

Superar la Constitución de 1991

Notas preliminares para el debate

Jairo Estrada Álvarez

Profesor del Departamento de Ciencia Política
Universidad Nacional de Colombia

Desde su propia expedición, la Constitución de 1991 ha sido objeto de múltiples caracterizaciones, controversias e interpretaciones, empezando por las lecturas del bloque dominante en el poder que la definían como parte de la gran transformación impulsada por llamada la Revolución Pacífica del gobierno de César Gaviria (1990-1994). No es propósito de este texto recrear los debates teóricos y políticos que se generaron hace dos décadas y que fueron vertidos en numerosas publicaciones. Sea suficiente recordar que en el contorno de esos debates se encontraban, por una parte, quienes inspirados en las posturas del liberalismo social y de la socialdemocracia consideraban que la nueva Carta política poseía alcances emancipadores, debido al catálogo de derechos que se había logrado introducir en ella, especialmente en lo referido a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales hasta entonces ausentes en el ordenamiento jurídico, a la incorporación del amparo constitucional de los derechos, a la inclusión de un concepto de democracia participativa diseñado para superar el régimen de democracia representativa restringida heredado del Frente Nacional, a los diseños que auguraban el impulso al proceso de descentralización y la democracia local, al reconocimiento de los derechos y de los territorios de las comunidades indígenas y afrodescendientes. Estas y otras elaboraciones fueron leídas como parte de un amplio proceso de democratización política y social en curso, desatada justamente por el proceso constituyente de 1991.

Por otra parte, estaban las posturas que, fundamentadas en el análisis marxista y el pensamiento crítico, veían los diseños constitucionales como parte de un proceso general de reestructuración capitalista y de estabilización y remozamiento del régimen de dominación de clase, comprometido a fondo con el impulso del proceso de neoliberalización y las reformas del Consenso de Washington. Aunque se reconocían los avances de los diseños constitucionales en materia de derechos y en otros campos ya señalados, se era muy escéptico frente a ellos, teniendo en cuenta que en la Carta política se había producido un diseño del régimen económico y de hacienda pública que fortalecía las posibilidades de despliegue de la política neoliberal, en especial en relación con la planeación, el presupuesto y la focalización del gasto público, los servicios públicos, las privatizaciones, la banca central, entre otros, al tiempo que se reforzaba el régimen presidencial, se debilitaba el papel del poder legislativo y se incorporaba un concepto de participación subordinada sin capacidad decisoria.

A más de dos décadas de promulgada la Carta de 1991, las valoraciones acerca de sus realizaciones, así como de su papel en la historia reciente de nuestro país, serían con toda probabilidad tan variadas como aquellas que se hicieron en los años inmediatos a su expedición. Entre tanto, la prolífica jurisprudencia constitucional, los desarrollos legales y reglamentarios, los mandatos constitucionales no realizados, así como las treinta y ocho reformas constitucionales imponen análisis de mayor complejidad. Ya no se trata solamente de interpretar el valor del texto constitucional en términos de las legítimas aspiraciones programáticas de las fuerzas políticas y sociales, sino de examinar las condiciones que éste puede brindar en la actualidad para que las contradicciones y los conflictos sociales y de clase puedan ser tramitados y regulados mediante el ejercicio pleno de la política.

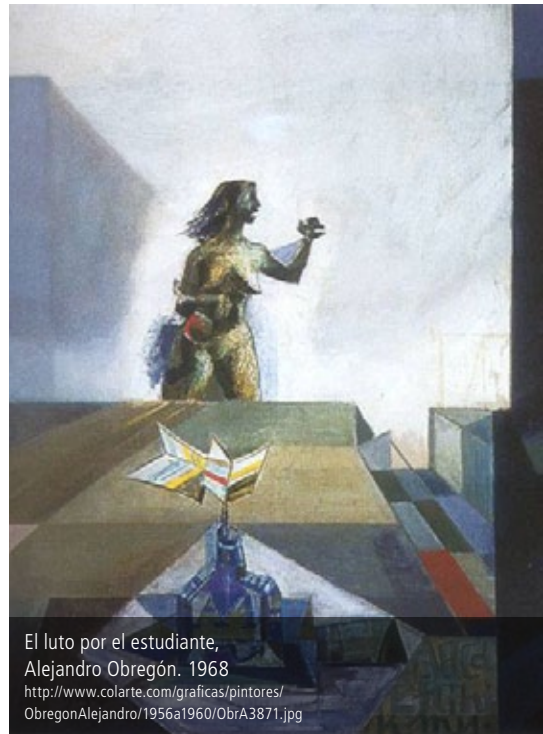
La Constitución de 1991 nació con una falla de origen. Se trató de un acuerdo de paz incompleto,



Homenaje a Camilo (fragmento),
Alejandro Obregón. 1968
[http://www.colarte.com/graficas/pintores/
ObregonAlejandro/1966a1970/ObrAav11.jpg](http://www.colarte.com/graficas/pintores/ObregonAlejandro/1966a1970/ObrAav11.jpg)

que no logró producir el desistimiento del alzamiento armado contra el Estado por parte de las principales organizaciones insurgentes de nuestra historia, las FARC-EP y el ELN, así como de reductos del EPL, al incluir solamente a fuerzas guerrilleras minoritarias, entonces derrotadas militarmente. Hoy sabemos que los intentos de ese momento fracasaron en medio de la acción militar del Estado, a la que le siguió la respuesta guerrillera que condujo a los fracasados diálogos de Tlaxcala y de ahí en adelante a otras dos décadas de conflicto social y armado. Esa falla de origen es razón suficiente para considerar que la Constitución de 1991 representa una aspiración inconclusa en términos de su propio mandato: “La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento” (Art. 22).

A ello se adiciona que a lo largo de estas últimas dos décadas no fue posible consolidar un balance democrático y progresista de fuerzas, como para que los desarrollos constitucionales hubiesen podido avanzar efectivamente hacia una mayor democratización política y social. Con la excepción de alguna jurisprudencia constitucional que ha cumplido la función de contrapeso y de límite a exabruptos jurídicos y políticos, el marco jurídico-institucional que se ha desarrollado desde 1991 ha sido –en términos generales– más bien de cierre autoritario de las posibilidades democráticas de la Constitución y de reforzamiento del proyecto político-económico neoliberal en los más variados ámbitos. Todo ello sin perjuicio del despliegue y la consolidación de un régimen parainstitucional (criminal, mafioso, paramilitar) permitido y promovido por el propio Estado y por las clases dominantes a través del ejercicio de la violencia, con fines de desestructuración de los de abajo, de liquidación de las resistencias, de disciplinamiento social y



de sometimiento a los diseños del modelo económico neoliberal, es decir, de la construcción de un orden ilegal contrainsurgente en el sentido amplio del concepto.

Sin temor a exagerar se podría señalar que buena parte de lo que el progresismo liberal social y socialdemócrata definió en términos de alcances emancipadores de la Constitución de 1991 ha quedado sepultado por efecto de las numerosas reformas constitucionales o de múltiples desarrollos legales. Desde luego que no se puede desconocer el papel desempeñado por la movilización social para enfrentar esas pretensiones. En medio de las mayores adversidades y de la marcada tendencia a la criminalización de la protesta social son innumerables los ejemplos de acciones contra los intentos de imponer a plenitud el proyecto de hegemonía de las clases dominantes, eso sí, con resultados desiguales y diferenciados. Las luchas y las resistencias han sido con el derecho, contra el derecho y por un nuevo derecho; hoy es válido afirmar que se advierten, en forma creciente, rasgos constituyentes en el movimiento político y social.

La ofensiva de las clases dominantes ha sido tan marcada en estas dos décadas que la defensa de la Constitución de 1991 hace parte de la agenda de sectores democráticos y progresistas. En ellos existe el temor de mayores retrocesos, lo cual es, a mi juicio, el resultado de una sobrevaloración actual de las posibilidades de la derecha y de las fuerzas militaristas y de ultraderecha y, al mismo tiempo, de una subvaloración de las opciones del campo popular. También impuesto del orden contrainsurgente. Esa postura se expresa en el debate en curso a propósito de la conveniencia de una Asamblea Nacional Constituyente. Se trata de una lectura relativamente pesimista del momento político y de las condiciones políticas nuevas que se están desatando debido al inicio de los diálogos entre el Gobierno de Santos y la guerrilla de las FARC-EP.

Además de las razones políticas y jurídicas ya existentes acerca de los límites actuales del ordenamiento de 1991, que hacen de la Constitución un proyecto cuyos alcances ya fueron superados por la historia, si éstos se piensan desde una perspectiva de simple agregación democrática política, económica, social y cultural es evidente que existen razones fuertes para pensar en la opción constituyente y en la necesidad de expedir un nuevo ordenamiento constitucional a través de una Asamblea Nacional Constituyente.

En primer lugar, se trata de la oportunidad sin igual de avanzar hacia la solución política del conflicto social y armado y, con ello, de sentar las bases para un acuerdo de paz estable y duradera con las principales fuerzas guerrilleras de nuestra historia. Además de las FARC-EP, no es descartable –y debe esperarse– que se generen condiciones para el inicio de diálogos y negociaciones con el ELN. En ese contexto, la perspectiva de una Asamblea Nacional Constituyente adquiere todo sentido, especialmente en lo relacionado con la re-frendación de eventuales acuerdos. El proceso constituyente debería entenderse como parte





El proceso
constituyente
debería entenderse
como parte de
la construcción
misma de un
eventual acuerdo,
considerando
lo que él podría
representar en
términos de la
activa participación
del conjunto de la
sociedad y de los
sectores sociales
y populares, en
particular; dotando
al proceso,
además, de mayor
legitimidad.

de la construcción misma de un eventual acuerdo, considerando lo que él podría representar en términos de la activa participación del conjunto de la sociedad y de los sectores sociales y populares, en particular; dotando al proceso, además, de mayor legitimidad.

En segundo lugar, se abre la posibilidad de un nuevo tipo de contienda, exclusivamente política, en la que todas las fuerzas políticas, económicas y sociales, incluida la insurgencia armada, disputarían sus proyectos políticos y de sociedad con el compromiso de atender sus resultados y diseños. El texto constitucional acordado sería expresivo de la voluntad de sometimiento de todas las fuerzas intervinientes a la voluntad del pueblo soberano, y constituiría también una manifestación de la voluntad colectiva para sentar las bases constructoras de la paz con democracia y justicia social.

En tercer lugar, se despliega la opción de reconducir los diseños de 1991, severamente afectados, de incorporar demandas sociales y populares aplazadas o acumuladas, de recoger e incluir nuevas aspiraciones hacia la democratización política, económica, social, cultural y ambiental del país.

La perspectiva constituyente presume igualmente asumir el riesgo político de no lograr los resultados esperados. Ella representa un momento de las luchas sociales y de clase. Toda constitución siempre es expresiva del balance político y de poder del momento en el que ella se pacta. El balance de una Asamblea Nacional Constituyente es un pulso de fuerzas. Si este se dirige o no a favor del campo popular dependerá de la capacidad que se tenga para conformar un gran movimiento, un nuevo bloque histórico, con posibilidad realmente transformadora. Lo contrario, será asistir a la redefinición del proyecto de dominación de clase y al despliegue de nuevas posibilidades para la acumulación capitalista.

La opción constituyente, por otra parte, no debe comprenderse como una ilusión constitucional. Un nuevo texto constitucional no conlleva a cambios

estructurales en sí mismos. Para que tales cambios se produzcan se requiere un balance de fuerzas que los haga posibles. Aquí sostengo que los diálogos de La Habana han desatado un impulso excepcional para aportar a producir una nueva correlación de fuerzas en el país. Por lo pronto debe reconocérseles que han contribuido a poner el dedo en la llaga: *La Constitución de 1991 requiere ser superada*. **EQ**



Estudiante muerto (fragmento), Alejandro Obregón. 1956
<http://www.colarte.com/graficas/pintores/ObregonAlejandro>