

# IV. Democracia y partidos políticos

GABRIEL MURILLO\*  
VICTORIA GÓMEZ\*\*

Artículo recibido 18/02/2005  
Evaluación par externo 25/02/2005 y 25/04/2005  
Evaluación par interno 18/02/2005

# ELEMENTOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN COLOMBIA Y EL NUEVO MARCO INSTITUCIONAL\*\*\*

gmurillo@uniandes.edu.co

## Resumen

*El artículo examina el impacto social y político que tuvo lugar con el cambio constitucional ocurrido en Colombia desde la década de los noventa, y resultante del modelo consagrado en la Constitución Política de 1991.*

*Partiendo de ese proceso, el análisis revisa las principales características de la introducción y posterior coexistencia de dos modelos de Estado antagónicos: el Estado Social de Derecho y el Estado Neoliberal, convergentes en el articulado de la Constitución de 1991. Así mismo, se revisan las innovaciones institucionales que ambos modelos le intro-*

---

\* Politólogo, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes.

\*\* Asistente de investigación, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes.

\*\*\* Este artículo será publicado en la edición especial de revista sociológica *Social Forces*, primavera de 2005, University of North Carolina, con el título "*Institutions and Citizens in Colombia: the changing nature of a difficult relationship*".

ducen al régimen político colombiano, especialmente en lo atinente a la administración de justicia, la estructura del poder público y la articulación de la participación como eje de la democracia.

Simultáneamente, se estudian los elementos característicos de la coexistencia de estos dos modelos mediante el análisis del comportamiento de actores individuales y colectivos y de los hechos políticos concretos que han configurado dicha relación durante la última década del siglo XX, así como su incidencia en la inestabilidad del régimen político colombiano. Finalmente, se consideran las deficiencias en la cultura política y la constante interferencia de los sectores tradicionales y de los actores armados como rasgo estructural que impide concretar las aspiraciones del proyecto de reforma y progresión democráticas contemplado en la Constitución de 1991.

### Palabras clave

Modelos de Estado, cambio institucional, inestabilidad política.

### Abstract

*From a critical perspective, this essay examines the root socioeconomic and political impact of the constitutional change that occurred in Colombia during the decade of the 90s, and the resultant model consecrated in the Political Constitution of 1991.*

*Taking that process as a starting point, the analysis reviews the principal characteristics of the introduction and subsequent coexistence of two antagonistic models of state: The Social State of Right and the Neoliberal State convergent in the articulation of the Constitution of 1991. Also, the article studies the institutional innovations that both models introduce to the Colombian political regime, especially in regards to the justice administration, the structure of public power and the articulation of participation as the axis of democracy.*

*At the same time, the article reviews the elements that exemplify the coexistence of these two models, by means of analytical pursuit of the behavior of the individual and collective actors and of the concrete political facts that have formed said relation throughout the last decade of the 20<sup>th</sup> century, as well as its impact on the instability of the Colombian political regime. Finally, the essay considers the deficiencias in the political culture and the constant interference of the traditional sectors and of the armed actors as a characteristically structural obstacle to the achievement of the aspirations of the great project of democratic reform and progress contemplated in the Constitution of 1991.*

### Key words

State models, institutional change, police instability.

## Introducción y antecedentes

En Colombia, la Constitución Política de 1991 marca un punto de partida ideal para emprender el análisis del cambio político y social vivido durante la última década. Este acontecimiento de reforma institucional, conducido por la vía extraordinaria de una Asamblea Nacional Constituyente, ocurrió hace catorce años durante los cuales han sido muchos los escenarios que se han querido transformar para la organización del país de acuerdo con la ambiciosa proclamación formal de Colombia como el primer Estado Social de Derecho del hemisferio americano.

La nueva Constitución fue proclamada el 4 de julio de 1991 y al día siguiente, según el historiador Malcom Deas: “los colombianos se levantaron con guayabo constitucional” (“*constitutional hangover*”). Se trataba del inicio de un periodo del desarrollo republicano en el cual se configuraba la coexistencia de dos modelos de desarrollo divergentes. Por un lado, el establecimiento del Estado Social de Derecho (manifiesto desde el preámbulo de la Nueva Carta) reflejaba un proyecto de avanzada que intentó integrar un repertorio de estructuras institucionales afines a la filosofía de la social democracia y, por el otro lado, este nue-

vo proyecto contrastaba significativamente con la adhesión tardía del país al modelo neoliberal formalizado por el presidente Virgilio Barco Vargas (1986-1990) al final de su gobierno.

En el paso de la década de los años ochenta a la de los noventa, Colombia estaba viviendo una recia turbulencia política y socioeconómica resultante de la simultaneidad de estremecimientos que se estaban produciendo tanto en el ámbito internacional como nacional. En el plano internacional, se precipitaron cambios como la terminación de la Guerra Fría, la disolución de la Unión Soviética y el fin del paradigma socialista, todos unidos a la incertidumbre proveniente de los primeros impactos de la globalización, alentada por la nueva política del neoliberalismo.

En el espacio nacional se manifestaba la confusión causada por la perturbación proveniente de la desestabilización del régimen a raíz de la presencia de numerosos actores armados (las guerrillas en todas sus formas, los paramilitares y los narcotraficantes convertidos en narcoterroristas), al tiempo que el gobierno Barco Vargas acogía oficialmente el neoliberalismo, en medio de la agudización de la violencia política. Durante esta época, la intensificación del conflicto llegó a su máxima expresión al hacer contundente la pérdida del monopolio de

*Desafíos, Bogotá (Colombia), (12): 242-264, semestre I de 2005*

la coerción legítima del Estado, pero, también, abrió las puertas a la posibilidad de superar la prolongada indecisión de la dirigencia política para emprender un nuevo proyecto que recuperara la credibilidad y la legitimidad de las instituciones del régimen.

Entonces, se desencadenó el proceso de agitación ciudadana en torno al proyecto de reforma política que conllevó a la aprobación, convocatoria, elección y realización de la Asamblea Nacional Constituyente.

Cabe anotar que la historia política del país, hasta la terminación del Frente Nacional en 1974, se había caracterizado por un régimen político excluyente unido a un contexto socialmente explosivo en el cual los múltiples síntomas de conmoción se resolvían apelando al reformismo político y al uso de los poderes de excepción mediante la declaratoria del Estado de Sitio. Desde el inicio del periodo subsiguiente, conocido como el “Desmonte del Frente Nacional”, las plataformas de los gobiernos tuvieron el cambio institucional como una respuesta prioritaria a la crisis social. Pero, se trató de cambios tendientes a reformar aspectos específicos del

marco institucional (v. g. el ordenamiento territorial, la administración de justicia, el Congreso, el sistema electoral, los organismos de control, etc.). En este sentido, no se puede olvidar que Colombia ha sido una sociedad influenciada de manera fuerte por la ideología liberal francesa profundamente retórica de la juridicidad, poco pragmática y más bien huérfana de las dimensiones propias del realismo jurídico común en los pueblos sajones (López, 2003).

Aún así, entre agosto de 1989 —cuando cayó asesinado por el narcoterrorismo el entonces candidato presidencial por el Partido Liberal, Luis Carlos Galán, y se activó la iniciativa estudiantil de la Séptima Papeleta (Murillo y Sánchez, 1993)—,<sup>1</sup> y junio de 1991 se desarrolló el intenso proceso de reforma política por la vía extraordinaria de una Asamblea Nacional Constituyente. En él participaron los principales estamentos de la sociedad y por primera vez incidieron grupos tradicionalmente ausentes en los ámbitos formales de la política. La presencia de grupos indígenas, negritudes, grupos religiosos (distintos a los de la Iglesia católica) y guerrilleros recién

---

<sup>1</sup> Justamente, este pronunciamiento de grupos estudiantiles de diferentes universidades de Bogotá y otras ciudades colombianas fue el que dio origen al Movimiento de la Séptima Papeleta, del cual se desprendió el llamado definitivo para la convocatoria legal para las elecciones del 9 de diciembre de 1990, a través de las cuales se eligió el nuevo cuerpo reformista de representantes que habría de redactar la nueva Carta Política.

desmovilizados e insertados a la vida civil dejó la sensación de que la nueva Constitución representaba un verdadero pacto político incluyente (Gaviria, 2001).

La euforia resultante de esta inclusión opacó las expresiones de desaprobación de los sectores conservadores reticentes al cambio y de los guerrilleros activos excluidos (todos aquellos que no habían participado en el proceso de paz adelantado durante los gobiernos de Barco y Gaviria 1986-1994) (Bejarano, 2001, pp. 77-95). Además, los cuestionamientos de los escépticos que calificaron el nuevo proyecto constitucional como “una colcha de retazos” (*quilt*), dejaron claro que esta iniciativa no representaba un gran consenso nacional como se pretendía.

Provista del marco normativo, que para muchos analistas representaba uno de los proyectos más progresistas del constitucionalismo contemporáneo, esta etapa significaba la inmersión del proceso republicano en un periodo de duración incierta durante el cual se esperaba que Colombia se dirigiera hacia la consolidación de una democracia más abierta y participativa.

Con este objetivo fundamental, el proceso de reforma estuvo acompañado de un elemento adicional antagónico frente a los rasgos básicos dominantes en el proyecto constitucional recién

proclamado. Se trataba de la ya aludida incorporación formal en el país del modelo neoliberal determinado por las pretensiones de reducción del espacio de acción del Estado en la provisión de bienes y la primacía de una conducta economicista en la orientación de la política.

Registrada la coexistencia de modelos antagónicos, la conformación de un marco institucional con el objetivo de implantar en el país el modelo de Estado Social de Derecho se vería seriamente obstaculizada. Esta dificultad no puede verse, según lo han indicado algunos autores (Orjuela, 2003), como una dicotomía absoluta puesto que la Constitución colombiana de 1991 reproduce contenidos eclécticos, y si bien prima una fundamentación filosófica e ideológica consecuente con las doctrinas del liberalismo social intervencionista, también se incorporan elementos específicos de la visión opuesta de corte neoliberalista o del liberalismo clásico ejemplificada en el otorgamiento de la autonomía a la Banca central.

Desde esta perspectiva, en el país se instauró una derivación del modelo liberal bajo el denominado Estado Social de Derecho, incorporado como alternativa directa para fortalecer el régimen político a través de un aparato estatal más eficiente. Para tal objeto, se adoptaron innovacio-

*Desafíos, Bogotá (Colombia), (12): 242-264, semestre I de 2005*

nes institucionales que involucran valores de las dos corrientes del liberalismo.

Es así, desde esta perspectiva, que este ensayo pretende revisar —sin anhelo de exhaustividad—, algunas de dichas innovaciones. Para ello, se abordará el cambio fundamental experimentado en la organización del poder público, especialmente la redefinición del equilibrio entre las tres ramas del poder y las principales innovaciones en la administración de justicia. Igualmente, será considerada de manera general la incorporación filosófica e instrumental de aquellos elementos que identifican al nuevo constitucionalismo.

Es pertinente aclarar que el análisis propuesto da preponderancia a las modificaciones introducidas a la rama judicial gracias a su desempeño como instancia encargada de dar fuerza normativa a los preceptos constitucionales, especialmente en lo atinente a la concreción del Estado Social de Derecho.

## Las reformas institucionales

La idea de gestionar un cambio profundo en las bases socio-políticas y económicas en el país buscaba, entre otras cosas, replantear y mejorar el ámbito de la separación entre las ramas de

poder público. Hasta los años noventa, y bajo el principio organizador de la Constitución de 1886, Colombia tuvo un régimen marcadamente presidencialista que conservó el protagonismo del Ejecutivo, el cual, amparado en la declaratoria de situaciones extraordinarias, restringía las libertades y los derechos ciudadanos y lograba formalizar estas restricciones amparándose en la facultad para decretar bajo la vigencia del Estado de Sitio (Duhamel y Cepeda, 1997, pp. 235-280). Con la reforma de 1991, no se buscó solamente reducir el tenor del presidencialismo, sino, especialmente, armonizar el conjunto de las interrelaciones existentes entre las tres ramas del poder público.

## El sistema de división de poderes del Estado

Fiel a su carácter social-democrático, la Constitución de 1991 instauró un sistema de división de poderes que, más que separar las ramas, buscaba fortalecer su coordinación y fluidez. Al tradicional esquema de una división sustentada en los “pesos y contrapesos” (*checks and balances*), para contrarrestar la extralimitación de la autoridad por parte de cualquiera de los tres poderes (desde la perspectiva del liberalismo clásico), los constituyen-

tes de 1991 formularon diversas iniciativas sentando las bases para facilitar un intercambio armonioso entre las instancias de poder estatal, según lo estipulado por el artículo 113 de la Carta referido a la estructura del Estado.

Con esta pretensión, se incorporó un sistema mixto (Cepeda, 1993, p. 123), que avanzara en el logro del equilibrio institucional atenuando el aludido presidencialismo. La ampliación de la Carta de Derechos, las renovadas funciones de los órganos autónomos de control (Contraloría General de la Nación, Ministerio Público y Consejo Nacional Electoral), los mecanismos de democracia directa como la Consulta Popular y, fundamentalmente, la creación de la Corte Constitucional representaron los elementos para reducir la centralidad del poder en la rama Ejecutiva y hacer la transición explícita a un modelo de Estado en el cual los derechos asumirían el protagonismo principal.

El equilibrio entre los poderes públicos adquirió especificidad en la medida en que los constituyentes imprimieron fuerza normativa a los derechos fundamentales. Con ello, la filosofía

predominante en la reformulación de la separación de poderes no podría supeditarse a los conflictos que surgieran entre ejecutivo, legislativo y judicial en detrimento de la efectividad de los derechos tutelados constitucionalmente.

En la práctica, a la rama Ejecutiva le fueron atribuidas facultades para convocar al pueblo a través de consultas populares y plebiscitos y la posibilidad de suprimir o fusionar organismos administrativos del alto gobierno.<sup>2</sup> Además, se creó la figura del vicepresidente, elegido popularmente, al igual que el presidente, y con la posibilidad de pertenecer a una filiación política distinta a la de este último.

Desde otro punto de vista, la limitación del poder presidencial se extendió al recorte de su facultad para nombrar gobernadores, los cuales comenzaron a ser elegidos popularmente. También se eliminó el control permanente sobre la continuidad del gabinete ministerial mediante la incorporación de la moción de censura, mientras que la capacidad del ejecutivo para dictar códigos fue transferida exclusivamente al cuerpo legislativo y el recurso legal del Estado de

---

<sup>2</sup> El actual gobierno del presidente Álvaro Uribe, haciendo uso específico de las facultades de reorganización de la estructura administrativa del Estado, fusionó, al inicio de su mandato, los Ministerios de Salud y Trabajo, convirtiéndolos en el Ministerio de Protección Social. Igualmente, el Ministerio de Justicia y de Ministerio del Interior conforman actualmente una sola dependencia.



Sitio se transformó en los denominados Estados de Conmoción Interior, sometidos al control de constitucionalidad determinado por la rama judicial y avalada por la legislativa (artículos 212 y 213 de la Carta).

No obstante, el impacto definitivo de las iniciativas encaminadas a reducir el presidencialismo proviene de la adopción de los principios constitucionales, así como de la manera en que éstos interactúan con las prácticas políticas del régimen. Especialmente respecto a esto último, frente a la clara aspiración de restablecer mayor poder en el cuerpo legislativo, por ejemplo, atribuyéndole facultades exclusivas para producir normas orgánicas (especialmente la ley general de presupuesto), se ha hecho evidente que el presidencialismo sigue afirmado como un rasgo del régimen político colombiano.

La introducción de medidas de control del legislativo frente al ejecutivo (vg. la Moción de Censura) o el control de constitucionalidad sobre sus decisiones no han logrado constituir un cuerpo de disposiciones normativas que avancen en el verdadero equilibrio de poderes. El presidente sigue portando la jefatura del Estado y del gobierno, la Moción de Censura no ha opera-

do sobre ministro alguno, e, incluso, el actual gobierno del presidente Uribe está empeñado en un proyecto reeleccionista que poco se compadece con la normatividad vigente e implica un “manoseo” inconsecuente con el sustrato democrático subyacente —Acto Legislativo número 012 de 2004—. Esto ratifica la preponderancia del presidencialismo en Colombia, a pesar de las propuestas recientes hechas por los mismos seguidores del Presidente Uribe en el sentido de que la reelección esté acompañada de la inmersión del país en un nuevo régimen de corte semipresidencialista o parlamentario —Proyectos de Ley números 101/11 y 102 de 2004, respectivamente— (*Semana*, 2004, pp. 28-31).<sup>3</sup>

No obstante, el verdadero valor de la incorporación de las nuevas concepciones en el principio de equilibrio entre las ramas del poder cobra mayor sentido respecto de los poderes atribuidos al legislativo. Así, las obligaciones y facultades otorgadas a este último, le dieron protagonismo en áreas previamente intervenidas por el ejecutivo. A partir de 1991, el Congreso concentró la facultad para expedir leyes orgánicas y estatutarias, adquirió poder decisorio sobre el presupuesto y, como se anotó, recibió la potestad de ejercer un

---

<sup>3</sup> Véase para un análisis reciente acerca del tema de la modificación del régimen político colombiano.

control político sobre el ejecutivo a través de la Moción de Censura. Adicionalmente, el Senado fue declarado apto para emitir su concepto en la declaratoria de los Estados de Excepción.

De otra parte, se creó la Circunscripción Nacional para la elección de los senadores y la Circunscripción Territorial para la elección de los representantes a la Cámara; se incluyó la Circunscripción Especial para las minorías dándole mayor pluralidad a la representación en la rama legislativa.

Con el propósito adicional de fortalecer la legitimidad del Congreso, se incorporaron medidas encaminadas a la depuración de las costumbres políticas parlamentarias. Para ello, se creó el Estatuto del congresista y la *pérdida de la investidura* para sancionar las faltas de conducta (artículo 133). Se eliminaron las suplencias y los auxilios parlamentarios (artículo 134) con la intención de establecer la responsabilidad individual de cada legislador frente a la ciudadanía y ante las otras ramas del poder público.

Uno de los objetivos fundamentales, en 1991, fue la reforma política del régimen democráti-

co colombiano. A los trece años de consagrada la Carta, sus promotores continúan señalando el logro de la representación alcanzada por la franja independiente en las bancadas parlamentarias y, no obstante, critican la dispersión hoy manifiesta en la representación de esta rama del poder (Castro, 2002, p. 199).<sup>4</sup> Un aspecto negativo adicional está ligado a los esfuerzos reiterados por reformar parcialmente la Constitución para revivir la figura ya mencionada de los auxilios parlamentarios bajo modalidades y nominaciones distintas (Ministerio del Interior, 2001).<sup>5</sup>

Sin que aún se haya establecido a cabalidad un nuevo equilibrio de poder entre las tres ramas, además de que en los trece años de vigencia de la Carta de 1991 ya se han presentado once intentos de reforma parcial, es necesario resaltar la modificación de la concepción de las funciones y vínculos entre los distintos estamentos de poder del Estado. Éstos ya no se conciben como instancias opuestas, plenamente autónomas, provistas de la tarea de controlar los recíprocos excesos de poder. En el Estado Social de Derecho, la consecuencia normativa de la Carta de Derechos obliga a un intercambio más fluido, sujetando sus fun-

<sup>4</sup> Para finales de 2002, el Consejo Nacional Electoral colombiano le había otorgado personería jurídica a 69 partidos y movimientos políticos.

<sup>5</sup> Esta autocrítica es compartida por los mismos promotores de la reforma de 1991.

ciones mediante el control de exequibilidad a cargo de la Corte Constitucional.

Esta última constituye una expresión indiscutible de la fortaleza ganada por el poder judicial desde 1991, pues, ante la limitación de las facultades de las otras ramas del poder derivada del presidencialismo, la Asamblea Nacional Constituyente buscó rescatar la función de la rama judicial, que, dados altos grados de congestión e ineficiencia, era considerada como la “cenicienta” (“*Cinderella*”) del poder público, pues, carecía de órganos que la dotaran de independencia, agilidad administrativa y autonomía, limitando fuertemente el acceso de la población a la justicia.

Los cambios fundamentales en esta rama del poder son abordados a continuación.

## La administración de justicia

La rama judicial fue uno de los escenarios institucionales con más cambios a partir de la reforma, pues abrió la puerta al fortalecimiento del llamado “poder de los jueces” y se le atribuyó la tarea de dar vigencia a la nueva Constitución. En efecto, el mayor cambio se puede verificar a través de dos variables: la primera, de carácter organizacional u

orgánico y, la segunda, relativa a la incursión de instituciones jurídicas novedosas en el país.

La primera de estas innovaciones implicó la creación de un tribunal como órgano de última instancia de todos aquellos conflictos que pusieran en cuestión asuntos de exequibilidad legal y relevancia constitucional. Básicamente, se vieron modificadas las competencias del sistema de justicia con la aparición de la Corte Constitucional, cuya función principal está en orientar la aplicación de la Constitución y verificar los derechos en ella consignados en el esfuerzo de facilitar el acceso ciudadano a la justicia. De manera general, esta institución ha sido uno de los reflejos centrales del tránsito hacia un Estado Social de Derecho, junto con la inclusión en la Carta de los derechos de *tercera generación* o *derechos colectivos*, que en adición a los políticos, a los sociales y a los económicos representa un esfuerzo por dar consistencia a los compromisos constitucionales con la equidad y la justicia social. No obstante, la tarea de promover esas condiciones de igualdad sustancial entre la población ha chocado reiteradamente con restricciones de tipo económico, político y técnico que ejemplifican, incluso, las raíces de un debate ideológico acerca de cuál es el modelo de desarrollo más apropiado para el país.

*Desafíos, Bogotá (Colombia), (12): 242-264, semestre 1 de 2005*

Serían muchos los ejemplos útiles para ilustrar esta conflictividad, sin embargo, las limitaciones de espacio sólo permiten abordar un caso reciente donde el tribunal constitucional ha chocado con el poder ejecutivo. Éste se vincula con las determinaciones gubernativas de reformar el Sistema de Seguridad Social colombiano.<sup>6</sup> Las razones aducidas por el gobierno se fundan en la inviabilidad fiscal de la nación en caso de tener que cumplir los compromisos financieros con aquellas personas que tienen derechos adquiridos en virtud de la transición del sistema de seguridad social. Por su parte, el argumento de la Corte señala que el desconocimiento de los derechos garantizados en la Carta conllevaría el acomodamiento a razonamientos económicos. Más allá de esto, preocupa a la Corte que el ejecutivo, en una actitud de corte neoliberal, solicite desconocer la base constitucional de estos derechos.<sup>7</sup>

Debates como éste, sobre la seguridad social, posicionan a la Corte como una de las instituciones más controvertidas, pues, en el desempeño de sus funciones, se ha visto enfrentada no sólo a las demás ramas de poder, sino a uno de los más severos deterioros macroeconómicos del país. Mientras, se discuten cuestiones como el activismo judicial, su papel frente a los vacíos legislativos en materia de derechos colectivos y las consecuencias económicas de los fallos de constitucionalidad; estas tensiones permiten leer el dilema latente entre elementos propios de un modelo de desarrollo neoliberal y aquellos pertenecientes a un modelo social de mercado. Como lo apunta el ex constituyente Antonio Navarro, la Constitución de 1991 reunió, en su momento, diversas corrientes políticas que dieron lugar a un cuerpo normativo lo suficientemente flexible en términos del

---

<sup>6</sup> Se alude al Sistema General de Seguridad Social implantado en el país con la Ley 100 de 1993, con la cual se acabó el monopolio estatal en el tema pensional y de salud, dando participación al sector privado en la prestación de estos servicios a través de la incorporación de un esquema de aseguramiento similar al estadounidense, transformando los subsidios de la oferta en subsidios a la demanda e incorporando elementos de equidad, como la creación de fondos de solidaridad para el pago de prestaciones y salud a los sectores más pobres de la población.

<sup>7</sup> El problema latente al hacer efectivos los derechos sociales se refleja en el actual debate entre el gobierno del Presidente Uribe y la Corte Constitucional, a raíz de la declaratoria de inexecutable hecha por este tribunal respecto al proyecto de iniciativa gubernamental que pretendía modificar el régimen de transición de la Ley 100 de 1993. Sin embargo, esta contradicción ha sido una constante en la relación entre ambos entes del poder público. Varios ejemplos ilustran la situación. En noviembre de 1998 cuando el gobierno declaró el estado de emergencia económica y promovió medidas como la creación de un impuesto a las transacciones bancarias en la fijación de facultades extraordinarias para reestructurar el sector público y el reajuste del salario de todos los servidores públicos. La Corte declaró la inexecutable de dichas medidas apelando a argumentos como la preponderancia del mínimo vital, el principio de igualdad o fallas de procedimiento. Al respecto, véanse las sentencias de la Corte Constitucional C-136/99, C-815/99 y C-1437/2000.

modelo de desarrollo (Ministerio del Interior, 2001, p. 39).<sup>8</sup>

Lo cierto es que las condiciones de precariedad económica tan marcada en la realidad colombiana conllevan a una obstaculización estructural de la posibilidad de igualdad material pretendida por el Estado Social de Derecho, con lo cual se llega a la exclusión no sólo económica, sino social y política, siendo demasiado amplios los limitantes para la efectividad de las nuevas instituciones constitucionales.

En consecuencia, para el caso colombiano cabe citar el planteamiento de North, para el cual existe un importante impacto de los acuerdos institucionales en el curso de la economía, ya sea en términos de eficiencia o en la distribución del bienestar. Luego, resulta legítimo retomar el papel de la Corte Constitucional en decisiones que tocan la dimensión económica de los derechos y los preceptos constitucionales, así como su papel en la continuidad del fortalecimiento democrático sin olvidar que la escasez de los recursos disponibles para su realización material se incorpore como argumento para el control

jurídico de las decisiones (Cifuentes, 1994).

De otra parte, retomando las innovaciones institucionales introducidas con la Constitución de 1991, otro organismo protagónico es el Consejo Superior de la Judicatura. Este cuerpo colegiado está encargado de la vigilancia y control disciplinario sobre los miembros del poder judicial y de la administración de la rama, ello en el intento de dotarla de autonomía en su funcionamiento y en el manejo de sus propios recursos económicos. Con lo anterior, se aspiró dar al poder judicial elementos de mayor agilidad en el cometido constitucional de convertir a la justicia en un *servicio* accesible y cercano a cada colombiano. Del mismo modo, al permitirle disponer de su patrimonio, se intentó marcar la diferencia con el poder ejecutivo y asegurar la independencia del poder judicial (Fuentes y Perafán, 2003, pp. 247-259).

Por otro lado, los crónicos niveles de impunidad (Defensoría del Pueblo, 1995, p. 21),<sup>9</sup> que acompañaron tradicionalmente la exigua respuesta judicial del Estado a la vulneración de los bienes

<sup>8</sup> En ese sentido, según Antonio Navarro, neoliberales han sido los presidentes Gaviria, Samper, Pastrana y Uribe, pero no la Constitución.

<sup>9</sup> En Colombia la impunidad se ha estimado en un 97% constante durante la historia reciente del país. Esto ha obedecido tanto a problemas en la investigación y sanción a los autores de los delitos, así como a la inexistencia de reparación para las víctimas. También, la limitación de la capacidad de respuesta de la justicia ha incidido en la intensidad del conflicto armado, junto con la extorsión, las amenazas y los atentados contra jueces, fiscales y testigos.

tutelados por las leyes penales, se convirtieron en factor determinante para introducir en la justicia penal una institución especializada tanto en la investigación, como en la persecución criminal. Con este objetivo, la figura de la Fiscalía General de la Nación significó el abandono del sistema inquisitivo y su reemplazo por el sistema acusatorio, cuyo mayor aporte radica en la independencia otorgada a los procedimientos de investigación penal, persecución y acusación a los que infrinjan el Código Penal, pero, especialmente, a todos aquellos que hayan desafiado la autoridad del Estado de Derecho como los carteles de narcotraficantes, la cúpula guerrillera, los paramilitares y también aquellos miembros de la esfera estatal involucrados en crímenes y actos de corrupción (Gaviria, 2001, p. 62).

Otra modificación esencial que se debe mencionar es la creación de la Defensoría del Pueblo, entidad concebida como complemento del Ministerio Público, el cual ha sido tutelado por la Procuraduría General de la Nación. Esta adición a la reforma mantiene una real diferencia con las estructuras de la Procuraduría, pues, su propósito no fue otro que el de introducir la figura del *ombudsman*, o defensor del pueblo, quien, aunque carente de las

facultades coercitivas inherentes a las autoridades públicas, tiene un papel esencialmente promotor en la protección de los derechos fundamentales ante las autoridades y las organizaciones privadas.

Su adaptación a las condiciones nacionales se puede observar frente al debilitamiento del control político experimentado por el Estado colombiano que, como ya se señaló, es una condición de estímulo para el surgimiento de estructuras ilegales de poder que limitan los derechos ciudadanos con su capacidad de negar la protección por vías institucionales. Especialmente frente a este condicionamiento, la Defensoría ha cumplido una importante función en la representación de los grupos segregados y marginados por la violencia como los desplazados, los cuales sobrepasan los dos millones de personas. En Colombia, este problema refleja una de las peores consecuencias del conflicto armado, no sólo por el drama del desarraigo territorial, sino por la exclusión social y económica que debe soportar esta población una vez llega a las zonas urbanas. Frente a la situación específica del desplazamiento, la Defensoría ha sido el agente promotor de un marco institucional bien desarrollado en materia de atención y protección a los desplazados.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> La estructura de protección a la población desplazada en Colombia es una de las más desarrolladas entre los países que padecen conflictos armados internos. Esto, gracias a que la normatividad constitucional permite cumplir con las obligaciones adquiridas mediante

De igual importancia, se debe resaltar el impacto social de las *acciones constitucionales* —tutela y acciones colectivas— y la implantación de una jurisdicción constitucional integrada por todos los funcionarios judiciales bajo el control de la Corte Constitucional. Esto ha conllevado la obligación de hacer una interpretación armoniosa de la Constitución por parte de los jueces de la República, imprimiendo así un nuevo elemento en la legitimidad del Estado, entendida ésta no sólo como igualdad ante la ley (según lo sostiene el liberalismo tradicional), sino desde una postura amplia de igualdad social, propia de la visión socialdemócrata que defiende el liberalismo social intervencionista.

El soporte de estas nuevas figuras lo identificó la Constitución en la eficacia de los derechos *fundamentales*, que comprenden la ampliación de la carta de garantías políticas y civiles, con los derechos sociales y económicos, por un lado, y los colectivos por el otro. En virtud de tal ampliación, ha sido posible que estos derechos sean exigidos judicialmente a través de las mencionadas acciones constitucionales. Dentro de ellas, la de mayor pre-

ponderancia y efectividad en el país es la Acción de Tutela, concebida para el amparo de los derechos individuales de carácter fundamental al disponer de un mecanismo procedimental ágil que no puede superar el término de diez días a partir del momento en que se solicita el amparo hasta cuando se decide sobre la vulneración del derecho correspondiente. Este instrumento ha pretendido brindar certeza a las personas acerca de la vigencia de sus derechos y con ello se ha constituido en el mejor ejemplo de la fuerza normativa de la Constitución. Es posible señalar que en los casi catorce años de vigencia de esta Carta Política, en el país se han producido numerosas demandas de tutela: entre 1992 y 2001 se presentaron cerca de 450 mil expedientes (Consejo Superior de la Judicatura, 2004, p. 24), y, actualmente, en la Corte Constitucional las demandas de tutela representan el 70% de su carga laboral (Fuentes y Perafán, 2003, p. 277).

Desdichadamente, el logro representado con la acción tutela se ha visto interferido por iniciativas regresivas como el proyecto de reforma a la justicia presentado por el gobierno del actual pre-

---

acuerdos internacionales por medio de la figura del Bloque de Constitucionalidad. En esta tarea, la Defensoría del Pueblo ha sido el principal promotor de medios legales que den garantías a los desplazados y a las víctimas del conflicto. Según la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), en el 2000 se desplazaron un total de 308 mil personas; el acumulado entre el periodo de 1996-2000 fue de 2 millones de desplazados y en 2003 se desplazaron 207 mil colombianos. Estas cifras revelan la gravedad de la situación de esta población y la misión de la Defensoría al respecto.

*Desafíos, Bogotá (Colombia), (12): 242-264, semestre 1 de 2005*

sidente Uribe. Entre sus principales cometidos, este proyecto intenta limitar el alcance de la tutela como medio de protección de los derechos sociales argumentando que dicha acción constitucional no sólo ha fomentado el “gobierno de los jueces”, sino que, también, ha congestionado otra vez los despachos judiciales. Además, tal iniciativa pretende recortar varias funciones de la Corte Constitucional entre las cuales está la de *Modulación* referida a la posibilidad de que este tribunal pueda modificar aquellos artículos de la ley que no se ajusten a la Constitución (Proyecto de Ley número 98/2004).

Más allá de cualquier resultado proveniente de esta iniciativa de recorte al alcance de la Constitución de 1991, es posible afirmar que su mera proposición representa una clara señal de la incomodidad que en diferentes instancias del poder político ha generado el fortalecimiento de la Corte y la popularidad ganada por las acciones constitucionales al formular exigencias que continuamente contradicen los objetivos de estabilidad económica propios del modelo de desarrollo económico neoliberal imperante.

## La participación política

Otra arista del nuevo proyecto constitucional de 1991 tuvo re-

lación con el énfasis otorgado a la democracia participativa frente al modelo de democracia representativa como manera de fortalecer la progresión democrática en el país. Así, se incorporaron los principales mecanismos alternativos de participación política, con los cuales no se pretendía menoscabar el sentido de la representación, sino trascender la simple democracia electoral bajo el supuesto de que un mayor protagonismo ciudadano en el sistema político redundaría luego en beneficio de la representación (Tirado, 2001, p. 17).

En consecuencia con el objetivo de favorecer la participación política directa de la ciudadanía, fueron incorporados el referéndum abrogatorio, el plebiscito, la iniciativa popular legislativa, la consulta popular, el cabildo abierto y la revocatoria del mandato, entre otros. Todas estas formas de participación indicaban un propósito importante por abrir espacios de decisión distintos del Congreso de la República, donde las personas tuvieran la oportunidad de incidir directamente sobre los aspectos de interés público y de afectación cotidiana. La fuerza de la democracia participativa intentó establecer nexos jurídicos reales entre el ciudadano y la actividad política o administrativa de quien resultara elegido.

Esto podría entenderse como una reformulación del “contrato

*Desafíos, Bogotá (Colombia), (12): 242-264, semestre I de 2005*



social”, en cuanto las vinculaciones políticas dejaron de ocurrir en abstracto, dado que en el nuevo modelo democrático se entiende que dichas vinculaciones deben concretarse en proyectos y programas exigibles permanentemente de acuerdo con la importancia de la transparencia en la gestión y la rendición de cuentas de los gobernantes.

En la misma vía, un análisis reciente de la reforma introducida revela que el carácter participativo del sistema implicó la innovación de un marco de control ético para todos los funcionarios de elección popular, es decir, para los miembros del Congreso de la República —senadores y representantes—, miembros de las asambleas territoriales y de los concejos municipales. Este marco de restricciones fue definido por una serie de características que debían tener los candidatos aspirantes a cargos de elección popular, además de las garantías acerca de su conducta pública.<sup>11</sup> La innovación en este caso se relaciona con el hecho de que cualquier petición ciudadana de sanción a un funcionario público o representante político obtiene

la misma fuerza que las acciones constitucionales; esto es, tiene el mismo carácter vinculante que el establecido por la Carta en la protección de los derechos fundamentales. Sin lugar a dudas, esta innovación es uno de los mayores aportes del modelo constitucional de 1991, al concretar la definición de Estado Social de Derecho y al ayudar a cerrar la brecha entre postulados normativos y realidades sociales.

Para mencionar un rasgo más del esquema democrático adoptado en Colombia, la democracia participativa dio lugar a la institucionalización del denominado voto programático (por propuesta) pero restringido a los ámbitos local y regional.<sup>12</sup> La trascendencia de esta figura, reglamentada por las leyes 131 y 134 de 1994, está en haber definido las condiciones bajo las cuales tiene lugar la participación ciudadana, específicamente en los procesos de revocatoria de mandatarios, así como el conjunto de medios para que los ciudadanos participen en la vigilancia de conductas presentes y futuras de la administración (consulta popular, referendo, cabildo abierto).

---

<sup>11</sup> Se alude al régimen de inhabilidades e incompatibilidades según está consignado en la Constitución y en la Ley 5.<sup>a</sup> de 1992, o Reglamento del Congreso. Así mismo, la conducta de los miembros de las corporaciones de elección popular es vigilada por la figura denominada *pérdida de investidura*, cuya creación busca evitar conductas que, tanto la Constitución (artículo 179), como la ley (Leyes 144 de 1993 y 617 de 2000) definen como contrarias al régimen ético exigible a quienes desempeñan cargos de elección popular.

<sup>12</sup> Esto, en razón a que los electores imponen por mandato al elegido (alcaldes y gobernadores) el programa presentado por éste al inscribirse como candidato.

Esta forma de democracia, no obstante, ha obtenido resultados débiles, logros parciales y no generalizables. Tal situación se puede explicar por motivos relativos al diseño institucional, o bien por el contexto en que ha debido concretarse la democracia participativa en Colombia (Velásquez y González, 2003).<sup>13</sup>

Sin embargo, ante la expectativa de transformación e impacto de los mecanismos alternativos de participación, deben considerarse dos dimensiones: las características del repertorio normativo con el cual contaban los ciudadanos y el escenario donde se debieron emplear tales mecanismos. Respecto a la primera dimensión, en el ámbito nacional fueron dispuestas importantes herramientas participativas, pero la definición de los procedimientos para hacerlas efectivas ha ido limitando su impacto.<sup>14</sup> Aquí confluyen razones relacionadas con la complejidad jurídica que regla-

menta la participación y aspectos relativos al escenario en que se hace la política en el país. Según una encuesta realizada por la Fundación Corona en 2002, entre los principales obstáculos percibidos por la población para participar están: la falta de información (68%), la desconfianza (36,8%), el desconocimiento de derechos (35,1%), la falta de voluntad de los políticos (31,1%), la falta de conciencia ciudadana (30%), la falta de tiempo (28,9%), el conflicto armado (24,4%), la inexistencia de medios adecuados para la participación (13,2%) y la legislación rígida y exigente (3,2%) (Velásquez y González, 2003, p. 257).<sup>15</sup>

En el plano local, donde se han diseñado formas variadas de participación como la consulta de opiniones, la concertación en la gestión de proyectos o el control sobre la prestación de servicios públicos debe notarse, sin embargo, que lo que conforma la “ofer-

<sup>13</sup> Desgraciadamente no existe un estudio sistemático que documente el proceso de apropiación ciudadana de las formas alternativas de participación adoptadas en la Carta de 1991.

<sup>14</sup> Al respecto, se puede afirmar que el desarrollo legal de los principios constitucionales ha sido de menor calidad. Esto ocurre, por ejemplo, para hacer efectivos medios como la convocatoria ciudadana a un referendo derogatorio de una ley, cuya reglamentación exige la solicitud por parte de, al menos, el 10% del censo electoral de la circunscripción para que la organización electoral apruebe la inciativa. Posteriormente, la ley podrá ser derogada sólo si así lo determina la mitad más uno de los votantes que se manifiesten sobre la convocatoria y *siempre y cuando* participe en la decisión al menos una cuarta parte de los ciudadanos que componen el censo electoral (artículo 155 de la Constitución de 1991). Igualmente, para presentar proyectos de ley de iniciativa popular es necesario reunir cinco millones de firmas, de un censo electoral superior a veinte millones de votantes (2003), mientras que para elegir a un congresista que tiene facultades para formular proyectos de ley durante un periodo de cuatro años, sólo participa la mitad de ese mismo censo electoral.

<sup>15</sup> Encuesta de opinión sobre la participación ciudadana en 2002. Realizada por el proyecto auspiciado por la Fundación Corona.

ta participativa” se ha convertido, de acuerdo con Velásquez y González (2003, pp. 96-102), en una verdadera *avalancha normativa*: según los autores, apelando a los mecanismos de participación local, en los años noventa se constatan dos fases de alta producción normativa donde se estipuló la creación y reglamentación de 29 mecanismos legales de participación. Durante la primera fase, entre 1993-1994, fueron expedidas 13 de las 29 normas existentes (el 44,8%), y en la segunda, entre 1997 y 1999, se expidieron ocho (el 26,7%). Las seis restantes surgieron en la Constitución de 1991, el 20,7%; una más en 1995 y la última en el 2000 (Ley de Veedurías). Es de importancia registrar que muchos de estos elementos legales no son obligatorios, nueve dependen de la voluntad de las autoridades públicas y el resto son vinculantes, pero sin especificación de las sanciones a las autoridades que, existiendo el mandato para su creación, lo incumplan (Velásquez y González, 2003, p. 103).

Actualmente, proliferan las normas que rigen la participación, pero a pesar de esta abundancia no han significado mayor movilización ciudadana en torno a lo público. Hasta ahora, la mayoría de dichas disposiciones han sido iniciativa exclusiva del Estado y reglamentadas por los miembros de la clase política tradicional perteneciente al Congre-

so. Si bien esto puede demostrar un propósito de relegitimación por parte sistema político, aún no se encuentra el respaldo necesario de la población (Bejarano, 2001, pp. 77-95).

Se puede decir entonces, que el mismo sistema normativo diseñado para encauzar la participación hace parte del problema. Los abundantes mecanismos de participación no cuentan con los medios jurídicos, ni técnicos o informativos que le permitan al ciudadano incidir en las decisiones políticas. Esto ha llevado a considerar que en la materia se presenta un cuello de botella (*bottleneck*), donde el alcance teórico de la norma es amplio, pero se restringe cada vez que se reglamenta y pretende hacerse operativa. Lo anterior permite afirmar que la ley implica también una barrera para la participación y que su falta de cohesión en un cuerpo legal claro y comprensible para la población hacen que ésta pierda sentido.

Naturalmente, la modificación hacia el esquema participativo no apelaba únicamente a los procedimientos, sino que pretendió ser sustantiva. En este sentido, no se puede concluir que el cambio normativo instaurado por la Carta Política modificaría per se la cultura sobre la que han actuado tradicionalmente los partidos políticos, y a través de la cual se ha estructurado la institucionalidad clientelista, como

acontece en la historia política colombiana. Lo dicho obliga a la sobriedad para juzgar el progreso de la democracia participativa en el país, ya que los nuevos mecanismos legales no han estado sustentados en la existencia de una cultura política fuerte y acorde con la posibilidad de superar la brecha entre la normatividad democrática participativa y los comportamientos ciudadanos antidemocráticos tradicionales.

Como se mencionó, la evolución del fenómeno de la participación en Colombia evidencia la manera en que factores presentes en la escena sociopolítica nacional condicionan y limitan severamente la movilización política de la ciudadanía. En primera instancia, aún no existe en la sociedad colombiana un liderazgo claro y aglutinante capaz de hacer efectiva la participación. En segundo lugar, la deteriorada situación social que ubica a un 60% de la población bajo la línea de pobreza, a un 61% de la fuerza laboral en la economía informal y que tiene un nivel de desempleo que toca el 16% en las áreas urbanas<sup>16</sup> cuestiona la posibilidad de que la alta exclusión socioeconómica sea un estímulo para la participación. La situación objetiva de pobreza que vive buena parte de la población implica que la mera supervivencia se consti-

tuya en su máxima prioridad, por encima de la participación. En tercer lugar, es preciso adicionar el elemento de la violencia armada en el país como uno de los mayores obstáculos a la participación. Por ejemplo, en 2002 este fenómeno obligó a cerca de 300 alcaldes a despachar por fuera de su localidad mientras que el 70% de los municipios del país padecían de la presencia guerrillera (Velásquez y González, 2003, p. 19).

Esta situación ha originado, entre otras consecuencias, la necesidad de optar por un bajo protagonismo político como condición de supervivencia y refleja una limitación estructural que cuestiona la posibilidad inmediata de concretar la democracia participativa.

Por ahora, baste decir que una exigencia incuestionable para crear una ciudadanía activa es la manifestación del apoyo estatal a través de iniciativas como las consignadas en la Carta Política de 1991 (artículo 106), donde la *participación* es definida como el principio de la organización del Estado (artículo 2) y, además, aparece como deber y derecho ciudadano (artículo 95). Pero, para que la promoción estatal coincida con la motivación cívica y sea realista, aún falta revi-

---

<sup>16</sup> Un buen esfuerzo compilatorio acerca de los principales indicadores de exclusión en Colombia se encuentra en Luis Jorge Garay (2002).

sar las condiciones culturales y sociales necesarias para el ejercicio de la participación. Si bien los medios concretos de participación democrática significan un logro político único nunca antes alcanzado en Colombia, y aunque las experiencias exitosas son escasas, es posible concluir que la participación y la injerencia en política dejaron de ser asuntos exclusivos de los sectores vinculados al gobierno y a la administración pública y están atados a la alternativa de los colombianos para desarrollar sus propios proyectos de vida. Esto último, no es una simple nota de optimismo, sino una conclusión inevitable emanada de las experiencias participativas que han tenido lugar en contextos más locales y quizá más anónimos, según se concluye del estudio mencionado anteriormente.<sup>17</sup>

## Conclusiones

En Colombia, la Constitución Política de 1991 se convirtió en un elemento de gran significado para los intentos de redefinición del modelo de Estado y del régimen político nacional. Liberadas las ataduras del discurso legalista formal, el país inició un nuevo periodo de su desarrollo republicano, la Colombia Constituyen-

te, cuya duración continúa siendo incierta. A lo largo de los casi catorce años desde la consagración de la nueva Carta, la inestabilidad estructural del país no sólo ha sido política, social y económica sino, en buena medida, institucional. El modelo de progresión democrática definido como el Estado Social de Derecho, implícito y explícito en buena parte del extenso articulado de esta nueva Ley de Leyes, no ha podido evitar la constante obstaculización para el logro de un cambio institucional tangible en el corto-mediano plazo. Han sido dos los principales factores perturbadores de la concreción exitosa de este nuevo proyecto. En primera medida, se encuentra el conjunto de actores individuales y colectivos que por razones ideológicas, doctrinarias, económicas e instrumentalistas ha interferido desde distintas circunstancias esta aspiración. Entre otros, se trata de un sector político aferrado a los modelos gravitantes alrededor de la vieja Constitución de 1886; los capitalistas a ultranza cuya visión utilitaria aún no llega a sensibilizarse frente a la asimetría social imperante; los actores armados ilegales cuyo marginamiento de estos procesos de cambio institucional no ha sido superado ni siquiera con las generosas oportunidades de negociación otorga-

<sup>17</sup> Se refiere a los ejercicios de participación ciudadana local como los desarrollados en los municipios de Toribío (Cauca), Magdalena Medio, Medellín y Pasto.

das a través del ingenuo modelo de distensión y de despeje territorial concedido por la administración Pastrana (1998-2002), ni con la más obstinada iniciativa del presidente Uribe de abrirle un espacio de negociación a los grupos paramilitares; y, también, los puristas del derecho y de la economía quienes han priorizado su visión inflexible y atada al fundamentalismo de sus disciplinas que les impide aventurarse en la búsqueda de la reducción de la brecha entre los modelos y las leyes, por un lado, y el reconocimiento a los drásticos cambios estructurales, por el otro.

En segundo lugar, persiste un conjunto de elementos subjetivos e intangibles en torno de la carencia de una cultura política con una base ciudadana responsable y participativa, cuyo accionar contraste con al arraigo de las formas excluyentes de la política tradicional, tales como el clientelismo y el corporativismo.

A lo largo de estos años Colombia ha vivido la coexistencia de modelos opuestos aunque no del todo excluyentes entre sí. Es bien sabido que los fundamentos social-demócratas tan presentes en buena parte del marco constitucional han estado acompañados de la lógica neoliberal acogida formalmente en el país poco tiempo antes de la consagración de la Carta de 1991. En los años subsiguientes a este hecho aprobatorio han sido constantes los

debates y los choques sobre la inconsecuencia entre las posturas esgrimidas por los jueces de la Corte Constitucional al insistir en la necesidad de que los principios normativos acordados no se contradigan con las distintas medidas gubernamentales, y la postura realista de los economistas acerca de una macroeconomía cada vez más precaria. No es posible olvidar que cuando se aprobó la nueva Constitución, Colombia vivía una etapa de gran optimismo resultante de la supuesta ruptura de las ataduras del centralismo y de la exclusión política tradicional. A esto, se sumaba un panorama económico promisorio basado en la disponibilidad de recursos energéticos, sin desconocer la singularidad del crecimiento del país en la “década perdida” que tanto afectó el desarrollo del resto de América Latina.

La Carta política está determinada por su carácter garantista, especialmente en materia de derechos sociales, pero, dadas las exigencias para la concreción de este tipo de derechos y las actuales limitaciones fiscales del Estado colombiano, se presenta una encrucijada que obliga a la limitación gradual de los alcances de la propia Constitución. Esto trasciende el debate economicista y plantea serias dudas sobre la posibilidad futura de estos compromisos institucionales, tan progresistas democráticamente hablando. El dilema que vive el

*Desafíos, Bogotá (Colombia), (12): 242-264, semestre I de 2005*

país gravita entonces en torno a las opciones de maximizar una función de bienestar social y a la eventualidad de definir claramente la disponibilidad de proyectos más contundentes para garantizar los derechos sociales. También de la definición de un ámbito de viabilidad económica que no esté interferido por razones como el déficit fiscal, el desborde en el gasto público, el alto endeudamiento externo, la sobrevalorización del peso colombiano frente al dólar estadounidense, la insuficiencia de recursos para el pago de la seguridad social y, por último, la persistencia del desempleo y la informalidad laboral.

## Bibliografía

- Bejarano, Ana María, (2001), "La Constitución de 1991: un proyecto de construcción institucional", en: Manuel Alcántara Sáenz y Juan Manuel Ibeas (eds.), *Colombia: ante los retos del siglo XXI. Desarrollo, Democracia y Paz*, s. l.
- Castro, Jaime, (2002), *Diccionario de la reforma política*, Bogotá, Norma, Colección de Bolsillo.
- Cepeda, José Manuel, (1993), *Hacia un nuevo constitucionalismo. Introducción a la Constitución de 1991*, Bogotá, Presidencia de la República de Colombia.
- Cifuentes, Eduardo, (1994), "El constitucionalismo de la pobreza", en: *Lecturas Constitucionales Andinas*, Lima, No. 3, Comisión Andina de Juristas.
- Consejo Superior de la Judicatura, (2004), *Informe al Congreso de la República. 2003-2004*, CSJ, Bogotá.
- Defensoría del Pueblo, (1995), *Segundo Informe Anual del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*, Defensoría del pueblo.
- Duhamel, Olivier y Manuel José Cepeda, (1997), "Colombia: el constitucionalismo contra la violencia", en: *Las democracias entre el desarrollo constitucional y la política*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Fuentes, Alfredo y Betsy Perafán, (2003), "Cambios en el sistema de justicia y sociedad civil en Colombia (1991-2002)", en: *Justicia y Sociedad Civil. El papel de la Sociedad Civil en la reforma judicial: estudios de casos en Argentina, Chile, Colombia y Perú*, Buenos Aires, INECIP.
- Garay, Luis Jorge, (2002), *Colombia entre la exclusión y el desarrollo. Propuestas para la transición al Estado Social de Derecho*, Bogotá, Contraloría General de la República.
- Gaviria Trujillo, César, (2001), *A propósito de los 10 años de la Constitución de 1991*, Bogotá, Ministerio del Interior - República de Colombia.
- López, Diego, (2003), *Teoría impura del derecho*, Bogotá, Legis.

*Desafíos, Bogotá (Colombia), (12): 242-264, semestre 1 de 2005*

- Ministerio del Interior, (2001), *Conmemoración y evaluación de los 10 años de vigencia de la Constitución Política de Colombia*, Bogotá, Ministerio del Interior - República de Colombia.
- Murillo Castaño, Gabriel y Rodrigo Restrepo, (2003), "Reflexiones en torno al papel de la sociedad civil en la crisis política colombiana", en: Ann Mason y Luis Javier Orjuela (eds.), *La crisis política colombiana. Más que un conflicto armado y un proceso de paz*, Bogotá, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes.
- \_\_\_\_\_ y Rubén Sánchez, (1993), "Proceso y factores determinantes de la recurrencia de la crisis gubernativa en Colombia", en: Gabriel Murillo Castaño (ed.), *Hacia la consolidación democrática Andina - transición o desestabilización*, Bogotá, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes.
- North, Douglass, (1990), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Orjuela, Luis Javier, (2003), "Colombia: dos proyectos de sociedad enfrentados", en: Ann Mason y Luis Javier Orjuela (eds.), *La crisis política en Colombia. Más que un conflicto armado y un proceso de paz*, Bogotá, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes.
- Semana*, (2004), "¿Presidente o Primer Ministro? El debate sobre el sistema parlamentario está de moda pero no es serio", Bogotá, No. 1165, 30 de agosto a 6 de septiembre.
- Tirado Mejía, Álvaro, (2001), *A propósito de los 10 años de la Constitución de 1991*, Bogotá, Ministerio del Interior - República de Colombia.
- Velásquez, Fabio y Esperanza González, (2003), *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá, Fundación Corona.