Imprimir

I. ELEMENTOS QUE SE HAN PUESTO EN EVIDENCIA DURANTE LA PANDEMIA

1. La Pandemia ha visibilizado y amplificado unas realidades sociales y económicas de falta de oportunidades, de grave desigualdad, de inequidad, que permiten que muchos millones de personas se encuentren en un estado de miseria o de vulnerabilidad, lo cual responde a condiciones estructurales de la economía, que ha provocado una concentración creciente de la riqueza:

– Una gran cantidad de personas sin techo, que viven con lo que ganan en el día, entre los cuales están los habitantes de calle, los migrantes que utilizan el "paga-diario" para el uso de una cama, los vendedores ambulantes, y todos los que viven de la economía informal, o simplemente son trabajadores independientes. La falta de agua potable en poblaciones sobre todo rurales.

– Se ha multiplicado el maltrato a la mujer, en particular, la violencia intrafamiliar que se ha puesto de presente en muchos Países. Sus labores de cuidado en la familia se han acrecentado, sin reconocimiento económico alguno y a menudo a costa de su empleo remunerado. Las cifras de desempleo muestran como la más afectada a la mujer.

– La situación y el trato a los ancianos. Muchos de ellos tienen que trabajar en la informalidad para poder comer, siendo mayores de 70, 80 y más años. Un gran número se ven obligados a hacer largas colas para recibir sus pensiones, o auxilios gubernamentales.

– El tele-estudio al que se han visto obligados lo ños y los jóvenes, es imposible para muchos de ellos porque no tienen computadores, o no les llega el internet. O bien, en un hogar hay un computador para varios jóvenes y niños estudiantes. El problema de la brecha tecnológica se agrava en el sector rural con relación a la ciudad.

– El hacinamiento en las cárceles que atenta a todas luces contra la dignidad de los presos, se ha vuelto más notorio por el peligro de contagio en esas condiciones, y ha dado lugar a protestas de los internos.

– Los campesinos han mostrado su gran potencial para tener totalmente abastecidas las ciudades con los productos agropecuarios, donde no han faltado toda la variedad de granos, frutas y verduras y productos cárnicos, pero también con grandes dificultades por el transporte de los productos y los bajos precios que se les pagan, lo cual los lleva a veces a perder sus cosechas. Aún en la pandemia las papas de los boyacenses tienen que competir con las importadas de Bélgica y las cebollas de los cundinamarqueses con las importadas de Holanda.

2. El sistema de salud ha demostrado no estar preparado para afrontar la pandemia por carecer de los equipos y camas necesarios, y en particular de las unidades de cuidados intensivos; el personal de la salud no cuenta con los elementos de protección necesarios y hay muchas quejas sobre la situación laboral de profesionales de la salud por falta de estabilidad laboral, sueldos muy bajos, entre otras. Se ha visto de manera particular la precariedad de estos servicios en algunos territorios como Amazonas y Meta, y en Ciudades como Quibdó, Tumaco, Buenaventura, Leticia y Cartagena.

Son indicativos los datos actuales del DANE: el 90.3% de los muertos por COVID pertenecían a los estratos 1, 2 y 3. El estrato 6 sólo ha puesto el 1% de los fallecimientos[1].

En la crisis se han visto acaparamiento y abusos en el precio de mascarillas, alcohol, tapabocas y elementos de aseo que han afectado a clínicas y hospitales, y son evidentes las carteras asfixiadas de deudas que tienen a muchos de éstos en la imposibilidad de pagar sueldos y prestaciones a su personal médico, personas indispensables para salvar vidas.

Esta situación denota un Estado débil frente al negocio desordenado de la salud que estableció la Ley 100 de 1993, según el cual entre el médico y el paciente se interponen varias empresas que socavan esa relación, al decidir qué tratamientos se pueden aprobar y cuáles no. El sistema es muy complejo, lo cual lo vuelve incontrolable.

3. Revalorización de la Ciencia. Ha sido evidente en esta pandemia la importancia de la

Ciencia para la sociedad, hasta el punto de que los líderes políticos han tenido que tomar las decisiones con base en los conceptos de epidemiólogos, y los que no lo han hecho de manera oportuna, como Estados Unidos, Brasil y Reino Unido, tuvieron que adoptar tardíamente medidas aconsejadas por los científicos ante el número desorbitante de fallecidos. Es evidencia la poca investigación científica en materias de biomédica en Colombia.

4. La violencia. Como lo ha dicho el Presidente de la Comisión de la Verdad, Francisco de Roux, además del coronavirus, en Colombia hay otra pandemia: la violencia. Durante la cuarentena no han cesado las muertes de excombatientes de las Farc, de defensores de derechos humanos y de líderes sociales. Los grupos armados se disputan los territorios por la minería ilegal, o sea que los recursos naturales se convierten en botín de guerra, y por las rutas del narcotráfico, ocupando las zonas de influencia de las antiguas Farc.

Levantado el cese al fuego por el ELN que había sido decretado durante la primera cuarentena, han vuelto los atentados contra oleoductos y se multiplican sus acciones y las de las Bacrim, de las disidencias de las Farc y de otros grupos armados ilegales contra la población civil. El resultado han sido 53 masacres durante este año.[2]

5. Debilidad del Estado democrático. A nivel institucional, por la incertidumbre, la impotencia, el miedo al virus, el desempleo, la ruina económica, y el hambre, ha habido una resignificación del Estado, en particular de la figura presidencial, lo que afecta los pesos y balances que debe haber entre las Ramas del poder público. Ante la incapacidad del Estado de cuidar a la población, de gestionar lo público, se acude a menudo a la represión, se utiliza un lenguaje propio de la conservación del orden público como “decretar el toque de queda”.

a) Estado de Emergencia. Si bien la Constitución prevé la posibilidad de que el gobierno nacional declare el Estado de Emergencia económica, social y ecológica, ésta debe ceñirse a ciertas condiciones de tiempo –sólo 30 días, hasta 90 en un año-, formales –los decretos con fuerza de ley que se dicten deben tener la firma de todos los ministros- y materiales –estar destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos y referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de emergencia-.

Estos aspectos son objeto del control automático de constitucionalidad por la Corte Constitucional.

El Congreso se pronunciará también sobre las causas del Estado de emergencia y sobre la conveniencia y oportunidad de las medidas adoptadas por el Ejecutivo. Durante el año siguiente el Congreso podrá otorgarle carácter permanente a los decretos legislativos, y podrá derogar, modificar, o adicionar dichos decretos en las materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. Con posterioridad, podrá ejercer sus competencias con relación a éstos en todo tiempo.

Ambas tareas de control son inmensas por cuanto el Gobierno en tres meses ha dictado más de 116 decretos legislativos en temas tan variados como:

Matrícula mercantil y reuniones asambleas, tributos, contratación estatal, servicios públicos, crea Fondo Fome, medidas para hogares pobres, suspensión desembarque de pasajeros por vía aérea, contratación estatal, servicios públicos, comisarías de familia, autorizaciones a gobernadores y alcaldes para reorientar rentas y reducir tarifas de impuestos, atención de emergencia, auxilios para beneficiarios Icetex, Autorización de operaciones a Findeter y a Bancoldex, continuidad de funciones de Corte Constitucional, programa de alimentación y educación preescolar, medidas para sector cultura, medidas para prevención, diagnóstico y tratamiento del Covid-19, servicio de transporte e infraestructura, abastecimiento y seguridad alimentaria, extradición (inexequible), medidas laborales, servicios por autoridades públicas y protección laboral y de contratistas, fortalecimiento de Fondo Nacional de Garantías, adquisición de dispositivos médicos, destinación de cotizaciones a las ARL, acceso a canasta básica y dispositivos médicos, autorización a alcaldes y gobernadores para movimientos presupuestales, proyectos a financiar con recursos del sistema general de regalías, servicio de televisión abierta radiodifundida (parcialmente inexequible), servicios de energía eléctrica y gas combustible, programa ingreso solidario, se adiciona el presupuesto nacional, gravamen a movimientos financieros de entidades sin ánimo de lucro y el iva a donaciones, ingreso de estudiantes a programas de pregrado en instituciones de educación superior, programa de alimentación escolar y servicio público de educación preescolar,

básica y media, devolución y/o compensación de saldos del impuesto sobre la renta y del iva, medidas en sector salud, medidas de bioseguridad, acceso a telecomunicaciones, medidas en sector Defensa, contratación estatal de dispositivos médicos, suspensión de la insinuación para algunas donaciones, suspensión de pena de prisión y detención preventiva, medidas tributarias, se adicionan recursos al FOME, transferencia económica para Adultos Mayores y transferencia al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante administrado por Cajas de Compensación Familiar, servicio de televisión abierta radiodifundida, atención de la emergencia, turismo y registros sanitarios para las micro y pequeñas empresas, disminución temporal de cotización al Sistema General de Pensiones (inexequible), protección a pensionados bajo la modalidad de retiro programado (inexequible), emergencias -Covid19- en Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, procesos de insolvencia, en materia de cultura, inversión obligatoria temporal en títulos de deuda pública, sector social y reconciliación, garantía de derechos de usuarios del sistema de justicia, derechos beneficiarios del Servicio Social Complementario, asignación a procuradores judiciales de familia de funciones para procesos de adopción (inexequible), impuesto solidario, transporte e infraestructura, apoyo excepcional para reintegrados, adición al Presupuesto nacional, medidas tributarias para Fondo Agropecuario de Garantías, minas y energía, sector transporte e infraestructura, juegos de suerte y azar, propiedad horizontal y contratos de arrendamiento, autorización a Findeter, derechos de pensionados, beneficiarios Servicio Social Complementario BEPS y Programa de Subsidio al Aporte a Pensión–PSAP, Programa de apoyo a empleo formal, medios abiertos radiodifundidos y televisión comunitaria, transferencia a beneficiarios de Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor-Colombia Mayor y Jóvenes en Acción, calendario académico, medidas para mitigar deserción en sistema educativo, apoyo al empleo formal, gestión tributaria, financiera y presupuestal de entidades territoriales, exención especial del IVA, aprobación de Planes de Desarrollo Territoriales para 2020-2023, protección al cesante, jornada de trabajo, alternativa para primer pago de prima de servicios, Programa de Apoyo para Pago de Prima de Servicios, y Programa de auxilio a trabajadores en suspensión contractual; acceso a servicios de conectividad, presentación marco fiscal para vigencia 2020, medidas en sector agropecuario, arrendamiento de locales comerciales, sector minero-energético, suspensión pago de sobretasa del sector eléctrico, flujo de recursos en Salud y mantener afiliación de

quienes han perdido capacidad de pago, auxilio económico a la población cesante, Apoyo para Pago de Prima de Servicios para Sector Agropecuario, adecuación, ampliación o modificación de centros transitorios de detención a cargo de entes territoriales, apoyo a trabajadores de notarías, implementación de tecnologías de información y comunicaciones en actuaciones judiciales, agilización de procesos judiciales y flexibilización de atención a usuarios del servicio, medidas tributarias y de control cambiario, autorización al Fondo de Sostenibilidad Financiera del Sector Eléctrico (Fonse) a realizar operaciones de crédito público para garantizar los procesos de toma de posesión a cargo del Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, crea patrimonio autónomo para emprendimiento, formalización y fortalecimiento empresarial de las mujeres, la inversión y enajenación de participación accionaria del Estado, Registro Social de Hogares y Plataforma de Transferencias Monetarias y atención de necesidades de hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad económica, administración del Fondo Nacional de Garantías, condiciones especiales para emisión de valores en el segundo mercado por empresas afectadas, protección y mitigación del impacto del COVID-19 en sector cultura, sector de Vivienda, Ciudad y Territorio, virtualidad en sesiones del Congreso y Corporaciones de elección popular (inexequible).

No obstante, el Congreso se enfrascó durante varios meses en una discusión sobre su posibilidad de sesionar y legislar por los medios electrónicos y es poco el control político que ha podido ejercer sobre esta legislación expedida por el gobierno. A pesar de la oposición de algunos congresistas, se ha ocupado en proyectos discutibles, como la cadena perpetua para violadores, la legalización de la marihuana recreativa, y vergonzosos, como el aumento del sueldo de los congresistas en plena pandemia.

O sea que, cuando la Constitución previó un mecanismo que se podría utilizar en circunstancias excepcionales, que suponía la participación de las tres ramas del poder público en un proceso creativo y armónico, en esta emergencia se ha actuado con una prevalencia del Ejecutivo que no ha buscado el mecanismo de diálogo democrático con un interlocutor igualmente representativo como el Congreso.

b) El Gobierno nacional durante los meses de marzo a agosto ha dictado también decretos ordinarios, resoluciones, circulares y directivas, los cuales deberán ser revisados por inconstitucionalidad e ilegalidad por el Consejo de Estado y los Tribunales de lo Contencioso Administrativos, no de manera automática, sino por demanda ciudadana. Esta complejidad normativa, unida a los larguísimos considerandos que preceden a las decisiones hacen que la ciudadanía no tenga real acceso a las mismas creando confusión e incertidumbre y su análisis queda solo en manos de académicos o especialistas.

Además, la Emergencia sanitaria fue declarada por Resolución 380 del 10 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, que adoptó medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena, seguida de muchas resoluciones como la 844 de 2020 que extiende, de manera discriminatoria, hasta el 31 de agosto la cuarentena para los mayores de 70 años y para proteger su salud mental permite su salida cuando lo disponga el Ministerio, medidas claramente discriminatorias que fueron objeto de acción de tutela que determinó el amparo judicial y suspendió su aplicación.

O sea que fue mediante resoluciones ministeriales que se adoptaron, sin deliberación alguna, medidas que afectan derechos constitucionales como la locomoción, el trabajo y las libertades públicas, además de la igualdad, cuando sólo la ley puede hacerlo.

No se puede olvidar que la democracia no está en cuarentena y que los derechos humanos rigen durante el estado de emergencia. Ha sido patente la ausencia de deliberación sobre las medidas adoptadas hasta el momento y es temible una peligrosa concentración del poder presidencial, o sea que se sucumba a la tentación autoritaria, como ha sucedido en varios países, en detrimento del equilibrio de los poderes públicos y de los derechos humanos.

c) Las Dificultades de Coordinación entre el nivel central y los niveles territoriales. Se han presentado dificultades y tensiones, entre el poder central y los poderes territoriales. Han sobresalido también los liderazgos de varios mandatarios por la manera como han enfrentado la pandemia, y la reactivación económica, no sin quejas y solicitudes permanentes al gobierno nacional por la insuficiencia de recursos económicos para ello, dado

el centralismo creciente.

d) La Corrupción – La Contraloría General y la Procuraduría han dado cuenta de irregularidades y posibles actos de corrupción, sobre todo en algunos departamentos y municipios, en la compra de mercados, de kits sanitarios, de material para los hospitales y otros gastos, lo cual es un motivo de tristeza y perplejidad por la ciudadanía y por parte de muchos donantes a lo largo de todo el País que han venido contribuyendo con generosidad para aliviar la situación de los más vulnerables.

En buena medida la corrupción está alentada por la forma como se financian las campañas políticas por todo tipo de actores ilegales, pero además por quienes aspiran a ser contratistas de la administración.

e) En cuanto a la situación de la justicia se ha puesto de relieve en esta coyuntura: por un lado, el alarmante atraso tecnológico que le impidió laborar por tele-trabajo como sí lo han hecho las entidades gubernamentales. Con excepción de la Corte Constitucional y los jueces de tutela, en general la labor de la justicia se ha visto totalmente restringida en los meses de confinamiento.

De otra parte, a partir del auto de detención preventiva que dictó la Corte Suprema de Justicia contra el Ex presidente Álvaro Uribe, él, y sus copartidarios se han dedicado a criticar de manera abusiva e injustificada a la Corte diciendo que se trata de una persecución política, que se encuentra secuestrado, llegando a renunciar al Congreso para que su proceso pasara a ser competencia del Fiscal General. Finalmente, han acudido a su vieja idea de convocar una Constituyente o un referendo, para reformar la justicia y establecer una sola Corte, como una clara amenaza a la CSJ.

f) Desbalance en los pesos y contrapesos. La Constitución ha concebido los órganos de control como poderes independientes y autónomos de las ramas del poder público, pero el actual gobierno ha logrado con sus mayorías en el Congreso, que el Defensor del Pueblo –compañero de universidad del Presidente-, la Procuradora General -hasta hace unas

semanas ministra de Justicia- y el Fiscal General –antes subalterno del primer mandatario como consejero de derechos humanos-, ponga en riesgo el balance de los distintos poderes, en favor del Ejecutivo.

g) Perfilamiento de periodistas. El perfilamiento y vigilancia de periodistas por parte de organismos de inteligencia militar realizados de manera masiva, que los etiquetan con grupos al margen de la ley a partir de valoraciones sobre el contenido de sus publicaciones, ha sido criticado por la Fundación para la Libertad de Prensa FLIP como una grave violación a la libertad de expresión.

h) Empleo abusivo del gobierno de los medios de comunicación masivos. Desde hace 7 meses cuando comenzaron las medidas de confinamiento por la pandemia, el gobierno y en particular el Presidente ha hecho uso diario de los canales de televisión, con lo cual ha roto el equilibrio informativo garantizado por el Estatuto de la Oposición.

6. Contaminación, Calentamiento Global. Desde el ángulo del planeta, ha habido un efecto positivo del confinamiento, consistente en que la tierra ha descansado y muchos animales han vuelto a los parques y a las ciudades. Es especialmente indicativo y alentador el dato que ha resaltado la Alcaldesa de Bogotá relacionado con la disminución de muertes de niños, en los meses de confinamiento, por enfermedades pulmonares debido a la contaminación del aire. Pero al mismo tiempo es inquietante y desesperanzadora la voraz deforestación durante la Pandemia que ha disparado las alarmas de los ambientalistas.

Por primera vez la humanidad se ha dado cuenta de que somos interdependientes por los viajes, las tecnologías de la información y la globalización económica. Además que “si todos no estamos sanos y salvos, nadie lo está”[3]. Muchos han dicho que la pandemia es una oportunidad de cambio, que la humanidad va a salir fortalecida de esta dolorosa experiencia y que una vez superada la crisis vamos a construir, como seres humanos, relaciones diferentes con el planeta y con los otros seres humanos. Algunos economistas de renombre dicen que el mundo no volverá a ser el mismo, que cambiaremos los hábitos de consumo y que habrá más solidaridad. No sabemos si será así. Pero en todo caso el camino equivocado

sería pretender regresar a la situación anterior de la Pandemia.

Lo contrario y lo indicado es hacer efectivo nuestro Estado social de derecho incluyente, democrático, ambientalmente sostenible, transparente, con una nueva organización regional que haga efectiva la descentralización y con una justicia confiable. ¿Podremos lograrlo en Colombia? Siempre y cuando tengamos personas que nos representen que estén conectadas con las necesidades y las aspiraciones de la ciudadanía.

II. EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO EN LA POSPANDEMIA

La situación del País no da espera. Es necesario hacer varios cambios que apunten al cumplimiento de la Constitución del 91 en materia de derechos humanos y derechos sociales, económicos, culturales y del ambiente. Para ello es indispensable optar por un modelo de desarrollo sostenible, que propenda por la equidad, dentro del respeto por la naturaleza. No vamos a detenernos en el análisis de aspectos concretos como la educación de calidad para todos sin distingo entre el sector rural y el urbano. Todos los niños, niñas y jóvenes deben tener la posibilidad de formarse, de tener perspectivas, en cualquier lugar del territorio nacional[4] y de no estar inmersos en entornos conflictivos con peligro de su vida e integridad[5].

En cuanto a la salud, ya hemos anotado algunos de los problemas que se presentan en el diseño actual de la Ley 100, la cual requiere una gran reforma que ya lleva varios años en discusión por los distintos actores. En este sentido el lema debe ser cobertura total con calidad y es preciso redefinir el papel del Estado en su prestación y en el control.

Según el artículo 46 de la Constitución el Estado debe garantizarles a las personas de la tercera edad la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia. Como ya lo dijimos, es evidente que muchos viejos en esta sociedad se ven obligados a trabajar dentro de la economía informal porque no tienen ingreso alguno. Por ello es de elemental prioridad la creación de una pensión universal obligatoria que cobije a quienes no reciben pensión y no tienen otros ingresos.

Importantes analistas han mostrado cifras sobre la grave situación económica, hasta el punto de que la perspectiva de caída del PIB en el año es del 5,6 por ciento, mostrando una situación catastrófica[6], con un desempleo del 20%. Se requiere entonces un gasto público importante en obras públicas e infraestructura, así como en reforestación y cuidado de bosques y ríos, por el Estado en todos sus niveles.

Coinciden los analistas en la necesidad de una reforma tributaria estructural, que responda a los principios constitucionales de equidad, eficiencia y progresividad[7], lo cual implica, entre otras, acabar con exenciones y descuentos que le restan enormes sumas a los recaudos, además de ser contrarios a la equidad.

El Estado social de derecho, ha dicho la Corte Constitucional[8], "exige esforzarse en la construcción de las condiciones indispensables para asegurar a todos los habitantes del país una vida digna dentro de las posibilidades económicas que estén a su alcance." Pero ¿cómo puede haber una vida digna para el 50 0 60 por ciento de la fuerza laboral que obtiene sus ingresos en la economía informal, sin seguridad social ni salud? Es importante entonces que haya un ingreso básico para quienes no tienen ingresos mínimos, solución que ya ha sido acogida por académicos y analistas, lo cual dinamizaría también la economía.

De igual manera, es indispensable fortalecer las instituciones y la credibilidad de la ciudadanía en su eficacia. Con los elementos que se han puesto en evidencia en esta época de pandemia, es claro que deben hacerse algunas reformas constitucionales a la Rama Judicial, así como una reforma política para acabar con la forma de comportarse los partidos y los candidatos en las elecciones y sus consecuencias de corrupción y clientelismo una vez que acceden a los cargos públicos.

Para ello, es preciso buscar un mínimo de consensos entre los partidos políticos para acordar normas constitucionales que ayuden a una mayor credibilidad en las instituciones. Estas reformas deben hacerse cuanto antes por el Congreso, y no atender los cantos de sirena de quienes dicen que dada la imposibilidad de que el Congreso las apruebe, debe convocarse una Constituyente.

No podemos poner en riesgo una Constitución que le ha dado un nuevo aire de renovación a la democracia colombiana con su Carta de Derechos, su acción de tutela, su Corte Constitucional, la junta directiva del Banco de la República, instituciones todas del Estado social de derecho que podrían echarse para atrás por una Asamblea Constituyente en un país polarizado.

En los doscientos años que siguieron a la independencia de la Corona Española, el Estado colombiano no ha tenido presencia en la totalidad del territorio colombiano, tampoco las Fuerzas Militares han llegado a tener el monopolio de las armas y la población se encuentra en medio del fuego cruzado de numerosos grupos armados ilegales. Como una forma de superar esta situación es importante fortalecer las regiones, asegurar el funcionamiento de las instituciones públicas en todos los municipios, llevar a cabo el ordenamiento de los territorios, y hacer realidad la descentralización.

Me voy a referir a continuación a los aspectos más relevantes: el desarrollo rural integral, la reforma a la justicia, la reforma política y la descentralización.

1. EL DESARROLLO RURAL INTEGRAL

Contenido en el punto 1 del Acuerdo de Paz con las Farc, debe haber un compromiso indiscutible de darle cumplimiento, en particular en los siguientes aspectos:

1. Usar el Fondo de Tierras, integrado por las propiedades que han revertido al Estado por diferentes tipos de extinción de dominio y otras por expropiaciones y compras, para conformar fincas campesinas.
2. Dar subsidio o crédito para la adquisición de propiedades campesinas por compra.
3. Expedir títulos plenos de propiedad a 7 millones de hectáreas que son hoy posesiones informales.
4. Hacer un catastro rural de calidad.
5. Cerrar la frontera agraria.
6. Poner en marcha programas complementarios: crédito, mercadeo, infraestructura,

educación, salud, asistencia técnica, alimentación apropiada, vías terciarias, etc.
Estos puntos contenidos en el Acuerdo son un fiel desarrollo de los artículos constitucionales 64, 65 y 66.

Es de gran importancia continuar con el apoyo a los llamados Planes Especiales de Desarrollo Territorial PDETS para lo cual se priorizaron los 170 municipios más afectados por la violencia, los cultivos de uso ilícito y la ausencia estatal, entre otros factores, en 16 regiones. A partir del aprendizaje de esta experiencia, sería conveniente replicarla en todos los municipios.

Creación de la Jurisdicción Agraria.

Como uno de los puntos cruciales para el cumplimiento del Acuerdo de Paz está la creación de la Jurisdicción Agraria, con el objeto de acercar la justicia a los campesinos, importante para resolver los litigios que surgen en las áreas rurales que tienen que ver con la propiedad, los linderos, de una manera expedita, con jueces especializados. Nuevamente el actual gobierno presentó un proyecto el pasado 20 de julio, pues el del gobierno anterior había sido archivado.[9]

En el marco del proceso de restitución de tierras se creó una especie de jurisdicción que ha funcionado bastante bien, pero se requiere darle mayor alcance. Por ello la idea es crear una jurisdicción general, que cubra todo lo agrario, con enfoque de género y étnico, que tenga en cuenta las diferentes dimensiones de la relación del campesino con la tierra, tales como la cultural, ambiental, económica y social, y el entorno. Así mismo, ahondar en la implementación de Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos en áreas rurales para la pronta atención de diferendos asociados a la titularidad.

3. LA LEGITIMIDAD Y LA AUTONOMÍA DE LA JUSTICIA

Los últimos intentos de reforma a la justicia han fallado por falta de claridad para plantearle al país qué es lo que no funciona bien y determinar así cuáles aspectos requieren un cambio constitucional, y cuáles deben ser objeto de reglamentación legislativa, o de determinaciones

al interior de la Rama Judicial.

Una vez establecidos los temas que no presentan duda alguna y en los que pueden coincidir todos los legisladores que busquen el mejoramiento institucional, no importa su tendencia ideológica, apelando a un criterio pragmático, y a partir del camino recorrido por proyectos de reformas anteriores no exitosas, así como con apoyo en las directrices de la Corte Constitucional, parecen viables las siguientes reformas:

1. Los problemas y sus soluciones:

Los aspectos en los que hay consenso sobre los factores de crisis más relevantes son:

1.1. Algunos jueces corruptos

Al igual que en las otras Ramas del Poder Público la corrupción ha llegado a la Rama Judicial, lo que era inconcebible en un pasado no tan lejano. El país está hastiado de ver que personas con calidad de magistrados se encontraron en hechos que claramente repugnan con su alta investidura, ya que quienes imparten justicia deben ser modelos de rectitud, probidad e idoneidad. Esto demuestra la decadencia de nuestra institucionalidad, ya que han llegado a esos altos cargos personas que no tenían dichas calidades.

Son dicientes algunos casos que han causado gran escándalo en la opinión pública y han hecho daño grave a la percepción de los colombianos sobre la justicia, tales como el llamado carrusel de pensiones en el Consejo Superior de la Judicatura y el “cartel de la toga” en la jurisdicción penal.

Se propone:

a) Mayores requisitos para ser magistrado de las altas Cortes

De acuerdo con el artículo 232 C.P. vigente, los requisitos exigidos para los magistrados de las Altas Cortes son: 1. Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio; 2. Ser

abogado; 3. No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; 4. Haber desempeñado, durante quince años, cargos en la Rama Judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido, con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas relacionadas con el área de la magistratura a ejercer, en establecimientos reconocidos oficialmente.

Indudablemente el primer eslabón para el mejoramiento de la justicia está en la calidad de los magistrados que lleguen a las altas Cortes, para lo cual es necesario ampliar los mencionados requisitos a veinte años de experiencia en el área de la magistratura a ejercer, y tener al menos cincuenta años de edad. Sería conveniente incluso exigir títulos académicos como mínimo de maestría en la materia de que se trate: penal, civil, laboral o derecho público. También algunas prohibiciones para los magistrados como recomendar a personas para ser nombradas o contratadas por cualquier autoridad pública.

De igual manera prohibir a las entidades cuyos titulares sean designados o postulados por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, o por sus presidentes, nombrar o contratar a personas con parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o que estén ligadas por matrimonio o unión permanente con los Magistrados de la Corporación a cargo de la designación o postulación.

Otra norma para evitar situaciones de privilegio de los magistrados sería que éstos, una vez retirados del cargo, no pudieran litigar directa o indirectamente ante la jurisdicción en que ejercieron la magistratura, ni aceptar cargos en la Rama Ejecutiva dentro de los cuatro años siguientes al ejercicio del cargo, restricción que apunta a la probidad.

b) Procedimiento Transparente para nombrar a los Magistrados

Si en algo falló la gestión del Consejo Superior de la Judicatura fue en los procesos de selección de los magistrados. La selección de los integrantes de la Corte Suprema, el Consejo

de Estado y la Corte Constitucional debe estar precedida de una convocatoria pública, en la que se fijen requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección, como lo ordena el artículo 126 de la Constitución Política. A estos principios se añade el más importante, la idoneidad ética, que refuerza todos los demás.

Para garantizar la publicidad es aconsejable que haya un portal electrónico donde aparezca, en primer término, la convocatoria, luego, los candidatos inscritos, con posterioridad los candidatos preseleccionados y sus hojas de vida, y, finalmente, la designación de los seleccionados, debidamente motivada. El sistema de audiencias públicas para la presentación de los candidatos preseleccionados es el mecanismo más idóneo para su conocimiento directo por los nominadores y por las organizaciones ciudadanas interesadas en hacer veeduría al proceso.

La ciudadanía, con base en dicha publicidad, podrá hacer llegar de manera directa por correo electrónico a los nominadores, dentro del plazo que éstos fijen, sus comentarios serios y bien sustentados, acerca de los candidatos y candidatas, así como sobre el desempeño de éstos en los diferentes escenarios donde han actuado profesionalmente, o sobre posibles incompatibilidades o conflictos de interés.

Debe existir una clara diferenciación entre los requisitos mínimos exigidos para los cargos y los criterios de mérito para la designación. La selección por méritos exige que se establezcan, en la Convocatoria, unos criterios previos de evaluación, tales como: Experiencia; Títulos académicos; Escritos como artículos, sentencias, alegatos, libros; conocimientos y aportes en la rama del derecho de que se trate.

La idoneidad ética es el más importante de los elementos de evaluación, pero también el más difícil de cualificar. Tiene que ver no sólo con la forma como el candidato se ha desempeñado en su carrera profesional, en un todo de acuerdo con la ley y la probidad, sino con el compromiso con los derechos humanos y el Estado social de derecho.

1.2. La politización de las altas Cortes por las funciones electorales que les atribuyó la Constitución.

Aunque no es claramente atribuible a las funciones que otorgó la Constitución a las Altas Cortes para el nombramiento de algunos funcionarios como Procurador, Registrador, Fiscal, y Contralor General, pues las mismas habrían podido ejercerse sin incurrir en favoritismos ni politiquería, es generalizado el criterio de que deben suprimirse esas funciones electorales, porque han contribuido a la politización de la Rama Judicial. Es escandalosa la generalización de la práctica que llegó a la Rama por contagio, de cobrarle favores al nombrado.

Se propone: La supresión de las facultades electorales de las altas Cortes

Es clara la conveniencia de suprimir las facultades nominadoras de las Altas Cortes con relación al Procurador, al Registrador Nacional del Estado Civil, al Auditor General, pues ha sido evidente el intercambio de favores y de nombramientos entre miembros de las corporaciones judiciales y otras entidades, así como de presiones partidistas y clientelistas, que esta posibilidad ha conllevado.

En la actualidad, las Altas Cortes participan en la elección de los siguientes altos funcionarios:

Magistrados del Consejo de Estado y de la Corte Suprema: el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia eligen sus miembros de listas presentadas por el Consejo Superior de la Judicatura.[10]

Magistrados de la Corte Constitucional: la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado (así como el Presidente de la República) presentan ternas para su elección por el Senado de la República.[11]

Procurador: la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado (así como el Presidente de la República), presentan ternas para su elección por el Senado de la República.[12]

Registrador Nacional del Estado Civil: es escogido por los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos.[13]

Fiscal General: Es elegido por la Corte Suprema de Justicia, de terna enviada por el Presidente de la República.[14]

Auditor General Es elegido por el Consejo de Estado, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia.

Puede mantenerse esta función con relación a la elección de Fiscal General por la Corte Suprema, y de otros funcionarios de la Rama Judicial.

Tampoco debe ser el Congreso el que asuma esta función, por las razones de corrupción y clientelismo que pueden derivarse de ella. En todo caso estas elecciones deben estar sujetas a los mismos procedimientos de convocatoria pública y valoración de méritos, que se establezcan para la elección de Magistrados.

1.3. La ausencia de una administración técnica y eficiente de la Rama Judicial.

Aunque la Asamblea Constituyente logró un avance indudable al consagrar la autonomía de la Rama Judicial, y el autogobierno, el diseño constitucional de la administración y el gobierno de la Rama tiene algunas dificultades.

La integración de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura solo por abogados es inadecuada, porque sus funciones son en parte administrativas, económicas y tecnológicas, por lo cual existe una falta de correspondencia entre los conocimientos, las habilidades y las destrezas que se exigen a los magistrados del Consejo Superior de la Judicatura actualmente, y las aptitudes y competencias de orden administrativo, tecnológico y financiero y el conocimiento de la función judicial y de sus falencias, que se requieren para el ejercicio de la administración de la Rama Judicial.[15] Esto ha provocado, entre otras cosas, la falta de experticia y la ineficacia en la administración del Poder Judicial.

Cuando la Corte Constitucional declaró inexequible la reforma del Consejo Superior de la Judicatura por el Acto Legislativo 2 de 2015 sobre equilibrio de poderes en cuanto al gobierno y administración de la Rama, impidió que entrara a funcionar un esperpento creado en ese momento por el Congreso.

En este pronunciamiento la Corte concluyó que aunque el Congreso tenía amplias potestades para variar el modelo de gestión del Poder Judicial y para suprimir los órganos creados en la Constitución de 1991 para gobernar y administrar esta Rama, el nuevo esquema introducido en el Acto Legislativo desbordó el poder de reforma constitucional con el que cuenta el Congreso, porque suprimió el principio de autogobierno judicial, como manifestación del principio de separación de poderes y del principio de independencia judicial

Se propone: un gobierno de la Rama Judicial técnico y autónomo

El cambio del modelo de gobierno y administración de la justicia es el núcleo central de la reforma y se espera que constituya un verdadero avance para su gestión.

La Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial debe conformarse por los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Fiscal General de la Nación y un representante de los tribunales y de los jueces.

En cuanto a las funciones, éstas deben restringirse de acuerdo con los lineamientos de la Corte Constitucional, a llevar la vocería institucional de la Rama Judicial; a proponer proyectos de ley relativos a la justicia y a los códigos; a aprobar políticas públicas generales de la Rama y a recibir, evaluar y hacer sugerencias sobre los informes anuales del Consejo Directivo relacionados con el desarrollo de sus funciones.

Para evitar el riesgo del corporativismo judicial, o sea que se tomen decisiones motivadas por el interés de los funcionarios de la Rama, sin tener suficientemente en cuenta el buen servicio a la ciudadanía, sería importante la creación de un órgano asesor donde participen las organizaciones de la sociedad civil relacionadas con la actividad judicial.

En cuanto a la integración del Consejo Directivo, teniendo en cuenta que sus funciones se relacionan con la gestión administrativa, financiera, estratégica, de atención al ciudadano, de transparencia y de sistemas de información de la Rama Judicial, elegidos por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, entre los cuales debe haber administradores de empresas, economistas o ingenieros industriales con amplio conocimiento y experiencia en procesos de gestión administrativa, y abogados con amplio conocimiento de la Rama Judicial.

Este Consejo aprobaría el plan de desarrollo de la Rama, el presupuesto, el plan de formación y gestión del conocimiento, elaborado por la Escuela Judicial; el mapa judicial; las políticas específicas, con fundamento en las políticas generales determinadas por el Consejo Interinstitucional; las políticas de gestión estratégica, financiera, administrativa, de atención al ciudadano, de transparencia y de sistemas de información de la Rama Judicial; dictaría las regulaciones necesarias para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos y entidades y trámites administrativos que se adelanten en los despachos judiciales; nombraría al Gerente de la Rama y al Defensor del usuario.

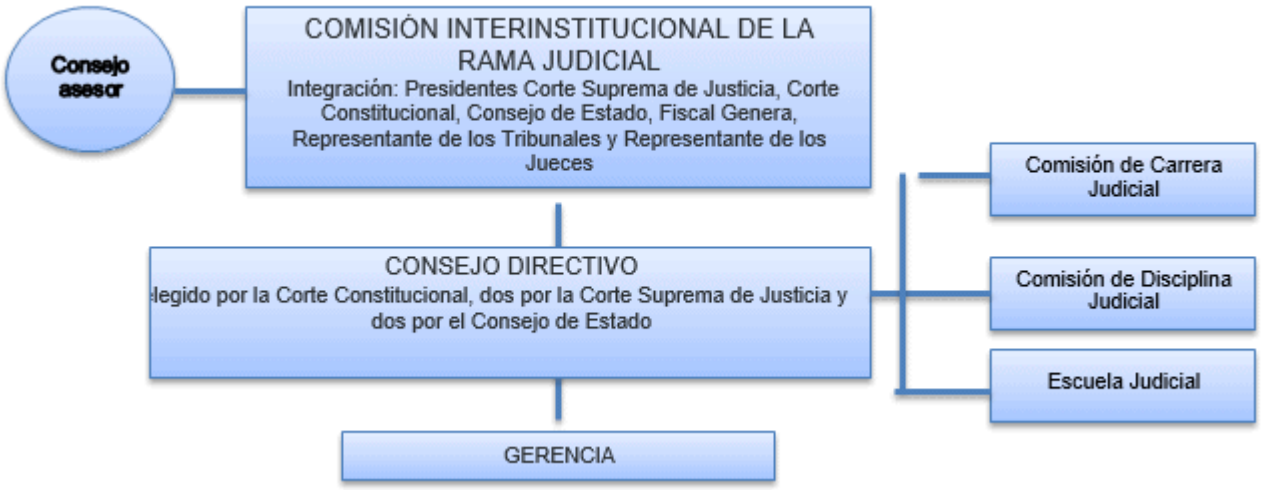
El Gerente de la Rama, sería designado por el Consejo Directivo y deberá tener título de maestría y un mínimo de experiencia profesional por lo menos de 20 años, con experiencia administrativa en cargos de dirección en el sector público, no inferior a 10 años.

La Comisión de Carrera Judicial estaría compuesta por comisionados elegidos, por mérito, por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, con altas calidades de experiencia y conocimientos especiales.

La Escuela Judicial tendría también rango constitucional. Es hora de que para ser juez o para ascender del cargo de juez municipal a juez del circuito, o de juez del circuito al de magistrado de Tribunal, e inclusive para llegar a las Altas Cortes, se exija una preparación adicional, que sólo puede impartir un establecimiento académico y autónomo de alto nivel, como debería ser la Escuela Judicial.

En cuanto a la Comisión de Disciplina Judicial, creada por el Acto Legislativo 2 de 2015, en reemplazo de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura –que no se ha puesto en funcionamiento-, la elección de sus magistrados pasaría de ser de competencia del Congreso de la República a serlo de la Comisión de la Carrera Judicial.

Las sugerencias aquí contenidas se ilustran con el cuadro a continuación:



1.4. La falta de cercanía de la justicia a la gente – La congestión.

Hay dos elementos que son un obstáculo a la garantía del derecho de acceso a la justicia: la ausencia de despachos judiciales en buena parte de los municipios, lo que hace que las personas y las comunidades perciban a la justicia como algo lejano. En este aspecto se debe avanzar con la creación de la Jurisdicción Agraria y con el establecimiento de juzgados en todo el territorio nacional[16].

De otra parte, otro factor que impide la satisfacción de los usuarios de la justicia es la congestión.

La forma como funciona la justicia en Colombia no se compadece con las necesidades de la

vida moderna, en que las decisiones se toman de manera rápida, una gran parte de ellas por medios electrónicos. El procesalismo que caracteriza los trámites judiciales permite entrabar los procesos y alienta la corrupción. Si en algo no ha tenido desarrollos efectivos la Constitución de 1991 es en lo relacionado con la prevalencia del derecho sustancial[17], principio que no parece haberse entendido en su verdadera dimensión, ni por los legisladores ni por los jueces.

1.4. El fracaso de la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes.

Los hechos de corrupción que se han presentado en los últimos tiempos han evidenciado la inutilidad de la Comisión de Acusación de la Cámara de Representantes[18], por lo cual es indispensable reformar el sistema como los altos magistrados de las Cortes y el Fiscal General deben ser investigados y juzgados tanto en materia disciplinaria como en materia penal.

Solo así podrá recuperarse la credibilidad perdida en que la llegada a los altos cargos judiciales no sea una patente de corzo, para actividades delictivas, que quedarán en la impunidad.

Se propone: procesos disciplinarios y penales de los magistrados de las Altas Cortes

Deben atenderse las consideraciones de la Corte Constitucional en la sentencia sobre la Reforma de Equilibrio de Poderes[19] en la que declaró inexequible la eliminación del antejuicio político, bajo el argumento de que eliminar esta etapa previa a cargo del Congreso sustituía el principio de separación de poderes y la autonomía e independencia de la función judicial.

Por esta razón, y teniendo en cuenta que los magistrados de las altas Cortes solo ejercen funciones de juzgamiento, no de carácter político, y si no van a participar en el nombramiento del Procurador, es viable en este escenario establecer que una dependencia de la Procuraduría, con altas calidades en los miembros que la constituyan, ejerza el control

disciplinario sobre las actuaciones y conductas de aquellos, en el ejercicio de sus funciones, con recurso de apelación ante el Procurador. Y en el caso de que el Procurador encuentre que la falta da lugar a suspensión o destitución, enviaría el asunto a la Cámara de Representantes para que acuse al magistrado o fiscal ante el Senado y este resuelva sobre la destitución.

Con ello quedaría a cargo de la Cámara de Representantes y del Senado, en materia disciplinaria únicamente, las solicitudes de suspensión y destitución que le presente la Procuraduría. También serían de su competencia, lo relacionado con hechos u omisiones que puedan tener el carácter de delitos, sobre los cuales deben actuar de manera ágil con base en procedimientos simplificados y sujetos a términos estrictos. Si el Senado declara que hay lugar a seguimiento de causa, pondrá al acusado a disposición de la Corte Suprema de Justicia, que sería la encargada de investigarlo, juzgarlo e imponer las sanciones a que hubiere lugar.

Con las salvedades anteriores sobre el carácter del juicio cuando se trata de delitos, y con la propuesta de que las faltas disciplinarias sean sometidas a la investigación de la Procuraduría, se solucionaría de una vez por todas este cuello de botella consistente en la ausencia de controles sobre la conducta de los magistrados de las altas Cortes y el Fiscal General, dentro del respeto por la separación de poderes y el equilibrio entre los mismos.

3. LA FORMA DE HACER POLÍTICA Y LA DEMOCRACIA

El Acuerdo de Paz del Gobierno con las Farc previó la realización de una reforma política y para ello se creó una comisión que elaboraría recomendaciones. El proyecto se tramitó en el Congreso pero no obtuvo aprobación. Se reitera la necesidad de hacer la mencionada reforma dentro de la cual consideramos que los aspectos principales son los siguientes:

El origen del Consejo Electoral Colombiano es determinante de su autonomía para ejercer su función de vigilancia y control.

El C.E.C. es el árbitro de la contienda electoral, por lo cual debe tener absoluta

independencia de los vigilados; por lo tanto, sus miembros no deben ser elegidos por el Congreso entre los postulados por los partidos Se propone establecer un mecanismo de elección sin vínculo alguno con los partidos, con base estrictamente en los méritos académicos y en la trayectoria profesional, o sea, en la idoneidad. Solo con esta medida podrá recobrarse la confianza de los colombianos en que los controles al fraude electoral, a la financiación ilícita de las campañas, al exceso en los topes de financiación privada, a la transhumancia y a la compra de votos serán efectivos, oportunos y transparentes.

La paridad en la participación política de la mujer

Para ser coherentes con la igualdad de la mujer reconocida por la Constitución hace 29 años, debe entrar a regir de inmediato la paridad en la participación política de la mujer en todos los ámbitos de elección popular y al interior de los partidos y movimientos políticos, así como en el Consejo Nacional Electoral. Además, deben establecerse medidas, incentivos y sanciones que le den verdadera efectividad, como la determinación de que la financiación estatal no procede cuando se incumple la paridad.

Restricciones a la financiación privada de las campañas electorales y sanciones efectivas

Resaltamos temas que ya han sido de relativo consenso como la financiación estatal de la propaganda electoral y la franquicia postal, espacios suficientes e igualitarios en los canales de televisión y de radiodifusión sonora regionales y de propiedad del Estado; limitación de los gastos de las campañas; rendición de cuentas de los financiadores de campañas sobre el origen, volumen y destino de las donaciones, responsabilidad penal de los representantes legales de las organizaciones políticas, los directivos de las campañas, candidatos y particulares que violen disposiciones sobre la financiación de campañas; responsabilidad de los partidos y movimientos políticos por la entrega de avales a candidatos que fueren condenados; pérdida de la investidura por violación de topes máximos de financiación, exigencia de mecanismos de democracia interna para la selección de los candidatos de los partidos y movimientos políticos.

Una norma contundente sería la prohibición a las administraciones de contratar a empresas que han financiado la candidatura del respectivo funcionario a cualquier cargo de representación popular. Otro tema que ha concitado consensos ha sido la lista cerrada en las elecciones para corporaciones públicas, porque contribuye a la organización de los partidos y facilita el control de las financiaciones electorales.

4. EL DESARROLLO TERRITORIAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN

La Constitución definió a Colombia como una República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales. (A.1 CP). La autonomía territorial implica cercanía entre las autoridades y los habitantes de un territorio, para definir las prioridades en la inversión pública, según sus necesidades específicas. Cercanía que hace posible, además, una participación ciudadana informada y un control social efectivo.

La Constitución dejó abierta la posibilidad a la ley para darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y las provincias.

Como una forma concreta de fortalecer las finanzas de los departamentos y municipios la Asamblea Constituyente determinó transferir a estos un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación, de manera gradual[20], pero 10 años más tarde se disminuyó este porcentaje de transferencias[21] y 10 años después se reformó el Sistema General de Regalías.[22]El resultado es que a los departamentos se han delegado competencias sin que existan los recursos necesarios para ejercerlas.[23]

La Ley 1454 de 2011 establece una Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), para asesorar la organización del Estado. Regula también las distintas asociaciones entre entidades territoriales, y promueve la asociación entre estas. La LOOT de 2011 dio pie a la creación de varias Regiones Administrativas y de Planificación, así:

La RAPE (Región Administrativa de Planificación Especial) Central constituida en septiembre de 2014 con los departamentos de Cundinamarca, Tolima, Boyacá, Meta y Bogotá D. C.

La RAP Pacífico constituida en diciembre 2016 por los departamentos de Chocó, Valle del Cauca, Nariño y Cauca. La RAP Caribe constituida en octubre de 2017 por los departamentos de Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Magdalena, Guajira y Sucre.

La RAP Eje Cafetero constituida en junio de 2018 por Caldas, Quindío y Risaralda.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 se establecieron los Pactos Territoriales con las cuatro regiones ya constituidas, además de la Región Llanos-Orinoquía –Meta, Arauca, Casanare y Vichada – y la Región Amazonía – Caquetá, Putumayo, Amazonas, Guainía, Guaviare y Vaupés -. Añade la Región Santandereana, compuesta por los dos Santanderes.

También incluye el PND la Seaflower Region, compuesta por el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y toda la reserva de Biosfera Seaflower, así como un pacto especial para los océanos que busca aprovechar la riqueza marítima.

La Ley Orgánica 1962 del 28 de junio de 2019 fortalece la Región Administrativa de Planificación y establecer las condiciones para su conversión en Región Entidad Territorial. Ordena al Congreso, a iniciativa del Gobierno, expedir en un plazo de 12 meses *"un código de régimen departamental y un código de régimen municipal que integre y armonice la legislación vigente sobre la materia".*[24]Se trata de una gran oportunidad de repensar el ordenamiento territorial de acuerdo con el mandato constitucional, con un nuevo reparto de competencias, que garantice la autonomía territorial, coherente con los recursos para ejercerlas.[25]

La Ley 1625 de 2013 expidió el Régimen para las Áreas Metropolitanas y el Acto Legislativo No. 2 de 2020 creó la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca como entidad administrativa de asociatividad regional de régimen especial a la cual podrán asociarse los municipios.

Algunas conclusiones:

1. Ha habido graves retrocesos en la descentralización en estos 29 años de vigencia de la

Carta, tratándose de uno de los aspectos en que no se ha cumplido a cabalidad con el mandato constitucional.

El principal motivo ha sido el conflicto armado que no ha permitido al país concentrar el interés político y los recursos económicos en uno de los pilares modulares de lo acordado en 1991. El atraso en el desarrollo y los niveles de pobreza del sector rural con relación a las ciudades, aun dentro de un mismo departamento, y a nivel regional, está bien demostrado en los textos que sustentan el Plan de Desarrollo del actual gobierno. Si queremos un desarrollo incluyente y equilibrado en los territorios, debemos exigir la implementación de los Acuerdos de Paz, en particular el punto relacionado con el desarrollo rural. De igual manera, es indispensable la presencia del Estado en la totalidad de los territorios, no solamente con la fuerza pública sino con la institucionalidad – educación, salud, justicia, policía – que garantice la seguridad y la confianza de la gente en las instituciones.

El segundo motivo es el deterioro institucional por el narcotráfico y la corrupción. El ingreso de los dineros del narcotráfico y de toda clase de financiación ilícita en las campañas para Alcaldes, Concejos Municipales, Gobernadores y Asambleas Departamentales ha creado en la población colombiana una desconfianza casi total en quienes nos representan, dados los escándalos de corrupción en todos los niveles de la prestación de servicios. Los órganos de control territoriales no escapan del clientelismo y la politiquería que caracterizan buena parte de las administraciones territoriales, causando mayor malestar y desconfianza.

Esa circunstancia ha favorecido la centralización de recursos, y la concentración de las decisiones en el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda, por la presunción de que las entidades territoriales no tienen la capacidad para utilizarlos de manera transparente y eficiente, cuando es evidente que la corrupción también está centralizada en Bogotá.

2. Los desafíos.

Con la creación legal de las regiones como entidades territoriales, el país entra en una nueva

etapa en cuanto a su ordenamiento territorial, lo cual exige solucionar los problemas de corrupción alentados por el narcotráfico y la cultura del “todo vale” imperante en muchos territorios, aunque el sector central tampoco escapa de este flagelo.

Teniendo en consideración que la conversión de las Regiones Administrativas y de Planificación en Regiones Entidades Territoriales solo podrá darse a partir del año 2022, y que es necesario revisar la totalidad de la normatividad que va a regir el ordenamiento territorial, deberán tenerse en cuenta planteamientos como:

- Para mayor claridad de la ciudadanía y de la Administración debe haber máximo tres niveles de gobierno, los otros deben ser solo de articulación;
- Es necesario evitar en las nuevas entidades territoriales burocracia excesiva, mayores impuestos para sostenerla y clientelismo;
- Debe fortalecerse la capacidad de gestión de los departamentos y los municipios;
- Los órganos de control departamentales y municipales no pueden ser elegidos por las corporaciones de elección popular, porque han demostrado su escasa independencia; deben ser organismos técnicos, nombrados con base en los méritos.
- Es indispensable que los recursos de educación, salud, saneamiento ambiental y agua potable garanticen cobertura universal.
- Las funciones que se trasladan a las entidades territoriales deben siempre ir acompañadas de los recursos económicos que aseguren su prestación a las comunidades;
- Deben fortalecerse la participación ciudadana, el control social y la rendición de cuentas en todas las entidades territoriales.
- Es indispensable, para que las RET puedan ejercer su atribución de ordenar el territorio, que el gobierno central cumpla a cabalidad dos funciones fundamentales: realizar un censo con cifras ciertas no discutibles y tener un Catastro multipropósito actualizado.
- Por último, lo más importante es que los estudios que se realicen y las reformas que se aprueben estén inspirados únicamente en el interés general, o sea en el mejoramiento de la calidad de vida de la totalidad de los habitantes de todos los territorios de Colombia, sin exclusiones regionales ni de poblaciones, y no en intereses personales, políticos o electorales.

Espero que las ideas expresadas contribuyan a hacer realidad el Estado social de derecho establecido en la Constitución de 1991, con una sociedad más igualitaria e incluyente, con una democracia y una justicia más sólidas

_____

[1] El Tiempo, 5 de septiembre 2020, pág. 1.2.

[2] Según datos de Indepaz.

[3] Ha-Joon Chang, El Tiempo, 23 de agosto 2020, pág. 2.3.

[4]Y en ello vale la pena atender las recomendaciones de la Misión de los Sabios

[5] Fajardo, Sergio, periódico El Tiempo,

[6] Hommes, Rudolph, periódico El Tiempo, 21 de agosto 2020.

[7] Artículo 363.

[8] Sentencia T-426 de junio 24 de 1992).

[9] Proyecto de ley 001 de 2018

[10] Artículo 231 Constitución Política.

[11] Artículo 239 Constitución Política.

[12] Artículo 276 Constitución Política.

[13] Artículo 266 Constitución Política.

[14] Artículo 249 Constitución Política.

[15] Así lo expresé en el informe de minoría y proposición sustitutiva presentada en la Asamblea Nacional Constituyente, Gaceta Constitucional No. 88, lunes 3 de junio de 1991, la cual no fue acogida.

[16] Tenemos 11 jueces por cada 100.000 habitantes, y según la OCDE deben ser 65 por cada 100.000 habitantes. El Tiempo, 26 de julio de 2020., pág. 1.10.

[17] Artículo 228 de la Constitución Política.

[18] Llamada coloquialmente Comisión de Absoluciones.

[19] C-373 de 2016, Magistrados Ponentes: Alejandro Linares Cantillo y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[20] Artículos 356 y 357 C.P.

[21] Acto Legislativo No. 1 de 2001.

[22] Acto Legislativo No. 05 de 2011.

[23] Es el caso de la protección de los líderes sociales, de las cárceles y del control del riesgo.

[24] Artículo 16

[25] Artículo 356, inc.4º.b)…*"No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas".*

María Teresa Garcés Lloreda

Foto fomada de: Diario La Opinión