

LA BÚSQUEDA DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA A PARTIR DEL CAMBIO CONSTITUCIONAL DE 1991 EL CASO DE COLOMBIA COMO UN PROCESO INCONCLUSO Y AMENAZADO

Julio César ORTIZ GUTIÉRREZ

SUMARIO: I. *Presentación.* II. *El cambio constitucional colombiano.* III. *Las bases de la nueva fórmula política para la gobernabilidad colombiana.* IV. *La democracia participativa colombiana.*

I. PRESENTACIÓN

Tradicionalmente y desde el punto de vista de la ciencia política, se ha empleado la noción de gobernabilidad para definir la capacidad del Estado y de sus principales agentes para gobernar; es decir, se ha entendido de modo elemental que la gobernabilidad es la capacidad objetiva de los regímenes políticos que asegura, a sus instituciones de gobierno, la posibilidad de ejecución pacífica de sus políticas públicas dentro de buenos niveles de legitimidad y eficacia, de estabilidad social y política.¹

En este sentido, como lo advierte el Observatorio de Gobernabilidad de Colombia a cargo de la Fundación Ortega y Gasset, el concepto de gobernabilidad es uno de los que más polémicas ha generado y de los

¹ El analista colombiano Pedro Medellín Torres advierte que la gobernabilidad debe ser puesta en su exacta dimensión: la política. Agrega que más que un problema de incapacidad del Estado y sus dirigentes para responder a las demandas de la sociedad y los mercados, la gobernabilidad hace referencia a un momento de viabilidad política y a una intensidad determinada de las tensiones políticas y los conflictos propios del ejercicio del gobierno. *El retorno a la política. La gubernamentalización del gobierno*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1988.

que más usos y abusos ha recibido; esta situación ha hecho que este concepto se rodee de amplios espacios semánticos de ambigüedad y de indefiniciones conceptuales.²

De otra parte, y más recientemente, para el Programa de las Naciones Unidad para el Desarrollo, PNUD (Caracas, 1991), la noción de gobernabilidad comprende el funcionamiento del Estado y la sociedad civil, su interacción y los procesos, normas, e instituciones por medio de las cuales los mismos operan en varios niveles, desde el internacional hasta el nacional, regional y local, y en todas las esferas de importancia para la sociedad, es decir, en los sectores social, cultural y político.

Otra noción de gobernabilidad, que también es empleada por el Banco Mundial y el PNUD, entiende que gobernabilidad se puede emplear como expresión sinónimo de *governance*. Para ellos, la gobernabilidad se configura dentro de los procesos y según las reglas mediante las cuales los gobiernos son *elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados*; además “comprende la capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente y de formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones”; esta noción también se configura por el grado de “respeto de los ciudadanos y del Estado a las instituciones que gobiernan las interacciones socio-económicas entre ellos”.³

En resumen, como se puede apreciar, el término “gobernabilidad” ha servido para describir diversas situaciones: para hablar de las capacidades de las instituciones públicas para responder a demandas sociales, para graficar la situación de un país, para designar determinadas capacida-

² Medellín Torres, en el documento de soporte del *Observatorio de gobernabilidad* sostiene que: “El concepto de gobernabilidad ha sido utilizado para explicarlo todo o por lo menos para dar cuenta de lo que recurrentemente no se puede explicar”. Además, allí se lee que: “En el afán por establecer acuerdos sobre su significado sus explicaciones se mueven entre conceptualizaciones eminentemente administrativas referidas al eficientismo institucional, pasando a ser usado como excusa de los organismos multilaterales para influir en las decisiones de los gobiernos sin que fuese considerado como una intromisión en temas sensibles de la política y administración interna, hasta los significados más elaborados trabajados desde la ciencia política en los que se trabaja como un patrimonio teórico, como el paradigma orientado al estudio de las formas y los problemas de conducción social y política incluyendo en el espectro aquellas acepciones que la consideran como uno de los atributos necesarios para la existencia de los régimenes democráticos”.

³ Kauffman, Kraay y Lobatón, citados por Prats, Joan Oriol, “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”, *Revista de Instituciones y Desarrollo*, núm. 14-15, diciembre de 2003.

des y reglas que son necesarias para gestionar recursos de manera efectiva, y para ilustrar los desafíos de los nuevos espacios regionales internacionales de gobierno.

Ahora, la crisis de la noción de Estado de bienestar, de Estado asistencial, Estado patrono, Estado interventor y regulador, y del Estado empresario, y dentro del marco de la globalización, supuso en los sistemas de bajo desarrollo económico y social graves crisis fiscales, y situaciones reiteradas de desconfianza e ilegitimidad que comprenden a todos los recursos políticos de las instituciones de gobierno y de los poderes legislativos y judiciales, entre otras cosas por la masificación de las poblaciones urbanas y sus demandas de servicios, y por las revoluciones de la tecnología en manos de los particulares. En estos conceptos se hacen presente las condiciones de subdesarrollo estructural, de exclusión social, de pobreza, atraso y bajo crecimiento económico.

Por ello, se pasó de la tradicional noción de gobernabilidad a la conflictiva de ingobernabilidad,⁴ y se reclamó del derecho constitucional y de la ciencia política la elaboración de propuestas de reformas a los regímenes políticos para asegurar nuevas condiciones y recursos que permitan que las relaciones entre gobernantes y gobernados se desarrolle con márgenes básicos de legitimidad, y dentro de condiciones de *sostenibilidad* que aseguren eficacia a las políticas públicas, principalmente orientadas a superar los márgenes de pobreza, atraso, corrupción, impunidad y debilidad fiscal.⁵

⁴ Samper Pizano, Ernesto, “Gobernabilidad para la globalización: el reto de América Latina”, *Globalización, hacia una agenda para América Latina*, Primer encuentro de ex presidentes latinoamericanos, Caracas, CAF, 2002, pp. 78 y ss. Sostiene que “Una parte sustancial de los problemas de gobernabilidad que se viven hoy en América Latina tiene que ver con lo que Crozler denominaba una inflación de expectativas sociales producidas por la presión mediática, la mayor democratización de los sistemas políticos y los avances en materia educativa que se convierten en una fuente importante de desintegración de las vieja formas de control social”. Añade que: “El análisis de la agenda de gobernabilidad remite al examen del rol que deben cumplir, en la estabilización política de la región viejos y nuevos actores en el escenario político contemporáneo como el Estado, los partidos políticos, los parlamentos, la sociedad civil, los medios de comunicación y los agentes económicos. Así mismo, tiene que ver con los procesos sociales e instituciones a través de los cuales se pueden mejorar las condiciones de legitimidad del sistema político”.

⁵ Medellín Torres, sostiene que la gobernabilidad “...hace referencia a la capacidad o incapacidad de los gobernantes para lograr no sólo transformar los intereses particulares de los gobernados (ciudadanos y funcionarios) en un interés general de toda la sociedad y

La nueva noción de gobernabilidad democrática empleada por los organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial y que ahora, en las nuevas acepciones que se describen en este apartado, se hace presente en las ciencias sociales y las disciplinas del derecho público en general y de la doctrina constitucional en particular, ha sido elaborada dentro del marco contemporáneo de la generalización de las economías de mercado o del predominio de los esquemas de la globalización económica y dentro de los modelos de régimen político que incorporan las reglas del pluralismo político.

Las nuevas acepciones de gobernabilidad, en el complejo ámbito de las sociedades de finales del siglo XX, surgen más dentro del ámbito de las transformaciones económicas globales que dentro del ámbito de la ciencia política; en este sentido, se trata de asegurar que los procesos de transición a la democracia logren su consolidación mediante la incorporación de nuevas reformas constitucionales y legales para promover su eficacia como régimen político e institucional capaz de gobernar.

La evolución reciente del concepto lo liga con el tema de la calidad y con la *sostenibilidad* de las instituciones democráticas y se emplea ligado con ella al reconocerse que la gobernabilidad es democrática y que la democracia debe ser gobernable; en este sentido para consolidar sus contenidos se examinan los regímenes políticos desde su configuración propiamente política y social y por su funcionamiento económico y social. Por ello, se examinan bajo sus reflexiones el conjunto de procesos de democratización de los regímenes autoritarios y con partidos hegemónicos o excluyentes, la conservación de la democracia en donde es estable, los problemas fiscales como la deuda externa y la inflación, los problemas de las minorías, la violencia, la pobreza, la desigualdad y los conflictos políticos y de funcionamiento de los órganos de poder.

En todo caso, esta nueva noción supone la existencia de una sociedad civil fuerte y participativa, integrante de un nutrido capital social que genere condiciones de estabilidad y eficacia de las políticas de gobierno; su configuración hace parte de la búsqueda de sociedades civiles vigorosas,

el Estado en su conjunto, sino también para imponer desde el gobierno una dirección determinada al proceso político, económico y social". Advierte además que: "Desde el punto de vista más particular, la gobernabilidad se concreta entonces en el grado de autonomía que tiene el gobernante para convertir sus ideas de gobierno en hechos gubernativos". Medellín Torres, Pedro, *op. cit.*, nota 1, pp. 79 y 80.

deliberativas y participativas que se ocupen de combatir la corrupción, de hacer seguimiento a las autoridades públicas y de legitimar las políticas públicas de contenido económico, social y de desarrollo económico.

La ciudadanía, para asegurar buenos niveles de gobernabilidad democrática, reclama hoy castigo a la corrupción y a la impunidad y quiere practicar el constante escrutinio al gobierno, a los legisladores y a los jueces; es decir, se trata de construir una institucionalidad político-cultural capaz de gobernar con eficacia bajo el escrutinio ciudadano y el más amplio control ciudadano.

La nueva noción de gobernabilidad permite examinar el papel de los gobiernos en el diseño y la gestión de los procesos de reforma política en la modernización económica del sistema democrático, en la estabilidad; la de gobernabilidad democrática se construye a partir de las categorías que hacen parte del concepto de Estado de derecho y por ello se encuentra ligada a la noción de legitimidad democrática.

En la mayor parte de los recientes procesos de cambio y de reforma constitucional en los sistemas políticos latinoamericanos se destacan como sus principales componentes los siguientes:

- Modernización del sector público y reducción del tamaño del Estado con ejercicios de privatización de inversiones y empresas estatales.
- Fortalecimiento de la seguridad jurídica con especial énfasis en la calidad del trabajo legislativo, en el respeto y en la eficacia de la ley y los contratos.
- Fortalecer los procesos de descentralización y gobierno local.
- Reforma y modernización a los poderes judiciales.
- Consolidación de la calidad de los sistemas democráticos.
- El fortalecimiento de los órganos de control.

De modo muy general y bajo los supuestos de la aspiración global del desarrollo económico sostenible y equitativo, la noción de gobernabilidad hace referencia a la existencia de condiciones normativas y técnicas de previsibilidad y estabilidad, asociadas a la existencia de un marco legal apropiado para el desarrollo; se refiere a la eficiente asignación y administración de los recursos públicos, a la información y a la transparencia en la administración del Estado, a la honestidad y responsabilidad del

gobierno y a la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones y de ejecución de las mismas.

Para estos organismos es necesario establecer condiciones de gobernabilidad democrática y sostenible para garantizar la viabilidad económica y superar los problemas recurrentes que, en países como Colombia, se pueden resumir en elementos como la corrupción, la exclusión social y económica, el desempleo, el bajo crecimiento y la inestabilidad económica, impunidad e inseguridad ciudadana. Además, se encuentra en esta categoría la desconfianza generalizada en el Poder Judicial.

Heinz R. Sonntag hace parte de quienes entienden que, aunque no es deseable ni correcto en los tiempos que corren, gobernabilidad y democracia son dos formulaciones conceptuales que no necesariamente concurren y advierte que “la gobernabilidad es un concepto que hace referencia a un conjunto de condiciones «técnicas» del sistema político que media entre la sociedad y el Estado”.

En su opinión, este concepto se integra funcionalmente cuando el Poder Ejecutivo con un proyecto (malo o bueno) para el presente y futuro se encuentra en capacidad de articular canales para tomar decisiones, cuenta con una burocracia que sabe traducirlas mediante el empleo de las reglas de la racionalidad formal que la caracterizan, y controla una fuerza pública que:

- a) Protege el territorio para asegurar la seguridad externa;
- b) Ejerce el monopolio del uso de la violencia para garantizar la seguridad interna.

En este sentido, estos dos conceptos traducen tensiones y en su relación práctica resultan en la mayor parte de los casos conflictivos; además, dentro de una definición escueta, sin elementos de calificación y sin definir componentes sustanciales como lo señala Sonntag, la gobernabilidad como supuesto de continuidad y efectividad no está condicionada a que el sistema político sea o no una democracia.

En sentido contrario, en la evolución reciente de las disciplinas sociales, la gobernabilidad democrática implica, además de las condiciones técnicas, el control del Poder Ejecutivo por el Legislativo y de este último por los ciudadanos, la posibilidad de la alternación de los que conforman los Poderes Ejecutivo y Legislativo, por ende, necesariamente la realización periódica de elecciones y eventualmente la existencia de otras formas de participación como los referendos y plebiscitos, la plena

vigencia de los derechos políticos y sociales, la conciencia colectiva en torno a la necesidad de la existencia simultánea de reglas formales y condiciones sustantivas, esto es: las condiciones materiales de igualdad y equidad aludidas antes, la adecuación entre medios y fines en el ejercicio de la violencia física por parte del Estado, etcétera.

En el contexto latinoamericano se hace evidente una nueva aproximación a los temas de Estado, del gobierno, de la organización territorial, de la modernización de los partidos políticos y de los congresos, el ajuste democrático de los sistemas electorales, la construcción de sociedades civiles fuertes con abundante y calificado capital social, la democratización de los medios de comunicación, la vigilancia y la regulación de los agentes económicos, la modernización y el acceso a la justicia, la lucha abierta y pública contra la corrupción en todos sus niveles y esferas, y la legitimación de los procesos con controles ciudadanos, participación social a la gestión pública y transparencia verificable en el cumplimiento de los cometidos del Estado.⁶

En conclusión, en el mismo sentido de las reflexiones formuladas por Medellín Torres, podemos señalar que la noción de gobernabilidad se configura con el grado de autonomía que tiene los gobernantes para promover acciones de gobierno y de gestionar la solución de los conflictos sociales dentro de un régimen de estabilidad democrática.⁷

II. EL CAMBIO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO

Durante el anterior periodo de nuestra vida constitucional y política que se configuró entre 1971 y 1991, en medio de una de las más dolorosas tragedias, la República de Colombia vivió un proceso largo y complejo de diseño y de intentos de construcción de un nuevo modelo de régimen político, que en principio debía estar orientado hacia la modernidad constitucional, y específicamente dotado de recursos institucionales para resolver los problemas de ingobernabilidad, de bloqueo progresivo e inestabilidad política y para sustituir el esquema cerrado del bipartidismo tradicional conocido como el Frente Nacional.

⁶ Samper Pizano, *op. cit.*, nota 4, pp. 88-99.

⁷ *Observatorio de gobernabilidad*, Bogota, Fundación José Ortega y Gasset, 2002, pp. 10 y ss.

Los temas de las frustradas agendas de gobernabilidad durante ese periodo fueron, principalmente, el tema de la reforma a la justicia, la modernización de la administración territorial, la reforma al Congreso y el régimen de elecciones. La creación del Consejo de la Magistratura, la Fiscalía General de la Nación, la carrera judicial, la asignación de funciones y competencias a los departamentos y municipios, la representación de las minorías, entre otros, coparon las propuestas de reforma constitucional.

La principal dificultad que había sufrido el sistema político colombiano y que se debía superar en esos años de frustrados intentos de reforma, es la violencia política y terrorista ejecutada por grupos de guerrilleros y de narcotraficantes organizados en bandas de alcance internacional, con amplios recursos económicos, muy agresivos y osados.⁸

Empero, los esfuerzos académicos orientados a examinar de modo sistemático e integral la capacidad del sistema político colombiano para garantizar niveles de gobernabilidad, no han suscitado entre nosotros los debates suficientes ni han promovido la deliberación de fondo sobre el tema. Algunos ejemplos de sanas e importantes reflexiones sobre estos temas se encuentran en la Universidad Nacional de Colombia que formuló un estudio denominado *Colombia un país por construir*,⁹ además, Hernando Gómez Buendía compiló y analizó una serie de reflexiones denominadas *Para donde va Colombia*.¹⁰

En estos casos aparece que las instituciones colombianas se ven atacadas por altos niveles de corrupción, por una fuerte sensación de impunidad, por altos niveles de inestabilidad en materia de políticas de paz, de orden público y de seguridad ciudadana interna, y por distintas modalidades graves de violencia.

⁸ Basta recordar la toma de la sede de la Embajada de la República Dominicana, el asalto y destrucción del Palacio de Justicia de Bogotá y el asesinato de siete candidatos presidenciales.

⁹ Ariza Ruiz, Efrén Danilo *et al.*, *Colombia un país por construir: problemas y retos presentes y futuros*, en Amaya Pulido, Pedro José (dir.), Santa Fe de Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2001.

¹⁰ ¿*Para dónde va Colombia?* un coloquio abierto entre: Alfonso López Michelsen, Belisario Betancur, Miguel Urrutia, Fernando Chaparro, Boris Salazar, José Luis Villavéces, María Teresa Uribe, Orlando Fals Borda, Gómez Buendía, Hernando (comp.), Santa Fe de Bogotá, Tercer Mundo, 1999.

Además el PNUD elaboró con apoyo de un importante grupo de académicos su trabajo denominado *Talleres del Milenio*¹¹ en el que se dice que:

Debe reconocerse que, no obstante la proclamación constitucional del Estado colombiano como un Estado Social de Derecho, la realidad económica, política, social y cultural dista sustancialmente de las condiciones objetivas requeridas, a tal punto que no se ha logrado siquiera implantar todavía un verdadero Estado de Derecho—por ejemplo, ante la ausencia de una irrestricta garantía al derecho más fundamental para todos que es el derecho a la vida.

Allí también se sostiene que:

Se trata de una sociedad excluyente y fragmentada que no ha logrado cohesionar al conjunto de los ciudadanos en torno de un proyecto colectivo, de un modelo de desarrollo que no ha incorporado productivamente a gran parte de la población en la vida social y económica de la nación, de la crisis de lo político como instrumento colectivo de construcción de un orden social a partir de su función de representación y expresión de los intereses, problemas y tensiones de la sociedad, y de un Estado ineficaz para el cumplimiento de sus responsabilidades básicas y en ocasiones suplantado por intereses privados poderosos.¹²

Como lo advierte Juan Manuel Charry en su escrito —*Colombia un país por construir o un proceso por descifrar*—, se han identificado seis problemas esenciales que condicionan la estabilidad del sistema político y social, la debilidad del Estado, la falta de visión de largo plazo, la concentración del poder, la concentración de la riqueza, la baja calidad y cobertura de la educación, y el bajo capital social. Se propusieron soluciones, una justicia más pronta y más justa, impunidad cero; paz y respeto por la vida, gasto militar cero; un Estado que haga presencia en todo el territorio; un proyecto de nación de largo plazo; soberanía popular y cambio radical de los partidos políticos; economía productiva de alto valor agregado y aumento de la movilidad social; educación integral que forme al ciudadano y confianza.

¹¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Repensar a Colombia. Hacia un nuevo contrato social*, coordinación general: Garay, Luis Jorge, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 2002, p. 27.

¹² *Ibidem*, p. 27.

En este sentido para Charry no es fácil afirmar que Colombia sea un país por construir, sino más bien un laboratorio formidable para el racionalismo liberal y sus ensayos y ahora un pequeño mercado con altos costos de transacción que debe ser descifrado en el entramado en el siglo XXI, con un pueblo multicultural y mestizo.

Las otras dificultades que se debían resolver con las reformas constitucionales en las que tuvieron interés buena parte de los actores políticos del sistema tenían que ver con la administración de justicia y su inoperancia, la fuerte sensación de impunidad, congestión y atraso, y con los problemas de la administración territorial y la democracia local, pues Colombia era un país con más territorios que Estado, con más poderes que autoridad y gobierno; aún hoy es un país multicultural y multiétnico con un número grande de regiones aisladas entre sí que no han podido consolidar el mercado nacional ni la unidad política.

Además, se buscó acabar con las estructuras locales de poder, construidas con base en la corrupción y régimen tradicionales y carismáticos, pues la administración pública colombiana sufría de graves distorsiones y limitaciones y sobre ella rondaban los fantasmas de la corrupción, la inmoralidad y el clientelismo, males presentes en todas las naciones del mundo y que exigen siempre la vigorosa atención y el cuidado de los ciudadanos en general; desde esta perspectiva cualquier análisis sobre las nuevas instituciones debe concluir cuando menos en que las modificaciones a dicha estructura se enderezan a promover su modernización.

Además, la creación de nuevos órganos de control, de organismos y de entidades autónomas e independientes, responde igualmente a la necesidad de garantizar mayores niveles de neutralidad e independencia de la gestión pública lo que habrá de redundar en mayores niveles de satisfacción de las necesidades colectivas y de mayor legitimidad de las autoridades.

El régimen político que en última instancia debía ser superado precisamente a partir de 1978, con el “desmonte”¹³ de la paridad política bipartidista y de la alternación presidencial igualmente excluyente liberal conservadora fue llamado Frente Nacional y de él se dijo que configura-

¹³ Se emplea la expresión *desmonte* en el viejo lenguaje constitucional colombiano para señalar el proceso constitucional por el cual entre 1970 y 1978 se debían extinguir las reglas del Frente Nacional y abrir el régimen electoral a los movimientos y partidos diferentes a el liberal y conservador.

ba un ejemplo no deseable de *cuaSIDemocracia*, de democracia de delegación con un régimen de partidos altamente fraccionado.

Como lo hemos advertido en otros documentos,¹⁴ Colombia sólo emprendió el proceso de democratizar su democracia precisamente a finales de la década de los setenta, como quiera que la Constitución de 1886, no obstante sus numerosas reformas, durante buena parte del siglo XX permaneció marginada de los procesos de modernización institucional y de las reglas del Estado social de derecho.¹⁵

El régimen de partidos políticos y el régimen electoral permanecieron bajo el rígido esquema de la representación proporcional arbitrado con el empleo del método del cociente electoral; además siempre fue condicionado por un alto grado de fraccionamientos locales y nacionales, lo cual propició la reproducción de una modalidad atípica de bipartidismo de clientelas y de tribus locales y regionales, incluida la administración de justicia.

A pesar del casi absoluto predominio de la continuidad institucional democrática que junto con otras democracias de la región constituyen una excepción en este contexto y salvo la ruptura constitucional que vivió la República entre 1953 y 1958, nuestro sistema político fue afectado notablemente por un bloqueo progresivo, consensual y bipartidista en el poder que obligaba a gobernar por vía del llamado régimen de Estado de sitio y de facultades extraordinarias de delegación legislativa a favor del presidente de la República.¹⁶

¹⁴ Ortiz, Julio C., “Reglas, principios y valores de las democracias contemporáneas en la Carta Política de 1991. Una democracia a pesar de la tragedia”, *Memoria del VII Congreso de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 639 y ss.

¹⁵ La reforma de 1936 introduce las reglas relacionadas con los derechos sociales de los trabajadores y liberaliza las relaciones Iglesia y ciudadanos; la reforma de 1945 moderniza algunos aspectos de la gerencia y planeación del Estado; la reforma de 1968 se ocupa de la administración pública y organiza buena parte de sus dependencias y del reclutamiento y administración de sus cuadros. Además, intenta por primera vez promover la integración económica subregional al sentar las bases constitucionales del derecho supranacional.

¹⁶ En América Latina buena parte de los países fueron gobernados por dictaduras militares o cívico-militares durante décadas. Este fenómeno se repite en la mayoría de los países de la región desde mediados de la década de los cincuentas hasta mediados y finales de la década de los ochenta, lo cual en opinión de Sonntag demostraría que con o sin democracia buena parte de nuestras sociedades fueron gobernables.

En el anterior modelo de régimen político colombiano, la mayor parte del soporte político del presidente de la república y de la configuración del gobierno nacional se obtenía con los compromisos de los ex presidentes y de sus fracciones solidamente constituidas.

El régimen presidencial colombiano se ha visto condicionado de manera radical por el marcado bipartidismo de fracciones que permitía al jefe de Estado gobernar con formas de participación burocrática como la de la representación adecuada y equitativa del partido que le siga en votos al del presidente y con la colaboración personal y técnica de los ministros. Las maquinarias de los partidos en el Congreso funcionaron en los períodos de convergencia bipartidista, principalmente durante el Frente Nacional, tolerando la prolongación del Estado de sitio y el ejercicio de las facultades legislativas extraordinarias del presidente de la República; además, avalaron la mayor parte de las leyes de traslado de otra modalidad de competencias legislativas extraordinarias concedidas por el Congreso al presidente. Las listas de aspirantes al Congreso durante el Frente Nacional eran elaboradas por los ex presidentes con el empleo de lo que se llamó listas del bolígrafo, es decir, confeccionadas directamente por los llamados jefes naturales de los partidos, los ex presidentes en ejercicio.

Cabe advertir que en Colombia no está, no estuvo, prohibida la reelección de congresistas y que una de las modalidades de corrupción descubierta fue la existencia de carruseles de integrantes suplentes de las listas al Congreso que por licencias de los principales ejercían durante pocos días el cargo de senador o de representante para acceder a excelentes pensiones vitalicias bajo regímenes especiales.

La reelección de senadores y representantes a la Cámara generó un sistema político dominados por experimentados caciques o jefes de tribu regional que controlaron la sucesión y transformaron la política regional o local en asuntos patrimoniales y de herencia familiar. Ese esquema los hizo propietarios de los destinos y del futuro de las personas y del trabajo; estos viejos caciques eran los puntos de contacto con las direcciones de las fracciones de los dos partidos nacionales y fungían de instrumentos *seudoinstitucionales* de articulación de los poderes centrales con la periferia territorial y política.

Luego se produjo un fenómeno de ampliación y de flexibilización de los mecanismos de acceso a la personería jurídica de los *seudopartidos* y movimientos políticos que se tradujo en la constitución de empresas arte-

sanales y familiares de la política, con partidos de garaje y con las famosas operaciones avispa para lograr mayorías por vía de la fracción intrafamiliar.

El ejercicio de la gobernabilidad nacional supuso la concurrencia de los mencionados componentes democráticos del bipartidismo fraccionado y controlado por los ex presidentes o por sus *casas*, con el férreo control de la burocracia nacional central y descentralizada por el presidente en ejercicio; su distribución siempre fue generosa entre las casas de los ex presidentes y en la de los senadores y representantes, así como entre los caciques locales y regionales.

En el esquema democracia-burocracia-gobernabilidad también aparecen las recompensas nutridas con el frondoso cuerpo diplomático controlado directamente por el presidente de la República y la distribución o asignación clientelista y patrimonialista de las notarías, fuente de enriquecimiento personal y de financiación de las campañas políticas; en no pocos casos, en extremo penosos, también servían de soporte de la economía doméstica de los senadores y representantes que podían obtener para sus recomendados la asignación de una de estas preseas. Ellas eran la chequera y el fondo más nutrido contra el que se podía girar en el sistema político nuestro para obtener la preciada gobernabilidad.

Dentro del régimen político colombiano también se comprometían los cargos del llamado Ministerio Público en las regiones, pues el presidente era quien nombraba a los fiscales departamentales y regionales.

Otro de los focos de necrosis del sistema político lo constituyan los fortines burocráticos y la fuente de corrupción que existía en las llamadas contralorías departamentales y en la Contraloría General de la República, pues el régimen les permitía cogobernar y disponer de más de treinta mil empleados en todo el territorio y por todas las contralorías, incluidas las departamentales y locales.

Además, buena parte del control de los medios de comunicación como la prensa escrita, la radio y ahora la televisión, fueron asignados y dominados por representantes de los dos partidos tradicionales y siempre estuvieron asignados en lo que al Estado correspondía a las casas políticas de los ex presidentes y de las grandes facciones de los dos partidos tradicionales controladas por ellos. Los ex presidentes y en algunos casos sus hijos o sus delfines encabezan lo que se llamó las casas Ospina, Gómez, López, Lleras, Pastrana y la casa de los Santos y la de El Tiempo, del Siglo, etcétera.

El Poder Judicial desde 1957 se había enclaustrado y bloqueado con el esquema de clientelas y parcelas celosamente defendidas dentro del más rígido régimen paritario y bipartidista en las cortes *autointegrado* por vía de la cooptación plena y con la designación vertical de jueces y empleados.

Las dos reformas adoptadas por el Congreso de la República sacrificadas en un ejercicio de evidente obstrucciónismo judicial, procuraban la modernización del aparato estatal en el ámbito territorial y la democracia local, de un lado, y la administración de justicia y el Congreso de otro; así, no se pudo modificar el régimen de partidos políticos altamente fraccionado con estructuras casi feudales de composición y dirección y el aparato estatal de justicia y la oferta de servicios de justicia permanecieron cerradas al servicio del clientelismo bipartidista con un alto grado de autismo rabioso y de ineficiencia endémica y patológica.¹⁷

La única reforma realmente efectiva en la reestructuración de los recursos institucionales para fortalecer las reglas de la democracia y de la gobernabilidad democrática que logró salvarse del obstrucciónismo judicial, bipartidista y paritario, radicado en la Corte Suprema de Justicia de entonces, fue la enmienda correctiva de 1986 que introdujo la elección popular de alcaldes y propició un régimen de transferencias de recursos fiscales a los municipios y de asignación de competencias administrativas a esos entes de la administración pública.

Para Carlos Restrepo Piedrahita esta reforma sólo significó la fractura de una de las falanges de la mano derecha del esqueleto constitucional de Colombia, que a su juicio seguía dominado por la rigidez antidemocrática y antiliberal.

El camino hacia la construcción colombiana de condiciones institucionales y materiales para consolidar un régimen de gobernabilidad democrática comenzó a partir del cambio constitucional de 1991, en medio de profundas debilidades sociales, económicas y culturales que aún se mantienen y amenazan su legitimidad.

Este nuevo camino, recorrido en la época posconstitucional, también se ha hecho en un entorno complejo de violencias de diversa etiología, heredadas del periodo preconstitucional. Esta situación se ha visto agravada por el desarrollo material y humano del ejército de las FARC en un

17 En efecto los dos intentos de cambio institucional más significativos, las reformas constitucionales de 1977 y 1999, fracasaron por decisiones de la Corte Suprema de Justicia que las declaró inconstitucionales.

sorprendente y masivo desafío armado, y por la virulencia desatada por los llamados grupos de paramilitares que hoy alcanzan a ser quince mil hombres armados y movilizados en varias regiones del territorio nacional. Esta situación hoy se mide en miles de muertos, en centenares de masacres y en permanentes acciones que provocan inhumanos desplazamientos de la población rural pobre.

También se han sufrido graves alteraciones del orden público de corte terrorista, en muchos casos generadas por órdenes y acciones de las bandas de delincuentes, sin duda dedicadas al narcotráfico y a toda clase de operaciones de bandidaje de izquierda y de derecha como el secuestro, la extorsión, las amenazas y la expropiación ilegal de predios. Ejércitos y bandas de delincuentes nutridos con los recursos y la financiación de la actividad narcotraficante de sus miembros, gravitan en el régimen político colombiano y promueven situaciones de ingobernabilidad.

Esta situación de inestabilidad en el orden público policiaco y de crisis cíclicas de la seguridad pública en buena parte del territorio rural y de provincia, se han podido enfrentar con propuestas de diálogo, negociación, acuerdos de paz, zonas de distensión, de repliegue, indultos, rebajas de pena, sometimiento a la justicia, reconciliación y de reinserción de ex combatientes y con la financiación de grupos especializados de fiscales, jueces, policías, militares e investigadores.

A pesar de los profundos esfuerzos de transformación normativa y técnica decretados por la Asamblea Nacional Constituyente del año 1991 y desarrollados por la acción del Poder Legislativo con más de novecientas leyes expedidas y de los jueces en funciones de justicia constitucional por vía de la acción de tutela, las acciones de cumplimiento de la ley y de los actos de la administración y por las acciones populares, la notable agresión armada de los grupos de guerrillas y de paramilitares continua con fuerza y permitió la adopción de políticas públicas de seguridad policial y militar, de control a las libertades públicas y de incremento del gasto militar y de policía.

Todo esto se ha logrado en medio de una relativa estabilidad macroeconómica producto de la tradicional y ahora precaria independencia petrolera, de algunas bonanzas cafeteras y del control financiero y presupuestal que ejerció la llamada junta monetaria; a este respecto cabe observar que la República de Colombia ha recibido más que ningún otro país de la región la fuerte influencia del poder financiero y material del narcotráfico organizado y que éste ha penetrado en varios estamentos la

actividad económica con desbordada dinámica y en la vida política en cuyos espacios ha generado condiciones de grave inestabilidad.

III. LAS BASES DE LA NUEVA FÓRMULA POLÍTICA PARA LA GOBERNABILIDAD COLOMBIANA

Al examinar las actuales condiciones constitucionales que aseguran los espacios orientados a favor de la gobernabilidad democrática en Colombia, es preciso advertir que en 1991 no sólo se produjeron importantes reformas al precario modelo de democracia consensual y cerrado de la carta política de 1886 la que, con serios reparos, gozaba del *mérito* de ser de las más antiguas de toda América Latina

Se acordó, en un verdadero ejercicio democrático, el más profundo cambio constitucional nacional relacionado con los valores, principios, y derechos del ordenamiento político y del régimen social, sólo comparable con los acontecimientos de 1863 en los que se introdujo una Constitución liberal y radical, favorecedora de los derechos de las personas y del federalismo.

La cláusula democrática y social de la carta de 1991 se afirma en la ampliación del catálogo de los derechos constitucionales y en el refuerzo del valor jurídico de los mismos, así como en el establecimiento de una posición preferente de ellos por virtud de la incorporación de los principios que disponen la igualdad material y real de las personas, y la eficacia plena de los derechos constitucionales fundamentales, inclusive en caso de relaciones entre particulares.¹⁸

Así, el nuevo derecho constitucional colombiano, en cada caso, es la forma jurídica de referencia que rige y promueve el consenso pluralista, y los términos empleados en el texto de la carta política permiten la racionalización del ejercicio del poder, garantizar el pluralismo en el pro-

18 “Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

ceso político y reconocer los nuevos derechos de participación y deliberación a los ciudadanos al garantizar entre otros, como veremos más adelante, y el de su participación en los procesos de la conformación, ejercicio y control del poder político.

La Constitución colombiana es el resultado del consenso, originario y aparente, que se da en la Asamblea Nacional Constituyente o entre sus redactores en la búsqueda de un rediseño de la vida social contenido en ella y que se proyecta en varios escenarios políticos y judiciales que, a su vez, aseguran su desarrollo.

Este desarrollo debe ser el resultado de los consensos actualizados entre las distintas fuerzas políticas en juego y de la aceptación de la interpretación judicial de sus cláusulas, hecha por los jueces constitucionales; además, es producto del crecimiento de fuerzas sociales que por mucho tiempo se mantuvieron por fuera del Estado y que en el mejor de los casos no fueron tenidas en cuenta ni por el antiguo ordenamiento jurídico ni por el anterior sistema político.

Ahora, la democracia que se quiere hacer posible en todo el mundo occidental reclama la existencia de ordenamientos constitucionales en los que no haya fuerza soberana, autocrática y excluyente, pues cada sujeto social y cada grupo al interior del contexto de la sociedad lucha por la conquista de sus propias aspiraciones políticas, económicas y culturales, dentro del marco del ordenamiento jurídico que las haga posibles sin la destrucción de las demás y más bien en convivencia con ellos.

En el caso colombiano y en el marco de la crisis del Estado de bienestar y del predominio de la doctrina neoliberal, en la carta política 1991 se introdujeron algunas de las modernas instituciones orientadas a asegurar buenos niveles de gobernabilidad democrática que tanto reclamó nuestro régimen constitucional durante más de cuarenta años y ellos han sido desarrollados con vigor por la ley y por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Nos encontramos frente a una gran corriente de la teoría del Estado denominada de reformismo pragmático, que busca una nueva salida a los problemas contemporáneos de legitimidad del poder político, a través de la superación de las crisis del Estado asistencial, de bienestar y patrono, basado en el consenso pluralista y en la superación del principio de las mayorías y del *confort* normativo de la codificación liberal.

Es decir, estamos frente a una nueva doctrina de la legitimidad del poder basada en el reconocimiento franco de la existencia de sociedades

fragmentadas y organizadas que procuran el consenso y la solución de conflictos por el camino del constitucionalismo de principios y de los derechos constitucionales y en especial de los derechos constitucionales fundamentales, y por medio de los diversos caminos que abren el diálogo de las personas con el Estado, pero desde la sociedad y con el texto de la Constitución y con sus cláusulas como referencia mínima.

De otra parte, el fortalecimiento de la participación social y de la colaboración de los particulares en el ejercicio de las capacidades orientadoras y de planeación, en las responsabilidades del Estado y de la administración, en la prestación de servicios y en el manejo de bienes, el más amplio espectro de las competencias de los jueces, los nuevos instrumentos de la democracia participativa, la desregulación administrativa y la autorregulación privada, las nuevas libertades económicas, la igualdad sustancial y el acceso a bienes y servicios, son parte de las respuestas del constitucionalismo contemporáneo pluralista y de consenso que se incorporan en la nueva Constitución colombiana.

La democracia participativa, las instituciones de la democracia local y la participación de los particulares en la prestación de servicios públicos, la colaboración funcional, la privatización de algunas actividades del Estado y la reducción del tamaño del Estado, así como el manejo o cumplimiento de funciones administrativas por los particulares, han contraído técnicamente los poderes del Ejecutivo; obviamente, el Ejecutivo sigue siendo fuerte en los regímenes presidenciales como el nuestro, pues la internacionalización de la economía, la integración económica supranacional y el fortalecimiento de los medios masivos de formación de la opinión pública y de comunicaciones, la conservación del orden público, los reductos vigentes de la tecnocracia, el incremento de responsabilidades del Estado y sus mayores compromisos sociales, hicieron que también se fortaleciera el Ejecutivo central.

Los principales elementos que han transformado en el constitucionalismo colombiano contemporáneo son los que integran la noción de Estado social, democrático y constitucional de derecho, el modelo mixto de economía social de mercado y el concepto de Estado democrático avanzado.¹⁹

19 Otros elementos que han transformado el constitucionalismo contemporáneo son los que integran la noción de Estado social y democrático de derecho para arribar al concepto de Estado democrático avanzado, reforzando las reglas que permiten alcanzar permanentes y actualizados consensos en los diversos espacios y sedes de la sociedad organiza-

Otra importante formulación constitucional es la que ataña a la función pública, pues este concepto estaba referido especialmente a la actividad ejecutiva o administrativa, en el sentido de entenderla como una área prevista para regular exclusivamente las relaciones de los servidores de la rama ejecutiva del poder público; ahora se le da un ámbito mayor, pues comprende a todos los servidores públicos del Estado, lo que implica el cambio sustancial del concepto de la carrera administrativa elevándola a la categoría de norma general.

Igualmente, dicho régimen fue objeto de la incorporación de normas más precisas en materia de calidades, inhabilidades e incompatibilidades, y se establecen disposiciones rígidas en lo que hace al control del nepotismo y del aprovechamiento personal y de grupo de las estructuras burocráticas del Estado. En respuesta al clamor generalizado que veía en la descomposición del comportamiento de los funcionarios públicos, una de las causas de la pérdida de legalidad del Estado, el constituyente fue celoso en advertir el carácter público de los intereses a cuyo servicio está puesta la administración.

Todo esto aparece reforzando en el ámbito normativo por la introducción de principios, valores y reglas que permiten intentar y en algunos casos alcanzar permanentes y actualizados consensos en los diversos espacios y sedes de la sociedad política organizada, así como en sus diversos fragmentos, reconociendo nuevos y diferentes actores sociales válidamente habilitados para desarrollar actividades y para actuar como interlocutores de los cometidos públicos.

De otra parte, como lo ha explicado la jurisprudencia constitucional y la doctrina nacional por disposición constitucional y de su desarrollo legal, en Colombia se produjo un proceso de transformación de la econo-

zada así como en sus diversos fragmentos, reconociendo nuevos y diferentes actores sociales válidamente habilitados para desarrollar actividades y para actuar como interlocutores de los cometidos públicos; también, se trata de establecer mecanismos institucionales para asegurar a todos los ciudadanos en igual de oportunidades el cabal y pleno acceso a una información exacta sobre los programas de acción política y las capacidades e instancias para que se puedan debatir con transparencia y eficacia.

Esta cláusula se afirma en la ampliación del catálogo de los derechos constitucionales y en el reforzamiento del valor jurídico de los mismos o el establecimiento de una posición preferente de ellos por virtud de la incorporación de los principios que disponen de igualdad material y real de las personas, y la eficacia plena de los derechos constitucionales fundamentales, inclusive en caso de relaciones entre particulares.

mía pública y privada y se pasó de un modelo de Estado asistencial y empresario, interventor y regulador en extremo, a un Estado apenas rector y orientador de las actividades mercantiles, empresariales, contraído al mínimo, al abandonar los monopolios tradicionales y al liquidar sus inversiones, pero cargado de responsabilidades y deberes sociales, solidarios y universalistas impuestas a los varios actores y agentes privados y públicos de la economía.

La privatización de algunas entidades, la modernización de las estructuras de la administración central del Estado, la colaboración funcional de los particulares en la prestación de servicios públicos y el nuevo esquema de la empresa pública colombiana, así como las nuevas reglas de control interno, de control fiscal y manejo y ejecución presupuestal, son también expresión de aquella tendencia de modernización del Estado en el propósito de ampliar las bases de la reforma al régimen político y encontrar nuevos espacios para la sociedad civil.

Según la Constitución, a la ley de una parte, y al gobierno de otra, se le permitió privatizar hospitales, fondos de pensiones, institutos de salud asistencial y empresas estatales de acueducto, teléfonos, transporte público y entidades de fomento agropecuario y ganadero. También es evidente el interés del constituyente de permitir la participación privada en actividades económicas tradicionalmente ocupadas por el Estado como la generación y distribución de energía eléctrica, los servicios de correo, la exploración, explotación, transporte y refinación de hidrocarburos y la explotación de los recursos naturales no renovables.

Ahora se reclama el respeto a la legalidad y a la seguridad jurídica como quiera que buena parte de los servicios públicos domiciliarios y de las responsabilidades asistenciales como las pensiones, la atención a la salud y la seguridad social y a los derechos políticos de los ciudadanos, especialmente en el caso de las instituciones de la representación política, como quiera que estos pasaron a manos de los particulares y a la administración pública le corresponde únicamente su vigilancia y control.

En buena parte de ellos la regulación de los servicios público pasó a manos de entidades mixtas en las que tienen asiento y posición los actores privados junto a los delegados del Estado pero en buena medida condicionados por los mencionados deberes y sometidos en parte a las cargas solidarias y universales en materia de servicios públicos y asistenciales.

Además, la mayor parte de los procesos de reformas y de modernización al Estado como la ocurrida en Colombia con la carta política de 1991, de efectividad de los derechos sociales y de transformación de las economías con las privatizaciones, la desregulación y las aperturas también se fundan en las nuevas nociones de gobernabilidad democrática y sostenible y de cambio político y cultural. En ella se establece una relación política sustancial y dinámica que se expresa a través de formas jurídicas nuevas y que traduce los distintos proyectos políticos que se pueden elaborar sobre la sociedad y a partir del modelo democrático y de su estructura normativa abierta.²⁰

Otros elementos que han transformado el constitucionalismo contemporáneo incorporados en nuestro régimen constitucional son los que integran la noción de Estado social, democrático y constitucional de derecho para arribar al concepto de Estado democrático avanzado, reforzando las reglas que permiten alcanzar permanentes y actualizados consensos en los diversos espacios y sedes de la sociedad organizada, así como en sus diversos fragmentos, reconociendo nuevos y diferentes actores sociales válidamente habilitados para desarrollar actividades y para actuar como interlocutores de los cometidos públicos.

Como se ha advertido, la masificación de las relaciones sociales ha hecho que las sociedades contemporáneas, a nivel constitucional, se ocupen de otros problemas como el de la calidad de vida, el de la contaminación del ambiente, el patrimonio cultural, étnico, histórico o arqueológico, y esto también obliga a reconocer otros elementos que no habían sido atendidos tradicionalmente por el derecho constitucional clásico y moderno, como las varias modalidades de autonomías territoriales, étnicas, las características culturales, ideológicas e históricas de las distintas et-

²⁰ En este sentido, como los fundamentos esenciales del orden político deberían quedar a salvo de la contienda permanente de los grupos y partidos y de las posiciones políticas actuales, la Constitución continúa vinculada a un fundamento común que se encuentra en la ideología democrática, en el Estado social de derecho y en el Estado participativo para asegurar la unidad fundamental del orden estatal; por ello, se deben aplicar sin remedio todas las consecuencias sancionadoras previstas en la carta o desarrolladas por la ley, que se requieren para asegurar su propia función y su propia dinámica en todos los procesos de la sociedad.

nias y grupos culturales, los derechos de los diversos sectores, grupos y segmentos del todo social.²¹

Así, en nuestro medio se sostiene que las condiciones de un régimen perdurable, estable y sostenible de gobernabilidad democrática supone la existencia de instituciones jurídicas dentro del Estado de derecho que aseguren el respeto a la ciudadanía civil en situaciones de igualdad y de transparencia del manejo de lo público dentro del marco de la ley, que aseguren las relaciones económicas y que permitan alcanzar la paz pública en medio del más cruento conflicto interno; además, se reclaman garantías a la igualdad y el respeto imparcial a los derechos de los ciudadanos y la lucha contra la corrupción política. En este sentido es que se entiende lo dispuesto por el artículo 209 de la carta política de los colombianos que establece que: “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”.

Además el propósito del constituyente colombiano de 1991 es el de asegurar la mayor libertad económica a favor de los particulares y demás agentes al establecer en el artículo 333 que: “La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley... La libre competencia es un derecho de todos que suponen responsabilidades...”.

De esta manera, la mayor parte de los problemas de las sociedades contemporáneas deben ser resueltos en clave de gobernabilidad demo-

²¹ Constitución Política de Colombia, “Artículo 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.

Artículo 89. Además de los consagrados en los artículos anteriores, la ley establecerá los demás recursos, las acciones, y los procedimientos necesarios para que puedan pugnar por la integridad del orden jurídico, y por la protección de sus derechos individuales, de grupo o colectivos, frente a la acción u omisión de las autoridades públicas”.

crática también de manera constitucional y por virtud de la apertura del sistema normativo; para ello, la Constitución de 1991 incorpora estos principios y se ocupa de elementos como los siguientes:

- El derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado;²²
- A asegurar la calidad de vida;
- El respeto al patrimonio cultural e histórico de las colectividades (artículo 72);
- Los derechos de los niños (artículo 44);
- De los minusválidos (artículo 45);
- De la tercera edad (artículo 46);
- Los derechos de los consumidores (artículo 78);
- Al espacio público (artículo 82);
- La libre concurrencia económica (artículo 333);
- Los derechos sobre los medios masivos de comunicación;
- El derecho al honor y a la intimidad personal y familiar;
- El *habeas data*, el derecho a la libre opción sexual, al libre desarrollo de la personalidad, y a la privacidad, entre otros.

Además, un defecto en un producto de consumo masivo, o la mala calidad de bienes y servicios, puede generar más daño que una decisión política del Congreso o que un vicio de forma en una ley; por ello, se reforzan las garantías constitucionales de los derechos colectivos como los de consumidores y usuarios, y se establecen mecanismos judiciales

22 “Artículo 78, C.N. La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.

Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.

El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos.

Artículo 79, C.N. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”.

de protección directa y preferente de aquellos,²³ e instrumentos de participación en las decisiones que puedan afectarlos.

La función aseguradora de la carta política también es de su propia naturaleza y ejemplo de ello son las consecuencias de los juicios de constitucionalidad de la Corte Constitucional,²⁴ de las acciones de pérdida de investidura de congresistas,²⁵ y la moción de censura,²⁶ la revoca-

²³ Se establece un breve término de caducidad para la acción pública de inconstitucionalidad por vicios de forma, inclusive contra reformas constitucionales, se admite la existencia de vicios de forma subsanables en el mismo trámite y se incorporan nociones como las de las comisiones accidentales y bicamarales de conciliación para admitir reformas a los proyectos de ley, sin apego a los rígidos principios de identidad y de consecutividad, típicos de las democracias representativas y parlamentarias.

De otra parte, también es cierto que las Constituciones así definidas fijan las materias que no deben permanecer abiertas, y señalan cuáles deben quedar como base y referencia para su desarrollo; además, el consenso pluralista que está en la base de las nuevas Constituciones como la colombiana de 1991, se ocupa de formar el esquema normativo de la unidad política nacional a partir del reconocimiento de la nueva pluralidad articulada de sujetos y de hombres, y de la diversidad de sus concepciones e intereses, y de la incidencia de los grupos sociales en la vida colectiva, en el derecho y en la política.

²⁴ “Artículo 243. Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexequible por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución”.

²⁵ “Artículo 183. Los congresistas perderán su investidura: 1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses. 2. Por la inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura. 3. Por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las Cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse. 4. Por indebida destinación de dineros públicos. 5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado. *Parágrafo.* Las causales 2 y 3 no tendrán aplicación cuando medie fuerza mayor”.

²⁶ “Artículo 135. Son facultades de cada Cámara: 9. Proponer moción de censura respecto de los ministros por asuntos relacionados con funciones propias del cargo. La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva cámara. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, en Congreso pleno, con audiencia de los ministros respectivos. Su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los integrantes de cada cámara. Una vez aprobada, el ministro quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos”.

toria del mandato²⁷ y los fueros penales de los dignatarios públicos,²⁸ entre otros.

Como lo advertimos en el trabajo *Reglas, valores y principios de las democracias contemporáneas, una democracia a pesar de la tragedia* (véase nota 14), en Colombia, después de los graves y sangrientos acontecimientos de 1948 en los que fue sacrificado el líder político liberal Jorge Eliécer Gaitán y en los que se produce el movimiento popular y la situación de asalto y pillaje denominada “El Bogotazo”, y, por la dolorosa situación de violencia bipartidista generalizada, acompañada de la suspensión de la normalidad constitucional, las instituciones políticas de los colombianos quedaron rezagadas en la primera versión del Estado social de derecho según los términos de la reforma constitucional de 1936, y se mantuvieron aferradas a los contenidos orgánicos de la reforma de 1945 en la que se incorporó la noción de planeación de la economía y una nueva versión de la intervención del Estado con fines de racionalización económica. Posteriormente, se produjo el largo proceso de cierre

27 “Artículo 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará. Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: ... 4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley”.

28 “Artículo 175. En los juicios que se sigan ante el Senado, se observarán estas reglas: 1. El acusado queda de hecho suspenso de su empleo, siempre que una acusación sea públicamente admitida. 2. Si la acusación se refiere a delitos cometidos en ejercicio de funciones, o a indignidad por mala conducta, el Senado no podrá imponer otra pena que la de destitución del empleo, o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos; pero al reo se le seguirá juicio criminal ante la Corte Suprema de Justicia, si los hechos lo constituyen responsable de infracción que merezca otra pena. 3. Si la acusación se refiere a delitos comunes, el Senado se limitará a declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa y, en caso afirmativo, pondrá al acusado a disposición de la Corte Suprema. 4. El Senado podrá cometer la instrucción de los procesos a una diputación de su seno, reservándose el juicio y la sentencia definitiva, que será pronunciada en sesión pública, por los dos tercios, al menos, de los votos de los Senadores presentes. Artículo 178. La Cámara de Representantes tendrá las siguientes atribuciones especiales: ... 3. Acusar ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales, al Presidente de la República o a quien haga sus veces, a los magistrados de la Corte Constitucional, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, a los magistrados del Consejo de Estado y al Fiscal General de la Nación”.

progresivo y de bloqueo en el régimen constitucional con la fuerza de un plebiscito bipartidista y militar que resultó abrumador e incontestable.

Como lo veremos más adelante, en el nivel constitucional sólo se conocieron los aportes de la reforma constitucional de 1968, predominantemente administrativa y orgánica, y los de la reforma de 1986 en la que se introdujo el elemento de la elección popular de alcaldes. Cabe advertir que con la reforma de 1968, esencialmente tecnocrática y presidencialista, se modernizó en parte el capítulo de la administración en los niveles nacional, territorial y por servicios, y que con la de 1986 apenas se introdujo la elección popular de alcaldes. Claro está, también con los dos intentos fallidos de 1977 y 1979 se pretendió incorporar algunos de los más destacados avances en estas materias, pero esas dos fórmulas políticas resultaron frustradas por razones de carácter político y político-judicial bipartidista.

Es por ello que la nueva carta política establece que la ley debe garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el derecho al disfrute del ambiente sano y, además, reconoce el derecho de participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen en materia de salud, seguridad y aprovisionamiento de bienes suministrados al público para su comercialización.²⁹

29 También el industrialismo masificado hace que el hombre aspire a tener mayores ámbitos de participación en la administración de los servicios y de los recursos públicos y por todo esto surgen nuevas expresiones sustanciales de democracia y nuevas sedes políticas de deliberación y de participación abonadas por la conciencia permanente generada por los medios masivos y electrónicos de comunicación. La importancia del derecho constitucional contemporáneo radica principalmente en que admite y promueve la incorporación en las Constituciones y en su desarrollo normativo, de nuevas instituciones, derechos y garantías, y nuevos ámbitos jurídicos de expresión de las personas; además, permite rescatar al hombre del impacto arrollador de la masificación y aplaca los defectos de la gran producción y del gran consumo.

“Artículo 78. La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.

Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios. El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos”.

Sin duda, la carta de 1991 establece las libertades básicas de las democracias como por ejemplo la libertad y el derecho de asociación, los derechos de expresión, el derecho y la libertad del sufragio, el acceso ciudadano al servicio público, los derechos de los partidos y movimientos políticos y el estatuto de la oposición, la libertad de información y los derechos de los medios masivos de información, las instituciones electorales libres e independientes y la renovación periódica de los gobernantes.

En este sentido el artículo 40 de la carta política establece las condiciones mínimas y básicas de la democracia contemporánea en función de asegurar espacios de gobernabilidad y las garantías institucionales de carácter esencial para que se satisfagan las exigencias conceptuales de ésta, así:

Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: 1. Elegir y ser elegido. 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática. 3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas. 4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley. 5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas. 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley. 7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse. Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisarios de la Administración Pública.

Desde luego, los fundamentos ideológicos dominantes y las principales reglas del orden político democrático quedan a salvo de la contienda permanente de grupos y posiciones políticas,³⁰ pues, como se ha visto, por una parte, se permite el consenso actualizado de la Constitución, pe-

“Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”.

30 Naturalmente, este tipo de cierre jurídico, aun cuando es más rígido que el de la normatividad ordinaria, también corre la suerte de los desarrollos de la dinámica de la actividad jurisprudencial práctica.

ro, por otra, se cierran y bloquean ciertas cláusulas para efectos de no permitir la modificación de los fundamentos de orden político.³¹

IV. LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COLOMBIANA

La estructura normativa de la carta de 1991 es más compleja que la contenida en la Constitución de 1886, y es reflejo y traducción de las modernas tendencias del derecho constitucional en lo que hace a la adopción de técnicas específicas de redacción de las disposiciones constitucionales sustanciales y a la incorporación de contenidos jurídicos nuevos, especialmente en materia de las instituciones judiciales y democráticas, y a la promoción de las condiciones para consolidar una sociedad pluralista y moderna.

Aun cuando en nuestro sistema jurídico vigente hasta antes de 1991 se incorporaron por vía legal algunas modificaciones en varias áreas del derecho, como en el procesal civil (el Código de Procedimiento Civil de 1971, modificado por el decreto 2282 de 1989), de familia (Ley 75 de 1968 y decreto 2272 de 1989) y del menor (Decreto 2737 de 1989), en el de las entidades territoriales y en el urbanístico (Ley 9 de 1989), del medio ambiente (Código de los Recursos Naturales), monetario (Estatuto Cambiario), fiscal y en el electoral, éstas sólo encuentran en la Constitución vigente una respuesta generosa y comprometida con el cambio político, pues en ella se recogen los más recientes desarrollos en relación a la legitimidad del Estado, a los derechos, a las libertades y a los procedimientos para su protección, a la organización política, y en especial

31 “Artículo 152. Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias: *a.* Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; *b.* Administración de justicia; *c.* Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales; *d.* Instituciones y mecanismos de participación ciudadana; *e.* Estados de excepción.

Artículo 153. La aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura.

Dicho trámite comprenderá la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderla o impugnarla”.

sobre el modo de configuración jurídica del Estado democrático avanzado dentro de una sociedad posigualitaria.

La Constitución colombiana también se ha ocupado de señalar los principios generales, no sólo del ordenamiento constitucional de las libertades públicas y de los derechos fundamentales y del apartado orgánico e institucional del Estado,³² sino de todo el conjunto del ordenamiento jurídico y de las relaciones sociales, en las que ocupan papel sustancial y básico las reglas y los valores de la democracia que ahora puede calificarse, con algunas reservas entre nosotros, como participativa y deliberativa y promotora de espacios que alimentan la gobernabilidad.

Así, entre lo más reciente y destacable de la recepción de los cambios del derecho constitucional, es la superación de las ideas de soberanía y de Estado nacional³³ y de la configuración bipolar entre ciudadanos y Estado, los de intereses y derechos de grupo, colectivos, de clase y difusos, y los de participación democrática, popular y ciudadana, que en nada se relacionan con los conceptos tradicionales de ciudadano, de representación y de sufragio universal, y de democracia de representación.³⁴

De igual modo, la unidad política racional del constitucionalismo burgués y del voluntarismo tradicional y moderno, propios del Estado demoliberal de derecho, con las especificidades del Estado social de dere-

32 En otros términos, los principios tradicionales que informaban la noción de Estado de derecho y de democracia representativa, como la limitación jurídica de los poderes del gobierno, el equilibrio de poderes, la generalidad de la ley, el principio de la supremacía de la Constitución y de la ley, el de la consagración de las principales libertades públicas de contenido espiritual y económico, todos herencia del Estado liberal de derecho, que se forma en Europa principalmente en Inglaterra, a partir de la carta magna y del *habeas corpus* de 1679, y de la democracia representativa fortalecida en Europa continental, gracias a las revoluciones burguesas, democráticas y románticas de 1848, se relativizan, se transforman, se modifican a partir de la segunda guerra mundial, dando inicio a un proceso de profundas transformaciones que se ha radicalizado en los últimos años con los fenómenos que mencionamos.

33 Jáuregui, Gurutz, *La nación y el Estado en el umbral del nuevo siglo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990.

34 En este sentido, los principios fundamentales del Estado o de la organización jurídico política establecida por la carta de 1991 son la forma unitaria y republicana del Estado, la descentralización política y administrativa que conduce a un la configuración de un Estado unitario complejo, la soberanía popular, el estado social y democrático de derecho, la participación democrática, la democracia participativa y el pluralismo constitucional en sus expresiones sociales, culturales étnicas, territoriales, normativas y étnicas.

cho de la primera mitad de nuestro siglo, han cedido el paso a las innovaciones contemporáneas que admiten nuevos tipos de vínculos de relevancia política entre sociedad y Estado, y se recibe la idea de la relativa autonomía entre éstas, con la aceptación de la existencia de la pluralidad de sujetos, intereses, aspiraciones y proyectos sociales para quienes debe existir espacio en la sociedad política.³⁵

Al igual que lo hacen algunas de las Constituciones recientes, la de 1991 también dedica un amplio espacio a regular la organización de los entes territoriales y sus competencias normativas y de autoconformación política, con evidentes tendencias de reforzamiento de las autonomías y de la autarquía en un retorno evidente al etnocentrismo en desmedro del viejo supuesto del Estado nacional.³⁶

³⁵ La creación de la Corte Constitucional y las nuevas funciones en materia de control y de justicia constitucional, el establecimiento de la acción de tutela, la acción de cumplimiento y las acciones populares, son breves ejemplos de transformación. También son objeto de las modernas Constituciones los principales derechos económicos, sociales y culturales que hacen que todos los ámbitos de la vida de las colectividades queden regulados y reconocidos en el orden constitucional, imprimiendo al resto del ordenamiento que se desprende de la Constitución, un sentido público especial y extraordinariamente rico en desarrollos judiciales y legislativos.

³⁶ “Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales. Artículo 330. De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones: 1. Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios. 2. Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo. 3. Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución. 4. Percibir y distribuir sus recursos. 5. Velar por la preservación de los recursos naturales. 6. Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio. 7. Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional. 8. Representar a los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales se integren; y 9. Las que les señalen la Constitución y la ley. Parágrafo. La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades”.

De igual modo, en este sector del ordenamiento constitucional aparecen instituciones democráticas en las que la participación y la deliberación ciudadana son reconocidas como elementos esenciales en su desarrollo a través de las consultas populares locales y territoriales y los referendos ciudadanos o las elecciones locales con el propósito de asegurar mayores espacios de legitimidad y de gobernabilidad democrática.

Sin duda alguna, el nuevo derecho constitucional colombiano se enfrenta a uno de los aspectos más palpitantes en la vida de los Estados contemporáneos, como es el del reclamo permanente de mayores competencias de las entidades locales y regionales como una de las tantas vías para ampliar la democracia y hacer más eficiente su funcionamiento, y con la ampliación de las instituciones de la democracia local en sus modalidades participativa y deliberativa.

Una de las grandes transformaciones que exigía el sistema político colombiano era la reorganización de las entidades territoriales y la redistribución de sus competencias y recursos; en este sentido, a más de otras modificaciones de vital trascendencia, se institucionalizó la posibilidad jurídica de la creación de las provincias y regiones, se eliminaron los antiguos territorios nacionales elevándose de categoría las anteriores intendencias y comisarías, se estableció la posibilidad de que se erijan en entidades territoriales aquéllas que recojan la estructura de los territorios indígenas y se garantizó la participación de las entidades territoriales en las rentas nacionales, la administración de sus recursos y el establecimiento de los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y el derecho a gobernarse por autoridades propias.

Para nuestra democracia y para el bien del futuro de las instituciones nacionales, este apartado de la carta es uno de los grandes logros del proceso constituyente y podría significar la renovación de los principales vínculos entre la sociedad civil y el Estado; en este sentido la carta constitucional sienta las bases para la expedición de las leyes orgánicas de ordenamiento territorial y de presupuesto, lo mismo que las leyes del plan nacional de desarrollo, todas las que deberán tener en cuenta las competencias que la Constitución entrega a las entidades territoriales y a los ciudadanos que hacen parte de ellas, así como a los fines que ella establece en materia de su desarrollo, gobierno y administración.

Así, este proceso ha alcanzado dimensiones insospechadas por los primeros teóricos del Estado de derecho, hasta el punto de ser considerada

hoy en día como la más importante de las problemáticas que debe atender la teoría del gobierno.

Los resultados de estos procesos demuestran grandes beneficios, no sólo desde el punto de vista fiscal, sino principalmente en los aspectos más palpitantes de la vida cotidiana de las comunidades políticas, tanto así que es una herramienta fundamental para superar pretensiones autoritarias y autocráticas de las élites nacionales tradicionalmente excluyentes.

Se hizo necesaria una nueva doctrina de la legitimidad del poder basada en el reconocimiento franco de la existencia de una sociedad fragmentada que procura el consenso y la solución de conflictos por el camino del constitucionalismo de principios y de los derechos constitucionales y, en especial, de los derechos fundamentales, y por medio de los diversos caminos que abren el diálogo y la deliberación con el Estado, pero desde la sociedad y con el texto de la Constitución, con sus cláusulas de principios y con derechos fundamentales como referencia mínima.

En el caso colombiano ha sido Garay³⁷ quien se ha ocupado de examinar el tema de la democracia deliberativa y de la teoría de la inclusión social como soportes institucionales para avanzar en la construcción de la gobernabilidad democrática.³⁸

³⁷ Garay Salamanca, Luis Jorge, *Ciudadanía lo público de la democracia*, Bogotá, Red de Impresión Digital, Cargraphics, 2000.

³⁸ La democracia deliberativa está sustentada en la convicción que las decisiones sobre el ejercicio del poder estatal son de carácter estrictamente colectivo, basada en la idea de comunidad política y en principios como el de la igualdad de los derechos políticos, el del rechazo de desigualdades o inequidades en la deliberación política entre ciudadanos y el del aseguramiento de igualdades y oportunidades para ejercer influencia efectiva por parte de los ciudadanos. Hay al menos dos elementos característicos claves para la democracia deliberativa. Según Elster (1999), la política deliberativa requiere ciudadanos que vayan más allá de los intereses privados egoístas en el “mercado” y se orienten más bien a los intereses públicos del “foro”; y que desde el punto de vista cívico, se mejore la toma de decisiones políticas, en especial para el logro de fines comunes.

“A diferencia, la concepción tradicional de democracia privilegia «la presunción de la autonomía personal/individual» y acepta que el veredicto político alcanza debida legitimidad con base en la igual consideración y en la agregación (aditiva) de los intereses individuales de cada uno de los miembros, ante el escepticismo de la determinación del bien común en las sociedades pluralistas” (Dahl, 1989, p. 283).

“La deliberación ideal requiere que sea libre (los participantes deben sentirse comprometidos con los resultados de la deliberación), razonada (los participantes en la deliberación deben dar razones explicativas de sus propuestas y resolver sus diferencias a través de la deliberación), igualitaria (formal y sustancialmente entre los participantes de la deli-

También se trata de establecer mecanismos institucionales para asegurar a todos los ciudadanos en igualdad de oportunidades el cabal y pleno acceso a una información exacta sobre los programas de acción política del Estado y las capacidades e instancias para que se puedan debatir con transparencia y eficacia.³⁹

Además, en la carta política se establecen los principios básicos de una sociedad pluralista y participativa, se fortalecen las instituciones de la democracia política al sentar las bases de un régimen de democracia participativa y deliberativa y de las instituciones del autogobierno local; se abren las instituciones públicas a la renovación constante de cuadros y de prácticas, y se vinculan nuevos sectores sociales (artículo 56) y étnicos⁴⁰ a los procesos del poder y del gobierno. En este sentido es preciso recordar lo que advierte la carta en materia de planeación nacional al crear el Consejo Nacional de Planeación (artículo 340).

En la nueva carta política se establecen nuevas instituciones relacionadas con las distintas formas de participación democrática y se establece

beración) y consensual (los participantes encuentran razones suficientes para resultar persuadidos, si no para al menos alcanzar una mayoría)" (Cohen, 1999, pp. 74 y 75).

39 "Artículo 112. Los partidos y movimientos políticos que no participen en el Gobierno podrán ejercer libremente la función crítica frente a éste y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, salvo las restricciones legales, se les garantizan los siguientes derechos: de acceso a la información y a la documentación oficiales; de uso de los medios de comunicación social del Estado de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; de réplica en los medios de comunicación del Estado frente a tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos proferidos por altos funcionarios oficiales, y de participación en los organismos electorales.

Los partidos y movimientos minoritarios tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos.

Una ley estatutaria regulará íntegramente la materia".

40 "Artículo 171. El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional. Habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas. Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República. La Circunscripción Especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cuociente electoral.

Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro de Gobierno".

como deber del Estado contribuir a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública.⁴¹

Además, allí se fortalecen las instituciones electorales y las reglas de la democracia local, así como los organismos encargados por la carta de asegurar el respeto al sufragio y se neutraliza la participación de la administración, del gobierno y del legislador en el manejo y control de la Banca Central, de la televisión y de las elecciones.

En este orden de ideas aparecen reglas como la de independencia orgánica y administrativa de la organización electoral, la judicialización de los conflictos electorales, el voto como derecho, el voto programático, su carácter secreto en cubículos y con tarjetas electorales impresas y numeradas en papel de seguridad y distribuidas por la organización electoral, entre otras.⁴²

Además, en el artículo 1o. de la carta se dispone que “Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, fundada en el respeto a la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

Estas disposiciones se vinculan con lo establecido en el artículo 2o. que establece que:

41 Constitución Política de Colombia, Artículo 103. ...“El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan”.

42 Constitución Política de Colombia, “Artículo 258. El voto es un derecho y un deber ciudadano. En todas las elecciones los ciudadanos votarán secretamente en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación, con tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente. La organización electoral suministrará igualitariamente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones todos los candidatos. La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos”.

Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; *facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación*; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Las configuraciones actuales del derecho constitucional colombiano responden a una nueva formulación constitucional de soluciones jurídicas a los problemas de la democracia contemporánea en la que el hombre exige sus derechos a participar y a deliberar cada vez más en algunos asuntos públicos de diverso nivel, para superar la masificación y para someter las causas del desarraigó que genera la política de las élites.

Tal como lo advierte para el caso español Joaquín Martín Cubas,⁴³ en el caso colombiano la carta política de 1991 dejó sentadas las bases de un modelo democrático cuyo núcleo esencial, no alterable por los poderes públicos constituidos, no solo se ajustó a las definiciones mínimas de democracia sino que se afilió a la doctrina participativa y deliberativa sin que ello signifique contradicción alguna; pero además, la carta política adapta un modelo abierto al desarrollo consensual del legislador y de los operadores constitucionales, especialmente de la Corte Constitucional dentro del amplio marco de disposiciones constitucionales que se han visto.

Así, se establece el principio de la participación ciudadana en el control fiscal para promover y desarrollar la vigilancia de la gestión pública de los recursos oficiales en los distintos niveles de la administración y sobre sus resultados y el derecho a la convocatoria en los términos de la ley a audiencias públicas para los actos de adjudicación de las licitaciones.⁴⁴

⁴³ Martín Cubas, Joaquín, *La democracia y el tribunal constitucional*, España, Ediciones Alfonso el Magnánimo, Generalitat Valenciana, Diputación Provincial de Valencia, 1996, pp. 343 y ss.

⁴⁴ Constitución Política de Colombia, “Artículo 270. La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados”.

Ahora, el sistema colombiano de la Constitución de 1991 se abre a múltiples tendencias, dentro de las cuales adquiere prestancia el pluralismo constitucional que es la concepción de la organización del Estado, según la cual la parte dogmática de la Constitución debe ser abierta y programática, para que el conjunto de las distintas fuerzas políticas puedan desarrollarla a través de la ley. Componente esencial de este supuesto es la jurisdicción constitucional con competencia para interpretar y garantizar la supremacía de la Constitución, a fin de ponerle orden a las posibles y eventuales controversias que se puedan suscitar entre los distintos partidos y fuerzas que tienen representación en las cámaras, respecto al desarrollo de la Constitución; por ello la jurisdicción constitucional es atribuida de funciones de orientación y estabilización política y normativa.⁴⁵

45 Constitución Política de Colombia, “Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

- 1) Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformatorios de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación.
- 2) Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación.
- 3) Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional. Estos últimos sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización.
- 4) Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.
- 5) Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación.
- 6) Decidir sobre las excusas de que trata el artículo 137 de la Constitución.
- 7) Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución.
- 8) Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, y de los proyectos de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.
- 9) Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales.

La Constitución colombiana de 1991 no escapa a la tendencia generalizada en el mundo occidental de convertirla en norma jurídica de directa aplicación y de constante realización y presencia en la vida cotidiana de la sociedad, la cual finalmente será la responsable de convertir sus postulados en realidad material, mediante la participación permanente de los sujetos de lo público en los procesos de toda índole que los afecten.⁴⁶

En esta perspectiva, el derecho a la participación y a la deliberación incluyente desempeña papel fundamental en la Constitución política de un verdadero régimen democrático, hasta el punto de afirmar que sin participación y sin deliberación organizada no es posible la democracia.

En este sentido es preciso observar que por primera vez entre nosotros se incorpora a la carta política la noción del estatuto de los partidos y movimientos políticos, se ordena la financiación de su funcionamiento y de las campañas electorales y se garantiza su acceso a los medios de comunicación estatal.⁴⁷ Más adelante veremos los ajustes dispuestos en

10) Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Con tal fin, el Gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexequibles por la Corte Constitucional, el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva.

11) Darse su propio reglamento.

Parágrafo. Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, enmiende el defecto observado. Subsanado el vicio, procederá a decidir sobre la exequibilidad del acto”.

46 Constitución Política de Colombia, “Artículo 4o. La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.

Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades”.

47 Constitución Política de Colombia, “Artículo 107. Se garantiza a todos los nacionales el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.

También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.

Artículo 108. El Consejo Nacional Electoral reconocerá personería jurídica a los partidos y movimientos políticos que se organicen para participar en la vida democrática del país, cuando comprueben su existencia con no menos de cincuenta mil firmas, o cuan-

la reforma constitucional del año 2003 relacionados con los partidos políticos y la integración de las Cámaras del Congreso.

En igual forma cabe recordar que por primera vez se establece un estatuto de la oposición que consagra los derechos de los partidos y movimientos políticos que no participan en el gobierno como los de acceso a la información y documentos oficiales, la réplica en los medios de comu-

do en la elección anterior hayan obtenido por lo menos la misma cifra de votos o alcanzado representación en el Congreso de la República.

En ningún caso podrá la ley imponer normas de organización interna a los partidos y movimientos políticos, ni exigir afiliación a ellos para participar en las elecciones.

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones sin requisito adicional alguno. Dicha inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue.

Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos.

La ley podrá establecer requisitos para garantizar la seriedad de las inscripciones de candidatos.

La personería de que trata el presente artículo quedará extinguida por no haberse obtenido el número de votos mencionado o alcanzado representación como miembros del Congreso, en la elección anterior.

Se perderá también dicha personería cuando en los comicios electorales que se realicen en adelante no se obtengan por el partido o movimiento político a través de sus candidatos por lo menos cincuenta mil votos o no se alcance la representación en el Congreso de la República.

Artículo 109. El Estado contribuirá a la financiación del funcionamiento y de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

Los demás partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos, se harán acreedores a este beneficio siempre que obtengan el porcentaje de votación que señale la ley.

La ley podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones individuales. Los partidos, movimientos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos.

Artículo 110. Se prohíbe a quienes desempeñan funciones públicas hacer contribución alguna a los partidos, movimientos o candidatos, o inducir a otros a que lo hagan, salvo las excepciones que establezca la ley. El incumplimiento de cualquiera de estas prohibiciones será causal de remoción del cargo o de pérdida de la investidura.

Artículo 111. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica tienen derecho a utilizar los medios de comunicación social del Estado en todo tiempo, conforme a la ley. Ella establecerá así mismo los casos y la forma como los candidatos debidamente inscritos tendrán acceso a dichos medios”.

nición del Estado, entre otros.⁴⁸ Este apartado también fue objeto de la reforma constitucional del año 2003 que comenzará a aplicarse en las elecciones de 2006.

La Constitución colombiana de 1991 toma partido en favor de la democracia contemporánea, pues la participación ciudadana actúa a través de múltiples medios de elección, discusión, deliberación, consulta, control, vigilancia e impulso, y no sólo por virtud de las instituciones representativas. Reacuérdate lo dispuesto en el citado artículo 270 de la carta política en materia de la participación ciudadana en el ejercicio del control fiscal junto con el órgano competente llamado Contraloría General de la Nación lo que entre nosotros se llama control fiscal participativo con veedurías ciudadanas, audiencias públicas, ejercicios de deliberación ciudadana y comités de vigilancia ciudadana a la gestión fiscal de los recursos públicos.

Es por ello que en la carta se establece que son derechos de todo ciudadano los de tomar parte en las elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación ciudadana y democrática, constituir partidos, movimientos, agrupaciones políticas, sin limitación alguna, difundir sus ideas y programas, revocar el mandato, tener iniciativa en las corporaciones públicas.⁴⁹

48 Constitución Política de Colombia, capítulo 3, Del Estatuto de la Oposición, Artículo 112. Los partidos y movimientos políticos que no participen en el Gobierno podrán ejercer libremente la función crítica frente a éste y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, salvo las restricciones legales, se les garantizan los siguientes derechos: de acceso a la información y a la documentación oficiales; de uso de los medios de comunicación social del Estado de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; de réplica en los medios de comunicación del Estado frente a tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos proferidos por altos funcionarios oficiales, y de participación en los organismos electorales.

Los partidos y movimientos minoritarios tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos.

Una ley estatutaria regulará íntegramente la materia.

49 Constitución Política de Colombia, “Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede

1. Elegir y ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.

La mayoría de los constituyentes de 1991 entendían que los hombres y las sociedades ya no se debían ocuparse de consagrarse en el texto constitucional una declaración emotiva y fervorosa, por la libertad, la igualdad y la fraternidad, y tampoco debían establecer códigos definitivos, límites positivos y acabados sobre las libertades fundamentales, y especialmente en las de contenido democrático, pues en esa sede era claro que su contenido no debía ser el de una estructura definitiva que obedeciera a una noción limitada de libertad y de participación.

Este fenómeno se produjo entre nosotros por causa de las grandes transformaciones del Estado contemporáneo que permiten hablar de la configuración de un nuevo tipo de sociedades “posigualitarias o posmodernas” y por la asimilación de instituciones jurídicas de uno y otro sistema jurídico en el mundo occidental, como la noción de derechos constitucionales fundamentales redactados en forma de principios abiertos al diálogo intertextual y que incluyen cláusulas indefinidas y dispuestas a su posterior desarrollo por la comunidad de operadores jurídicos.

Su desarrollo también supone la incorporación de nuevos derechos y nuevos intereses jurídicamente reconocidos en el orden constitucional, como los colectivos, de clase, de grupo y los difusos; comprende el diseño de unas nuevas instituciones propias de sociedades democráticas avanzadas, como el reconocimiento de nuevos y diversos actores legítimos y válidamente habilitados para el protagonismo público y para establecer vínculos con el poder organizado.

Como ejemplos de estas tendencias encontramos la participación activa de los jóvenes en la dirección de los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud, y todas las instituciones que garantizan la participación de las autoridades de los pueblos indígenas en los procesos de adopción de decisiones sobre la explotación de los recursos naturales en sus territorios y la existencia de sus jurisdicciones.⁵⁰

De igual modo bajo este contexto se acepta la superación de las “ideas vestigio” del constitucionalismo como las de Estado nacional, la tridivisión del poder, la soberanía nacional, la democracia representativa y la ciudadanía y promueve el redescubrimiento de instituciones del derecho latino que permanecieron olvidadas durante muchos siglos como la justicia pretoriana, la libertad y el poder negativos, etcétera, como la reincorporación de la figura de los jueces de paz elegidos por el voto popular.

Todo lo anterior es sólo una parte de los grandes cambios que viven las sociedades contemporáneas y que se expresan jurídicamente en instituciones hasta ahora poco examinadas entre nosotros, pero incorporadas en la carta política de 1991 y desarrolladas en buena parte de las casi no-vecientas nuevas leyes expedidas bajo su amparo y en las siete mil sentencias de la Corte Constitucional en sus diez años de existencia.

De otra parte, el fortalecimiento de la participación social y la colaboración de los particulares en el ejercicio de las capacidades orientadoras y de planeación, de las responsabilidades del Estado y de la administración, en la prestación de servicios y el manejo de bienes, el más amplio espectro de las competencias de los jueces, los nuevos instrumentos de la democracia participativa, la desregulación administrativa y la autorregulación privada, las nuevas libertades económicas, la igualdad sustancial y el acceso a bienes y servicios, son parte de las respuestas del constitucionalismo contemporáneo pluralista y de consenso que se incorporan en la Constitución colombiana en la definición de las bases normativas superiores de la gobernabilidad democrática.⁵⁰

En este sentido, la democracia participativa, las instituciones de la democracia local y la participación de los particulares en la prestación de servicios públicos, la colaboración funcional, la privatización de algunas actividades del Estado y la reducción del tamaño del Estado, así como el manejo o cumplimiento de funciones administrativas por los particulares, han contraído de manera técnica los poderes del Ejecutivo, y por primera vez se habló entre nosotros de los mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía, del voto como derecho, del plebiscito, los varios tipos de referendo, las varias modalidades consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.⁵¹

Asimismo, bajo esta perspectiva se reconoció la existencia de instancias de concertación y deliberación democráticas, como los consejos de

⁵⁰ Vega García, Pedro de, “En torno a la legitimidad constitucional”, *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio*, México, UNAM, 1988, t. 1.

⁵¹ “Artículo 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.

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

planeación,⁵² las comisiones tripartitas de concertación laboral,⁵³ entre otros organismos de relieve constitucional.

Obviamente, el Ejecutivo sigue siendo fuerte en los regímenes presidenciales como el nuestro, pues la internacionalización de la economía, la integración económica supranacional y el fortalecimiento de los medios masivos de formación de la opinión pública y de comunicaciones, la función de conservación del orden público, los reductos vigentes de la tecnocracia, el incremento de responsabilidades del Estado y sus mayores compromisos sociales, hicieron que también se fortaleciera el Ejecutivo central en la carta de 1991.

Cabe advertir que hoy en día, nuestro Estado social de derecho aunque se ha modificado, permite que continúen las más grandes responsabilidades del Estado en cabeza del Ejecutivo ya que las decisiones estratégicas de carácter técnico no son tomadas en sede parlamentaria sino por los técnicos en el Estado; es tal la cantidad de aspectos y ámbitos de la vida social en los que el Estado debe participar, intervenir, regular, proyectar y controlar que aún el poder del Ejecutivo es predominante; empero, la administración pública colombiana sufría de graves distorsiones y limitaciones como las que genera la exclusión social y la desfiguración parroquial de lo público, y sobre ella rondaban y aún rondan los fantasmas de la corrupción, la inmoralidad y el clientelismo, males

⁵² “Artículo 340. Habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo.

Los miembros del Consejo Nacional serán designados por el Presidente de la República de listas que le presenten las autoridades y las organizaciones de las entidades y sectores a que se refiere el inciso anterior, quienes deberán estar o haber estado vinculados a dichas actividades. Su período será de ocho años y cada cuatro se renovará parcialmente en la forma que establezca la ley.

En las entidades territoriales habrá también consejos de planeación, según lo determine la ley.

El Consejo Nacional y los consejos territoriales de planeación constituyen el Sistema Nacional de Planeación”.

⁵³ “Artículo 56. Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador. La ley reglamentará este derecho. Una comisión permanente integrada por el Gobierno, por representantes de los empleadores y de los trabajadores, fomentará las buenas relaciones laborales, contribuirá a la solución de los conflictos colectivos de trabajo y concertará las políticas salariales y laborales. La ley reglamentará su composición y funcionamiento”.

presentes en todas las naciones del mundo y que exigen siempre la vigorosa atención y el cuidado de los ciudadanos en general.

En el marco de las nuevas regulaciones constitucionales de Colombia, el tema de los controles dentro del Estado en la Constitución, como el control fiscal, el control político, el control disciplinario y administrativo, el control social, el control penal, han permitido ratificar la condición de Estado de derecho, empeñado en la lucha contra la corrupción y en la defensa de la legalidad y de la ciudadanía civil y política, ahora actualizado y desarrollado para atender a los retos de una sociedad que se ve obligada a entrar a la modernidad y a responder a las cambiantes y cada vez mayores y diversas aspiraciones colectivas e individuales.

En este sentido se ha entendido en Colombia que las democracias contemporáneas y en especial los régimen presidenciales, no son incompatibles con un alto número de instrumentos de control a la actuación operativa y programática del Estado, es todo lo contrario; dentro de un sano equilibrio y una racional disposición, bien pueden convivir instrumentos fuertes de administración y de gobiernos capaces de atender demandas sociales con eficacia e inmediatez y, mecanismos dinámicos, autónomos de control, pues éstas no son ni deben ser únicamente control político fundado en razones de oportunidad o conveniencia o de indignidad como tradicionalmente se ha entendido cuando se controla la investidura del gobernante

En el marco de la noción de gobernabilidad democrática, las instituciones de control se pueden ejercer sobre la administración y el gobierno por objetivos, para examinar la eficacia y de la eficiencia de la gestión pública; en este sentido, las instituciones de control pueden funcionar con carácter específico y concreto, político, fiscal judicial, administrativo, con participación ciudadana o popular, con carácter interorgánico, genérico y específico; todo lo cual en ningún caso comporta el bloqueo del Estado o del gobierno. Lo importante es hacer que estos controles funcionen dentro del marco preciso de sus límites normativos y que quienes los diseñen o ejerzan en su caso lo hagan siempre inspirados en el respeto de los ámbitos precisos de sus competencias. Es saludable que haya gobierno del gobierno, pero al mismo tiempo es necesario que haya más y mejores controles de la ciudadanía y de órganos autónomos e independientes.

Las instituciones de la democracia participativa en la carta política de 1991 ha producido una mayor presencia de los ciudadanos en la

toma de las decisiones fundamentales para la vida en sociedad; su introducción en la normatividad colombiana ha servido para resolver el interrogante sobre si la participación ciudadana neutraliza la violencia y la corrupción, ingredientes endémicos de la descomposición de las instituciones políticas nacionales y de la ingobernabilidad, para cuya superación se convocó precisamente a la Asamblea Nacional Constituyente.

El extenso catálogo de instituciones constitucionales en las que están previstos instrumentos de promoción de la participación ciudadana es quizás uno de los retos más trascendentales y exigentes para la transformación de la sociedad colombiana; así, la participación democrática es la escuela de la democracia contemporánea e incorpora en la sociedad civil los hábitos civilizados de la solución de conflictos.

La participación democrática, tal como está prevista por la Constitución, corresponde a un proyecto político y doctrinario enderezado a transformar, radicalmente, las reglas del viejo esquema tradicional de las relaciones en sociedades predominantemente atrasadas y conflictuales. La participación democrática permite la incorporación de nuevos modelos de gestión pública, de satisfacción de intereses y solución de conflictos.

La democracia participativa fortalece a la sociedad civil y a sus organizaciones, siembra las raíces de la democracia económica y promueve el desarrollo social; el gran reto de los poderes públicos dentro del marco de una Constitución como la nuestra es el de desarrollar con ingenio y sabiduría, recogiendo experiencias de otras latitudes, nuevas instituciones en el orden legal que hagan viable y realizable el proyecto de la incorporación de reglas modernas para la política. Las instituciones de la democracia participativa son la escuela del aprendizaje de un liberalismo social, concertado y autosostenido, de promoción de la paz y de un orden justo al que tienen derecho los colombianos y una de las más importantes esencias de la gobernabilidad democrática.

Los siguientes son los conceptos que resumen las instituciones constitucionales que aseguran la participación democrática en el régimen constitucional colombiano:

1. En el preámbulo de la Constitución se establece que el pueblo de Colombia decreta y sanciona la Constitución política dentro de un marco jurídico, democrático y participativo para garantizar un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana.

2. En el capítulo de los principios fundamentales del ordenamiento jurídico político se establece que Colombia es una República organizada, entre otras, en forma democrática, participativa y pluralista; allí se determina que es fin esencial 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.

3. En cuanto a la noción de soberanía la carta política establece que ella reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público y que el pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.

4. De otra parte se dispone que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

5. También se garantiza a toda persona el derecho fundamental de la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opinión, de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación y toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. En este sentido el legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.

6. También se establece como derecho fundamental que toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente y que sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho. Además, se garantiza, como derecho fundamental el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.

7. Se reconoce el derecho fundamental de todos los trabajadores y empleadores a constituir sindicatos o asociaciones, sin intervención del Estado y que su reconocimiento jurídico se producirá con la simple inscripción del acta de constitución.

8. En la carta política de 1991 se establece que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y que para hacer efectivo este derecho puede:

- Elegir y ser elegido.
- Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
- Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
- Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.
- Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
- Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.
- Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse. Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública.

9. Para el desarrollo de una cultura democrática en todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, serán obligatorios el estudio de la Constitución y la instrucción cívica, y se fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana. Además, el Estado divulgará la Constitución. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia y en la práctica del trabajo y la recreación, y para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. También se dispuso que la ley pueda establecer los estímulos y los medios para que los trabajadores participen en la gestión de las empresas.

10. En el caso de acceso a la información de documentos público se dispuso que todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley.

11. También el Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen; para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos.

12. En materia del respeto a los ciudadanos y a sus libertades esenciales se dice que las actuaciones de los particulares y de las autoridades

públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquéllos adelanten ante éstas.

13. En materia de amparo de los derechos de las personas se dispuso que toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública; además toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella. También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

14. Además, se establece que la calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional y que todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. Es deber de la persona y del ciudadano participar en la vida política, cívica y comunitaria del país.

15. Como se ha visto, para la carta política de 1991 son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.

16. De otra parte en materia de derechos políticos se dispuso en el texto original de la Constitución que el Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

17. En cuanto a las consultas populares se dispuso que el presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional y que la decisión del pueblo será obligatoria.

18. Para garantizar la pureza de las jornadas y de la participación democrática se dispuso que la consulta no podrá realizarse en concurrencia con otra elección. Previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale el estatuto general de la organización territorial y en los casos que éste determine, los gobernadores y alcaldes según el caso, podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio.

19. Además, previo el cumplimiento de los requisitos que la ley señale y en los casos que ésta determine, los habitantes de las entidades territoriales podrán: *a)* presentar proyectos sobre asuntos que son de competencia de la respectiva corporación pública, la cual está obligada a tramitarlos; *b)* decidir sobre las disposiciones de interés de la comunidad a iniciativa de la autoridad o corporación correspondiente o por no menos del 10% de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral, y *c)* elegir representantes en las juntas de las empresas que prestan servicios públicos dentro de la entidad territorial respectiva.

20. En este nuevo contexto se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse; también se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y participar en eventos políticos.

21. Para garantizar los derechos de la oposición, los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al gobierno, podrán ejercer libremente la función crítica frente a éste, y plantear y desarrollar alternativas políticas; para estos efectos, se les garantizarán los siguientes derechos: *a)* el acceso a la información y a la documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales; *b)* el uso de los medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; *c)* la réplica en los mismos medios de comunicación.

22. La Contraloría General de la República que tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración es un órgano autónomo e independiente y el contralor general es elegido

por fuera de los poderes directos del presidente de la República y los candidatos para su elección por el Congreso en Pleno los presentan las altas cortes. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

23. Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común y los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad, ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

24. Para garantizar la fuerza normativa de los derechos fundamentales, su desarrollo se hace mediante ley estatutaria dictada por un procedimiento reforzado; en ese marco bajo el principio de la reserva de ley estatutaria el Congreso de la República regulará las instituciones y mecanismos de participación ciudadana.

25. De otra parte podrán presentar proyectos de ley o de reforma constitucional, un número de ciudadanos igual o superior al 5% del censo electoral existente en la fecha respectiva o el 30% de los concejales o diputados del país y un número de ciudadanos equivalente a la décima parte del censo electoral podrá solicitar ante la organización electoral la convocatoria de un referendo para la derogatoria de una ley.

26. Quienes elijan gobernadores y alcaldes imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático. Los ciudadanos eligen en forma directa presidente y vicepresidente de la República, senadores, representantes, gobernadores, diputados, alcaldes, concejales municipales y distritales, miembros de las juntas administradoras locales y, en su oportunidad, los miembros de la Asamblea Constituyente y las demás autoridades o funcionarios que la Constitución señale.

27. También bajo el principio de reserva de ley, el Congreso organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar que la gestión pública se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados. Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la partici-

pación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

28. Desde el punto de vista de la organización territorial y con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales.

29. También habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales; el Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo y en su desarrollo el gobierno someterá el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo al concepto del Consejo Nacional de Planeación; oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso. Bajo el supuesto de las leyes de autorregulación del Congreso de la República la ley orgánica de planeación determinará la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución.

30. La ley determinará los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio.

31. La Constitución política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo y podrá presentar proyectos de acto legislativo el gobierno, diez miembros del Congreso, el 20% de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente, al menos, al 5% del censo electoral vigente.

Además, mediante ley aprobada por mayoría de los miembros de una y otra Cámara, el Congreso podrá disponer que el pueblo en votación popular decida si convoca una Asamblea Constituyente con la competencia, el periodo y la composición que la misma ley determine.

Deberán someterse a referendo las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, cuando se refieran a los derechos reconocidos en el capítulo 1 del título II y a sus garantías, a los procedimientos de partici-

pación popular, o al Congreso, si así lo solicita, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del acto legislativo, un 5% de los ciudadanos que integren el censo electoral. La reforma se entenderá derogada por el voto negativo de la mayoría de los sufragantes, siempre que en la votación hubiere participado al menos la cuarta parte del censo electoral.

Por iniciativa del gobierno o de los ciudadanos, en las condiciones del artículo 155, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras, podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley. El referendo será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado qué votan positivamente y qué votan negativamente.

32. Trece años después de vigencia de la Constitución de 1991, se modificaron varias de las disposiciones constitucionales relacionadas con el régimen de los partidos y movimientos políticos y el de las elecciones, así como el de la integración de las cámaras legislativas y las funciones del órgano de administración de las elecciones.

Es este el más importante esfuerzo nacional por consolidar un esquema de organización del Poder Legislativo y de los partidos, enderezado a garantizar eficiencia en el funcionamiento de las cámaras y mayor estabilidad en las relaciones ejecutivo-legislativo. Desde luego se trata de un esfuerzo que aún no ha entrado en operancia plena, pues sus disposiciones se aplicarán para las elecciones a los órganos colegiados que se realizarán en el año 2006.

En primer término se trata de superar el viejo esquema de elevado fraccionamiento partidista, pues como se ha visto el partido liberal y el conservador en Colombia presentan desde sus orígenes altos niveles de fraccionamiento y adolecen de cohesión hasta el punto de que las distintas fracciones internas de los partidos en nuestro país se comportan como verdaderas entidades separadas, verdaderos partidos dentro o al lado del partido; así se dice por ejemplo que el partido liberal es una coalición de tendencias de izquierda.

Como se advirtió más arriba, los dos partidos tradicionales colombianos estuvieron dominados por las facciones comandadas por los ex presidentes, los grupos regionales o las disidencias internas personales y familiares de carácter empresarial y éstas en distintas formas se constituyeron en los verdaderos actores políticos. En estas condiciones, aún hoy

presentes, el sistema colombiano de partidos es más afín con el multipartidismo de fracciones que con el bipartidismo racional.

Obsérvese que el actual presidente Álvaro Uribe Vélez, durante muchos años miembro del partido liberal oficial, encabezó una disidencia con la que derrotó al candidato oficial del partido liberal; igual cosa ocurrió con el anterior presidente Andrés Pastrana y con el movimiento del nuevo liberalismo que llevó a la presidencia a César Gaviria, después del sacrificio de su líder Luis Carlos Galán.

En efecto, dentro del marco de la reforma política la nueva versión del artículo 107 de la Constitución prohíbe la doble militancia entre partidos o movimientos políticos y castiga la trashumancia dentro de los procesos electorales todo con el propósito de racionalizar el ejercicio de la política. Se castigarán los tránsfugas y la organización de disidencias locales.

De otra parte el artículo 108 de la Constitución establece el nuevo régimen de la adquisición y pérdida de la personería jurídica de los partidos y configura un régimen de dirección y disciplina interna de los partidos, hasta el punto de autorizar a la ley para que establezca un régimen de comportamientos de bancada con la posibilidad de fijar sanciones por la inobservancia a los estatutos internos y a sus directrices, las que podrán llegar hasta la expulsión, la pérdida del derecho del voto del congresista, diputado, concejal o edil por el periodo para el cual fue elegido. De igual manera la nueva Constitución permite que la ley señale requisitos de seriedad para la inscripción de candidatos.

Con carácter transitorio se autorizó la recomposición de los partidos y movimientos políticos con representación en el Congreso para que obtengan personería jurídica cuando se agrupen.

De otra parte la violación a los topes máximo de la financiación a las campañas políticas conduce a la pérdida de la investida o del cargo del elegido.

También se establece la obligación de rendir públicamente cuentas sobre el volumen y destino de los ingresos recibidos en campaña.

La reforma política de 2003 es la que garantiza a la oposición el derecho de acceso a la *información* y a la documentación oficial con las restricciones constitucionales y legales: el uso de los medios de comunicación social del Estado o en los que utilice el espectro electromagnético y el derecho a la réplica a los medios de comunicación. Siguiendo la vieja tradición de la proporcionalidad, la Constitución concede el derecho a

los partidos y movimientos minoritarios con personería jurídica a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados.

También se puso orden al régimen de los períodos de los funcionarios de los elegidos a las cámaras y demás cargos de elección popular.

Para modificar la vieja regla de la representación proporcional por vía del cociente electoral se estableció el sistema de la cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al 2% de los sufragios para Senado de la República, además se establece el umbral para aspirantes a cuerpos colegiados.

Como una concesión a los intereses de los grupos y fracciones se facultó además a los partidos para que escojan el sistema del voto preferente. De igual manera se fija la naturaleza del órgano llamado Consejo Nacional Electoral, el número de sus miembros, el periodo para su elección y el órgano que los designa; en este sentido, el Consejo Nacional Electoral se profesionalizó de manera completa, no obstante que sus integrantes sean elegidos por el Congreso de la República previa postulación de los movimientos de partidos políticos.

Ahora el registrador Nacional del Estado Civil que se encarga de la gerencia de las elecciones será escogido en adelante por los presidentes de las tres altas cortes de justicia. Por último, se establece que en las asambleas departamentales también habrá control político sobre sus gobernadores, secretarios y altos funcionarios.

La mencionada reforma política también se ocupa en sus artículos 80. y 90. de señalar como reglas para el trámite de los proyectos de ley en la cámara legislativa el aviso previo sobre la votación de los proyectos de ley al advertir que las votaciones se deben verificar en sesión diferente a aquella en que se anuncie, en este sentido, también se establecen las reglas para las comisiones bicamarales de conciliación en caso de discrepancia entre los textos adoptados por una y otra cámara y el deber de publicar el texto a conciliar por lo menos a un día de anticipación a la fecha del debate que se anuncia.

33. El régimen político de Colombia atraviesa en estos momentos unas especiales condiciones de inestabilidad constitucional producto del tránsito en el Congreso de la República y la problemática aprobación de la reforma constitucional de 2004 por la cual se permite la reelección inmediata del presidente de la República en ejercicio de sus funciones. Se trata de la alteración de las reglas de juego y de los supuestos de la renovación de los actores políticos que desquicia toda previsión del sistema.

Esto debe examinarse junto con las cifras que muestran altos índices de popularidad y de aceptación política del presidente Uribe los que lo hacen por ahora prácticamente imbatible. El texto de la reforma constitucional se encuentra sometido al examen de constitucionalidad por la Corte Constitucional y es probable que ella lo juzgue no sólo por el trámite sino, además, por algunos elementos de fondo como la violación de las decisiones políticas fundamentales. Se ha dicho que el cambiar las reglas del juego para permitir que el presidente de la República sin limitaciones preexistentes y sin estatuto de la oposición aprobado se viola el principio fundamental de la igualdad y se rompe con los fundamentos de la organización constitucional del sistema político colombiano.

34. Desde esta perspectiva cualquier análisis sobre las nuevas instituciones debe concluir cuando menos en que dicha estructura se endereza a promover la modernización del sistema político desde la carta política y a generar las condiciones para que se produzca un serio y verdadero cambio político, hasta ahora aplazado o acotado por la fuerza militante del bandejaje de izquierda y derecha financiado con actividades delincuenciales derivadas del narcotráfico, la extorsión, el secuestro y el terrorismo.

De igual modo, es evidente el inmovilismo dispuesto por la política tradicional que se resiste al cambio y aprovecha la debilidad del sistema de partidos y de la actividad legislativa, para penetrar con la corrupción, el clientelismo y servilismo tradicionales a la administración pública y al gobierno y para oponerse a la transformación fluente y radical de nuestro sistema político.

Por todo esto y por fuerza de los extremismos que se generan, nuestro sistema político es excluyente, bloqueado y elitista, pero no en el sentido aristocrático sino *cuasimafioso* y permite decir que existe una evidente contradicción entre orden normativo y orden público, entre norma y normalidad.