WWW.VALICONSULTORES.COM

vali

GOBERNABILIDAD, DEADLOCK LEGISLATIVO Y ALTERNATIVAS DE LA PRESIDENCIA PARA EJECUTAR SU PLAN DE GOBIERNO.

Gustavo Petro llegó a la presidencia de Colombia con el objetivo de implementar una serie de políticas que buscaban reformar los principales sectores económicos en el país. De esta manera, el gobierno propuso una agenda que buscaría modificar el sistema tributario, de salud, laboral, pensional y educacional, entre otros. Para alcanzar este objetivo el gobierno buscó consolidar una mayoría relevante en el Congreso de la República que le permitiera presentar sus principales reformas consolidando su legitimidad frente al sistema democrático. Cabe resaltar que, durante la discusión de una de sus principales reformas (salud) la coalición de gobierno se rompió y los partidos con un peso importante dentro del Congreso (Partido de la U y Partido Conservador) se declararon independientes. Sobre este nuevo escenario, y en el marco del inicio de este nuevo año legislativo (Julio 2023- Junio 2024), el gobierno nacional cambió su estrategia frente al Congreso en cuanto a su forma de negociar con los legisladores para alcanzar las mayorías necesarias.

No obstante, cabe resaltar que el Congreso de la República no es el único mecanismo para hacer política pública. El ejecutivo cuenta con otras herramientas propias del arreglo institucional del país que le permiten hacer política pública sin la necesidad de la aprobación del Congreso. En este contexto también hay que resaltar que el Gobierno Nacional no ha implementado su programa de gobierno de manera esperada si se tiene en cuenta que para el cierre de su primer año, la ejecución presupuestal (27%) estaba por debajo del promedio de las últimas 3 administraciones (31%) (Corficolombiana, 2023). Asimismo, Gustavo Petro se debe enfrentar a un panorama desfavorable en cuanto a opinión pública ya que cuenta con una aprobación del 33% frente a un 56% que apoyaba su gestión al inicio de su mandato (Invamer-Gallup,2023). En otras palabras, el gobierno debe empezar a implementar sus políticas con el fin de mostrar resultados frente a su electorado.

Teniendo en cuenta el panorama de aparente "deadlock" legislativo frente a las grandes reformas, el gobierno puede empezar a utilizar otros mecanismos para la implementación de sus políticas. A través de este paper, Vali Consultores, firma en asuntos públicos y de gobierno, analiza el alcance de estos mecanismos que puede usar el gobierno. De esta manera en la primera parte se describe el estado actual de las políticas del Gobierno y los mecanismos diferentes al Congreso que el presidente Petro ha utilizado para adelantar su agenda. En la segunda parte se describe y analiza el alcance de los actos administrativos dentro de la norma Colombiana. Finalmente se exploraron otros mecanismos que podría usar el gobierno central para ejecutar sus diferentes políticas.

GESTIÓN DE GOBIERNO:

"Deadlock" legislativo y alternativas de ejecución de política.

Como se mencionó anteriormente, debido a las negociaciones que se dieron a partir de las discusiones de las reformas (especialmente la reforma a la salud) la coalición de gobierno se desintegró. Esto generó que la relación ejecutivo-legislativo entrara en una suerte de "deadlock", donde el Congreso de la República está ralentizando la discusión de los grandes proyectos de gobierno con el fin de que exista un consenso sobre los articulados finales.

Aunado a esto, se debe resaltar que actualmente hay una baja actividad legislativa en el marco de las elecciones regionales que se llevarán a cabo el 29 de octubre de 2023. Sobre este escenario, los legisladores de las diferentes bancadas se encuentran realizando campaña para sus aliados en las diferentes regiones del país, por lo que en términos prácticos el Congreso no está debatiendo los proyectos de interés del Gobierno Nacional. No obstante, el presidente Petro debe mostrar resultados con el fin de reducir los niveles de desfavorabilidad frente a su gestión.

Bajo este contexto de desfavorabilidad e inactividad legislativa, el Presidente Petro ha recurrido a otros mecanismos de ejecución de política pública como lo han sido los decretos que se han expedido en el marco de la Declaratoria de Emergencia Económica en la Guajira. Para atender el estado de emergencia social y económica el Gobierno emitió 11 decretos en los sectores priorizados por el gobierno nacional. Estos decretos coinciden con los puntos clave de las reformas del Gobierno que hacen su trámite por el Congreso. De esta manera, se identifica que Gustavo Petro tiene margen de acción para implementar sus programas de gobierno a través de actos administrativos. En la siguiente sección se explora este escenario.

¿Es posible que Gustavo Petro gobierne a través de actos administrativos?

a.

¿QUÉ ES UN ACTO ADMINISTRATIVO?

Un acto administrativo corresponde a la manifestación de la voluntad de la administración pública en lo relacionado a modificar o extinguir derechos de los administrados, es decir, personas, sujetos de carácter público o privado. (C-1436, 2000). En Colombia existen diferentes tipos de actos administrativos según el objeto que se busque modificar, su destinatario, forma de expedición, momento, contenido, competencia territorial y organizacional.

Los decretos, las resoluciones y las circulares son los actos administrativos más utilizados. Un decreto corresponde a un acto normativo expedido por el ejecutivo, generalmente tiene carácter reglamentario, por lo cual su rango jerárquico es inferior a las leyes expedidas por el legislativo. Por su parte, las resoluciones sirven para reforzar y aplicar lo contemplado en las leyes, es decir, su función es desarrollar una situación particular sobre un determinado tema. Finalmente, una circular corresponde a una comunicación emitida por una autoridad con el fin de transmitir instrucciones o una decisión general.

b.

¿QUÉ DECRETOS HAN SIDO EXPEDIDOS HASTA AHORA?

Como se mencionó anteriormente, los decretos usualmente tienen una jerarquía jurídica inferior a las leyes, no obstante existen los decretos con fuerza de ley, los cuales pueden ser expedidos por el gobierno nacional en el marco de los estados de emergencia. El 2 de julio mediante el Decreto 1085 de 2023 el Presidente Gustavo Petro declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica en la Guajira Este período de declaratoria de emergencia, le permitió al presidente dictar decretos con fuerza de ley destinados únicamente a mitigar la crisis en ese departamento. En este sentido, el ejecutivo emitió 11 decretos en los sectores a priorizar: salud, educación, infraestructura, turismo, medioambiente, telecomunicaciones, seguridad alimentaria, agricultura, educación superior, regalías, energía y acceso al agua. A Continuación se presentan los decretos emitidos por el ejecutivo nacional en los distintos sectores mencionados previamente.

- 250-Vivienda: Instituto de la Gestión del Agua.
-1267-Turismo: Exención IVA para servicios turísticos.
-1268-Economía: Capitalizar Salinas Marinas de Manaure (SAMA) para usar dividendos para proyectos en el departamento.
- 1269-Alimentación escolar: recursos para PAE.
- 1270-Salud: Instituciones de Salud del Estado (ISE) y Centros de Atención Primaria en Salud (CAPS).
-1271-TIC: Permisos para usar espectro radioeléctrico.
-1272-Renta ciudadana: Vincular comunidades Wayúu.
-1273-Agricultura: Zonas de protección alimentaria.
-1274-Educación: Educación superior wayúu.
-1275-Regalias: inversión para agua, acueducto, salud, alimentación.
-1276-Energía: Autoriza proyectos de energía renovable.
-1277-Ambiente: Prohíbe prórroga o nuevos contratos mineros.
-1278-Cultura: Recuperar las tradiciones de pueblos indígenas.

Ahora bien, los decretos con fuerza material de ley pueden versar sobre distintos temas como lo evidencian los decretos antes mencionados dado que hacen parte de las facultades excepcionales que le confiere la declaratoria de emergencia al presidente. Por el contrario, un decreto regular sólo puede reglamentar una ley ya aprobada por el Congreso de la República. De esta manera, los decretos expedidos por las distintas entidades de gobierno estarán dirigidos en su mayoría a implementar el Plan Nacional de Desarrollo, que es la hoja de ruta de política pública de los gobiernos.

C.

¿LOS DECRETOS DEBEN SER REVISADOS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL?

Si bien el presidente Petro puede implementar su programa a través de actos administrativos, eso no quiere decir que estas se vuelven leyes de la república automáticamente. Al ser un sistema de pesos y contrapesos la Corte Constitucional también debe entrar a revisar que, los decretos que se expidan no contradigan la constitución del país.

De esta manera, la constitucionalidad se puede poner en duda si los decretos violan alguna norma superior, por falta de competencia de la entidad que emitió el decreto, por discriminación hacia un grupo de personas o por deficiencia en la argumentación que acompaña la expedición del acto administrativo (usualmente decreto). Sobre ello existen dos mecanismos por los cuales se pueden declarar nulos los actos administrativos:

1.Revisión de constitucionalidad: La revisión de constitucionalidad se puede hacer de forma automática; cuando se expide el decreto, la corte constitucional tiene la prerrogativa de revisarlo jurídicamente. Asimismo existen otro tipos de revisión de constitucionalidad. Cabe recalcar que los decretos son vigentes durante el tiempo en los que la corte los revisa.

2.Demanda por inconstitucionalidad: Tanto grupos de interés como actores individuales pueden demandar el contenido de los actos administrativos si consideran que estos violan los principios descritos anteriormente.

Teniendo en cuenta lo anterior y frente a la competencia de la Corte Constitucional para hacer una revisión de constitucionalidad, es importante mencionar que los decretos ya mencionados a expedidos en el marco del Estado de emergencia económica, social y ecológica en la Guajira fueron sometidos a una revisión jurídica por parte del alto tribunal.

Como consecuencia de esta situación, el pasado 2 de octubre de 2023 la Sala Plena de la Corte Constitucional finalizó la revisión correspondiente y declaró como inexequible el decreto 1085 de 2 de julio de 2023 por medio de la Sentencia C-383 de 2023, al considerar que la normativa es inconstitucional. Sumado a lo anterior, también exhortó al Gobierno Nacional y al Congreso de la República para que, en el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ordinarias, adoptarán las medidas respectivas para superar la grave situación humanitaria que se presenta en el Departamento de la Guajira.

De esta manera se puede decir que los actos administrativos no son un camino viable para que el gobierno ejecute sus políticas. Por un lado, únicamente los decretos que se expidan en el marco de una emergencia pueden contener nuevas políticas, ya que los decretos regulares sólo pueden reglamentar normas que ya existen. Por otro lado, el gobierno se debe enfrentar al control constitucional propio de los arreglos institucionales del país en términos de balance de poder. No obstante, el gobierno debe seguir en la búsqueda de resultados especialmente si quiere incrementar sus niveles de favorabilidad, de esta manera, existen otros mecanismos, que de alguna forma pueden funcionar como indicadores de gestión. Estos mecanismos se exploran a continuación.

MECANISMOS COMPLEMENTARIOS DE GESTIÓN

Como se ha visto a lo largo de este documento, la gobernabilidad del presidente Gustavo Petro se podría ver limitada ante las diferentes barreras que podrían aparecer durante la implementación de su programa de gobierno por medio la revisión constitucional de actos administrativos o por las negociaciones de proyectos de ley en el Congreso para que sean aprobados. En este sentido, una de las alternativas que le quedarían para hacer visibles sus planes para los 3 años de mandato restantes y mostrar resultados a sus electores es la elaboración y publicación de los documentos de planeación de política pública que se conocen como CONPES.

Estos son documentos de política pública que son desarrollados por El Consejo Nacional de Política Económica y Social. Esta instancia es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para llevar a cabo su función anterior, tiene el objetivo de coordinar y orientar a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos CONPES sobre el desarrollo de políticas generales. (DNP, 2023)

Para estos efectos, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) desempeña las funciones de Secretaría Ejecutiva del CONPES, y por lo tanto es la entidad encargada de coordinar y presentar todos los documentos para discutir en sesiones lideradas por el presidente de la República y con miembros permanentes con derecho a voz y voto, dentro de los que se encuentran el Vicepresidente de la República, todos los Ministros y Directores de Departamentos Administrativos del gabinete del ejecutivo. (DNP,2023).

Para estos efectos, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) desempeña las funciones de Secretaría Ejecutiva del CONPES, y por lo tanto es la entidad encargada de coordinar y presentar todos los documentos para discutir en sesiones lideradas por el presidente de la República y con miembros permanentes con derecho a voz y voto, dentro de los que se encuentran el Vicepresidente de la República, todos los Ministros y Directores de Departamentos Administrativos del gabinete del ejecutivo. (DNP,2023).

Teniendo en cuenta lo anterior, los documentos CONPES plasman las decisiones de política pública aprobadas por El Consejo Nacional de Política Económica y Social y en este sentido constituyen una de las principales herramientas para su formulación e implementación. Los documentos son el resultado de un trabajo articulado y concertado entre diferentes entidades e instituciones del Gobierno nacional, donde se establecen acciones específicas para alcanzar los objetivos propuestos, más allá de las acciones misionales.

Adicionalmente, estos CONPES constituyen entonces estudios cuya estructura responde a un diagnóstico de una problemática, la determinación del entorno jurídico de la misma, las soluciones factibles, las entidades concernidas, su coordinación y las actuaciones que deben realizarse en el marco de sus competencias a través de las cuales se implementan las recomendaciones (DNP, 2022).

Ahora bien, de acuerdo con la Oficina Jurídica del DNP (2022) , los documentos pueden clasificarse de 3 maneras:

1) Documentos de Política son aquellos relacionados con el estudio, concepto o recomendación de acciones a implementar para la adopción de una política pública, planes o programas, o los relacionados al seguimiento de estas.

2) Documentos de Aprobación o Autorización que someten al CONPES decisiones, en cumplimiento de un mandato legal, de manera que estas puedan ser aplicadas por los sectores administrativos o las entidades públicas que los conforman de manera obligatoria.

3) Los documentos mixtos, que se caracterizan por contar con elementos de los dos tipos expuestos de manera anterior y contemplan lineamientos de política pública, así como un carácter decisorio frente a algunas cuestiones que implican vinculatoriedad para sus destinatarios.

a.

ALCANCE DE LOS DOCUMENTOS CONPES

De acuerdo con lo revisado previamente, es necesario entender con mayor profundidad si en la práctica para la implementación de las políticas públicas, estos documentos representan o no acciones y mandatos de carácter vinculante para hacer efectiva su aplicación. Lo anterior, porque permitirá entender qué margen de maniobra podría tener Gustavo Petro para implementar su programa de gobierno.

Por su parte, el mismo DNP (2021) reconoce que los documentos CONPES carecen de un efecto vinculante dado que el Consejo es un organismo colegiado, de carácter supra ministerial y que no tiene sin personería jurídica, luego sus actuaciones no tienen capacidad jurídica para crear o para ser sujeto de obligaciones. Sumado a lo anterior, estos documentos no pueden clasificarse como actos administrativos ya que no modifican el ordenamiento jurídico. Para poder hacerlo, el documento o sus recomendaciones podrían adoptarse mediante un decreto, sin obviar que esta función está a cargo del Gobierno nacional en cabeza del presidente de la República junto con los ministros o directores de departamentos administrativos.

Adicional a lo anterior, Ortiz (2021) asegura que si bien es reconocible la importancia que tienen los documentos CONPES, estos mismo carecen de vinculatoriedad en la medida que la jurisprudencia no se ha detenido con suficiencia a analizarlo y de allí que han sido limitados los pronunciamientos de las Altas Cortes. La Corte Constitucional reconoce un carácter consultivo del CONPES pero en sus sentencias ha aclarado que este no es vinculante, mientras que el Consejo de Estado por medio de diferentes sentencias ha buscado dar validez y reconocer un carácter vinculante de las decisiones establecidas en los documentos si la ley y la constitución así lo contemplan. De lo contrario solo serán de voluntario cumplimiento.

Con todo, como resultado del análisis anterior, se puede decir que si bien los documentos CONPES no tienen un carácter vinculante dentro del ordenamiento normativo colombiano, así como tampoco funcionan como actos administrativos, lo que sí representan para el gobierno de Gustavo Petro es una manera de buscar y facilitar la unidad de acción para el ejecutivo, así como una manera en la que el gobierno gestiona y resuelve de manera técnica los problemas públicos por medio del trabajo articulado entre ministerio y departamentos administrativos.

Sumado a lo anterior, también le pueden permitir incidir en el diseño de políticas públicas locales, regionales y nacionales, servir como un soporte técnico para la expedición de actos administrativos e impulsar reformas de carácter legal. Además, pueden funcionar como una base sólida en cuanto a la ejemplificación y planeación para la destinación y aprobación de recursos públicos, programas y proyectos que quiera impulsar el gobierno a nivel nacional y territorial.

Ahora bien, hasta el momento, en el primer año de Gobierno de Gustavo Petro no se ha visto una alta actividad en el desarrollo de CONPES, pues, hasta el momento solo se han aprobado algunos documentos dentro de los que se destacan temas como las bases para el plan nacional de desarrollo, el Plan Operativo Anual de Inversiones para 2024, la Política Nacional Portuaria y desarrollo de proyectos de inversión para fortalecer la competitividad en diferentes regiones del país. Sin embargo, teniendo en cuenta las limitaciones que viene presentando frente al paso de sus proyectos por medio del Congreso y frente su baja actividad al expedir actos administrativos, los CONPES se pueden convertir en una importante alternativa para que pueda impulsar el diseño e implementación de su programa de gobierno a nivel nacional y territorial.

CONCLUSIONES

A.GOBERNABILIDAD LIMITADA:

Debido a la ruptura de la coalición así como la baja actividad legislativa derivada del apoyo de los legisladores a diferentes candidatos en las elecciones regionales que se llevarán a cabo el 29 octubre, la agenda legislativa del gobierno no ha avanzado de la manera esperada. En este sentido, el gobierno debe formular nuevas estrategias.

B.BAJOS NIVELES EN INDICADORES DE GESTIÓN:

El gobierno nacional se enfrenta a un panorama de desfavorabilidad en parte por los bajos niveles de gestión reflejados en la ejecución presupuestal. De esta manera, el gobierno debe empezar a implementar políticas públicas si quiere mejorar su imagen. En este escenario se enmarca la declaratoria del estado de emergencia en la Guajira. Sin embargo, para Gustavo Petro aparecen nuevas barreras como la revisión de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, quien podrá declarar inexequibles los actos administrativos que considere como inconstitucionales y tumbarlos como en el caso del Decreto 1085 del 2 de julio de 2023.

C.POSIBILIDAD DE GOBERNAR A TRAVÉS DE DECRETOS:

Debido a los arreglos institucionales del país, los decretos y otras actos administrativos que se expidan en escenarios regulares, no pueden crear nuevas normas, es decir que únicamente pueden reglamentar leyes aprobadas por el Congreso de la República. Complementariamente, existen mecanismos de control constitucional que entrarían a revisar los decretos expedidos.

D.OTROS MECANISMOS QUE SE PUEDEN UTILIZAR PARA MOSTRAR RESULTADOS:

Como consecuencia de las barreras para la gobernabilidad que se presentan para Gustavo frente a la expedición de actos administrativos y el paso de proyectos en el Congreso, la elaboración de documentos CONPES es una alternativa viable para que el gobierno tenga una mayor articulación en la elaboración de políticas públicas, impulse la elaboración de actos administrativos y muestre resultados al electorado colombiano.

PARA MÁS INFORMACIÓN CONTÁCTENOS

+57312 4816654 Y 6016162066
WWW.VALICONSULTORES.COM
@VALICONSULTANT

CRA 14 # 85-68 / OF 604
CONTACTO@VALICONSULTORES.COM
VALICONSULTORES/