

7

*Marzo/Abril*

2008

*la Tendencia*  
—revista de análisis político—

#### **Director**

Francisco Muñoz Jaramillo

#### **Editor**

Ángel Enrique Arias

#### **Consejo Editorial**

Jaime Arciniegas, Augusto Barrera  
Jaime Breilh, Marena Briones, Carlos Castro  
Galo Chiriboga, Eduardo Delgado  
Julio Echeverría, Myriam Garcés  
Luis Gómez, Ramiro González  
Virgilio Hernández, Guillermo Landázuri  
Luis Maldonado Lince, René Maugé  
Paco Moncayo, René Morales  
Melania Mora, Marco Navas  
Gonzalo Ortiz, Nina Pacari  
Andrés Páez, Alexis Ponce  
Rafael Quintero, Eduardo Valencia  
Andrés Vallejo, Raúl Vallejo  
Gaitán Villavicencio

#### **Coordinadora editorial**

Raúl Borja, María Arboleda

#### **Diseño y diagramación**

Verónica Ávila / Activa Diseño Editorial

#### **Fotografías**

Archivo ILDIS

Activa

#### **Auspicio**

ILDIS - FES

Avenida República 500, Edificio Pucará

Teléfono: (593) 2 250 96 08

Quito - Ecuador

#### **Edición y distribución**

Editorial Tramasocial

Reina Victoria N21-141 y Robles

Edificio Proinco 11, piso 6, Oficina 6B

Teléfono: (593) 2 255 29 36

Quito - Ecuador

tramasocial@andinanet.net

#### **Impresión**

Gráficas Araujo

09 6012237

Los editores no comparten, necesariamente, las opiniones vertidas por los autores, ni estas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación, siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a la revista.

*laTendencia*  
—revista de análisis político—

© de esta edición: cada autor

ISSN: 13902571

Marzo / Abril de 2008

## *Editorial*

- 7 **El debate de la nueva Constitución**  
Francisco Muñoz Jaramillo

## *Tema Central: Propuestas constitucionales*

- 11 **El sentido de la refundación constitucional en tiempos de crisis**  
Alberto Acosta
- 18 **Democratizar la democracia: el reto de la nueva Constitución**  
Virgilio Hernández E.
- 25 **Los derechos laborales y sindicales en la nueva Constitución**  
Guillermo Touma
- 31 **El mundo del trabajo y el cambio social**  
Pedro de la Cruz
- 35 **La ruta hacia un nuevo desarrollo**  
Pedro Morales
- 39 **El nuevo modelo político**  
Gustavo Darquea
- 44 **Descentralización y ordenamiento territorial**  
Fernando Cordero C.
- 49 **Políticas ambientales: los límites del desarrollismo y la plurinacionalidad**  
Mónica Chuji
- 56 **El régimen de desarrollo en la nueva Constitución**  
Norman Wray
- 60 **La ética en la nueva carta política**  
Fernando Vega
- 65 **Participación ciudadana, democracia y buen vivir**  
Betty Tola
- 70 **La Asamblea de Quito y la nueva Constitución**  
Gonzalo Ortiz Crespo
- 77 **Desde Guayaquil, por la Patria**  
Nila Velázquez

## *Procesos constitucionales de la región*

- 81 **Bolivia, ¿en un punto de bifurcación?**  
Pablo Stefanoni
- 86 **La Constitución de 1991 de Colombia**  
Miguel Eduardo Cárdenas Rivera

## *Coyuntura*

- 90 **La crisis diplomática entre Ecuador y Colombia**  
Juan J. Paz y Miño
- 95 **Posibilidades y límites del gobierno de Correa**  
Bayardo Tobar e Iván Fernández
- 101 **De la mitigación de la pobreza al desarrollo**  
Fernando Carvajal Aguirre
- 106 **Ecuador: perspectiva económica para el 2008**  
Luis Augusto Panchi
- 110 **La política energética y el medio ambiente**  
Esperanza Martínez
- 114 **¿Quién lee a Sun Tzu?**  
Juan Cuvi
- 119 **Entre la oposición o la desestabilización política en Ecuador**  
Gaitán Villavicencio

## *Debate ideológico*

- 124 **Las relaciones conflictivas entre la política y el derecho**  
Fernando Tinajero
- 131 **Socialismo y sociedad del conocimiento**  
Rodrigo Borja C.
- 136 **Reflexiones sobre el modelo que se está construyendo**  
Marco Navas Alvear
- 144 **Partido Izquierda Democrática: crisis de descomposición**  
Francisco Muñoz

# La Constitución de 1991 de Colombia

Miguel Eduardo Cárdenas Rivera

La convocatoria y elección popular de la Asamblea Constituyente en 1990 en Colombia, es uno de los hitos de la política de fines de siglo XX de este país, y da cuenta de una coyuntura compleja. Así se evidencia en la intencionalidad de su convocatoria: la búsqueda de fórmulas para que el Estado —gobernado por líderes honestos y competentes— pudiera asegurar la paz, terminar con la impunidad y ensanchar los ámbitos de la democracia participativa. La creación de un simbolismo democrático respondía a la intención de “superar la aguda crisis de legitimidad”. El resultado fue un texto catalogado como uno de las “más avanzados del mundo”, que —sin embargo— refleja disgregación de fines e intereses, de forma tal que resulta erróneo pensarlo como el resultado de consensos.

## Que algo cambie para que todo siga igual

Dejando a un lado la reflexión respecto a la problemática del proceso constituyente colombiano y la constitución como el resultado de aquel particular proceso político, observemos el impacto que en la esfera social ha tenido la Constitución de 1991. Pasados más de tres lustros de ese acontecimiento se constata que los problemas de fondo permanecen intactos: miseria social, corrupción política, violencia endémica, deterioro del medio ambiente... De otro lado, los mecanismos de control oligárquico y de cooptación están incólumes, salvo por el ascenso de un reducido pero influyente sector de la clase media de origen provinciano, que accedió al control

del Congreso y a una parte de la burocracia y del presupuesto público del orden central, y que tiene como proyecto atender sus propias canonjías.

La reforma constitucional de 1991 resultó incapaz de construir la legitimidad del Estado sobre la base de un orden social justo; de garantizar el monopolio de las armas por el Estado, para que su uso no sirva de instrumento de retaliación de un sector de la sociedad en contra de otro; de hacer efectivo el funcionamiento del aparato judicial; y de afirmar un proceso de paz que sirva de base al desarrollo nacional como instrumento para alcanzar una vida civilizada en el país. Esta imposibilidad de la Constitución de 1991 es una muestra de la insuficiencia de la normatividad, de conseguir por sí misma cambios estructurales.<sup>1</sup>

## Colombia: un hecho histórico poco conocido

Hay una frustración característica de la historia constitucional colombiana que comienza a expresarse con un episodio no suficientemente conocido: el 17 de abril de 1854 se introdujo un gobierno socialista en Colombia con el propósito de “convocar

1 Para una crítica al formalismo jurídico en el caso del Ecuador consúltese Hurtado, Osvaldo (2007), *Las costumbres de los ecuatorianos*, Editorial Planeta, Quito, pp. 168-170. Allí se lee que: “quienes tuvieron responsabilidades gubernamentales creyeron que los problemas sometidos a su conocimiento se resolverían mediante la simple expedición de leyes, sin reflexionar sobre su pertinencia y aplicabilidad, dadas las realidades sociales y económicas en las que debían operar y los factores de poder que se entrecruzarían para desvirtuarlas, como también el hecho de que en la mente de los ciudadanos la ley no solía estar presente guiando sus actos cotidianos” (p. 169).

al pueblo, para que manifestase su voluntad sin interferencias de los políticos, los demagogos, los embaucadores y los prejuicios constitucionales”. Los promotores de este gobierno, afirmaban que la Constitución está conformada por simples palabras, siendo así un “instrumento para engañar a los pueblos”. En el proceso de lucha de clases que precedió al golpe democrático artesanal de 1854, el general Melo conminó al presidente Obando a “romper el pacto constitucional de la república de leguleyos y doctores”, para implantar una república de artesanos y campesinos. Este intento fue derrotado *manu militari* el 4 de diciembre del mismo año.<sup>2</sup>

Estos y otros hechos evidencian el descontento y la frustración que genera la ineficacia material de las constituciones y, en general, del mundo jurídico que en Colombia se integra por un complejo y extenso entramado normativo que en la mayoría de los casos no está pensado más allá de la consecución de una simple eficacia simbólica.

Un paralelo entre la *Guerra de los Mil Días* que se libró entre 1899 y 1902, con la que se libra en la actualidad en Colombia y que se inició con los gobiernos del Frente Nacional, pacto político entre los partidos Liberal y Conservador para compartir el poder entre 1958 y 1974, y en cuyo seno emergió el movimiento guerrillero de las FARC en 1964,<sup>3</sup> resulta bastante aleccionador para el estudio de las relaciones entre la guerra y el derecho. En este punto, interesa la permanencia de la guerra en Colombia, la cual “revela, de hecho, que nunca ha habido victorias decisivas de las partes contendientes, sino paréntesis dentro de los cuales las hostilidades se prolongan por otros medios”,<sup>4</sup> en especial las reformas para expedir “nuevas” constituciones.

2 Vargas Martínez, Gustavo (1998), José María Melo. Los artesanos y el socialismo, Planeta, Bogotá, pp. 75 y 112.

3 Consúltese <http://cedema.org/ver.php?id=1352>

4 Ver su ensayo “De amnistías, guerras y negociaciones” en Memoria de un país en guerra. Los Mil Días 1899-1902. Sánchez, Gonzalo/Mario Aguilera (Editores), Editorial Planeta, Bogotá, 2001, p. 329.

Por su parte, el escritor Luis Tejada, en una crónica de 1924 titulada *El gobierno de clase*,<sup>5</sup> con lucidez admirable explica como el estudio del Estado atraviesa necesariamente la relación existente entre una minoría que detenta el poder económico y una mayoría desposeída, en la que la primera requiere del poder del Estado para mantener y reproducir el sistema de explotación económica, que no se reproduciría sin un sistema de dominación política (llamado en la ideología liberal “sistema constitucional o constitucionalismo”), y de otro sistema de hegemonía cultural.<sup>6</sup> Así puede verse en el siguiente aparte del mencionado texto:

“[E]l presidente no les dio una respuesta a los obreros sino que hizo una refutación teórica de sus peticiones: no les contestó, los combatió, que es una cosa profundamente distinta. Y los combatió situándose dentro de un odioso y fiero espíritu de clase, de gobierno de clase. Frente al derecho vital del numeroso pueblo hambreado, el presidente erige el supuesto derecho de la super-ganancia que debe tener la pequeña minoría rica [...]. No es posible, dice, controlar la especulación y el acaparamiento, porque eso va contra la libertad de empresa [...] [E]l presidente no se siente obligado a dar alguna elasticidad a la ley, a favor del extenso pueblo miserable, sin pan y sin trabajo; sin embargo, se le ha visto violar la ley siete veces siete, en una sola noche, para salvar a los banqueros de una crisis financiera.

“[El presidente] ha definido, con un carácter nítido y violento, el gobierno de clase, el acaparamiento exclusivo del poder por un número restringido de familias poderosas. No se gobierna para todos; el Estado no es la entidad abstracta que interpreta y representa a la sociedad por todos los aspectos. Se gobierna particularmente para varios, y el Estado es la expresión parcial y agresiva de la voluntad de un grupo”.

5 Tejada, Luis (1977), *Gotas de tinta*, Colcultura, Bogotá, pp. 226-227.

6 Cárdenas Rivera, Miguel Eduardo (1991), “La responsabilidad del Estado”, en Antonio Gramsci y la realidad colombiana, Ediciones Foro Nacional por Colombia, Bogotá, p. 160.

### La clave del conflicto político social de Colombia

Dos puntos centrales en la problemática colombiana son la guerra y la desigualdad en la distribución de la riqueza. Estos fenómenos se encuentran directamente relacionados entre sí. Es irrefutable la existencia de concentración de la riqueza en manos de una minoría, y la incidencia que tiene el nivel de pobreza en la violencia. Estas dos variables, pobreza y violencia, resultan así claves para el estudio del conflicto político y social, y se constituyen como dos grandes dificultades para la *viabilidad estructural de un proceso de paz*.

Sin embargo, la pobreza no es la explicación absoluta de la violencia que azota al país. La historia colombiana enseña que la violencia se volvió una forma de funcionamiento de la sociedad

colombiana, y ha dado nacimiento a redes diversas de influencia y presión sobre la población. Esto explica que un mayor gasto en guerra no soluciona la violencia, y ésta pasa no sólo por la guerra, sino también por la cultura, la economía y la política. En este marco, también el clientelismo, la corrupción y la mafia, constituyen fermentos de la violencia.

Más allá de la consonancia de las cifras de pobreza y de los factores coadyuvantes a la violencia antes anotados, hay un matiz que escapa a los analistas: la pobreza es, en sí misma, violencia. Y su presencia es tan ominosa que actúa como freno a las iniciativas para construir un país que supere el atraso productivo, la concentración, la iniquidad y la injusticia social. Así las cosas, la viabilidad estructural de un proceso de paz presupone la solución de los aspectos más relevantes del actual conflicto político social en Colombia.

### Concluyendo...

¿Cuál es el impacto histórico de la Constitución del 91 en la solución del conflicto político social colombiano? Aquí se afirma que se trata de un impacto nada sustancial. Está claro que los preceptos sociales, civiles y políticos de los textos constitucionales y legales se convierten en fuente de alienación política y de frustración social,<sup>7</sup> que aunada a la ausencia de auténticas instancias representativas, deviene en la promoción de un ciudadano apático que tiene en la dinámica electoral su única posibilidad de acción política, y no encuentra razón para tomar una responsabilidad en el ‘control social’.<sup>8</sup>

En el debate sobre el conflicto político y social en su relación con la *viabilidad estructural de un proceso de paz*, está debidamente sustentado el análisis según el cual la pobreza no es la explicación absoluta de la violencia que azota a Colombia desde hace más de cinco décadas, y queda claro que tampoco lo es una cierta condición cultural acompañada de

una predisposición genética al uso irracional de la fuerza. Entre los dos extremos interpretativos hay un hecho irrefutable: crecimiento y concentración de la riqueza, aumento de la pobreza y mayor violencia contra las poblaciones socialmente más vulnerables, conforman el retrato de la actual sociedad colombiana.

En conclusión, un sistema constitucional por sí solo no es un instrumento eficaz para la resolución de los diferentes problemas políticos y sociales, y la (re)forma de la normatividad debe ser acompañada del (re)planteamiento radical y emancipatorio de las estructuras económicas en “dirección al socialismo”.<sup>9</sup> La normatividad debe acompañarse al cambio de las estructuras económicas, sociales, culturales y políticas, en la búsqueda de condiciones más justas y equitativas en el marco de un nuevo orden político y social. 

Bogotá, 14 de febrero del 2008



Marcha por los desaparecidos, 4 de febrero de 2008, 127 con 9na, Bogotá.

7 La estabilización de comportamientos mediante la normatividad implica tener en cuenta el riesgo de frustración social por el no cumplimiento de la expectativa institucionalizada, el cual da al traste con la (in)eficacia normativa, y la consecuente pérdida de legitimidad social. Véase al respecto Manuel García-Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, Alianza Editorial, Madrid, 1993, donde se explica como “[l]as normas de conducta, es decir, las normas que establecen qué conducta deben seguir los hombres en sus relaciones mutuas, qué han de hacer y qué han de omitir. Se trata, pues, de unas normas que fijan el contenido de una conducta típicamente exigible. (...) [P]ero tales normas precisan ser establecidas, declaradas aplicables a un caso o situación concretas y, en fin, ejecutables, si procede, contra la voluntad de las partes”, p. 18.

8 Conclusión de Marco Palacios en sus “Apuntamientos históricos sobre gobernación y gobernabilidad democráticas en Colombia” presentado como ponencia en el Taller “Fallas en la transición democrática en Colombia”, Universidad Nacional, 19-20 de junio de 1996, mimeo, p. 18.

9 Véase Elster, Jon (1999), “Argumentos en pro de la elección constitucional” en Elster, Jon/Rune Slagstad, *Constitucionalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, donde se plantea que “[p]ara que la transición al socialismo sea democrática, deberá efectuarse en el marco de las constituciones existentes. Esta se puede definir como la elección de una Constitución socialista en el marco de otra no socialista. O, dicho de manera un tanto distinta, es cuestión de modificar la Constitución en una forma constitucional y en dirección al socialismo”, p. 322.