

## El desarrollo legislativo del gobierno de Juan Manuel Santos

CAROLINA JIMÉNEZ M.

Profesora del  
Departamento de  
Ciencia Política  
Universidad Nacional  
de Colombia

**E**n estos quince meses del gobierno de Juan Manuel Santos hemos asistido a una profunda redefinición en el andamiaje jurídico e institucional en Colombia. En efecto, las cinco reformas constitucionales, aunadas a las que se encuentran en curso, y las múltiples leyes que se han producido en materia rural, económica, política y de la administración del Estado dan cuenta de dicha redefinición. La prolífica producción normativa que ha caracterizado a esta administración debe leerse teniendo en cuenta por lo menos dos dimensiones. Por una parte, una estrategia de reestructuración y relegitimación de un régimen político fragmentado y polarizado bajo el gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010) y, por la otra, una estrategia de reprimarización económica, que busca posicionar al país en la división territorial del trabajo como clúster minero energético (especialmente carbón, oro y petróleo) y agroindustrial (palma, caucho y plantaciones forestales).

Podríamos decir, entonces, que estas dimensiones se constituyen en ejes estructurales que definen el horizonte



*Casa de una lavandera de ropa* (2009). Simon Hosie. Autor de la carta que inspiró a Beatriz Gonzalez a continuar su obra sobre Yolanda Izquierdo.

de sentido del actual gobierno y que, en consecuencia, explican el desarrollo de la agenda legislativa. Teniendo como marco de referencia estos presupuestos, este artículo busca mostrar un balance general de las principales leyes y reformas constitucionales que se han dado durante el último año y problematizarlas de cara a los desafíos que éstas le plantean a la superación de los conflictos territoriales que se viven en diversas regiones del país.

### Reestructuración institucional y reforma de la justicia

Dos de las reformas más importantes que se han dado bajo este gobierno, las cuales están asociadas con el desarrollo institucional y, en consecuencia, con uno de los soportes transversales de la política de prosperidad democrática, como es el del *buen gobierno*, son la reforma del Estado y de la administración de justicia.

La ley 1444 sobre la Escisión de Ministerios desvela una importante reestructuración institucional del Estado a nivel nacional. A través de esta, el país vuelve a tener 16 carteras ministeriales y asiste a la creación de unos nuevos sectores administrativos para la regulación de los asuntos del accionar del Estado. El Ministerio del Interior y de Justicia se divide y queda como Ministerio del Interior, creándose el de Justicia y del Derecho. El de la Protección Social se divide y queda como Ministerio de Trabajo, al tiempo que aparece nuevamente el de Salud.

También se divide el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el cual queda como Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se crea el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Estos dos ministerios son fundamentales para impulsar el objetivo central del PND, cual es el de la convergencia regional. En efecto, estas instituciones concentraran sus esfuerzos en la definición de una nueva espacialidad urbana-rural que se ajuste a la nueva geografía de la acumulación capitalista que se requiere en el escenario contemporáneo. Entre los puntos más importantes se destacan la transformación de los centros urbanos de las ciudades capitales y el despliegue de una estrategia reprimarizadora con unos márgenes mínimos de sostenibilidad ambiental.

Otro de los reajustes ministeriales significativos es el que se da con el Ministerio de Minas y Energía, al cual se le quitan funciones operativas y se le asigna como única y exclusiva responsabilidad la formulación y reglamentación de políticas de minería, al tiempo que se crea la Agencia Nacional Minera, encargada de los procesos de contratación y titulación, del seguimiento, el control y la seguridad minera y de los temas relativos a promoción y fomento. Esta adecuación institucional es fundamental para dar sostenibilidad a la locomotora minera de Juan Manuel Santos, que hoy es responsable de buena parte de los conflictos socioterritoriales que se viven en el país por las afectaciones que de estos se desprenden en términos ambientales, culturales, de seguridad y soberanía alimentaria; los casos de explotación de oro a cielo abierto en Santurbán, la Colosa y Marmato y de extracción de carbón en el Catatumbo, César y la Guajira, entre otros, son representativos de esta cuestión<sup>1</sup>.

La propuesta de reforma de la administración de justicia también juega un papel importante en el objetivo gubernamental de fortalecer las instituciones para aumentar la eficiencia del Estado. Entre los elementos más problemáticos de esta propuesta destacamos dos: 1. La solicitud de una ley estatutaria que regule las competencias y especialidades

---

<sup>1</sup> Para un trabajo detallado sobre conflictos sociales territoriales en Colombia desde las percepciones de los sectores sociales populares se recomienda consultar el trabajo del Observatorio Nacional de Paz: [www.observapaz.org](http://www.observapaz.org)



en materia de tutela entre jueces y tribunales, ya que esta llevaría a limitar la tutela contra providencias judiciales, y 2. la posibilidad de que particulares administren funciones propias del aparato de justicia.

En este apartado de reforma institucional también podríamos ubicar la ley estatutaria 1475 sobre reforma política. Esta ley recoge todos los elementos asociados con la regulación de los estatutos y accionar de los partidos y movimientos políticos, así como los temas referentes al proceso electoral (financiaciones, participación, sanciones, consultas). Frente a esta ley es necesario señalar que ésta, pese a que podría avanzar en alguna medida en aumentar los niveles de vigilancia dentro de los partidos para evitar la infiltración de actores armados y dineros ilícitos en las campañas, no necesariamente logra resolver de manera estructural dicho problema. El fenómeno recurrente de la parapolítica en varias regiones del país en el pasado proceso electoral así lo evidencia. Paradójicamente, sería posible decir que este articulado se podría constituir en una ventana para avanzar en la muerte política de partidos de la oposición contra los que el régimen regularmente tiende a formular imputaciones de vínculos con grupos insurgentes.

### Desarrollo rural y legalización de los derechos de propiedad

La ley 1448 conocida como la ley de víctimas del conflicto armado interno en Colombia y de restitución de tierras y el borrador del proyecto de ley de desarrollo rural, se constituyen en herramientas jurídicas sobre las que se pretende apoyar la actual administración para impulsar su estrategia de una nueva ruralidad minera y agroindustrial. En efecto, estas dos iniciativas abren el escenario para avanzar en políticas de ordenamiento productivo del territorio rural que subordinan proyectos agrícolas campesinos e indígenas sustentados en el minifundio a estrategias agroindustriales de corte latifundista y ampliamente tecnificadas.

Frente a la ley de víctimas han sido múltiples y de diversos órdenes las posturas que han emergido. Para una fracción no despreciable de los sectores económicos dominantes del país, esta propuesta impulsa un importante proceso de modernización del campo colombiano y se constituye, en consecuencia, en un paso necesario para alcanzar un

verdadero desarrollo económico y social en Colombia. Para un sector ortodoxo de la elite económica, este tipo de propuestas significan reveses en las políticas del Estado, pues no solo conducen a que éste asuma responsabilidades que no le corresponden, sino que ponen en peligro la estabilidad macroeconómica de la nación<sup>2</sup>.

Para algunos sectores de la sociedad civil, esta ley representa una buena iniciativa para abrir el escenario de la discusión nacional sobre todos los temas que acompañan la construcción de la paz, pero sobre todo para reconocer a millones de colombianas y colombianos que viven en una situación dramática desde hace varios años, producto de la desgarradora guerra que se tiene lugar en el país, mientras que otro sector no despreciable –en el cual nos inscribimos– ha criticado fuertemente la iniciativa al considerarla insuficiente para alcanzar *la verdad, la justicia y la reparación*.

En efecto, esta ley termina limitándose a aclarar los derechos de propiedad rural, elemento estratégico para el sostenimiento del modelo desarrollo primario exportador hacia el que hoy se orienta la economía del país. La ley no permite avanzar en escenarios reales de reparación, al no garantizar a las víctimas, entre otras cosas, el acceso a bienes muebles, como semovientes y enseres, por ejemplo; al excluir de la reparación a los tenedores “porque no ejercían derechos o expectativas de derechos susceptibles de ser restituidos”; al no reconocer como víctimas del conflicto a los dirigentes de la oposición asesinados al margen de los combates, crímenes que están tendiendo a catalogarse como delitos comunes, y al no dar medidas de protección que garanticen condiciones de seguridad y respeto por la vida de las personas que retornen a sus tierras.

<sup>2</sup> Al respecto han sido notorias las declaraciones de rechazo realizadas por el ex ministro de gobierno de Uribe, Fernando Londoño. Se puede consultar: ¿Cuál será peor? Por: Fernando Londoño. El Tiempo, 21 de octubre, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-8163720>



## Sostenibilidad fiscal y regalías

Acorde con el ideario neoliberal que enarbola el gobierno de Juan Manuel Santos se presentaron al Congreso de la República dos reformas al título XII de la Constitución política sobre el régimen económico y de la hacienda pública, que terminaron materializados en los actos legislativos 3 y 5 de 2011. A través de estas reformas constitucionales fue posible establecer el principio de sostenibilidad fiscal (modifica los artículos 334, 339, 346) y el Sistema General de Regalías (modifica los artículos 360 y 361). Estas dos reformas garantizan tanto el saneamiento de las finanzas públicas a costa del gasto social, como el pago de la deuda externa, dos componentes centrales para cumplir los compromisos adquiridos con los organismos financieros internacionales y el capital mundial.

En efecto, bajo el reconocimiento de que la sostenibilidad fiscal es un derecho colectivo, se limita el ejercicio de derechos individuales fundamentales, como el derecho a la vida, en conexidad con los derechos a la salud y al trabajo, so pena de que puedan poner en riesgo las finanzas del Estado. De la misma manera, con la creación del Sistema General de Regalías se logra, por una parte, garantizar el pago de la deuda a través de los recursos que recibiría el fondo de ahorro y estabilización administrado por el Banco de la República, y se desprotegen las coberturas mínimas en salud, educación, mortalidad infantil, agua y alcantarillado, garantizadas por el régimen anterior.

## Marco legal para la “paz” y políticas de control social

Finalmente, podemos mencionar la ley 1453 de seguridad ciudadana que reforma el código penal y que se constituye en un serio revés para los derechos a la protesta social al criminalizar, entre otras cosas, manifestaciones en la vía pública que puedan obstaculizar la infraestructura de transporte; en este sentido, protestas que impidan la normal movilización del transporte público urbano e intermunicipal pueden ser objeto de importantes penas<sup>3</sup>.

Y, además, está la propuesta del senador Roy Barreras tendiente a establecer un marco jurídico para la paz a través de la creación del artículo 66 transitorio de la Constitución política de Colombia, que permitiría “dotar al gobierno


---

<sup>3</sup> Protestas que bloquean el transmilenio o las tradicionales tomas indígenas del Suroccidente de la Carretera Panamericana podrían ser objeto de un proceso legal.

nacional de los instrumentos jurídicos necesarios” para la conducción de un eventual proceso de paz. Esta iniciativa ha sido ampliamente criticada por organizaciones de víctimas y las que trabajan en la construcción de la paz, en razón de que ella permitiría que miembros de la fuerza pública puedan acceder a penas alternativas establecidos en la justicia transicional, limitando su responsabilidad en crímenes de lesa humanidad, y también por la posibilidad que abre para “diseñar instrumentos de justicia transicional de carácter judicial o no judicial”, lo cual implica que el ejecutivo asuma funciones de la administración de justicia, desvaneciendo uno de los principios democráticos como es el de la división tripartita de poderes.

### Los desafíos del marco jurídico para la construcción de la paz

La agenda legislativa propuesta por Santos durante 2011 y apoyada ampliamente en el Congreso por las fuerzas que han confluído en lo que se ha denominado Unidad Nacional, plantea serios desafíos a las dinámicas de la conflictividad socioterritorial en el país y, en consecuencia, a la construcción de la paz. En efecto, aunque desde algunos sectores de lo que se conoce como la sociedad civil se ha tendido a ver con buenos ojos el paquete de normas sobre justicia transicional, éste no se constituye en un escenario de posibilidad real para salir del estado de guerra en que vive Colombia.

De múltiples y de diversos órdenes son los argumentos que se puedan dar al respecto. Aquí solo queremos señalar que mientras se mantenga, por una parte, una estrategia económica responsable de la destrucción de los territorios y las solidaridades e identidades sobre ellos construidas y, por la otra, una estrategia política que persigue la legitimación del régimen fundada en prácticas de *zanahoria* –lógicas de cooptación de algunas organizaciones sociales populares– y *garrote* –criminalización de la protesta social a través de leyes como la de seguridad ciudadana–, es imposible avanzar en una verdadera y anhelada paz. 





*Ondas de rancho grande.* Grabado. Beatriz González.  
2008. Obra inspirada en la muerte de Yolanda Izquierdo.