pulso, lo que debe cambiarse. Por eso, debemos producir, más que cambios de la Constitución, una Constitución para el cambio.”<sup>6</sup>

La Constitución de 1886, que sería finalmente reemplazada por la nueva Constitución, inicia con las siguientes palabras: “En nombre de Dios fuente suprema de toda autoridad.” No es un Tratado de Paz porque no se supera la guerra entre facciones conservadoras y liberales: Colombia inicia el siglo XX con la “guerra de los Mil Días”. Establece la República de Colombia como Estado unitario; la centralización política y descentralización administrativa; los departamentos reemplazan a los Estados soberanos, y se dividen en provincias, y estas en distritos municipales; el sufragio popular se limita de nuevo a quienes tienen profesión, arte, oficio, bienes y medios; la preeminencia de la Iglesia Católica en el manejo de la religión y la educación, y el Concordato con el Vaticano; los derechos civiles y garantías sociales limitadas; existe la pena de muerte para sancionar algunos los delitos. Esta Constitución tiene varias reformas a lo largo del siglo XX (1910, 1914, 1931, 1936, 1945, 1957, 1959, 1960, 1968) que redefinen aspectos del Estado, de la economía en función de la modernización del país, pero en esencia es vigente en Colombia hasta 1991. En 1957 el plebiscito que da vida al Frente Nacional otorga a las mujeres iguales derechos políticos que a los hombres; se invertirá no menos del 10% en la educación; y el famoso artículo 13 que define que las reformas constitucionales sólo podrán hacerse vía Congreso, como dicen el artículo 218 de la Constitución, quitando al pueblo su condición de constituyente primario. El conocido artículo 121 dio a todos los jefes de Estado la facultad de declarar estados de conmoción, emergencia o guerra, y decretar el Estado de Sitio y con ellos medidas extraordinarias en todos los campos, de lo cual los mandatarios hicieron amplio uso, se podría decir que gobernaron siempre.

---

<sup>6</sup>Ibid., p. 305

---

Algunas de las grandes transformaciones en la Constitución de 1991 son:

- El preámbulo que le pone el tono a la Carta: El pueblo de Colombia en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente.
- Define el Estado como un estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto a la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad, dentro de la prevalencia del interés general (Artículo 1).
- Define como fines del Estado: el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general y la garantía de los derechos que la Constitución consagra; la participación de todos en la vida económica, administrativa, política y cultural de la Nación, la independencia nacional, la preservación de la integridad territorial, la convivencia pacífica y la justicia social.
- Reconoce y protege la diversidad étnica y cultural del país y establece como obligación del estado colombiano y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la nación.
- Establece una nueva Carta de Derechos: ingresan por fin, además de derechos políticos, los derechos fundamentales, derechos sociales. Contiene el derecho a la paz como derecho fundamental (Artículo 22).
- Crea herramientas de defensa de los derechos de los ciudadanos: la acción de tutela y el derecho de petición.
- Crea instituciones para la vigilancia y cuidado de los derechos fundamentales: la Defensoría del Pueblo y la Corte Constitucional, encargada de la revisión jurídica y el análisis de la constitucionalidad de las leyes, decretos legislativos, tratados internacionales y referendos; además, de analizar y tomar decisiones en casos de apelación de decisiones judiciales como la acción de tutela.
- Define el castellano como idioma oficial de Colombia, así como a las lenguas y dialectos de los grupos étnicos como idiomas oficiales en sus respectivos territorios; y, además, que la enseñanza en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias se impartirá en forma bilingüe.
- Establece la democracia participativa que permite a los ciudadanos ejercer permanente influjo en las decisiones del estado, a través de varios mecanismos: iniciativa popular, referendo, referendo derogatorio y aprobatorio, revocatoria de mandato, plebiscito, consulta popular y cabildo abierto.
- Elimina el Estado de Sitio y lo reemplaza por el Estado de Emergencia, el cual debe ser de naturaleza Económica, Social o Ecológica y requiere de la firma de todo el Gabinete ministerial del gobierno para su declaración, con una vigencia límite de 30 días, que sumados no pueden superar los 90 días en un año calendario (Artículo 215).
- Reforma las normas del ejercicio político y electoral: acaban con una figura muy usada por el clientelismo de los partidos a la hora de las elecciones como son los auxilios parlamentarios; y revoca el mandato al Congreso que estaba operando desde 1990, para convocar a nuevas elecciones de Cámara de Representantes y Senado.
- En asuntos económicos, incrementa instancias de planeación, y reconoce constitucionalmente sectores que, como el bursátil y el asegurador, no estaban en la antigua Carta.
- Y tal vez lo más importante: de la Constitución de 1886 sólo conocíamos el odioso “Artículo 121” que establecía el Estado de Sitio como forma de gobernar; y esta Constitución, a pesar de no estar aún apropiada de la manera como se esperaría, sí es una herramienta y de conocimiento de amplios sectores de la población.

El momento de democracia, planteado por Carlos Pizarro, se había dado. Ahora venía el desarrollo de la Constitución. En esa tarea no todos empujaron en la misma dirección. El gobierno Gaviria, que fue un gobierno de transición, puso freno a los cambios de 1991, al aliarse para sacar adelante su proyecto neoliberal, y se identifica más con la firma que con la aplicación de la nueva Constitución. El gobierno de Samper presentó una reforma de 60 artículos que no pudo sacar adelante por estar todo el tiempo a la defensiva, y finalmente no hizo aprobar la reforma política. El gobierno Pastrana puso la Constitución en la interinidad porque ofreció a las FARC una



Constituyente sin tener acuerdo de paz. El gobierno de Uribe la embistió a fondo. Y el gobierno del presidente Santos tampoco la ha dejado intacta.

Pero la Constitución de 1991 ha sobrevivido. Ha resistido más de cuarenta reformas, la mayoría regresivas, pero ahí está. Y aún da para mucho. La pregunta que vale la pena hacerse hoy, cuando ha cumplido 25 años de vida, no es solamente si ha logrado las transformaciones que de ella se desprendían, sino por qué ha sobrevivido.

Hay maneras de valorar los aportes y logros de los hechos históricos. Hay quienes consideran que la Constitución de 1991 ha sido una gran frustración para el país porque gran parte de lo allí planteado no se ha cumplido. Es usual encontrar una lectura del fracaso del proyecto reformista de 1991. En este aspecto, desde los propósitos que inspiraron estos procesos de cambio, es inevitable un sentimiento de frustración, así como la pregunta de si valió la pena tanta lucha, si valió la pena la paz.

Pero ¿cómo se dan los cambios históricos en un país como el nuestro? Con y desde la Constitución de 1991 ha habido avances y retrocesos, aciertos y equivocaciones. Pero los cambios son irrefutables. Porque se inició una profunda transformación cultural. El viejo régimen subsiste, incluso se revitaliza en nuevas formas, funcional al narcotráfico y con nuevos modos de violencia política. Los partidos tradicionales, fragmentados, se resisten a morir y subsisten, pero ya no sólo hay dos o tres partidos, sino muchos más. Hay, por lo menos, un panorama múltiple y multicolor, de dónde escoger. La sociedad civil y sus actores no se pueden desconocer. La lucha armada como opción de cambio social se han deslegitimado. Existen mutaciones de la guerra, pero también han aumentado y crecido, aún poco divulgadas por los medios, con persistencia, las dinámicas e inteligencias de la paz. El movimiento de mujeres y feministas cuenta en las políticas de Estado, definiciones legislativas y el movimiento social, con identidad propia, el 8 de marzo ya no es una fecha exótica de activistas. Los géneros salieron a la luz: el movimiento LGTBI existe hoy hasta en los municipios más machistas de Colombia. La Asamblea Nacional Constituyente permitió el reconocimiento de una sociedad plural y diversa.

Desde la racionalidad positivista, nada que no se demuestre en resultados medibles, existe. Considero que existe un tratamiento algo mecanicista de los procesos históricos. Porque en cualquier proceso histórico juegan muchos actores y factores, y es tarea del estudioso ayudar a comprenderlos en sus múltiples acciones, reacciones, interacciones y tensiones. La paz de los 90 no es producto de una derrota, ni de los insurgentes ni del establecimiento y sus agrupaciones políticas. Todo estaba en crisis, pero nada estaba acabado. Los partidos tradicionales, en

---

sus sectores más opuestos al cambio se marginaron del proceso de la Constituyente, pero reaparecieron en las elecciones posteriores a la Constituyente con toda su maquinaria activa. El viejo régimen ya no funcionaba, pero no está desaparecido, y el nuevo aún no existía. Paz es interacción, conflicto y confluencia de voluntades, y ante todo un proceso de transición.

### **¿Nueva paz, nueva Constituyente?**

No se le pueden adjudicar todos los avances y retrocesos a una Constitución. La Constitución es un marco, pero lo esencial es su desarrollo. Por esta razón, hay que preguntarse si toda transformación requiere de un nuevo marco institucional. La Asamblea Constituyente o una nueva Constitución tienden a verse como una varita mágica para resolver las crisis. Si una lección aprendimos en estos años es que tan importante es una Constitución como su implementación y desarrollo, que está sujeta a interpretaciones y a las fuerzas que en ella intervienen. Quienes llegamos al Congreso luego de la promulgación de la Constitución, llegamos con las mejores intenciones y propuestas, llenos de proyectos de ley que desarrollaban el sentido democrático e innovador de la Carta Política. Pero nos encontramos desde el primer día con las mayorías tradicionales que buscaban deshacer lo logrado. Y un gobierno que se alineó con estas mayorías para sacar adelante su modelo de desarrollo.

A lo largo de la historia de Colombia, la Asamblea Constituyente ha sido una fórmula privilegiada para resolver las crisis del régimen. No ha existido ningún acuerdo nacional importante que no culmine con una reforma constitucional. Sin embargo, hoy cabe la pregunta de si es deseable una nueva Constituyente. Reformas siempre hay que hacer, para responder y ajustarse a las nuevas realidades políticas, sociales también. Pero quienes hoy promueven una nueva Constituyente no son solamente las fuerzas progresistas. Una Asamblea Constituyente también refleja la correlación de fuerzas y las voces protagónicas de un país. Y hoy, dentro de éstas, hay fuertes sectores de derecha cuya postura y fuerza se vería reflejada tanto en la composición como en las dinámicas, los contenidos y alcances de una nueva Constitución.

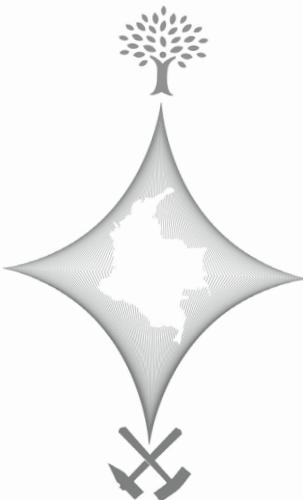
Hoy un nuevo escenario constituyente, en un contexto de polarización, solamente sería trasladar a otros espacios la guerra política que vivimos. ¿Y esto no agregaría nuevos desgarres y rotos a nuestro tejido como sociedad? El mayor logro de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 fue su carácter de escenario de paz, consenso, concertación y encuentro, reflejada en posturas a veces paradójicas en su producto. Esa es su riqueza y magia, y por eso vive.

## **BIBLIOGRAFIA**

- González Posso, Camilo (comp.) (2012). *Memorias para la democracia y la paz: veinte años de la Constitución Política de Colombia*. Centro de Memoria, Paz y Reconciliación. Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Holguín Sarria, Armando (2011). *El debate general en la Asamblea Nacional Constituyente*. Contraloría General de la República. Biblioteca Política Colombiana. Bogotá
- Presidencia de la República (1990). *El avance hacia la reconciliación. Historia de un proceso*. Volumen III. Consejería para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación Imprenta Nacional de Colombia. Bogotá.

# El sector extractivo en Colombia 2015

Observatorio de las Industrias extractivas en Colombia



La Fundación Foro Nacional por Colombia acaba de publicar su quinto Informe sobre el Sector Extractivo en Colombia, que, como los anteriores, analiza la evolución del sector en el país, esta vez en lo correspondiente a 2015. El informe incluye un análisis de recientes sentencias de la Corte Constitucional sobre el sector extractivo, así como una lectura de los principales indicadores económicos del sector. Igualmente, examina el comportamiento de las regalías en cuanto a su distribución y su uso, e incluye el análisis de un proceso de diálogo multi-actor impulsado por Foro en los municipios de California y Vetas, en el Departamento de Santander. Invitamos a nuestros lectores a consultar este nuevo informe en [www.foronacional.org](http://www.foronacional.org). El interés de Foro con esta publicación no es otro que brindar información y análisis que contribuyan a un debate razonado e informado sobre el presente y futuro del sector y su impacto en la vida del país.

---

# *LA CONSTITUYENTE DE 1991 Y EL PROCESO DE PAZ. PARTICULAR INCIDENCIA DEL EPL*

*(I)*

ÁLVARO VILLARRAGA SARMIENTO

DIRECTIVO DEL CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA  
INTEGRANTE DE LA FUNDACIÓN CULTURA DEMOCRÁTICA  
CATEDRÁTICO UNIVERSITARIO

---

## **El EPL y su propuesta de Asamblea Nacional Constituyente en 1984<sup>1</sup>**

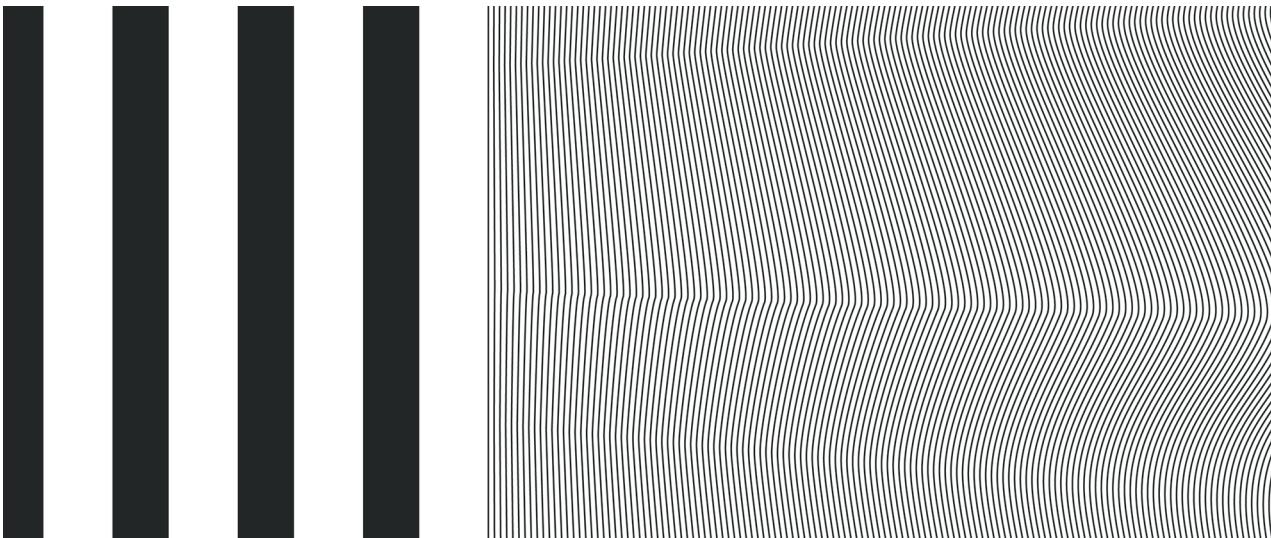
El Partido Comunista de Colombia (Marxista-Leninista) (PCC ML) y su Ejército Popular de Liberación (EPL) fue un importante movimiento insurgente que se originó en 1963 y actuó como tal hasta 1991, es decir durante casi tres décadas. En cuatro regiones fracasó la irrupción de frentes guerrilleros rurales, pero entre el sur de Córdoba y norte de Antioquia irrumpieron con fortaleza y arraigo campesino los primeros destacamentos insurgentes a través de “levantamientos campesinos” en 1967, consistentes en la ocupación de haciendas y la socialización de la propiedad, conformando las Juntas Patrióticas Populares del Alto Sinú, San Jorge y Bajo Cauca. Luego, la incursión del ejército con apoyo de núcleos paramilitares locales ocasionó cercos, intensos combates y grave afectación de la población en términos de homicidios, torturas y desplazamientos forzados. El EPL quedó debilitado, perdió buena parte de sus cuadros políticos y comandantes militares y, aunque mantuvo el control de una “zona interna” en el Nudo de Paramillo, sobrevivió y prolongó su actuación desplazando destacamentos para reactivarse en las zonas periféricas.

El inicio de esta guerra en el noroccidente colombiano intentó llevar a cabo una reforma agraria de hecho con apoyo guerrillero directo y conformar “gobiernos locales”, conseguir “zonas liberadas” y avanzar en distintas regiones con la perspectiva de una “guerra popular prolongada” hacia instaurar una “República Popular Democrática en marcha al socialismo”. Paralelamente, su soporte político, el PCC ML, consiguió en los años 70 importante influencia en los entonces dinámicos movimientos campesino, estudiantil y sindical, hecho que fortalecía su arraigo social y político y permitía el reclutamiento de combatientes. Sin embargo, el proyecto insurgente sufrió una crisis política interna ante el cuestionamiento desde sus principales regionales por la carencia de propuestas de reformas y de consignas políticas a tono con los anhelos de la población y los movimientos sociales, más allá de la lucha armada emprendida.

Producto de esta crisis se marginó buena parte de la militancia y de combatientes que engrosaron otras vertientes de la izquierda y se mantuvieron en dinámicas sociales, pero la situación llevó a un viraje al PCC ML en 1980, cuando en su segundo congreso clandestino –titulado XI en la disputa con el PCC por la representación de los comunistas en Colombia- adoptó la lucha política como prioritaria aunque sin renunciar a la estrategia guerrillera y asumió, más allá de la estrategia de toma revolucionaria del poder, una plataforma de promoción de la lucha por

---

<sup>1</sup> Este subtítulo en consideraciones históricas se apoya en Villarraga y Plazas (1994).



reformas políticas y sociales en perspectiva democrática. Más aún, adoptó una “campaña de rectificación contra el dogmatismo, el sectarismo, el izquierdismo y el vanguardismo”, de manera que evolucionó hacia planteamientos más acordes con la realidad política y social del país y en busca de relaciones y contactos políticos con diversos sectores y en disposición a establecer acuerdos y actuaciones unitarias.

Este contexto explica la sorpresiva decisión del PCC ML y su EPL de aceptar conversaciones de paz al presidente Betancur en 1982, lo cual significó alejarse de su cercanía con el ELN, que rechazó el ofrecimiento de diálogo, y aproximarse a las FARC y el M19, con quienes recuperó entendimiento político. En 1984, el Gobierno Betancur suscribió un pacto de cese al fuego y tregua bilateral con compromisos hacia la paz con el PCC ML, el EPL y el M19<sup>2</sup>, el cual también extrañó al gobierno y a los medios de opinión, puesto que, a diferencia de las otras guerrillas que pactaron treguas –FARC y M19, su firma no se hizo en un campamento de un frente rural o en una población de tal entorno, sino que lo hizo entre la Plaza Berrio y el Museo de Antioquia en el centro de Medellín, donde concurrió la comandancia del EPL rodeada de un destacamento del frente urbano y rodeada de una manifestación de apoyo militante, con lo cual se envió un mensaje de presencia no solo en zonas guerrilleras rurales.

En desarrollo del acuerdo de tregua con el EPL y el M19 se instalaron las comisiones de Diálogo Nacional en Bogotá y en varias ciudades capitales departamentales. El objeto del diálogo era concertar propuestas legislativas y medidas de distinto orden hacia el logro de la paz, con diversa participación política, social e institucional en diez comisiones temáticas. En tal circunstancia, el PCC ML y su EPL propusieron convocar una Asamblea Nacional Constituyente (ANC), no por vía del Congreso sino mediante un plebiscito que diera lugar a la convocatoria de una elección con garantías para elegir sus integrantes. Esta Constituyente debía conseguir “una apertura democrática” en el régimen político y hacer factible una serie de reformas sociales. Además, argumentaron que la Constituyente sería escenario y base para que todas las guerrillas se transformaran en partidos políticos, al lograrse con esta reforma y un marco efectivo de garantías la solución política de la guerra. El comandante general del EPL, Ernesto Rojas, y el vocero, nacional del PCC ML y del EPL Oscar William Calvo, entregaron declaraciones afirmando que, de darse el proceso constituyente con la democratización propuesta, existirían las condiciones para que su organización insurgente suscribiera un acuerdo definitivo de paz.

La propuesta de ANC del PCC ML y su EPL fue divulgada ampliamente en los años de esa tregua (1984-1985), en desarrollo de la “campaña política nacional por la apertura democrática” que incluyó la conformación de comités para el impulso de esta propuesta en ciudades y municipios de distintas regiones. Argumentaba que la

<sup>2</sup>Ver “Acuerdo de Cese al Fuego y Diálogo Nacional entre la Comisión Nacional de Negociación y Diálogo y el PCC ML EPL y el M19, 23 y 24 de agosto de 1984”, en Villarraga (2009, p. 217).



Constituyente debía restituir la soberanía popular y las formas de democracia directa, reconocer los derechos y garantías ciudadanas, y habilitar reformas sociales en aspectos agrarios, laborales, urbanos y tributarios. Sobre tales contenidos se entregaban documentos y se propiciaban intercambios con sectores académicos, políticos y sociales<sup>3</sup>.

“El contenido principal de dicha reforma a la Carta Política del país, debe ser el de restituir y viabilizar el papel del pueblo, como constituyente primario, su poder fiscalizador y revocatorio del mandato mediante un verdadero ejercicio del sufragio universal, así como el de lograr garantías para la práctica de los derechos (...) significa el derecho a ser elegido y elegir con mandato, a ejercer el papel de constituyente primario, a través de plebiscitos, participar directamente en la toma de decisiones políticas de trascendencia para el país por medio de referendos, tomar la iniciativa para proponer cambios políticos o actos legislativos, el poder de la revocatoria de los elegidos cuando estos no cumplen el mandato. El sufragio universal, con todas sus implicaciones, es el que efectivamente hace posible la expresión de la soberanía popular. (...) el pueblo no tiene derecho a exigencias ni revocatorias. Este es un sistema en el que el pueblo nominalmente elige, pero realmente lo hace la minoría controlada por el clientelismo y por la fundamentación del poder en los partidos tradicionales” (Calvo, 1984).

La capacidad de convocatoria y el impacto de esta propuesta se hicieron notorios en varias regiones, a pesar de la tensión por la presión de sectores de las élites políticas y de los grandes gremios, resistentes a las reformas propuestas por las guerrillas en tregua y de los militares que se negaban a acatar la orden presidencial de cesar el fuego contra ellas.

“Me correspondió ser vocero público en la tregua. (...) cuando llegamos a Montería produjimos una de las concentraciones más grandes que ha tenido esa ciudad. Yo puedo contarles los tres casos en que Montería se ha volcado en masa: una cuando el Happy Lora ganó el título mundial; otra, cuando el entierro del fundador del grupo La Piragua, Germán Gómez Peláez, después de que el EPL lo retuvo y cayó ante las balas del Ejército en un operativo en el Alto San Jorge (un momento difícil para nosotros); y la tercera, esta concentración política que hicimos con Oscar William. Alquilamos una avioneta para repartir chapolas, eso nunca se había hecho allá. El compañero que estuvo en eso lo detuvieron. La concentración fue tan grande que el doctor

<sup>3</sup>Ver PCC ML (1984). El periódico Revolución del PCC ML se pronunciaba semanalmente al respecto con distribución nacional y eran frecuentes las declaraciones políticas y entrevistas de los voceros nacionales y regionales del PCC ML y del EPL.

---

Libardo López Gómez dijo que ellos tienen un mecanismo para saber cuánta gente asiste y que ésta era la más grande en la historia política de Córdoba. Ahí estuvimos muy animados. Estábamos en un buen momento, era la tregua y luchábamos por la paz, pero íbamos armados y nos imaginábamos que, años después, podíamos regresar, no sólo los voceros y escoltas, sino todos, con las armas, a festejar el triunfo de la revolución. Regresábamos a las filas del Garnica, pero seguíamos realizando concentraciones. No logré llegar a la última en Montelíbano, porque la cosa ya estaba difícil. Allá tenían un operativo los militares para asesinarme y lo supimos por información de la inteligencia de nuestra organización. Sin embargo, hicimos una en Puerto Libertador y nos dábamos cuenta que estábamos ganando mucho espacio político”<sup>4</sup>.

El EPL en tregua, entre 1984 y 1985, sostuvo así aproximaciones y acuerdos políticos con apoyo en los Comités por la Apertura Democrática y las comisiones del Diálogo Nacional, de forma que algunos sectores como el liderado por el senador conservador Álvaro Leyva Durán y el del senador conservador Álvaro Uribe Rueda, en Bogotá, núcleos socialistas, ONG, voces académicas, el líder liberal Orlando Vásquez Velásquez, en Antioquia, coincidían en la propuesta de convocar una ANC. A la vez, diversos sectores y las otras guerrillas en tregua y con presencia en comisiones de diálogo presentaron propuestas de reforma política, de la justicia, del sistema electoral, sobre garantías políticas, en demanda de respeto a la vida, a los derechos humanos y sobre los presos políticos y la aplicación de amnistías e indultos<sup>5</sup>.

Pero la mayoría de las élites políticas y los principales gremios se opusieron a admitir reformas propuestas por las guerrillas en tregua –FARC, EPL y M19- y por iniciativa de sectores sociales e instituciones participantes en el diálogo propiciado por el proceso de paz. Y la fuerza pública atacó campamentos y voceros autorizados de la guerrilla en distintas regiones<sup>6</sup>. Estos hechos llevaron a la progresiva ruptura de éstos pactos de tregua. Oscar William Calvo fue asesinado en 1885 en Bogotá por efectivos militares<sup>7</sup>, cuando realizaba actuaciones políticas durante la vigencia de la tregua. Rota la tregua en 1987, el comandante general del EPL, Ernesto Rojas, fue capturado por efectivos de la Policía en Bogotá, siendo ejecutado arbitrariamente en estado de indefensión<sup>8</sup>. No obstante estos hechos, éste movimiento insurgente mantuvo la propuesta de una ANC para solucionar el conflicto bélico entre el Estado y las guerrillas.

Una característica del PCC ML y su EPL fue la estrecha relación entre las estructuras políticas y militares, de manera que, a diferencia de otras guerrillas, en este proyecto insurgente el rol determinante y dirigente era del partido y la acción guerrillera se consideraba adscrita a la estrategia política. Así, durante los años ochenta este movimiento incursionó, desde antes, durante y después de esta tregua, en espacios «amplios y legales», alentó propuestas como la Unión Democrática Revolucionaria en 1982 y, posteriormente, el Frente Popular desde 1986, con lo cual amplió la militancia y el influjo político y social en el sindicalismo y en otros movimientos sociales del ámbito popular.

En estas circunstancias, parte importante de sus dirigentes nacionales, regionales e incluso de sus mandos militares, tenían origen en la actividad política, tanto clandestina como legal. Es más, algunos conservaban

<sup>4</sup>Entrevista con Lascario Humanes, comandante “Domingo Rojas”, del Frente Norte del EPL, Barranquilla, agosto de 1992. En Villarraga (1994, pp. 169-170).

<sup>5</sup>“Informe al Presidente Belisario Betancur”, Coordinador de la Comisión Nacional de Diálogo, senador Germán Bula Hoyos, 5 de agosto de 1985. En Villarraga (s.f., pp. 77-78).

<sup>6</sup>La forma de veeduría de las treguas era precaria, sin soporte técnico y reducida a comisiones de notables -tipo comisiones de paz- que a lo sumo recogían informes y denuncias, pero no realizaban verificaciones en terreno. Además, la mayoría de ellas, en medio de graves tensiones militares, ni siquiera actuaban de forma regular en las regiones. También las denuncias por graves violaciones oficiales a las treguas y crímenes de los paramilitares en especialmente en el Magdalena Medio, y aquellas por casos de homicidios, secuestros y acciones de desplazamiento de frentes y presencia militar en municipios y ciudades de las guerrillas en tregua.

<sup>7</sup>En la investigación judicial del caso un militar adscrito a la XX Brigada del Ejército, Batallón de Inteligencia Charry Solano, reconoció su participación junto con otros efectivos militares en un operativo realizado el 20 de noviembre de 1985 que llevó a la ejecución extrajudicial de Oscar William Calvo, vocero nacional del PCC ML y del EPL, integrante de la Comisión de Paz y de la directiva de la Comisión del Diálogo Nacional y de los jóvenes Alejandro Arcila y Ángela Trujillo, dirigentes de la JRC, quienes lo acompañaban a una cita médica.

<sup>8</sup>La Policía Nacional en un operativo en Bogotá capturó el 15 de febrero de 1987 al comandante del EPL y a un combatiente que lo acompañaba, tras regresar de reuniones políticas en el exterior, de forma que estaban sin armas, pero, una vez capturados, fueron llevados a las afueras de la ciudad y ejecutados extrajudicialmente. Declaraciones de la Policía Nacional han corroborado éstas capturas y sus versiones sobre supuesta resistencia armada fueron desvirtuadas por familiares, testigos y los pronunciamientos del EPL.

---

liderazgo en organizaciones sociales y políticas. Con tal enfoque buscaba hacer presencia en sectores sociales y áreas consideradas estratégicas, así como en escenarios urbanos y rurales, pero de forma que, a partir del reconocimiento del peso de la urbanización y la agroindustria, varió el énfasis hacia el campesinado para aproximarse a diversos sectores de trabajadores, “semi-proletarios” y obreros de la agroindustria. Así, en esa década recuperó influencia social y notorio desarrollo guerrillero en Norte de Santander, La Guajira, Bolívar, Córdoba, las regiones de Urabá, Occidente y el Suroeste de Antioquia, Caldas, Risaralda y Putumayo. Su presencia política era evidente en movimientos sindicales, agrarios, comunitarios y estudiantiles, a la vez que promovió al partido Frente Popular que fue la segunda vertiente política de la izquierda luego de la Unión Patriótica, con presencia en corporaciones públicas a distinto nivel: “Cabe aquí hacer la precisión, porque la memoria es flaca, que el EPL era en la época la organización guerrillera más activa política y militarmente hablando y la segunda, después de las FARC, en número de hombres en armas”<sup>9</sup>.

### **Iniciativas de paz, acuerdo Gobierno-M19 y fracaso de la reforma constitucional**

En la segunda mitad de los años 80 se intensificó el conflicto armado entre las Fuerzas Militares y las guerrillas, surgió y se expandió el paramilitarismo con ataques masivos a pobladores de zonas guerrilleras y a militantes de izquierda, y emergieron los carteles de narcotraficantes que utilizaron el terrorismo generalizado para presionar al gobierno a no extraditarlos a E.U. ante peticiones de la justicia de ese país. Con la intensificación del conflicto bélico y la violencia social se registró una crisis institucional y de gobernabilidad que llevó al gobierno Barco a solicitar apoyo con recomendaciones a un grupo de académicos, acuerdos con partidos políticos en torno a estrategias de tratamiento y reconsideró su negativa a emprender una política de diálogo con las guerrillas para lograr la paz, producto de presiones desde la sociedad civil.

Por encargo del presidente se conformó a instancias de la Universidad Nacional de Colombia una Comisión de Estudios sobre la Violencia, presidida por el historiador Gonzalo Sánchez, la cual entregó un informe en 1987 que analizó el entramado de violencias existente y entregó recomendaciones. Entre estas propuso reformas políticas inmediatas como estrategia hacia la paz, reformas a la Constitución Política (C.P.) en lo relacionado con la suspensión de garantías y derechos, el diálogo político entre el gobierno y las guerrillas hacia soluciones de paz concertadas y el mantenimiento de una oferta de sometimiento del narcotráfico a la justicia (Comisión de estudios sobre la violencia, 1987).

Al tomar como rehén el M19 al dirigente conservador Álvaro Gómez para exigir al gobierno abrir diálogos de paz con las guerrillas, conducta proscrita por el derecho humanitario, las gestiones para su liberación reforzaron las demandas desde la sociedad civil para que se dieran conversaciones de paz entre el gobierno y las guerrillas, en el momento todas agrupadas en la Coordinadora Nacional Guerrillera Simón Bolívar (CNGSB). Producida su liberación se produjo una cumbre de partidos políticos, gremios y organizaciones sociales en Usaquén, Bogotá, facilitada por la Iglesia Católica, de la cual surgió la Comisión de Convivencia Democrática que demandó al<sup>10</sup>gobierno adoptar una política y un plan de paz ante el conflicto bélico con las guerrillas.

El 1 de octubre de 1988 el gobierno Barco adoptó la política “Iniciativa para la Paz” que aceptó el diálogo con las guerrillas sobre la base de cuatro consideraciones: i) Cese unilateral de acciones ofensivas de las guerrillas como condición previa y localización de sus frentes en zonas desmilitarizadas; ii) Habilitación de diálogos nacionales y diálogos regionales; iii) Disposición a emprender reformas políticas y en particular una reforma constitucional; y iv) Viabilidad de acuerdos de paz con las guerrillas, a partir de su compromiso con la desmovilización de sus estructuras militares y el retorno a la legalidad de los excombatientes, con apoyo en garantías jurídicas, políticas y de reintegración social.

---

<sup>9</sup> “La sociedad civil apoyó con franqueza los acuerdos entre el gobierno y la insurgencia”, Carlos Eduardo Jaramillo, ex consejero presidencial de paz, Washington, 1998. En Villarraga (2009, p. 39).

<sup>10</sup> 29 de julio de 1988.

---

“Como se ha podido constatar en diversos esfuerzos de diálogo, la propuesta de reforma a la Constitución, que busca constituir una democracia participativa con justicia social, recoge en gran medida las aspiraciones de cambio de todos los sectores. Incluso aquellos grupos que se muestran más inconformes con las instituciones vigentes, han encontrado que muchas de sus ideas coinciden con el proyecto gubernamental. La reforma constitucional, sin duda, constituye un escenario apropiado de convergencia para la reconciliación nacional”<sup>11</sup>.

Los partidos políticos criticaron de inconsulto el plan de paz del gobierno y las guerrillas lo rechazaron al considerar que pretendía su desmovilización sin atender al conjunto de sus demandas de reformas como garantía hacia la paz. Además, el entendimiento se dificultaba por las dinámicas de intensificación de la confrontación bélica y por las graves y sistemáticas violaciones a los derechos humanos cometidas contra la UP, otras agrupaciones de izquierda y organizaciones sociales bajo su influencia.

Así, por iniciativa del senador Álvaro Leyva se conformó la llamada Comisión de Notables, conformada por expresidentes, la Iglesia Católica y los gremios, la cual, con el aval del gobierno, conversó con la mayoría de las guerrillas entre 1988 y 1989 y constató que tenían disposición y propuestas hacia la paz. Las FARC, el EPL y el M19 declararon sendas treguas unilaterales como señal de entendimiento y reiteraron demandas de reformas y de garantías. Solo el ELN se mantuvo ajeno a tal disposición, aunque planteó que, en el marco de las posibles conversaciones de paz, de las cuales desconfiaba, se propusiera un “convenio de humanización de la guerra” entre el Gobierno y la CNGSB, asunto en el cual tomarían parte activa<sup>12</sup>.

Entre tanto, cobraron fuerza con iniciativa de organizaciones sociales locales y la participación de partidos políticos, corporaciones públicas y autoridades territoriales los denominados “diálogos regionales de paz”. Experiencias principalmente notorias en Cauca, Tolima, Magdalena Medio, Caquetá y partes de la región Caribe. Así, se conformaron comisiones regionales de diálogo por la paz, se realizaron foros y sesiones de trabajo. Se hizo característico en estos ejercicios el encuentro entre diversos actores sociales e institucionales con mensajes e, incluso, la presencia de integrantes de los frentes guerrilleros. Situación que dio lugar a la presentación de acuerdos y propuestas regionales entre los participantes que en ocasiones incluían a las guerrillas (Villarraga, 2013).

En enero de 1989 el M19 se apartó de la CNGSB e inició conversaciones de paz directas con el Gobierno Barco, las cuales se centralizaron en Santo Domingo, Cauca, a la vez que se apoyaron en una Mesa de Trabajo con participación de las partes, de varios partidos políticos y algunas organizaciones sociales, a la vez que se instalaron Mesas de Análisis y Concertación con participación social e institucional plural, en búsqueda de consensos sobre reformas políticas, económicas y sociales para la paz. El M19 propuso en tal contexto un Pacto Social por la Paz y la Democracia, un Plan de Emergencia para la Reconstrucción Nacional y la adopción de reformas institucionales, entre las que destacó el trámite de una reforma a la Constitución en el Congreso que incluyera cambios democráticos en materia de justicia, régimen electoral y la convocatoria a un Referendo por la Paz que incluyera una circunscripción especial de paz para exguerrilleros amnistiados en pactos de paz.

Con apoyo en estas mesas de trabajo se firmó el Pacto Político por la Paz y la Democracia el 2 de noviembre de 1989 por parte del Gobierno Nacional, el M19 y el Partido Liberal<sup>13</sup>. El proyecto de reforma constitucional, la pieza clave de este acuerdo, fue presentado por el gobierno al Congreso, pero así mismo fue hundido por éste en diciembre de 1989, dada la interferencia en su contenido que hicieron sectores opuestos a la extradición de narcotraficantes colombianos a Estados Unidos. Ante esta circunstancia, el M19 en la fase final de su proceso de paz y en su transición a la legalidad adoptó también la opción de convocar una Asamblea Nacional Constituyente con apoyo en la ciudadanía para conseguir las reformas constitucionales demandadas.

11 “Iniciativa para la Paz”, presidente Virgilio Barco, Presidencia de la República, septiembre 1 de 1988. En Villarraga, 2009, T. 2, p. 191.

12 Conclusiones de la III Cumbre de la CNGSB, octubre de 1988.

13 El Partido Social Conservador se marginó de la Mesa de Trabajo al considerar que la concertación de éste acuerdo había sido solo entre el gobierno y el M19; igualmente lo hizo la UP tanto por esta razón como por su exigencia al gobierno de ampliar la interlocución de paz con todas las guerrillas a instancias de la CNGSB y en rechazo a las acciones de persecución y exterminio masivo que con responsabilidad estatal se desarrollaban en su contra.

---

“1. Devolución al pueblo de su soberanía para reformar o cambiar el ordenamiento político de la república. Esto requiere la derogatoria del Art. 218 de la actual Constitución y la aprobación, en votación de las dos cámaras, de los artículos que instituyen el plebiscito, el referéndum y la posibilidad de convocar una asamblea constituyente. Esta votación se podrá efectuar en el mes de agosto de 1989. 2. Definición de un procedimiento democrático para la elaboración de la nueva Constitución. 3. Convocatoria a un plebiscito nacional que reforme el sistema electoral contemplando los siguientes puntos: - Elección presidencial a dos vueltas. -Sufragio universal secreto y obligatorio. -Creación de la circunscripción electoral nacional. -Financiación estatal de las campañas electorales. -Destinación de espacios en los medios de comunicación masiva para los partidos en campaña electoral” (Villarraga, 2009, T. 2, p. 253).

“...Que el Parlamento no se preocupe hoy por la circunscripción especial para los alzados en armas, ni por el proceso de paz con el M19. Lo retamos a que convoque ya a un referendo para el 21 de enero, en el cual el pueblo escoja entre el propio Congreso o la Asamblea Nacional Constituyente. Y si el Congreso colombiano se declara incapaz de convocar, que convoque el pueblo a un golpe de opinión que salve a Colombia” (Villarraga, 2009, T. 2, p. 302).

El acuerdo final Gobierno-M19 incluyó en su primer punto la demanda de conseguir una reforma constitucional que podría ser a través del mecanismo ordinario del Congreso o mediante la convocatoria del constituyente primario.

“Coincidimos en la necesidad de que a través de los mecanismos ordinarios de Reforma Constitucional o mediante la convocatoria del constituyente primario, Plebiscito, Referéndum o Asamblea Constituyente, se fortalezca la legitimidad institucional y la aprobación de materias de vital importancia para la consecución de la paz. Nos comprometemos a promover los acuerdos políticos necesarios para alcanzar este cometido de ampliación de los espacios democráticos” <sup>14</sup>.

### **Crisis y propuestas de plebiscito, referendo y constituyente**

El plebiscito del 1 de diciembre de 1957 -técticamente un referendo- convocado por el Decreto 247 de ese año, fue decisivo para cerrar la guerra y la violencia entre conservadores y liberales. Su artículo 13 prohibió la reforma constitucional por vía de la consulta al constituyente primario. Es decir, cerró las vías de la democracia directa. A tono con ello la Constitución que rigió hasta 1991 limitaba en su artículo 218 al Congreso para reformar su texto, a la vez que impedía cualquier expresión del constituyente primario.

A la demanda de restituir las facultades del constituyente primario, además del EPL y los sectores antes referidos, se fueron sumando otros actores. En una declaración conjunta FARC-EPL, producto de la primera reunión entre estas guerrillas en el momento en que ambas estaban en tregua con el gobierno Betancur, superaron dos décadas de tratamiento sectario, se hicieron mutuo reconocimiento y llamaron al apoyo de los pactos de tregua y paz suscritos, de forma que destacar sus propósitos exigían reformas políticas y sociales, siendo central la reforma constitucional:

“Consideramos que el aspecto central para materializar la apertura democrática que anhela el pueblo colombiano debe ser una Reforma Constitucional que liquide el autoritarismo y el militarismo, válidos por la concepción fascista de la política de seguridad que guía actualmente la Constitución y las costumbres políticas en Colombia. Una reforma que permita la vigencia de amplias libertades políticas y de la soberanía para el pueblo, que suprime el bipartidismo y asegure unas claras y auténticas garantías políticas para el ejercicio de un amplio derecho al sufragio universal” (Villarraga, s.f., T. 1, p. 165).

---

<sup>14</sup>Acuerdo Político entre el Gobierno Nacional, los partidos políticos, el M19”, 9 de marzo de 1990. En: *Acuerdos de Paz, 1995*, p. 14.



Las FARC, al lanzar la propuesta de conformar la Unión Patriótica (UP), presentaron para tal movimiento una plataforma política de veinte puntos sobre reformas políticas, sociales y de exigencia de derechos y garantías para la población, de forma que incluyeron las demandas de una reforma electoral y de elección popular de alcaldes y gobernadores <sup>15</sup>. Con posterioridad, el primer congreso de la UP definió su propia Plataforma de veinte puntos, entre los cuales se destacaron la reforma electoral, la elección popular de alcaldes y gobernadores, del Contralor General y el Procurador General, la eliminación de normas constitucionales y legales que impedían garantías para la oposición política y habilitaban “la represión popular vigente”, la restitución de la soberanía popular y la adopción de una nueva Constitución por vía de una “Asamblea Popular Constituyente” (Ibid., pp. 203-206).

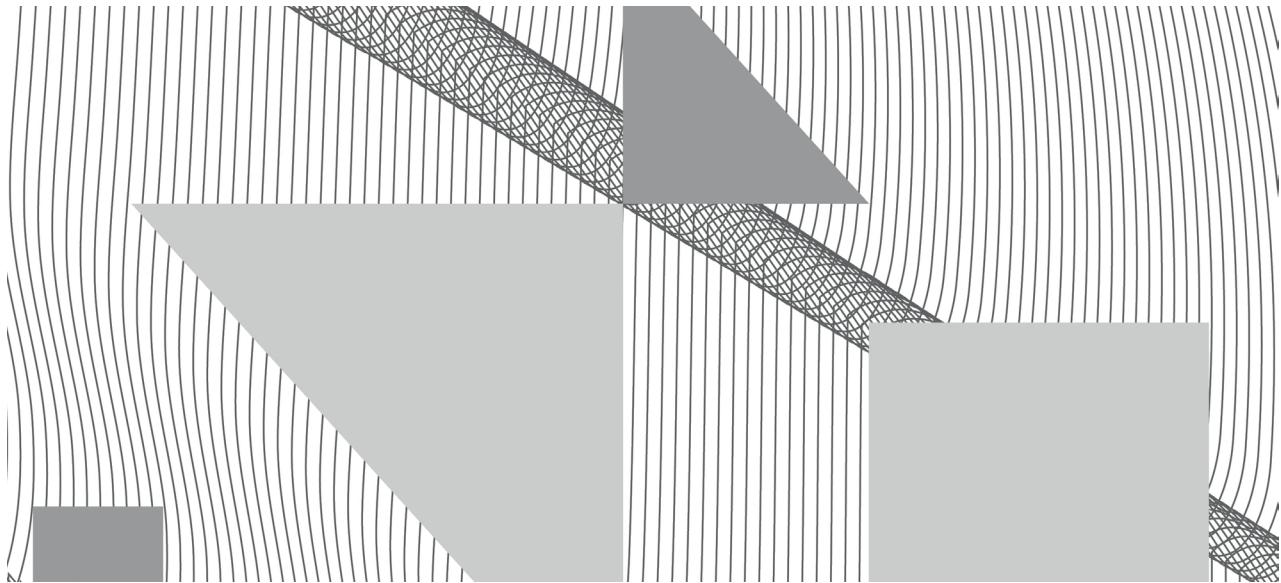
Ante la situación de crisis institucional, política y de violencia tomaron fuerza las propuestas de emprender una reforma institucional a fondo. En enero de 1988 en notas editoriales el diario *El Espectador* propuso realizar un plebiscito para reformar la Constitución y el presidente Barco acogió la idea e hizo consultas al respecto. El 20 de febrero siguiente se produjo el Acuerdo de Casa de Nariño entre el gobierno y los partidos Liberal y Conservador, el cual dio lugar a la Comisión Preparatoria de la Reforma Institucional en la cual también participaron el Nuevo Liberalismo y la UP. Luis Carlos Galán, jefe del Nuevo Liberalismo, y otras voces propusieron que en las consultas hacia la reforma institucional se incluyeran a las guerrillas, lo que fue aceptado por el gobierno.

“...El proceso plebiscitario abría una oportunidad única para hacer la paz en el país y para ello se proponía un doble camino: 1. Establecer formalmente audiencias entre los grupos armados y la Comisión Preparatoria de la Reforma Institucional, entidad preparatoria del temario del plebiscito, para discutir allí sus propuestas de cambio político e institucional y, al mismo tiempo 2. Establecer entre Gobierno y alzados en armas un itinerario orientado a acordar los aspectos militares, jurídicos y políticos, su desmovilización como grupos armados en función del avance de las discusiones políticas sostenidas en las audiencias”<sup>16</sup>

El gobierno entonces asumió que para el proyecto de reforma política se escuchara a las guerrillas, pero aclaró que sus propuestas no se podían considerar parte de la reforma sin un compromiso de ellas de acogimiento a la paz y consiguiente desmovilización militar. Argumentó que aceptar el diálogo sin este compromiso sería legitimar el alzamiento, a la vez que explicó que el diálogo con ellas era reconocer que no estaban derrotadas y se podía explorar

<sup>15</sup> Plataforma de lucha de la Unión Patriótica, propuesta del EM de las FARC-EP, 11 de mayo de 1984. En Villarraga, s.f., pp. 198-200.

<sup>16</sup> “Política de paz, acuerdo con el M19 y reactivación de los diálogos”, Rafael Pardo Rueda, Bogotá, DC, 1998. En: Villarraga, 2009, Tomo 2, p. 39.



la solución política. Los pronunciamientos de las FARC, el EPL y el M19 a favor de la iniciativa del plebiscito, llevó entonces a generar expectativas hacia la retoma de un proceso de paz. El M19 había declarado una tregua unilateral frente a las Fuerzas Armadas y, en conjunto con las FARC, discutía los términos de una reforma constitucional <sup>17</sup>. Por su parte, el EPL se pronunció a favor de un plebiscito o un referendo que condujera a la Constituyente <sup>18</sup>.

“...Fue la mejor oportunidad que tuvo la paz en mucho tiempo. Un sector del M19, al aparecer la iniciativa de plebiscito de Barco nos manifestó en privado su interés. Las FARC y el EPL expresaron también, mediante comunicados públicos, su conformidad con la idea de una convocatoria popular, que en general había encontrado un respaldo muy grande en todos los sectores del país” <sup>19</sup>.

Sin embargo, el Consejo de Estado se pronunció contra la convocatoria del plebiscito al considerar que era una iniciativa por fuera del orden constitucional, el cual no reconocía esta figura de participación y establecía que solo el Congreso estaba facultado para reformar la Constitución. Además, la coyuntura era compleja. Paralelamente se había desatado una ola de masacres contra campesinos en regiones como Córdoba, Urabá y Meta, cometidas por grupos paramilitares que irrumpían con especial saña, ligados al narcotráfico, a sectores de la fuerza pública, de sectores gremiales y políticos, resentidos por la actuación guerrillera y empeñados en posiciones de poder.

Tras el fracaso del plebiscito el Gobierno Barco presentó al Congreso un proyecto de reforma constitucional sobre temas de participación ciudadana, reforma a la administración de la justicia, estado de sitio e introducción de nuevas maneras de cambiar la constitución a través del referendo y de una “asamblea constitucional”. Su propuesta incluyó un referendo sobre esa reforma constitucional que permitiera crear una circunscripción nacional para minorías y medidas “contra el terrorismo”. Con respecto a este tipo de medidas su proyecto incluyó la negativa propuesta de suspender garantías y derechos del debido proceso en procedimientos judiciales.

Varios movimientos sociales y de izquierda discutieron que el país requería una reforma institucional para reconocer formas de democracia directa, pero que el proyecto del gobierno no respondía al conjunto de tales

<sup>17</sup> Las FARC propusieron la enmienda de ocho artículos de la Constitución Política; entre ellos los relativos al estado de sitio y la facultad a las autoridades de realizar detenciones administrativas sin orden judicial y propuso que la convocatoria del plebiscito coincidiera con las elecciones locales del 13 de marzo de 1988.

<sup>18</sup> El EPL el 2 de mayo de 1988 declaró tregua unilateral y expresó respaldo al plebiscito y disposición para participar y aportar a la solución política del conflicto armado «con base en recuperar el carácter del Constituyente Primario». Declaración del Estado Mayor Central del EPL, 2 de mayo de 1988.

<sup>19</sup> “Política de paz, acuerdo con el M19 y reactivación de los diálogos”, Rafael Pardo Rueda. En: Villarraga, 2009, Tomo 2, p. 240.

---

expectativas y sustentaba propuestas que prolongaban normas que facilitaban la hegemonía liberal-conservadora, el estado de sitio y la concentración de poderes en el ejecutivo y sobre la rama judicial. Por ello no respaldaron la convocatoria del gobierno para realizar un referendo el 21 de enero de 1990 y cuestionaron el apoyo que le expresó el M19 y algunos sectores de izquierda a esta iniciativa gubernamental. Estimaron que con esta propuesta de reforma se intentaba imponer el modelo convenido con el M19, el cual no incluía el conjunto de reformas requeridas ni la convocatoria de una ANC.

“...Colombia requiere urgentemente un plebiscito que convoque una Asamblea Nacional Constituyente, que aboque una reforma constitucional integral, la cual termine con el régimen del Estado de Sitio permanente, con el dominio abusivo del bipartidismo, abriendo el país a la democratización auténtica e inaugurando la apertura democrática que nuestra patria requiere. Los movimientos firmantes llamamos a iniciar el más amplio debate, a desplegar la más abierta y viva campaña de oposición y rechazo al referendo amañado del 21 de enero y a presentar al país una alternativa que nos permita avanzar hacia metas de libertad y democracia auténticas”<sup>20</sup>.

Siguieron los respaldos a la posibilidad de una Asamblea Nacional Constituyente. La IV Cumbre de la CNGSB, dada la expectativa que había ocasionado la convocatoria del plebiscito que podría llevar a la Constituyente, ocasionó que por primera vez el colectivo de las guerrillas respaldara su convocatoria.

“...planteamos la necesidad de que en Colombia se dé una nueva y moderna Constitución nacional que refleje la realidad de la nación. Como hay en curso un proyecto de reforma a la Carta, planteamos el desglose del conjunto del proyecto de reforma del artículo 87 que introduce, además de la reforma por el plebiscito, el referéndum y la Asamblea Nacional Constituyente, a lo que agregamos el mecanismo del plebiscito para convocar a la Asamblea Nacional Constituyente para la aprobación de una nueva Constitución expresándose así, como en toda democracia real, el constituyente primario”<sup>21</sup>.

En octubre de 1989 el M19 tenía avanzada su propia negociación de paz, pero simultáneamente las demás guerrillas convinieron una primera reunión con el Gobierno nacional, a la cual asistieron delegados de las FARC y el EPL por la CNGSB, de forma que las partes dieron a conocer un comunicado conjunto referido al interés de lograr acuerdos para la solución política<sup>22</sup>. Sin embargo, de inmediato se desató un fuerte operativo militar ofensivo contra el EPL en Córdoba por lo cual ésta guerrilla declaró que mantenía el propósito de buscar la paz, pero la situación le imponía romper el cese unilateral al fuego y suspender el diálogo iniciado con el gobierno<sup>23</sup>.

En 1990, la demanda de convocar una Asamblea Constituyente cobró fuerza. En febrero de ese año, el EPL declaró nuevamente un cese unilateral en las acciones ofensivas y expresó disposición a un acuerdo político, respaldo a las demandas del movimiento social del ámbito popular, reiteración de la propuesta de convocar una Asamblea Nacional Constituyente y contribución a mejorar el ambiente político hacia las elecciones locales de marzo y presidenciales de mayo siguientes<sup>24</sup>. Sin embargo, el gobierno endureció entonces su posición mediante una comunicación enviada a las FARC, en la cual le expresaron desconfianza al considerar que sus declaratorias de cese al fuego no tenían la consecuencia esperada y le condicionó el diálogo a que expresara disposición a concentrar de inmediato sus frentes como lo había hecho el M19 en desarrollo de su proceso de paz<sup>25</sup>, exigencia que esta guerrilla rechazó de inmediato.

---

<sup>20</sup> Declaración del Partido Comunista Colombiano y del Partido Comunista de Colombia (Marxista-Leninista), noviembre 23 de 1989.

<sup>21</sup> Conclusiones IV Cumbre CNGSB, mayo de 1989.

<sup>22</sup> Comunicado conjunto Gobierno nacional y CGSB (comandantes de las FARC y el EPL), octubre 21 de 1989.

<sup>23</sup> Declaración del EPL, noviembre 20 de 1989.

<sup>24</sup> Declaración del EPL, febrero 27 de 1990.

<sup>25</sup> Carta del Consejero Presidencial Rafael Pardo a las FARC, abril 18 de 1990.

---

## Factores decisivos para convocar la Asamblea Nacional Constituyente

El proceso que dio lugar a la convocatoria de la Constituyente de 1991 fue producto de la confluencia de varios factores. El movimiento estudiantil con la “Séptima Papeleta” que consiguió votaciones ciudadanas a su favor que configuraron plebiscitos de hecho. El proceso de paz con varias guerrillas que demandaron convocar la Constituyente para introducir reformas democráticas. Las medidas de sometimiento a la justicia con el narcotráfico que refrenaron sus atentados terroristas e indujeron a sectores de ellos al acogimiento de la institucionalidad. Los fallos de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) que hicieron posible convocar una auténtica Asamblea Constituyente. Los decretos gubernamentales que, aunque limitaban el temario y el alcance de la Constituyente, fueron aceptados por la CSJ, la cual habilitó la reglamentación del proceso constituyente. La movilización indígena, sindical y de diversos sectores que también demandaron la convocatoria. Y la conformación y los aportes surgidos desde las mesas preparatorias conformadas con apoyo gubernamental para conseguir ampliar el apoyo y las contribuciones de diverso orden.

Por tanto, de forma inédita en la historia colombiana la Asamblea Constituyente de 1991 surgió desde la movilización ciudadana, social y política; desde las mesas de interlocución y acuerdos con el EPL y otras guerrillas y movimientos armados diversos en búsqueda de la paz; desde la capacidad de sectores de la institucionalidad para ponerse a todo con la dimensión de este hecho como lo fue la CSJ y los propios aportes de los gobiernos a pesar de sus limitaciones e inconsucciones con el propósito constituyente. Es preciso reconocerle a Barco el haber considerado las figuras del plebiscito y el referendo hacia la reforma de la Constitución, y a Gaviria el respaldo a su convocatoria y realización acatando el fallo de la CSJ. Esto hizo posible que, en medio de una grave crisis y agudas contradicciones y conflictos a todo nivel, surgiera con amplio respaldo y legitimidad el proceso constituyente que dio lugar a un ejercicio de consenso y construcción política con sentido democrático y progresista.

Muchos sectores políticos y de opinión exigían modificar el artículo 218 de la Constitución para acabar con la atribución exclusiva del Congreso para reformarla y cobraba progresivamente fuerza la idea de convocar la Constituyente, pero la coyuntura política que desató el movimiento estudiantil que exigió tal convocatoria fue el asesinato del candidato presidencial liberal Luis Carlos Galán, lo que pone de presente el carácter dramático de una coyuntura en la que hubo iniciativa y capacidad política desde los esfuerzos referidos, pero teniendo que actuar en medio de un lamentable contexto de violencia generalizada <sup>26</sup>.

“A los intentos de retomar caminos de paz, los sectores más guerreristas, aliados con los narcos y paramilitares, respondieron asesinando líderes: los candidatos presidenciales Jaime Pardo Leal, Carlos Pizarro León-Gómez que acababa de firmar la paz, y Bernardo Jaramillo de la Unión Patriótica. Es en medio de este ambiente de terror y como reacción a él, es que emerge, desde diversas vertientes, el movimiento para reinventarse las instituciones e intentar con una Constituyente oponerle un pacto de democracia, paz y esperanza a la violencia y el fracaso de las respuestas de inspiración militarista” (González, 2012, p. 65).

Así, tras el asesinato de Luis Carlos Galán estudiantes de universidades privadas liderados por activistas liberales partidarios del gobierno, convocaron una marcha del silencio en protesta por este magnicidio. A sus organizadores les resultó sorpresivo el que se les sumara un grupo de estudiantes de la UN y de otras universidades públicas, liderados por la Juventud Revolucionaria de Colombia (JRC), brazo juvenil del PCC ML; por tanto, expresión de simpatía y apoyo al EPL. A partir de este hecho se forjaría el movimiento estudiantil “Séptima Papeleta” en sus dos vertientes, la de universidades privadas denominada “Todavía podemos salvar a Colombia” y la de las universidades públicas denominada “Movimiento Estudiantil por la Constituyente”.

<sup>26</sup> En la campaña presidencial de 1990 fue asesinado Luis Carlos Galán como lo habían sido el ministro de justicia Rodrigo Lara, el ex ministro de justicia Enrique Low Murtra, el gobernador de Antioquia Antonio Roldán y el director de El Espectador Guillermo Cano, entre otras personalidades, por oponerse al narcotráfico o denunciarlo. Esta acción de los narcotraficantes masificó su acción homicida contra la Policía en Medellín y por medio de bombas explotadas en ésta y otras ciudades ocasionando numerosas víctimas civiles. Fue la ola terrorista desatada en reacción a la represión en su contra por el Estado y como presión para evitar la extradición de sus jefes, solicitada por tribunales de justicia de Estados Unidos. Pero también fue una ola de violencia donde se conjugaron y aliaron estas expresiones del narcotráfico con sectores de la institucionalidad, en particular de la fuerza pública y organismos de seguridad, el paramilitarismo y sectores de la élite política y gremial.

---

“Allí conocí a unos muchachos del movimiento estudiantil: Fernando Carrillo, Manuel José Cepeda, Catalina Botero, Alejandra Barrios, Alexandra Torres, Guillermo Barrera, Alfonso Gómez -el hijo del procurador- y otro poco de 'pelaos'. Me cayeron bien, me parecieron muchachos honestos, que sentían un profundo dolor por lo que estaba pasando en el país. Empecé a trabajar con ellos. Nunca nos pudimos poner de acuerdo. Fernando Carrillo decía que yo era un izquierdista, que estaba por ahí para hacer la revolución y yo decía que él tenía razón y que él era un liberal, que era un gobiernista y que estaba era por hacerle un favor al gobierno. Se creó el 'Movimiento Estudiantil por la Constituyente' que yo dirigía con otros compañeros y el Movimiento Estudiantil 'Todavía podemos salvar a Colombia', que dirigía Carrillo.

“...De ahí salió la idea de la Séptima Papeleta. Estuvimos en las dos elecciones que se hicieron para votar por la Constituyente. En la primera, sin el apoyo del gobierno, sacamos tres millones de votos según el dato que tenemos, pues nunca fueron contados. La verdad es que sólo dos precandidatos presidenciales nos apoyaron. Antonio Navarro, que nos dio trescientos mil pesos para que compráramos papeletas. Él nos dijo a Alfonso Gómez, a Claudia López y a mí, que esa bandera de la Constituyente era la principal bandera del M19 y de Pizarro -que ya había sido asesinado- y que por eso él tenía la obligación moral de apoyarnos (...) Camilo González Posso fue uno de los artífices de la Asamblea Nacional Constituyente, desde el CINEP nos ayudó con todo lo que pudo (...) Otro hombre que nos ayudó, desde otro lado, con los muchachos del Rosario fue César Gaviria Trujillo que en ese momento era precandidato presidencial (...) Nos reunimos dos veces con el Presidente Virgilio Barco (...) y nos ayudó mucho Horacio Serpa Uribe, Ministro de Gobierno...”.

“Hicimos dos congresos estudiantiles: Uno en el Colegio de La Salle en Bogotá. Vinieron mil quinientos delegados de todo el país. Nadie creía que ese congreso pudiera ser manejado. Estaba la JUCO, A Luchar, la izquierda y la derecha y todos estudiantes. Era terrible, la gente creía que esa vaina se iba a acabar. Me ofrecí, como el único con experiencia, para coordinar el evento. Me dieron absoluta autoridad para coordinar. Y el cinco de mayo de 1990 ese evento salió como un rotundo éxito. Con conclusiones de consenso en todas las materias, en medio de una grtería que me obligaba a pararme a cada rato y gritar más duro que todos los demás para que se quedaran callados. Aprobamos aceptar la papeleta que el gobierno había diseñado. Si nos hubiéramos puesto en contra no hubiera habido Constituyente. Eso fue una cosa afortunada. No estábamos de acuerdo con muchas cosas del gobierno: Nunca estuvimos de acuerdo con que la Constituyente fuera de cinco meses -eso fue muy poco como se demostró posteriormente-, tampoco con que tuviera temario definido...”.

“...Venía otro problema: Definir cómo iba a quedar el movimiento estudiantil en la Constituyente. En ese momento Carrillo era Consejero Presidencial y, sin embargo, decidió renunciar a la consejería y los muchachos de la Séptima Papeleta lo apoyaron, era el movimiento de él, un movimiento de liberales. La mayoría está hoy en el Palacio de Nariño, en el 'kinder' del Presidente. El otro grupo que era el 'Movimiento Estudiantil por la Constituyente', iestaba llevado del verraco! No sabíamos qué hacer. Hicimos un congreso en la Universidad de Medellín. Los compañeros de la JUCO, de 'A Luchar' y todo el mundo se opuso a que yo coordinara, eso era como garantizar mi candidatura (...) El congreso salió completamente despeletado. Hice una propuesta al final de la reunión: que los compañeros se metieran en la lista que quisieran, pero tratando de garantizar que algunos llegáramos a la Constituyente...”<sup>27</sup>.

Camilo González recuerda que la séptima papeleta tuvo dos antecedentes inmediatos poco conocidos y a la vez distantes entre sí. Primero, el presidente Barco propuso una papeleta en las elecciones para promover la reforma institucional cuando llegó a formular un plebiscito. Segundo, la papeleta pensada por el Comité Pro-Constituyente conformado por sindicalistas, activistas de izquierda y promotores del proceso de paz:

“El presidente Barco llegó a proponer un pacto político para incluir una papeleta de voto en las elecciones de 1988 que sirviera para promover la reforma institucional, pero la idea se hundió en la reunión de los partidos políticos. En lugar de la papeleta optaron por una Comisión de Reforma. La papeleta de Barco, aunque no era para promover una Constituyente, dejó en el ambiente la posibilidad de utilizar esa figura como un

---

<sup>27</sup>Entrevista con Fabio Villa Rodríguez, ex dirigente de la JRC. Octubre de 1992. En Villarraga, 1994, pp. 316-317.

---

instrumento de pronunciamiento extra-institucional y de soberanía popular (...) surgió en diciembre de 1989 la papeleta de voto por una Asamblea Constituyente, propuesta primero por el Comité pro Constituyente y los sindicatos afines a los acuerdos de paz y luego en febrero (de 1990) por los sectores universitarios y los medios de comunicación" (González, 2012, pp. 67-68).

Los votos por la Séptima Papeleta no se contabilizaron en las elecciones del 11 de marzo de 1990 pero constituyeron un hecho político que potenció la idea hacia las siguientes elecciones presidenciales del 27 de mayo. El movimiento estudiantil llevó al gobierno a expedir el Decreto 927, del 3 de mayo de 1990, el cual ordenó a la Registraduría Nacional contabilizar los votos por la Constituyente en las elecciones presidenciales. En efecto, el 27 de mayo se registraron 5.096.000 votos por la Asamblea Constituyente, el 89% de los votantes, la mayor votación registrada en el país. Su resultado abrió una nueva coyuntura política en la cual también se evidenció un cambio en la relación de partidos al retroceder electoralmente los partidos Liberal y Conservador y la tradición bipartidista y comprobar la emergencia con fuerza de los nuevos movimientos AD M19, con la candidatura de Antonio Navarro Wolff como coalición de izquierda comprometida con los pactos de paz, y el Movimiento de Salvación Nacional (MSN), con la candidatura de Álvaro Gómez Hurtado como coalición de derecha comprometida con la búsqueda de "un acuerdo nacional sobre lo fundamental". El presidente Cesar Gaviria del Partido Liberal fue elegido con menor votación que la registrada por la Asamblea Constituyente <sup>28</sup>.

Al momento se configuró el hecho plebiscitario que marcó un nuevo rumbo en el proceso político. Bien diciente fue la expresión del senador Álvaro Leyva:

"...el entendimiento no necesariamente tiene que ser con el gobierno del doctor Barco; eso ya quedó atrás, es una página del pasado. Ahora el entendimiento es con las fuerzas económicas, políticas, regionales y sociales que van a integrar la Constituyente. Son delegados de esas fuerzas los que tienen que hablar con la guerrilla (...) Allí se van a recibir opiniones no solamente de los industriales, de los trabajadores, de las gentes vinculadas a las comunidades organizadas, de los partidos políticos, de los movimientos ecológicos y del arte, sino también de los alzados en armas..." <sup>29</sup>.

El factor de movilización ciudadana había rebasado la importante expresión del movimiento estudiantil e involucró a otros sectores. El 17 de mayo de 1990 se realizó el Foro Nacional por la Asamblea Nacional Constituyente con numerosas organizaciones sociales y políticas, incluidos voceros del movimiento estudiantil, el cual expresó desacuerdo ante la propuesta gubernamental de una "reforma constitucional" limitada a unos temas y recomendó al ejecutivo convocar la Asamblea mediante elecciones generales y de forma independiente del Congreso. Este encuentro interpretó que la votación del siguiente 27 de mayo tendría carácter plebiscitario y derogaría el artículo 218 de la Constitución. Y propuso derogar la elección de los congresistas por cuanto interferirían con la labor de la Asamblea. Entre sus decisiones conformó el Comité Pro-Constituyente.

Luego se realizó el Congreso Pre-Constituyente el 14 y 15 de junio de 1990 en Bogotá, con más de dos mil delegados de organizaciones sociales del país, el cual reiteró el desacuerdo con la iniciativa del presidente Gaviria de una reforma constitucional limitada y le manifestó que tal postura ponía en riesgo las posibilidades del proceso de paz. Reafirmó la demanda de una Constituyente autónoma, soberana, sin exigencia de calidades especiales a sus integrantes, sin limitaciones temáticas ni control jurídico de la Corte Suprema de Justicia y que, además, debía contar con una composición mixta entre delegatarios políticos, de sectores sociales y con representación de las regiones.

<sup>28</sup> En las elecciones presidenciales del 27 de mayo Gaviria obtuvo el 47% de la votación, pero registró un retroceso respecto de la consulta liberal. La alta abstención -68%- evidenció la incapacidad de representación mayoritaria de los Partidos y la pérdida de legitimidad institucional. Despegó, como nueva alternativa política, la AD M19 con 750.000 votos, la votación más alta históricamente de la izquierda hasta el momento. Apareció con fuerza el Movimiento de Salvación Nacional, fracción conservadora con adherentes liberales, y se hundió el social-conservatismo, al cuarto lugar de votación.

<sup>29</sup> "La interlocución es con la Constituyente". Entrevista al senador social conservador Álvaro Leyva, Álvaro Angarita, semanario Voz, mayo 10 de 1990.



El EPL participó en el Congreso pre-Constituyente envió vocería sin consentimiento del gobierno. Mantuvo coincidencias críticas con muchos sectores en relación con el acuerdo y el decreto gubernamental, pero se diferenció de las visiones opositoras que consideraron que ya se había desvirtuado la posibilidad de la Constituyente. Por tanto, propuso “ampliar el consenso existente, incluyendo la insurgencia y otros sectores”, en aras de conseguir un verdadero acuerdo nacional.

“El mandato popular expresado plebiscitariamente el pasado 27, coloca en primordial lugar la citación de la Asamblea Nacional Constituyente expresión ciudadana directa que exige los cambios institucionales inmediatos en el proceso político por la de democracia, la paz y la justicia social. Está a la orden del día un gran acuerdo nacional de todos los sectores políticos, económicos, sociales y el movimiento armado, donde dos elementos son sustanciales: 1.- Los criterios de convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente, contenidos, composición y mecanismos, para lo cual es necesario conformar una comisión pre-constituyente y, 2.- El proceso de paz en que nos encontramos comprometidos. Se abre paso un nuevo régimen político dejando cada vez más atrás el bipartidismo excluyente, sobre la base del pluralismo político e ideológico, donde la apertura democrática se coloca al centro de los cambios que permitan la libre expresión del pensamiento ciudadano y donde el constituyente primario se pueda erigir como soberano de los destinos de la patria”<sup>30</sup>.

El EPL presionaba a favor de una auténtica Constituyente junto con el PRT y el MAQL en las mesas de diálogo y negociación ante el gobierno Barco y ante el presidente electo César Gaviria. A la vez incidió con estas otras agrupaciones armadas ante la Corte Suprema y participó directamente con voceros en el Foro por la Asamblea Constituyente y en el Congreso Pre-Constituyente. Igualmente, el PCC ML incidía en el movimiento social, campesino, comunal, sindical y estudiantil en la promoción de la Constituyente. Insistía en que debía ser una Asamblea soberana y autónoma que expediera una nueva Constitución con derechos, garantías y posibilitara reformas sociales, base para la solución política con todas las guerrillas.

“Doctor Gaviria: la propuesta hecha por usted al país, va en contravía del proceso de paz que venimos adelantando y es de gran preocupación para nosotros que ese vaya a ser el rumbo que guíe su gobierno. Por tales motivos, pensamos que de no modificarse tal propuesta se verá seriamente afectado el interés del conjunto del EPL de llegar a la exitosa culminación del proceso de paz que hemos iniciado por el bien de las mayorías nacionales”<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> Declaración del Mando Central del EPL, mayo 31 de 1990.

<sup>31</sup> Carta del EPL al presidente electo, César Gaviria. Pueblo Nuevo, Necoclí, Urabá, julio 23 de 1990.

---

En lo relativo a los movimientos políticos de izquierda la UP, ante la persecución sistemática sufrida, proponía al gobierno replantear la política de paz considerando el cese de los atentados y la investigación sobre los crímenes contra sus militantes, disolver los grupos paramilitares y buscar el entendimiento con el conjunto de la Coordinadora Guerrillera. Compartió la iniciativa inicial de “convocar un plebiscito para derogar el artículo 218 de la Constitución y adoptar una reforma constitucional”, advirtiendo que esta dinámica no debía depender del Congreso. Simultáneamente las organizaciones de izquierda UP, Frente Popular y A Luchar, al cobrar fuerza las demandas de Constituyente, hicieron un pronunciamiento en términos de una consulta ciudadana hacia el logro de una nueva Carta Política: “Creemos que el debate nacional debe desembocar en una gran consulta popular, donde se defina un acuerdo democrático y popular en torno a una nueva Constitución que le dé marco jurídico a la Colombia que anhelan las mayorías”<sup>32</sup>.

Por su parte, la convergencia que se forjó en 1990 para conformar un nuevo movimiento alternativo que dio origen a la Alianza Democrática y al cual confluyeron luego de pactar la paz sucesivamente el M19, el PRT y el EPL, coincidía en rechazar la intromisión del Congreso en el proceso constituyente y en demandar una nueva Constitución Política garantista, con base en la participación de diversos sectores.

“...en cuanto a transformaciones estructurales, el someter los eventuales proyectos de reforma constitucional a consideración del Congreso de la República constituye otra manera inconveniente de tratar este asunto tan importante. En el país hay conciencia unánime de la ineptitud del Congreso para las reformas institucionales de fondo. (...) Colombia exige una nueva Constitución basada en una democracia participativa que sea fuerza de cambio y bienestar, de soberanía popular y autodeterminación nacional, como consecuencia de la apelación al constituyente primario, (...) conformar un cuerpo pre-constituyente en el cual participen entidades institucionales, organizaciones sociales y el movimiento insurgente, para presentar al país un proyecto de nueva Constitución”<sup>33</sup>.

## BIBLIOGRAFIA

- Acuerdos de Paz (1995). Colección Tiempos de Paz, Programa para la Reincisión, Bogotá.
- Calvo, O. W. (1984). “Tregua, Diálogo y Asamblea Nacional Constituyente”, conferencia en el Tercer Seminario Nacional de Cenasel, Medellín. Memorias. En: Revista Cenasel, No. 3, Bogotá, julio.
- Comisión de estudios sobre la violencia (1987). Colombia: violencia y democracia, informe presentado al Ministerio de Gobierno. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- González Posso, Camilo (2012). “Proceso pre Constituyente, antecedentes de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991”. En: Memoria para la democracia y la paz: veinte años de la Constitución Política de Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá. Bogotá.
- PCC ML (1984). “Propuesta del Partido Comunista de Colombia (Marxista-Leninista) en torno a la apertura democrática”. En: Revista Cenasel. Año 1. No. 3, julio. páginas 11-40.
- Villarraga, Álvaro y Plazas, Nelson (1994). Para reconstruir los sueños, una historia del EPL. FUCUDE, Fundación Progresar, Colcultura. Bogotá.
- Villarraga, Álvaro (compilador) (1998). Tregua y cese al fuego bilateral, FARC, EPL, M19 Y ADO. Biblioteca de la Paz. Tomo 1. Fundación Cultura Democrática. Bogotá.
- Villarraga, Álvaro (compilador) (2009). Se inician acuerdos parciales, pacto político con el M19. Biblioteca de la Paz, Tomo 2, Fundación Cultura Democrática, Bogotá.
- Villarraga, Álvaro (compilador) (2009). Acuerdos con el EPL, PRT, MAQL y CRS. Diálogos con la CGSB. Biblioteca de la Paz. Tomo 3. Fundación Cultura Democrática. Bogotá.
- Villarraga, Álvaro (compilador) (2013). Movimiento ciudadano y social por la paz. Biblioteca de la Paz. Tomo 9. Fundación Cultura Democrática. Bogotá.

32 Declaración Conjunta Unión Patriótica, Frente Popular, A Luchar, septiembre 15 de 1988. En: Villarraga, 2009, Tomo 2, p. 205.

33 Declaración de la Secretaría de Trabajo por un Movimiento Alternativo Democrático, ante las Mesas de Análisis y Concertación, 25 de mayo de 1989. Suscrita por Adalberto Carvajal, Omar Náñez, Camilo González, Miguel Cárdenas, Gonzalo Jiménez, Otto Náñez, Darío Restrepo, Jaime Zuluaga, Ramiro Mejía, Rafael Cuello, Orlando Zambrano, Luis Llanos, José Lurdui, Javier Múnera. En: Villarraga, 2009, Tomo 2, p. 264.

---

# *DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA AL ESTADO PARTICIPATIVO*

JUAN FERNANDO LONDOÑO

EX VICEMINISTRO DEL INTERIOR

DIRECTOR DEL CENTRO DE ANÁLISIS Y ASUNTOS PÚBLICOS

---

## **Introducción**

La democracia participativa ha vuelto a ponerse de moda. La discusión sobre la apelación a los ciudadanos para que de forma directa diriman los más importantes temas que afectan a las sociedades se ha puesto en la agenda internacional y colombiana. Internacionalmente la votación de los británicos mediante consulta directa a la ciudadanía para decidir la salida de Europa, conocido como Brexit, ha generado una enorme discusión con repercusiones mucho más allá del Reino Unido. En Colombia, la decisión de someter a un plebiscito los Acuerdos de Paz también ha abierto la puerta a una gran controversia sobre la conveniencia y las reglas que se deben aplicar a un mecanismo como este.

En Gran Bretaña el debate ha incorporado elementos centrales en el uso de este tipo de instrumentos, incluyendo la calidad del debate que precedió la decisión, la tensión entre la democracia participativa y la representativa, así como, no menos importante, el carácter permanente o transitorio de una decisión popular o, en otras palabras, la revisión que se pueda hacer a las decisiones tomadas por el pueblo tal como sucede con aquellas definidas por los parlamentos. Estos son debates de gran calado que han generado todo tipo de reacciones intelectuales y políticas.

En Colombia, la decisión del gobierno del Presidente Santos y la aceptación de las partes en la mesa de negociaciones de someter a un mecanismo de refrendación popular lo pactado en La Habana, también ha permitido descubrir aristas insospechadas sobre los alcances y reglas del uso del mecanismo. Estos debates han generado la oposición de algunos sectores, incluso proclives a la negociación de paz, sobre el uso de una votación para refrendar lo acordado, con el argumento -entre otros- de que si la paz es un derecho no se puede someter a que sea rechazado el acuerdo con el cual dicha paz se alcanza. Los reparos más fuertes han surgido de opositores al proceso que consideran inadecuado el mecanismo, pues hubiesen preferido un referendo; además rechazan la adopción de reglas especiales como la disminución del umbral contemplado previamente y la negación de opciones distintas al sí y al no, como el voto en blanco y la abstención. Adicional a ello, surge la polémica sobre las reglas que una campaña para una votación de este tipo debe tener.

Estos dos ejemplos son los más relevantes y controversiales de la puesta en marcha de mecanismos de democracia directa con grandes impactos tanto en el mundo de las realidades políticas como en el campo de las ideas y la teoría democrática, pero no son los únicos. En Tailandia, por ejemplo, se planea realizar un referendo para adoptar una nueva constitución, pero este ha sido impulsado por los militares que promovieron un golpe de Estado dos años atrás.

Por su parte, en Colombia, si bien el plebiscito por la paz concentra todas las miradas, una fuerte oleada de iniciativas de consultas populares, relacionadas principalmente con la minería, emergen de manera recurrente desde los territorios. La democracia participativa ha vuelto entonces a ocupar las preocupaciones de políticos y académicos; sin embargo, no es claro si su resurgimiento será esta vez de largo aliento o se convertirá en

---

un episodio más de su uso esporádico pero sujeto a la conveniencia política por parte de los gobiernos que la promueven.

En el presente artículo se intentará analizar el proceso de evolución de la democracia participativa con referencia al caso colombiano. Para ello, se empezará por retomar algunas clarificaciones conceptuales, luego se mirará la evolución de la inclusión de la democracia participativa en la constitución de 1991 y la legislación colombiana, posteriormente se intentará examinar la situación actual y las posibilidades que los acuerdos de paz de La Habana traen como opción de revivir y darle un nuevo aire a la participación ciudadana. Finalmente, en las conclusiones se planteará una evaluación de lo sucedido y las perspectivas para el futuro.

### **La teoría democrática y la democracia participativa**

La democracia surge de muchas maneras y por distintos caminos. La evolución de la democracia ha sido más lenta de lo que se suele recordar, pues solo en la segunda parte del siglo XX se convirtió en el sistema político acogido por la mayoría de las naciones del mundo.

El conjunto de instituciones que componen los actuales regímenes democráticos se nutren de diferentes escenarios históricos concretos. En Gran Bretaña, a partir de la Carta Magna, el poder de los monarcas se vio limitado al consagrarse que las decisiones más importantes del reino debían ser consultadas ante un órgano representativo de los señores del reino; aspectos como la decisión de entrar en guerra, la imposición de impuestos y la definición del gasto no podían seguir en manos exclusivas del Rey. Surgió así la institución parlamentaria y con ello la idea de la representación, la cual evolucionó al ampliarse el concepto de quiénes tenían derecho a ser consultados con la ampliación del reconocimiento de derechos a los ciudadanos. La revolución francesa trajo consigo la idea de la soberanía popular y consagró así la noción de que los ciudadanos eran la fuente del poder sin la cual los gobernantes carecían de legitimidad. La independencia norteamericana permitió la aparición de un gobierno basado en procesos electorales recurrentes y en una competencia entre diferentes facciones.

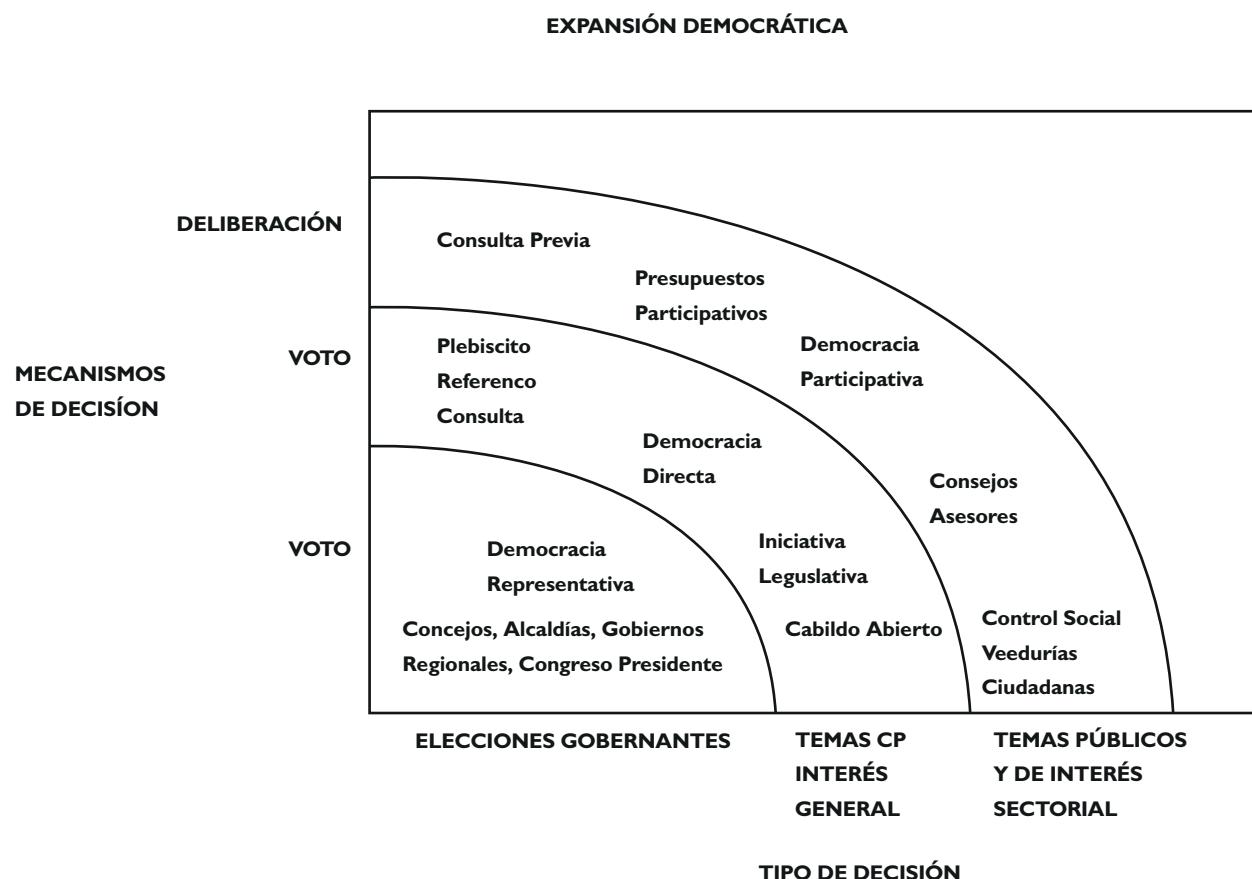
En torno a estos conceptos capitales se fue construyendo la noción de democracia, hasta convertirse en un entramado de principios, reglas, procedimientos e instituciones que caracterizan la plenitud de su funcionamiento. Aproximaciones que solo resaltan algunos de sus elementos centrales son cada vez más criticados, por ejemplo, la realización de elecciones es sin duda una característica fundamental de toda democracia, pero si no está acompañada de otros elementos de respeto por los derechos y separación de poderes, solo deriva en distorsiones democráticas recientemente denominadas autoritarismos electorales.

La concepción de democracia abarca un conjunto de características que se entrelazan pero que pueden ser resumidas en torno a la noción de que *los ciudadanos tomen las decisiones más importantes para su vida en comunidad, principalmente la escogencia de sus gobernantes en elecciones periódicas, rodeadas de garantías para que el proceso se realice en condiciones de equidad entre los competidores, libertad para los electores y transparencia en el conteo de los votos, reflejando auténticamente así la voluntad ciudadana*. En torno a este concepto central se desarrollan todas las instituciones que permiten que la democracia funcione y que han admitido la extensión de la noción de democracia representativa como el sistema de gobierno predominante en los países occidentales.

Pero la selección de gobernantes no tiene que ser el único tema que se someta a consulta de los ciudadanos. Si estos constituyen la base central de la organización política de la comunidad, ¿no resulta posible entonces que otros temas de preocupación de la sociedad sean sometidos a su discernimiento? El reconocimiento de esta posibilidad es lo que da origen a la noción de democracia participativa, entendida como la ampliación de la esfera de opciones para que los ciudadanos resuelvan directamente los asuntos que más les interesan. Tal es la noción central de este tipo de democracia, la cual se diferencia de la democracia representativa en que esta última limita el papel de los ciudadanos a la selección periódica de quienes habrán de tomar las decisiones en su nombre.

En torno a la idea de democracia participativa se despliegan a su vez dos opciones, la democracia directa y la democracia deliberativa. La democracia directa se caracteriza por convocar a los ciudadanos para que se pronuncien sobre temas precisos. Para ello se establece un mecanismo de consulta general que permita evaluar las preferencias de los ciudadanos. Como ejemplos característicos se presentan instrumentos tales como los referendos, plebiscitos y consultas populares, los cuales se complementan con la iniciativa popular, entre otros, con los que se busca que los grandes temas de la sociedad se resuelvan mediante el pronunciamiento directo de los miembros de la comunidad. Los efectos de la decisión son generales y usualmente irrevocables.

Pero a su vez, es posible ir aún más allá y que los ciudadanos puedan considerar decisiones sobre temas que no tienen efectos generales en la sociedad sino en un grupo de ellos, esto es, decisiones que concierne a la gestión pública de los gobiernos, los efectos de determinadas políticas públicas o las consecuencias de una medida o proyecto determinado. En este caso, el mecanismo de la votación popular no resulta adecuado, pues muchos ciudadanos simplemente no tienen interés o información sobre el problema debido a que sus derechos no son afectados. En este caso lo que procede es una consulta que permita que mediante un diálogo o deliberación se adopte una decisión que refleje mejor la voluntad de los ciudadanos y contemple los efectos de la misma en los diferentes grupos involucrados. Este tipo de mecanismos se engloban en el concepto de democracia deliberativa en la que también se pueden reconocer instrumentos como los presupuestos participativos, la consulta previa, o mecanismos para el control social como las audiencias públicas, entre otros. En el gráfico que se presenta a continuación se puede ver el proceso de expansión de la democracia que caracteriza su evolución.



Fuente: Londoño, J. (2015). Análisis y perspectivas de la nueva ley estatutaria de participación ciudadana. Bogotá: Sigma Dos CEDAE, Registraduría Nacional.



## **La democracia participativa en Colombia**

El concepto de democracia participativa fue introducido en Colombia en la discusión sobre una nueva constituyente en 1991. Este concepto hizo fácil carrera en el escenario de renovación que buscaba el proceso constituyente y la nueva carta política fue pródiga en reconocer el carácter participativo de la democracia. El preámbulo y los primeros artículos reconocieron el nuevo carácter del Estado Colombiano, mientras que otros tantos, de manera posterior, materializaron el nuevo mandato (Artículos 1, 2, 40, 41, 45, 57, 78, 79, 95, 103, 104, 105, 106, 152, 155, 170, 241, 258).

Luego de expedida la nueva Constitución se han producido diversos desarrollos legislativos tanto mediante leyes dedicadas exclusivamente al tema, como mediante su inclusión en legislaciones específicas. La primera ley que se ocupó directamente de los nuevos mecanismos de participación fue la 131 de 1994 que reguló la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores; a renglón seguido la ley 134 del mismo año se ocupó de ese y de los demás mecanismos consagrados en la nueva Constitución, esto es: la iniciativa popular legislativa y normativa, la revocatoria del mandato, el plebiscito, la consulta popular, el cabildo abierto y el referendo. La revocatoria del mandato fue objeto de modificaciones posteriores en la ley 741 de 2002 y en la más reciente 1757 de 2015. Entre tanto, de los mecanismos de democracia deliberativa solo las veedurías ciudadanas como mecanismo de control social han sido regulados, primero en la ley 563 de 2000 declarada inexistente por la Corte Constitucional, en virtud de haber sido tramitada como ley ordinaria, luego en la ley 850 y, finalmente, en la ley 1757.

La característica central de todo el proceso legislativo hasta la ley 1757 ha sido que este ha impedido la utilización de los mecanismos de participación por parte de la ciudadanía. En lugar de legislar para facilitar la participación, dicha legislación, especialmente la inicial, llenó los mecanismos de obstáculos haciendo imposible su materialización, o llevando al fracaso a quienes intentaron ponerlos en marcha, convirtiéndola en una promesa incumplida. El mayor obstáculo de todos fue la incorporación de umbrales de participación excesivamente altos, tanto en términos porcentuales como en relación con el contexto colombiano, caracterizado por altos niveles de abstención.

El siguiente cuadro resume el uso de los mecanismos de participación directa durante los años de vigencia de la nueva Constitución.

**Cuadro 1**  
**Uso de los mecanismos de participación ciudadana**

MECANISMO	USO
<b>REVOCATORIA DEL MANDATO</b>	Desde 1991 hasta junio 2012 en Colombia se tramitaron un total de 132 iniciativas de revocatoria de mandato tanto para alcaldes como para gobernadores. De las 132 propuestas, 130 fueron dirigidas a revocar a alcaldes, mientras que tan solo en dos oportunidades se dirigió contra gobernadores (Cundinamarca y Meta). De las 132 revocatorias tramitadas en Colombia, únicamente 32 superaron la etapa de recolección de apoyos y llegaron a proceso de votación; de ellas ninguna prosperó debido a que no alcanzaron el umbral establecido en la ley.
<b>INICIATIVAS POPULARES</b>	Entre 1991 y julio de 2012 se obtuvo información acerca de tres iniciativas populares sobre proyectos de acto legislativo. La primera de ellas data del año 2002 y tenía como fin disminuir la edad para ser congresista, esta fracasó porque no cumplió con el 5% de firmas del censo electoral; la segunda del 2004 para autorizar la reelección presidencial la cual fue retirada, y la tercera del 2005 con el fin de modificar el régimen constitucional de los servicios públicos domiciliarios, que llegó al Congreso pero fue retirada en primer debate. Respecto a las iniciativas populares de proyectos de ley en Colombia se han presentado seis propuestas de las cuales tres no cumplieron con el requisito del 5% del censo y el resto no presentaron las firmas correspondientes.
<b>REFERENDO</b>	Respecto al Referendo, se han presentado 9 propuestas en total, de estas iniciativas solo una ha llegado al proceso electoral y fue la promovida en el 2003 por Álvaro Uribe, mediante la ley 996 permitida por el Congreso y sometida a votación popular ciudadana, sin embargo, a pesar de que tan solo la pregunta #1 alcanzó a superar el umbral y fue aprobada, el resto de preguntas no contaron con la participación mínima para su validez.
<b>CONSULTA POPULAR</b>	Respecto a las consultas populares, se han presentado dos consultas a nivel departamental y veintitrés a nivel municipal. Estas últimas estuvieron localizadas en diez departamentos y Bogotá. Cuatro departamentos concentraron el 52% de las consultas populares sobre las que se tuvo noticia: Boyacá (3), Antioquia (3), Guajira (3) y Magdalena (3). Los principales temas de las consultas son seguridad y convivencia, medio ambiente, servicios públicos, empleo, equipamiento municipal, educación, cultura y transporte.
<b>CABILDO ABIERTO</b>	Se han presentado hasta el momento 109 propuestas en todo el territorio nacional, tocando temas como saneamiento básico, construcción de obras públicas, vivienda, salud, educación, proyectos de construcción de vías, impuestos y procesos relacionados con el medio ambiente.
<b>PLEBISCITO</b>	Hasta el momento no se ha votado ningún plebiscito, pero se ha tramitado una ley para que mediante el mismo se decida el apoyo a los acuerdos del proceso de paz.

Fuente: Londoño, J. (2015). Análisis y perspectivas de la nueva ley estatutaria de participación ciudadana. Bogotá: Sigma Dos CEDAE, Registraduría Nacional. Ajustado.

La inoperancia de los mecanismos llevó, por un lado, a la frustración de los ciudadanos y, por el otro, a la preservación de los mecanismos tradicionales de acción política y toma de decisiones (mediante los canales tradicionales del gobierno representativo). La mencionada ley 1757 realizó un nuevo intento de reducir los umbrales y procedimientos con miras a facilitar el uso de los mismos, pero su reciente expedición aún no permite evaluar qué tan eficaces han sido estas reducciones. Un ejemplo más importante y reciente es la modificación de los umbrales para la convocatoria de una ley de plebiscito <sup>1</sup> que permita aprobar los acuerdos de paz; en esta se modificó la idea de umbral de participación, y se introdujo la noción de umbral de refrendación, lo cual reduce significativamente el número de votos que se requiere para aprobar una iniciativa y elimina el incentivo de la abstención. La aprobación de esta ley, impulsada por el gobierno nacional, muestra que cuando hay voluntad política para que los mecanismos funcionen es posible incorporar umbrales y reglas que los hagan efectivos y

<sup>1</sup>Aunque la ley ya está aprobada y declarada ejecutable por la Corte Constitucional, al momento de escribir este artículo no se ha firmado y carece de número definitivo.

---

prosperen. Vale la pena señalar que en varios países los mecanismos de participación carecen de umbrales y la decisión se adopta con la mayoría de los votos (igual a lo que sucede con la democracia representativa).

Asimismo, la nueva legislación (aún muy reciente y carente de desarrollos) trató de dar una visión más completa al conjunto de mecanismos de democracia participativa, regulando no solo los mecanismos directos sino los deliberativos, aunque la naturaleza de estos últimos obliga a ser cautelosos para no excederse en regulaciones que en lugar de facilitarlos entran en su uso.

Aún más importante que la regulación de los mecanismos es el intento de hacer de la democracia participativa un verdadero esfuerzo de política pública y pasar de este tipo de democracia a un Estado participativo. Para ello, el Estado debe hacer de la participación un propósito colectivo y real. El punto de fondo es que avanzar en ello es una decisión política, no técnica, y en favor de una apuesta en ese sentido se encuentran los avances derivados de los diálogos de paz y el conjunto de las apuestas sobre la sociedad que se debe construir en el escenario de posconflicto.

### **Los acuerdos de paz**

El conjunto de acuerdos de paz construido por las delegaciones del gobierno nacional y las FARC en La Habana otorgan un claro protagonismo a la participación ciudadana como eje de todos los componentes discutidos. Se parte de reconocer que sin el involucramiento de los ciudadanos y, en particular, de las comunidades de carne y hueso que pueden ser afectadas por estos procesos, la implementación de los acuerdos no será posible. Adicionalmente, los distintos elementos concertados en el marco de la actual negociación reconocen la brecha existente entre quienes tradicionalmente han podido usar los mecanismos institucionales y quienes no han podido hacerlo, bien sea como consecuencia del conflicto mismo (violencia y desplazamiento han impedido que los derechos políticos sean ejercidos por inmensas capas de la población), o como consecuencia de la estructura política y social que caracteriza a Colombia (con la inequidad, la pobreza, el clientelismo y la criminalidad como telón de fondo de nuestra democracia).

La lógica participativa recorre todo el acuerdo y se convierte en un vector fundamental para su implementación, con particular relevancia para los temas de desarrollo rural y de sustitución de cultivos ilícitos, pero como agenda integral de los acuerdos.

Especialmente, el punto dos de los mencionados acuerdos aborda el tema de la participación como un propósito explícito en el marco de la construcción de democracia que se abrirá una vez cese el conflicto armado. Al respecto, los principales elementos de dicho punto tienen que ver con aspectos que no riñen con los mecanismos de democracia representativa, frente a los cuales claramente existe la idea de que se complementen. En este sentido, la democracia representativa debe mejorarse mediante la expedición de un Estatuto de garantías para la Oposición, de la apertura del sistema de partidos y modificaciones para que sea más fácil y equitativo participar en política electoral, así como una reingeniería a la organización electoral colombiana para que sea garante de la equidad y la transparencia.

En cuanto a la participación, el elemento más novedoso e importante de los acuerdos de La Habana es el reconocimiento de que ella funciona en cuanto los actores sean capaces de utilizar los mecanismos establecidos. Como he señalado en otros textos, se podría decir que se pasa de una lógica centrada en la oferta de espacios de participación, hacia una lógica basada en la demanda de dichos espacios y por tanto le otorga un énfasis central a los ciudadanos, especialmente a aquellos organizados para que puedan usar dichos mecanismos; como consecuencia de ello se adoptaron, entre otras, las siguientes decisiones: garantías para el reconocimiento, fortalecimiento y empoderamiento de movimientos y organizaciones sociales; medidas para fortalecer el control por parte de los ciudadanos de la gestión pública; participación ciudadana en temas de planeación y elaboración de presupuestos.

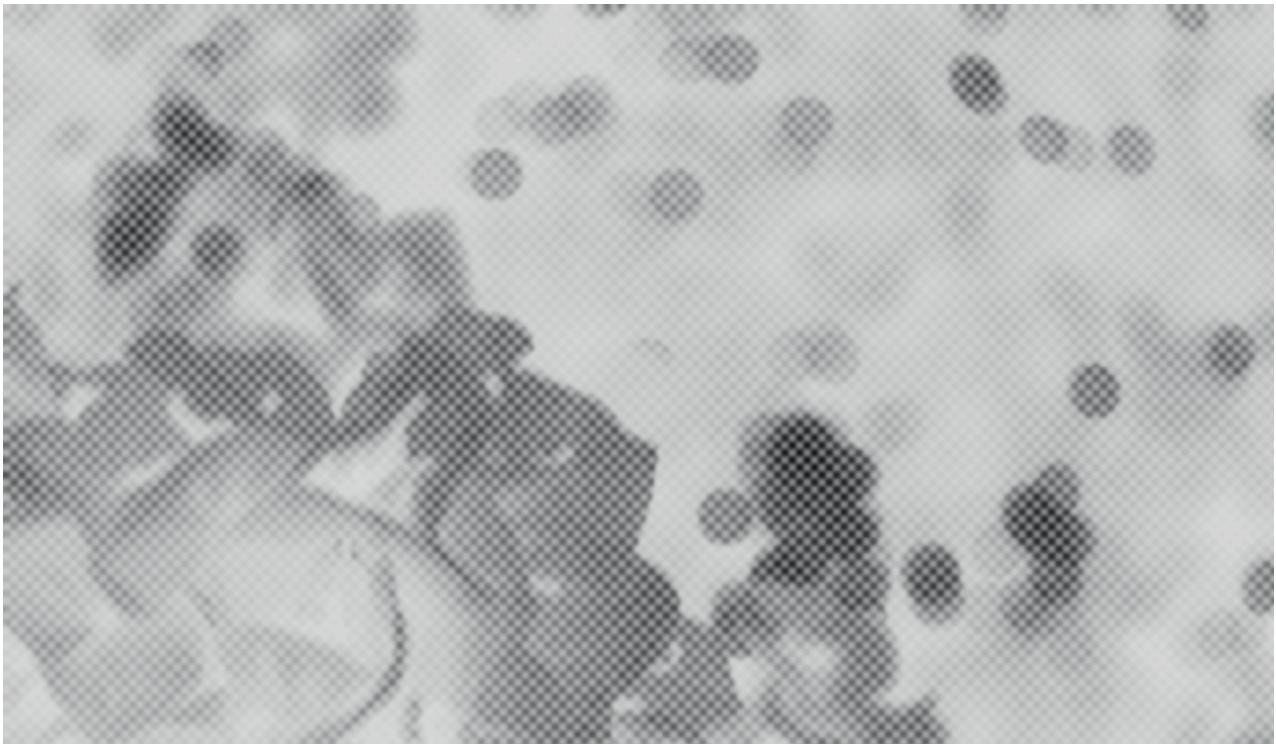
Entre estos acuerdos, quizás el más importante, es el compromiso de tramitar una ley estatutaria de participación que regule los derechos de las organizaciones sociales. Se trata de reconocer que la democracia necesita sujetos



que la encarnen, pues si bien en el modelo de democracia representativa ese sujeto se materializa en los individuos que a través de su voto se convierte en la fuente última de legitimidad, y en los partidos políticos que se encargan de encauzar los distintos intereses existentes y seleccionar los líderes que aspiran a gobernar, en el caso de la democracia deliberativa ese sujeto democrático se expresa más a través de asociaciones y mecanismos colectivos de defensa conjunta de derechos. Por esta razón, la denominada sociedad civil puede expresarse más en procesos deliberativos que conciernen a asuntos específicos de la sociedad, por ejemplo, una problemática ambiental o vecinal que afecta a una comunidad específica. Si el sujeto de la democracia participativa son principalmente las asociaciones y organizaciones de la sociedad civil, entonces deben contar con un marco regulatorio que les permita expresarse y desarrollar su potencial (igual a los marcos regulatorios para los partidos políticos). Por supuesto, esto implica una discusión que será parte de los retos futuros, sobre cuáles son las organizaciones que encarnan la sociedad civil y cuáles son los intereses que pueden ser agenciados por estas organizaciones. No es este el espacio para desarrollar ese debate, pero queda planteado que el mismo será sujeto de grandes controversias.

El segundo aspecto, relativo al control de la gestión pública por parte de los ciudadanos, ha sido el que más apoyo ha tenido en la práctica colombiana, al menos en la teoría y en la legislación. En efecto, como ya se mencionó, de los posibles mecanismos de participación deliberativa las veedurías ciudadanas han sido las únicas en llevarse al campo de la legislación. Se reconoce que los ciudadanos tienen derecho a realizar el control de las decisiones de los gobernantes, ya que los hace más transparentes y responsables; además, con ello se logra controlar la corrupción. Sin embargo, las prácticas reales han estado lejos de garantizar que los ciudadanos puedan cumplir ese papel: frecuentemente quienes intentan cumplir ese rol son estigmatizados como enemigos políticos y bloqueados en sus intentos de realizar esa labor; en otros casos carecen de instrumentos técnicos y apoyo para cumplirla. Así, para construir un Estado capaz de incorporar en su naturaleza la rendición de cuentas como un elemento central es necesario, nuevamente, reconocer la validez y legitimidad de quienes cumplen ese rol y empoderar los múltiples mecanismos mediante los cuales pueden hacer que se cumpla dicha labor.

El tercer compromiso tiene que ver con facilitar a los ciudadanos su incidencia en las decisiones, lo cual es un proceso de naturaleza muy distinta a ser controladas; para conseguir que las políticas públicas desarrolladas reflejen mejor las distintas visiones y dinámicas de la sociedad, la administración pública debe ser mucho más abierta y transparente en la forma como se toman las decisiones. En el caso colombiano se ha avanzado en materia de incorporación de la sociedad civil a la discusión de los planes de desarrollo, y en algunos casos, en



determinados ámbitos de la administración han incorporado mecanismos asesores y de consejos para que la gestión refleje mejor la pluralidad de intereses. A pesar de ello, aún es mucho lo que hay por hacer, por ejemplo, los miembros de los consejos de planeación deben ser designados autónomamente por las organizaciones y no seleccionados por la administración (quienes siempre tendrá el sesgo de favorecer la presencia de amigos en estos escenarios) y se le deben dar a los consejos facultades para hacer seguimiento y evaluación a la implementación de las políticas acordadas. Mejoras similares caben en materia de presupuestos participativos, que es una práctica creciente en muchos municipios del país.

### **Un futuro abierto: hacia un estado participativo**

Como se puede concluir de esta breve presentación, la democracia participativa aún tiene mucho futuro, tanto en materia de evoluciones teóricas, como institucionales y prácticas. En el caso colombiano los inicios no necesariamente han sido promisorios por la imposibilidad de desarrollar prácticas de democracia directa en forma efectiva, pero quizás hemos estado poniendo nuestra mira en el lugar equivocado, porque al tiempo que se fracasaba en el uso de los mecanismos directos, se gestaba una revolución silenciosa en materia de democracia deliberativa que ha ido transformando poco a poco el panorama de la gestión pública en Colombia.

Durante todos estos años de vigencia de la nueva Constitución han surgido y se han institucionalizado prácticas de diálogo y deliberación en muchos sectores, gracias a lo cual se ha empoderado y cualificado a grandes segmentos de la sociedad civil que ya no tiene un papel de invitado de piedra en las decisiones de política pública que les conciernen. Por supuesto, hay mucho por hacer y mejorar, pero ¿alguien puede sostener que la sociedad civil de hoy no es más fuerte que aquella que presenció la evolución de nuestra política en los años posteriores al frente nacional con sus características centralistas y oligárquicas?

La descentralización, el crecimiento de la clase media, la elevación de los niveles educativos y la gran facilidad de difusión de la información, máxime en la era de las redes sociales, han conferido mucho más poder a la sociedad y cambiado la ecuación de un Estado todo poderoso a un Estado cuyo problema es que se ha puesto a la zaga de las demandas de los ciudadanos. Como en otros países latinoamericanos, la brecha entre la capacidad de

---

la ciudadanía de demandar mejores servicios y la capacidad de los Estados para brindarlos es la fuente de los mayores problemas de gobernabilidad. El reto del Estado colombiano es ser más eficiente y eficaz, pero ello no se logrará sino con el involucramiento activo de los ciudadanos. Entre otras cosas, porque la naturaleza de la acción del Estado obedece a las fuerzas ante las cuales responde, si esas fuerzas son las del clientelismo y las de las redes que han capturado su funcionamiento en beneficio propio, pues su respuesta estará dirigida a ello. En cambio, si existe una sociedad civil organizada, que refleje mejor los intereses del conjunto de la sociedad y capaz de exigirle al Estado, así como a sus instituciones, un cambio en sus lógicas y propósitos necesariamente cambiará tanto los contenidos como los productos de las políticas públicas. No en vano Colombia es una de las sociedades más desiguales dentro del hemisferio más desigual, pues ello tiene que ver con cuáles son los intereses que se reflejan en las decisiones del Estado.

Este proceso no será rápido ni fácil; posiblemente se caracterice por una mayor conflictividad social, debido a la dificultad para aceptar los cambios y, además, por la necesidad de reacomodar las fuerzas que se expresan por dentro y por fuera del Estado. No será fácil, pero es lo que viene, una nueva forma de expresar intereses que han estado relegados por el conflicto o incluso reprimidos por el ejercicio de la violencia. En este escenario, el Estado tendrá que desarrollar nuevas capacidades, aprender a dialogar y a rendir cuentas, a construir consensos y a asegurarse que es capaz de implementarlos. Se trata de una evolución de la democracia participativa, como método para tomar decisiones, hacia un Estado participativo, como mecanismo para gestionar esas decisiones.

El reto para los políticos y los gobiernos será enorme, pues el surgimiento y expresión de una gama más amplia de intereses los pondrá en la disyuntiva frente a continuar con mecanismos clientelares y corruptos para agruparlos intereses colectivos o transformar sus lógicas y ser capaces de alinearse con las nuevas realidades de la sociedad. La experiencia regional es aleccionadora al respecto, pues los partidos que no fueron capaces de evolucionar terminaron desapareciendo y abriendo paso a nuevas expresiones capaces de representar, así como encauzar mejor los nuevos intereses.

En el seno de la sociedad civil también los retos son grandes, pues vendrá una pugna sobre la forma de alcanzar los nuevos intereses, no sólo entre los métodos de la confrontación y la búsqueda de consensos, sino entre cuáles son los intereses que van a ser representados y cómo asegurar que realmente todos puedan ser incorporados en el diálogo sobre los asuntos públicos.

La democracia colombiana ha estado represada en las dinámicas de violencia y conflicto marcándola durante su historia, en especial durante las últimas décadas. Una vez superado el conflicto armado es natural que emergan nuevas realidades y con ellas nuevas posibilidades. Esa es la naturaleza de las sociedades y en ese escenario los mecanismos de democracia participativa ofrecen mejores opciones para tramitar y encauzar el conflicto, más allá de los mecanismos políticos tradicionales. El futuro nos dirá cuál fue el camino que escogimos como sociedad.

---

# ***LA CONSTITUCIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA PAZ***

**FABIO E. VELÁSQUEZ C.**

**PRESIDENTE EJECUTIVO**

**FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA**

---

**L**a Constitución de 1991 instauró un régimen de democracia participativa <sup>1</sup> en Colombia y creó las condiciones institucionales (arquitectura de lo público) y políticas (soberanía del pueblo) para que la ciudadanía tuviera un rol activo en la definición del destino colectivo y en el diseño de las políticas públicas necesarias para lograrlo. La participación ciudadana es una de las figuras más importantes introducidas por los Constituyentes, junto con otras como el Estado Social de Derecho, el reconocimiento de diversidad étnica y cultural del país, y la reivindicación de los derechos fundamentales como eje estructurador de la Carta Política y de la acción del Estado.

Lo que hizo la Constitución fue afirmar un aspecto de la vida social y política del país que ya tenía algunos antecedentes en Colombia, por lo menos desde una década antes. En efecto, en los años ochenta se institucionalizó la planeación participativa (decreto 1306 de 1980) y fueron creados o reglamentados algunos dispositivos de participación ciudadana, como la consulta popular municipal (acto legislativo N° 1 de 1986), las Juntas Administradoras Locales, la participación de los usuarios en las juntas directivas de las empresas municipales de servicios públicos, la contratación comunitaria (ley 11 de 1986) y los Comités de Participación Comunitaria en Salud (Decreto 1216 de 1989). Fueron hitos importantes, ligados a la descentralización del Estado colombiano, que abrieron una puerta importante a la voz y a la incidencia ciudadana en los asuntos públicos <sup>2</sup>. La Constitución de 1991 proyectó esa semilla a todos los niveles de la acción gubernamental y otorgó a la participación ciudadana un rango constitucional, convirtiéndola en un derecho fundamental de los colombianos y, en consecuencia, en un fin primordial del Estado <sup>3</sup>.

¿Qué explica este “entusiasmo” por la participación ciudadana en el país, que llevó a los Constituyentes en 1991 a instaurar un régimen de democracia participativa? ¿Cómo se concretó ese entusiasmo en la organización de una institucionalidad pública que permitiera un diálogo más directo y fluido del Estado con los diferentes sectores de la sociedad colombiana? ¿Qué balance puede hacerse de esa nueva arquitectura institucional? ¿Qué retos tenemos los colombianos hoy día, cuando se ha abierto una luz de esperanza para la paz y la reconciliación?

---

<sup>1</sup>Entendemos la democracia participativa como un sistema en el que la representación política y la participación ciudadana constituyen vías complementarias para la toma de decisiones sobre los asuntos públicos. La participación ciudadana alude a la intervención de la ciudadanía en las decisiones que la afectan, bien sea de manera directa a través de mecanismos como el plebiscito, el referendo, la consulta popular, etc., bien a través de representantes en espacios creados para tal efecto (Consejos, Comités, Mesas de trabajo, escenarios de diálogo con las autoridades públicas, etc.). Las personas y los grupos participan porque aspiran a obtener bienes y servicios públicos (inclusión), o desean influir en las decisiones de las autoridades públicas relacionadas con la distribución de esos bienes y servicios (incidencia), o bien intentan llegar a acuerdos con dichas autoridades sobre materias relacionadas con sus intereses y demandas (concertación). En concordancia con este enfoque, la participación ciudadana no se limita al uso de los mecanismos de democracia directa, sino que incluye la intervención en los escenarios dispuestos para influir en las políticas públicas a nivel nacional, departamental y municipal. Dichos escenarios pueden ser institucionales o no institucionales (no formales) y pueden tener alcances diferentes según su diseño (información, consulta, decisión, fiscalización, gestión).

<sup>2</sup>Los primeros dispositivos de participación creados en el país tuvieron directa relación con la vida municipal. No es algo casual. En realidad, la reforma del Estado en los años ochenta en Colombia se afincó en dos pilares: la descentralización municipal y la institucionalización de espacios y mecanismos de participación ciudadana. Ambos procesos respondieron a una crisis de legitimidad del régimen político, heredada de décadas atrás y, en particular, del Frente Nacional, que obligó a las élites políticas de los partidos tradicionales a ceder parte de su poder político en favor de las autoridades municipales y de la ciudadanía. En lo que respecta a la participación ciudadana, fue una especie de válvula de escape a la presión de la ciudadanía, reflejada en la proliferación de movilizaciones sociales en los territorios más apartados y excluidos del país, las cuales, según el Gobierno nacional comenzaban a constituirse en factor de desestabilización de la institucionalidad democrática.

<sup>3</sup>“Son fines esenciales del Estado (...) facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación” (artículo 2 de la C.P.). La participación ciudadana fue entendida por los constituyentes como principio de la organización del Estado y de sus relaciones con la ciudadanía, como derecho y deber ciudadano, y como dispositivo de la gestión pública.



### **La participación ciudadana como respuesta a crisis políticas**

Es probable que el entusiasmo por la participación ciudadana en Colombia hace tres décadas se explique en parte por la imposición de un nuevo discurso a nivel internacional, en el que la institucionalización de la participación ocupaba un lugar relevante como dispositivo de gobernabilidad y como un nuevo estilo, una nueva metodología, de la gestión pública. Para citar solamente un ejemplo, los organismos internacionales especializados en el campo de la salud fueron pioneros en la difusión de instituciones y prácticas de gestión pública que involucraban a la ciudadanía en el cuidado de su salud y en el diseño de políticas públicas para la atención primaria. Esto se planteó inicialmente en los años setenta y tomó fuerza en la década siguiente, señalando una ruta que otros organismos internacionales, como el Banco Mundial, no dudaron en seguir.

Pero, además, desde fines de los setentas se desató un debate, a la vez teórico y práctico-político, sobre la democracia como forma de organización de los sistemas políticos, que tuvo como punto de partida la crisis de la institucionalidad representativa (baja credibilidad de los partidos, de los agentes políticos, de los espacios de representación y de las reglas de juego para acceder al poder) y que llevó a la búsqueda de nuevas formas de organización de los esquemas democráticos que identificaron la participación de la ciudadanía como medio para dar un salto hacia adelante y resolver la crisis de legitimidad de las democracias liberales representativas <sup>4</sup>.

Sin duda, en el caso colombiano, esta corriente de pensamiento internacional tuvo que ver con la propuesta, originada en el seno del Estado, aunque presionada por el movimiento social, de incluir el lenguaje y la práctica de la participación como ingredientes de la acción gubernamental. Sin embargo, la institucionalización de la participación ha estado siempre vinculada en Colombia a crisis políticas en diferentes momentos de la historia del país, cuya expresión más nítida ha sido la multiplicación de movimientos sociales reivindicativos y de protesta, expresión de un alto nivel de inconformidad de los sectores menos favorecidos de la población con la situación social del país y con el manejo dado por el gobierno y, en general, por el Estado a dicha situación.

Fue esa la principal razón que llevó a la dirigencia política a abrir canales institucionales de participación en los años ochenta y a acordar una nueva Carta Política en 1991. Desde finales de los años setenta se inició una oleada de movilización social que tuvo expresiones a escalas diferentes: los paros cívicos nacionales y las movilizaciones

<sup>4</sup>Los debates de la corriente comunitarista en Estados Unidos y de académicos como Norberto Bobbio en Europa, para citar solamente dos ejemplos muy conocidos, son fiel reflejo de esta nueva perspectiva conceptual que se abrió camino no sólo en el mundo académico sino de la política y del movimiento social.

---

en los territorios (paros cívicos regionales y locales). Estas últimas se multiplicaron a gran velocidad en la primera mitad de los años ochenta y pusieron en evidencia las grandes limitaciones del Estado colombiano para combatir la pobreza y las desigualdades, y para llegar de manera pertinente y oportuna a las regiones más apartadas del país, aquellas donde precisamente se inició esta corriente de protesta social.

Fue tal la fuerza de estas movilizaciones que el propio Ministro de Gobierno del Presidente Betancur señaló en la exposición de motivos de las normas que condujeron a descentralizar el Estado colombiano (1986) que dichos movimientos, cuyas estadísticas señalaban más de 300 movilizaciones entre 1977 y 1985, amenazaban la estabilidad institucional del país, por lo que era necesario introducir reformas en la arquitectura estatal que permitieran contrarrestar su fuerza y canalizar esa energía ciudadana hacia propósitos de diálogo y solución de los déficits de la acción pública. Tales reformas fueron, como ya se señaló, la descentralización municipal y la institucionalización de mecanismos y espacios de participación ciudadana, incluida la elección popular de alcaldes.

Posteriormente, la Constitución de 1991 reforzó la apuesta por la descentralización, al definir al municipio como célula básica de la estructura del Estado, aprobar la elección popular de Gobernadores y dotar a las entidades territoriales de más recursos, de competencias y de autonomía política para manejar sus propios asuntos y responder directamente y con mayor celeridad a las demandas de la ciudadanía en los territorios. Además, introdujo elementos novedosos para la gestión pública, entre ellos la obligatoriedad de los planes de desarrollo, la necesidad de definir una ley orgánica de ordenamiento territorial y el derecho de los colombianos a vigilar la gestión pública y sus resultados.

Situación análoga comenzó a experimentarse pocos años después de aprobada la Constitución de 1991, cuando en la segunda mitad de los años noventa se inició una nueva ola de movilización social en contra del Gobierno de Ernesto Samper, la que mostró una tendencia creciente y constante durante la primera década del siglo XXI y culminó en 2013, según las estadísticas sobre luchas sociales del CINEP, año en el que se registró el mayor número de luchas sociales en el país, más de 1.000, según el conteo realizado <sup>5</sup>.

En ese lapso, la institucionalidad participativa parecía no llenar suficientemente las expectativas de la ciudadanía por su poca eficacia para resolver problemas concretos de quienes hacían uso de los mecanismos y espacios de participación. Se percibía en el ambiente social un cierto desencanto con esos dispositivos <sup>6</sup>, por lo que la gente, ante problemas concretos y acuciantes, optó por otras vías para hacer sentir su voz, bien sea a través de mecanismos y procedimientos informales, bien mediante la movilización y la protesta contra las autoridades públicas. Lo importante era asegurar una respuesta adecuada de estas últimas a sus problemas, lo que por esas vías conseguían en la mayoría de las ocasiones. Por lo menos, las organizaciones sociales obligaban a las autoridades a sentarse a negociar, así luego no cumplieran los acuerdos pactados.

Ante la evidente insuficiencia de las instituciones creadas para que la ciudadanía participara y la presión de algunos sectores sociales para que la institucionalidad participativa respondiera a las necesidades de la población, el gobierno emprendió una nueva reforma que culminó con la expedición y sanción de la ley 1757 de 2015. La nueva ley, como se verá luego, crea un nuevo marco institucional para que la participación se vuelva efectiva y se convierta en un real instrumento de la ciudadanía para incidir en las decisiones públicas.

Esas dos coyunturas de crisis, si bien han mostrado los déficits de la democracia participativa en el país, pueden ser también entendidas como oportunidades para mejorar los entornos de la participación y, sobre todo, para reconocer la importancia de que las instituciones de la participación dialoguen permanentemente con las

<sup>5</sup>Según Archila (2016), desde 1995 el país registró un incremento de los movimientos y las protestas sociales, que tuvo como momentos más destacados los años 2007 y 2013, con más de mil eventos en cada uno de esos años. Las modalidades de lucha más utilizadas fueron las marchas, los bloqueos de vías y los paros (88.7% de los casos).

<sup>6</sup>Diferentes medios registraron ese desencanto: las encuestas del Programa “Cómo Vamos” en varias ciudades del país y la encuesta sobre cultura política, del DANE, en 2014 ofrecen cifras concretas sobre el desconocimiento de los espacios de participación y la desconfianza ciudadana sobre su eficacia como canales de expresión de sus intereses y herramientas para la solución de sus problemas.

dinámicas sociales para crear una simbiosis (institucionalización/movilización) que amplíe el horizonte de la democracia participativa en el país.

### **La institucionalidad participativa**

Independientemente de que la ciudadanía haya hecho uso o no de las instituciones de participación ciudadana en los asuntos públicos, lo cierto es que existe una oferta institucional de participación (mecanismos, procedimientos, espacios) que no ha desaparecido y sigue operando en condiciones muy distintas según factores de tiempo, lugar, voluntad política y cultura de lo público. Un estudio realizado por Foro Nacional por Colombia (2016) sobre la creación de espacios institucionales de participación mediante normas de carácter nacional señala que en las tres últimas décadas fueron creados 111 espacios de participación, a los que se suman los mecanismos de democracia directa reglamentados por la ley 134 de 1994 (revocatoria del mandato, iniciativa popular normativa, referendo, plebiscito, cabildo abierto y consulta popular) y los dispositivos creados por el Acuerdo de La Habana entre el gobierno nacional y las FRC (cerca de quince), para un total de más de 130 dispositivos institucionales de participación ciudadana (Cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**Espacios institucionales de participación ciudadana en Colombia. Ámbitos, carácter, referentes territoriales y alcance**

ÁMBITO	NO. DE ESPACIOS	CARÁCTER	REFERENTE TERRITORIAL	ALCANCE
<b>POBLACIONAL</b>	31	<b>Social (8) Mixto (23)</b>	<b>Nacional, Departamental y Municipal</b>	<b>Iniciativa, consulta, concertación, Fiscalización, decisión y gestión</b>
<b>Víctimas</b> Mesa Nacional, departamental y Municipal de Víctimas; Consejo Directivo de la Unidad administrativa especial de gestión de restitución de tierras despojadas (UEGRTD); Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas, Comités Territoriales de Justicia Transicional departamentales y municipales; Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las víctimas; Subcomités Técnicos; Consejo Directivo del Centro de Memoria Histórica; Comisión Nacional de Reparación y Conciliación.	11	Social (4) Mixto (7)	Nacional, Departamental y Municipal	Iniciativa, consulta, concertación, Fiscalización, decisión y gestión
<b>Comunidades Negras</b> Comisión de Estudios para la Formulación del Plan de Desarrollo de las Comunidades Negras; Comisión Consultiva de Alto Nivel para las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras; Comisión pedagógica nacional y comisiones pedagógicas departamentales.	3	Mixta	Nacional y Departamental	Concertación, consulta, iniciativa, decisión, gestión y fiscalización

ÁMBITO	NO. DE ESPACIOS	CARÁCTER	REFERENTE TERRITORIAL	ALCANCE
<b>Comunidades Indígenas</b> Subcomisión de Salud de la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas; Comisión Consultiva de las Mujeres Indígenas Rurales.	2	Social (1) Mixto (1)	Nacional	Consulta, Concertación, Iniciativa y fiscalización.
<b>Comunidad Rrom o gitana</b> Comisión Nacional de diálogo: Grupo étnico Rrom o Gitano.	1	Mixta	Nacional	Concertación y consulta
<b>Adulto Mayor</b> Consejo Nacional del Adulto Mayor	1	Mixta	Nacional	Iniciativa, consulta y fiscalización
<b>Niños, niñas y adolescentes</b> Comité Interinstitucional Consultivo para la Prevención de la Violencia Sexual y Atención Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas del Abuso Sexual, nacional, departamental y municipales; Comisión especial de seguimiento para la atención integral de niños y niñas.	4	Mixta	Nacional, Departamental y municipal	Iniciativa, consulta, gestión y fiscalización
<b>Juventudes</b> Consejo Nacional de Políticas Públicas de la Juventud; Consejo Nacional de Juventudes, Consejos Departamentales y Municipales de juventud.	4	Social (3) Mixto (1)	Nacional, Departamental y municipal	Consulta, Concertación, iniciativa, fiscalización y gestión.
<b>Personas en condición de discapacidad</b> Consejo Nacional de discapacidad, Consejos departamentales y municipales de discapacidad.	3	Mixto	Nacional, Departamental y municipal.	Iniciativa, Concertación y fiscalización.
<b>Mujeres</b> Comité de seguimiento a la ley 1257.	1	Mixto	Nacional	Fiscalización
<b>Veteranos de guerra</b> Consejo de Veteranos de la Fuerza Pública y Héroes de la Nación.	1	Mixto	Nacional	Fiscalización
<b>SECTORIAL</b>	60	<b>Social (5) Mixto (55)</b>	<b>Nacional, Departamental y Municipal</b>	<b>Iniciativa, consulta, concertación, Fiscalización, decisión y gestión</b>
Justicia y Paz: Consejo Nacional de paz, Consejos Regionales de Paz y Comisión del Proceso Oral y Justicia Pronta.	2	Mixto	Nacional, municipal y departamental	Iniciativa, Consulta, Fiscalización y Decisión
<b>Gestión de Residuos</b> Comité Nacional de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos	1	Mixto	Nacional	Consulta e iniciativa

ÁMBITO	NO. DE ESPACIOS	CARÁCTER	REFERENTE TERRITORIAL	ALCANCE
<b>Salud</b> Comisión Intersectorial de Bioética; Comisión Nacional Intersectorial de Vigilancia en Salud Pública; Comité de ética hospitalaria municipales y locales; Consejo Nacional del Talento Humano en Salud; Comités de participación comunitaria en salud (COPACO)	6	Social (2) Mixto (4)	Nacional, Municipales y Locales	Información, Consulta, iniciativa, Concertación, Fiscalización y Gestión
<b>Agropecuario y agroindustrial</b> Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial; Comisión nacional del sistema nacional de identificación, información y trazabilidad animal.	2	Mixto	Nacional	Iniciativa, consulta
<b>Cultura</b> Consejo Nacional de Cultura, Consejos departamentales, municipales y distritales de Cultura; Comité de Clasificación de Películas como órgano adscrito al Ministerio de Cultura; Consejo Nacional de las Artes y la Cultura en Cinematografía; Consejo de Monumentos Nacionales; Consejo Nacional Asesor de Lenguas Nativas; Comisión Nacional de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol, y Comisión Local; Comité Técnico Nacional de Bibliotecas.	9	Social (1) Mixto (8)	Nacional, departamental, municipal y local	Información, Consulta, concertación, iniciativa, decisión, gestión y fiscalización
<b>Pequeña y Mediana Empresa</b> Consejo Superior de Pequeña y Mediana Empresa, nacional y regional.	3	Mixto	Nacional, departamental y municipal.	Iniciativa, consulta, concertación y fiscalización
<b>Industrias Extractivas</b> Comité Tripartita Nacional; Consejo Directivo de la Unidad de Planeación Minero Energética, UPME. Alianzas para la prosperidad.	3	Mixto	Nacional y municipal	Información, consulta, iniciativa, concertación, decisión y gestión.
<b>Movilidad</b> Comisión de tránsito y participación comunitaria departamental y municipal	2	Mixto	Departamental y Municipal	Iniciativa y Consulta
<b>Participación Ciudadana</b> Consejo Nacional de Participación Ciudadana, Consejos Departamentales, Municipales y distritales de participación ciudadana	3	Mixto	Nacional, departamental y Municipal	Consulta, gestión, Fiscalización y decisión
<b>Política Social</b> Comité Nacional para la Atención y Prevención de Desastres / Departamentales, municipales y distritales	3	Mixto	Departamentales municipales, distritales	Consulta, decisión, gestión

ÁMBITO	NO. DE ESPACIOS	CARÁCTER	REFERENTE TERRITORIAL	ALCANCE
<b>Seguridad y Convivencia:</b> Comisiones departamentales, distrito Capital de Policía, ciudades capitales y participación ciudadana; Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana; Comisión Nacional de Policía y Participación Ciudadana; Junta Nacional de Bomberos de Colombia	4	Mixto	Nacional, Departamental, Distrital y Local	Información, Consulta, iniciativa, Concertación, Fiscalización y Gestión
<b>Trabajo</b> Consejo asesor para el Fondo de Solidaridad Pensional; Consejo Nacional de Riesgos laborales; Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales; Subcomisión de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas salariales y laborales para el Diálogo Social Tripartito en gestión migratoria laboral; Consejo Nacional de mitigación del Desempleo; Comisión de Seguimiento y Verificación de las políticas de Generación de Empleo.	6	Social (I)	Nacional	Iniciativa, consulta
<b>Transparencia</b> Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción; Comité de Seguimiento de la Alianza de Gobierno Abierto; Comisiones regionales de moralización	Mixto (5)	Nacional	Iniciativa, Consulta, Concertación, Decisión, Fiscalización, Gestión	Información, Consulta, concertación, iniciativa, decisión, gestión y fiscalización
<b>Desarrollo comunitario</b> Consejo Superior de Pequeña y Mediana Empresa, nacional y regional.	I	Mixto	Nacional	Iniciativa, concertación, fiscalización y gestión
<b>Educación</b> Foro Educativo Nacional, departamentales distritales y municipales; Consejo Nacional de Educación Superior –CESU; Junta Nacional de Educación –JUNE, Juntas Departamentales y Distritales de Educación; Comisión Nacional Intersectorial para la Promoción y Garantía de los Derechos Sexuales y Reproductivos; Comité Nacional, Municipales, Distritales y Departamentales de Convivencia escolar	II	Mixto	Nacional, Departamental, Municipal o Distrital	Información, Consulta, Iniciativa, Concertación Decisión
<b>Telecomunicaciones</b> Consejo Asesor del Servicio de radioaficionado	I	Mixto	Nacional	Consulta e Iniciativa

ÁMBITO	NO. DE ESPACIOS	CARÁCTER	REFERENTE TERRITORIAL	ALCANCE
<b>TERRITORIAL</b>	13	<b>Social (4) Mixto (9)</b>	Nacional, Departamental y Municipal	Iniciativa, consulta, concertación, fiscalización, decisión y gestión
<b>Ambiente</b> Consejo Nacional Forestal; Consejo Nacional Ambiental	2	Mixto	Nacional	Iniciativa, consulta, concertación, decisión y gestión Información, consulta y decisión
<b>Oceanografía</b> Comisión Colombiana de Oceanografía	1	Mixto	Nacional	Información, consulta y decisión
<b>Desarrollo Rural</b> Consejo Municipal de desarrollo rural;	1	Mixto	Municipal	Consulta, decisión, gestión, fiscalización
<b>Planeación</b> Consejo Nacional de Planeación, Consejos departamentales y municipales de planeación; Comisiones de Ordenamiento Territorial nacional, departamentales y municipales; Consejo consultivo de ordenamiento territorial, municipal o distrital; Presupuestos participativos	9	Social (4) Mixto (5)	Nacional, departamental y municipal	Consulta, concertación, fiscalización
<b>CONTROL SOCIAL</b> Audencias Públicas departamentales y municipales; Veedurías Ciudadanas municipales, departamentales y nacionales; Consejo Nacional de Apoyo a Veedurías Ciudadanas; Comités Municipales de desarrollo y control social de Servicios Públicos.	7	<b>Social (4) Mixto (3)</b>	Nacional, Departamental y municipal	Información, fiscalización y gestión.

Fuente: Fundación Foro Nacional por Colombia, 2016

Los 111 espacios de participación operan en ámbitos poblacionales (27.9%), sectoriales (54.1%), territoriales (11.7%) y de control social (6.3%). Cuatro de cada cinco espacios tienen un carácter mixto, es decir, cuentan con participación de representantes de organizaciones sociales y de servidores públicos, mientras veintiuno son de representación exclusivamente social. De otra parte, su alcance tiende a ser restringido (información, consulta, iniciativa). Los espacios con mayor alcance (concertación, decisión y gestión) tienden a ser menos frecuentes, lo que de entrada constituye una limitante que los propios participantes han señalado reiteradamente como uno de los principales déficits de estos dispositivos.

Como señala el estudio de Foro,

“en Colombia existe una amplia oferta institucional de espacios a través de los cuales la ciudadanía puede involucrarse en el escenario público para establecer una relación más directa con las autoridades competentes en la discusión, la concertación, la gestión y/o la fiscalización de los asuntos colectivos. Dichos espacios abarcan ámbitos diversos de la vida social, abren posibilidades a actores específicos, especialmente en el caso de los dispositivos de carácter poblacional, y poseen alcances diferentes según lo establecido por las normas que

---

los reglamentan. Quienes hacen uso de ellos tienen la posibilidad de informarse, ser consultados, presentar iniciativas sobre diferentes asuntos, concertar con las autoridades públicas, influir en las decisiones o participar en ellas, vigilar su ejecución y, en algunas ocasiones, contribuir a la gestión de iniciativas que benefician sus respectivos intereses. En suma, constituyen una oportunidad para la participación que los propios actores sociales pueden o no aprovechar para incidir en las decisiones que afectan sus vidas y las de sus comunidades”.

Y luego añade:

“la oferta institucional de participación abre posibilidades y oportunidades para que la población intervenga en asuntos de su interés. Dicho potencial puede convertirse en realidades, en hechos, siempre y cuando los espacios sean conocidos por la gente, para lo cual es preciso que el Estado ponga en marcha estrategias de difusión de los diferentes dispositivos y, en general, políticas de promoción de la participación; y también que los grupos de interés y las comunidades tengan intención y cuenten con condiciones apropiadas (información, motivaciones, tiempo, recursos, etc.) para hacerlo. En otras palabras, siempre y cuando exista una “demanda” de participación desde diferentes sectores de la población que dé sentido y eficacia a la infraestructura de la participación existente. Los espacios por sí mismos y la norma que los reglamenta no garantizan de modo automático el desarrollo de experiencias participativas. Debe haber una intencionalidad de diferentes actores, estatales y no estatales, para que los procesos participativos tengan lugar. No tener en cuenta esa premisa significaría aceptar un cierto fetichismo de la norma” (Foro, 2016, p. 6)

La pregunta es si la ciudadanía hizo uso de esos espacios y pudo emplearlos como medios para reivindicar sus intereses y realizar sus expectativas. En otras palabras, ¿Qué balance puede hacerse de esta oferta participativa como medio para fortalecer el sistema democrático en Colombia?

### **¿El vaso medio lleno o el vaso medio vacío?**

No es fácil hacer un balance de la participación ciudadana en estas tres décadas de institucionalización de sus prácticas. Colombia es un país con variados contextos y con escenarios muy diversos para el ejercicio de la participación, sobre todo teniendo en cuenta el fuerte impacto del conflicto armado en algunas regiones y el debilitamiento de los escenarios locales como ámbitos para el ejercicio pleno de ese derecho. Ello hace que la valoración de las experiencias no solo obedezca a múltiples factores, sino que los resultados sean muy desiguales. En ese sentido, para algunos sectores la participación ha sido una promesa incumplida (el vaso medio vacío), mientras para otros, muestra resultados que llevan a pensar que sigue siendo una promesa que puede en el futuro coronar el propósito de una democracia plena, es decir, incluyente y efectiva (el vaso medio lleno).

Sin lugar a dudas, ambas posturas tienen parte de la razón. Nadie podrá negar las experiencias positivas de participación que tuvieron lugar en estas tres décadas a lo largo y ancho el país, basadas en el uso de la infraestructura institucional de la participación. Entre ellas se destacan diferentes procesos de planeación participativa en zonas urbanas y rurales, que movilizaron importantes volúmenes de población en torno a la formulación de los planes de desarrollo a nivel nacional, regional, departamental y municipal; en el diseño de los planes de ordenamiento territorial, y/o en la definición de los planes de vida en las comunidades étnicas. Igual cosa puede decirse de la formulación de políticas públicas sectoriales y poblacionales, especialmente en grandes ciudades, con participación de los sectores interesados (mujeres, jóvenes, LGBTI, cultura, salud, etc.). Más recientemente, los presupuestos participativos ganaron aceptación en municipios medianos y en ciudades como Pasto y Medellín, donde ese tipo de experiencias ya forman parte de la vida colectiva y de la gestión de los asuntos públicos. Y no se puede omitir la mención a los múltiples y muy diversos ejercicios de vigilancia ciudadana de la gestión pública y sus resultados. Ese ha sido uno de los campos en los cuales se ha desarrollado con mayor fuerza la participación ciudadana, ganando diariamente más y más adeptos interesados en monitorear el desempeño de los servidores públicos y los resultados de su trabajo desde las entidades públicas.

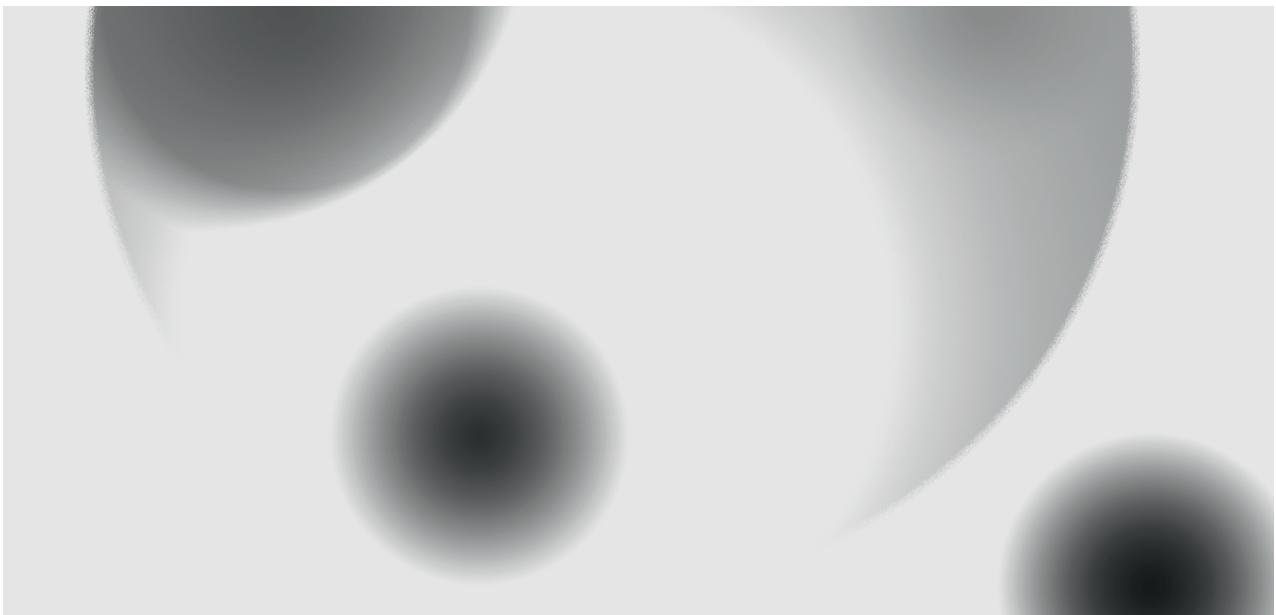


Son varios los factores que han contribuido a que estas experiencias hayan sido exitosas. La más importante ha sido la conjunción de voluntades de actores sociales y políticos para democratizar la gestión pública incorporando la voz ciudadana al diseño, ejecución y seguimiento de las políticas públicas. También ha sido importante la experiencia de organización y movilización ciudadana en el territorio. En efecto, en aquellos territorios donde la gente ha acumulado un capital social a través de su experiencia colectiva y cuenta con un historial de luchas que les ha permitido curtirse en la interacción con otros actores y con el Estado, la participación resulta ser más sólida como proceso y más efectiva en sus resultados.

Otro factor es la existencia y la garantía de ambientes favorables para el ejercicio de la participación. Dichos ambientes tienen que ver con la existencia de un clima social y político que propicie el respeto de los derechos y las libertades; un liderazgo de las autoridades públicas para emprender de la mano de la ciudadanía acciones de beneficio común y para rendir cuentas sobre su conducta; el acceso a información pública, base necesaria para la deliberación informada y razonada; un marco normativo e institucional adecuado para promover y facilitar experiencias diversas de participación; en fin, incentivos y recursos de todo tipo que faciliten y motiven a la ciudadanía a involucrarse en las decisiones públicas.

Pero también tienen razón quienes aseveran que después de tres décadas la participación no ha logrado cumplir su promesa democratizadora y que han sido más las limitaciones que las virtudes las que se destacan en el trayecto recorrido. Sin negar la existencia de experiencias exitosas, estas son consideradas más la excepción que la regla. Lo que ha predominado, en opinión de quienes defienden esta postura, es una brecha entre los principios y las realidades, entre lo dispuesto en la norma y lo que ha ocurrido en la práctica. Los espacios y mecanismos de participación no han sido herramientas para democratizar las decisiones públicas, sino un medio utilizado por ciertos sectores del liderazgo social y político para obtener privilegios -políticos, simbólicos, incluso económicos- relegando a un segundo plano los objetivos que originalmente inspiraron la institucionalización de la participación, como son la expresión de las múltiples voces en la escena pública y la democratización de las decisiones públicas para resolver los problemas que viven a diario diferentes colectivos sociales.

Los factores que han determinado ese resultado son de muy diversa índole, pero pueden ser agrupados en tres categorías: en primer lugar, aquellos relacionados con el diseño de los dispositivos de participación: estos fueron instituidos sin que guardaran vínculo alguno entre ellos, lo que rápidamente condujo a una fragmentación de la acción ciudadana y a una relación corporativa entre el sector social o el territorio representado en cada uno de



ellos y el Estado, en la que cada quien buscaba lo suyo sin ninguna consideración de los impactos colectivos de las respectivas decisiones. Otro de los problemas del diseño de los espacios de participación es su escaso alcance: la mayoría, como se muestra en el cuadro 1, tienen funciones de consulta a la ciudadanía o de canalización de sus iniciativas y propuestas, lo que les otorga un limitado poder para influir de modo efectivo en las decisiones de las autoridades públicas. Finalmente, la reglamentación de los mecanismos de democracia directa fue excesivamente exigente en materia de requisitos y trámites, lo que en últimas se convirtió en una barrera que redujo sensiblemente los incentivos para que la ciudadanía hiciera uso de ellos.

Un segundo tipo de factores tienen que ver con la actitud de las autoridades públicas frente a la participación. En un comienzo, hubo un rechazo generalizado de dichas autoridades a la incorporación de los dispositivos institucionales a la gestión pública, pues eran vistos como una amenaza al monopolio del poder político que los agentes estatales detentaban de tiempo atrás. Los alcaldes y concejales que en los años ochenta y comienzos de los noventa promovieron la participación fueron casos excepcionales que podían ser contados con los dedos de la mano. Esa actitud fue cambiando poco a poco en el país, a medida que los mandatarios elegidos fueron entendiendo que la participación podría legitimar su rol político e, incluso, convertirse en fuente de acumulación electoral. Esa nueva actitud, sin embargo, no necesariamente fue el fruto de una apuesta por la democracia participativa en su territorio sino un medio para controlar su alcance y cooptar liderazgos sociales para legitimar decisiones políticas<sup>7</sup>. En años recientes, el lenguaje y las prácticas de la participación tienen mayor cobertura -y no solamente en el ámbito local- aunque sigue habiendo sectores políticos desafectos a ese mandato constitucional.

Finalmente, un tercer tipo de factores guardan relación con el comportamiento de los propios sujetos de la participación. Un buen porcentaje de los líderes que coparon los espacios de representación social en los diferentes escenarios de participación conformaron poco a poco una “élite” social que se fue cerrando para impedir el acceso de nuevos liderazgos a esos escenarios. Dos tendencias fueron perfilándose desde entonces (Velásquez y González, 2003; Foro Nacional por Colombia, 2016): de un lado, la “polimembresía”, es decir, la presencia de un mismo líder en diferentes escenarios de participación ciudadana, en representación de grupos y comunidades diversas. De otro, el alejamiento progresivo de esos líderes de las bases sociales a las cuales supuestamente representaban. Se produjo, en efecto, una brecha de comunicación y de representación que en no pocos casos facilitó la cooptación política de los liderazgos sociales -si es que esa relación no existía ya a través de redes clientelares- y generó una

<sup>7</sup>Ver Velásquez y González (2003). Los autores analizan las distintas estrategias de las autoridades municipales para evitar que la participación se convirtiera en un contrapoder social.

---

desconfianza cada vez mayor de la ciudadanía en sus líderes y en los espacios de participación como canales para la atención y solución de sus demandas. Si algo muestran las encuestas sobre ese tema realizadas por diferentes entidades públicas y privadas<sup>8</sup> es un marcado sentimiento de desencanto del ciudadano común con respecto al papel de los líderes en dichos espacios y a la función de estos últimos como canales de expresión y de reivindicación de sus intereses.

En ese sentido, no se dieron las condiciones para que las instituciones de la participación se convirtieran en verdaderos instrumentos de representación de intereses ciudadanos y de acceso de los sectores excluidos a las esferas de toma de decisiones sobre asuntos de su interés: de una parte, no se configuró un ambiente del todo favorable a la participación, a través de políticas y de acciones gubernamentales para su promoción y desarrollo; de otra, los liderazgos sociales terminaron debilitando la institucionalidad participativa mediante prácticas que, en lugar de democratizar el acceso ciudadano a los escenarios públicos, tuvieron como efecto empobrecer el ejercicio de ese derecho por parte de la ciudadanía.

A lo anterior se suma el impacto negativo del conflicto armado en el ejercicio de la participación. Dicho efecto no se refiere únicamente al exterminio de que fue objeto un movimiento como la Unión Patriótica, sino también a la victimización de los líderes sociales por parte de los actores armados ilegales, especialmente los grupos paramilitares y las organizaciones criminales afines. Estos actores lograron eliminar de la escena público a muchos líderes democráticos que, afectados por amenazas e intimidaciones, tuvieron que callar o huir de su territorio o fueron asesinados sin piedad. Participar se convirtió en un factor de riesgo para muchos de ellos, lo que los llevó en la mayoría de los casos a desaparecer de los escenarios públicos para proteger su vida y la de sus familias.

En suma, un balance equilibrado de lo que ha sido la participación ciudadana en Colombia obliga a mirar logros y déficits, a entender “lo bueno, lo malo y lo feo” de la experiencia, sobre todo con miras a diseñar mejores condiciones institucionales y cambios de conducta que faciliten una práctica más calificada de la participación en el país.

### **La nueva ley de Participación**

La respuesta gubernamental al deterioro de la institucionalidad participativa en la primera década de este siglo, que llevó a muchos grupos y organizaciones sociales a preferir la movilización como medio para reivindicar sus respectivos intereses, fue aceptar la necesidad de contar con un diseño institucional más apropiado para responder a las nuevas circunstancias. Ese cambio quedó en buena parte consumado en la aprobación de la nueva ley de participación democrática, la ley 1757 de 2015.

La iniciativa de formular una nueva ley no se originó en el seno del Estado, sino que fue el fruto de la iniciativa de organizaciones sociales que, como Foro Nacional por Colombia, propusieron a fines de 2010 al gobierno nacional y al Congreso de la República mejorar sustancialmente el marco normativo de la participación, habida cuenta de que la ley 134 de 1994 no respondía a las expectativas ciudadanas y que existía una reglamentación dispersa de los dispositivos de participación en la gestión pública que poco favor le hacían a la voluntad democrática de diferentes sectores sociales que querían ser parte de las decisiones que afectaban sus vidas.

La nueva ley tuvo una característica peculiar: su formulación fue el resultado de un amplio diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil en varias regiones del país y los poderes ejecutivo y legislativo. Dicho diálogo hizo posible que la ley fuera en buena parte una respuesta pertinente a los problemas de la participación institucional y respondiera a demandas ciudadanas expresadas por diferentes sectores. Entre sus principales aportes pueden ser destacados los siguientes: la definición de la participación como derecho fundamental, con

<sup>8</sup>Véanse las encuestas el Programa Cómo Vamos, la encuesta política del DANE, ya mencionadas, y la realizada por Foro Nacional por Colombia en Bogotá, en 2009.

---

sus respectivos atributos (disponibilidad, acceso, calidad y permanencia) y las correspondientes obligaciones del Estado para garantizar su pleno ejercicio; el reconocimiento de las diversas formas de participación en el país, incluidas aquellas que transcurren por vías no institucionales, como los espacios informales de diálogo entre la ciudadanía y sus autoridades, o la movilización social y la protesta pacífica; la obligatoriedad de las autoridades públicas de formular políticas de participación dentro de sus programas de desarrollo, con la asignación de los respectivos recursos para su implementación; la redefinición de los requisitos y procedimientos para el uso de los mecanismos de participación directa en la toma de decisiones; la rendición de cuentas y el control social como caras complementarias de la transparencia y de la democratización de la gestión pública ; la generación de incentivos para incorporar a la gestión pública los presupuestos participativos como complemento de la planeación municipal; la creación de los Consejos y los Sistemas de Participación, en el nivel nacional, departamental y municipal como instituciones básicas para el diseño y monitoreo de políticas de participación y, sobre todo, para la creación de espacios de encuentro y conversación entre las diferentes organizaciones, redes e instancias sobre los grandes temas del territorio y del país; finalmente, el financiamiento público de la participación y los incentivos, sobre todo de carácter simbólico, para su desarrollo.

La ley fue aprobada precisamente cuando se iniciaban los contactos entre el Gobierno y las FARC para iniciar las negociaciones sobre el fin del conflicto. Por ello, una de las principales preguntas que se le hace a la ley es cuál es su potencial y su contribución a la construcción de la paz en el país. Aunque los resultados del plebiscito del pasado 2 de octubre obligan a replanteamientos sobre algunos contenidos del Acuerdo firmados entre el Gobierno Nacional y las FARC, la pregunta sobre esa contribución trasciende dicho acuerdo, aunque lo debe tomar como referencia, y pone de relieve factores como el rol de la ciudadanía y de las autoridades públicas, sobre todo en los territorios (la paz territorial), en el logro de la reconciliación y la convivencia.

A ese respecto, no cabe duda de que la nueva ley, en la medida en que propone un nuevo marco institucional para la participación ciudadana que busca promover el encuentro entre diferentes actores para la construcción de acuerdos sobre el presente y el futuro del país, será un instrumento de gran utilidad, máxime si se entiende que la histórica tarea de la paz no puede ser ajena al conjunto de la ciudadanía, independientemente de su color político y de su diversidad social y cultural; más aún, la participación será un instrumento clave para la paz, entendida esta no solo como proyecto político, sino también como proyecto cultural, como apuesta por un cambio en los valores y los comportamientos ciudadanos.

Esto, sin embargo, requiere de condiciones diferentes a las hoy existentes: de un lado, exige una ciudadanía informada, fortalecida técnica y políticamente, habilitada para el diálogo y convencida de que el único camino en Colombia es la reconciliación y la concordia, en medio de la diversidad de ideologías y cosmovisiones. Exige, además, garantías mínimas para el ejercicio de la participación por vías institucionales y no institucionales, de manera que las voces ciudadanas puedan expresarse libremente y sin temores. Exige, por último, una institucionalidad estatal dispuesta a abrirse a la voz ciudadana y a crear los medios necesarios (planes, políticas, programas, financiamiento, garantías e incentivos) para que la participación efectiva se convierta en realidad. Esas condiciones no existen hoy del todo, por lo que habrá que hacer un inmenso esfuerzo para crearlas y asegurar así unos mínimos que permitan a la ciudadanía hacer efectivo ese derecho constitucional.

### **¡A la calle!**

Los resultados del plebiscito del pasado 2 de octubre para refrendar el Acuerdo sobre la terminación del conflicto armado, firmado por el Gobierno Nacional y las FARC el 26 de septiembre, produjeron un inusitado efecto de movilización social que hace años no veíamos en Colombia. Decenas de miles de personas, con un liderazgo importante de los jóvenes, salieron a la calle a respaldar el Acuerdo, a promover a gritos la reconciliación entre los colombianos y, sobre todo, a dar testimonio de que una voz colectiva puede tener un efecto de gran poder no solo simbólico sino también de incidencia real, efectiva, en el logro de objetivos concretos, en este caso la implementación del Acuerdo de La Habana.

---

Estas movilizaciones, que además les han devuelto a las ciudades su carácter como espacios públicos por excelencia, muestran una dimensión de gran interés para el tema de este artículo: no solamente son la reacción espontánea de diferentes sectores sociales (los jóvenes, las víctimas, las comunidades étnicas, las expresiones de género, las organizaciones sociales, algunos movimientos políticos, etc.) a lo ocurrido con la votación del 2 de octubre y al deseo de que prontamente los Acuerdos sean implementados en todo su contenido, sino que muestran a las claras que la gente sabe muy bien cómo participar en una determinada coyuntura y cuál es el repertorio de acción que más conviene para el logro de una meta concreta. En este caso, la movilización social -y no los espacios institucionales- se erigen como el medio más adecuado de expresión ciudadana, pues se trata de unir el mayor número de voluntades en torno a un objetivo compartido: la defensa del Acuerdo. Y, también, de demostrar una fuerza en las calles que sin duda va a ser determinante en los resultados finales de la negociación entre el gobierno nacional y los promotores del No.

Esta circunstancia no demerita el valor de la institucionalidad participativa como canal alternativo para la expresión de intereses sociales. Tan es así que el propio Acuerdo de La Habana apunta a fortalecer la institucionalidad participativa -incluso propone la creación de nuevos escenarios institucionales- para su implementación. Esa institucionalidad será con toda seguridad una llave de oro para la puesta en marcha de las acciones contenidas en el Acuerdo. Y, en ese contexto, la movilización podrá pasar a un segundo plano. En consecuencia, institucionalización y movilización no son lógicas excluyentes de la participación, sino formas complementarias cuya articulación puede producir un potente efecto en la construcción de la paz y en la toma de decisiones que permitirán la implementación del Acuerdo. Es una fórmula que muy probablemente despejará el camino para fortalecer la democracia participativa y, sobre todo, para garantizar un mejor vivir para quienes creemos en una Colombia en paz.

## BIBLIOGRAFIA

- Archila, Mauricio (2016). “Protesta social y post-acuerdo”. Presentación en el Sexto Seminario Internacional de Interculturalidad. Territorio y Construcción de paz. Instituto de Estudios Interculturales. Universidad Javeriana. Cali. Septiembre.
- Foro Nacional por Colombia (2016), “La arquitectura institucional de la participación ciudadana en Colombia: trayectos y retos para la construcción de paz” (mimeo). Bogotá.
- Velásquez, F. y González, E., ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá: Fundación Corona.

---

# *RELACIONES IGLESIA CATÓLICA – ESTADO EN COLOMBIA: ENTRE LA LIBERTAD Y EL PLURALISMO RELIGIOSO*

JOHN J. MONTOYA RIVERA, SJ

SACERDOTE JESUITA

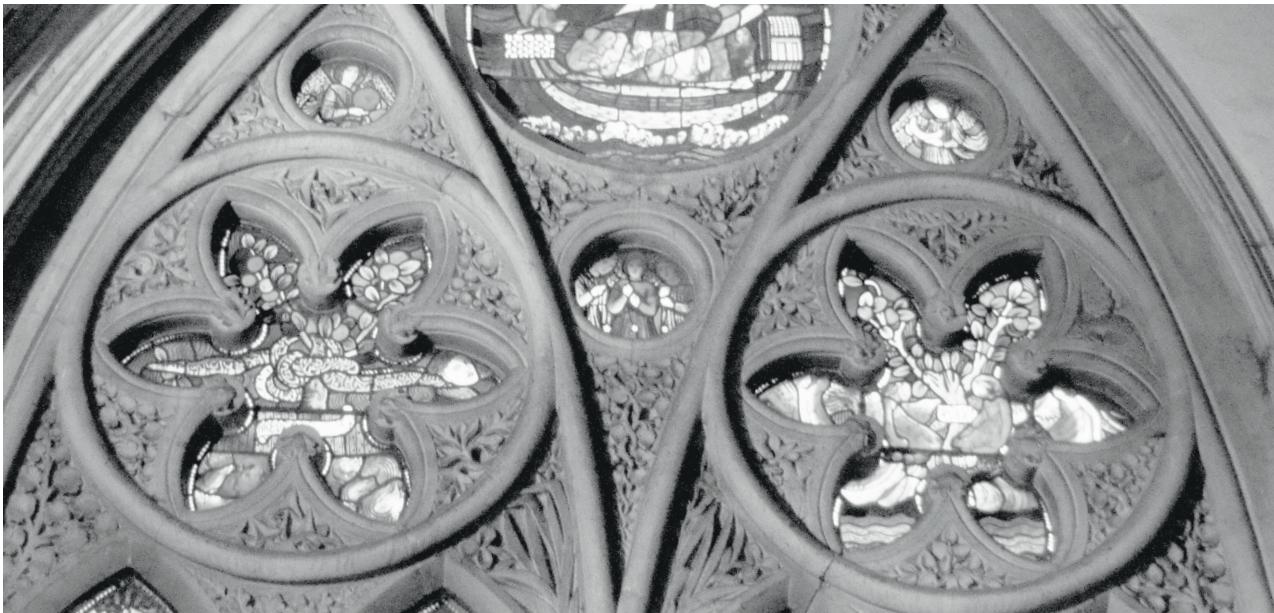
INVESTIGADOR DEL CINEP

Las relaciones entre la Iglesia católica y el Estado son un tema presente en la historia constitucional y política de nuestro país desde los albores de la República hasta nuestros días. Desde la perspectiva estrictamente constitucional ellas han oscilado entre la simbiosis perfecta, la separación, el reconocimiento de la libertad religiosa, y recientemente, en la Constitución de 1991, el pluralismo e igualdad religiosa ante la ley. Si bien durante el siglo XIX y parte del XX las relaciones Iglesia Católica-Estado estuvieron marcadas por la tensión entre la intromisión y la separación, con no pocos efectos políticos y fracturas sociales, hoy estas relaciones están definidas por el pluralismo religioso y la separación Iglesia-Estado<sup>1</sup>.

Expondré en este ensayo que el camino hacia el reconocimiento constitucional del pluralismo religioso ha sido largo e incluso contradictorio desde que se consagró por primera vez en Colombia la libertad religiosa en la Constitución de 1853. Veremos que el reconocimiento constitucional del pluralismo religioso, tal como se consagró en la Constitución de 1991, enmarcado dentro de la separación Iglesia-Estado, ha sido conveniente para la Iglesia como institución y ha sido un avance en el reconocimiento efectivo de los derechos humanos a las minorías. En primer lugar, ha contribuido notablemente a reducir las tensiones entre la Iglesia católica y el Estado; en segundo lugar, ha ayudado a consolidar al Estado laico, lo que ha dado como resultado un avance importante en el reconocimiento de ciertos derechos humanos, controvertidos moralmente por la moral católica; y, en tercer lugar, ha favorecido el diálogo ecuménico entre las diversas iglesias cristianas que han encontrado convergencias en construcción de paz, como también en sus cruzadas contra el reconocimiento del matrimonio del mismo sexo, la descriminalización del aborto, y más recientemente, la adopción monoparental.

Antes de entrar a desarrollar el tema como tal, me parece pertinente hacer algunas precisiones conceptuales. Entiendo por relaciones “Iglesia-Estado” aquellas interacciones formales entre dos entidades institucionales que se relacionan entre sí por sus representantes oficiales (Levine 1987). Habrá obviamente alguna referencia a “religión y política”, sobre todo cuando tratemos de los efectos de las relaciones “Iglesia-Estado” más allá de los confines instituciones formales, o cuando se aluda a las relaciones de poder dentro de los diversos niveles de las organizaciones religiosas.

<sup>1</sup>El art. 19 de la Constitución Política de Colombia establece como derecho fundamental profesar libremente cualquier religión y difundir su doctrina en forma individual o colectiva. Con tal fin, declara en el mismo artículo que, todas las confesiones religiosas e iglesias son igualmente libres ante la ley. En desarrollo legislativo de este derecho constitucional, la Ley 133/94 reafirma el principio del pluralismo religioso decretando la a-confesionalidad del Estado. Esto explica que el art. 2 declare que el Estado no es ateo, agnóstico, ni indiferente. No deja de ser diciente que el Decreto 1079/16 haya decretado el 4 de julio (aniversario de la promulgación de la Constitución de 1991), como día nacional de la Libertad Religiosa.



El término “Iglesia” se refiere a una organización que profesa una creencia en un ser trascendental y codifica normas de comportamiento que son concordantes con tal creencia (Gill 1998, 9). De otro lado, si bien la definición de “Estado” es altamente controversial y variada, aquí lo entenderemos en el sentido en que lo entiende el jurista alemán Herman Heller *“unidad de dominación, independiente en lo exterior e interior, que actúa de modo continuo, con medios de poder propios, y claramente delimitado en lo personal y territorial”* (Heller 1942, 211).

### **La libertad religiosa y las tensiones por la separación Iglesia-Estado**

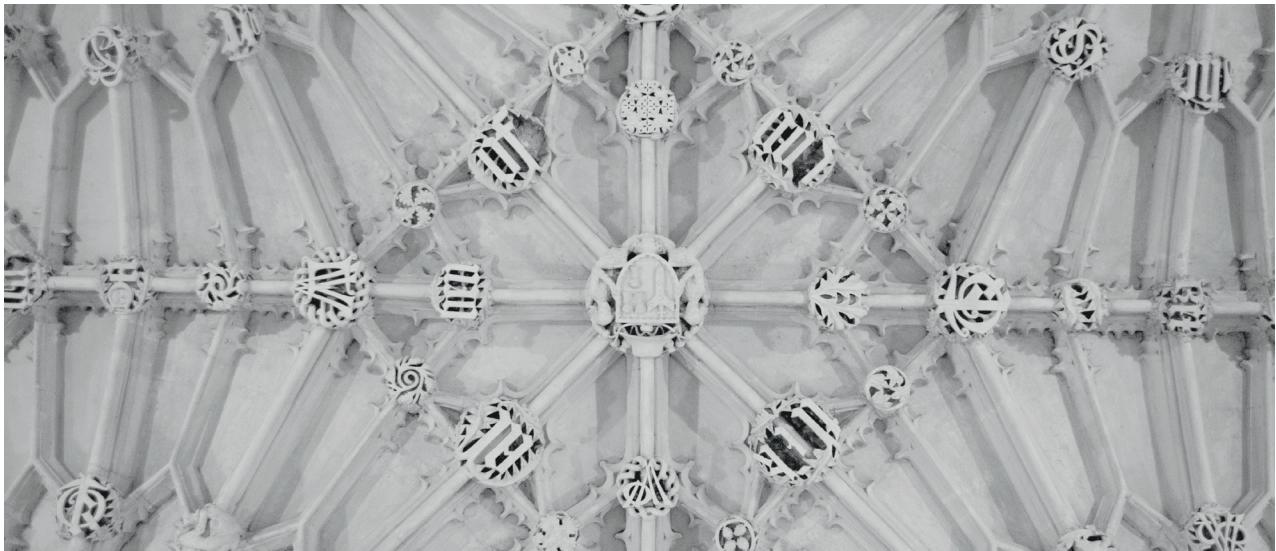
Las primeras constituciones de la Nueva Granada, estuvieron caracterizadas por la relación simbiótica entre el Estado y la Iglesia. Esta se manifestaba en cuatro formas: a) Mediante la proscripción de otra clase de cultos religiosos fuera del católico; b) el Estado puso al servicio de la Iglesia la defensa de la fe y los principios católicos; c) permitió a la Iglesia difundir la fe católica haciendo uso de todo el sistema educativo; y d) dio a los clérigos potestades civiles, sobre todo en el manejo de la educación, concediendo al Gobierno la facultad de injerir en asuntos internos de la Iglesia, como el nombramiento de obispos y párrocos (Nieto 2005, 34).

Por su contenido confesional estas constituciones han sido denominadas “católicas”. Esto se debió en parte a dos razones: en primer lugar, por el contenido de la doctrina católica en las instituciones constitucionales, introducida por el clero católico que participó en los consejos constituyentes; en segundo lugar, por la arraigada convicción –que venía desde tiempos de la Colonia con la figura del Patronato Regio— de que una de las funciones del poder civil era proteger a la Iglesia (Madrid-Malo 1996, 174) <sup>2</sup>.

Las constituciones de 1853 y 1863 consagraron por primera vez la libertad religiosa, mientras no se perturbara la paz pública ni se impidiera a otros el ejercicio del culto. Estas constituciones de estirpe liberal lograron que el Estado pasara de ser protector de la Iglesia a garante de la libertad religiosa.

Pero... ¿hubo realmente libertad religiosa tal como se consagraba en las constituciones liberales de la segunda mitad del siglo XIX? En realidad, la libertad religiosa era un aspecto secundario en los debates políticos de la época. Colombia era en aquella época una sociedad predominantemente católica y sin flujos migratorios extranjeros que profesaran un credo distinto al mayoritario católico. De hecho, la primera iniciativa protestante llegó a Colombia

<sup>2</sup>Contrario a las primeras Constituciones de la Nueva Granada, la Constitución de los Estados Unidos fue escrita en una atmósfera mucho más secular. A pesar de la prominencia de los pastores de la Iglesia Anglicana, ninguno de ellos participó de la Convención de 1787. Aún más, uno de los sectores de los convencionistas propuso iniciar cada sesión con oración, petición que fue rechazada de inmediato (Corwin 1936, 4).



en 1825 con Diego Thompson, bautista escocés, quien trajo un método educativo que realmente duró muy poco tiempo. En 1869, arribaron al país grupos de misioneros presbiterianos que fundaron escuelas y colegios en Bogotá, Cali y Barranquilla, ciudades donde difundieron la doctrina protestante, sobre todo en clases altas que podían pagar sus colegios. Lo que ocurría en la práctica era que estos colegios educaban católicos de élite que buscaban mejores niveles de educación a los ofrecidos en la época (Pereira 2002).

Detrás de la cuestión sobre la libertad religiosa yacía un problema real que el Estado debía manejar: el conflicto generado por el poder ejercido por la Iglesia Católica. Dentro del poder político había tres maneras distintas de manejar este espinoso asunto. De un lado, los mosqueristas, se inclinaban por reconocer la libertad religiosa, pero la Iglesia debía estar bajo control del Estado. De otro lado, los liberales radicales querían una Iglesia libre dentro de un Estado libre. Mientras que los conservadores asumieron una actitud protecciónista de la Iglesia para utilizarla como bandera política (González 1997, 249).

En todo este manejo político, como se dijo antes, el tema menor era el de la protección de la libertad religiosa. Esto explica que no obstante las nuevas provisiones constitucionales garantistas, el Estado siguió entrometiéndose en asuntos internos de la Iglesia con el decreto de tuición religiosa, utilizándolo como medio para frenar los abusos del clero que tenía una enorme influencia en la población colombiana. La preocupación central de este decreto, sostiene el historiador Fernán González, era evitar que el poder social y político del clero fuera usado en contra de los adversarios políticos de Mosquera. El Estado entonces se constituye en garante de la libertad religiosa, pero al mismo tiempo crea mecanismos para regular la intervención de la Iglesia dentro de la sociedad (González 1997, 196-198). Mosquera en el fondo era regalista, pensaba que el acto de creer era una necesidad humana, conveniente, además, para el Estado. Por lo tanto, el Estado debía regular las acciones de la Iglesia para protegerla de la corrupción. Esto justificaba que el Estado interviniere en el nombramiento de los obispos y velara, incluso, por la calidad de la educación del clero (González 1997, 199-200).

Durante la vigencia de las constituciones de 1853 y 1863, las relaciones Iglesia-Estado fueron particularmente conflictivas. De un lado, la Iglesia aumentó su feroz oposición a la modernidad y las ideas liberales. Esto lo hizo mediante intensa actividad política con sectores conservadores. Y, de otro lado, el Estado estuvo muy lejos de garantizar la libertad religiosa, pues entre los años cincuenta y ochenta del siglo XIX fueron expulsados obispos, los jesuitas y fueron perseguidos sacerdotes.

Yo no dudaría en afirmar que las constituciones de 1853 y 1863 perfilaron el Estado laico y garantista, al menos en teoría, de la libertad religiosa, no obstante las tensas relaciones entre la Iglesia y el Estado. Durante este período,

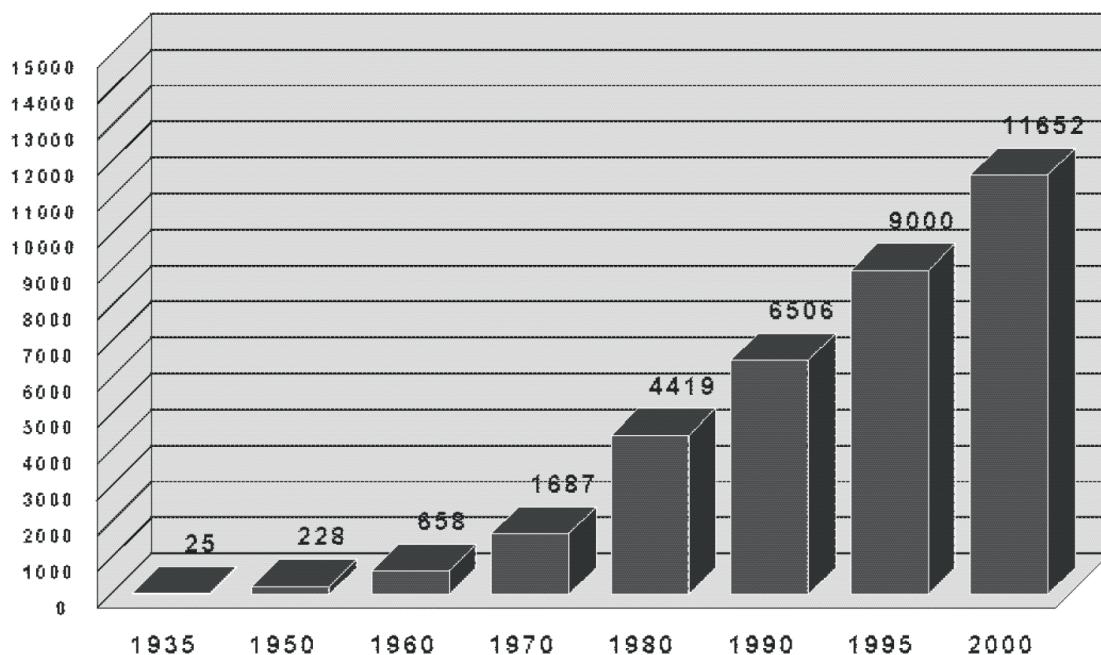
hubo enfrentamiento de dos poderes: de un lado, el Estado, apenas en fase de conformación, y, de otro, la Iglesia, con una estructura bien definida, acostumbrada a ciertos privilegios y a gozar de la hegemonía por ser mayoría. En estas circunstancias, fue muy difícil en la práctica garantizar espacios de igualdad a otros credos religiosos e inclusive a los no religiosos.

La Constitución de 1886 fue una regresión en términos de esta aspiración a la libertad religiosa, la separación Iglesia-Estado y la laicización del Estado. Esta constitución renunció a la soberanía del Estado ganada con las constituciones del 53 y 63 y erigió a la Iglesia Católica como de la nación, instituyéndola como esencial elemento del orden social (art. 38). El Estado regresó a la confesionalidad y se convirtió en instrumento de evangelización mediante la educación pública con clara orientación católica (Marquardt 2011, 66). Veremos en la próxima sección que fue la Constitución de 1991, con el reconocimiento del pluralismo religioso, el momento más definitivo de la libertad religiosa en Colombia y la separación real Iglesia-Estado.

### **El pluralismo religioso y la laicización del Estado**

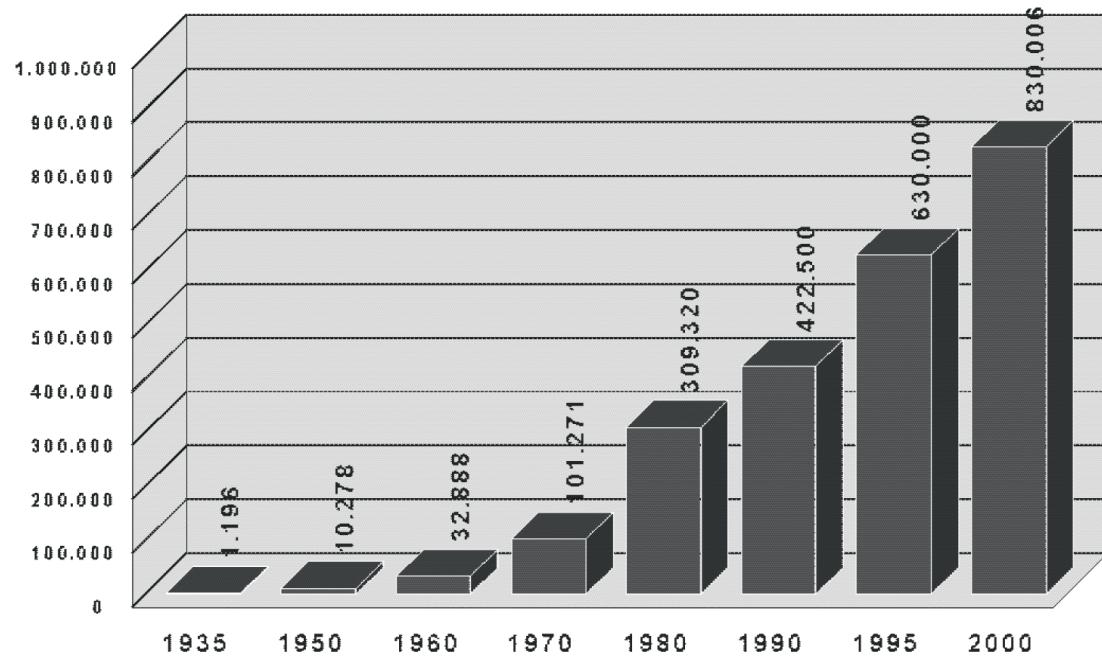
El avance de iglesias cristianas protestantes y otros credos religiosos es notorio en Colombia a partir de 1970. Las gráficas que a continuación mostraremos indican que para la expedición de la Constitución de 1991 el número de congregaciones protestantes y número de fieles se había incrementado en un 260% aproximadamente, en comparación con las cifras de 1935. En 1991, cuando la población colombiana era de 33 millones de habitantes, cerca de 500 mil personas pertenecían a iglesias de tradición protestante. La encuesta del Pew Research Center: Religion in Latin America (2014), nos muestra un descenso significativo en el número de católicos, y el ascenso en el número de protestantes y personas sin filiación religiosa. De acuerdo con esta encuesta, el 79% de la población colombiana es católica, el 13% es protestante, el 6% no tiene filiación religiosa, y el 2% corresponde a otras.

**Figura 1**  
**Evolución del crecimiento de la población protestante en Colombia durante la segunda mitad del S. XX. Número de congregaciones religiosas de tradición protestante 1935-2000**



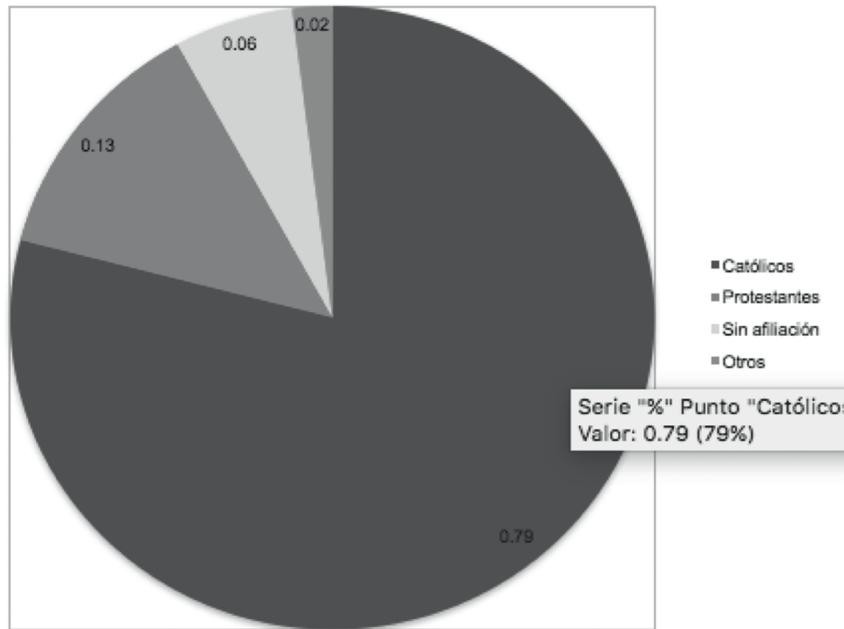
Fuente: Holland, Clifton. "Overview of Protestant Church Growth in Colombia." September 14th/2000 <http://www.prolades.com/cra/regions/sam/col/colombia.pdf>. Consultado 7 de agosto de 2016.

**Figura 2**  
**Tamaño estimativo de afiliación protestante en Colombia entre 1935 y 2000**



Fuente: Holland, Clifton. "Overview of Protestant Church Growth in Colombia." September 14th/2000 <http://www.prolades.com/cra/regions/sam/col/colombia.pdf>. Consultado 7 de agosto de 2016.

**Figura 3**  
**Filiación religiosa en Colombia**



Fuente: Pew Research Center, 2014.

---

El avance del pluralismo religioso en términos reales en Colombia propició su reconocimiento en la Constitución de 1991. La moral cristiana dejó de ser el referente orientador de principios constitucionales y legales. Los debates en la Asamblea Nacional Constituyente giraron en torno a la igualdad de las iglesias y religiones ante la ley, sin importar el carácter minoritario de las iglesias distintas de la católica. Era la primera vez que una asamblea constituyente tenía entre sus delegados pastores evangélicos que representaban una minoría de colombianos. Tres aspectos importantes se discutieron en la Asamblea Nacional Constituyente con respecto a la libertad religiosa: el primero fue el relativo a la vigencia del Concordato entre Colombia y la Santa Sede, el segundo sobre la prohibición de que clérigos desempeñen cargos públicos; y el tercero, sobre la educación religiosa obligatoria en las escuelas públicas. El Concordato se mantuvo, aunque posteriormente la Corte Constitucional declaró inexistente algunos de sus artículos en la Sentencia C-27/1993. A los ministros del culto, solo se les limitó la posibilidad de ejercer algunos cargos públicos. Sobre la educación religiosa se buscó mayor igualdad entre las religiones y se dejó a los padres de familia la elección de la instrucción religiosa (Cepeda 1993, 7-8).

De esta manera, el constitucionalismo colombiano pasó de la intervención del Estado en asuntos religiosos a la neutralidad. Si bien hay diversas formas de neutralidad, no me detendré en este principio. Baste decir aquí, para el propósito de este escrito, que este consiste en el trato igual por parte del Estado a todos los credos religiosos sin privilegios de cualquier índole. Neutralidad, explica muy bien Cepeda, no es indiferencia. Es un modelo de aproximación al fenómeno religioso en el que el Estado aplica criterios de no intervención, no identificación, equilibrio y cooperación equitativa (Cepeda 1993, 12).

La constitucionalización del pluralismo religioso ha producido efectos positivos no sólo para el Estado sino para la Iglesia católica. En primer lugar, éste ha dado como resultado la total independencia Iglesia-Estado. Desde la Constitución de 1991, las políticas públicas no son expedidas conforme a la moral cristiana, sino con criterios de interés general que no necesariamente coinciden con los principios éticos de una particular iglesia o credo religioso. En segundo lugar, desde la perspectiva de la Iglesia católica como institución, le ha ayudado a descentrarse de sí misma, como lo hizo con la defensa del concordato y en el comunicado a propósito de la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente <sup>3</sup>, para centrarse en problemas concernientes a la sociedad, particularmente en temas de paz, pobreza, igualdad social, defensa de los campesinos y derechos de los indígenas.

Un seguimiento cercano a los pronunciamientos de la Conferencia Episcopal Colombiana, después de la Constitución de 1991, nos muestra una Iglesia más plural y dialogante, que le apuesta además a la salida negociada al conflicto armado. Nos muestra una Iglesia menos defensora de los privilegios concedidos por la Constitución de 1886 y el Concordato, y más del lado de sectores de la población golpeados por la violencia, injusticia y marginalización<sup>4</sup>.

En tercer lugar, la Iglesia católica ha encontrado dos puntos de encuentro con iglesias protestantes y evangélicas. Un tema común es la promoción de la paz y la reconciliación entre los colombianos. Son numerosas las campañas que han emprendido conjuntamente las iglesias cristianas. En los diálogos de paz en La Habana 26 líderes religiosos de iglesias de diferentes denominaciones se unieron para pedir a las partes en conflicto acciones concretas por la paz y reconciliación de los colombianos <sup>5</sup>. Otro de los temas de encuentro, es la cruzada contra iniciativas legales como la descriminalización del aborto en ciertas circunstancias, el matrimonio de parejas del mismo sexo y la adopción

3 Ver Declaración Pastoral del Comité Permanente de la Conferencia Episcopal de Colombia sobre la Asamblea Constitucional, 17 de agosto de 1990. Llama la atención el numeral 5 de este comunicado, en el que la Iglesia se pone a un nivel superior a las demás organizaciones religiosas, invocando el reconocimiento especial del Derecho Internacional. Este dice: "La Iglesia Católica ha tenido a lo largo de la historia una presencia valerosa y significativa en todos los campos de la vida ciudadana porque la Religión Católica es elemento fundamental del Bien Común y del desarrollo integral de la comunidad nacional. Como el Evangelio mismo, la naturaleza espiritual de la Iglesia es totalizante y universal; por ello y por su entidad jurídica se sitúa en un nivel y en un orden superior, reconocido por el Derecho Internacional". Ver también la Declaración de la Conferencia Episcopal Colombiana sobre la Sentencia C-027/1993 de la Corte Constitucional en relación con el Concordato vigente entre la Santa Sede y la República de Colombia, de febrero 19 de 1993.

4 Ver el Mensaje de la LXIX Asamblea Plenaria Ordinaria del año 2000. El Mensaje de la LXXXVI Asamblea Plenaria Ordinaria del año 2009. Comunicado del 11 de junio de 2013 hace un llamado a construir una ética política y pública que administre los bienes públicos con transparencia. Estos mensajes y comunicados solo ejemplifican el tono de los muchos emitidos después de 1991.

5 Ver Revista Semana. <http://www.semana.com/nacion/multimedia/lideres-religiosos-unidos-por-la-paz/433622-3#> . Consultado 7 de agosto de 2016.

---

monoparental. Esto, a pesar de las recientes encuestas que muestran mayor apertura de los católicos sobre estos temas, en comparación con fieles de iglesias cristianas de distinta denominación <sup>6</sup>.

En otras palabras, el reconocimiento de la pluralidad religiosa por parte de la Constitución de 1991 ha ayudado a reconocer las minorías religiosas como actores importantes dentro de la sociedad y a diseñar políticas públicas incluyentes, sobre todo en temas como la educación. Así mismo, ha ayudado a la Iglesia católica a descentrarse de sí misma para pensar en problemas que incumben a toda la sociedad; igualmente, a ser más plural y establecer vínculos y alianzas con otras iglesias cristianas.

En conclusión, si bien en el Siglo XIX el Estado reconoció constitucionalmente la libertad religiosa, en la práctica esta no fue posible por las tensiones que generaron el poder de un Estado precario en vía de consolidación y el poder más solidificado de la Iglesia que disfrutaba de los privilegios que le concedían su carácter mayoritario. Fue hasta la expedición de 1991 cuando el Estado reconoció la pluralidad religiosa en Colombia, para transformarse en un verdadero Estado laico y neutral frente al hecho religioso. Ello significó un avance en la protección de los derechos de las minorías religiosas, y al mismo tiempo abrió posibilidades de diálogo entre la Iglesia católica y otras iglesias cristianas. Lo mismo que más apertura de la Iglesia en temas de interés general como la promoción de la paz, la igualdad y la búsqueda de la justicia para sectores de la población marginalizados.

## BIBLIOGRAFIA

- Cepeda, Manuel J (1993). “La libertad de religión y de cultos en la Constitución de 1991”. *Revista de la Contraloría General de la República de Colombia*, Volúmen III (2): 5-16. Bogotá.
- Gill, Anthony (1998). *Rendering unto Caesar. The Catholic Church and the State in Latin America*. Chicago: The University of Chicago Press.
- González G., Fernán E (1997). *Poderes Enfrentados. Iglesia y Estado en Colombia*. Bogotá: Cinep.
- Heller, Herman (1942). *Teoría del Estado*. Sección Tercera, Parte III. México: Fondo de Cultura Económica.
- Levine, Daniel (1987). “From Church and State to Religion and Politics and Back Again.” *World Affairs* 150 (2): 93-108.
- Nieto M., Leidy (2005). *El Derecho a la Libertad Religiosa y de Cultos en la Legislación Colombiana*. Tesis de grado. Facultad de Derecho. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Madrid-Malo, Mario (1996). *Sobre las libertades de conciencia y religión*. Serie Textos de Divulgación (Nro. 20), Defensoría del Pueblo. Bogotá: Editorial Defensoría del Pueblo, Colombia.
- Marquardt, Bernd (2011). “Estado y constitución en la Colombia de la Regeneración del Partido Nacional 1886-1909”. *Ciencia Política*, Nro. 11: 56-81. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Pereira, Ana Mercedes (2002). “Otras iglesias: la diversidad protestante en Colombia”. *Revista Credencial Colombia*, edición 153. Versión electrónica: <http://www.banrepultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/septiembre2002/otrasiglesias.htm>. Consultado agosto 7/2016.

---

<sup>6</sup> En la reciente encuesta Religion in Latin America del Pew Research Center arrojó como resultado que los católicos son más abiertos en temas de matrimonio igualitario (14% protestantes a favor, 29% católicos a favor). <http://www.pewforum.org/2014/11/13/religion-in-latin-america/>. Consultado 7 de agosto de 2016.

---

# *LA SEGURIDAD EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991. ANOTACIONES SOBRE SU DESARROLLO*

FRANCISCO LEAL BUITRAGO

SOCIOLOGO, PH.D.

PROFESOR HONORARIO

UNIVERSIDADES NACIONAL DE COLOMBIA Y DE LOS ANDES

---

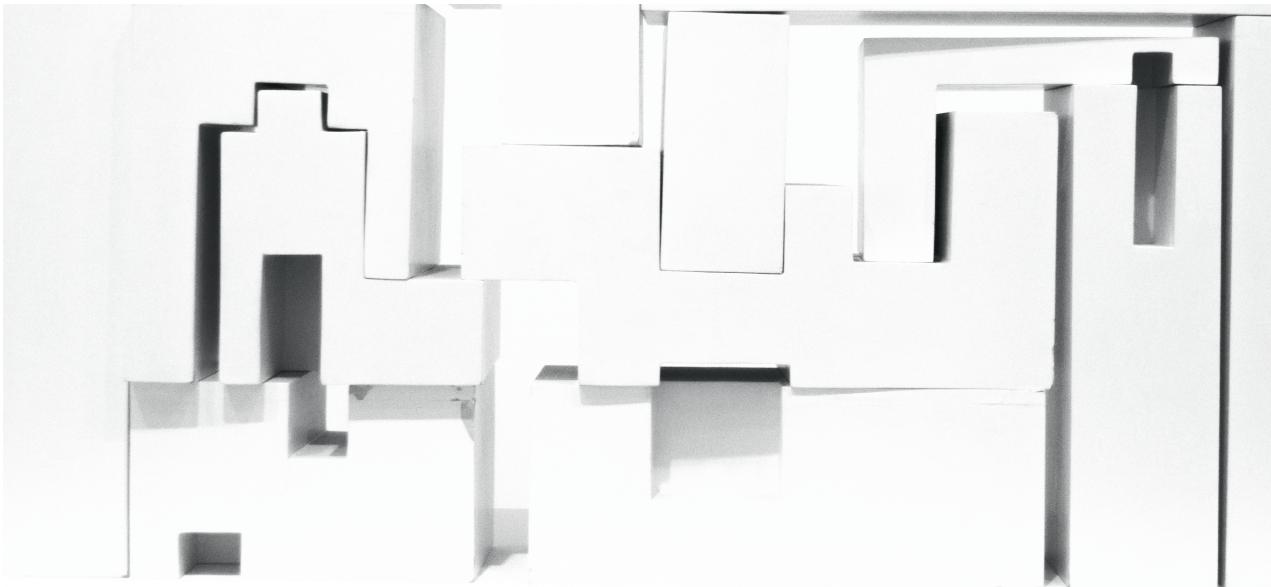
## **Virtudes y limitaciones**

Al igual que hace cinco años –cuando se celebraron los veinte años de la Constitución de 1991– en la actual celebración de las bodas de plata de la Carta que rige el régimen de democracia representativa del país se han publicado numerosos artículos y comentarios a favor, aunque también se han conocido algunas críticas. Pero son más los que le reconocen sus virtudes, no obstante las limitaciones y los equívocos que contiene. Varios comentarios críticos le asignan responsabilidades que no tiene, ya que sus desarrollos, interpretaciones y aplicaciones dependen de diversos factores, la mayor parte propios del sistema político que nos rige y que se derivan de variadas circunstancias a lo largo de los 25 años desde su promulgación.

En esencia, la Constitución vigente es un mandato por la paz, pues se trató de responder a las violencias que asolaban al país: subversión, delincuencia organizada y otras cuantas, estimuladas por el narcotráfico y problemas asentados en la sociedad, como la inequidad y la desigualdad. De ahí su énfasis en los derechos fundamentales y en valores y principios como la libertad –sintetizada en logros de la Corte Constitucional y el recurso de tutela– que abarcan buena parte de su articulado.

La Constitución de 1991 ha tenido 41 modificaciones, diez más que hace cinco años, de las cuales algunas han afectado el espíritu democrático que la caracteriza. Entre ellas se destacó el Acto Legislativo No. 2 de 2004, que amplió la posibilidad del mandato presidencial a dos períodos, con beneficio personalizado para el entonces presidente Álvaro Uribe Vélez, lo que afectó el equilibrio de poderes del Estado. Por fortuna, la Corte Constitucional celebró sus 25 años aboliéndolo, luego de que el actual presidente de la República heredara tal beneficio. Pero antes, en 2010, la Corte había eliminado la segunda reelección aprobada por el Congreso, también en beneficio personal de Uribe, quien tuvo que apoyar las elecciones para un nuevo mandatario, con la creencia de que seguiría en el poder por interpuesta persona. Por eso el calificativo de traidor con que pronto calificó a Juan Manuel Santos cuando éste comenzó a deslindarse de Uribe.

Quizás el problema principal que ha incidido en la Constitución ha sido la debilidad política del Estado, entendida como la limitada capacidad para cumplir sus funciones constitucionales, como son la defensa de los derechos ciudadanos y el cumplimiento de los deberes por parte de la ciudadanía. Además de la tradicional debilidad del Estado, en particular su incapacidad de monopolizar de manera legítima el uso de la fuerza y la justicia, el fenómeno contemporáneo conocido como “captura del Estado” (penetración en sus instituciones de intereses particulares dominantes, tanto legales como ilegales) ha sido el problema que más lo ha debilitado desde que se amplió su burocracia y se fortalecieron sus arcas y su capacidad de asignación de recursos. A esta debilidad se añade la del sistema de partidos políticos que, además de inscribirse en una tendencia mundial, ha sido propiciada



por intereses clientelistas de caciques y gamonales regionales, sobre todo los que se proyectan a nivel nacional a través de instituciones como el Congreso.

No obstante, la Carta de 1991 ha sido un fenómeno inédito en la historia de las Constituciones en Colombia, ya que quizás ha sido la única en la que sus diseñadores representaron las principales fuerzas políticas del país en ese momento, a pesar de la limitada votación que los eligió. Cuando se pensó que este hecho iba a ser un punto de quiebre de los vicios políticos que venían acumulándose de tiempo atrás, escasamente fue un paréntesis ya que pronto esos problemas resurgieron y se multiplicaron con mayor fuerza. Pero en todo caso, y pese a lo ocurrido en estos 25 años, el país cuenta con una Constitución que aún tiende al ideal formalizado de los regímenes de democracia liberal.

Frente a los numerosos intentos de modificación de la Carta, la mayoría con intereses personalistas o para asegurar privilegios adquiridos por fuera de los mandatos democráticos, han sido aprobadas 41 reformas a través de 127 artículos. De acuerdo con la constituyente María Teresa Garcés Lloreda (*El Espectador*, 2 de julio de 2016), hay reformas necesarias y convenientes, como el restablecimiento de la extradición de nacionales colombianos, la autorización para aprobar el Tratado de Roma de la Corte Penal Internacional y la Reforma Política Electoral para buscar mayor gobernabilidad. También, la de pérdida de derechos políticos a quienes hubieran sido condenados por delitos contra el patrimonio del Estado.

Entre las reformas que mayores inconvenientes pudieron haber creado (según la misma constituyente Garcés Lloreda) está la mencionada sobre el referendo que permitía la segunda reelección presidencial, luego de que cinco años antes había sido aprobada la primera de esas reelecciones. Otra de esas reformas, que por fortuna no prosperó por decisión de la Corte Constitucional –bajo presión ciudadana y organizaciones de la sociedad civil–, fue el Acto Legislativo 01 de 2011, que otorgó la facultad de reformar la Constitución en beneficio propio, al eximir a los congresistas de perder la investidura cuando deliberaran y votaran al tener conflicto de intereses.

Frente a esas contingencias, en especial el Congreso y también los cinco gobiernos –los dos últimos reelegidos– que han transitado durante estos 25 años, no han sabido asegurar el cumplimiento de mandatos constitucionales por falta de reglamentaciones y desarrollos de varios artículos de la Constitución. Siguiendo el patrón del problema agrario –o problema de tierras– como el más importante que ha atravesado la historia republicana, los artículos 64, 65 y 66 no han sido aplicados. Por eso, fueron el objeto de acuerdos iniciales entre Gobierno y FARC en la mesa de La Habana.

---

El desbarajuste del ordenamiento territorial de Colombia parece no tener límites. Detrás de él están poderosos intereses de gamonales, políticos y mafiosos ubicados en diversos territorios, comarcas, departamentos y municipios. El académico y constituyente Orlando Fals Borda impulsó proyectos para desarrollar lo ordenado al respecto por la nueva Carta, presentándolos en las legislaturas siguientes a su entrada en vigencia, sin que tuvieran resultado alguno. Este es quizás uno de los problemas centrales –entre varios que se destacan– del país, en el que el Estado confirma su debilidad política para hacer presencia legítima en gran parte del territorio nacional.

Según un informe presentado en 2014 por la ONG colombiana “De Justicia”, especializada en temas legales, el Estado no llega ni presta servicios en aproximadamente el 60 por ciento del territorio, lo que deja a seis millones de ciudadanos en una situación de “apartheid institucional” (de los 31 millones y pico de ciudadanos con que cuenta el país, con una población que sobrepasa los 48 millones de habitantes). En la periferia, el Estado no está legitimado ni es democrático y es sustituido por jefes mafiosos y guerrilleros, terratenientes y paramilitares. A ello se suma la marginalidad social que hay, tanto en ciudades como en áreas rurales, al punto que el llamado oficialmente –de manera eufemística– trabajo informal –en lenguaje coloquial, “rebusque”– abarca más de la mitad de la fuerza económicamente activa del país. Además, existen las culturas de la trampa, el engaño y sobre todo la violencia, que se han arraigado en diversos sectores sociales.

Al tener en cuenta la insuficiencia política del Estado colombiano y pese a las bondades señaladas que contiene la Constitución de 1991, un factor que tiene que ver con eventuales propuestas que se hagan por parte de candidatos en la próxima campaña a la Presidencia en 2018 es la necesidad de convocar a una Constituyente. Son tantos y tan complejos los problemas acumulados de deficiencias institucionales que no parece posible corregirlas por vías convencionales. El ejemplo reciente de la imposibilidad de reformar un órgano de vigilancia administrativa de la rama judicial, como parte de la ley de equilibrio de poderes es muy diciente en tal sentido, al igual que el destino de la misma ley. Por eso, es predecible la acogida que pueda tener una supuesta propuesta de convocatoria a una asamblea constituyente, con objetivos concretos y limitados, aunque nunca se sabe en qué desenboque ese organismo durante el transcurso de su mandato. Como ha ocurrido antes –y la del 91 es buen ejemplo al respecto– puede adjudicarse poderes omnímodos. Sin embargo, el desbarajuste institucional en el Estado es tal que es posible que sea conveniente asumir ese riesgo. En la coyuntura actual por la que atraviesa el país, el escenario de la próxima campaña presidencial es propicio para ese fin.

Una vez planteadas las anotaciones anteriores acerca de la Constitución que rige en el país, así como también de su desarrollo en el cuarto de siglo transcurrido desde su promulgación, este artículo se concreta en el tema de la seguridad, referido naturalmente a lo que sobre él expresa la Carta, para finalmente mencionar algunos cambios que convendrían para el país durante el desarrollo de los acuerdos definidos en La Habana.

## **La Constitución y la seguridad**

La Constitución de 1991 no hizo cambios sustanciales a lo que la Carta de 1886 estableció en materias militares y en lo que se refiere a la seguridad. La preocupación de los constituyentes por la violencia no se expresó en una reflexión sobre las instituciones responsables de enfrentarla. En general, se mantuvieron la conformación y las funciones de las instituciones que constituyen –según expresión de la nueva Carta– la fuerza pública. Básicamente se reorganizó el articulado y se actualizó su lenguaje.

Entre los factores que limitaron una reforma constitucional seria en el campo de la seguridad se destacan el desconocimiento que de este campo tenía –y que aún tiene– la clase política y el temor del gobierno y los constituyentes de despertar susceptibilidades entre las filas castrenses, dado el clima de violencia existente con participación de agentes del Estado. Especialmente notoria fue la prevención por parte de la amplia representación del M-19 frente a eventuales reacciones de militares en su contra. Sin embargo, a pesar de que se desaprovechó la oportunidad brindada por la nueva Constitución, el gobierno del presidente César Gaviria (1990-1994) adelantó reformas importantes en materia de seguridad que transformaron la tradición cimentada desde 1958. El gobierno

abocó estos temas al sustraerlos por primera vez de la exclusiva responsabilidad política castrense. Buscó cambiar la relación de los militares con las instituciones civiles del Estado y desarrolló una nueva estrategia de seguridad. Incluso, un año después de iniciado su mandato, nombró el primer ministro civil en la cartera de Defensa, luego de que esto no ocurriera desde 1953, pues todos ellos habían sido generales del Ejército en servicio activo.

El cuadro 1 contiene los apartes de la Constitución de 1991 relacionados con temas militares y de seguridad, con breves comentarios referidos al problema tratado.

### Cuadro 1 – La Constitución y la Seguridad

Contenido constitucional	Comentario
<b>Título II</b> (De los derechos, las garantías y los deberes), <b>Capítulo I</b> (De los derechos fundamentales), <b>Artículo 39</b> (frase final: “No gozan del derecho de asociación sindical los miembros de la fuerza pública”).	Precepto nuevo que concuerda con el <b>Artículo 219</b> , referido al carácter no deliberante de la Fuerza Pública.
<b>Capítulo 4</b> (De la protección y aplicación de los derechos), <b>Artículo 91</b> : “En caso de infracción manifiesta de un precepto constitucional en detrimento de alguna persona, el mandato superior no exime de responsabilidad al agente que lo ejecuta. Los militares en servicio quedan exceptuados de esta disposición. Respecto de ellos, la responsabilidad recaerá únicamente en el superior que da la orden”.	Disposición igual a la formulada en la Constitución de 1886. Constituye lo que se llama el principio de ‘obediencia debida’, que ha causado controversia en los países donde hubo regímenes militares y en los que las fuerzas armadas violan los derechos humanos y cometan crímenes de guerra.
<b>Título V</b> (De la organización del Estado), <b>Capítulo I</b> (De la estructura del Estado), <b>Artículo 116</b> : (modificado. Acto Legislativo 3 de 2002, art. 1º) “La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia (...) y los jueces, administran justicia. También lo hace la justicia penal militar.	Este artículo amplía y complementa lo expuesto en la constitución anterior, pues reconoce de manera explícita el fuero militar. Concuerda con el <b>Artículo 221</b> (modificado. Acto legislativo 2 de 1995, art. 1º. y Acto legislativo No. 02 de 2012, arts. 1º., 2º. y 3º.).
<b>Título VI</b> (De la Rama Legislativa), <b>Capítulo 3</b> (De las leyes), <b>Artículo 150</b> : “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) II. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración”.	Con la autonomía en materia de gasto, el Congreso puede determinar la organización, el tamaño y el equipamiento de la fuerza pública.
<b>Capítulo 4</b> (Del Senado), <b>Artículo 173</b> : “Son atribuciones del Senado: (...) 2. Aprobar o improbar los ascensos militares que confiera el gobierno, desde oficiales generales y oficiales de insignia de la fuerza pública, hasta el más alto grado (...) 4. Permitir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República. 5. Autorizar al gobierno para declarar la guerra a otra nación”.	Tradicionalmente, el Senado solamente se ha limitado a ratificar los más altos grados conferidos por el Ejecutivo.
<b>Capítulo 6</b> (De los congresistas), <b>Artículo 179</b> : “No podrán ser congresistas: (...) 2. Quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección”.	Esta norma tiene como propósito evitar que los militares usen el poder para hacerse elegir, una vez hayan pasado a situación de retiro.
<b>Título VII</b> (De la Rama Ejecutiva), <b>Capítulo I</b> (Del Presidente de la República), <b>Artículo 189</b> : “Corresponde al presidente de la república como jefe de Estado, jefe del gobierno y suprema autoridad administrativa: (...) 3. Dirigir la fuerza pública y disponer de ella como comandante supremo de las fuerzas armadas de la república. 4. Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado. 5. Dirigir las operaciones de guerra cuando lo estime conveniente. 6. Proveer a la seguridad exterior de la república, defendiendo la independencia y la honra de la nación y la inviolabilidad del territorio; declarar la guerra con permiso del Senado, o hacerla sin tal autorización para repeler una agresión extranjera, y convenir y ratificar los tratados de paz, de todo lo cual dará cuenta inmediata al Congreso. 7. Permitir, en receso del Senado, previo dictamen del Consejo de Estado, el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la república (...) 19. Conferir grados a los miembros de la fuerza pública y someter para aprobación del Senado los que correspondan de acuerdo con el <b>artículo 173</b> ”.	Las atribuciones fijadas al presidente de la república en este artículo le asignan una responsabilidad absoluta en materias de seguridad y defensa en general y en el campo militar en particular. Es la confirmación del régimen político presidencialista. Además, le asigna autoridad vertical en materias militares, lo que concuerda con la estructura castrense y garantiza el cumplimiento de su disciplina particular.

<p><b>Capítulo 6 (De los Estados de Excepción), Artículo 212:</b> “El presidente de la república, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el estado de guerra exterior. Mediante tal declaración, el gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra, y procurar el restablecimiento de la normalidad. La declaración del Estado de guerra exterior sólo procederá una vez el Senado haya autorizado la declaratoria de guerra, salvo que a juicio del presidente fuere necesario repeler la agresión. Mientras subsista el estado de guerra, el Congreso se reunirá con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales, y el gobierno le informará motivada y periódicamente sobre los decretos que haya dictado y la evolución de los acontecimientos. Los decretos legislativos que dicte el gobierno suspenden las leyes incompatibles con el estado de guerra, rigen durante el tiempo que ellos mismos señalen y dejarán de tener vigencia tan pronto se declare restablecida la normalidad. El Congreso podrá, en cualquier época, reformarlos o derogarlos con el voto favorable de los dos tercios de los miembros de una u otra cámara”.</p> <p><b>Artículo 213:</b> “En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía, el presidente de la república, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el estado de conmoción interior, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República. Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos. Los decretos legislativos que dicte el gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el estado de conmoción y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público. El gobierno podrá prorrogar su vigencia, hasta por noventa días más. Dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga del estado de conmoción, el Congreso se reunirá por derecho propio, con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales. El Presidente le pasará inmediatamente un informe motivado sobre las razones que determinaron la declaración. En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar”.</p>	<p>Los dos artículos anteriores modifican y complementan el estado de sitio de la Constitución de 1886. Su propósito es contrarrestar los abusos que se dieron con esa norma, al establecer unos términos e involucrar otras instituciones, como el Congreso, en el proceso de excepcionalidad constitucional. El <b>artículo 212</b> se refiere a la guerra externa y el <b>213</b> a la conmoción interior, debida a problemas de alteración del orden público. Este último concepto es vago y se presta a diversas interpretaciones, tanto por parte del Ejecutivo que hace uso de la norma, como por la Corte Constitucional encargada de verificar su compatibilidad con la Constitución. Es importante indicar, además, que en este mismo artículo se elevó a norma constitucional la decisión que en 1987 tomó la corte Suprema de Justicia al prohibir el juzgamiento de civiles por parte de militares. Esta clase de juzgamientos se hizo por largo tiempo al amparo del estado de sitio.</p>
<p><b>Artículo 214:</b> Los estados de excepción a que se refieren los artículos anteriores se someterán a las siguientes disposiciones: (...) 2. No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. (...).</p>	<p>Esta norma prohibió la suspensión de los derechos y libertades bajo el estado de sitio de la Constitución de 1886. Como hubo estado de sitio durante la mayor parte del tiempo desde 1948 hasta 1990, la vulnerabilidad de los derechos fundamentales ante la fuerza pública fue muy grande. La norma concuerda con una de las mayores novedades de la Constitución de 1991, que es la amplia formulación de los derechos humanos.</p>
<p><b>Capítulo 7 (De la Fuerza Pública), Artículo 216:</b> “La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas. La ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar y las prerrogativas por la prestación del mismo”.</p>	<p>El servicio militar se debe en buena medida a las limitaciones presupuestales del Estado, ya que es demasiado oneroso sostener un ejército sólo de soldados profesionales. Aún con el incremento del presupuesto en seguridad, el presidente Uribe no pudo cumplir su promesa de campaña de eliminar el servicio militar obligatorio, pues buena parte de tal incremento se gastó en un mayor pie de fuerza. Este servicio se refiere a los soldados, ya que los oficiales y suboficiales son voluntarios y profesionales. Sin embargo, la reglamentación sobre prestación del servicio militar y su ejecución han dado lugar a la evasión del servicio por parte de los grupos sociales de mayores recursos y a la corrupción de militares encargados del reclutamiento. Estos aspectos guardan relación con cierta ineficiencia militar, ya que los bajos niveles educativos propios de los sectores más pobres de la población que no pueden evitar su reclutamiento, así como la rotación continua de los conscriptos, limitan una formación adecuada.</p>

Contenido constitucional	Comentario
<p><b>Artículo 217:</b> “La nación tendrá para su defensa unas fuerzas militares permanentes constituidas por el ejército, la armada y la fuerza aérea. Las fuerzas militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional. La ley determinará el sistema de reemplazos en las fuerzas militares, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario, que les es propio”.</p>	<p>En la nueva Carta quedó aclarada la confusión que se presentaba en la constitución anterior, pues separó las tres ramas de las Fuerzas Militares de los cuerpos civiles armados del Estado. La Constitución fija las funciones militares, especialmente la defensa de la soberanía y la integridad territorial. La Carta establece lo que es el territorio nacional en el <b>Artículo 101</b>.</p>
<p><b>Artículo 218:</b> “La ley organizará el cuerpo de policía. La Policía Nacional es un cuerpo permanente de naturaleza civil, a cargo de la nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario”.</p>	<p>Este artículo es correlativo al <b>217</b>, en la medida que define de manera expresa la naturaleza y las funciones del principal cuerpo civil armado del Estado, la Policía Nacional, llenando un vacío de la Constitución anterior. No obstante, el problema consiste en cierta superposición de funciones que hay en la realidad entre los militares y la Policía. La nueva Constitución trata de enmendar, al menos normativamente, el problema. Debe señalarse, además, la prohibición expresa de la Constitución de organizar milicias. Aunque estos cuerpos estaban autorizados en la Carta anterior, nunca llegaron a organizarse. La prohibición se dirige a darle mayor fuerza al mandato del monopolio de armas por parte del Estado.</p>
<p><b>Artículo 219:</b> “La fuerza pública no es deliberante; no podrá reunirse sino por orden de autoridad legítima, ni dirigir peticiones, excepto sobre asuntos que se relacionen con el servicio y la moralidad del respectivo cuerpo y con arreglo a la ley. Los miembros de la fuerza pública no podrán ejercer la función del sufragio mientras permanezcan en servicio activo, ni intervenir en actividades o debates de partidos o movimientos políticos”.</p>	<p>Este artículo concuerda con la parte final del <b>Artículo 39</b>, referido a la prohibición de organización sindical de la fuerza pública, y con la obediencia debida del Artículo 91. La prohibición del sufragio es una herencia del sectarismo bipartidista anterior a la modernización capitalista, inherente al sistema político hasta el Frente Nacional, y que afectó a los militares debido a lo tardío de su profesionalización, proceso que transcurrió entre 1907 y 1943 (La profesionalización militar permanente comenzó con la fundación de la Escuela Militar José María Córdova, en 1907, y culminó cuando un egresado de esa escuela ocupó el más alto cargo militar, en 1943). Una ley de 1930 les prohibió el ejercicio del voto y una reforma de 1945 la elevó a norma constitucional. A diferencia de la anterior, la nueva Constitución especifica que la prohibición se refiere además a debates de partidos y movimientos políticos</p>
<p><b>Artículo 220:</b> “Los miembros de la fuerza pública no pueden ser privados de sus grados, honores y pensiones, sino en los casos y del modo que determine la ley”.</p>	<p>Los ascensos en todos los grados de la jerarquía armada están regulados por la ley mediante los estatutos orgánicos de las carreras de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Así mismo, los derechos y obligaciones, y el régimen de prestaciones, están consignados en los mismos estatutos y en los reglamentos que han sustentado la profesionalización de los cuerpos armados.</p>
<p><b>Artículo 221</b> (modificado. Acto Legislativo 2/95, art. 1º): “Los delitos cometidos por los miembros de la fuerza pública en servicio activo y, en relación con el mismo servicio, conocerán las cortes marciales o tribunales militares con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar. Tales cortes o tribunales estarán integrados por miembros de la fuerza pública en servicio activo o en retiro.”</p>	<p>“El tema del fuero militar ha sido fuente de controversias, en la medida en que ha dado pie para la violación de los derechos humanos. En el pasado también sirvió de base para el juzgamiento de civiles por parte de militares. Desde que los delitos que cometen los militares fuera del servicio son juzgados por tribunales civiles, los militares consideran que en la práctica no opera la Justicia Penal Militar. Esta percepción se profundizó con las condenas a oficiales derivadas las desapariciones provocadas por la toma del Palacio de Justicia por parte del M-19, en 1985, y la reacción militar desmedida. El fuero es considerado por los militares como la columna vertebral</p>

Contenido constitucional	Comentario
	de su profesión, y se fundamenta en las características específicas de las acciones militares, particularmente en la guerra. Por eso es inconveniente que, en lugar de abolirla, se hubiese elevado a norma constitucional la legislación que contempla el fuero militar para la Policía Nacional, que no es un cuerpo militar. La denominación de “fuerza pública” incluye a la Policía, según la misma definición dada por la Constitución. Este problema forma parte del lastre de la militarización que sufrió la Policía desde mediados del siglo pasado. Con la finalización de las negociaciones del Gobierno con las FARC, en La Habana, se debatió sobre la necesidad de incluir en la justicia transicional a los militares que cometieron delitos en la confrontación armada con las guerrillas.
<b>Artículo 222:</b> “La ley determinará los sistemas de promoción profesional, cultural y social de los miembros de la fuerza pública. En las etapas de su formación, se les impartirá la enseñanza de los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos”.	Esta norma es una de las novedades de la Constitución en el tema militar. Establece la obligatoriedad de la enseñanza en materia de democracia y derechos humanos dentro de la formación profesional.
<b>Artículo 223:</b> “Sólo el gobierno puede introducir y fabricar armas, municiones de guerra y explosivos. Nadie podrá poseerlos ni portarlos sin permiso de la autoridad competente. Este permiso no podrá extenderse a los casos de concurrencia a reuniones políticas, a elecciones, o a sesiones de corporaciones públicas o asambleas, ya sea para actuar en ellas o para presenciarlas. Los miembros de los organismos nacionales de seguridad y otros cuerpos oficiales armados, de carácter permanente, creados o autorizados por la ley, podrán portar armas bajo el control del gobierno, de conformidad con los principios y procedimientos que aquélla señale”.	Este artículo es importante en la medida en que hace referencia explícita al monopolio de las armas por parte del Estado y, en última instancia, al monopolio del uso de la fuerza. Como es sabido, la teoría de Max Weber definió, hace un siglo, al Estado moderno a partir de esta consideración. Sin embargo, una de las manifestaciones de debilidad política del Estado colombiano ha sido su incapacidad para cumplir con este precepto constitucional.
<b>Título VIII</b> (De la Rama Judicial), <b>Capítulo 2</b> (De la jurisdicción ordinaria), <b>Artículo 235:</b> “Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia: (...) 4. Juzgar, previa acusación del Fiscal General de la Nación, (...) a los Generales y Almirantes de la fuerza pública, por los hechos punibles que se les imputen”.	A quienes ejercen el mando y tienen la responsabilidad directa de la conducción de la fuerza pública, en razón de sus altos grados, se les sustituye el fuero militar por la responsabilidad de sus actos ante el tribunal supremo de la justicia ordinaria.
<b>Capítulo 6</b> (De la Fiscalía General de la Nación), <b>Artículo 250</b> (modificado. Acto Legislativo 2 de 2003): “La Fiscalía General de la Nación está obligada a adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento (...) Se exceptúan los delitos cometidos por miembros de la fuerza pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio. (...)”.	Este artículo está vinculado a los <b>artículos 221</b> , sobre el fuero militar, y <b>235</b> , sobre el juzgamiento de generales y almirantes por parte de la Corte Suprema de Justicia.
<b>Artículo 250</b> (continuación) Parágrafo 2º. Adicionado. Acto Legislativo 2 de 2003: “Para combatir el terrorismo y los delitos contra la seguridad pública, y en aquellos sitios del territorio nacional donde no exista una autoridad judicial a la que se pueda acudir en forma inmediata o donde el acceso de los funcionarios ordinarios de policía judicial no sea posible por excepcionales circunstancias de orden público, la Fiscalía General de la Nación conformará unidades especiales de policía judicial con miembros de las fuerzas militares, los cuales estarán bajo su dirección y coordinación. Para el desarrollo de las labores propias de esta función, los miembros de la unidad pertenecientes a las fuerzas militares se regirán, sin excepción, por los mismos principios de responsabilidad que los demás miembros de la unidad especial”.	Como era de esperarse, puesto que los militares no pueden tener funciones de policía judicial, la Corte Constitucional declaró inexistente este parágrafo, mediante Sentencia C-816 de 2004.

Contenido constitucional	Comentario
<p><b>Título X</b> (De los organismos de Control), Capítulo 2 (Del Ministerio Público), Artículo 277: “El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones: 1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos. 2. Proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad (...) 6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas (...); ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley (...”).</p>	<p>Esta norma ratifica y amplía la señalada en la Carta anterior en cuanto a la vigilancia de la Procuraduría sobre los funcionarios públicos sin excepción, en materias disciplinarias y de violación de las libertades y los derechos humanos. Concuerda con los <b>artículos 214 y 222</b> que garantizan la vigencia de los derechos individuales y la enseñanza de los derechos humanos, respectivamente. La Práctica iniciada durante el gobierno de Virgilio Barco, de nombrar procuradores civiles delegados para las Fuerzas Militares, hace teóricamente más drástico el control de violaciones a las normas disciplinarias de las instituciones castrenses.</p>
<p><b>Título XI</b> (De la organización territorial), <b>Capítulo 2</b> (Del régimen departamental), <b>Artículo 303</b> (Modificado Acto Legislativo 02 de 2002, art. 1º): “(...) el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público (...”).</p> <p><b>Capítulo 3</b> (Del régimen municipal), <b>Artículo 315</b>: “Son atribuciones del alcalde: (...) 2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del presidente de la república y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante”.</p>	<p>Estos dos artículos subordinan a los gobernadores y alcaldes al presidente de la República en materia de orden público. Además, los responsabiliza directamente de su mantenimiento, situación que es novedosa porque anteriormente y de hecho la responsabilidad la asumían los comandantes militares de las regiones y zonas donde estuviera turbado el orden público. Las normas son aún más importantes si se tiene en cuenta que esos funcionarios son elegidos popularmente.</p>

Como se afirmó en párrafos iniciales de este escrito, la Constitución de 1991 introdujo pocas normas importantes que apoyaran la perspectiva política militar y de defensa del gobierno de César Gaviria, durante el cual se creó esta “norma de normas”. Sin embargo, hubo avances significativos, además de que se pusieron al día algunas definiciones y principios relacionados con estos temas. Pero también se hicieron cambios importantes al respecto por fuera de la Constitución, como haber sustraído de la órbita castrense decisiones políticas y cambiado la relación de los militares con las instituciones del Estado ajenas al quehacer diario de las Fuerzas Militares.

No obstante, el intento de ese gobierno de plantear una política civil de dirección militar fracasó en los últimos dos años de su período, pese a haber nombrado un ministro de Defensa civil luego de 38 años de vigencia en esa cartera de generales en servicio activo. Solamente hasta el gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010) tuvo éxito la dirección civil de la política militar, aunque con varias consecuencias desafortunadas, como la profundización de la tendencia anterior de militarización de la seguridad.

Durante el presente gobierno –segundo período del presidente Juan Manuel Santos (2014-2018)– se frenó la filtración de información reservada de inteligencia militar al senador Álvaro Uribe. También hubo cierto autocontrol del apoyo público al neo-caudillo Uribe por parte de las organizaciones de la reserva activa (Generales y Almirantes de las Fuerzas Militares en Retiro y Asociación Colombiana de Oficiales de las Fuerzas Militares en Retiro, ACORE). Varios factores han influido en estos hechos: 1) nombramiento del general retirado Enrique Mora Rangel como delegado del gobierno en el grupo de negociadores en La Habana, pues cuenta con credibilidad entre miembros de esas organizaciones; 2) nombramiento del general en servicio activo Javier Alberto Flórez Aristizábal como cabeza del grupo castrense encargado de asuntos técnicos militares en La Habana, ya que tiene ascendencia dentro de las filas militares; 3) asignación de una jurisdicción especial de justicia transicional para miembros de la Fuerza Pública, con el fin de juzgar delitos cometidos en su lucha contra la subversión, y 4) nombramiento del general Alberto José Mejía Ferrero como comandante del Ejército, quien ostenta liderazgo sobre su fuerza y adelanta reformas militares para hacer más fluido el cumplimiento de los pos-acuerdos de La Habana.

Para finalizar este artículo, es importante mencionar algunos cambios de la Fuerza Pública que convendría adelantar durante el desarrollo de los acuerdos alcanzados en La Habana entre el Gobierno y las FARC. Es posible que alguno requiera reformar la Constitución.



Existe un lastre fiscal con desequilibrios que alimenta irregularidades en la Fuerza Pública y que debería corregirse. Esta situación tiene mayor peso frente a argumentos esgrimidos para continuar con un crecimiento presupuestal y en efectivos, o al menos mantener lo que existe. La ausencia del Estado en amplias regiones de Colombia debe ser cubierta con fuerza militar sólo en casos excepcionales. Debería compensarse en cambio con más policía, que es una fuerza civil armada, según la Constitución, institución que requiere reformas como su desmilitarización, comenzando por dejar de depender del ministro de Defensa y pasar a formar parte del Ministerio del Interior, que es el de la política, pero remozado para que pueda responder a esa compleja situación en el próximo futuro.

Habría así que combinar la función central de la policía, que es la seguridad ciudadana, en esencia preventiva –en un país urbano– con una reestructuración institucional, incluido el aumento de efectivos y el fortalecimiento del Cuerpo de Carabineros para seguridad en determinadas zonas rurales. Además, el factor principal de sostentimiento y reproducción de las bandas criminales es el narcotráfico, que podría debilitarse en un futuro, en la medida en que, por primera vez, en la larga y fracasada lucha mundial contra las drogas, el prohibicionismo –empujado en Colombia por Estados Unidos, que es el principal consumidor– tiende a debilitarse en la coyuntura actual. Sin embargo, mientras no haya un cambio drástico a nivel internacional del tratamiento del problema de las drogas, éste seguirá alimentando la criminalidad.

El cumplimiento de la Carta de 1991, mediante la desmilitarización de la Policía Nacional, debería estar acompañado por sustraer a esta fuerza de la jurisdicción penal militar –del fuero militar– para que pase a depender de la justicia ordinaria en todas sus dimensiones. Este cambio tal vez requeriría de un ajuste constitucional, con el fin de completar la desmilitarización de esta fuerza civil armada, ya que hace parte de lo que la Carta define como Fuerza Pública.

---

# **LA CORTE CONSTITUCIONAL Y LAS COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES EN MATERIA MINERA**

ALVARO PARDO  
DIRECTOR  
COLOMBIA PUNTO MEDIO

---

**E**l proceso de licenciamiento minero definido en la Ley 685 de 2001 –Código de Minas- deberá reformarse sustancialmente luego de que la Corte Constitucional declarara inexistente el pasado 25 de mayo de 2016 el artículo 37 de la misma ley, el cual prohibía a las entidades territoriales establecer restricciones temporales o permanentes a la minería en su jurisdicción.

Dicho artículo fue sustraído de la normativa minera luego de varias demandas ante la Corte Constitucional por desconocimiento de aspectos básicos de la Carta Política y del Estatuto de Ordenamiento Territorial, así como de numerosas manifestaciones sociales que buscan neutralizar la prohibición del artículo 37 por la vía de las audiencias populares.

La Sentencia C-273 de 2016<sup>2</sup> tiene dos efectos inmediatos: limitar el centralismo en materia minera e incluir a las entidades territoriales como un nuevo actor en las decisiones de exploración y explotación de recursos naturales no renovables (RNNR), y suspender la expedición de nuevos títulos mineros (moratoria de hecho), hasta que el Congreso de la República adopte un protocolo para la concertación de decisiones en los diferentes niveles de Estado que concurren en el proceso de licenciamiento.

Durante tres meses, la Fundación Foro Nacional por Colombia propició talleres en varias ciudades del país con el objeto de analizar y proponer desde la sociedad civil un protocolo que permitiera dar cumplimiento de la Sentencia C-123 de 2013. El análisis con delegados de las Unidades de Trabajo Legislativo (UTL) de varios congresistas, alcaldes, concejales y representantes de organizaciones mineras de base, aportó elementos que se incluyen en este artículo y que esperamos contribuyan al debate amplio, transparente y participativo sobre las decisiones que se deberán tomar en los próximos meses.

## **Antecedentes**

En agosto 15 de 2001, el entonces presidente Andrés Pastrana sancionó la Ley 685 de 2001 y con ella los artículos 37 y 38 que rezan de la siguiente manera:

Artículo 37 – Prohibición legal - Con excepción de las facultades de las autoridades nacionales y regional que se señalan en los artículos 34 y 35 anteriores<sup>3</sup>, ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería.

Esta prohibición comprende los planes de ordenamiento territorial de que trata el siguiente artículo.

<sup>1</sup> Sentencia C-272 de mayo de 2016.

<sup>2</sup> Al momento de redactar el presente artículo, solo se conoce el comunicado de la Corte Constitucional sobre esta Sentencia.

<sup>3</sup> El artículo 34 hace referencia a las Zonas Excluidas de la minería y el artículo 35 a las Zonas de minería restringida.

---

Artículo 38. Ordenamiento territorial. En la elaboración, modificación y ejecución de los planes de ordenamiento territorial, la autoridad competente se sujetará a la información geológica-minera disponible sobre las zonas respectivas, así como lo dispuesto en el presente Código sobre zonas de reserva especiales y zonas excluyentes de la minería.

Para entender a cabalidad el alcance de la prohibición impuesta por medio de este artículo a las entidades territoriales debe señalarse que existía desde ese entonces el inmenso interés del gobierno central por abrir las puertas al desarrollo minero en el país; para ello, el gobierno concentró las decisiones en el nivel central y reiteró el carácter de utilidad pública e interés nacional<sup>45</sup> de la minería en todas sus ramas y fases, para poder proceder a las “expropiaciones de la propiedad de bienes inmuebles y demás derechos constituidos sobre los mismos” requeridos para el desarrollo del sector extractivo.

A menos de un año de expedido el Código de Minas, la Organización Nacional de Indígenas Colombianos (ONIC) demandó varios de sus artículos, entre ellos el artículo 37 por falta de consulta con las comunidades indígenas. La Procuraduría General de la Nación solicitó declararlo exequible pero condicionado a la consulta previa; la Corte, sin embargo, al analizar solamente los cargos por los cuales fue demandado, señaló que era exequible pero no entró en el análisis de sus contradicciones con la Carta Política, con la autonomía territorial y la competencia de los consejos municipales para ordenar el territorio.

El artículo fue demandado en varias oportunidades por personas naturales y algunas organizaciones y entidades; sin embargo, nunca fue revisado nuevamente argumentando que la Corte ya se había pronunciado sobre su constitucionalidad. En el año 2010 se expidió la Ley 1382 de 2010, por la cual se reformaba el Código de Minas, y entonces la Corte Constitucional encontró que, si bien el artículo 37 no fue modificado, sí se introdujeron cambios a los artículos 34 y 38 que variaban el sentido normativo del artículo 37: “Es esta la primera razón para que la Sala considere que en relación de la acción que ahora se estudia, no se presenta el fenómeno de cosa juzgada”<sup>6</sup>, dijo en el análisis de una de las demandas ciudadanas contra este artículo.

### **Movilización social y reacción de la autoridad minera**

Los municipios de Piedras, Tolima (julio 2013) y Tauramena, Casanare, (diciembre 2013), realizaron consultas populares que ratificaron por amplia mayoría la decisión de sus comunidades de no permitir actividades minera y petrolera, respectivamente, en sus territorios. Otros municipios del país habían anunciado la realización de consultas populares para que la población decidiera respecto al desarrollo de esta actividad en sus territorios.

En reacción a dichas iniciativas sociales y para neutralizar las anunciadas, el Ministerio de Minas y Energía expidió el Decreto 934 de 2013, por medio del cual se reglamentó el artículo 37 del Código de Minas. El Decreto transcribió textualmente éste artículo y ratificó que cualquier decisión sobre minería es competencia exclusiva de las autoridades del orden central; para sustentar este principio citó cuatro artículos de la Carta Política (CP).

- Artículo 80, el cual establece que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales no renovables para garantizar su desarrollo sostenible.
- Artículo 332. El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables.
- Artículo 339. En el Plan Nacional de Desarrollo se incluirán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno.
- Artículo 360. Mediante una ley se determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables. Dichas condiciones se establecieron en la ley 685 de 2001 - Código de Minas.

<sup>4</sup> La Ley 20 de 1969 declaró por primera vez a la minería de utilidad pública e interés social.

<sup>5</sup> Artículo 13 de la Ley 685 de 2001

<sup>6</sup> Sentencia C-123 de 2014. Inexistencia de cosa juzgada. Página 21.



La Contraloría General de la República solicitó ante el Consejo de Estado la suspensión provisional del Decreto 934. Entre los aspectos más destacados de la demanda están: a) El decreto ha debido ser consultado con las comunidades indígenas y afrodescendientes toda vez que la normativa contenida afecta de manera directa tanto el territorio como los intereses de dichas poblaciones en materia de minería, b) el decreto vulnera la autonomía de los municipios y distritos, dado que les prohíbe reglamentar de manera integral el uso del suelo; que desconoce que la minería es parte del ordenamiento territorial y que afecta social y ambientalmente a los territorios de su jurisdicción, c) desconoce los deberes de planificación, conservación y defensa de los recursos naturales, el derecho a gozar de un ambiente sano y la participación ciudadana en asuntos ambientales al excluir la minería de los procesos de ordenamiento territorial; e) transgrede el principio de legalidad porque el acto no fue suscrito por los ministros de Ambiente y del Interior, cuyas carteras fueron involucradas en ese acto administrativo.

El Ministerio de Minas y Energía alegó en defensa del Decreto también varias cosas: a) la Sentencia C-123 de 2014<sup>7</sup> no dice que las Entidades Territoriales son soberanas para decidir sobre la actividad minera en su territorio; b) El Decreto 2201 de 2003 estableció que los Planes de Ordenamiento Territorial no son oponibles a las actividades mineras, dado que esta actividad es interés público, cuya ejecución corresponde a la Nación, por conducto de los contratos de concesión minera; c) que el POT no es vinculante, ni restrictivo para la aplicación de los artículos 37 y 38 del Código de Minas; d) La facultad de los concejos municipales para regular el uso del suelo (artículo 313, numeral 7 de la CP) no es absoluta, toda vez que el Código de Minas ratificó la propiedad del Estado respecto a los recursos yacentes en el suelo y subsuelo, por lo cual no le es permitido a los concejos decidir sobre la explotación minera; e) el decreto 934 es una norma de carácter general y abstracta que no afecta a las minorías étnicas, y de acuerdo con la Ley minera no está obligado a realizar consulta previa con los grupos indígenas; y f) el Convenio OIT 169 (artículo 3412) da un margen flexible para que el Estado determine los límites dentro de los cuales opera la consulta previa.

El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República aportó otro argumento y es que de acuerdo con la Sentencia C-123 de la Corte Constitucional, las actividades mineras de exploración y explotación deberán hacerse en coordinación con las autoridades territoriales afectadas para establecer las medidas señaladas por la Corte, pero las entidades territoriales no tienen competencia para determinar la posibilidad de explorar y explotar los recursos naturales subyacentes en los territorios.

<sup>7</sup>La Sentencia C-123 de 2014 fue publicada después de la promulgación del Decreto 934 y antes de su suspensión por parte del Consejo de Estado.

---

El Consejo de Estado se pronunció el 3 de septiembre de 2014 y ordenó la suspensión provisional del Decreto 934 de 2013. Señaló para ello que “los POT se entienden como un conjunto de directrices, políticas y estrategias, metas y programas, actuaciones y normas que deben adoptar cada municipio para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo” (Ley 388 de 1997). No se podría, según eso, prohibir o restringir este principio mediante una norma nacional, pero lo importante es que abrió la posibilidad de que dentro de los POT se considere el aspecto minero, cuando el mismo tenga que ver con la utilización del suelo. El Consejo de Estado se apoya en la sentencia C-123 para suspender el Decreto argumentando que vulnera normas constitucionales, los artículos 287, 288, 311 y 313-7, y otros de la Ley 388 de 1997.

### **Demanda y sentencia C-123 de la Corte Constitucional**

El 28 de mayo de 2013, la ciudadana Zulma Tatiana Blanco Buitrago presentó acción de inconstitucionalidad contra el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 – Código de Minas - y contra el artículo 2 del decreto reglamentario 934 de 2013. La demanda fue admitida el 28 de junio de ese año. Dicho decreto señalaba que:

Artículo 2. Dado el carácter de utilidad pública e interés social de la minería, a través del ordenamiento territorial no es posible hacer directa o indirectamente el ordenamiento minero, razón por la cual los planes de ordenamiento territorial, planes básicos de ordenamiento territorial o esquemas de ordenamiento territorial de los municipios y distritos no podrán incluir disposiciones que impliquen un ordenamiento de la actividad minera en el ámbito de su jurisdicción, salvo previa aprobación de las autoridades nacionales.

Parágrafo 1. En desarrollo de la anterior prohibición, los concejos municipales y las asambleas departamentales no podrán establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería mediante acuerdos municipales u ordenanzas departamentales, respectivamente, por exceder el ámbito de sus competencias.

Parágrafo 2. Las prohibiciones que se establezcan en los mencionados instrumentos de ordenamiento del territorio en violación de la Ley, no podrán ser oponibles o exigidas a las actividades mineras, por ninguna autoridad.

De acuerdo con la demandante, las normas mencionadas desconocen las competencias asignadas a los concejos municipales, vulneran el principio de autonomía territorial e impiden a los consejos municipales cumplir con el deber de proteger el medio ambiente. El decreto 934, dice la demandante, es violatorio del principio de descentralización, autonomía de las entidades territoriales, el derecho al goce de un ambiente sano en conexidad con los derechos a la vida, el derecho al trabajo y el derecho a la salud, entre otros.

La Corte Constitucional examinó el artículo 37 desde varias perspectivas constitucionales, entre ellas: 1) el principio de la autonomía territorial en el contexto de un Estado unitario, 2) la función del ordenamiento territorial y la reglamentación del uso del suelo por parte de las autoridades territoriales y distritales; 3) la protección del derecho al ambiente sano a partir de la Constitución de 1991; y 4) las normas de rango legal que protegen el medio ambiente respecto de las consecuencias derivadas a partir de la realización de actividades de exploración y explotación minera.

La Corte encontró que el artículo 37 tensiona competencias constitucionales del Estado en su nivel central – artículos 1, 80, 332 y 334 – con otras de igual valía correspondientes a las entidades territoriales – artículos 287, 288 y 313-7, y señala que dichas tensiones se deben solucionar llegando a acuerdos con las herramientas que la misma Carta Política establece en su artículo 288 de coordinación y concurrencia. Por esta razón, resuelve:

Declarar exequible el artículo 37 de la Ley 685 de 2001, en el entendido de que en desarrollo del proceso por medio del cual se autorice la realización de actividades de exploración y explotación minera, las autoridades competentes del nivel nacional deberán acordar con las autoridades territoriales concernidas las medidas necesarias para la protección del medio ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural

---

de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, previstos en el artículo 288 de la Constitución Política.

La Sentencia de la Corte Constitucional tuvo varias aclaraciones y salvamentos de voto, entre ellos, la de Luis Ernesto Vargas Silva y María Victoria Calle Correa, quienes señalaron que “nos apartamos del criterio de la mayoría, por cuanto consideramos que el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 es inconstitucional y así debió declararlo esta Corte”.

La decisión de la Corte salvó al artículo 37 de salir del ordenamiento jurídico, y aunque generó incertidumbre por la forma de concretar en la práctica los acuerdos mencionados, señaló que era el Congreso de la República quien debía encargarse de resolverlos mediante una ley.

### **El Decreto Navideño 2691 de 2014, del Ministerio de Minas y Energía**

El 23 de diciembre de 2014, el MME expidió el Decreto 2691. Con este documento, la autoridad minera buscaba reglamentar la Sentencia C-123, pero pasará a la historia porque estableció un procedimiento que desconocía la esencia de la Sentencia y por las sospechas que generó la expedición de una norma cuando el país se aprestaba a por lo menos dos semanas de descanso de fin de año <sup>8</sup>. Es por ello que el decreto es conocido como decreto navideño. Mediante esta norma “se reglamenta el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 y se definen los mecanismos para acordar con las autoridades territoriales las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población....”

Hasta aquí las cosas iban bien, pero luego en las disposiciones generales el Decreto desvirtúa el mandato de la Corte: “El objeto de este decreto es *regular el procedimiento que deben seguir los municipios y distritos para acordar con el MME* medidas de protección del ambiente sano y, en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, frente a las posibles afectaciones que puedan derivarse de la minería” (subrayado del autor).

Se observa entonces una errónea interpretación de la Sentencia, el propósito de mantener el centralismo en materia minera y la intención de subordinar a las entidades territoriales cuando de extracción de RNNR se trate. El procedimiento, por tanto, no fue acordado con las entidades territoriales sino fijado unilateralmente por la autoridad minera, la cual requirió estudios técnicos sobre los temas de los acuerdos, realizados a costo de los municipios y en plazos de difícil cumplimiento.

El decreto establece también plazos a otros ministerios para pronunciarse sobre las solicitudes de medidas de protección y concluye que será la autoridad minera la que decida sobre las medidas para la protección del medio ambiente, de sus cuencas hídricas y el desarrollo económico, social, cultural y la salubridad de la población.

### **El Consejo de Estado suspende el Decreto Navideño**

El 25 de junio de 2015, el Consejo de Estado se pronunció sobre una solicitud de suspensión provisional del Decreto 2691 de diciembre de 2014, interpuesta por la ciudadana Lina Marcela Muñoz Ávila y otros, en la cual argumenta que el Gobierno Nacional desconoció el principio de autonomía territorial al establecer un procedimiento administrativo y suponer su sometimiento a las decisiones del MME.

El Consejo de Estado determinó que el ejecutivo (Ministerio de Minas) no tiene competencia para crear procedimientos administrativos a los que deban someterse las entidades territoriales interesadas en imponer medidas de protección sobre las cuencas hídricas, cuando se vean amenazadas por la actividad minera. Agrega que el único facultado de manera directa y exclusiva para la creación de los procedimientos administrativos es el legislador.

---

<sup>8</sup> La Fundación Foro Nacional Por Colombia demandó también el Decreto Navideño a través de los abogados Laura Santacoloma y Rodrigo Negrete.



En cuanto a la violación del principio de autonomía territorial, el Consejo advirtió que acordar supone un proceso de deliberación en el que se imponga la mayoría, pero que en el decreto 2691 el único que tendría la potestad discrecional es el MME, quien, al decidir de manera unilateral, determina si procede o no la solicitud de las entidades territoriales, lo cual es contrario a lo dispuesto por la sentencia de la Corte Constitucional. La Corte ya había ya señalado que para reparto de las competencias entre la Nación y las entidades territoriales se deben proceder según los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. En tal virtud, resuelve:

“Decretar la suspensión provisional del Decreto 2691 del 23 de diciembre de 2014 expedido por el Presidente de la República “por el cual se reglamenta el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 y se definen los mecanismos para acordar con las autoridades territoriales las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, en desarrollo del proceso de autorización de actividades de exploración y explotación minera”.

Con la suspensión del Decreto navideño nuevamente el ministerio de Minas y Energía se quedó sin herramientas para proseguir con el licenciamiento minero y así lo expresa la Agencia Nacional de Minería en su informe de gestión del 2015: “.. cuando con fundamento en la Constitución el juez constitucional fija un determinado sentido de ejecución e interpretación de una norma legal, así sea tarea de la Agencia Nacional de Minería seguir otorgando títulos, su actividad queda suspendida a los acuerdos de las autoridades regionales y territoriales”<sup>9</sup>. Reconoce que la ley 685 de 2001 no responde a los interrogantes que la Sentencia C-123 plantea y llama la atención sobre la necesidad de un reglamento para poder proseguir con sus funciones de titulación.

### **Artículo 192 de la Ley del Plan de Desarrollo.**

El 9 de junio de 2015, poco antes que el Consejo de Estado se pronunciara sobre el decreto navideño, el Gobierno Nacional sancionó la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, e incluyó en el artículo 192 otra alternativa para aplicar lo ordenado por la Corte en su sentencia C-123 de 2014:

Acuerdos con entidades territoriales. El Gobierno nacional establecerá el procedimiento para que las entidades territoriales puedan proponer al Ministerio de Minas y Energía, con fundamento en estudios técnicos, sociales y ambientales; medidas de protección del ambiente sano, las cuencas hídricas, el desarrollo económico,

<sup>9</sup>Informe de Rendición de Cuentas. Agencia Nacional de Minería. Octubre de 2015. Página 16

---

social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, frente a las posibles afectaciones que pueden derivarse de la actividad minera. Los estudios antes referidos podrán basarse en los realizados para fundamentar la expedición de los Planes de Ordenamiento Territorial, Esquemas de Ordenamiento Territorial o en los estudios que hayan sido elaborados por las Corporaciones Autónomas Regionales en el ejercicio de sus funciones (subrayado del autor).

En primer lugar, aunque el gobierno ya conocía de la existencia de varias demandas contra el Decreto Navideño, decidió elevar la jerarquía de los “acuerdos” a norma legal, y en segundo lugar ratificó su intención de reglamentar el procedimiento e imponerlo a las entidades territoriales. Se juega al desgaste de las personas y organizaciones sociales que demandan estas decisiones y exigen el cumplimiento de la Constitución y la ley.

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 estableció en el artículo 108 las llamadas Reservas Mineras Estratégicas (RME) y para ello señaló que

la autoridad minera determinará los minerales de interés estratégico para el país, respecto de los cuales podrá delimitar áreas especiales en áreas que se encuentren libres, sobre las cuales no se recibirán nuevas propuestas ni suscribirán contratos de concesión minera.

Lo anterior con el fin de que estas áreas sean otorgadas en contratos de concesión especial a través de procesos de selección objetiva, en el cual la autoridad minera establecerá en los términos de referencia, las contraprestaciones económicas mínimas distintas de las regalías, que los interesados deben ofrecer.

Un grupo de ciudadanos, entre ellos pertenecientes al Polo Democrático, iniciaron ante la Corte Constitucional una acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 108 de la Ley del Plan, y contra la Ley 1753 de 2015, Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, que creó las Áreas de Reserva Estratégica Minera por considerar que desconocen los mandatos constitucionales de protección de los trabajadores agropecuarios y de la producción agropecuaria, de los cuales dependen los derechos a la alimentación, soberanía y seguridad alimentaria; vulneración del derecho al acceso progresivo a la tierra y la autonomía territorial, y porque impiden a los municipios regular los usos del suelo y ordenar el territorio. Para ello citan la Sentencia C-123.

Luego del análisis correspondiente, la Corte Constitucional emitió la Sentencia C-035 de 2016 en la que declara exequibles las normas demandadas, pero condicionadas a la concertación con las autoridades locales antes del proceso de selección objetiva de las áreas y con la garantía por parte de la autoridad minera de que las áreas son compatibles con los Planes de Ordenamiento Territorial respectivos. Significa en la práctica que el Ministerio de Minas y la Agencia Nacional de Minería deberán concertar con las entidades territoriales las decisiones sobre las áreas de reserva para formalización y las áreas de reserva para el desarrollo minero-energético.

En la misma demanda, el grupo solicita también la nulidad del inciso 2 del artículo 50 de la Ley 1753 de 2015 porque “restringe la restitución de tierras en predios en los que haya un PINE e impone en su lugar la compensación, violando los derechos de las víctimas (...) y el carácter preferente de la restitución y la igualdad”. La Corte señala que este artículo es inexequible, pero lo que es increíble es que la Procuraduría general haya pedido declarar el artículo ajustado a la ley argumentando que su objetivo es el bienestar general<sup>10</sup>.

También el artículo 51 de la Ley del Plan sobre licencias y permisos ambientales para proyectos PINE fue objeto de examen constitucional. La Corte declaró inexequible el artículo que facultaba a la ANLA el trámite integral y exclusivo de los permisos y licencias ambientales requeridas en la ejecución de los proyectos PINE, dado que se trata de una competencia entregada por la Carta Política a las Corporaciones Autónomas Regionales.

Por último, la Sentencia C-035 declaró inexequible parte del artículo 173 de la Ley del Plan que versaba sobre la protección y delimitación de los páramos, prohibiendo expresamente la ejecución de proyectos de minería e hidrocarburos en los mismos.

---

<sup>10</sup> Sentencia C-015 de 2016. Página 41.

---

Recordemos que los Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (PINE) tienen su fundamento en el documento CONPES 3762 de 2013 y que se relacionan con proyectos de infraestructura, energía, hidrocarburos y minería, los cuales gozaran del apoyo especial del gobierno para que puedan desarrollarse superando rápidamente los “cuellos de botella” que enfrentan por razones de la licencia ambiental, predios necesarios para su ejecución (expropiación por vía administrativa) y la consulta previa. En el sector minero “los beneficiarios de casi la totalidad de estos 40 títulos mineros son compañías multinacionales de amplio reconocimiento en el mundo de la minería, que se han caracterizado por las inversiones que han realizado, el empleo que generan y el aporte a la economía nacional, en tanto representan más del 90% de las regalías por la explotación de minerales que se recaudan en Colombia y cerca del 20% del valor de las exportaciones del país”<sup>11</sup>.

Con esta Sentencia, la Corte Constitucional prácticamente deja sin efecto el plan del gobierno por sacar adelante proyectos estratégicos de los sectores mencionados, entre ellos, 40 que corresponden al sector minero.

### **El final del artículo 37 del Código de Minas – Sentencia C-273/2016**

La Agencia Nacional Minera envió a comienzos de 2016 comunicaciones a varios alcaldes en el país informándoles sobre la existencia de solicitudes de títulos mineros en sus municipios y haciendo exigencias de estudios ambientales, sociales y económicos en tiempos imposibles de cumplir. Se trataba de la aplicación disimulada y de bajo perfil del ya suspendido decreto navideño.

Los alcaldes reaccionaron sorprendidos con la notificación pues muchos de ellos o bien desconocen la normativa minera y no sabían cómo responder, otros reaccionaron indignados por la existencia, no solo de solicitudes sino de títulos mineros en su jurisdicción. Un ejemplo de ello, fue la movilización social inmediata que generó la existencia de varios títulos en el valle de Cocora, Armenia, patrimonio paisajístico de la Nación y cuna fértil del emblemático árbol de cera.

Sin embargo, antes que los requerimientos a los alcaldes fueran resueltos, la Corte Constitucional enterró mediante Sentencia C-273 /2016 el polémico artículo 37 del Código de Minas y por una razón que no estaba en la agenda de la discusión. Los demandantes señalaron que una prohibición, como la establecida en el artículo mencionado de una ley ordinaria, desconocía la reserva de una ley de superior jerarquía, como lo es ley orgánica de ordenamiento territorial.

La Sentencia C-273 señala que el artículo 37 desconoce el artículo 151 de la Carta Política, desarrollado en el artículo 29 de la ley orgánica 1454 de 2011, en la cual se asignan competencias a los municipios para a) formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, b) reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales y c) optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

Concluye que, si bien la Sentencia C-123 había hecho una interpretación del artículo 37, “La obligatoria regulación legal de categoría orgánica del recorte de una competencia de las entidades territoriales que se traslada a las autoridades nacionales, determina que el artículo 37 de la ley 685 de 2001, contenida en una ley ordinaria, deba ser retirada del ordenamiento jurídico por desconocer la reserva de ley orgánica en esta materia consagrada en los artículo 151 y 288 de la Carta Política”.

### **Balance**

Un balance de los hechos más destacados de los últimos tiempos en materia minera permite concluir que el sector enfrenta graves dificultades derivadas no solo de una coyuntura de bajo precios y disminución de la producción,

<sup>11</sup> Informe de Rendición de Cuentas. Agencia Nacional de Minería, octubre de 2015. En las páginas 49 y 50 publica un cuadro con los proyectos mineros considerados PINE.



sino que la movilización social, el activismo judicial y las decisiones de las altas Cortes están abriendo profundas grietas normativas que deberían llevar a una revisión seria de la política minera.

El recuento hecho antes sobre la vida, procesión y muerte del artículo 37 del Código de Minas plantea varios aspectos que saltan a la vista:

- El artículo 37 es funcional a un modelo de marcada vocación centralista y con un sesgo preferente por la gran minería; y, aunque sobrevivió a varios embates en la Corte Constitucional, lo cierto es que era inconstitucional desde su aprobación en el 2001. Sobrevivió hasta el 2016 porque solo hasta esa fecha no se planteó debidamente la demanda que lo prescribió. De manera que no es arriesgado señalar que el desarrollo de la minería en Colombia se hizo sobre la base de un artículo inconstitucional que limitó las competencias constitucionales de las entidades territoriales.
- Llama la atención el esfuerzo recurrente de la autoridad minera por mantener vigente este artículo y la inconstitucional restricción a la autonomía territorial, que finalmente feneció con la decisión C-273 de 2016. Este tire y afloje es también responsable de la inestabilidad jurídica del sector.
- No es común en la institucionalidad observar que a cada acto administrativo expedido por la autoridad minera le siga una cadena de demandas de personas naturales, organizaciones sociales o entidades como la Contraloría General de la República ante las altas Cortes y en la mayoría de los casos por las mismas razones: Desconocimiento de aspectos básicos de la Carta Política, vulneración de la autonomía territorial y de derechos fundamentales, ausencia de consulta previa y del derecho a la participación ciudadana.
- La Corte Constitucional y el Consejo de Estado confluyeron en las mismas razones para suspender, condicionar o declarar inconstitucionales los actos demandados: desconocimiento de artículos de la Carta Política relacionados con la autonomía territorial, participación ciudadana, consulta previa, y los derechos fundamentales.
- En todos los casos en los cuales el Ministerio Público expresó su opinión en defensa de los actos administrativos mineros demandados ante las altas Cortes, éstas suspendieron, condicionaron o declararon inconstitucionales las leyes, decreto o resoluciones cuestionadas.

### **Una propuesta desde una perspectiva social**

En ausencia del artículo 37 del Código de Minas surgen dos escenarios para la definición del proceso de licenciamiento minero, uno ya esbozado por la autoridad minera en el sentido de que es autónomo para la expedición de los

---

títulos mineros y que lo único que debe hacer es acordar con las entidades territoriales las condiciones para la explotación de los RNNR, y otro en el cual se deben buscar caminos que permitan conciliar las competencias entre el propietario del subsuelo y de los RNNR y las entidades territoriales en su función de ordenar el uso del suelo.

El primer escenario fue ilustrado por el ministro de Minas Germán Arce <sup>12</sup> en la que señala que con la caída del artículo 37 se elimina la prohibición del Código a las entidades territoriales para establecer restricciones a la minería, pero aclaró que de todas formas no existen normas que le permitan a las entidades territoriales establecer vetos a esta actividad. “La Constitución Nacional señala que la autoridad sobre el subsuelo y los recursos naturales la ejerce la Nación; el Congreso dio esa autoridad al Ministerio de Minas, que delegó en la Agencia Nacional de Minería. Conclusión: el recurso natural, las regalías, la explotación y la administración del recurso natural están a cargo de la Nación”, agregó. Finalmente, señala que la sentencia C-123 de 2014 sigue vigente para buscar acuerdos en temas en los que son concurrentes la Nación y las entidades territoriales, y que la idea es llegar a esos acuerdos sin necesidad de que la ley lo diga.

Varios comentarios. En primer lugar, existen dudas respecto a la legitimidad de los acuerdos establecidos en la Sentencia C-123 de 2014 luego de que la Corte Constitucional declaró inexistente el artículo 37 del Código de Minas. ¿Cuál sería la legitimidad de unos acuerdos construidos sobre la base de un artículo retirado de la normativa minera a partir de la Sentencia C-273/2016? En segundo lugar, las Altas Cortes han señalado en varias de sus sentencias que es el Congreso de la República quien en ejercicio del artículo 288 de la CP debe establecer un procedimiento para armonizar competencias de diferentes niveles del Estado, siguiendo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

En tercer lugar, sin bien la CP entregó a la Nación autoridad sobre el subsuelo y los recursos naturales, es claro que esa autoridad no podría ejercerse sin que esta atribución armonice con las competencias que también la CP entregó a las entidades territoriales en materia de ordenación del suelo. Autoridad minera y entidades territoriales concurren en esta materia y no puede ninguna de ellas ejercer poderes unilaterales sobre la otra para reclamar el ejercicio de sus competencias constitucionales.

En el fondo, y como lo sostienen las diversas sentencias y fallos relativos al artículo 37, se trata de armonizar las competencias del nivel nacional y territorial, y para ello, aún en ausencia de los acuerdos de los que habla en la Sentencia C-123, es necesario fijar un procedimiento o protocolo que permita a las partes llegar a los acuerdos respetando las diversas disposiciones de origen constitucional.

¿Cuál es la base a partir de la cual las partes puedan establecer unos acuerdos que les permitan cumplir con sus funciones constitucionales y legales sin menoscabo de su autonomía y competencias?

Veamos cuáles son las competencias constitucionales de los dos niveles de Estado en materia de Recursos Naturales no Renovables. En primer lugar, son fines esenciales del Estado garantizar los principios, deberes y derechos consagrados en la Constitución Nacional, entre ellos promover la prosperidad general y los derechos a la participación ciudadana, la producción de alimentos, el ambiente sano y la consulta ciudadana. Se trata entonces de derechos de interés general que constituyen el marco de las demás funciones del Estado, entre ellas, la definición y ejecución de la política minera.

En segundo lugar, las competencias del Estado en materia minera es la titularidad sobre el subsuelo y los RNNR, determinar la dirección general de la economía, preservar el medio ambiente sano, planificar la explotación de los RNNR garantizando su desarrollo sostenible y previniendo y controlando el deterioro ambiental. Por último, la Constitución señala que las entidades territoriales constituyen la entidad fundamental de la división político administrativa, que son autónomas en el desarrollo de su gestión, entre ellas, la de reglamentar los usos del suelo y las normas necesarias para el cuidado del patrimonio ecológico y cultural de municipio.

<sup>12</sup> Municipios no podrán vetar la minería. Diario El Tiempo. Mayo 28 de 2016.

---

Respecto a las comunidades indígenas, como entidades territoriales, la Constitución le ordena a los consejos indígenas velar por el uso del suelo, preservar los recursos naturales y los autoriza a participar en las decisiones que afecten su vida y entorno. La consulta previa es el mecanismo idóneo para materializar este derecho fundamental, de acuerdo con el artículo 7 del Convenio OIT 169.

De lo que se trata entonces es de armonizar las competencias del nivel central del Estado con los de las entidades territoriales en el contexto de los principios y derechos fundamentales que se encuentran dentro de los fines esenciales del Estado en su conjunto. Destacamos con esto que los fines esenciales del Estado no lo son de manera exclusiva de su nivel central, sino que también son fines de las entidades territoriales, luego las autoridades territoriales tienen obligaciones ambientales locales que hasta ahora fueron obstruidos por la prohibición absoluta del artículo 37 del Código de Minas.

La Corte señaló en la Sentencia C-123 de 2014, que el objetivo era articular las competencias sobre los recursos naturales no renovables entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales, y que al enmarcarse ellas en los fines esenciales del Estado no debería haber lugar para nuevas tensiones o choques de competencias. Y el artículo 288 de la CP determina que una ley orgánica deberá establecer la distribución de competencias y los instrumentos para el ejercicio de las competencias de los distintos niveles territoriales.

### **¿Cómo articular competencias de diferentes niveles de Estado?**

La pregunta que debe plantearse es cómo armonizar, de un lado, las competencias del nivel central del Estado -propiedad del subsuelo y de los RNNR y la planificación de su explotación- y del nivel territorial -autonomía para la determinación del uso del suelo, su reglamentación y el cuidado del patrimonio ecológico y natural. Y lo cierto es que los RNNR que yacen en el subsuelo no podrían extraer sin impactar o afectar el suelo.

Recordemos que las competencias de los diferentes niveles de Estado se enmarcan en los principios y derechos que hacen parte de los fines esenciales del Estado y que mal podría diseñarse una política minera que a) desconozca los derechos a la participación ciudadana, la producción de alimentos, el ambiente sano y la consulta ciudadana, y b) en la que la competencia de uno subordine a las de la otra.

La propuesta que surge de los diferentes talleres organizados por FNPC señala que para determinar las áreas de los municipios donde podría haber minería surgen del análisis de los instrumentos de planificación y de gestión de las entidades territoriales y de la información geológica de la autoridad minera.

La información y estudios sobre las jurisdicciones municipales se encuentran en los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hídricas (POMCA), los Esquemas o Planes de Ordenamiento Territorial (POT), y los Planes de Desarrollo Municipal y Departamental. No todas las entidades territoriales cuentan con estos instrumentos, otros no son de buena calidad; pero son obstáculos que deben ser superados para que las decisiones de minería estén apegadas al fin esencial del Estado.

Con la información geológica, deberá el Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Minería demostrar en qué área de los municipios existen potenciales de reservas mineras; las partes deberán determinar las áreas del municipio donde habiendo reservas de minerales, no hay restricciones de orden ambiental, urbanístico, económico y de infraestructura establecidos en los estudios de las entidades territoriales.

¿Cómo se expresan los fines esenciales del Estado en la propuesta formulada? La participación ciudadana es fundamental en la definición de los POMCA, POT y Planes de Desarrollo; sin embargo, es un derecho que debe profundizarse para hacer realidad la participación de los ciudadanos en las decisiones que afecten su vida y entorno; la producción de alimentos queda a salvo cuando las zonas de cultivo quedan por fuera de las zonas con potencial minero; el ambiente sano se garantiza excluyendo cualquier posibilidad de minería de las zonas



donde existen restricciones ambientales (páramos, humedales, zonas forestales de ley 2<sup>a</sup>, y los parques naturales nacionales y regionales, y se garantice la protección de las cuencas hídricas, entre otros); y, además, reestableciendo plenamente las competencias de los alcaldes en materia ambiental, especialmente en relación con la extracción de minerales.

Otro aspecto que hace parte del fin esencial del Estado es propender por la prosperidad general; sin embargo, esta obligación está severamente cuestionada como lo señalan los indicadores de pobreza, el índice de necesidades básicas insatisfechas y el Gini, y abre nuevas discusiones que no son materia de este documento, pero que se relacionan con la renta minera y su distribución.

### **Áreas disponibles para minería**

Una vez las partes definan esas zonas disponibles para minería, la autoridad minera podría proceder a su contratación, pero se requeriría de profundas modificaciones en el modelo minero para que realmente la extracción de los RNNR vaya en línea con el mandato constitucional. Algunos cambios requeridos son:

- Las áreas disponibles para minería surgen de la articulación de competencias entre los diferentes niveles del Estado y mediante una concertación basada en las exclusiones ambientales, los estudios técnicos mencionados y la información geológica.
- La autoridad minera solo podría conceder las áreas disponibles para minería, determinadas como se dijo antes, y la licencia social deberá ser ratificada en una audiencia popular vinculante. De esta forma, se llevan a la práctica derechos relacionados con la participación ciudadana y se garantiza una reducción de la conflictividad social por razones extractivistas.
- Los concejos municipales, las Corporaciones Autónomas Regionales y los Consejos Territoriales de Planeación son entes vitales en las determinaciones sobre minería en los territorios y constituyen la contraparte de la autoridad minera nacional en la definición de zonas disponibles para minería.
- En las zonas donde por las razones antes expresadas no hay acuerdos, no habrá minería, porque implica que en ellas no se materializan los principios y derechos que hacen parte del fin esencial del Estado.
- Con respecto a la actividad minera en las entidades territoriales indígenas, la Constitución prevé que los consejos indígenas tienen competencia para ordenar el uso del suelo y a través de la consulta previa

---

toman parte en las decisiones que puedan afectar sus territorios, habitantes y cultura. Por conexidad con este tema y del Convenio OIT 169, las comunidades étnicas en general tienen derechos sobre sus territorios y a la consulta previa, que debería tener también carácter de vinculante e incorporar en estos escenarios a campesinos y colonos.

Este nuevo procedimiento para el licenciamiento minero, sin embargo, no podría expresar su apego a la Constitución si no se complementa con otros cambios o reformas en el Código de Minas: Por ejemplo:

- El Gobierno Nacional no podrá seguir considerando a la minería como un sector de utilidad pública e interés social para mantener privilegios sobre las entidades territoriales, el medio ambiente, las comunidades étnicas y la seguridad alimentaria. El artículo 13 del actual Código de Minas debe ser eliminado.
- El principio de “primero en el tiempo, primero en el derecho” y los contratos de concesión deben también erradicarse de la normativa sectorial. Estos fueron principios e instrumentos funcionales en épocas feudales, pero en una sociedad de crecientes necesidades y unos recursos que no se renuevan, los principios e instrumentos deben adaptarse a la nueva realidad.
- La autoridad minera deberá entregar títulos en las áreas disponibles para minería mediante procesos de selección objetiva o rondas mineras, asegurando el cobro de un derecho de entrada por la explotación de los recursos a cargo de los operadores mineros y una retribución económica que exprese la propiedad del Estado sobre los RNNR y su carácter finito.
- La minería, al igual que los establecido para hidrocarburos, debe regirse por las normas ambientales generales, sin blindajes ni excepciones. Las entidades territoriales, ahora con plenas competencias ambientales, deberán exigir el trámite de la licencia ambiental en todas las fases del ciclo minero, la aplicación del principio de precaución cuando sea necesario, y el estricto cumplimiento de las normas ambientales. Incluso, se sugiere que la ciudadanía pueda participar mediante veedurías en la fiscalización.
- Dado que las entidades territoriales constituyen el núcleo fundamental del Estado, ellas son también propietarias de los RNNR y por tanto podría pensarse en que fuesen directamente quienes licencien y fiscalicen rangos pequeños de minería y del material de construcción.
- Los acuerdos entre las partes en temas sociales pueden ser incluidos entre las obligaciones contractuales de los operadores mineros, en lugar de los llamados programas de responsabilidad social empresarial, garantizando así que su ejecución contribuya al mejoramiento del nivel de vida de las comunidades en las áreas de influencia minera.

El reto más importante de la propuesta es que el Estado en todos sus niveles garantice el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana y que los fines esenciales del Estado se materialicen en una nueva política minera.

---

## *SOBRE EL CONTRASTE ENTRE LA ACOGIDA DEL PACTO DEL FREnte NACIONAL Y LA DEL ACUERDO DE LA HABANA*

DANIEL PÉCAUT

EHESS

---

**E**l contraste entre el inmenso apoyo de que gozó la adopción en 1957 del Frente Nacional como manera de salir de los años de la Violencia y la dudas, cuando no el rechazo, frente al acuerdo de La Habana no puede ser más espectacular. No importan los resultados del plebiscito, lo cierto es que no se nota la sensación de alivio que prevaleció hace casi setenta años atrás; muy por el contrario, es frecuente la sensación de miedo.

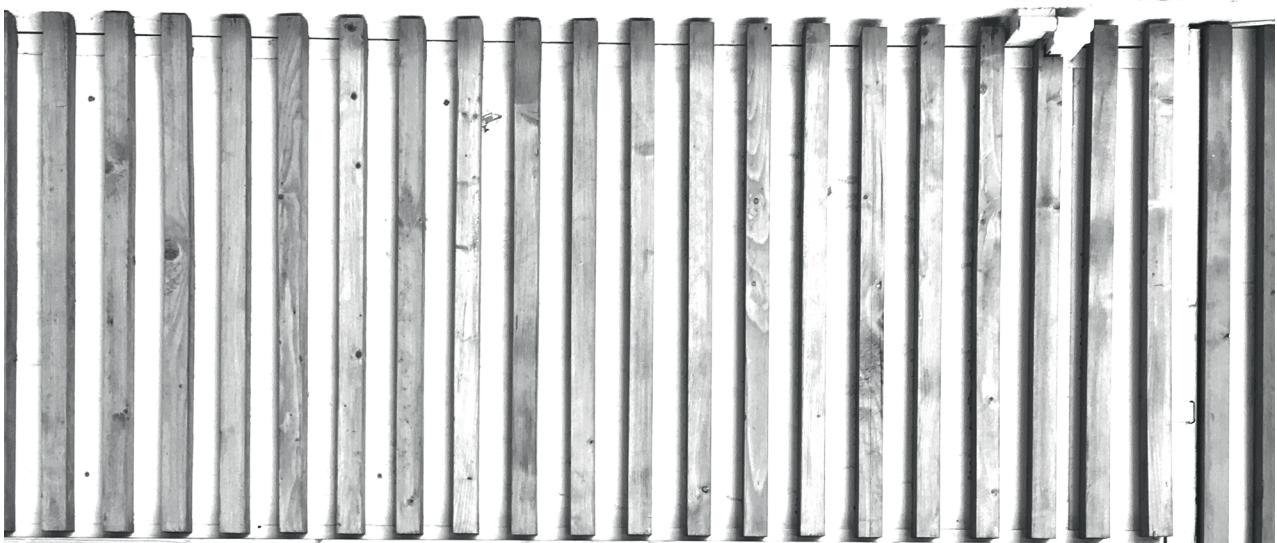
Me propongo en esta nota sugerir algunas razones de semejante contraste.

La más obvia es que en 1957 el conjunto de la población había sido implicada en la Violencia. No es que la inmensa mayoría de la gente hubiera padecido de manera directa las atrocidades de los fenómenos de la Violencia. De hecho, si bien no habían faltado desde 1946 los conflictos sociales y políticos que sacudieron a las ciudades y si bien el Bogotazo dio la señal de una considerable represión, las prácticas atroces afectaron ante todo ciertas zonas rurales del país, entre las cuales las zonas cafeteras.

Sin embargo, no es exagerado afirmar que la Violencia tuvo aspectos de una guerra civil, a veces abierta, otras veces implícita, en el sentido de que la inmensa mayoría de la población se ubicaba de un lado o del otro por la sencilla razón de que las afiliaciones partidistas constituían en ese entonces el substrato de las identidades tanto personales como colectivas. Además, lejos de debilitar estas identidades, la Violencia no había hecho otra cosa que fortalecerlas. Tanto las clases populares como las élites no tenían otra alternativa que sentir un alivio por el fin de la disputa partidista.

A ello hay que añadir que el acuerdo también implicaba el regreso a un régimen civilista después de los años de Rojas Pinilla y de la Junta Militar constituida después de su derrocamiento. Desde ese punto de vista, también el pacto tenía buena acogida tanto de parte de las élites como de gran parte de las clases populares. Si bien las primeras habían favorecido el golpe del General en 1953, habían después precipitado su caída en 1957, organizando incluso una huelga general para producirla, debido a sus veleidades populistas y reeleccionistas. Amplios sectores de clase media y de izquierda compartían el rechazo a su gobierno: el partido comunista -entre otros- no le perdonaba la reanudación en 1955 de los ataques militares contra los núcleos de autodefensa campesina. De tal manera que los más diversos sectores podían encontrarse en la defensa de la “democracia” contra la “dictadura”, término que la élite había conseguido imponer para calificar el gobierno de Rojas Pinilla.

Un último factor tiene que ver con la estructura sumamente jerárquica de la sociedad de ese entonces. Para las élites, el Bogotazo no tenía un significado distinto a la irrupción de la “barbarie popular”. La Violencia se explicaba por el mismo trasfondo. El auge del puro bandolerismo durante el último periodo parecía confirmar ese diagnóstico. El pacto del Frente Nacional significaba un pacto de silencio sobre la responsabilidad de las élites



políticas y económicas. Por el contrario, las víctimas, en su gran mayoría campesinos o colonos, no tenían cómo formular a la luz pública las experiencias que les había correspondido vivir. No solo esto, sino que no se imponía en esa época darle relieve al tema de las víctimas, menos a resarcirlas. El gobierno prestó más atención a discutir el desarme de las bandas todavía activas. Ninguna Corte internacional era capaz, en el caso de un conflicto interno regional, de impedir la impunidad para los crímenes de lesa humanidad.

Era para muchos una amarga sorpresa que Laureano Gómez, “el Monstruo”, como decían los liberales, hubiera sido el artífice del acuerdo. Sin embargo, era tal la autoridad de los “jefes naturales” de los partidos que a la mayor parte de las clases “subalternas” les tocaba adherir a su propuesta. La figura del otro firmante del acuerdo, Alberto Lleras Camargo, quien no había sido participante de la lucha fraticida, ayudaba a tragar la anterior píldora amarga. No importaba que el pacto no incluyera significativas transformaciones sociales –a pesar de un tímido y fracasado intento de reforma agraria en 1961. Colombia podía vanagloriarse de ser nuevamente la democracia liberal que pretendía ser desde los años 1930, es decir una democracia cuyo manejo económico quedaba en manos de las élites de siempre.

No siempre la gente recuerda que la Violencia tuvo en común con el conflicto reciente tanto las atrocidades como el papel de otra bonanza económica, la de los precios del café entre 1949 y 1955. Es poco probable que hubiera tenido tanta duración si no hubiera sido por la prosperidad de los que se beneficiaban de esta bonanza. Una vez que aquella se hubiera acabado, el interés de las élites era concluir lo más antes posible la paz a nombre del “restablecimiento de la democracia”. Al menos si se considera la evolución de la tasa de homicidios hasta 1972, el pacto fue un éxito.

Ahora bien, basta considerar los mismos puntos para entender por qué razones el acuerdo de hoy no genera la misma aprobación.

No se trata de volver aquí sobre el punto de partida del “conflicto armado”. Fijar como punto de partida Marquetalia y la conformación de las FARC se ha vuelto un lugar común, a pesar de que sea muy discutible: hasta fines de los años ochenta, las FARC dedicaron sus mayores esfuerzos no tanto a la lucha armada sino a la propaganda electoral por cuenta de un partido comunista que seguía presentando candidatos bajo etiquetas prestadas y priorizaba la conquista de curules en los consejos municipales y asambleas departamentales. La adhesión a la “teoría de la combinación de todas las formas de lucha”, si bien figura desde los años sesenta en las declaraciones del partido, seguía siendo más que todo una manera de enfrentar la competencia de las otras guerrillas. El ELN se mostró mucho más beligerante, más que todo hasta el desastre de Anorí, seguido por el EPL. El conflicto armado no alcanzó a expandirse y agudizarse sino a principios de los años ochenta. El crecimiento del M19 contribuyó a

---

conferir otra dimensión a la lucha armada. En cuanto a las FARC, su vuelco hacia una estrategia explícita de lucha por el poder se da con la Séptima Conferencia, en 1982, con su plan de tomar el poder en ocho años.

No por casualidad la agudización del conflicto armado coincide con la expansión del narcotráfico y de los nuevos polos mineros. Esta expansión no implicó meramente que los recursos disponibles se volvieran “combustibles” para el conjunto de los grupos armados, entre los cuales ahora los grupos paramilitares. Significó ante todo una ruptura institucional en profundidad cuyos agentes fueron más que todo los narcos: parálisis de la justicia, surgimiento de la corrupción como elemento político clave, descalabro de los partidos tradicionales en beneficio de las redes mafiosas, banalización de las prácticas de asesinato, secuestro, extorsión. Los “magnicidios” y el exterminio de la UP solo fueron algunos de los rasgos de la nueva situación. Por otra parte, a diferencia de la bonanza cafetera de mediados de los años cincuenta, la bonanza coquera tuvo un impacto, directo o indirecto, sobre casi toda la sociedad.

Todo esto apunta hacia el hecho de que los enfrentamientos son más bien multidimensionales: al lado del conflicto propiamente dicho entre guerrillas y fuerzas opuestas (fuerzas militares, paramilitares, aliados civiles) tienen lugar fenómenos de violencia más complejos. Muy difícil distinguir en el caso de Medellín entre los fenómenos de violencia relacionados con el conflicto armado y los relacionados con los narcos. Muy difícil también distinguir en el resto del territorio nacional lo que remite a las estrategias políticas de los actores en conflicto y lo que remite a las estrategias para controlar las zonas de economía ilegal. No por casualidad se calcula que el conflicto armado propiamente dicho es responsable de 250.000 muertos desde 1985, pero que el total de muertos en este periodo llega a 800.000, a lo cual hay que añadir las cifras de los desplazados, de los desaparecidos y de todas las otras víctimas.

Si creo necesario poner el énfasis sobre el carácter multidimensional de los enfrentamientos, es porque permite entender mejor que no se dieron en el contexto de una sociedad dividida como aconteció con la Violencia. La gran mayoría de la población no comulgaba con las guerrillas y tampoco con la coalición paramilitar. Sin duda alguna, no faltaban las regiones en las cuales los colonos tenían que acomodarse al poder de las guerrillas, incluso por razón de interés económico o para substituir a un Estado ausente. Tampoco faltaban las regiones en las cuales los habitantes tuvieron que plegarse a la autoridad de los paramilitares y de sus aliados. Pero, más que una dinámica de adhesión voluntaria a uno de los bandos, prevalecía la dinámica del miedo, cuando no del terror.

Al conjunto de la población, más que todo en las zonas urbanas, no le incumbía otro papel distinto al de espectadores (“by standers”, en inglés). No obstante, un porcentaje tan importante de la población da muestras de asignar mayor responsabilidad de las atrocidades a las guerrillas que al Estado y a los paramilitares, a pesar de que las cifras apuntan a una mayor responsabilidad de parte de estos últimos en los actos criminales. El discurso uribista que se difundió durante ocho años fue muy influyente al respecto ya que logró imponer la visión de las FARC como “terroristas” mientras encontraba circunstancias para minimizar las actuaciones del otro bando. El impacto de ese discurso se mantuvo a lo largo de las negociaciones de La Habana. El ahora ex -presidente no cesó de denunciar la “impunidad” que se iba a conceder a los comandantes guerrilleros, a pesar de que el mecanismo de justicia transicional acordado está concebido para satisfacer los criterios de la justicia internacional mucho mejor que las medidas adoptadas por el gobierno de Uribe en relación con los paramilitares. Mitos como el del peligro del “castro-chavismo” no han dejado de encontrar un eco en muchos sectores, a pesar del papel tan importante de Cuba y Venezuela en el curso de las negociaciones, para no mencionar la reorientación de la diplomacia cubana y el derrumbe de la economía venezolana. De ahí la extrema polarización que subsiste en relación con el acuerdo a pesar del apoyo casi unánime de la llamada comunidad internacional.

Otro elemento que contribuye a la polarización es la demora de las FARC en reconocer sus propias responsabilidades en múltiples atrocidades. Empezaron en La Habana por definirse como “victimas”, con el riesgo de generar una mayor desconfianza en cuanto a su sinceridad. El hecho de que empezaran hace poco a pedir perdón por algunos de los casos que mayor resonancia tuvieron no basta para borrar la sensación de que les falta todavía recorrer un largo camino para contribuir a la reconciliación.

---

La rabia en contra de las FARC se mantuvo a pesar de que, a partir de los años 2007-08, se produjo un indiscutible debilitamiento tanto militar como político de las guerrillas, como resultado tanto del terror paramilitar como de la modernización de las Fuerzas Armadas sobre la base del plan Colombia. Aquel debilitamiento es el trasfondo que permitió la conclusión del acuerdo.

Este mismo debilitamiento se tradujo en el hecho de que el conflicto se concentró siempre más en regiones periféricas, como Nariño, Catatumbo, el Chocó, Arauca etc. Si bien la población de las grandes ciudades seguía y sigue todavía con frecuencia sometida a la influencia de las redes mafiosas, ya no padecía tanto el impacto del conflicto armado. No faltaron entonces los que se preguntaban por qué negociar con adversarios que parecían estar a punto de ser derrotados. Ocurre muy a menudo que la población menos afectada por un conflicto armado sea la más reticente a un acuerdo de fin del conflicto. Tenemos en Europa la experiencia de que las regiones que más denuncian la “irrupción” de masas de inmigrantes de afuera son regiones rurales hacia las cuales estos flujos no han llegado.

Ahora bien, me parece que existen razones todavía más de fondo para entender las dudas de amplios sectores frente a la paz.

Colombia ya no es la sociedad jerarquizada del pasado. Los partidos tradicionales apenas si sobreviven. La corrupción y la combinación entre economías legales e ilegales favorecieron la conformación de sectores intermedios que temen por su situación. Están muy conscientes de que la paz con las FARC no implica por sí sola la tranquilidad social. El narcotráfico sigue pujante y se traduce en varias zonas por la coexistencia entre guerrilleros, mafiosos y bandas de delincuentes. Para estos sectores prevalece el miedo de que el desarme de las FARC desemboque en la expansión de las extorsiones y de la criminalidad ordinaria en las ciudades. Esto sin mencionar el hecho de que las negociaciones con el ELN siguen estancadas.

Sin embargo, creo que el miedo a la paz tiene fundamentos aún más profundos.

Puede parecer una paradoja, pero la continuidad del conflicto armado favoreció el statu quo social y político, cuando no su fortalecimiento. Desde los años ochenta, la concentración de la propiedad de la tierra, lejos de atenuarse, se agravó; la desigualdad en la distribución de los ingresos aumentó en muchas regiones.

La explicación es sencilla: mientras se desarrollaba el conflicto, se cerraban los espacios para los movimientos reivindicativos. Los líderes sociales independientes fueron los blancos preferidos de los paramilitares y de sus aliados; también lo fueron en muchos casos por parte de las guerrillas, a las que solo les interesaba líderes que pudieran cooptar. Gracias al conflicto armado, Colombia lleva años sin tener que enfrentar fuertes protestas ni reivindicaciones sociales. Es cierto que algunos terratenientes tuvieron que vender su propiedad, pero esto no afectó mucho al grueso de las élites y, por supuesto, su número no tiene nada que ver con el de los campesinos desplazados en condiciones dramáticas hacia los suburbios urbanos.

No se puede decir que la tasa global de crecimiento hubiera sido demasiado alterada por el conflicto. La crisis económica de los años 1998-99 no desembocó en una crisis sistémica como les ha tocado por varias circunstancias a otros países de América Latina. Mientras se prolongaba el conflicto armado, las incertidumbres seguían entonces limitadas: giraban alrededor de la evolución del conflicto. Todo o casi todo se medía en función de esta evolución. Los cambios que se producían, la evolución neo-liberal a partir de los años noventa y el impacto de la mundialización sobre la economía colombiana quedaban en un segundo plano.

Hace más de treinta años atrás, titulé un libro “Orden y Violencia” para subrayar la complementariedad entre las dos caras de la moneda. Los trabajos que publiqué desde 1980 podrían recibir como título general: “Conflictos armados como factor de inmovilismo socio- político”.

---

Dije arriba que la sociedad colombiana se había vuelto menos jerarquizada. Pero al mismo tiempo las desigualdades se mantuvieron iguales, cuando no se agudizaron. La firma de la paz pone de relieve los problemas sociales nunca resueltos. El miedo a la paz remite al miedo de que entonces se abra un periodo de intensas protestas sociales. Los antiguos partidos y sus prácticas de clientelismo ya no podrán amortiguar el impacto de las reivindicaciones.

El temor es que las FARC, una vez desmovilizadas, traten de impulsar tales movimientos, no solo en las zonas correspondientes a las circunscripciones especiales. No faltan los motivos para pensar que les va a ser factible convertirse rápidamente, no tanto en un partido político poderoso, sino en activistas sociales. Les será fácil afirmar que el Estado incumple los compromisos referidos al campo y promover las protestas.

De cierta manera, el acuerdo implica que Colombia se está volviendo al fin una democracia “normal”, mejor dicho, atravesada por fuertes conflictos sociales. Sin embargo, el país no está acostumbrado a eso. El gobierno menos todavía: se sabe que con frecuencia acude más bien a formas de represión que no hacen sino aumentar la inconformidad.

Hablar de democracia “normal” significa también que se acepten las incertidumbres inherentes a este tipo de régimen. El miedo a la paz se enraiza en definitiva en el miedo a las incertidumbres. No deja de sorprender que el conflicto armado, así como las otras formas de violencia, haya fortalecido en definitiva el conservatismo de gran parte de la población. De ahí el impacto que sigue teniendo el discurso uribista.

No obstante, a mi parecer el peligro no es tanto que las FARC se transformen en una importante coalición social contestataria, sino que las fuerzas conservadoras que desde siempre se resistieron a cualquier cambio social lo sigan haciendo, acudiendo por su cuenta a otra “combinación de todas las formas de lucha” para impedir las reformas.

Volviendo a la comparación con el Frente Nacional, este fue una manera de poner fin a la división partidista de la sociedad al asegurar nuevamente la hegemonía de las élites por medio del reparto del poder. Todo estaba concebido para reducir las incertidumbres. La actual situación no puede ser más diferente. El conflicto armado, así como las otras modalidades de violencia, han sido de manera muy limitada el producto de un clivaje previo de la sociedad. Más bien lo han impuesto. El único aspecto común con la anterior Violencia es que produjeron una inmensa desorganización social en detrimento de la posibilidad de que se expresaran movimientos colectivos autónomos correspondientes a los cambios socio-económicos que tuvieron lugar. Pero, al encontrar una salida al conflicto armado en ausencia de partidos políticos estructurados, se abre obviamente una era de muchas incertidumbres.

Para el observador, sin embargo, no cabe duda sobre el hecho de que el acuerdo de La Habana constituye un paso histórico hacia una modernización de conjunto tanto de las instituciones como de la sociedad colombianas.

---

## *PAZ NEGOCIADA Y CONSTITUCIÓN DE 1991 EN COLOMBIA*

FERNANDO HERNÁNDEZ VALENCIA

CORPORACIÓN NUEVO ARCO IRIS

---

**L**a Corte Constitucional conmemoró el pasado 4 de Julio los 25 años de la Constitución de 1991 en el recinto de Rionegro (Antioquia) donde en 1863 se reunió la Convención que dio origen a la más liberal de las Constituciones colombianas del siglo XIX. Es un gesto cargado de significado en cuanto la Carta que creó los Estados Unidos de Colombia no solo consagraba un Estado federal, la libertad de cultos y la separación Iglesia-Estado, la libertad de expresión, asociación, enseñanza e imprenta, la libertad económica y la abolición de la pena de muerte, sino que asumía el Derecho de Gentes en la legislación interna para dar tratamiento a las guerras civiles a través de acuerdos humanitarios. En esto la Constitución del Liberalismo Radical seguía la impronta trazada por el Tratado de Armisticio y Regularización de la Guerra suscrito por Bolívar y Morillo en 1820 para hacer la guerra “como la hacen los pueblos civilizados” en el que muchos ven un antecedente del Derecho Internacional Humanitario.

Pero la guerra civil de 1885 terminó con la derrota del Liberalismo Radical y la imposición por los vencedores de la Constitución de 1886, centralista, católica, autoritaria, que cercenó las libertades políticas, reimplantó la pena de muerte y estableció el régimen de la Regeneración que dominaría al país con su talante conservador por el próximo medio siglo hasta la República Liberal de los años 30. En realidad, sólo la Constitución de 1991 significó una ruptura con la tradición de la República Unitaria y de Estado de Sitio y una reforma política profunda (Valencia, 1987).

En su génesis está una coyuntura muy particular. La Colombia de finales de la década del 80 estaba sumida en una profunda crisis de carácter social, humanitario, político, moral e institucional. El periodo de la Violencia de los años 40-50 significó el asesinato y la expulsión violenta de millones de campesinos y su desplazamiento hacia los cinturones de miseria de las ciudades y las periferias rurales de los entonces llamados Territorios Nacionales en una verdadera y violenta contrarreforma agraria que fue la respuesta de la clase terrateniente a la Ley 200 de 1936 de López Pumarejo, una tímida reforma burguesa para modernizar el mercado de la tierra. Resultado de todo ello fue la sobre población y miseria creciente de los pobres de las ciudades, el abandono de los pobres rurales en las zonas de colonización y la mayor concentración de la propiedad y la riqueza en las manos de los ganadores de esa nueva guerra civil que sellaron su pacto oligárquico con el Frente Nacional de 1957. Este panorama social se complementaba con una presencia creciente de las clases medias urbanas con sus demandas de mayor consumo y reformas sociales y democráticas. El programa económico de los gobiernos frentenacionalistas fue el de las reformas desarrollistas propuestas por Lauchin Currie de mayor estímulo a las exportaciones agrícolas y a la construcción para absorber la creciente demanda urbana (Fals et al., 1962).

Desde mediados de los 60 aparecieron las guerrillas revolucionarias pretendiendo representar las reivindicaciones de los sectores excluidos de la propiedad y la participación política con variados programas nacionalistas y socialistas que, en el contexto de la Guerra Fría, lograron generar la preocupación de los gobiernos nacionales y de Estados Unidos. De todas maneras, la incipiente lucha guerrillera se fue expandiendo por el territorio hasta el punto de que, a finales de los setenta, la doctrina norteamericana de la Seguridad Nacional encarnó en el país en el Estatuto de Seguridad del Presidente Turbay y en el recurso al paramilitarismo para contener tanto la insurgencia guerrillera como la lucha popular política y social. La crisis de derechos humanos fue creciente y ello generó movimientos sociales nacionales e internacionales en su defensa y en la denuncia de una democracia restringida y autoritaria. Al mismo tiempo el narcotráfico se fue asentando en el país desde mediada la década del 70, desarrollando cultivos de uso ilícito en los territorios de colonización agrícola, conformándose en poderosos



carteles de la mafia con proyección internacional y convirtiéndose a finales de los 80 en una peligrosa amenaza contra el Estado. Su influencia y la penetración de sus intereses y valores en sectores de la sociedad y del Estado fueron crecientes.

### **La solución política negociada**

Desde comienzos de los años 80 era evidente la profunda crisis política e institucional y la necesidad de buscar soluciones democráticas. La guerrilla comenzó proponiendo un Diálogo Nacional, un criollo “sancocho nacional” como decía Bateman, y el Gobierno de Betancur ofreció una amnistía y una negociación política con la insurgencia. En el marco de la tregua que el régimen acordó con las FARC, el M19 y el EPL, este último planteó en 1984 la necesidad de una Asamblea Constituyente; las FARC lanzaron un movimiento político, la Unión Patriótica. El ELN, que no negoció la tregua, propuso, sin embargo, la “Humanización del Conflicto” rescatando la tradición del Derecho Internacional Humanitario. Sobre la mesa empezaron a disponerse, como un puzzle, las fichas de la salida negociada al conflicto político armado colombiano (Villarraga, 2015).

Pero el lastre del conservadurismo, del autoritarismo y de los intereses económicos de ganaderos, terratenientes y narcotraficantes, políticos del gamonalismo regional, corporativos e ideológicos de las Fuerzas Militares del Estado desató una ofensiva militar y paramilitar sobre la tregua, sobre la base social de los movimientos políticos asociados a ella y sobre sus dirigentes. Las sucesivas masacres contra campesinos inermes y el genocidio político contra la Unión Patriótica y demás movimientos políticos alternativos al bipartidismo generaron nuevos desplazamientos y una nueva contrarreforma agraria violenta que barrió con las conquistas que la lucha campesina de los años 70 había conseguido y las tibias concesiones de la Ley de Reforma Agraria de 1961. El narcotráfico y el paramilitarismo asesinaron cuatro candidatos presidenciales progresistas entre 1987 y 1990 y la ofensiva terrorista de la mafia contra el Estado y la sociedad tenía casi postrado al país. La toma irracional del Palacio de Justicia por el M19 en 1985 y la retoma criminal de las Fuerzas Militares demostraron el alto nivel de degradación de la guerra y el control de la institucionalidad civil por el aparato militar del Estado.

La tregua fracasó, la violencia se recrudeció y las salidas institucionales estaban bloqueadas tras el hundimiento de la Reforma Política en el Congreso a finales de 1989. Precedentes intentos de reforma como la llamada Pequeña Constituyente de López Michelsen de 1977 tampoco salieron adelante y la posibilidad de reformas constitucionales estaban atadas por el Plebiscito de 1957 (Artículo 13) sólo al Congreso. Es en estas condiciones que la triple



confluencia de la profunda crisis institucional, el movimiento social liderado por los estudiantes y la intelectualidad democrática, y los procesos de negociación política de la paz convergen en la aceptación de la Corte Suprema de Justicia de una Asamblea Nacional Constituyente. En efecto el Gobierno de Barco y el M19 abren la senda de la negociación política en 1989 y el EPL, PRT y Quintín Lame la transitan en 1990-1991.

### **Asamblea Constituyente y Constitución de 1991**

La Constitución de 1991 ha sido llamada un Pacto de Paz, bien porque en la Asamblea Nacional Constituyente participaron de diferentes formas guerrilleros desmovilizados del M19 (por elección popular directa), EPL, PRT y Quintín Lame, bien porque fue un acto de concertación de amplios sectores de la nación : campesinos, indígenas, trabajadores, profesionales, académicos, mujeres, empresarios, personas de distintos credos y políticos de distintas vertientes, en el compromiso con valores y principios democráticos comunes y en la adopción de una institucionalidad básica para sustentar ese pacto de paz. La Paz adquiere carácter constitucional como “un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento” (Art.22).

Sin embargo, hay que decir que este es un pacto incompleto que responde a una “paz parcelada” en cuanto por fuera de la Constituyente se quedaron las dos guerrillas más tradicionales del país, las FARC y el ELN. Se sabe de los intentos de la misma Asamblea por incluirlos -sin lograrlo- pero el bombardeo oficial al campamento de Casa Verde el mismo día de las elecciones de delegados a la Asamblea demostraba el doble juego del establecimiento y, sobre todo, su convicción de que la nueva Constitución legitimaría su concepción contrainsurgente de poder oligárquico. Después del fracaso posterior de las rondas de negociación con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar en Caracas y Tlaxcala el Gobierno de Gaviria declaraba la “guerra integral” demostrando la fragilidad del Pacto de Paz (Pardo, 1996).

A diferencia de la Constitución de 1886, la de 1991 no es el resultado impuesto de una derrota militar sino el compromiso común en un nuevo contrato social que está fundamentado en una amplia Carta de derechos civiles, políticos, colectivos y ambientales, en la adopción del Estado Social de Derecho, en el reconocimiento fundante de que Colombia es una nación pluriétnica y multicultural, en la libertad de cultos, en los derechos de las minorías y en la voluntad expresa de construir una democracia participativa de ciudadanos. Profundizó el proceso de descentralización administrativa, política y fiscal que se había iniciado con la elección popular de Alcaldes y creó instituciones como la Corte Constitucional y la Defensoría del Pueblo como magistratura moral para la promoción y protección de los derechos humanos.

---

La reforma a la justicia buscó conferirle a la rama mayor autonomía de los poderes ejecutivo y legislativo, creó la Fiscalía General de la Nación y, sobre todo, creó instrumentos para acercar la justicia a los ciudadanos como la acción de tutela y la acción de cumplimiento que han demostrado la preferencia de la población frente a la inefficiencia y lentitud de la justicia ordinaria. La nueva Constitución buscó superar el vetusto bipartidismo con un sistema de pluralismo político y garantías a la oposición política mediante un Estatuto de la Oposición y una reforma a la ley electoral.

Pero esta profunda reforma política que recoge muchos de los avances institucionales de la moderna teoría del Estado democrático y de constituciones contemporáneas como la española de 1978, se adoptó en el marco de la Apertura Económica que el mismo Gobierno de Gaviria impulsaba con el llamado de “bienvenidos al futuro”. Y el futuro era, claro está, el modelo neoliberal que con el derrumbe del mundo del socialismo real en 1989 se presentaba como “el fin de la historia”. Entonces tenemos la impronta neoliberal en la Constitución como la autonomía del Banco de la República en el control de la inflación frente a los programas del Gobierno, que coloca los intereses del capital financiero internacional sobre las necesidades de la política social, o la entrega de la administración de los servicios públicos básicos a la empresa privada para que el criterio de ganancia económica prime sobre el bienestar de la ciudadanía, o la preeminencia del libre mercado sobre la economía para que la especulación financiera garantice la tasa de retorno del capital sobre el crecimiento del empleo, y la ampliación de la brecha salarial. Así, la promesa de un modelo de desarrollo económico y social equitativo e incluyente terminó en el empeoramiento de la distribución del ingreso. La evolución de la apertura del país a la economía neoliberal ha llevado, en fin, a que se sacrificen frente a los Tratados de Libre Comercio Internacional el desarrollo de la agricultura y de la industria nacionales y se profundicen la crisis del campo y el desempleo rural y urbano (Ramírez, 2009).

Realmente la coyuntura de 1990-1991 fue un “momento constituyente” en cuanto la soberanía popular se concertó en buscarle una salida a la crisis mediante una profunda reforma política e institucional. Pero el marco internacional del fin de la Guerra Fría con el triunfo del modelo de economía de mercado capitalista hegemonizado por los Estados Unidos y la irrupción del neoliberalismo como receta universal no eran propicios para una reforma económica democrática. Por el contrario, el Consenso de Washington se impuso como doctrina económica indiscutible, respaldada e impulsada por los organismos internacionales de crédito y control financiero como el Banco Mundial y el Fondo Económico Internacional. La democracia política está así secuestrada por la economía de mercado, el capital contra la democracia.

De otro lado, la Constitución de 1991 no significó la sustitución del poder de la oligarquía colombiana. La crisis de legitimidad de las Instituciones que propició el momento constituyente y su resolución por la nueva Carta Constitucional le permitieron un nuevo aire a su dominación mediante los mecanismos de reproducción de la clase política que había sellado su pacto de 1957 sobre la impunidad de los crímenes de la Violencia, la repartición bipartidista del poder, del presupuesto nacional y de la administración pública, la exclusión de toda idea y organización política diferentes, la autonomía del manejo del orden público a las Fuerzas Armadas y, de contera, el bloqueo de cualquier reforma constitucional por fuera del Congreso, el recinto sagrado de la clase política colombiana. El espíritu del Frente Nacional impregnó de clientelismo la relación de la clase política y sus partidos con el Estado y reprodujo a nivel regional y local las redes del gamonalismo tradicional en una trama que garantizaba el control de la política, del Estado y de sus recursos.

Durante las tres décadas transcurridas desde entonces la oligarquía criolla consolidó y modernizó su matriz corporativa: la fusión de los intereses de control del poder del Estado y de la hegemonía del modelo económico en un solo cuerpo que llamaron “el país” (las élites). Así, el país que a finales de los 50 se decretó la auto-amnistía por los 300 mil muertos y millones de desplazados que dejó la Violencia y concentró en sus manos la tierra despojada y la riqueza de la acumulación cafetera es el mismo país que en los setenta desmontó con el Pacto de Chicoral los avances de la Reforma Agraria de los sesenta, que asumió el desarrollismo, el predominio del capital financiero sobre la economía productiva y la alianza con el capital mafioso del narcotráfico a través de lo

---

que se llamó la “ventanilla siniestra” del Banco de la República. Y es, finalmente, el mismo país que a comienzos de los noventa se benefició doblemente de las dos aperturas, de la apertura política de la Constitución de 1991 que resolvió transitoriamente el problema de la legitimidad de las instituciones que sustentan su dominación, y de la apertura económica que consolidó los privilegios excluyentes del capitalismo salvaje en el marco de la globalización neoliberal.

Ese “país” y esa clase política que se vieron transitoriamente desbordados por el momento constituyente, una vez disuelta la Asamblea y proclamada la nueva Constitución, empezaron desde el Congreso y desde el Ejecutivo el desmonte progresivo de sus avances democráticos. En los 25 años de andadura, 42 reformas constitucionales han afectado la Carta política, muchas de ellas regresivas, sin mencionar que en este cuarto de siglo el Congreso mantiene congeladas las reformas que le delegó la Constitución y que no van con los intereses de las élites, como el reordenamiento territorial, la profundización de la democracia participativa, la reforma del sistema electoral y el estatuto de la oposición. En cambio, diversos proyectos de Acto Legislativo han contribuido al deterioro de las garantías a los derechos fundamentales (Estatuto Antiterrorista de 2003), la concentración política de poderes (reelección presidencial de 2004) o la ofensiva neoliberal contra las garantías sociales (reforma a las transferencias fiscales a los municipios y departamentos de 1995 y 2001, regla fiscal 2011). En conjunto un proceso de recentralización en contravía del espíritu descentralizador de la Constitución y medidas de recorte fiscal contra las promesas de equidad social.

Con todo, la paz negociada de 1990-91 asentó el modelo de solución política negociada al conflicto armado interno que se había ensayado desde la década del 80. La desmovilización de casi seis mil combatientes y la transición de la guerra a la lucha política de cinco organizaciones guerrilleras, el M19, el EPL, el PRT, Quintín Lame y la Corriente de Renovación Socialista (CRS), y la adopción de un nuevo pacto constitucional ligado a ella parecían desbloquear el camino de la paz y de las reformas. Esta última, la CRS, provenía de una ruptura del ELN en medio del debate interno sobre la necesidad de un replanteamiento estratégico en la coyuntura, que culmina en su separación y la apertura de negociaciones de paz con el Gobierno de Gaviria y la firma del Acuerdo de Flor del Monte el 9 de abril de 1994 (Restrepo, 2000).

En conjunto la actuación política de los desmovilizados enriqueció el pluralismo político y la presencia de la izquierda en el debate nacional, se apersonó de la necesidad de la paz, de la defensa de los Derechos Humanos, de las reformas sociales y de la profundización de la democracia mediante el desarrollo de la Constitución. Construyó movimientos políticos como la ADM19, el Partido del Socialismo Democrático y la Alianza Social Indígena, y confluyó más tarde en expresiones políticas de izquierda como el Polo Democrático, la Alianza Verde, el Movimiento Progresistas y el movimiento indígena MAIS. Desde el Congreso abanderó la adhesión del Estado colombiano a los Protocolos Adicionales I y II de los Convenios de Ginebra, con lo que se avanzó en la aplicación del Derecho Internacional Humanitario para la resolución del conflicto armado interno, debatió la reforma al fuero penal militar, con la que el Estado pretendía garantizar la impunidad de los crímenes de guerra, impulsó la creación del Consejo Nacional de Paz y la Ley de Minorías Políticas, presentó y desarrolló la Ley de Desplazamiento Forzado y la Ley de Desaparición Forzada. Su actividad en los movimientos sociales, en la academia, en los medios de opinión y de comunicación, en las ONG ha contribuido a la conformación de una corriente progresista en el país.

La presencia de la izquierda en la administración pública ha presentado resultados desiguales. Si bien su carácter significa mayor preocupación en los planes de gobierno por lo social, por la defensa de la paz, la promoción de los derechos humanos y de la democracia participativa, no siempre ha sabido desligarse del clientelismo y de la corrupción y con frecuencia ha demostrado falta de experiencia administrativa. Es cierto que en una sociedad de tradición oligárquica excluyente y de control elitista de los medios de comunicación el acoso sobre los gobiernos alternativos e, incluso, la violencia contra ellos en varias regiones del país pretende perpetuar el predominio de la clase política y de los poderes económicos tradicionales sobre la administración.

---

## **Los límites de la paz parcelada**

Sin embargo, muy pronto la paz parcelada mostró sus límites y la reforma institucional sus grietas. En efecto, en el gobierno de Samper estalló el escándalo de la corrupción política ligada al narcotráfico, que desató una crisis política y moral y deterioró las relaciones con el gobierno de Estados Unidos. A cuatro años de adoptada la nueva Constitución era evidente la penetración de la mafia en los poderes públicos y el grado de corrupción de la clase política. Pero el debate se centró en la esfera pública y soslayó las relaciones de la mafia con la clase empresarial y su influencia en amplios sectores de la sociedad. El narcotráfico en dos décadas había construido una verdadera organización criminal que cubría desde las zonas de cultivo de la coca en vastas extensiones de la periferia agrícola, donde el campesinado abandonado por el Estado encontraba una solución a su necesidad de subsistencia, hasta la conformación de carteles internacionales de la droga que propiciaron como respuesta la política estadounidense de guerra contra las drogas y una nueva mirada del conflicto armado interno en Colombia.

De otro lado, la guerra siguió en ascenso y a mediados de los 90 la ofensiva de las FARC sobre vastas regiones del país escalando la confrontación hacia la guerra de movimientos en enfrentamientos con el Ejército nacional y la toma de poblaciones puso al Estado a la defensiva. La guerra se degradó con ataques a la población civil, el secuestro, la extorsión, las masacres, el desplazamiento forzado. El paramilitarismo se desplegó por el país como Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en una cruzada de terror con un doble objetivo: desarrollar una nueva y violenta contrarreforma agraria y contribuir a la estrategia contrainsurgente del Estado.

La terrible crisis humanitaria y los anhelos de paz de la población suscitaron un amplio movimiento social que se expresó en Asambleas Constituyentes regionales, en declaraciones ciudadanas de Territorios de Paz, en múltiples movilizaciones locales y, finalmente, en la Consulta Nacional por la Paz que en 1997, siguiendo la estela de la iniciativa ciudadana Séptima Papeleta de 1990 para exigir la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente, colocó diez millones de votos como un Mandato Ciudadano por la Paz. Las elecciones presidenciales de 1998 se realizaron con esa impronta y el nuevo presidente Pastrana inició un proceso de negociación con las FARC en enero de 1999.

El proceso de negociación de El Caguán terminó en una dolorosa frustración. Las expectativas de la población para poner fin a tanta violencia y la experiencia de las negociaciones de paz de los años noventa suscitaron gran interés. Pero, a diferencia de entonces, ni las FARC ni el Gobierno tenían la real voluntad de la negociación política. Se trató más bien de una tregua parcial, de una estrategia de guerra para mejorar posiciones armadas y políticas de los contendientes. El Estado, con la concesión de 32 mil kilómetros cuadrados para la zona de despeje, buscaba asentar la guerrilla en un territorio con una agenda interminable para controlar su ofensiva, mientras desarrollaba con la ayuda del Plan Colombia una reingeniería de las Fuerzas Armadas y una modernización de la tecnología militar de la mano del Comando Sur del Ejército americano. La nueva mirada del conflicto colombiano de la que hablábamos antes, que mezclaba la guerra contra el narcotráfico con la guerra contrainsurgente, llevó a los Estados Unidos a involucrarse más en el conflicto armado interno. El otro componente de la estrategia estatal fue el despliegue del paramilitarismo que, en asocio con sectores de las Fuerzas Armadas oficiales golpeó criminalmente las que consideraba bases sociales de la insurgencia en desarrollo de la teoría militar contrainsurgente de “quitarle el agua al pez” (Otero, 2010).

Las FARC, por su parte, estaban presas de una visión militarista inflexible que, obsesionadas con los innegables triunfos de su ofensiva militar frente a las unidades del Ejército oficial, les impedía percibir que sus hostilidades contra la población civil le estaban enajenando el apoyo social. Desaprovecharon las favorables condiciones políticas de una zona de distensión por donde pasaron gremios, iglesias, organizaciones sociales, dirigentes políticos y de opinión, comunidad internacional, medios de comunicación, para establecer un diálogo político y unas alianzas que les permitieran consolidar apoyos para la negociación política. Sobre todo, no leyeron los cambios del contexto internacional, primero del fin de la Guerra Fría, después de la cruzada mundial contra

---

el terrorismo con motivo de los atentados del 11 de septiembre de 2001, e insistieron en una guerra que era ya imposible ganar. El acumulado de veinte años de búsqueda de una solución política negociada y su propio acumulado de organización política en armas nacida del movimiento campesino de resistencia a la opresión y a la violencia y con un programa de transformaciones sociales, fue soplado y triunfó la opción militar. En febrero de 2002 se rompieron las negociaciones de paz y en agosto asumía el poder Álvaro Uribe Vélez, elegido en las urnas para imponer con la guerra su proyecto de Seguridad Democrática.

### **Uribe y su embrujo autoritario**

Es contradictorio que sólo diez años después del Pacto de paz y de la Constitución democrática y garantista de 1991 Uribe logre consolidar su “embrujo autoritario”. Porque su proyecto representa la antítesis de la solución política negociada y la negación de la existencia del conflicto armado interno. A diferencia de los cinco presidentes de los anteriores veinte años, no reconoce las causas objetivas del alzamiento armado ni el carácter político de la insurgencia. Montado sobre las guerras norteamericanas contra el narcotráfico y el terrorismo y con los recursos del Plan Colombia emprende su propio Plan Patriota contra las FARC y envuelve al país en un ambiente de guerra y totalitarismo donde el pensamiento libre es sospechoso y quien disiente del poder es un “guerrillero vestido de civil”. Su concepción fascista del Estado contrasta con el Estado Social de Derecho de la Constitución de 1991 y su visión de la democracia de opinión y plebiscitaria con la democracia de ciudadanos y participativa de la Carta.

Durante ocho años de ofensiva militar logra revertir las tendencias de la guerra, desarticular la estrategia armada de las FARC, obligarlas a replegarse a sus santuarios de la selva y a retornar a la guerra de guerrillas, disminuirlas, pero no puede derrotarlas. Sin embargo, el precio pagado por la sociedad y por las instituciones democráticas es muy alto: desplazamiento forzado, falsos positivos, desapariciones, amenazas, detenciones arbitrarias sin orden judicial, millones de refugiados en el exterior y exiliados, autoritarismo, militarización de la sociedad, fascismo social, corrupción, desinstitucionalización, presidencialismo extremo (Plataforma colombiana de derechos humanos, democracia y desarrollo, 2003).

Frente al ELN Uribe ensaya una estrategia de negociación pública que no logra concretarse por el tratamiento de sometimiento a la justicia que el gobierno le propone. Al ELN además se le ha golpeado en su base social mediante la estrategia paramilitar que busca aislarlo de la población para que el Ejército lo liquide militarmente. La pinza militar y paramilitar se utilizó durante el gobierno Pastrana para sabotear la realización de la llamada Convención Nacional en el norte del país.

Mientras contra la guerrilla se despliega todo el aparato militar y se le tilda de terrorista y narcoterrorista, el gobierno Uribe devela su propuesta más polémica de legalización del paramilitarismo mediante el proyecto de Ley de Alternatividad Penal. Las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) fueron el soporte de su campaña presidencial y, como se supo más tarde, articularon una serie de pactos políticos regionales con dirigentes locales para el control electoral en lo que se conoció como Parapolítica. Desde las elecciones a Congreso de la República en 2002 las AUC decían controlar el 35% de las curules con lo que, en conjunto, quedó al descubierto el más impresionante proyecto de “refundar la Patria” y desvertebrar la Constitución de 1991 en una verdadera contrarrevolución antidemocrática. Colombia estaba a las puertas del fascismo (Corporación Nuevo Arco Iris, 2007; López et al., 2010).

Las negociaciones de Santafé de Ralito (Córdoba) se desarrollaron en medio de la reacción de los sectores democráticos del país que rechazaron la propuesta de impunidad a los crímenes atroces del paramilitarismo y de legalización de sus bienes acumulados con el narcotráfico y el despojo de tierras mediante la violencia. A la crisis política de la coalición de Gobierno se sumó la declaratoria de la Corte Constitucional que, finalmente, ajustó la nueva ley de Justicia y Paz (ley 975 de 2005) a los criterios constitucionales y de la Justicia Penal Internacional. En efecto, el Tratado de Roma de 1998 sobre la Jurisdicción Penal Internacional prohibía taxativamente la impunidad y amnistía de crímenes atroces, crímenes de guerra y de lesa humanidad. Además, la Corte Constitucional negó



la pretensión de reconocerles a las AUC carácter político, con lo que los acuerdos de desarme del paramilitarismo recibieron tratamiento judicial de sometimiento a la justicia.

Con todo, la Ley de Justicia y Paz introdujo en la normatividad colombiana la Justicia Transicional, con sus propios tribunales y la exigencia en beneficio de las víctimas de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. El reconocimiento de la dignidad y los derechos de las víctimas aparecía por primera vez en el centro de un proceso de superación de la guerra y le daba entidad, al mismo tiempo, a un movimiento social que se había venido gestando desde el seno mismo de la tragedia de millones de víctimas del desplazamiento forzado, el despojo de tierras, la desaparición forzada, las masacres: las viudas, los huérfanos, las madres, las comunidades indígenas, afrocolombianas y raizales, los colombianos exiliados y refugiados en el exterior, las mujeres victimizadas por la violencia sexual y de género, los colectivos LGTB discriminados.

La desmovilización de las AUC no fue el fin del paramilitarismo, que se sigue reproduciendo en diferentes regiones del país en cuanto las fuentes que lo sustentan: el narcotráfico, la minería ilegal, la acumulación fraudulenta de tierras, el empresariado mafioso, la connivencia con sectores de la Fuerza Pública, la corrupción en la administración de la justicia y la alianza con la clase política regional siguen vigentes. En un inútil divertimento nominalista el régimen los bautizó como bandas criminales (Bacrim) y más recientemente como organizaciones criminales ligadas al narcotráfico, pero la voluntad de eliminar de una vez esta fuente de ilegalidad, criminalidad y violencia sigue ausente en el Estado.

### **La mesa de negociación de La Habana**

Gracias a la Corte Constitucional Uribe no alcanzó su tercer periodo presidencial consecutivo y el país pudo con Santos retomar la ruta de la solución política negociada con la insurgencia. Como un “traidor a su clase” se presentó y ello quería decir que había sectores de la oligarquía que llegaron a la convicción de que la continuidad de la guerra no favorecía ya sus intereses de dominación ni era sostenible financieramente seguir gastando el 6% anual del PIB en el aparato militar y en un conflicto armado interno que el Estado, aún con el esfuerzo inmenso de los duros ocho años de la Seguridad Democrática, no pudo ganar. Ese fraccionamiento de la oligarquía en torno a la paz y a la guerra ha caracterizado los seis años del Gobierno Santos y ha propiciado inéditas alianzas políticas, como durante la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2014 cuando la izquierda y todo el movimiento social por la paz se volcó en apoyo a Santos para salvar el proceso de negociación con las FARC.



En efecto, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011) reconoce nuevamente la existencia del conflicto armado interno y la necesidad de la reparación a las víctimas del despojo con un programa estatal de restitución. Independientemente de las dificultades que ha tenido su implementación, la ruptura con el dogma “uribista” es evidente y la polarización política ha llevado al Centro Democrático, el partido fundado por Uribe, a convertirse en la oposición de extrema derecha al Gobierno Santos y a su política de paz.

Desde 2012, en La Habana las conversaciones de paz entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC han negociado una agenda de seis puntos realista y acotada a las razones esenciales del levantamiento armado y sus consecuencias, y a las condiciones para el fin de la guerra y la reincorporación del grupo insurgente a la lucha política legal. Aplicando las experiencias de negociaciones anteriores la Mesa de La Habana ha elaborado una metodología que, en general, ha garantizado que durante cuatro años de discusiones ya se haya llegado a acuerdos fundamentales sobre cinco puntos y se esté negociando ahora el punto final de la implementación. Estamos en la recta final de la negociación y seguramente antes de finalizar 2016 los colombianos estaremos refrendando en las urnas nuestro respaldo a los acuerdos de paz<sup>1</sup>.

Desde el comienzo el Gobierno se negó a cualquier acuerdo inicial sobre cese al fuego bilateral, escarmientado por el fracaso del Caguán y presionado por las Fuerzas Militares y la derecha política, pero las FARC declararon un cese al fuego unilateral que se ha mantenido por más de un año sin que hayan faltado incidentes graves que a veces han ocasionado la suspensión temporal de las conversaciones, pero nunca la ruptura del proceso. Sin que haya un acuerdo explícito, las Fuerzas Armadas oficiales han mantenido una actitud de repliegue ofensivo en las tradicionales zonas de guerra. Por supuesto, ello ha significado un alivio importante en la percepción de la opinión pública con respecto al ambiente bélico que se respiraba en el país y ha empezado a generar un mayor apoyo de la ciudadanía a la negociación.

Con referencia a la participación ciudadana en la negociación, la tensión inicial entre el sigilo necesario que debe rodear la Mesa para preservar la discreción en la búsqueda de acuerdos y la exigencia de la sociedad de espacios de consulta y discusión se resolvió mediante los Foros temáticos sobre los puntos de la Agenda programados por la Universidad Nacional y la Naciones Unidas, y por la visita de diversas delegaciones de la sociedad civil a la Mesa de La Habana: desde las organizaciones de víctimas, de comunidades indígenas y afrocolombianas, hasta la mesa de Género, los empresarios, las iglesias y los mismos partidos políticos.

<sup>1</sup>Este artículo fue escrito días antes del anuncio hecho por la Mesa de Negociaciones de La Habana en el sentido de que se había llegado a un acuerdo entre las partes sobre los puntos de la agenda (N. del E.)

---

En conjunto se han venido perfilando unos acuerdos básicos “para la consecución de una paz estable y duradera” que tienen que ver con las causas que originaron el conflicto armado en Colombia. Con respecto al tema de la Reforma Rural Integral hay que señalar que tuvieron que pasar ochenta años y varias contrarreformas agrarias violentas para que, en el marco de una negociación política con la insurgencia, se pudieran desarrollar las medidas de la Ley 200 de 1936 en beneficio de la modernización agraria mediante el mercado de tierras, que constituía apenas una tímida reforma burguesa en desarrollo del principio constitucional de que “la propiedad tiene una función social” (reforma de 1936). La promesa de una transformación estructural del campo colombiano con acceso integral a la tierra mediante un programa redistributivo de un Fondo de Tierras, un plan masivo de formalización de la pequeña y mediana propiedad y la creación de una jurisdicción agraria para garantizar los derechos de propiedad de los habitantes del campo, en cumplimiento del artículo 64 de La Constitución, abre posibilidades en beneficio del campesinado como sector económico y social y de la creación de una clase media rural que permita la democratización de la economía y de la política.

La nueva apertura política democrática que consagra el segundo acuerdo de la Mesa de La Habana nos recuerda otra vez el sabotaje permanente de la clase política a las reformas establecidas por la Constitución de 1991. El Estatuto de la oposición (artículo 112 C.N.) y la Ley de garantías y promoción de la participación ciudadana en la planeación, gestión y control de las políticas públicas deben fortalecer el ejercicio de la democracia garantizando el acceso de las minorías políticas y sociales a la política, entendida como la práctica de la inclusión y la tolerancia, para que la democracia no se practique como la imposición de las mayorías a las minorías sino como el reconocimiento de los derechos de las minorías en un Estado democrático. La consolidación de la paz y la superación de la violencia en la política colombiana requieren de garantías de seguridad por parte del Estado para que los líderes y movimientos sociales y políticos no sean sometidos a la persecución y al exterminio nuevamente. El estímulo a las organizaciones sociales, el respeto a la libre expresión, movilización y la protesta como derechos ciudadanos legítimos y la permanente interlocución del Estado con éstos, son un marco necesario para que la tramitación de conflictos dentro de la democracia evite nuevos desbordamientos de la violencia.

El problema de la tierra, de la democracia y de la participación política están en el origen de la lucha armada de las guerrillas colombianas en los años 60. Sólo después, en los años 70 y 80, el narcotráfico apareció como una realidad y un poder que progresivamente se fue convirtiendo en parte estructural del conflicto interno. Corrupción, violencia, penetración en amplios sectores sociales e institucionales y degradación de la ética social constituyen su impronta en la sociedad colombiana. Su impacto en la guerra interna se ejerció a través de la alianza de los carteles de la mafia con los grandes terratenientes y ganaderos, sectores de la Fuerza Pública, empresarios nacionales e internacionales y políticos regionales que, en conjunto, crearon y estimularon el paramilitarismo y degradaron la guerra. Además, las inmensas ganancias del narcotráfico permearon todos los sectores sociales y sirvieron de combustible para el conflicto armado que alimentó también a las fuerzas insurgentes. La guerra contra las drogas fue también el expediente norteamericano para continuar su permanente intervención en nuestro conflicto interno cuando se agotó el pretexto de la Guerra Fría.

Por ello el acuerdo sobre “Solución al problema de las Drogas Ilícitas” constituye un complemento necesario de los anteriores y sus compromisos, de cumplirse, un camino seguro para la superación de este fenómeno que tanto daño ha causado al país. Los programas de sustitución y erradicación de cultivos de uso ilícito, de tratamiento al consumo interno como un problema de salud pública y, finalmente, de lucha contra el crimen organizado en toda su cadena de producción, comercialización y blanqueo y en todos los sectores de la economía involucrados, se complementan con el necesario debate internacional en el marco de la Organización de Naciones Unidas con referencia a la guerra internacional contra las drogas, porque este es un crimen transnacional globalizado.

A diferencia de las negociaciones de paz de los años 90, la centralidad de la negociación de La Habana está en el reconocimiento de la dignidad y los derechos de las víctimas. No solamente porque el Derecho Internacional Humanitario prescribe que se les garanticen la verdad, la justicia, la reparación y la seguridad de no repetición, sino también el derecho a participar como sujetos sociales y políticos en la construcción de la paz y la reconciliación. Por eso el acuerdo del punto de víctimas, “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”, las incluye en

---

la “Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición”, y en la “Unidad especial para la Comisión de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en razón del conflicto”. La Justicia Especial Para la Paz es el mecanismo de Justicia Transicional creado en la Mesa para conciliar en esta negociación los derechos a la justicia y a la paz, que garantiza seguridad jurídica combinando la posibilidad de amnistías para el delito de rebelión y conexos con la sanción penal para crímenes de guerra y delitos de lesa humanidad. Esta JEP está concebida por la Mesa en el marco del Estatuto de Roma y del Tribunal Penal Internacional y su insistencia en la verdad plena como fundamento de la justicia y la reconciliación beneficia la construcción de la memoria del conflicto que es clave para la Reparación.

Sobre el fin del conflicto (punto 3 de la agenda), el Acuerdo reconoce explícitamente el monopolio de las armas en manos del Estado, pero requiere de un acuerdo sobre garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales y paramilitares. Parte de un pacto político nacional que se construya desde las regiones, que proscriba el uso de las armas en la política y prohíba la promoción del paramilitarismo. Para ello se crea una Comisión Nacional de Garantías de Seguridad para el desmantelamiento de las organizaciones criminales y paramilitares, de una Unidad Especial de Investigación en la Jurisdicción Ordinaria (Fiscalía) y de un Cuerpo Elite de la Policía Nacional para el mismo fin. Prevé también un Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones sociales en los territorios, así como un sistema de alertas tempranas en la Defensoría del Pueblo. Finalmente, la prevención y lucha contra la corrupción y medidas para contener la penetración de organizaciones y conductas criminales en el ejercicio de la política.

El avance de la negociación en la Mesa de La Habana permitió la difusión pública el 23 de Julio del Acuerdo sobre el Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y la Dejación de armas de las FARC, y el anuncio de los procedimientos y mecanismos de monitoreo y verificación tanto de la concentración de los grupos armados en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización como de la custodia de las armas en dichas zonas por las Naciones Unidas, y del cronograma de esa progresiva transformación de las FARC en organización política civil. Todo este proceso de negociación y acuerdos ha contado con el acompañamiento de Organismos Internacionales (ONU, CELAC) y países garantes y acompañantes (Noruega, Cuba, Venezuela, Chile), al igual que la presencia de delegados de la Unión Europea y del Gobierno de Estados Unidos, lo que le confiere un sólido respaldo internacional.

Para la implementación de los acuerdos, después de la firma del Acuerdo Final, lo que se pone a la orden del día es la refrendación, que fue largamente discutida entre la propuesta gubernamental de una consulta popular y la aspiración de la delegación de las FARC a una Asamblea Constituyente. Al final la guerrilla hizo una concesión de realismo y de gran significado político al plegarse a la decisión de la Corte Constitucional sobre el plebiscito para la refrendación, sin renunciar al proyecto de Constituyente a mediano plazo y en condiciones de legalidad.

La paz negociada alcanza entonces su resultado más importante en los últimos 30 años. De todas maneras, el país está polarizado frente a la refrendación en las campañas por el sí de los partidarios de la negociación de La Habana y el no de la derecha uribista, que disfraza su opción por la continuidad de la guerra con el expediente imposible de renegociar los acuerdos conseguidos durante cuatro años. Esta es una hora trascendental en la historia reciente de Colombia en la que se juega en las urnas la superación definitiva de nuestra última guerra de medio siglo con todos sus horrores. Es la hora de la alta política, pero también es la hora de la ética que invoca los valores más puros de una sociedad y se distancia de la campaña del miedo, la mentira, el cinismo y el egoísmo de quienes no quieren perder sus privilegios amasados con la violencia y temen enfrentar el juicio de la verdad.

### **El ELN: la negociación bloqueada**

Con respecto al ELN, después del anuncio del 30 de Marzo, cuando Gobierno y guerrilla dieron a conocer la Agenda para la negociación pública después de casi dos años de contactos discretos, el proceso está empantanado en una situación nada clara en la que el Gobierno le exige al ELN un gesto que demuestre su voluntad de paz, como el abandono público del secuestro y la liberación de todos los secuestrados en su poder, mientras los negociadores y el COCE rechazan las que llaman precondiciones no establecidas en la Agenda y justifican esa práctica aberrante.

---

En el fondo se trata de una situación política compleja porque el efecto espejo de la negociación con las FARC no le deja mucho margen al Gobierno para concesiones que la opinión pública no aceptaría, mucho más con el precedente del cese al fuego unilateral de las FARC, mientras que parece que la situación interna del ELN, que demuestra una falta de cohesión frente a la decisión de la negociación política, se expresa en una rigidez extrema y en una incapacidad de percibir que a estas alturas el pulso no lo están jugando sólo con el gobierno sino con los límites de tolerancia de la sociedad colombiana frente a la insurgencia y sus prácticas violentas.

El ELN lleva 25 años ensayando intentos de negociación con todos los Gobiernos. Al principio la negociación hacía parte como elemento táctico de su estrategia de Guerra Popular Prolongada cuando leían el ascenso de la lucha armada en Centroamérica como el anuncio de un periodo pre-revolucionario en Colombia. Pero el cambio de la correlación de fuerzas mundial, con el fin de la Guerra Fría y la cadena de negociaciones de paz que emprendieron las guerrillas colombianas y centroamericanas a comienzos de los 90, los llevaron a asumir la realidad como un periodo de resistencia en el cual la negociación jugaba un papel de instrumento de propaganda de sus propuestas y de su visión acerca del carácter equivocado de la búsqueda de salidas dialogadas al conflicto armado interno. La misma figura de Camilo Torres fue instrumentalizada por el ELN como el cura guerrillero, ideologizando una decisión coyuntural de su vida mientras se soslaya su aporte a la Revolución colombiana y latinoamericana como referente de la Teología de la Liberación y como intérprete de un cristianismo comprometido radicalmente con las transformaciones sociales y económicas (Hernández, 2016).

En su último Congreso se llegó a un frágil acuerdo interno sobre la negociación política, pero las tensiones internas y la estructura federada de la Organización han acentuado el carácter vacilante y rígidamente principista de su comportamiento. Sin embargo, la Agenda acordada con el Gobierno, que insiste en la participación de la población en la construcción de la paz, como ha sido tradicional en su propuesta de Convención Nacional, a pesar de su ambigüedad en temas como democracia para la paz o transformaciones para la paz, tiene la potencialidad de poner en la discusión nacional problemas que el ELN ha agitado y que no han estado presentes en la Mesa de La Habana como el reordenamiento territorial, la explotación irracional de los recursos naturales y la política ambiental que son temas más urbanos.

La importancia trascendental del momento para la suerte del país exige que en esta disyuntiva nacional entre la paz y la guerra el Gobierno y el ELN flexibilicen sus posiciones y echen a andar la fase pública de la negociación convenida. El Gobierno Santos debe elevar el nivel de interlocución y darle al ELN el tratamiento digno de una guerrilla mayor, con una tradición de cincuenta años de lucha armada, capacidad de perturbación en varios territorios del país e influencia en amplios sectores sociales y territoriales. El ELN debe poner los pies en la tierra y en la coyuntura, y aprestarse a una negociación digna que le permita potenciar sus acumulados políticos y sociales y, sobre todo, transitar con sus propuestas de la lucha armada a la lucha política y cederle la vocería al pueblo que, en su propia expresión, habla y manda, para que sea la lucha política y social la que consiga las reivindicaciones históricas que la guerra no pudo conseguir.

### **La hora de la sociedad civil organizada**

El cierre del ciclo de conflicto armado interno por causas políticas gracias a la negociación nos pone a los colombianos de cara al futuro con la responsabilidad de superar las causas históricas de la violencia y delinear las condiciones para construir una sociedad reconciliada y justa. No se trata del fin de la historia, pero sí, como diría Marx, del cierre de la prehistoria. Es un paso en la modernización del país y de su democracia. Las negociaciones de paz ponen los temas de la Agenda en la discusión nacional y acuerdan las condiciones básicas para la superación de la violencia política, pero es a la sociedad colombiana organizada a quien corresponde, con los métodos de la democracia, exigir, presionar y negociar las transformaciones.

El Gobierno no puede trazarle a la sociedad las líneas rojas que anuncia permanentemente frente a la negociación con la insurgencia. Aquí hay que discutir públicamente el modelo económico que le va dar sostenibilidad al

---

posconflicto armado, no puede ser que la agenda neoliberal se superponga sobre las prioridades de la construcción de la paz. Se requiere un modelo económico de transición que, por lo menos durante una década, cree las condiciones para que la nueva realidad del campo negociada en La Habana no sea una frustración. La comunidad internacional que ha rodeado sin fisuras este proceso puede darle a la economía colombiana un tratamiento especial durante una década en cuestión de mercados seguros, aranceles, fondos especiales. Y el gobierno no puede seguir con una agenda económica autista a las condiciones de la paz. No es comprensible, por ejemplo que en la propuesta de presupuesto para el 2017 presentada al Congreso el mayor rubro (54 billones de pesos) sea para el servicio de la deuda externa. ¿No es posible en el marco de la consolidación de la paz renegociar con la banca internacional mejores condiciones y mayores plazos que permitan dedicar mayores recursos a la construcción de la paz? <sup>2</sup>

Lo mismo puede decirse frente al modelo militar. Conseguida la paz, el país no necesita ya una Fuerza Pública de casi medio millón de personas ni dedicar 28,7 billones del Presupuesto Nacional al Ministerio de Defensa cuando a la salud, cuya crisis ya está tocando fondo, se le asignan sólo 21,4 billones. La transformación de nuestras fuerzas militares y de policía, incluida su doctrina, no puede seguirse haciendo de espaldas a la sociedad colombiana que ha sufrido los efectos durante más de medio siglo de la Doctrina de la Seguridad Nacional. Una nueva Fuerza Pública para la paz y la reconciliación debe gestarse en el debate público sin que obedezca más que a los intereses nacionales y de la consolidación de una democracia moderna y civilista.

Finalmente, claro que hay que discutir el carácter y el papel de la propiedad privada e incluso las obligaciones de la empresa privada en la construcción de la paz. Mencionamos antes la reforma constitucional de 1936 en cuanto a “la propiedad tiene una función social”; en el mismo sentido la Constitución de 1991 (artículo 333) habla de que “la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro del límite del bien común” y de que “la empresa como bases del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones”. Ahora se trata de cómo combinar en el Modelo Económico de Transición a la Paz las funciones de la gran empresa y la promoción de la mediana y pequeña empresa en la industria, el comercio y la agricultura, y recuperar el papel de las empresas asociativas y cooperativas y de la economía social, según el concepto del Papa Francisco de, “Nuestra casa común” y “nuestros bienes comunes” <sup>3</sup>. Hace poco el jefe de la Comisión negociadora del Gobierno en La Habana afirmaba que la base económica del posconflicto no iba a ser el socialismo. Tenemos el deber de preguntar entonces: ¿será el capitalismo salvaje, en su fase neoliberal, el sustento económico de una paz sostenible?

## BIBLIOGRAFIA

- Corporación Nuevo Arco Iris. (2007). *“La parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos”*. Bogotá D. C. Intermedio Editores.
- Fals Borda, Orlando et al. (1962). *“La violencia en Colombia”*. Bogotá D. C., Tercer Mundo. Hernández Valencia, Fernando. (2016). “Corriente de Renovación Socialista: Lecciones de una ruptura con el ELN”. En: De currea Lugo, Víctor (Coordinador). *“Y sin embargo se mueve”*. Víctor de Currea Lugo Coordinador.
- López, Claudia Et. Al, (2010). *“Y refundaron la patria. De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado Colombiano”*, Bogotá D.C. Debate, Corporación Nuevo Arco Iris.
- Otero, Diego. (2010) *“El papel de los Estados Unidos en el conflicto armado colombiano. De la doctrina Monroe a la cesión de siete bases militares”*. Bogotá D.C., Aurora.
- Pardo Rueda, Rafael. (1996), *“De primera mano. Colombia 1986-1994: Entre conflictos y esperanzas”*. Bogotá D. C, Norma.
- Plataforma colombiana de derechos humanos democracia y desarrollo. (2003). *“El embrujo autoritario: Primer año del gobierno de Álvaro Uribe Vélez”*. Bogotá D. C.
- Ramírez Aljure, Jorge. (2009). *“Crisis neoliberal en Colombia. Dificultades y perspectivas desde la clase media”*. Bogotá D. C. Editorial Gente Nueva.
- Restrepo, Andrés et al. (2000), *“Flor de abril. La Corriente de Renovación Socialista de las armas a la lucha política legal”*. Bogotá D.C. Corporación Nuevo Arco Iris.
- Valencia Villa, Alejandro. (1987). *“Cartas de batalla, una crítica del constitucionalismo colombiano”*. Bogotá D. C., Panamericana.
- Villarraga Sarmiento, Álvaro. (2015). *“Los procesos de paz en Colombia, 1982,2014”*. Bogotá D. C. Biblioteca de la Paz 1980-2003, Fundación Cultura Democrática.

<sup>2</sup> Revista Semana. (07-29-2016), “Apretón en nómina estatal para 2017”

<sup>3</sup> Francisco “Laudato Si”, 2015.

---

# **EL ACUERDO, UNA OPORTUNIDAD PARA CUMPLIR LA CONSTITUCIÓN**

**MARÍA TERESA GARCÉS**

MIEMBRO DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE  
INTEGRANTE DE “LA PAZ QUERIDA”

---

**D**ados los resultados del plebiscito del 2 de octubre pasado, una vez superada la conmoción por el triunfo del “no”, aunque por escasa mayoría, y una vez conocidas las reacciones tanto del Gobierno como de las Farc de dar cumplimiento al cese al fuego bilateral y definitivo - *la paz con dignidad llegó para quedarse*”, han declarado las FARC- es oportuno hacer algunas reflexiones sobre la Constitución de 1991 y los Acuerdos de Paz.

## **Una constitución para la paz**

La Constitución de 1991 ha sido un buen marco para la paz: dan fe de ello su carta de derechos, la acción de tutela, sus principios y valores afincados en la igualdad no sólo formal sino material, el pluralismo étnico y cultural, su apertura a distintos credos y pensamientos, sus nuevas instituciones como la Corte Constitucional, la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía, la autonomía de la Junta Directiva del Banco de la República, la Superintendencia de Servicios Públicos, la participación ciudadana y el control social, entre otros.

Pese a las cuarenta y una reformas hechas en los últimos veinticinco años, en buena parte regresivas e inconsultas, conserva su orientación filosófica y política fruto del consenso, al haber surgido de una Asamblea Nacional Constituyente que fue un importante foro diverso y pluralista, donde imperó el consenso, por ausencia de un grupo mayoritario que pretendiera imponer sus propuestas.

Esta Carta sirvió de inspiración a los Acuerdos de la Habana como se lee en su preámbulo: “Teniendo presente que el Artículo 22 de la Constitución Política (...) impone la paz como un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento; que el Artículo 95 afirma que (...) el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución implica responsabilidades, entre ellas, propender al logro y mantenimiento de la paz”. A su vez, los Acuerdos en buena medida son una oportunidad para el desarrollo de normas constitucionales. Es el caso del No. 1 que busca cerrar la brecha entre el campo y la ciudad, y responde a las tensiones sobre la tierra que alimentaron el conflicto.

En 1991 se pactó el acceso a la propiedad de la tierra por los campesinos, así como a servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, crédito, comunicaciones, comercialización de productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar su ingreso y calidad de vida. Pues bien, estos compromisos constitucionales, contenidos en los artículos 64, 65 y 66, se traducen en medidas acordadas por el Gobierno y las Farc, por cuanto “es meta esencial de la reconciliación nacional la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo y bienestar territorial para beneficio de amplios sectores de la población hasta ahora víctima de la exclusión y la desesperanza”.

Por fortuna en la campaña para el Plebiscito no se oyeron críticas mayores a estos instrumentos del Acuerdo para el desarrollo de la Constitución y parece haber consenso sobre la necesaria equidad en el campo a través de la reforma rural integral, que comprende el Fondo de Tierras para distribuirlas a campesinos y campesinas, en particular quienes han sido víctimas del conflicto por desplazamiento, el plan de formalización de la tierra, ya que el 60% de los campesinos no cuenta con títulos, la elaboración de planes participativos de usos del suelo que



busca cerrar la frontera agrícola y proteger los recursos ambientales. Tampoco se discutió sobre la conveniencia de establecer la Jurisdicción Agraria para resolver conflictos, ni el apoyo a comunidades a través de las zonas de reserva campesina creadas por ley.

Y hubiera sido de ciegos y sordos oponerse a la participación de las comunidades en la planeación, o al desarrollo de infraestructura como vías terciarias, puertos, sistemas de riego, electrificación, conectividad digital. Y a menos que se tratara de visiones en contravía de la dignidad humana y de la igualdad, hubiera sido inconcebible la oposición a las medidas de desarrollo social a favor de la población campesina, así como a los estímulos a la producción y a la seguridad alimentaria, siendo Colombia un país básicamente de vocación agropecuaria. Son medidas elementales que el País ha debido emprender hace muchos años y que hoy retoma el Acuerdo.

La Constitución Política de 1991 es una verdadera Carta Ambiental. No puede decirse menos cuando 33 artículos regulan la materia de manera directa. En el primer título se atribuye al Estado, al igual que a las personas, la obligación de proteger las riquezas naturales de la Nación<sup>1</sup>; más adelante se reconoce al Estado la propiedad del subsuelo y de los recursos naturales no renovables<sup>2</sup>, se le asigna la prestación de servicios de saneamiento ambiental<sup>3</sup>, así como el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines<sup>4</sup>, disposiciones que se precisan en otras normas que regulan las competencias de servidores públicos de los distintos niveles territoriales, del legislador, de los entes de control, y desde luego, de los jueces. Atención especial merecen en el ordenamiento constitucional los parques naturales, los cuales son inalienables, imprescriptibles e inembargables<sup>5</sup>.

La Carta reconoce la libertad económica y la iniciativa privada, dentro de los límites del bien común y atribuye a la ley la delimitación del alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación<sup>6</sup>. Lo anterior es coherente con la garantía de la propiedad privada, la cual es sin

<sup>1</sup>Artículo 8.

<sup>2</sup>Artículo 332. “Se consagra en favor del Estado una reserva expresa sobre los recursos no renovables, dominio público éste que se configura sin perjuicio de la propiedad privada minera constituida en virtud de derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a leyes preexistentes.” (C.C., C-006 de enero 18 de 1993).

<sup>3</sup>Artículo 49.

<sup>4</sup>Artículo 79, inciso 2.

<sup>5</sup>Artículo 63.

<sup>6</sup>Artículo 333. “La Constitución de 1991, norma de normas en nuestro sistema jurídico instituye al Estado social de derecho y hace suyo el valor de la solidaridad. Esta nueva forma de Estado, elevada a principio rector del comportamiento del poder público colombiano tiene como característica esencial en el plano económico la de legitimarlo para intervenir en las relaciones privadas de producción, a través de una

---

embargo definida como una “función social que implica obligaciones, y como tal, “le es inherente una función ecológica”<sup>7</sup>. En consecuencia, en el Estado social de derecho la dirección de la economía está a cargo del Estado, el cual intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, para racionalizar la economía con el fin, entre otros, de conseguir la preservación de un ambiente sano<sup>8</sup>.

Es perentorio el artículo 80 al establecer la planificación, a cargo del Estado, del manejo y aporvechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Este mandato al Estado cobija a todas las autoridades públicas y, en particular, a las entidades territoriales, por cuanto la misma Carta determina que los concejos municipales deben dictar las normas para la protección ecológica municipal<sup>9</sup>, al igual que las asambleas departamentales<sup>10</sup>. Asimismo, los Consejos de los territorios indígenas tienen entre sus atribuciones la de velar por la preservación de los recursos naturales y además se prevé que dicha explotación se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de dichas comunidades y que, en las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades<sup>11</sup>.

La planeación, además de los aspectos económicos y sociales, debe incluir los ambientales, por disposición de la misma Carta<sup>12</sup>. Y de manera coherente con la voluntad de abrir espacios para la participación ciudadana, se crea un Consejo Nacional de Planeación, así como consejos territoriales, integrado por representantes de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales, con carácter consultivo, como foro de discusión del plan<sup>13</sup>.

En el Estado social de derecho se considera prioritario el gasto público social y es objetivo fundamental de la actividad del Estado la solución de necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable<sup>14</sup>. La Constitución garantiza el derecho de todas las personas a un ambiente sano y la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla<sup>15</sup>, a lo cual se suman instrumentos de defensa como las acciones populares<sup>16</sup>. Estos derechos coexisten con el deber de todas las personas de proteger los recursos naturales y velar por la conservación de un ambiente sano<sup>17</sup>.

### **Los Acuerdos, una oportunidad para aplicar la Constitución**

Se trata indudablemente de un marco constitucional con una gran riqueza conceptual y normativa, mas, no obstante, en la práctica estamos lejos de dar cumplimiento a tales ideales constitucionales y, cuando el mismo planeta se encuentra en peligro por el calentamiento global, no hemos asumido como sociedad la tarea inmensa de cuidar nuestros recursos naturales, y, por fortuna, los Acuerdos de Paz son una oportunidad para darles aplicación. Veamos.

Los Acuerdos abundan en compromisos para asegurar la participación ciudadana en la planeación, en la determinación de los usos del suelo, así como el control social, la rendición de cuentas, la transparencia en el manejo de los recursos, el derecho de expresión de las organizaciones en los medios de comunicación, en particular

política fundada en el principio de solidaridad y en el papel redistributivo del Estado.” (C.C., C-040 de febrero 11 de 1993).

7Artículo 58. “El artículo 58 de la Constitución, como lo hacía el 30 de la Carta Política de 1886, reformado en 1936, consagra, al lado de la garantía del derecho de propiedad y de los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, la función social de ellos –hoy adicionada con la ecológica-, la prevalencia del interés general sobre el individual y las distintas formas de expropiación.” (C.C., C-374 de agosto 13 de 1997).

8Artículo 334.

9Artículo 313.

10 Artículo 300.

11 Artículo 330 num.5º. y parágrafo.

12 Artículo 339.

13 Artículo 340.

14 Artículo 366.

15 Artículo 79.

16 Artículo 88.

17 Artículo 95, numeral 8.

---

los comunitarios y regionales, todos principios constitucionales. Y son una oportunidad para su implementación en las zonas rurales y en las regiones apartadas.

Sin duda la instancia más importante de participación ciudadana creada por la Carta <sup>18</sup> es el Consejo Nacional y los Consejos Territoriales de Planeación, los cuales no obstante no han tenido el impacto deseado, por la deficiente reglamentación de la Ley <sup>19</sup> que limitó su misión a la elaboración de un concepto, y no les dio permanencia para evaluar la aplicación del Plan, identificar las prioridades de los ciudadanos y rendirles cuentas de su gestión. La implementación de los Acuerdos podría ser la ocasión para corregir estas debilidades legales.

Dentro de la misma línea participativa se encuentra el Acuerdo No. 4 sobre solución al problema de las drogas ilícitas al disponer que el programa de sustitución de cultivos ilícitos y de desarrollo alternativo con sostenibilidad ambiental es un componente de la Reforma Rural Integral que se construirá de manera concertada teniendo en cuenta las condiciones de cada territorio.

Vale destacar, además, en este punto el compromiso de las FARC-EP “de contribuir de manera efectiva, con la mayor determinación y mediante acciones prácticas con la solución definitiva al problema de las drogas ilícitas, y en un escenario de fin del conflicto, de poner fin a cualquier relación que, en función de la rebelión, se hubiese presentado con este fenómeno”. El Gobierno a su vez se compromete a “enfrentar de manera decidida la lucha contra la corrupción en las instituciones causada por el problema de las drogas ilícitas, y de liderar un proceso nacional eficaz para romper de manera definitiva cualquier tipo de relación de este flagelo con los diferentes ámbitos de la vida pública”.

¿Quién que piense en el futuro de la Patria estaría dispuesto a oponerse a un ejercicio de la política sin armas y sin financiación del narcotráfico?

El Acuerdo No. 2 responde a la crisis de representación política a nivel nacional y en las zonas especialmente afectadas por el conflicto y busca la expedición de un estatuto de la oposición, este último ya previsto en el artículo 112 de la Carta. Ojalá las reformas anunciadas, que buscan promover la transparencia y la mayor participación electoral, resuelvan el problema de la financiación privada en las elecciones, que es el talón de Aquiles de la democracia colombiana, para evitar carteles y mafias que luego cooptan al Estado, y a modificar el Consejo Nacional Electoral, que hoy refleja la composición política del Congreso, para asegurar su independencia frente a los intereses partidistas, en detrimento de la credibilidad ciudadana y de los grupos y partidos minoritarios.

Se resalta el objetivo del Acuerdo de romper el vínculo entre política y armas de manera definitiva. En consecuencia, establece garantías de seguridad para el ejercicio de la política y resuelve crear y garantizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad que dignifique el ejercicio de la política, para prevenir estigmatización o persecución, además de medidas para que no resurjan grupos paramilitares. Es un propósito del Acuerdo que -me atrevo a decir- compartimos todos los colombianos, el de evitar que los miembros del nuevo grupo político que creen las Farc sean objeto de exterminio como lo fueron hace algunos años los miembros de la Unión Patriótica.

Es también un objetivo importante el de estimular el surgimiento de nuevos partidos, sobre todo a nivel territorial, y de dar garantías a las organizaciones y movimientos sociales, así como reconocer la movilización y la protesta como formas de acción política.

Para dar sentido a la inclusión territorial y con el fin de promover la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono, y también como una medida de reparación y de construcción de la paz, el Gobierno se compromete a crear 16 Circunscripciones Territoriales de Paz para la elección de 16 representantes a la Cámara, por dos períodos electorales, y precisa que los respectivos candidatos

---

<sup>18</sup> Artículo 340.

<sup>19</sup> Ley 152 de 1994



y candidatas deberán ser personas que habiten regularmente en estos territorios o que hayan sido desplazadas y estén en proceso de retorno. No se trata, como equivocadamente, dijeron en la campaña algunos promotores del NO, de curules para las FARC.

La insistencia de los Acuerdos en la participación política y social de la mujer, garantizada por el artículo 40 de la Constitución, debe reflejarse en la representación paritaria, para que no quede en simple retórica su “adecuada y efectiva participación” “en los niveles decisarios de la administración”. En efecto, en 25 años de vigencia de la Constitución, ha sido muy pobre el espacio que ha logrado la mujer en el Estado, como nos lo indican los siguientes datos:

Si bien en la Rama Ejecutiva a nivel nacional ha habido una participación interesante de la mujer – hoy, seis Ministras entre dieciséis en el Gabinete - a nivel territorial su presencia ha sido muy pobre: hoy, de 32 gobernadores solo 5 son mujeres, o sea el 16%, y, de 1.109 Alcaldes, sólo 130 son mujeres, o sea el 11%. En el Congreso de la República el resultado es paupérrimo: actualmente, el número de senadoras es de 23 entre 102, y el de Representantes a la Cámara mujeres es de 29 entre 166, para un total del 19% del Congreso, con el agravante de que algunas de ellas son “herederas” de caudales políticos de origen delictivo.

Estamos, pues, todavía lejos de una democracia incluyente que cuente con la presencia de nuevos actores, entre ellos las mujeres. Y, lo que es peor, no se ha superado la desigualdad en los salarios, ni la violencia <sup>20</sup> y el acoso sexual, contra los cuales se ha luchado tímidamente.

No se oyeron en la Campaña por el NO en el Plebiscito críticas a este punto 2 del Acuerdo, por lo cual se asume que la mayoría de la población comparte los propósitos de evitar en el futuro la combinación de política y armas, de poner a tono con una democracia incluyente y transparente las normas jurídicas que regulan el sistema político y electoral, de dar garantías a la oposición, de ampliar la participación ciudadana, y de manera especial de la mujer, y de apoyar a las organizaciones sociales, en especial en los niveles territoriales. De igual manera, cabe resaltar la participación ciudadana a través de los medios de comunicación, en particular de las radios comunitarias, de los espacios estatales y del llamado a que los medios promuevan valores cívicos, paz, reconciliación, justicia social y divulguen de manera masiva una cultura de paz.

<sup>20</sup> Sentencia C-335/2013. Dice la Corte: “*El prejuicio de género es uno de las causas más importantes de la violencia contra las mujeres y el mismo solamente podrá ser eliminado a través de medidas de control social informal al interior de las familias, de las instituciones educativas, de las empresas, de las entidades públicas y de la propia administración de justicia, por lo cual precisamente se requiere que el Gobierno Nacional implemente medidas para fomentar la sanción social y la denuncia de las prácticas discriminatorias y la violencia contra las mujeres.*”

---

No me referiré en detalle al Acuerdo No. 3 sobre Fin del Conflicto, tratándose de un tema sobre el cual hay consenso, por cuanto aún los partidarios del NO han sido claros en que están de acuerdo con la terminación del conflicto y con la paz. Lo pactado sobre el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo, y la dejación de las armas por las FARC, con mecanismos detallados de monitoreo y verificación, solución de controversias y el proceso de preparación para la reincorporación a la vida civil de las estructuras de las Farc-Ep en lo económico, lo político y lo social, así como los elementos de logística y de seguridad, en cuya elaboración participaron los Generales de las Fuerzas Militares como negociadores, garantizan la seriedad de lo acordado. Los incrédulos sobre la entrega de armas pueden estar tranquilos, además, porque el recibo del armamento estará a cargo de la ONU, el cual será destinado para la construcción de tres monumentos.

Las FARC se comprometen, además de suministrar información, a la limpieza y descontaminación de los territorios afectados por minas antipersonal, artefactos explosivos, municiones sin explotar o restos explosivos de guerra.

Algunas personas critican la reincorporación política de las FARC y más que todo las garantías que se les brindan para facilitar la creación y funcionamiento del nuevo partido o movimiento político, tras la dejación de las armas. Es necesario recordar que las FARC nacieron como un grupo que perseguía objetivos políticos y que no ha sido derrotado militarmente, que el Acuerdo de La Habana no es fruto de una derrota, sino de una negociación, y que tiene lógica que quienes perseguían fines políticos mediante el uso de las armas, continúen su lucha, como han expresado, únicamente con el uso de la palabra.

Dentro de las facilidades que se reconocen a las FARC está la de garantizarles un mínimo de cinco curules, tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes, durante dos períodos constitucionales, a partir de 2018, lo cual para algunos es una ventaja exorbitante, sin tener en cuenta que se trata de un porcentaje inferior al 4% de los congresistas. Cabe recordar que en procesos de paz anteriores se dio cabida por la Asamblea Nacional Constituyente, para que tres grupos desmovilizados en 1991 hicieran parte de ella: el EPL con dos delegados con voz y voto, y el PRT y el MAQL con un delegado cada uno, con voz, pero sin voto. Además, hubo 19 delegatarios de la lista de la Alianza Democrática M-19, de la cual formaban parte varios exguerrilleros que se habían desmovilizado un año antes. Se anota que la presencia de estas personas ayudó al espíritu de consenso y al pluralismo en la Asamblea.

Ahora bien, ha sido criticado por algunos sectores el Acuerdo No. 5 sobre las Víctimas del conflicto, a pesar de que busca esclarecer la verdad, adelantar investigaciones, juzgamiento y sancionar los crímenes más graves, con el compromiso de no repetición, así como reparar a las víctimas, lo que nos asegura que no habrá impunidad. En cambio, la continuación de la guerra asegura la impunidad, como lo demuestra la cifra del 99% de crímenes que no son objeto de condenas, o que, de serlo, no se hacen efectivas las penas por la imposibilidad de realizar las capturas.

Los instrumentos acordados de justicia transicional son propios de las negociaciones que han puesto fin a conflictos internos y han sido utilizados, para superarlos, con éxito indiscutible en otros países como Suráfrica. Es importante tener claro que se trata de instrumentos transitorios de justicia, verdad, reparación y no repetición, únicamente en lo relacionado con hechos acontecidos en el marco del conflicto armado interno, cuyo eje central son los derechos de las víctimas.

Se resalta que la concesión de amnistías e indultos se hará dentro del marco del artículo 6.5. del Protocolo II de los Convenios de Ginebra, del cual forma parte Colombia, o sea que “se concederá la amnistía más amplia posible a las personas que hayan tomado parte en el conflicto armado o que se encuentren privadas de la libertad, internadas o detenidas por motivos relacionados con el conflicto armado...”. Y, de acuerdo con la Constitución, serán objeto de amnistía los delitos de rebelión, y otros delitos políticos y conexos. Pero no lo serán los delitos de lesa humanidad, ni el genocidio, ni los crímenes de guerra, conforme al Estatuto de Roma.

La creación de una Jurisdicción Especial de Paz obedece al respeto a los derechos de las víctimas a una justicia pronta, cumplida y eficiente, lo cual se logra con jueces especializados y dedicados únicamente a este tipo de

---

procesos; por el contrario, se dificultaría con la justicia ordinaria, dados el alto volumen de atraso y la congestión. Bajo el punto de vista de conveniencia, el hecho de que todos los delitos ligados con el conflicto armado serían de conocimiento de esta Jurisdicción, le permitiría ponerse al día a la justicia ordinaria.

Desde luego, y dadas sus características especiales como el marco jurídico de referencia constituido por el Derecho Internacional en materia de Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional Penal, así como la posibilidad de que algunos de los magistrados sean extranjeros, requiere una reforma constitucional que le dé viabilidad. Es interesante la posibilidad del aporte en su calidad de magistrados, de juristas extranjeros que tengan especial conocimiento y experiencia en juzgamiento de crímenes propios de los conflictos armados y, además, como garantía de objetividad por ser una mirada externa a los hechos y a los diferentes actores.

En cuanto a las sanciones, es preciso reiterar que sí van a imponerse, lo cual contradice la versión sobre la impunidad de los crímenes atroces, y se aplicarán teniendo en cuenta el grado de verdad otorgado por la persona, la gravedad de la conducta sancionada, el nivel de participación y responsabilidad y los compromisos en materia de reparación de las víctimas y garantías de no repetición.

Las sanciones se clasifican entonces según el comportamiento de los implicados en el proceso: a quienes reconozcan verdad exhaustiva, detallada y plena se les aplicarán sanciones de carácter restaurativo y reparador, así como restricciones de libertades y derechos, tales como la libertad de residencia y movimiento. A quienes reconozcan verdad y responsabilidades por primera vez ante la Sección de Primera Instancia antes de dictarse sentencia, se les aplicarán sanciones que tendrán una función esencialmente retributiva de pena privativa de la libertad de 5 a 8 años de prisión. A quienes no reconozcan Verdad y responsabilidad en el proceso ante la Sección de Primera Instancia del Tribunal y resulten declarados culpables por ésta, se les aplicará privación efectiva de la libertad que no sea inferior a 15 años ni superior a 20 en caso de graves infracciones o violaciones.

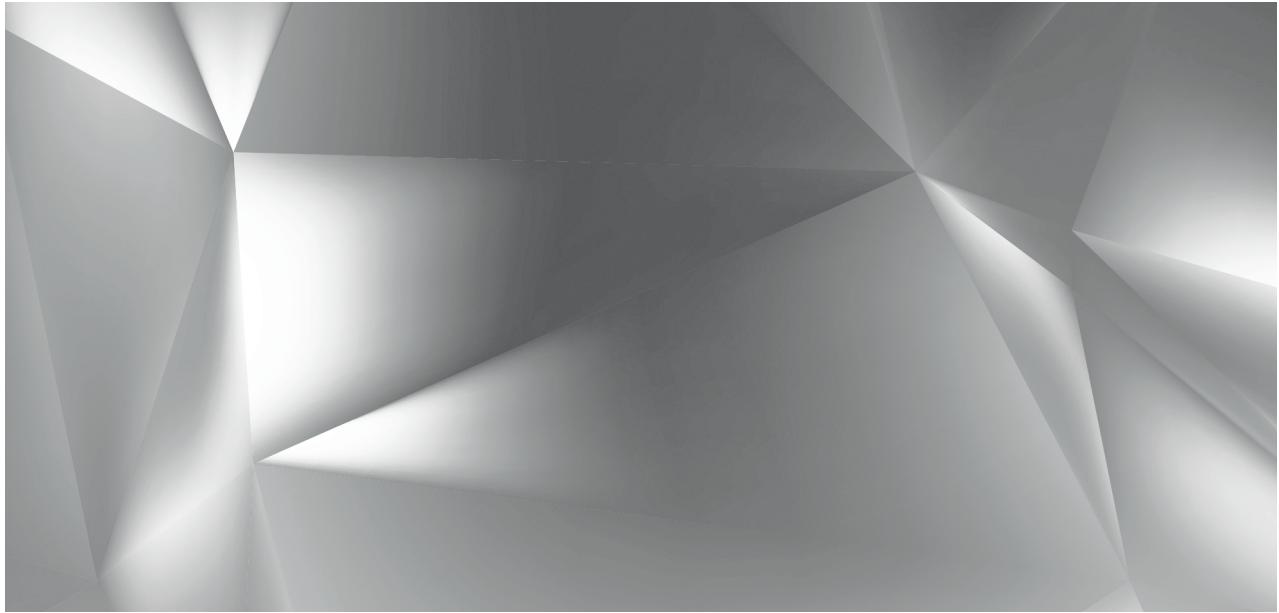
Se crea también en el Acuerdo No. 5 la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, cuya función es que se esclarezca y conozca la verdad sobre lo ocurrido en el conflicto; sus esfuerzos estarán centrados en garantizar la participación de las víctimas del conflicto, asegurar su dignificación y contribuir a la satisfacción de su derecho a la verdad, a la justicia, a la reparación integral y las garantías de no repetición. Tendrá plena autonomía, pondrá en marcha un proceso de participación amplia, pluralista y equilibrada. Aunque será una entidad de nivel nacional su enfoque será territorial, además de diferencial y de género, y sus opiniones y conclusiones no podrán ser cuestionadas judicialmente.

### **El alcance del Acuerdo**

Aunque para algunas personas el Acuerdo Final, al no haber sido refrendado popularmente, es inexistente, no puede desconocerse que se trata de un compromiso que fue discutido durante cuatro años por negociadores del Gobierno delegados por el Presidente de la República y de la guerrilla, que fue firmado en presencia de la Comunidad Internacional, representada por el Secretario General de las Naciones Unidas y varios Presidentes y altos funcionarios de varios Estados, y que las partes le dieron el carácter de Convenio Especial del artículo 3º Común de los Convenios de Ginebra. Pero, además, al revisar la constitucionalidad de la ley especial del plebiscito por la paz, la Corte Constitucional expresó que la decisión del pueblo es vinculante para el ejecutivo porque él mismo decidió utilizar este mecanismo para la refrendación; el Gobierno y las Farc así lo pactaron en el Punto 6 de la Agenda.

Como dice la joven Profesora universitaria Juana Acosta:

“... el Acuerdo establece varios compromisos de política pública que el país está necesitando y que no deben depender de la renegociación, en especial en aquellos puntos en los que no existan desacuerdos fundamentales.



*Quizás es por ahí, por donde, deberían empezar las conversaciones con los partidarios del No: en encontrar los consensos, más que los disensos y comenzar, sin más, la implementación de todo aquello que no deba ser redefinido.”*

Y añade:

“¿Por qué el país debe esperar más tiempo para adelantar un programa de catastro rural o para implementar un Plan Nacional de vías terciarias?, ¿Debemos esperar a que las partes renegocien para poner en marcha la Comisión de expertos que recomendará acciones para la reforma al régimen y organización electoral?

El tiempo es oro: el bien mayor y el más urgente es la paz del país. Es hora de vivir los valores que esperamos que imperen en la Colombia en paz que tanto anhelamos: La serenidad, la búsqueda de consensos y la incorruptibilidad deben marcar esta dura fase de nuevos diálogos que ahora inicia.”

Como dijimos, en varios de los Acuerdos atrás mencionados hay consenso, pues no fueron objeto de críticas en la campaña al Plebiscito <sup>21</sup>, y no es el momento de manejar agendas ocultas, en caso de que existan, por lo cual las diferentes comisiones que se han creado deberían concentrarse únicamente en los aspectos cuyo ajuste o aclaración se propone, y, de determinarlo así las partes del Acuerdo, podría procederse a su implementación por el Congreso de la República mediante los procedimientos ordinarios consagrados en la Carta Política, ya que el Acto Legislativo expedido para facilitar y asegurar la implementación regiría, según su artículo 5º, a partir de la refrendación popular del Acuerdo Final, y ésta no se dio en el Plebiscito del 2 de octubre, por lo cual no está vigente.

Lo mismo podría decirse en relación con el cese al fuego bilateral y definitivo, la dejación de armas por parte de las FARC, los acuerdos sobre reparación de víctimas, la entrega de menores de 18 años que formaban parte de sus filas, el desminado, la búsqueda de personas desaparecidas y todo aquello que tiene respaldo en el Derecho internacional humanitario, acuerdos que no pueden ser objeto de revisión alguna, por estar protegidos por los Convenios de Ginebra. En palabras de Francisco De Roux: “Es el momento de colocar en el centro a las víctimas.

<sup>21</sup>Ya sabemos, porque lo oímos en las declaraciones del jefe de campaña del Centro Democrático y en las cuñas radiales, así como en panfletos de las campañas por el NO, que la publicidad iba dirigida a que la gente votara con indignación, con base en premisas falsas de lo que sucedería si ganaba el Sí: que entraríamos en la era del castro-chavismo, que pronto estaríamos en la ruina económica como en Venezuela, que “Timochenko” sería Presidente en el 2018, que a los campesinos les iban a quitar la tierra para dársela a los guerrilleros, que a los pensionados les iban a rebajar las pensiones con el mismo fin y que los guerrilleros iban a recibir sumas exorbitantes, que se pondría en peligro la familia cristiana.



Es el dolor de ellos y de ellas, la memoria de todos los que se llevó la guerra, la decisión de los sobrevivientes de seguir y perdonar, su pasión por la paz, lo que nos da LA NOBLEZA de nuestro pueblo, que no se deja doblegar”.

El Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las FARC se inspiró en la Constitución de 1991 y buscó desarrollar muchas de sus normas y principios, y además contiene los instrumentos para dar viabilidad a la implementación de los mismos, y para lograr la convivencia. De tal manera que el gran desafío del País en el posconflicto es hacer realidad el Estado Social de Derecho y la apropiación de los principios y valores constitucionales.

La República – res publica – en un Estado Social de Derecho, se da cuando ciudadanos y servidores públicos coinciden en principios y valores constitucionales que fundamentan la convivencia: paz, dignidad humana, inclusión, democracia, solidaridad, prevalencia del interés general, solución pacífica de conflictos. La negociación de paz nos deja la gran lección de que es posible concertar y acordar soluciones, aun entre enemigos de vieja data, cuando se parte de un marco filosófico común, como es la Carta Política. Ahora, es necesario superar los desacuerdos manifestados por quienes votaron por el NO, en buena parte por insuficiente o deficiente información, encontrar la manera de darle viabilidad a lo acordado, con los ajustes que se pacten, y entrar a la etapa de ejecución y cumplimiento, en la cual la ciudadanía debe estar no sólo vigilante, sino participar de manera efectiva, como los mismos Acuerdos lo proponen.

La paz no es solo el silencio de las armas, sino lograr una convivencia de respeto de los unos por los otros, no importan la raza, las creencias, el sexo, la condición, ideales constitucionales que los Acuerdos de Paz recogen y desarrollan. Que no haya regiones ni poblaciones excluidas no se logra sino con un cambio radical en la cultura del todo vale y en los valores éticos ciudadanos, y eso nos lo proponen los Acuerdos.

No es posible desoir ahora el clamor de las marchas cívicas de jóvenes y ciudadanos en general, que demuestran la voluntad generalizada de que la implementación de los Acuerdos se realice cuanto antes, “ACUERDO YA”, de hacer realidad el compromiso de construir la convivencia, de rodear a las víctimas, de formar todos un solo equipo, que es COLOMBIA, a pesar de nuestras diferencias.

---

# *ELN Y GOBIERNO NACIONAL EN EL CAMINO DE LA NEGOCIACIÓN POLÍTICA*

JAIME ZULUAGA NIETO

PROFESOR EMÉRITO

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

DIRECTOR DE LA REVISTA FORO

---

**E**l 30 de marzo de 2016, desde Caracas, Venezuela, las delegaciones del gobierno y el ELN anunciaron al país la decisión de instalar una “mesa pública de conversaciones para abordar los puntos que se establecen en la agenda, con el fin de suscribir un Acuerdo Final para terminar el conflicto armado y acordar transformaciones en búsqueda de una Colombia en paz y equidad”<sup>1</sup>. Es esta la primera vez que el ELN se compromete formalmente en una negociación política orientada de manera expresa a ponerle fin a la confrontación armada, por supuesto, sobre la base de una agenda que gira sobre transformaciones democratizadoras de la sociedad.

Sin embargo, el paso anunciado no se concretó de inmediato como se esperaba. El presidente Santos condicionó el inicio de las negociaciones en su fase pública a la liberación de todos los secuestrados en poder del grupo insurgente. A su vez éste reaccionó rechazando la que, a su juicio, era una condición unilateral, que desconocía los acuerdos alcanzados, la agenda convenida y la lógica de la negociación. Esta primera crisis de las negociaciones se extendió por siete meses. Las presiones positivas de diversos sectores sociales y políticos, las propuestas para que las partes en forma discreta buscaran superar las diferencias con acciones humanitarias recíprocas y, en particular, las gestiones facilitadoras adelantadas por la iglesia católica hicieron posible estos acercamientos que llevaron a que el ELN dejara en libertad –entre septiembre y octubre- a tres de las personas secuestradas y las partes convinieran anunciar la decisión de “instalar el día 27 de octubre en Quito, Ecuador, la mesa pública de conversaciones”<sup>2</sup>. Tal como lo acordaron en el punto 3 de este “anuncio” el ELN se comprometió a “iniciar el proceso de liberación de los secuestrados/retenidos con 2 casos antes del 27 de octubre. Además, cada una de las partes hará, a partir de la fecha, otras acciones y dinámicas humanitarias para crear un ambiente favorable a la paz”<sup>3</sup>.

## **Acuerdo de Diálogos para la Paz**

El “Acuerdo de Diálogos para la Paz entre el Gobierno Nacional y el Ejército de Liberación Nacional” marca un punto de inflexión en la historia de las tentativas negociadoras que el ELN ha desarrollado desde hace un cuarto de siglo, como quiera que la Agenda convenida compromete a las partes en la convocatoria a la participación de la sociedad para que sea ésta la que defina los contenidos reformistas que serán objeto de negociación. Como lo dijera su Comandante, Nicolás Rodríguez Bautista (Gabino), en abril de 2015, “el ELN inició el proceso de diálogos en el mandato del presidente Gaviria Trujillo hace más de 23 años porque desde entonces está convencido que debe ser el diálogo y no la confrontación, el futuro de Colombia. Ese propósito que es consenso en el ELN nadie puede

<sup>1</sup> “Acuerdo de Diálogos para la Paz de Colombia entre el Gobierno Nacional y el Ejército de Liberación Nacional”, disponible en <http://www.eln-voces.com/index.php/dialogos-de-paz/agenda-de-paz/607-acuerdo-de-dialogos-para-la-paz-de-colombia-entre-el-gobierno-nacional-y-el-ejercito-de-liberacion-nacional>.

<sup>2</sup> Ver “Anuncio de la instalación de la fase pública de negociaciones entre el gobierno colombiano y el Ejército de Liberación Nacional”, Caracas, Venezuela, 10 de octubre de 2016.

<sup>3</sup> Ibid



impedirlo ni modificarlo y una parte muy importante de nuestros esfuerzos están y estarán encaminados a hacerlo realidad”<sup>4</sup>. Se refería a las conversaciones de paz adelantadas con lo que quedaba de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB) en Caracas y Tlaxcala entre 1991 y 1992, en las que el ELN participó como integrante de la misma<sup>5</sup>. Desde entonces ha estado dispuesto a la negociación política y la buscó con todos los gobiernos sin lograr ir más allá de conversaciones exploratorias. A pesar de los esfuerzos fallidos, en estas experiencias construyó los elementos que hoy se retoman en la el Acuerdo de Diálogos para la Paz.

En las fallidas negociaciones de Caracas y Tlaxcala se planteó, tal como lo recoge la Declaración conjunta de la primera ronda de conversaciones el 6 de junio de 1991, “que los objetivos del proceso de paz han de referirse tanto a la solución definitiva del conflicto político armado *como a la concreción de políticas que apunten a erradicar definitivamente las causas que lo han originado* (el resaltado es mío)”<sup>6</sup>. Se plantearon una ambiciosa agenda reformista que contenía los siguientes puntos: 1. Posibilidad del cese del fuego y las hostilidades; 2. Relaciones con la Asamblea Nacional Constituyente, corporaciones públicas, movimientos políticos y organizaciones sociales; 3. Acciones contra los grupos paramilitares, medidas contra la impunidad y discusión de las concepciones de la Doctrina de Seguridad Nacional; 4. Derechos humanos y derechos de las minorías étnicas; 5. Estado, democracia y favorabilidad política; 6. Soberanía nacional –manejo de recursos naturales- y política exterior; 7. Democratización política, económica y social; 8. Medidas orientadas a poner fin al conflicto armado y garantizar el ejercicio de la política sin armas; 9. Veeduría del proceso y 10. Reglamentación de los acuerdos<sup>7</sup>. Hay que aclarar que en la Declaración se advierte que no todos los puntos implican compromisos bilaterales. Es importante destacar que estas conversaciones han sido las únicas en las que se ensayó negociar con el conjunto de la insurgencia y se fracasó. Las negociaciones posteriores se harán de manera parcelada, con cada una de las organizaciones insurgentes, tal como se habían dado en el pasado desde 1984 hasta 1991.

<sup>4</sup> Mensaje de Nicolás Rodríguez Bautista al Encuentro por la Paz, abril 8 de 2015, disponible en <http://www.eln-voces.com/index.php/dialogos-de-paz/voz-del-eln/215-saludo-al-evento-por-la-paz-del-9-de-abril-en-bogota>

<sup>5</sup> La CGSB inicialmente agrupó a las FARC-EP, ELN, EPL, M19, MAQL y PRT. Pero el M19 negoció la salida de la guerra en 1989-1990. Un poco más tarde, en 1991, cuando se adelantaba el proceso constituyente, entraron en negociaciones de paz el EPL, el MAQL y el PRT y obtuvieron participación en la Asamblea Nacional Constituyente. La CGSB quedó reducida a las FARC, el ELN –entonces UCELN- y la disidencia del EPL que se negó a negociar. Con ellos se adelantaron las conversaciones en Caracas y Tlaxcala entre el 3 de junio de 1991 y el 30 de septiembre de 1992.

<sup>6</sup> Declaración del Gobierno y la CGSB, primera ronda de conversaciones, Caracas, junio 6 de 1991. En Villaarraga, 2009, p. 255.

<sup>7</sup> Ibid.



El fracaso de las negociaciones con la CGSB dio origen a la declaratoria de Guerra Integral por parte del gobierno de César Gaviria que equivocadamente interpretó que la adopción de la nueva Constitución Política dejaba sin fundamento la lucha insurgente.

El gobierno del presidente Samper (1994-1998) puso fin a la Guerra Integral y planteó como alternativa el Diálogo Útil, que no logró concretarse por la profundidad de la crisis política que atravesó su mandato como consecuencia del llamado “Proceso 8000” <sup>8</sup>. En uno de los momentos más álgidos de la crisis el ELN tomó la iniciativa de plantearle al país, el 2 de febrero de 1996, lo que llamó “Una Propuesta urgente para Colombia” consistente en la convocatoria de una Convención Nacional, en la que con participación de “todos los sectores de la opinión nacional, las organizaciones sociales, las organizaciones políticas, los gremios, la iglesia, los intelectuales, la izquierda, los demócratas y los patriotas” se busque la salida a la crisis política y al gobierno existente <sup>9</sup>. Propuesta coherente con la concepción planteada en su Segundo Congreso Nacional “Poder Popular y Nuevo Gobierno”, celebrado a fines de 1990: el ELN “busca, apoya y respeta el protagonismo de las masas. Promueve su autonomía y contribuye a su educación para que ellas ganen la capacidad de decidir por sí mismas, en su favor, los problemas que les conciernen” (Unión Camilista Ejército de Liberación nacional, UCELN 1990, p. 80). La Convención Nacional es concebida como un espacio de ejercicio de la autonomía de la sociedad para que defina su rumbo futuro.

Papel protagónico de la sociedad y trabajo sobre los factores generadores del conflicto orientados a su erradicación son dos de los pilares que sustentan la arquitectura de las negociaciones de paz en las que el ELN estará dispuesto a comprometerse. La Convención Nacional es concebida como el instrumento que viabiliza la participación de la sociedad con un criterio pluralista e incluyente. Durante una década, entre 1998 y 2007, el ELN trabajará con esa “caja de herramientas” en los esfuerzos que desplegó para concretar negociaciones de paz.

La concepción de construcción de poder popular se tradujo en el fortalecimiento de redes sociales tanto en el sector rural como urbano y en una dinámica de crecimiento que enfatiza más en el fortalecimiento político que en el militar. Dinámica de crecimiento que puede estar en la base de la lectura equivocada de los gobiernos que valoran la fortaleza del movimiento insurgente en función de la magnitud de sus operaciones militares sin atender suficientemente su arraigo en sectores sociales, razón por la cual hemos asistido a una subestimación sistemática de la presencia del ELN. La que pudiéramos considerar su mayor fortaleza, el arraigo social y político, se ha

<sup>8</sup> El “Proceso 8000” es el nombre con el que se identifica la crisis política provocada por la filtración de dineros del narcotráfico en el financiamiento de la campaña electoral que llevó a la presidencia, en 1994, a Ernesto Samper, candidato del partido Liberal.

<sup>9</sup> Dirección Nacional UCELN, Montañas de Colombia, febrero 2 de 1996.

---

manifestado en la respuesta relativamente amplia por parte de muy variados sectores de la sociedad cada vez que se han abierto espacios de conversación con ellos.

Hay dos elementos adicionales para tener en cuenta en la interpretación de la arquitectura de las negociaciones de paz con el ELN: los acuerdos humanitarios y la participación de la comunidad internacional. Desde la década del ochenta han insistido en la urgencia de la humanización de la guerra para aliviar la situación de la población civil. Y además, han buscado el apoyo en sectores de la comunidad internacional, desde comunidades eclesiásticas hasta gobiernos pasando por organizaciones de la sociedad civil internacional. El Preacuerdo de Viana de febrero de 1998 es un buen ejemplo de lo que acabo de señalar. Ante el vacío en que cayó su Propuesta Urgente para Colombia en 1996, comprometieron el auspicio del gobierno español y el acompañamiento de la recién creada Comisión de Conciliación Nacional para adelantar un encuentro discreto en España con el gobierno del presidente Samper, ya al final de su mandato. El resultado del encuentro fue el compromiso bilateral para convocar la Convención Nacional una vez se definiera la campaña electoral presidencial en curso. Sin embargo, el Preacuerdo fue filtrado a los medios y ello llevó al ELN a desecharlo para evitar ser utilizado con propósitos electorales.

No obstante, quedó para la historia de las tentativas fallidas el texto que es uno de los documentos que mejor expresa la concepción del ELN sobre las posibles negociaciones, la viabilidad de incorporar a la sociedad a éstas, la urgencia de los acuerdos humanitarios y la necesidad del acompañamiento internacional. Allí se planteó:

“Conscientes de que la solución del conflicto político-social armado de Colombia requiere de un proceso amplio de diálogo y concertación que involucre a todos los sectores de la sociedad colombiana para fundamentar las transformaciones del país y de sus instituciones encaminadas a alcanzar la paz con democracia y justicia social, el Gobierno Colombiano y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) con participación de la Comisión de Conciliación Nacional (CCN) y gracias a los buenos oficios prestados por el gobierno de España, acuerdan:

1. La convocatoria a una Convención Nacional para la Paz, la Democracia y la Justicia Social que tendrá como finalidad estructurar un acuerdo cuyo desarrollo se dé en todas las instancias legislativas y espacios posibles que sean indispensables inclusive por medio de la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente [...]
3. De manera simultánea a la búsqueda de soluciones al conflicto político y social [y] mientras esta persista las partes acordarán un convenio por la vida y la humanización de la guerra en el contexto del Derecho Internacional Humanitario que además preserve a la población civil.
4. El proceso de diálogo para la búsqueda de la solución política que se inicia con la suscripción de este preacuerdo [...] contará con el acompañamiento de la comunidad internacional, en principio a partir de España, México, Costa Rica y Venezuela”<sup>10</sup>.

Estos elementos van a sostenerse con algunas variaciones en el trabajo que realiza el ELN para comprometer a sectores de la sociedad en la convocatoria de la Convención Nacional, dejando de lado al gobierno nacional luego de la frustración del Preacuerdo de Viana. Apoyado en el recién creado Consejo Nacional de Paz (CNP)<sup>11</sup>, promovió un encuentro sociedad – insurgencia en la ciudad de Mainz, Alemania, con el auspicio de la Conferencia Episcopal alemana, en julio de 1998, del cual resultó el Acuerdo de Puerta del Cielo en virtud del cual los participantes en el encuentro (“la sociedad civil aquí representada”) y el ELN declararon iniciado el proceso de paz y convocaron a la realización de la Convención Nacional. En ese Acuerdo el ELN acoge de manera unilateral a las recomendaciones que formularía Amnistía Internacional al movimiento insurgente en 1994 sobre la aplicación del DIH y otros compromisos humanitarios. Ya en octubre de 1997 había declarado, a través del COCE, que se acogía al Mandato por la Paz, la Vida y la Libertad que, con el voto de cerca de diez millones de colombiana(o)s exigía a las partes involucradas buscar salidas pacíficas a la guerra y el respeto del DIH, entre otros elementos.

---

<sup>10</sup> Preacuerdo, Palacio de Viana, Madrid, febrero 9 de 1998, archivo personal.

<sup>11</sup> El CNP fue creado por la Ley 434 de febrero 3 de 1998, como instancia asesora de los gobiernos en política de paz con el propósito de hacer de la paz una política de Estado. Está conformado con representantes de diversos sectores sociales y funcionarios estatales. Se reúne por convocatoria del gobierno. Hasta ahora no ha logrado cumplir adecuadamente su función, dada la renuencia a convocarlo o la decisión de hacerlo en función de necesidades específicas por parte de los gobiernos.

---

Los años posteriores (1991-2007) fueron el escenario de diversos diálogos de paz entre el ELN, los gobiernos y sectores de la sociedad. Aunque el gobierno de Andrés Pastrana se comprometió a darle continuidad a la convocatoria de la Convención Nacional, privilegió la negociación con las FARC-EP, desestimó en la práctica los avances que se habían dado con el ELN y fue incapaz de contener la ofensiva paramilitar que se opuso al establecimiento de una Zona de Encuentro en el Magdalena Medio para el desarrollo de la Convención Nacional. A su vez el ELN, equivocadamente, recurrió a las peores demostraciones de fuerza para hacerse escuchar: los secuestros masivos a mediados de 1999 en la Iglesia La María en Cali, del Fokker de Avianca en el Magdalena Medio, en el kilómetro 18 de la vía a Buenaventura en el Valle, y la Laguna del Torno en Barranquilla. Acciones en dirección opuesta a sus compromisos humanitarios unilaterales para la humanización de la guerra. Iniciativas de la sociedad, como la creación de la Comisión Facilitadora Civil para los Diálogos con el ELN buscaron y lograron acercamientos que viabilizaron los diálogos de paz con el gobierno, tanto en Venezuela como en Cuba; se creó además el Grupo de Países Amigos con la participación de los embajadores de cinco países que jugaron un papel fundamental en el acompañamiento de los diálogos. También, en medio de estas vicisitudes tuvieron lugar diversos encuentros con la participación de sectores de la sociedad en Ginebra, Suiza, en Costa Rica y en La Habana entre el 2000 y el 2002.

Durante el gobierno de Alvaro Uribe Vélez se mantuvieron las conversaciones de paz, bajo la modalidad de Diálogos Exploratorios. Sin avances significativos se ensayó la facilitación internacional con el gobierno mexicano que designó un embajador ad hoc; sectores de ciudadanos propusieron la iniciativa Casa de Paz para facilitar el encuentro entre los voceros del ELN y sectores de la sociedad; el CNP, la Iglesia Católica, la CCN y la Comisión Facilitadora Civil contribuyeron al establecimiento y desarrollo de la mesa de Diálogo Formal Exploratorio en La Habana, mediante los cuales se avanzó en ocho rondas de negociaciones entre diciembre de 2005 y diciembre de 2007, hasta la definición del que se llamara Acuerdo Base, estructurado sobre dos ejes: ambiente para la paz y participación de la sociedad. El tránsito del diálogo formal exploratorio a la negociación de paz no se dio. Un factor determinante fue la propuesta gubernamental de la concentración e identificación plena de todos los efectivos del ELN, incluidas sus redes civiles, al inicio del proceso. A fines del 2007 se interrumpieron las conversaciones, las cuales se reanudaron seis años después con el gobierno del presidente Santos en 2014 y condujeron al actual Acuerdo de Diálogos para la Paz entre el de Colombia.

Este apretado recorrido por un cuarto de siglo de experiencias de los diálogos de paz entre el ELN y los diferentes gobiernos aspira a contribuir al entendimiento de la complejidad de la construcción de escenarios para las negociaciones de paz. La importancia de tener en cuenta la heterogeneidad del universo insurgente y las políticas contrainsurgentes y de paz de los gobiernos en contextos variables. El imperativo de leer y descifrar las especificidades de las organizaciones insurgentes, de su historia, sus proyectos, sus relaciones con la población y los territorios, sus concepciones de guerra y de paz. Y, por supuesto, de los gobiernos, de sus políticas en diferentes campos, no solamente en la acción contrainsurgente.

El análisis del Acuerdo de Diálogos para la Paz entre el Gobierno Nacional y el Ejército de Liberación Nacional y de la Agenda convenida, así como la forma como se está superando la primera de las coyunturas críticas en su implementación, ponen de presente que las partes están logrando descifrar la gramática de esta negociación. La agenda convenida retoma las posiciones que el ELN ha sostenido desde el momento en que se abrió a la opción de la negociación política: participación de la sociedad, trabajo sobre los factores generadores del conflicto y acompañamiento de la comunidad internacional. La cuestión humanitaria queda, con el inicio de la negociación, asociada al necesario cese del fuego y de las hostilidades. Ha sido un acierto del equipo negociador por parte del gobierno adoptar una agenda que responde a esas posiciones. Es el reconocimiento de que no es posible tratar de homogeneizar los procesos y que se está negociando con una organización diferente a las FARC-EP y a otras guerrillas que existieron en el pasado, lo que nos plantea el desafío de asumir otro diseño, entender la otra arquitectura de la negociación de paz. En este diseño la presencia de la sociedad en forma activa es de la esencia del proceso, comoquiera que es de la esencia de la concepción del ELN sobre las negociaciones de paz. Este entendimiento es un punto de partida que coadyuva a generar condiciones de favorabilidad para el exitoso desarrollo de las negociaciones.

---

Es un acierto, también, que el ELN haya entendido que es indispensable renunciar al secuestro. Las liberaciones de las últimas dos semanas y las convenidas en el Anuncio de la instalación de la fase pública de negociaciones revelan que el grupo insurgente acogió la exigencia ciudadana de renunciar al secuestro, cualquiera que sea su motivación. Ya en el IV Congreso, y en medio del Diálogo Formal Exploratorio que se adelantaba con el gobierno del presidente Uribe Vélez, se había comprometido a renunciar en forma gradual al secuestro aceptando que éste no tiene fundamento ético-político que lo justifique <sup>12</sup>. Y es un paso hacia la coherencia entre la invocación del protagonismo de la sociedad con criterio pluralista e incluyente para que construya la agenda y el cese de acciones que la castigan e inhiben su expresión. La fuerza de las armas insurgentes o estatales se opone al poder ciudadano que se construye sobre la base de la fortaleza del pacto social.

### **La naturaleza de la Agenda**

La Agenda convenida es de carácter mixto. En primer lugar es una agenda reformista, abierta temáticamente y a la participación de la sociedad, con el propósito de acordar tanto los mecanismos de participación en las negociaciones como los temas sobre los cuales girarán las discusiones a partir de las propuestas e iniciativas que lleguen a la mesa, todo con el objetivo de definir una “visión común de paz que propicie las transformaciones para la nación y para las regiones” <sup>13</sup>. En segundo lugar, hay una dimensión inherente a la resolución negociada de los conflictos armados y son los aspectos relativos a la terminación del conflicto armado, cuestión política con un elevado componente que pudiéramos llamar técnico, así como los asuntos relativos a las dimensiones de la seguridad de los excombatientes. Por último, la agenda se ocupa de las víctimas, dimensión insoslayable en el contexto actual internacional y nacional. Pero lo que caracteriza esta agenda mixta y la diferencia de otras es el aspecto relativo al peso que en ella tiene la participación ciudadana.

Los puntos de la agenda son: 1. Participación de la sociedad en la construcción de Paz; 2. Democracia para la Paz; 3. Transformaciones para la Paz; 4. Víctimas; 5. Fin del conflicto armado y, 6. Implementación. Los tres primeros puntos constituyen una unidad, cuyo elemento articulador es la participación protagónica de la sociedad en la definición de los contenidos democratizadores de la sociedad. Sobre estos volveré más adelante.

La coincidencia con la agenda negociada con las FARC-EP en cuanto al número de puntos y aspectos comunes como los relativos a las víctimas, fin del conflicto e implementación no debe llamar a engaños: son agendas diferentes y el elemento diferenciador es la participación activa de la sociedad en la construcción de los contenidos de las propuestas orientadas a la democratización de la sociedad. Es éste es un elemento de la estructura del proceso, no un simple agregado. Desde luego hay puntos de convergencia, pero lo que hay que descartar son las sincronías que en algún momento se planteó que podrían darse comoquiera que la Agenda Final con las FARC-EP está cerrada, salvo que la nueva situación política generada por el resultado del plebiscito conduce a la renegociación del Acuerdo.

El punto cuarto, Víctimas, se beneficiará sin duda de lo avanzado en el país y lo ya ganado en el Acuerdo Final suscrito entre el gobierno y las FARC-EP. El imperativo ético y político de hacer realidad la verdad, justicia y reparación es ya una conquista de las víctimas que le han hecho sentir al conjunto de la sociedad el peso de la deuda histórica con ellas. Las acciones en esa dirección desbordan los alcances de las agendas de paz y tal vez no resulte exagerado afirmar que hoy son agenda de la sociedad o, al menos, de una gran parte de ésta. Es éste un punto de convergencia entre gobierno, insurgencia y sociedad que al consolidarse aportará elementos de legitimidad a los acuerdos de paz y contribuirá a hacer efectivas las garantías de no repetición. El “basta ya！”, el “nunca más”, fundados en la verdad que devela lo ocurrido, establecen responsabilidades sin sentido de venganza y con ánimo de reconciliación, y la justicia, orientada no solamente a la restauración de derechos vulnerados sino

<sup>12</sup> Cfr. “Informe de la delegación del CNP a la VIII Ronda Mesa Gobierno Nacional – ELN” en Villarraga, 2013, p. 309.

<sup>13</sup> “Acuerdo de Diálogos para la Paz de Colombia entre el Gobierno Nacional y el Ejército de Liberación Nacional”, disponible en <http://www.eln-voces.com/index.php/dialogos-de-paz/agenda-de-paz/607-acuerdo-de-dialogos-para-la-paz-de-colombia-entre-el-gobierno-nacional-y-el-ejercito-de-liberacion-nacional>.

---

a la materialización efectiva de éstos como fundamento de construcción social orientada al buen vivir, son tal vez la mayor fortaleza para hacer de los acuerdos de paz y la ejecución de sus agendas la oportunidad para avanzar en la democratización integral de la sociedad y fortalecer los fundamentos de la paz sostenible y duradera.

En relación con las víctimas hay que tener en cuenta que el ELN, como ya lo he señalado, ha insistido desde décadas atrás en los acuerdos humanitarios, comprometió su apoyo al Mandato por la Paz, la Vida y la Libertad en 1997, declaró que acogía las recomendaciones que Amnistía Internacional hiciera en 1994 a los grupos insurgentes y, en algunos casos, como en la tragedia de Machuca, reconoció su responsabilidad y se comprometió a procesar y sancionar a los responsables. Estos antecedentes seguramente obrarán positivamente en el tratamiento del punto de víctimas pues, como en otras oportunidades he sostenido, se trata de derechos que no están sujetos a negociación sino a la discusión sobre la mejor manera de hacerlos efectivos. Y no hay que olvidar tampoco que se trata de un acuerdo, esto es, compromiso de las partes frente a lo cual el Estado tendrá que asumir las responsabilidades que le competan en esta guerra, en la que todos han violado derechos humanos e infringido el DIH.

El punto quinto, Fin del Conflicto, y el sexto, Implementación, son inherentes a los acuerdos de paz. Sus contenidos específicos remiten sin embargo a la naturaleza y características del conflicto armado cuya superación se busca. Dado el carácter prolongado del conflicto en nuestro país, la degradación que lo ha caracterizado en las últimas décadas, las heridas abiertas y los intereses creados, la mecánica del fin del conflicto resulta particularmente compleja. Una de esas complejidades remite a la situación jurídica de los excombatientes –una vez se haga la transición de grupo armado a movimiento político legal- y a sus derechos políticos, puntos en los que la agenda convenida abunda. Éstos y el derecho al ejercicio de la oposición constituyen un necesario punto de encuentro entre lo que espera alcanzar el ELN y lo ya convenido con las FARC-EP. Es claro que no puede haber tratamientos diferenciales a los excombatientes y dos estatutos del derecho a la oposición, pero lo que si se puede es enriquecer, fortalecer las propuestas antes de que se conviertan en leyes; de lo contrario habría que iniciar el trámite de modificarlas. Así mismo el aparte relativo al esclarecimiento del fenómeno del paramilitarismo y, por supuesto, las políticas orientadas a su desmonte son otro punto de convergencia posible entre las “dos mesas, un solo proceso”.

### **Participación protagónica de la sociedad**

Señalaba que los tres primeros puntos de la Agenda constituyen una unidad política articulada en torno a la concepción según la cual le compete a la sociedad el ejercicio protagónico en la determinación de los contenidos de las propuestas orientadas a la definición de las reformas democratizadoras que se definirán mediante el pacto político resultante de las negociaciones. Cada uno de estos tres puntos se desagrega en diferentes dimensiones. El primero compromete la ejecución de un “ejercicio dinámico y activo, incluyente y pluralista” que conduzca a la determinación de los temas de la agenda, a partir de las propuestas que formulen diversos sectores de la sociedad convocados por este proceso, para construir una “visión común de paz” orientada a propiciar “las transformaciones para la nación y las regiones”. Los temas de la agenda y sus contenidos serán el resultado de esta dinámica participativa pluralista inducida por la Mesa de Conversaciones. Las partes deberán convenir los protocolos para la convocatoria, promoción y puesta en marcha de este espacio de participación de la sociedad en la construcción de paz.

El segundo punto, llamado Democracia para la Paz, implica el debate en torno a la participación de los diversos sectores de la sociedad en relación con los problemas que los afectan y las decisiones que habrá que adoptar para incidir sobre los mismos, como se dice en la Agenda, con “elementos constructivos para la sociedad.” Lo cual se articula con la definición de las garantías y el marco normativo para la manifestación pública y, concomitante con lo anterior, revisar la situación jurídica de las personas sindicadas o condenadas por su participación en la movilización social y definir un tratamiento de conflictos acorde con la construcción de paz. Aspectos en los cuales habrá que trabajar teniendo en cuenta lo avanzado en la Mesa con las FARC-EP, comoquiera que no podría haber dos estatutos diferentes de tratamiento de conflictos. Se trataría, en esta necesaria convergencia, de enriquecer y/o fortalecer lo ya ganado. Por último, la Agenda abre la discusión sobre la participación de la sociedad en la construcción de ciudadanía.



Las Transformaciones para la Paz, tercer punto de la Agenda, resultarán de los dos puntos precedentes. Aquí se concretarán las propuestas formuladas en el ejercicio participativo y se definirán los “programas transformadores para superar la pobreza , la exclusión social, la corrupción y la degradación ambiental” con el objetivo de avanzar en la construcción de una sociedad equitativa y se determinarán, igualmente, “planes alternativos integrales con enfoque territorial” de tal manera que se garanticen “opciones económicas y productivas que beneficien a las comunidades”.

Entre los múltiples desafíos que plantea el desarrollo de la negociación hay que destacar la definición de los mecanismos de participación para que ésta sea efectivamente pluralista e incluyente, no se agote en el centro del país, llegue a los territorios y a sectores de la sociedad que, o bien han sido renuentes a participar o no han sido tenidos en cuenta. Probablemente, la clave se encuentra en una adecuada articulación entre las expresiones nacionales, regionales y sectoriales de las organizaciones y en la presencia territorial, así como en un diseño participativo que tenga como punto de partida los territorios. Una de las claves para lograrlo pueden ser los planes alternativos integrales con enfoque territorial. La naturaleza integral propuesta remite a las expresiones multidimensionales de la sociedad y no se agota en lo que las teorías del desarrollo en boga plantean.

En condiciones adversas hemos vivido una dinámica de construcción de democracia desde abajo, desde los territorios, que ha producido una polifonía que no lograron silenciar ni los estruendos de la guerra, ni las expresiones multiformes de la violencia o las formas autoritarias de ejercicio del poder. Polifonía que no ha sido escuchada o, al menos no suficientemente, por los tomadores de decisiones en los diferentes niveles del poder estatal. Las negociaciones pueden abrir la coyuntura de oportunidad para escucharla. No se trata de darle la voz, como comúnmente se dice, a los de abajo. Ellos la tienen, pero no han sido escuchados. Hay que insistir en que se trata de escucharlos, reconocerlos, institucionalizar la posibilidad de participar en las instancias de toma de decisión, de incidir en la definición de las políticas públicas que tienen que ver sus vidas individual y colectivamente consideradas. No es exagerado afirmar que, como resultado de las luchas sociales de diverso tipo y diferentes sectores, existen centenares de planes, programas, propuestas de reformas, lineamientos de políticas públicas económicas, sociales, ambientales, culturales, de reconocimiento de los derechos de las poblaciones llamadas vulnerables, en fin, que muy seguramente contienen las demandas sustanciales que podrían conducirlas a un buen vivir. La Mesa podría ganar mucho al abrirse como espacio para que la polifonía no escuchada de la Colombia profunda se conozca y reconozca y avancemos en un esfuerzo mancomunado, legítimo, en la definición de los contenidos de los procesos democratizadores.

---

Existen por fortuna en el país experiencias de participación y reflexiones sobre las mismas que permiten entender que el desafío de la participación social constructiva es viable, conveniente y legítimo. Hay además experiencias de participación asociadas a procesos de negociaciones de paz en el pasado sobre las cuales vale la pena volver la mirada para explorar las lecciones que nos legaron.

En 1980, Jaime Bateman Cayón, a nombre del M19, propuso el “diálogo nacional” como espacio de encuentro entre insurgencia, sociedad y Estado para construir consensos sobre la democratización de la sociedad que posibilitaran ponerle fin a la guerra mediante la negociación política. Se ensayaron entonces estas mesas de diálogo en el efímero proceso de paz con la administración Betancur. Un lustro más tarde, en 1990, gobierno y M19 convinieron darle curso a una nueva modalidad del diálogo nacional por medio de las “Mesas de Análisis y Concertación”, que se conformaron a partir de una convocatoria abierta, pluralista, hecha conjuntamente. A las mesas concurrieron algunos gremios, organizaciones sociales de diverso tipo, partidos y movimientos políticos. Sesionaron durante cerca de seis meses y produjeron propuestas, muchas de las cuales fueron incorporados al pacto político que, como todos sabemos, se hundió en el Congreso de la República ante la tercera insistencia de las mayorías parlamentarias de incluir en la reforma constitucional que avalaba el Pacto un artículo que prohibía la extradición de colombianos, punto inaceptable para el gobierno del presidente Barco “en guerra contra el narcotráfico”. Pero el mecanismo de participación probó ser viable y eficaz. Una de sus debilidades reside en no haber tenido presencia territorial, fueron mesas nacionales. Estas y otras experiencias conviene examinarlas. Aunque participación de la sociedad sea algo que pareciera no hay por donde cogerla, hay experiencias que muestran que tanto a nivel a nivel nacional como regional apoyados en las dinámicas desplegadas en los territorios, es posible y relativamente rápido cogerla.

### **Algunas reflexiones sobre la implementación**

La implementación de lo acordado a través del Plan General de Ejecución comprende dimensiones jurídicas, políticas, económicas, sociales y diplomáticas que exigirán la definición de una plataforma legislativa convenida y su trámite ante el Congreso, y la construcción de políticas públicas –nacionales, departamentales, municipales– incorporadas a los respectivos planes de desarrollo. Todo ello exige un trabajo de concertación y su conversión en normas constitucionales, legales y en políticas públicas. Los cambios en el contexto político que derivan del resultado del plebiscito obligan a prever una amplia concertación con movimientos y partidos políticos.

Dada la naturaleza participativa del proceso que se adelantará con el ELN es de suponer que la concertación está implícita en su desarrollo. Habrá que precisar si, además de esa participación, se requiere una concertación *a posteriori*. Y ello remite a la última cuestión de la agenda: la refrendación. De nuevo los resultados del plebiscito obligan a una selección muy cuidadosa del mecanismo de refrendación. Desde que se planteó este tema en la agenda con las FARC-EP se escucharon voces que señalaron la impertinencia del asunto, como quiera que la paz es un derecho fundamental que no tiene por qué ser refrendado: está en la Constitución Política. Si se insiste en ella, hay que sacar lecciones del resultado del plebiscito del 2 de octubre y su efecto sobre la negociación.

### **Palabras Finales**

No puedo terminar estas reflexiones sin volver sobre la invocada especificidad de cada una de las organizaciones insurgentes, en particular la del ELN. Desde los años ochenta, y como resultado de la valoración crítica de la primera parte de su historia, reconocieron la importancia de fortalecer el trabajo en las ciudades, las relaciones con las organizaciones y movimientos sociales y acercarse a las necesidades inmediatas de la población, trátese del mundo rural o urbano. Su consigna “Ni un paso atrás, liberación o muerte” se matizó en la práctica al entender que no podían estar al margen de las necesidades cotidianas y que, si bien el horizonte era la revolución socialista, el camino hacia ella no descartaba reformas inmediatas en beneficio de los sectores populares. Su demanda de soberanía –“Liberación Nacional”– la aterrizaron en la defensa de los recursos naturales asociados a la exploración y explotación de hidrocarburos. Y su consigna de “poder popular” la ligaron al fortalecimiento político local. Entendieron tempranamente la importancia de la reforma que estableció la elección popular de alcaldes.

---

Estos factores contribuyeron a su estrategia de privilegiar el fortalecimiento político sobre el militar, a operar de hecho más como estructura político-militar que hace “propaganda armada” -para tomar una expresión tomada de la guerra popular en Vietnam- que como ejército. Insisto en que ésta es una de las claves para entender su escaso desarrollo militar, que tantos problemas ha ocasionado cuando se trata de valorar lo que representan como fuerza insurgente en armas.

Estas condiciones son las que me permiten plantear que la negociación con el ELN es manifiestamente diferente de la negociación con las FARC-EP pero, además, puede haber una potencialidad política importante para lograr, sobre todo en los territorios y en particular en algunos territorios, una determinante participación de la sociedad. Participación organizada, propositiva y con algún nivel de representatividad. Seguramente, la Mesa va a posibilitar que la fortaleza que pueden representar sus redes sociales y políticas se manifieste y contribuya al desarrollo de un proceso reformista fundado, en parte, en el reconocimiento de lo existente. Y que se materialice “el protagonismo de la sociedad” y no en el vanguardismo del grupo armado.

Si esto es así, las movilizaciones del mes de octubre, como respuesta a la incierta situación en que colocó al país el resultado del plebiscito, probablemente las han leído como un mandato ciudadano que los obliga a estar en la mesa y trabajar por el tránsito de las armas a la política hasta que este objetivo se alcance. Ojalá que también el gobierno tenga esa lectura.

Varios miembros del COCE en los últimos meses han expresado, de diferente manera, su desacuerdo con algunos de los contenidos de lo convenido en La Habana entre el gobierno y las FARC-EP. Al mismo tiempo se han declarado respetuosos de esa negociación y de sus resultados. Es manifiesto que ellos tratarán de ir más allá, entendiendo que se trata de reformas y que por lo tanto éstas se inscriben sobre los fundamentos del orden actual. Visto en esta perspectiva, el resultado final puede ser una nueva plataforma para el desarrollo de las luchas sociales y políticas en sentido amplio, sin el recurso a las armas, en el propósito de construir una Colombia en la que la justicia social sea una realidad alcanzable.

Llegar no será fácil. Entramos en una negociación que encara desafíos grandes y probablemente afrontará momentos críticos fuertes. Tampoco será tan rápida como algunos creen. Y no será, en cuanto a sus resultados, un anexo del Acuerdo Final Gobierno-FARC-EP. Serán acuerdos complementarios, como corresponde a unas negociaciones parceladas pero orientadas por el objetivo de reconocer “dos mesas, un solo proceso.”

## BIBLIOGRAFIA

- Unión Camilista Ejército de Liberación nacional, UCELN (1990). *Poder Popular y Nuevo Gobierno. Conclusiones II Congreso*, Ediciones Colombia Viva, Colombia.
- Villarraga, Alvaro (2009).
- Villarraga, Alvaro (compilador) (2013). Biblioteca de Paz 2002-2010, Diálogos Exploratorios de Paz Gobierno-ELN. Volumen VII. Bogotá. FUCUDE.



“El papel de la teoría y del conocimiento y, obviamente, el papel de la intelectualidad en el proceso de transformación de nuestra sociedad es, a nuestro modo de ver, fundamental. Una teoría expresada en un lenguaje accesible, aunque no por ello populista. Una teoría que plantea interrogantes, que formule hipótesis explicativas, que critique y proponga alternativas. Una teoría que renueve el pensamiento democrático y que lo proyecte socialmente en el seno de las organizaciones populares, académicas, en una palabra, en la sociedad civil para ir construyendo un nuevo consenso social en busca de un orden social enteramente renovado, forjado con el esfuerzo y creatividad de las nuevas mayorías del país. Esta disquisición sobre la teoría y sobre su papel en la lucha por la transformación de nuestra sociedad viene a propósito de la REVISTA FORO, cuyo primer número damos hoy a luz, con no pocos dolores y traumas propios del parto. Es parte del esfuerzo institucional de la Fundación Foro Nacional por Colombia y se ubica claramente en el terreno de la sociedad civil y el campo democrático (...) Nosotros, al contrario de las revistas ‘Muy importantes’ que han muerto, queremos VIVIR” (Editorial de la Revista Foro N° 1, Septiembre de 1986, página 1).

---

# ***LOS PROBLEMAS DEL SÍ EN EL PLEBISCITO***

**CAMILO GONZÁLEZ POSSO**

**INDEPAZ**

---

**L**a mayor parte de las opiniones de columnistas o de comentaristas políticos se han dedicado a señalar las ventajas que logró la oposición promotora del NO con una estrategia de campaña orientada a despertar el miedo y la rabia. Allí caben todas las denuncias sobre tergiversaciones en lo humano y literalmente también en lo divino. Es posible que la pequeña diferencia -y mucho más- se explique por las estrategias de los opositores a los acuerdos, pero la verdad de este resultado también fue construida por las características de la convocatoria y de las campañas que promovimos el apoyo al Acuerdo Final de terminación del conflicto y construcción de una paz estable y duradera.

Hacia el futuro inmediato es necesario examinar las fallas de la campaña por el SI para intentar que la repetición de errores disminuya en la próxima ocasión y en la pedagogía que hay que continuar en estos días. En este ejercicio de evaluación con seguridad hay muchos y encontrados puntos de vista y es saludable que se discutan públicamente. Pronto se deberá pasar del debate a la búsqueda de convergencias que serán más sólidas si antes se han mostrado francamente las divergencias.

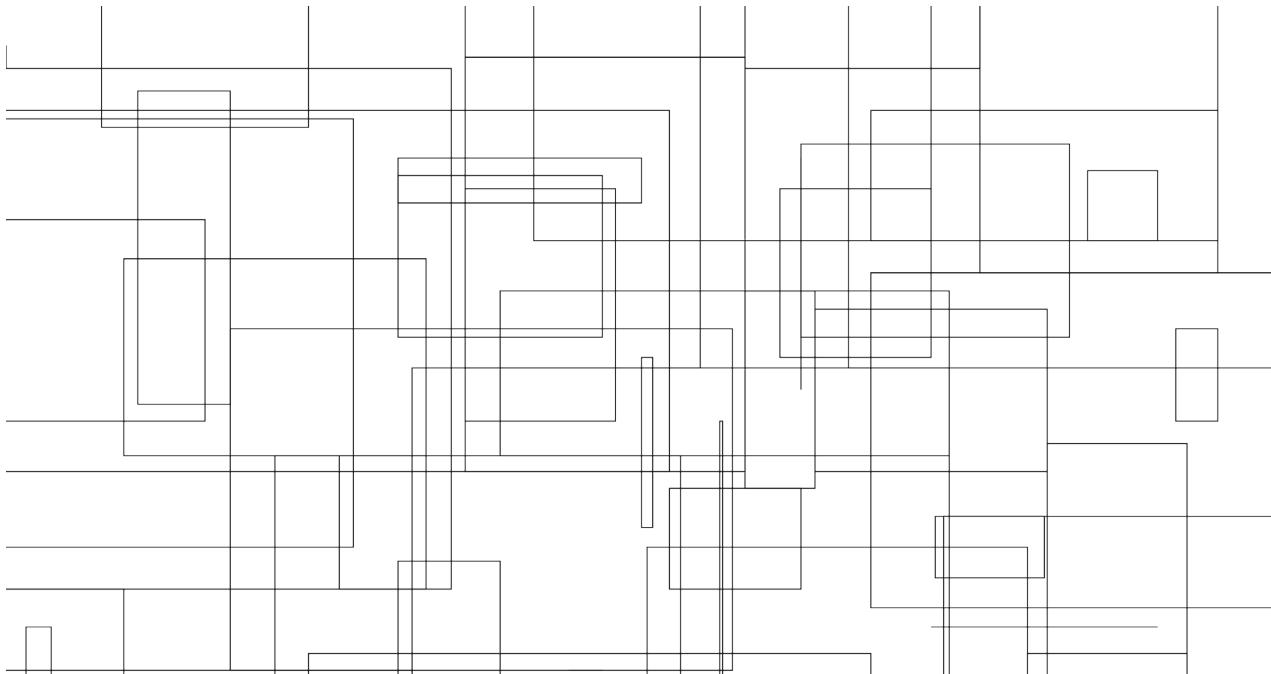
La larga lista de desaciertos en la campaña por la refrendación del Acuerdo Final no puede desconocer que se logró movilizar a favor de ellos el 49,78% de los votantes superando todos los cálculos previos de votación. Más de seis millones de colombianos respondieron al llamado a apoyar el Acuerdo Final como forma de defender la vida, rechazar la guerra y dar una oportunidad de mayor bienestar a la sociedad. Se formó una gran convergencia para respaldar el acuerdo de paz, así como se había logrado en 2014. Y, como hecho especial, importantes sectores de empresarios, medios de comunicación y todo el mando de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas respaldaron el Acuerdo como instrumento para el fin de la guerra. A todo ello se suma el extraordinario apoyo de la comunidad internacional y de los gobiernos de América y Europa. Todos estos factores siguen contando para salvar el proceso y la solución negociada en estos meses cruciales. La clave hacia el futuro cuenta con ellos como el principal activo y como la base para hacer las rectificaciones necesarias.

Para no echarle toda la culpa al huracán y a la lluvia en municipios de la Costa o a la pobre iniciativa de los políticos gobiernistas en Norte de Santander, Atlántico o el Valle del Cauca, aceptemos por sanidad mental y política que fueron muchos los problemas de las campañas por el SÍ y comencemos por los más evidentes identificados sobre todo a posteriori.

Dejamos para el final algunos problemas de fondo que llaman a hacer otra lectura de la abstención, a reconocer el desconocimiento de la existencia de fuerzas muy poderosas agrupadas en iglesias o asociaciones cristianas, el fracaso en la relación con la jerarquía católica y la ausencia de una estrategia de campaña incluyente de las mayorías urbanas y de la juventud.

Comenzamos por lo más comentado:

1. No se ha explicado con claridad que el Acuerdo Final y Definitivo es una cuota inicial para la paz, pero la paz completa para todos los colombianos es mucho más que el fin del conflicto armado entre el régimen en el poder y las guerrillas de las FARC y el ELN.



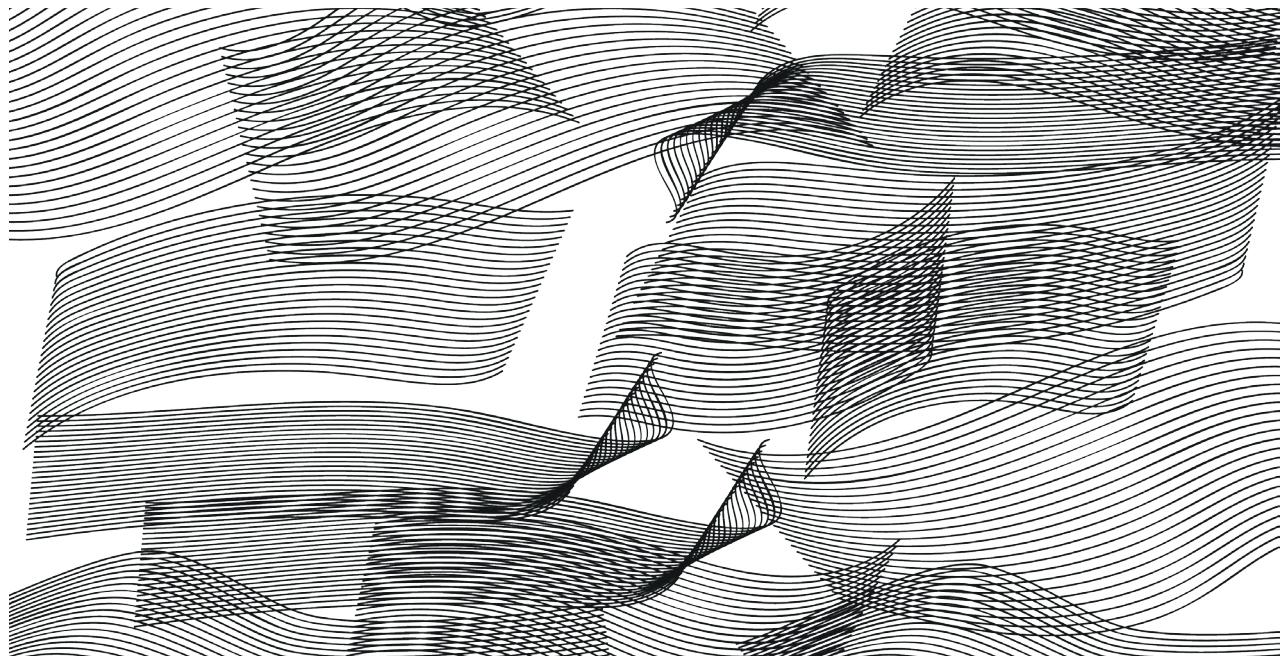
No se ha aclarado suficientemente que la paz completa es un camino que se abre con el fin de toda guerra y del repudio al uso de las armas en política y en negocios, pero que tenemos que construirla con auténticos cambios económicos y políticos en el post-acuerdo. Por el contrario, en muchos discursos se presentó el Acuerdo Final como el logro definitivo de la paz, silenciando no sólo el proceso en curso con el ELN sino la perspectiva de construcción de paz en la próxima década.

2. Desde voceros del gobierno se orientó la campaña por el SI de manera negativa diciendo que el objetivo del Acuerdo es el fin o desarme de las FARC. Algunos seguidores de este enfoque repitieron su lema “Adiós a las FARC” como sinónimo de paz y otros quisieron recurrir a la estrategia del miedo para “motivar” a la población urbana; en este punto no escapó el Presidente el día que llamó a votar alegando que con un triunfo del NO las FARC atacarían con terrorismo urbano.
3. Ese enfoque que igualó el acuerdo y la paz al mero desarme de las FARC colocó la visión del conflicto armado como exclusiva responsabilidad de la guerrilla y ocultó la responsabilidad de muchos sectores sociales, agentes estatales y negociantes legales e ilegales. Una cosa es llamar a apoyar el fin del conflicto armado que ha sido animado por políticos, empresarios guerreros y negociantes con diversos intereses, y otra limitarse a pedir apoyo para desmovilizar unos millares de subversivos.
4. Han faltado voces que muestren cómo todos los colombianos hemos sido azotados por la guerra, los conflictos armados y la violencia armada política y socioeconómica. Esa verdad se sigue escondiendo como también que la violencia armada ha sido promovida por las guerrillas, pero más por grupos de poder para enriquecerse, apropiarse de tierras y recursos y también de grandes contratos corruptos. A muchos en las altas esferas de la política les cuesta aceptar públicamente que la alianza de parapolíticos, narcotraficantes, negociantes sin escrúpulos y agentes del Estado ha sido parte de esta historia que se busca superar.
5. Desde los voceros oficiales de la campaña del SÍ se presentó el Acuerdo Final en sus contenidos de desarrollo rural o de justicia como un mal menor, un costo a pagar para desarmar un grupo armado con capacidad de matar y hacer daño. De esta manera se degradaron los contenidos sociales y democráticos que tiene el acuerdo para beneficio de los colombianos. La apertura democrática real como necesidad para una sociedad pacífica no figuró en los discursos.

- 
6. En muchos mensajes se enfocó la campaña por el SÍ como una solidaridad con los campesinos de las zonas de confrontación armada y no como un camino hacia el bienestar de todos. Esta idea se funda en una lectura equivocada de la violencia política y económica en Colombia como un problema rural o sólo de insurgencia y no como parte de un modelo de poder y de acumulación que ordena buena parte de las relaciones en toda la sociedad. En suma, se hizo una campaña mostrando los beneficios del Acuerdo sobre todo para las poblaciones rurales o los 300 municipios pequeños más golpeados por la guerra.
  7. Se ha hecho la lectura de la paz como solidaridad con víctimas individuales y se las ha simbolizado en víctimas de uno u otro bando. Con ello se ha ocultado la realidad de los colectivos, comunidades y territorios rurales y urbanos. Se silencia que la violencia armada ejercida durante más de siete décadas en Colombia ha llevado a que toda la sociedad colombiana sea víctima, toda la población rural de manera directa y buena parte de la urbana también.
  8. La Mesa dio un tratamiento discriminatorio a la interlocución directa con los indígenas y afrodescendientes, y sólo al momento final decidieron incluir el capítulo étnico. Las resistencias del gobierno y las FARC a dar mayor protagonismo a las organizaciones basadas en los cabildos o en los Consejos Comunitarios reflejan problemas políticos no resueltos y posiciones en contra de la autonomía territorial y de la jurisdicción indígena. Por otro lado, cuentan también las reservas desde sectores de poder a la vigencia del derecho a la consulta y consentimiento previo, libre e informado y el temor a los reclamos de derecho a la consulta y a figuras de autonomía territorial desde sectores campesinos.
  9. Los mega-relatos que sirven de apoyo a la campaña oficial ocultan que la guerra ha reclamado centenares de millones de dólares para el gasto militar y de seguridad pública y privada, y ha significado la destrucción de vidas y de millones de días de vida perdidos por el daño; esas visiones minimizan la destrucción de comunidades, organizaciones y de posibilidades de vida democrática. Se oculta, o al menos se subvalora, que la violencia urbana de la gran criminalidad organizada ha sido la otra cara perversa del conflicto y de la violencia armada por poder y riqueza; o que la violencia del narcotráfico y de la corrupción mafiosa de los negocios ha impregnado a toda la sociedad. Los corruptos de la mega-contratación y los lavadores de activos de origen ilícito han ganado con esa visión que sólo ve narcotráfico en lo rural y en las finanzas de grupos armados ilegales.
  10. Se metió al país en el enredo del Plebiscito para apoyar un libro que tiene centenares de acuerdos puntuales. Desde muchos centros de pensamiento se advirtió que ese mecanismo participativo no era ni constitucional ni adecuado para refrendar el texto del Acuerdo Final. Se llamó plebiscito a un Referendo imposible, se hizo depender de un arbitrario umbral la suerte de la implementación inmediata y se amarró al plebiscito el blindaje jurídico del Acuerdo.
  11. La pregunta del Plebiscito trató de ajustarse a las indicaciones de la Corte Constitucional pretendiendo demandar el apoyo a la decisión del Presidente de promover y firmar el Acuerdo Final, pero al mismo tiempo llamó a refrendar el texto en sus detalles. La llamada decisión política que debía ser mandato sólo para el Presidente era al mismo tiempo la llave para elevar todo el contenido del Acuerdo Final en parte del bloque de constitucionalidad. Pero toda esa vuelta construida con la ayuda del Congreso de la República y su acto legislativo era comprensible solo en la sabiduría de los especialistas. Para el pueblo el pedido de refrendación en el plebiscito se volvió un acto de fe. Y una tarea obligada para quienes apoyamos el proceso de paz y su cuota inicial acordada con las FARC.
  12. Aunque mucho se intentó, el plebiscito no superó la polarización Santos–Uribe. El Presidente apareció en realidad como jefe de campaña en la inevitable tarea de defender su actuación sometida al voto popular. Su equipo de campaña fue la coalición de gobierno y los partidos y personajes que la conforman. La campaña estuvo encabezada por los mismos políticos de la campaña por la presidencia en 2014 y no logró tomar distancia ni del desgaste de acciones de gobierno ni de pugnas inter partidarias hacia las elecciones de 2018.

- 
13. Atrapada en esa polarización, la campaña del SÍ fue en buena parte defensiva frente a las acusaciones de los opositores, del uribismo y demás aliados. La denuncia sobre el desconocimiento del contenido del Acuerdo llevó a dedicar grandes energías en pedagogía que por su esfuerzo de simplificación no escapaba a la verdadera dificultad de leer y evaluar el libro del Acuerdo Final con sus 297 páginas. Y entre más pedagogía más necesidad de explicaciones a asuntos complejos. Se llegó al absurdo de más pedagogía igual a menos campaña efectiva sobre todo en las grandes poblaciones urbanas y rurales tradicionalmente abstencionistas.
  14. La falsificación y la campaña del miedo desde la oposición llevó a una guerra contra mitos difíciles de desmontar sobre beneficios para las FARC supuestamente a costa de sectores pobres y otros sensibles a impuestos en pensiones o negocios. No se logró neutralizar las falacias sobre la entrega del país a las FARC y al castro-chavismo, o la imposición de una dictadura presidencial para la impunidad de los jefes guerrilleros o las ventajas supuestamente exorbitantes para su nuevo partido.
  15. El respaldo a los acuerdos llamando a votar SÍ en el plebiscito fue a medias y contradictorio desde sectores de izquierda que mantienen con razones la oposición a las políticas del gobierno Santos en temas distintos al proceso de diálogos para la paz. Algunos desde sectores del Polo Democrático, sindicatos, ONG o desde organizaciones sociales afines al camilismo en Arauca, estuvieron en un SI pero con una lista interminable de NO a las políticas antipopulares. Muchos de estos sectores no lograron resolver su decisión de apoyar con reservas las negociaciones de paz y el acuerdo con las FARC y su estrategia de oposición al gobierno y esta postura se reflejó en baja iniciativa de campaña y en dobles mensajes.
  16. Las FARC intervinieron en la campaña con bajo perfil y sobre todo con mensajes de reconciliación como los adoptados en la X Conferencia que ratificó la firma del Acuerdo Final. Subvaloraron el descrédito que se han ganado o les han construido durante décadas y su aislamiento político en las ciudades. Así apareció en el manejo que hicieron del tema del Perdón. Las palabras de Timochenko en Cartagena resumen el avance de las FARC en esa dirección y también sus vacilaciones; fue un perdón pedido con condiciones reflejadas en la expresión utilizada cuando dijo que "En nombre de las FARC-EP ofrezco sinceramente perdón a todas las víctimas del conflicto por todo el dolor que hayamos podido causar en esta guerra". Es un pedido de perdón a medias pues todo queda sujeto a la prueba posterior sobre las responsabilidades y circunstancias de los abusos en derechos humanos o infracciones a las normas del DIH. Los pasos avanzados en la dirección esperada en el país se vieron en los commovedores encuentros con las víctimas de Bojayá, familiares de los diputados del Valle asesinados y de las víctimas de la Chinita en Urabá. Las carencias se notaron en el mencionado discurso y en declaraciones de algunos mandos medios que dieron más fuerza a sus reclamos como víctimas por el asesinato de familiares. El desafortunado "quizá, quizá" siguió en el aire.
  17. Fue importante el impacto de la decisión de las FARC de colocar a disposición de la reparación integral a las víctimas todos sus bienes y recursos obtenidos como parte de la "economía de guerra". Pero también es cierto que la noticia llegó cuando faltaban horas para el Plebiscito y no logró neutralizar la campaña que sobre este tema hicieron los opositores al Acuerdo Final.
  18. La convergencia que apoyó el SÍ al Acuerdo Final estuvo alineada en la pedagogía del contenido de los acuerdos, pero, exceptuando a los voceros de la coalición de gobierno y a sectores de los Verdes y algunos congresistas del Polo, nos limitamos a acciones dispersas en las redes y a débiles iniciativas mediáticas o de reuniones de líderes. En las ciudades no se vio una fuerte campaña entre los sectores populares ni entre la juventud, ni existió una estrategia coordinada entre los comités del SÍ o las principales fuerzas.

El llamado director nacional de campaña, designado por el gobierno, se dedicó al debate personalizado con el ex presidente Uribe y ni intentó coordinarse con partidos, organizaciones sociales o comités. La subdirectora



destacada a última hora por el Presidente pasó de un ministerio a la clandestinidad y el jefe de campaña entre los empresarios, salió de Avianca a ninguna parte y no fue visible en estos días. Y si eso ocurrió a nivel nacional fue mayor la descoordinación en lo local, municipal o departamental. La iniciativa desde los gobiernos en muchos territorios llenó el vacío de la iniciativa partidista o de organizaciones sociales.

El triunfalismo fue la nota dominante entre los promotores del SÍ. Las encuestas ayudaron mostrando un margen favorable mínimo de 20% en la intención de voto por la refrendación. Eso y mucho más ayudó a bajar la guardia el 2 de octubre.

En mi fácil tarea de memoria incompleta puedo agregar después otros puntos a esta lista, pero para terminar retomo los temas clave mencionados en la introducción: abstención, fuerza cristiana y estrategias de negociación.

19. No hubo estrategia frente a los abstencionistas. Esta es una verdad de Perogrullo de difícil interpretación. En el deber ser se contrasta la importancia histórica de los asuntos en juego con el Plebiscito y una abstención que llega al 63%, muy superior a la que se presentó en las elecciones presidenciales con 56%, o al promedio de las últimas décadas que ha sido del mismo orden. En las elecciones para el Congreso de la República la abstención ha tenido un promedio de 57% en este siglo XXI.

Si se tiene en cuenta la realidad de la democracia electoral y de la racionalidad del voto, lo que se analiza es por qué no se dio la participación de un 5% adicional o en el mejor caso de un millón adicional de votantes para acercarse a los 15 millones que participaron en 2014.

En la votación por la Asamblea Constituyente, en diciembre de 1990, la abstención fue 70%, no obstante haberse dado un acuerdo nacional sobre su convocatoria y no existir oposición declarada desde ningún sector. La información fue suficiente y tal vez influyó en la baja participación que estuvieron ausentes las maquinarias políticas por la inutilidad impuesta a los congresistas para ser parte de las listas. Además, es posible que el grueso del electorado entendiera que todo lo esencial estaba decidido y muchos consideraron poco útil su voto ante el esfuerzo de ir a votar por sus propios medios y sin contraprestación personal directa.

En esta ocasión de 2016 la población, y entre ella los abstencionistas, no tuvieron la información suficiente sobre el significado del Plebiscito y lo que recibieron fueron mensajes confusos, complejos, insuficientes,

---

contradicторios por el lado del SÍ. Y por el lado del NO el mensaje sencillo, aunque falso, sobre una paz regalada a las FARC con beneficios sólo para unos criminales a costa de la gente y del país.

Las maquinarias políticas no funcionaron por el SÍ y menos por el NO. Y con respecto a las presidenciales hubo menos estímulos perversos al elector que se mueve por prebendas personales o por diversas formas de clientelismo y compra venta de votos.

Puede decirse que la participación que se dio en el Plebiscito fue más consciente que la que se registró en las presidenciales de 2014. Hubo más voto de opinión no obstante la abstención.

La abstención en la Costa Caribe fue de 75% que supera todo antecedente. Allí pesaron todos los factores mencionados, anotando un impacto mayor de la débil acción de las maquinarias políticas afines al gobierno. A todo hay que agregar el impacto del huracán y de las lluvias cuya dimensión en votos por el SÍ puede haber sido cercana a lo que faltó para que hubiera ganado la refrendación del Acuerdo Final. En los municipios que más sufrieron el paso del huracán el total de votos esperados eran sólo 60 mil, pero con tan estrecho margen no se pueden sacar conclusiones fáciles sobre la brecha que quedó.

No debe olvidarse que en el Valle, sin huracán, la abstención fue del 64%, en Chocó o Putumayo, del 68%, y en los departamentos en donde el NO fue mayoría la abstención estuvo alrededor del 60% en razón de la alta participación en los centros urbanos.

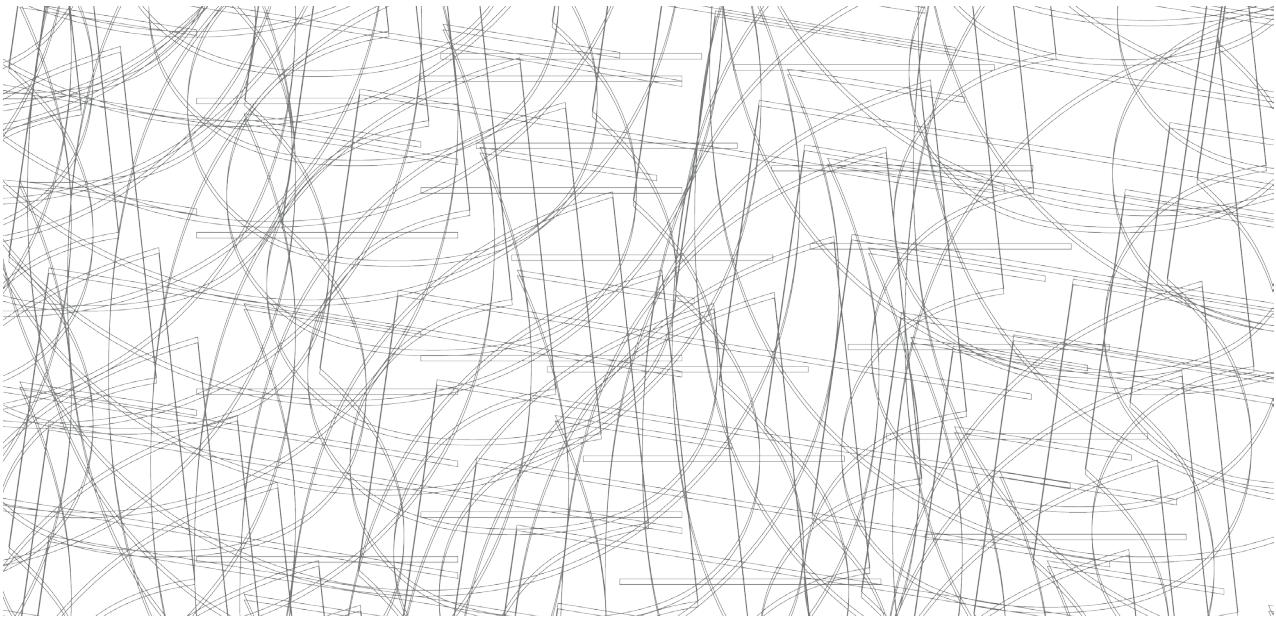
Considerando todos estos elementos para el análisis no se puede afirmar que la alta abstención decidió el resultado, pero sí que la convocatoria a decidir sobre el acuerdo final y el futuro de Colombia en paz no capturó el entusiasmo de inmensos sectores urbanos y rurales que miraron lejano el escenario de conversaciones, encerrado en una isla y ajeno a sus preocupaciones inmediatas.

Como observó Pepe Mojica, faltó pensar en la gente: el manejo del Presidente fue “demasiado gerencial y con poca participación de los de abajo. La gente se ha asomado como a un balcón al proceso de paz”. El proceso se inició en seco desde arriba y el esfuerzo de discreción y de controlar el protagonismo de las FARC le restó participación y apropiación por parte de la población. La gente fue relegada de hecho al papel de observadores pasivos de una película lejana.

20. Los misterios de las asociaciones cristianas no los entendimos desde la élite académica o del poder laico. Circularon videos y mensajes de audio de los pastores en campaña en muchas partes del país. Sencillamente hablaron en nombre de Dios y Jesucristo para decirle a sus fieles que el Acuerdo Final y el SÍ en el plebiscito eran una obra del demonio.

Algún cristiano crítico de estas predicas las denominó “terrorismo teológico” o seudo-teológico que convierte en otro artículo de fe una posición política derivada de una mentira: que el acuerdo está atravesado por una “ideología de género” que lleva a destruir la familia, a propagar la homosexualidad y el aborto, y a generalizar el castigo divino con todo tipo de males y de plagas en contra de los impíos. (Escuche algunos audios divulgados por pastores en Bogotá en [www.indepaz.org.co](http://www.indepaz.org.co)). Toda esa arenga sonó tan absurda que se interpretó como inofensiva por lo burda y el exceso de fanatismo.

Según la senadora Vivian Morales la mayoría de los pastores se alinearon contra el Acuerdo Final. Esa realidad está apoyada en más de 6.000 asociaciones cristianas no católicas que pueden agrupar a 3 millones de personas y según algunos tener influencia en el 20% de la población colombiana. Seguramente se presentaron diversas predicas en contra del Acuerdo Final, unas más moderadas que otras, con el común denominador de llamar a defender a la familia y a rechazar un acuerdo que supuestamente llevaba a fortalecer posiciones a favor de legalizar el matrimonio gay, el aborto o la educación sexual permisiva o en pecado.



En un contexto de polarización fue imposible para los defensores del Acuerdo Final desmontar los temores de unos y la campaña de mentiras de otros. Pero además este tema de la ideología de género fue subestimado en todas las campañas y organizaciones promotoras de la refrendación del Acuerdo Final. Fue pobre la respuesta y llena de menosprecio o de temor. Pocas voces se escucharon mostrando que el texto del Acuerdo en ninguna parte predica lo que dicen muchos pastores secundados por sacerdotes católicos y predicadores de otras iglesias como el ex procurador Alejandro Ordoñez.

Como nunca en la historia de Colombia se mostró la simbiosis de religión y política, por lo menos nunca después de la alianza de la jerarquía católica con la derecha falangista en los años cuarenta y cincuenta del siglo pasado.

La consecuencia del desconocimiento y subvaloración de la presencia en política de pastores y sus comunidades llevó además a la falta de diálogo o a asumir que se trataba de otra maniobra del uribismo o del fantasma del discípulo de Lefebvre. No se acudió a las comunidades cristianas tradicionalmente promotoras de la paz para pedir su ayuda en la comprensión del fenómeno y buscar el lenguaje adecuado para poder hablar con la verdad.

El tratamiento a la jerarquía católica y la respuesta a sus dudas y objeciones también tuvo serias carencias que deben ser objeto de reflexión hacia el futuro. La Conferencia Episcopal y la Comisión Nacional de Conciliación tuvieron un protagonismo especial en procesos anteriores y en esta ocasión no se aprovechó esa experiencia y por el contrario se fortalecieron entre las jerarquías las posturas neutrales y hostiles al proceso y al Acuerdo Final.

El afán autocrítico de este escrito puede llevar a exagerar errores y dificulta la ponderación de ellos para que el inventario sirva para algo positivo hacia el futuro. Son los rezagos que quedan de la máxima china: es mejor exagerar nuestros defectos cuando llega el momento del examen que sacar todas las dudas cuando vuelven los imperativos de la acción.

---

## LA INCERTIDUMBRE DEL NO

CÉSAR CABALLERO  
GERENTE  
CIFRAS & CONCEPTOS

---

**E**scribo estas notas el 6 de octubre, cuatro días después del triunfo del NO al acuerdo logrado por las FARC y el Gobierno en la Habana, firmado en Cartagena el lunes 26 de septiembre. Los resultados de la votación fueron sorpresivos para casi todos los actores y la incertidumbre es la expresión que mejor resume la sensación del país.

Los hechos pueden ser descritos con claridad: participó un 37% del potencial de votantes, y la diferencia entre las dos opciones es apenas del 0.24%. El triunfo del NO implica la imposibilidad de implementar los acuerdos tal y como están en este momento. Todas las firmas encuestadoras, incluyendo la que dirijo, presentamos resultados muy lejanos a la realidad de la votación. El grueso de los analistas, columnistas y editorialistas manifestaron su apoyo a la ratificación de los acuerdos.

Las explicaciones no son claras ni contundentes. Como encuestador he planteado la hipótesis del “NO vergonzante”, que afirma que ciudadanos que contestaron a las 10 encuestas publicadas en las últimas dos semanas que saldrían a votar y que lo harían por el SÍ, al final resultaron votando por el NO. Como el promedio de los resultados presentados era de un 60% a favor y un 40% en contra, basta con que el 10% de los encuestados haya cambiado su decisión, o le haya dicho una cosa a los encuestadores, pensando hacer otra.

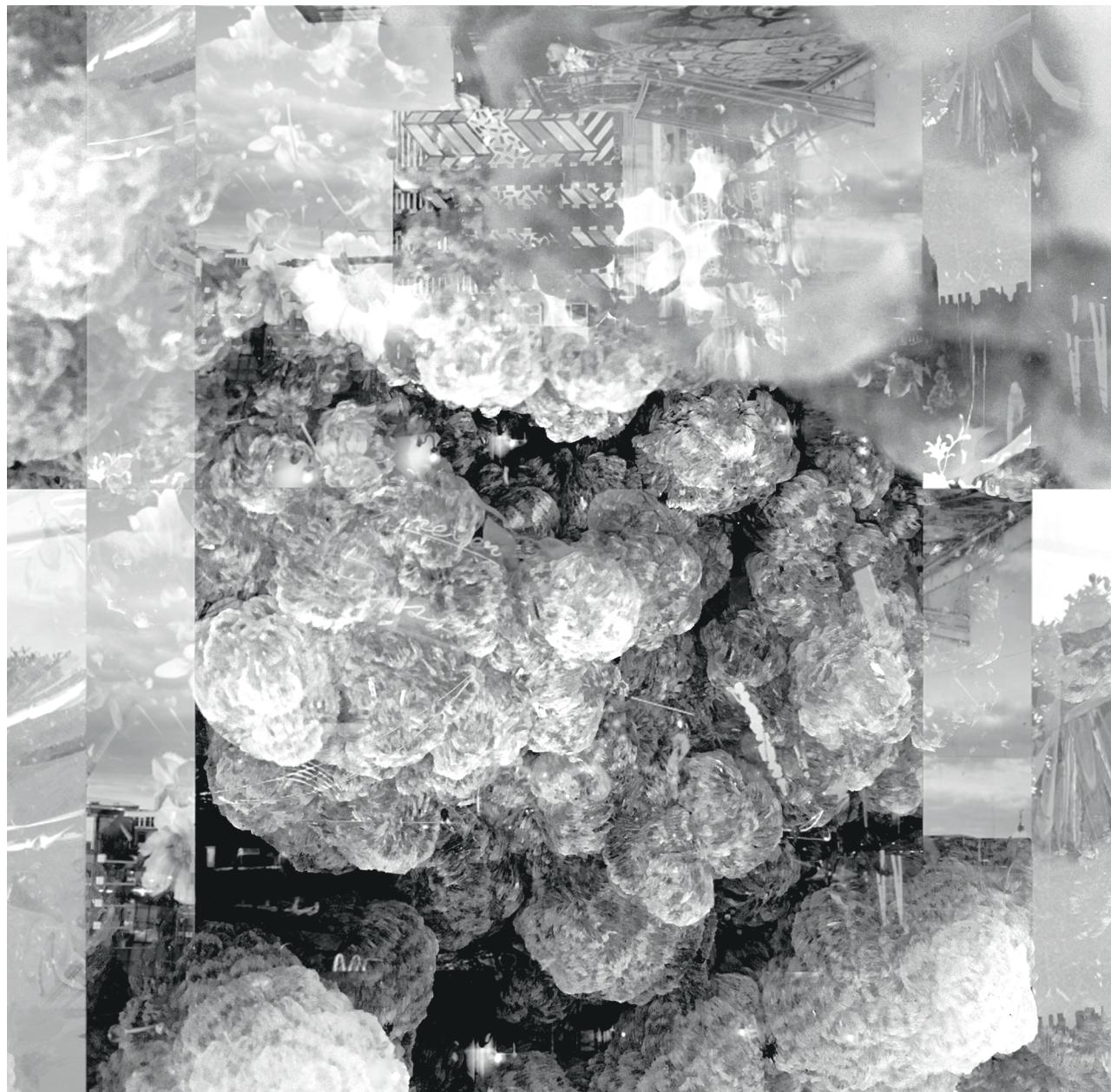
Un segundo elemento es el comportamiento de la costa caribe, la región donde el apoyo al SÍ era más amplio. El paso del Huracán Matthew y el bajo involucramiento de las estructuras políticas pueden ayudar a explicar por qué esta región tuvo una participación (por ejemplo, 24% en Atlántico) muy inferior a su promedio histórico y a la del resto del país. Pero aun con una mayor participación del Caribe, la diferencia no habría sido los 20 puntos señalados por las encuestas.

La tercera explicación tiene que ver con el mérito de los promotores del NO. Contaron con un líder claro, mensajes contundentes y supieron interpretar una suma de descontentos de la sociedad colombiana frente a los acuerdos de paz, al gobierno Santos y la guerrilla de las FARC.

La cuarta hipótesis explicativa recae en los errores de los promotores del SÍ. Se confiaron frente a los resultados de las encuestas, hicieron una campaña enfocada en la superioridad moral del SÍ y dejaron la conducción del proceso en manos de líderes políticos con muy baja popularidad, razones por las cuales los del NO, de forma silenciosa, fueron agrupándose para protestar con su voto.

Una quinta hace referencia al contexto en el cual se desarrolló la votación: la economía está en un momento de desaceleración y el gobierno en la parte final de su mandato, con el desgaste y el inminente inicio de las campañas a Congreso y presidenciales que ello implica. Todo esto ha dejado al gobierno con un muy bajo margen de maniobra y al país con la incertidumbre, no solo de la renegociación de los contenidos del acuerdo, sino también sobre la definición de su mecanismo de aprobación e implementación.

Si la votación hubiera sucedido en octubre del año pasado, junto con las elecciones locales, donde participaron 20 millones de personas, la situación sería muy distinta. El Presidente tendría mayor margen de maniobra, el plebiscito podría haber sido aprobado y tendría un mayor nivel de legitimidad popular. Pero las FARC jugaron a



alargar la negociación para cerrar el margen de maniobra del presidente, y los promotores del NO lideraron esa opción con la misma lógica: dejar una votación importante de rechazo que limitara al gobierno. Ambas fuerzas lo lograron y por ello hoy estamos ante un limbo político y jurídico, con un Presidente muy disminuido para conducir hacia una salida. Todo esto tendrá consecuencias.

Como encuestador tengo dos preocupaciones. La primera es entender las razones de la discrepancia entre nuestros resultados y el escrutinio. A esta hora no tengo una respuesta clara. La segunda es nuestra contribución al debate público. Siempre he sostenido que las encuestas no pueden predecir el futuro, de hecho no creo que nadie ni ningún instrumento pueda hacerlo. Su papel es contribuir a disminuir el nivel de incertidumbre en la sociedad en la cual actuamos. En esta elección claramente no sucedió y hoy somos parte de la confusión.

Hoy sabemos que pasó, no sabemos por qué ocurrió y no tenemos claras las opciones hacia el futuro. Por ello, la incertidumbre es la expresión que mejor refleja nuestra situación.





# Foro Municipal

Foro Municipal es el boletín del programa de Defensa y fortalecimiento de la institucionalidad política democrática de la Fundación Foro Nacional por Colombia.

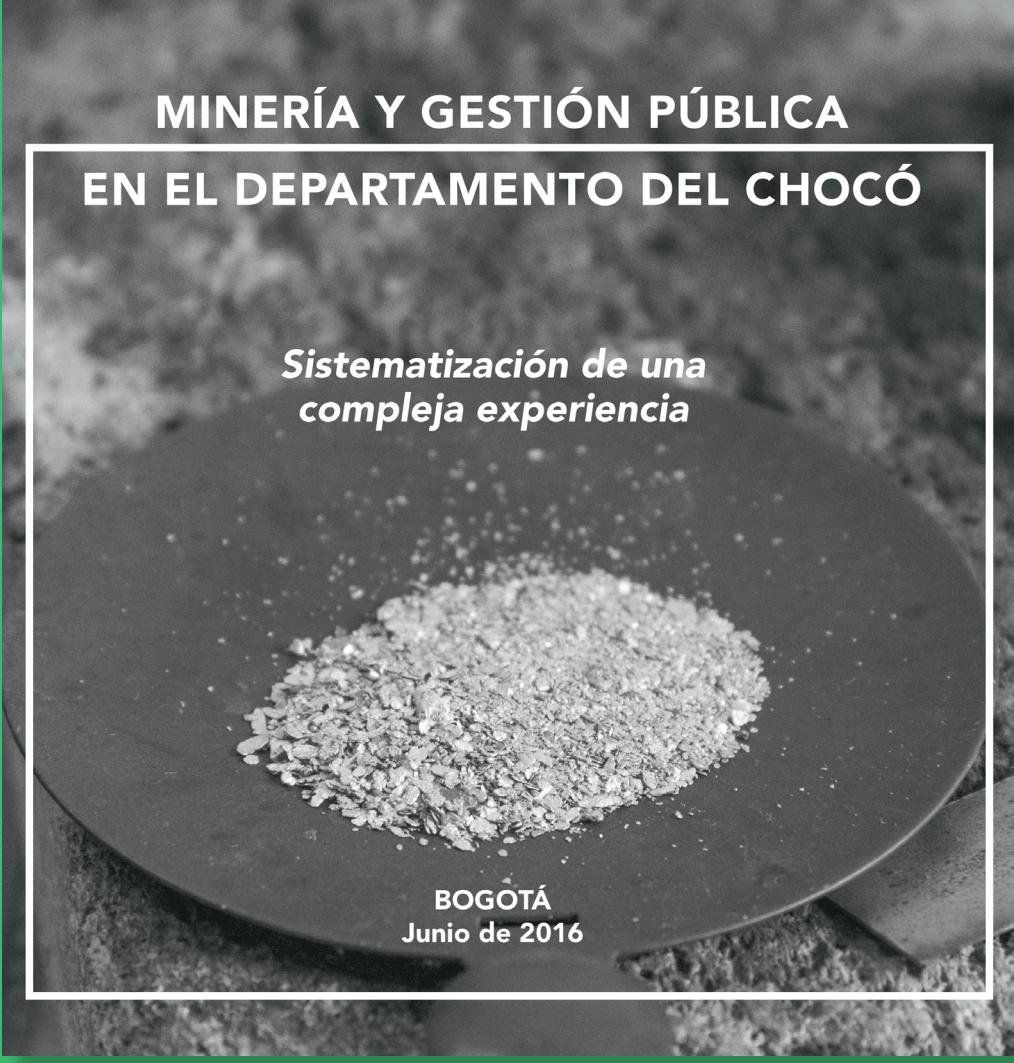
En nuestros 66 números, hemos ido recogiendo distintas miradas sobre la realidad regional de nuestro país frente a temas de actualidad como desplazamiento, gestión pública, democracia, género y medio ambiente, entre otros.

Descargue los ejemplares de Foro Municipal, totalmente gratis, desde [www.foronacional.org](http://www.foronacional.org)



Publicado con el apoyo de:

**Brot**  
**für die Welt**



# MINERÍA Y GESTIÓN PÚBLICA EN EL DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ

*Sistematización de una  
compleja experiencia*

BOGOTÁ  
Junio de 2016

Chocó es un Departamento de altos contrastes económicos y sociales. Es una región con grandes potencialidades en biodiversidad, recursos humanos, recursos naturales y cultura. Sin embargo, ese potencial no ha sido aprovechado de forma adecuada, lo que ha llevado a una profundización de las desigualdades y la pobreza reconocidos nacional e internacionalmente. Foro Nacional por Colombia, con el apoyo de la Fundación Ford, quiso hacer un aporte al mejoramiento de la realidad chocoana y de las oportunidades para sus habitantes a través de un proyecto sobre gestión de la minería en el Departamento y en el municipio de Quibdó. Producto de ese esfuerzo, apoyado por las autoridades departamentales y municipales es el libro Minería y gestión pública en el Chocó: sistematización de una compleja experiencia, que recoge los principales documentos elaborados conjuntamente con las autoridades públicas y presenta una reflexión sobre esta difícil y, a la vez, desafiante experiencia.

Los interesados en esta publicación pueden escribir a [info@foro.org.co](mailto:info@foro.org.co)