

KOLUMBIEN

DR. HUBERT GEHRING

MARIA PAULA LEON

MARGARITA CUERVO

Junio 2017

www.kas.de

“Esa ley aquí no pegó”- Colombia, entre intención y realidad

Desde su conformación, el Estado colombiano ha intentado consolidar un sistema de gobierno eficiente que promueva su presencia soberana a lo largo de todo su territorio y sobre su población. Sin embargo, y después de más de 200 años, aún hoy en día subsisten algunos problemas estructurales que han impedido el afianzamiento del aparato estatal y que limitan su capacidad de gobernar.

Aquí se abordan tres de estos problemas a la luz de situaciones actuales en Colombia, ejemplificando la manera en que funciona el Estado y las dinámicas que se han generado en su relacionamiento con el territorio y la ciudadanía. Algunos ejemplos ilustran la sobreproducción de leyes como uno de los factores que influyen negativamente sobre la eficiencia estatal, la debilidad en la capacidad de gobernar -tanto en lugares donde ha habido conflicto como en lugares en los que este fenómeno no ha sido tan determinante-, y la poca legitimidad y credibilidad de los ciudadanos colombianos hacia el Estado y sus instituciones.

A la necesidad de que el Estado no se centre solamente en el proceso de implementación de los Acuerdos de Paz con las Farc, sino que simultáneamente trabaje para solucionar esos problemas estructurales que también han sido promotores del conflicto.

Inflación normativa y su consecuente ineficiencia estatal: a veces menos es más

Muchos coinciden en afirmar que la Constitución Política de 1991 es la más garantista que ha tenido el país a lo largo de su histo-

ria. En ella, además, Colombia se define como un Estado social de derecho¹.

No obstante, al contrastar la realidad con lo que la ley colombiana contempla, entre otros, sobre el derecho a la salud, a la educación y a gozar de servicios públicos, se hace evidente que los hechos distan del deber ser. Por ejemplo, alrededor del 28% de la población rural en Colombia² no tiene acceso a agua potable³; aproximadamente 1 de cada 10 niños sufre de desnutrición crónica⁴; y solo el 70% de los niños dentro del rango básica-secundaria se matriculan en el colegio -muchos menos realmente llegan a terminar su proceso de formación⁵. La salud tampoco se queda por fuera. Según el Procurador General de la Nación, Fernando Carrillo, la “corrupción en la salud mata más gente que el conflicto armado”⁶.

Este distanciamiento entre la realidad y la normatividad empeora debido a una excesiva sobreproducción normativa que durante los últimos años ha complejizado el sistema, afectando gravemente la capacidad de acción del Estado. Solamente en los últimos nueve años se han emitido 552 leyes (por el poder legislativo) y 23.510 decretos (por el poder ejecutivo) que equivalen a una total anual de 61 leyes y 2.938 decretos⁷. Según un estudio reciente, esa inflación normativa

¹ Artículo 1, Constitución Política de 1991.

² Porcentaje que corresponde a 3,1 millones de personas.

³ El Tiempo. 23.03.2017. ¿Cómo es el avance en la cobertura de acueducto en Colombia? Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15445939>

⁴ Así lo afirmó Anthony Lake, director ejecutivo de Unicef, durante una entrevista con Efe. El Espectador. 06.03.2017. Uno de cada diez niños en Colombia sufre desnutrición crónica: Unicef. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/uno-de-cada-diez-ninos-colombia-sufre-desnutricion-cron-articulo-620609>

⁵ OCDE y Ministerio de Educación (2016). La educación en Colombia.

⁶ El Tiempo. 28.03.2017. “Corrupción en la salud mata más gente que el conflicto armado”. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/justicia/procurador-habla-sobre-la-corrupcion-en-salud-72374>

⁷ Hernán Alejandro Olano (2017). La obsolescencia de algunas leyes en Colombia. Entre la racionalización y la cultura de la legalidad.

KOLUMBIEN

DR. HUBERT GEHRING

MARIA PAULA LEON

MARGARITA CUERVO

Junio 2017

www.kas.de

se debe, en parte, a que en Colombia la calidad de la gestión de los congresistas se mide por la cantidad de proyectos de ley que proponen y por las iniciativas que les son aprobadas, más que por su eficacia.

Aún más: algunas de esas normas ni siquiera tienen sentido, son totalmente obsoletas, inaplicables o se contradicen entre sí. Un estudio reciente afirma que al menos una de cada tres leyes que emite el Congreso de la República es inútil o no aplica a nivel nacional⁸. Además, en la legislación colombiana todavía persisten leyes que controlan asuntos como la libertad de las abejas, la herencia de un carruaje o de un rebaño⁹, lo cual evidentemente corresponde a un contexto colonial y no al actual.

Y aunque el gobierno colombiano se ha esforzado por promover mecanismos para racionalizar, simplificar o eliminar los trámites administrativos¹⁰, el andamiaje institucional sigue siendo muy grande. Así, el Estado debe considerar 20 códigos, 16 estatutos y más de 15.000 leyes¹¹.

En definitiva, parece ser que en el país las intenciones del legislativo superan la capacidad de reacción y ejecución del ejecutivo. La Ley Básica Ambiental de 1993 es un claro ejemplo de esto. Si bien esta ley acogió todos los principios demandados por la Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo (1991), su implementación se ha dificultado debido a que cuenta con demasiadas normas, actores y mecanismos de planeación y de gestión, situación que ha llevado a que muchas veces no se sepa quién es el responsable de qué y muchas otras hay varios responsables que no responden¹².

⁸ Refiriéndose específicamente a la cantidad de leyes de honores que aprueba el legislativo anualmente. Fuente: El Colombiano. 15.03.2017. Las leyes más inútiles e inverosímiles de la legislación colombiana. Disponible en: <http://www.elcolombiano.com/colombia/politica/leyes-inutiles-en-colombia-EY6155723>

⁹ *ibidem* (Olano, 2017).

¹⁰ Por ejemplo: Ley 962 de 2005 (Antitrámites) o el Decreto 0019 de 2012.

¹¹ El Colombiano. 09.02.2017. A desburocratizar Colombia. Marta Lucía Ramírez. Disponible en: <http://www.elcolombiano.com/opinion/columnistas/a-desburocratizar-colombia-LH5898195>

¹² Carlos Augusto Giraldo (2014). KAS Paper N° 19: Diálogo ambiental: reforma a la legislación ambiental. Disponible en: <http://www.kas.de/wf/doc/14693-1442-1-30.pdf>

El conflicto armado: ¿causa o síntoma del problema de gobernabilidad?

Otro problema estructural es que el Estado colombiano parece presentar cierta debilidad a la hora de gobernar, situación que puede estar relacionada en cierta medida con la mencionada sobreproducción normativa. Esto ocurre tanto en lugares en los que tiene presencia institucional, como en aquellos en los que no ha logrado consolidar su aparato de mando.

En primer lugar, no es extraño que en zonas donde ha habido presencia del Estado solo por un tiempo o donde simplemente nunca la ha habido, algunas organizaciones, en su mayoría ilegales, se hayan encargado de suplir las obligaciones del gobierno. El caso más común es el de las Farc, quienes lograron construir un ordenamiento social paralelo que funcionó en las áreas de influencia de esta guerrilla. Esta organización consiguió suplir eficazmente la labor del Estado por muchos años, por lo que en algunas comunidades la institucionalidad estatal es considerada como algo extraño, ajeno a las realidades locales¹³. Teniendo en cuenta que las Farc llegaron a controlar la movilidad, la convivencia, la adquisición de bienes, el desarrollo económico y hasta las dinámicas políticas y culturales de ciertas zonas del país el reto ahora no solo será encontrar la mejor manera de reintegrar a los desmovilizados a la vida civil, sino institucionalizar y legalizar todas estas dinámicas sociales que se consolidaron de forma paralela¹⁴.

Pero el de las Farc no es el único caso en el que las responsabilidades del Estado fueron cooptadas por otros. Aunque el alcance militar del ELN no es igual al que tuvieron las Farc, su incidencia a nivel comunitario no es menor. Así, esta guerrilla ha logrado posicionarse en zonas donde la debilidad estatal es evidente, la conectividad vial es precaria y donde los recursos naturales son abundantes.

¹³ Valencia y Ávila (2016). Los retos del posconflicto. Justicia, seguridad y mercados ilegales.

¹⁴ Alamos y Daza (2015). Seguridad en la transición y seguridad transicional. Disponible en: <http://www.kas.de/wf/doc/20195-1442-4-30.pdf>

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

KOLUMBIEN

DR. HUBERT GEHRING

MARIA PAULA LEON

MARGARITA CUERVO

Junio 2017

www.kas.de

dantes, como es el caso del departamento de Arauca¹⁵.

En su momento las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) también lograron establecerse en zonas que parecían olvidadas por el Estado. Ahora las llamadas Bacrim, bandas criminales que heredaron algunas de las estructuras de las desmovilizadas AUC, se encargan de manejar y regular el comportamiento social incluso con prácticas de "limpieza social" con las que buscan disminuir la presencia de pandillas, consumidores de drogas, ladrones o grupos LGBTI en sus áreas de influencia¹⁶. Además, otras organizaciones relacionadas con negocios ilegales de minería, producción de coca o extracción de esmeraldas también han llegado a imponer un ordenamiento social en las comunidades donde han logrado constituir cierto tipo de aceptación.

Pero el problema no solo es el conflicto armado...

Lo sorprendente es que en zonas donde efectivamente hay presencia estatal y no se reconocen como regiones de conflicto armado también se percibe una falta de control sobre los ciudadanos y sobre los organismos civiles.

En Bogotá, por ejemplo, a tan solo 600 metros del centro de poder de Colombia, hasta hace pocos meses estuvo localizado "El Bronx", un espacio que desde hace casi 20 años fue el epicentro del crimen en la ciudad. Prostitución infantil, secuestro, tortura, asesinato, microtráfico de múltiples drogas y robo eran algunos de los tantos riesgos y problemáticas que podía enfrentar cualquier persona que se acercara a la zona. La solución de la alcaldía frente al problema fue la misma que la que se tomó hace 20 años con "El cartucho" (anterior "Bronx"): entrar,

¹⁵ Hubert Gehring y Margarita Cuervo (2017). Colombia en el tránsito hacia una paz sostenible: arranca el proceso con el ELN en medio de la implementación de los acuerdos con las Farc. Disponible en: http://www.kas.de/wf/doc/kas_47877-1522-4-30.pdf?170207175925

¹⁶ El Espectador. 19.04.2016. El informe que desnuda la "limpieza social" en Colombia. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/el-informe-desnuda-limpieza-social-colombia-articulo-628092>

desalojar, "limpiar" y capturar¹⁷. Aunque muchos ciudadanos estuvieron de acuerdo con la intervención del lugar, subsiste la idea de que probablemente muy pronto aparecerá un nuevo "Bronx" - o varios - en otro lugar, con otro nombre, pero con las mismas problemáticas¹⁸.

Por poner otro ejemplo, en ciudades como Quibdó¹⁹, que tiene un nivel promedio de pluviosidad anual 12 veces mayor al de Berlín²⁰, el servicio de agua potable es precario. Algunos pobladores disfrutaban del servicio de agua potable por 20 horas al día, otros solo durante 12 horas diarias, y muchos simplemente no lo tienen²¹, lo que demuestra un problema en la gestión de las instituciones responsables. Por otro lado, en las principales ciudades del país miles de personas se asientan ilegalmente en lugares que no cuentan con la infraestructura suficiente para ser habitados, conformando grandes barrios de invasión a los que el gobierno todavía no ha podido dotar plenamente con servicios públicos²².

En ese sentido, la capacidad ejecutiva del Estado colombiano tiene retos importantes en el ejercicio de la gobernabilidad tanto en el centro como en las regiones. Algunos medios han documentado casos de ciudadanos que han optado por no acudir a las autoridades competentes para resolver sus problemas y a hacer justicia por mano propia²³. Así, en algunas ciudades es común que los ladrones encontrados en flagrancia sean acorralados, desvestidos y golpeados por afectados y testigos, ante el desespero que produce la inseguridad y la desconfianza en la impartición de justicia. Además,

¹⁷ Revista Semana. 04.06.2017. Viaje al infierno: en las entrañas del Bronx. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/galeria/bronx-en-bogota-prostitucion-desapariciones-microtrafico/476358>

¹⁸ Especial de La FM. ¿Qué ha pasado con el Bronx? Disponible en: <http://investigaciones.lafm.com.co/bronx/>

¹⁹ Capital del departamento del Chocó. 116.087 habitantes.

²⁰ En Berlín el nivel de pluviosidad anual promedio es de 570 mm y en Quibdó de 7328 mm. Información consultada en: <https://es.climate-data.org/>

²¹ QRadio (Radio local de Quibdó). 05.02.2017. El acueducto de Vargas Lleras que no funciona en Quibdó. Disponible en: <http://qradio.com.co/2017/02/05/el-acueducto-de-vargas-lleras-que-no-funciona-en-quistado/>

²² Solamente en Bogotá, la capital, hay 214 barrios de este tipo.

²³ Revista Semana. 14.03.2015. ¿Dónde está la autoridad en Colombia? Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/donde-esta-la-autoridad-en-colombia/420951-3>

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

KOLUMBIEN

DR. HUBERT GEHRING

MARIA PAULA LEON

MARGARITA CUERVO

Junio 2017

www.kas.de

en diferentes barrios se han adoptado medidas de protección conjunta como requisas, retenciones y sistemas de video con el fin de auto administrarse algún grado de seguridad²⁴.

Además, como ha sido documentado por otros autores²⁵, el modelo de descentralización adoptado en el país también supone desafíos importantes. Entre otros, aunque los gobiernos locales cuentan con una normatividad explícita que indica claramente qué es lo que deben hacer, no siempre poseen las herramientas adecuadas y los recursos suficientes para cumplirlo y gobernar de manera efectiva. Un caso en el que se evidencian algunos aspectos de este problema es lo ocurrido a principios de abril de 2017 en Mocoa²⁶ donde murieron más de 300 personas y se han registrado más de 500 desaparecidos²⁷. Hace 9 meses antes nacionales, la gobernación del departamento de Putumayo, la alcaldía de Mocoa y algunas entidades públicas habían advertido el peligro que corría la población, pero debido a la ausencia de un plan de ordenamiento territorial actualizado no se pudieron establecer las medidas necesarias para evitar esta tragedia²⁸.

Legitimidad estatal y credibilidad en las instituciones: una mirada desde la ciudadanía

Otro problema estructural que enfrenta el Estado colombiano es la creciente crisis de legitimidad de sus instituciones.

En Colombia a menudo se pone en duda la transparencia del gobierno y casos de corrupción denunciados por entes de control y medios de comunicación se suman a la ya baja confianza de los colombianos en sus instituciones. Ni siquiera la salud y la educación han podido escapar de la ambición de ciudadanos y funcionarios públicos que roban aproximadamente 50 billones de pesos anuales²⁹ a los colombianos.

A propósito, el reciente caso de Odebrecht ha captado la atención de la opinión pública por las declaraciones dadas por la empresa donde asegura que pagó sobornos a diferentes personas para ganar el proceso de licitación de importantes obras públicas y en las que declaró su participación en la financiación de al menos tres campañas presidenciales³⁰. Hasta el momento importantes empresarios, ex ministros, contratistas, ex presidentes, congresistas y hasta el actual presidente de la República han sido involucrados en el escándalo.

Pero quizá lo más grave frente a este y otros casos de corrupción es la impunidad. Mientras en Colombia un hombre estuvo 3 años recluso por robarse un queso en un supermercado, dos mujeres pagaron siete meses de cárcel por robarse dos desodorantes y actualmente un joven paga 5 años de cárcel por haberle robado una tablet digital a su hermana³¹, solamente uno de cada cuatro corruptos es encarcelado³². Ahora bien, la ciudadanía no solo percibe esta impunidad en casos corrupción. En general, según un estudio desarrollado por LAPOP y la Universidad de los Andes, el 54, 2% de los colombianos percibe un alto nivel de impunidad en el sistema judicial colombiano³³.

²⁴ Razón Pública. 06. 07.2015. Justicia por mano propia: ¿cómo entenderla y cómo erradicarla? Disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/econom%C3%ADa-y-sociedad/8569-justicia-por-mano-propia-%C2%BFc%C3%B3mo-entenderla-y-c%C3%B3mo-erradicarla.html>

²⁵ Como por ejemplo: Descentralización en-clave de paz (Red Rinde, 2014), Diseños institucionales para la gestión territorial de la paz (Red Rinde, 2016), 25 años de la descentralización en Colombia (Fundación Konrad Adenauer Colombia, 2010).

²⁶ Capital del Departamento de Putumayo, al sur del país. 36. 187 habitantes.

²⁷ Noticias RCN. 08.04.2017. Avalancha en Mocoa deja más de 300 desaparecidos. Disponible en:

<http://www.noticiasrcn.com/nacional-avalancha-mocoa/avalancha-mocoa-deja-mas-300-desaparecidos>

²⁸ Semana Sostenible. 01.04.2017. Hace 9 meses estudios advertían de tragedia en Mocoa. Disponible en: <http://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/mocoa-corpoamazonia-advirtio-de-la-tragedia-por-deforestacion/37471>

²⁹ El País. 22.01.2017. Cada año, la corrupción les roba \$50 billones de pesos a los colombianos. Disponible en: <http://www.elpais.com.co/colombia/cada-ano-la-corrupcion-les-roba-50-billones-a-los-nos.html>

³⁰ Especial de la Silla Vacía sobre caso Odebrecht. Disponible en: <http://lasillavacia.com/odebrecht>

³¹ El Colombiano. 9.07.2015. 10 condenas inverosímiles por delitos menores en Colombia. Disponible en <http://www.elcolombiano.com/colombia/10-condenas-duras-por-delitos-menores-1J2281921>.

³² Revista Portafolio. 18.08.2016. En Colombia uno de cada cuatro corruptos paga cárcel. Disponible en: <http://www.portafolio.co/economia/gobierno/indice-de-corrupcion-en-colombia-2016-499663>

³³ LAPOP y Universidad de los Andes (2015). Cultura política de la democracia en Colombia, 2015: actitudes democráticas en zonas de consolidación territorial.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

KOLUMBIEN

DR. HUBERT GEHRING

MARIA PAULA LEON

MARGARITA CUERVO

Junio 2017

www.kas.de

Estos elevados niveles de exención han puesto en tela de juicio la veracidad y transparencia de las instituciones estatales. Algunos números ayudan a comprender un poco más la magnitud del problema de legitimidad que se vive en el país. Según una encuesta realizada a principios de 2017, el panorama está así: la desaprobación del presidente es del 71%, la del Congreso es del 79%, el sistema judicial tiene una desaprobación del 82% y el 52% de las personas encuestadas tiene una imagen desfavorable de la Policía. Por su parte, la corrupción, con un 85%, por primera vez fue considerada como el principal problema del país³⁴.

Aún más, en abril de 2017 algunos sectores políticos y sociales marcharon en lo que parecía ser una gran movilización en contra de la corrupción. Sin embargo, durante la marcha miles de personas con banderas, pancartas y muñecos proclamaron su inconformidad con el gobierno del presidente Santos y su disgusto con las Farc, con lo cual la marcha adquirió un tono de rechazo al gobierno actual. Varios congresistas, especialmente del partido Centro Democrático y del Partido Conservador Colombiano, se unieron a los ciudadanos y emitieron mensajes como: "Ya es hora de que Santos se vaya de la Casa de Nariño"³⁵.

A manera de conclusión: problemas estructurales que no pueden quedar en el olvido. ¿Primero la paz o la consolidación del Estado?

No hay una única respuesta a esta pregunta y parece que el camino es no privilegiar uno u otro paso. Más bien, se trata de avanzar en ambos caminos en paralelo, pues finalmente son dos caras de una misma moneda.

Actualmente la opinión pública insiste en la necesidad de que el Estado colombiano adquiriera todas las herramientas, jurídicas y estructurales, necesarias para garantizar que en el posconflicto los desmovilizados de la guerrilla de las Farc se vinculen satisfactoriamente a la sociedad y así poder crear las bases para que esta guerra de más de 50 años no se vuelva a repetir.

Hasta el momento, en el Congreso ya se aprobó y ratificó la ley de amnistía e indulto y la Jurisdicción Especial para la Paz. Además, una misión de expertos asesores³⁶ presentó sus propuestas de reforma al sistema político y electoral colombiano y el ministro del Interior afirmó que seguramente se tendrá que prorrogar el "fast track" para terminar la implementación de algunos puntos del Acuerdo que todavía no han sido tramitados.

Ahora bien, y sin ánimo de restar importancia al proceso de implementación de los Acuerdos de Paz, es significativo que el gobierno de Colombia trabaje simultáneamente por solucionar estos tres problemas estructurales, principalmente porque también representan un inconveniente para la consolidación real y permanente de la paz.

Aunque sin duda es una labor con múltiples frentes de acción, es importante racionalizar el proceso de producción de leyes para simplificar el sistema, catalizar la eficiencia estatal y evitar que los Acuerdos con las Farc se conviertan en un peso más para el Estado. También sería necesario que el gobierno central se vincule realmente con las necesidades de los ciudadanos en cada región del país, fortaleciendo las capacidades de gobierno locales y mejorando su gobernabilidad en todo el territorio. Y, por último, es determinante que el ejecutivo genere canales de comunicación robustos y transparentes con todos los ciudadanos colombianos para que la confianza, los niveles de legitimidad y la credibilidad en su gestión aumenten.

³⁴ La Silla Vacía. 02.03.2017. Las 10 conclusiones demoleadoras de la Gallup. Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/las-diez-conclusiones-demoleadoras-de-la-gallup-59964>

³⁵ Nombre oficial de la residencia y lugar de trabajo del presidente de Colombia.

³⁶ Denominada en el Acuerdo de La Habana como Misión Electoral Especial (MEE).

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

KOLUMBIEN

DR. HUBERT GEHRING

MARIA PAULA LEON

MARGARITA CUERVO

Junio 2017

www.kas.de

Con base en lo anterior, tal vez un buen comienzo para redirigir el camino hacia la eficiencia estatal sea cuestionar los parámetros bajo los que se califica y valora el trabajo realizado dentro del Congreso de la República. También lo sería preguntarse si en Colombia realmente se ha promovido la descentralización o si en algunos casos se han implementado otras formas como la desconcentración o la delegación. Finalmente, identificar y solucionar problemas que durante mucho tiempo han fomentado la informalidad, por ejemplo en el ámbito laboral, también podrían ser los primeros pasos para reforzar la eficiencia del Estado colombiano.

Ahora bien, aparece la inquietud sobre si la responsabilidad de consolidar las instituciones es solo estatal o si la ciudadanía juega algún rol en este proceso. Tal vez los ciudadanos colombianos también deban cuestionar su reconocimiento de la autoridad estatal y su respeto del orden jurídico, su apropiación de las normas como pautas y el valor que han otorgado al bienestar propio sobre el bien común.

Finalmente, otro problema por afrontar, pero ahora desde la sociedad, es la falta de una cultura ciudadana y de la legalidad que promueva conceptos como la generosidad, la pluralidad, el respeto, la diferencia, la convivencia y la paz, tan relevantes en una democracia y un Estado de Derecho.