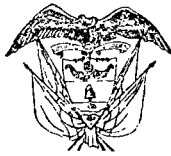


REPUBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO II - No. 134

Santafé de Bogotá, D. C., martes 18 de mayo de 1993

EDICION DE 24 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

ACTAS DE PLENARIA

No. 47 de la sesión ordinaria del día martes 20 de abril de 1993

Presidencia de los Honorables Representantes: César Pérez García, Melquiades Carrizosa Amaya y Rafael Borré Hernández.

Nota de la Sección de Relatoría

Esta acta fue elaborada de acuerdo con el artículo 35 de la Ley 5 de 1992. La transcripción textual de la sesión plenaria correspondiente a la fecha, reposa en los archivos de la sección de grabación.

I

En Santafé de Bogotá, D. C., a los 20 días del mes de abril de 1993; a las 5 de la tarde, previa citación de la Mesa Directiva, se reunieron en las instalaciones del Salón Elíptico de la Corporación los honorables Representantes con el fin de sesionar de conformidad al mandato legal.

El señor Presidente de la Cámara, doctor César Pérez García, ordena que se opere el sistema computarizado con el fin de establecer el quórum reglamentario cuya lista se publica a continuación.

Acosta Bendeck Gabriel
Alarcón Guzmán Ricardo
Almario Rojas Luis Fernando
Alvarez Suescún Eduardo
Andrade José Aristides
Anzola Toro Héctor
Ardila Ballesteros Carlos
Artunduaga Rodríguez Jesús Arjaid
Bahamón Vanegas Julio
Barraza Salcedo Rodrigo
Beñedetti Vargas Alvaro
Berdugo Berdugo Hernán
Borré Hernández Rafael
Brito Garrido Guillermo E.

Bustamante de Lengua María del Socorro
Cabrera Caicedo Jorge Eliceo
Cala López Eli

Camacho Weverberg Roberto
Carrizosa Amaya Melquiades
Carrizosa Franco Jesús Angelino
Castro Caycedo José Fernando
Cepeda Vargas Manuel
Chaux Mosquera Juan José
Chavarriaga Wilkin Jairo
Chávez Cristancho Guillermo
Chávez Tibaduiza José Gimber
Clopatofsky Ghisays Jairo Raúl

Córdoba de Castro Piedad
Correa González Luis Fernando
Cotes Mejía Micael
Cuello Dávila Alfredo
Daniels Guzmán Martha Catalina
De la Espriella Espinosa Alfonso
Dechner Borrero Héctor
Devia Lozano Tomás
Duque Satizábal Orlando
Durán Carrillo Antenor
Echeverri Piedrahíta Guido
Espinosa Castilla Manuel
Espinosa Vera Yolima
Estrada de Gómez Dilia
Estrada Villa Armando
Flórez Sánchez Gilberto

Cano Zuleta Roberto Elías
Gaitán González Carlos Julio
Gallardo Archbold Julio E.
García Buitrago Néstor
García Cabrera Jesús Antonio
García de Montoya Lucelly
García de Pechthalt Ana Delia
García Orjuela Carlos
García Romero Alvaro Alfonso
Gaviria Correa Gonzalo
Góngora Arciniegas Fernando

González Maragua Jaime
González Merchán Carlos
González Noreña Jorge
González Vargas Alfonso
Guerra Tulena Julio César
Guerrero Orejuela Félix E.
Guevara Herrera Edmundo
Gutiérrez Garavito Agustín
Gutiérrez Morad Marco Tulio
Gutiérrez Puentes Leovigildo
Higuera Rivera Benjamin
Huertas Combariza Germán
Hurtado Cano Juan
Infante Leal Jorge Ariel
Jaimes Ochoa Adalberto
Jamioy Muchavisoy José N.
Jattin Safar Francisco José
Lara Arjona Jaime
Lébolo Conde Lucas E.
León Bentley Harold
López Cadavid Oscar de Jesús
López Nieto Pedro Vicente
Lozano Osorio Iván
Lucio Escobar Ramiro Alberto

Manzur Abdala Julio Alberto
Marín López Melquisedec
Martínez Betancur Oswaldo D.
Martínezguerra Zambrano Guillermo
Matos Barrero Alfonso Enrique
Mejía López Alvaro
Mendoza Cárdenas José Luis
Montenegro Camilo Arturo
Mora Acosta Julio Mesías
Morales Hoyos Viviane
Motoa Kuri Miguel
Murgueitio Restrepo Francisco
Namen Rapalino Felipe de Jesús
Navarro Wolff Rafael Jaime
Palacios Urquiza José Gentil
Nicholls José Jaime

Ocampo de Herrán María Cristina
 Ocampo Ospina Guillermo
 Ortigón Amaya Félix Manuel
 Ortiz de Mora Graciela
 Papamija Diago Jesús Edgar
 Pedraza Ortega Telésforo
 Perea Ramos Luis Jaime
 Pérez Bonilla Luis Eladio
 Pérez García César Augusto
 Pérez Martínez Rafael Enrique
 Petro Urrego Gustavo Francisco
 Pernaut Piscioti Vanstrahlen
 Quiceno Acevedo Gloria
 Reina Corredor Jorge
 Rincón López Luis Fernando
 Rincón Pérez Mario
 Rivera Salazar Rodrigo
 Rodríguez Martínez Silvano
 Rojas Jiménez Héctor Heli
 Romero González Jairo Arturo
 Rosales Zambrano Ricardo
 Rosero Ruano Jesús
 Pedreros Jimmy
 Rueda Maldonado José Raúl
 Ruiz Medina Jairo José
 Saade Abdala Salomón
 Salazar Franco Buchelli
 Salazar Cruz José Darío
 Sánchez Arteaga Freddy Ignacio
 Sánchez Ortega Camilo Armando
 Saravia Better Arturo
 Sarmiento Bohórquez Octavio
 Sedano González Jorge
 Serrano Prada Rafael
 Sierra Grajales Luis Emilio
 Silgado Rodríguez Carlos
 Silva Gómez Gustavo
 Silva Meche Jorge Julián
 Tarud Hazbun Moisés
 Tello Donrronsoro Fernando
 Tinoco Bossa Eduardo
 Torres Barrero Hernando
 Torres Murillo Edgar Eulises
 Uribe Badillo Alfonso
 Uribe Escobar Mario
 Valencia Díaz Luis Emilio
 Vanegas Montoya Alvaro
 Velásquez Arroyave Manuel
 Velásquez Sánchez Tomás
 Vélez Urreta Guillermo
 Vergara Mendoza César Tulio
 Villalba Mosquera Rodrigo
 Villamizar Trujillo Basilio
 Vives Menotti Juan Carlos

La Secretaría General a cargo del doctor Diego Vivas Tafur, informa a la Presidencia que se ha constituido el quórum decisorio. En consecuencia la Presidencia declara abierta la sesión plenaria, que se desarrolla en cumplimiento del siguiente

ORDEN DEL DIA

I

Llamado a lista.

II

Lectura de los asuntos o negocios sustanciados por la Presidencia y la Mesa Directiva.

III

Citaciones concretas para la fecha.

Proposición número 163.

(Aprobada el 16 de marzo de 1993).

En cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 249 del Reglamento del Congreso y previo el trámite allí indicado, con toda consideración formulo al Gobierno Nacional, representado en la totalidad de los Ministros, las siguientes observaciones:

Primero. Al expedir los decretos publicados en los diarios oficiales 40703-40704 de diciembre 31/92 y 40706 de enero 2/93, el Gobierno no atendió las razones de ilegalidad expresadas por los señores Magistrados del Consejo de Estado, doctores Humberto Mora, Diego Younes y Jaime Betancur. Los suscritos Congresistas desean con esta observación demostrar que el Gobierno, al desatender las observaciones de ilegalidad e inconstitucionalidad, manifestadas por escrito por los honorables Magistrados, violó el artículo 20 transitorio de la Constitución Nacional, en lo referente a la "evaluación y recomendaciones".

Segundo. Consonancia de las Instituciones con la nueva Constitución.

Esta observación está dirigida a demostrar en la mayoría de los decretos expedidos no se puso en consonancia la nueva Constitución con las instituciones del Estado.

Consonancia, de acuerdo con el Real Diccionario de la Lengua, quiere decir "Relación de igualdad o conformidad que tienen algunas cosas entre sí" (página 348, Diccionario de la Lengua Española).

Los decretos expedidos no son instrumento en ninguna forma de consonancia entre la Constitución y las entidades del Estado. En efecto, el más breve de los juicios que se establezcan entre los hechos consagrados y el enfoque que se aplica para hacerlos vigentes, nos determina claramente la observación en cuanto a demostrar que el Gobierno Nacional incumplió el mandato claro y expreso del artículo 20 transitorio, es decir, nos puso en consonancia la nueva Constitución en los organismos del Estado.

Tercero. Desconocimiento de los derechos laborales.

Prende esta observación, demostrar cómo el Gobierno Nacional en especial violó todos los elementos del orden legal, al dictar disposiciones que están orientadas a desconocer flagrantemente la legislación laboral y en especial los derechos adquiridos por los trabajadores y empleados de las entidades públicas.

Cuarto. Modernización del Estado.

La observación está dirigida a encontrar cuáles son los elementos que puedan traducir el propósito tan publicitado en tal sentido. No existe en nuestro entender ningún elemento en tal sentido, por el contrario, lo que se observa es simplemente una velada entrega del manejo de responsabilidades del Estado al sector privado, sin que medie una justificación para tales decisiones.

Demostradas las cuatro (4) observaciones propuestas, citense para el día jueves 15 de abril (nota: fue aplazada para el día 20 de abril a las 5 p.m.) a la totalidad de los Ministros, para que respondan el siguiente

Cuestionario:

1. Sirvase explicar a la honorable Corporación ¿en qué fueron atendidas por el Gobierno Nacional las diversas observaciones que sobre la ilegalidad e inconstitucionalidad de los proyectos de decretos, formularon los honorables Consejeros de Estado doctores Humberto Mora, Diego Younes y Jaime Betancur, en su calidad de integrantes de la Comisión Asesora, prevista en el artículo 20 transitorio de la Constitución Política?

2. Se sirvan explicar las razones para las cuales el Gobierno Nacional no reunió la Comisión Asesora ordenada en la norma de facultades, dentro de los primeros 15 meses de los 18, que se concedieron para expedir los decretos tal como lo señalan los tres honorables Consejeros de Estado que conformaron esa Comisión.

3. Se sirvan explicar los señores Ministros, ¿cómo entendió el Gobierno Nacional las tres facultades conferidas en el artículo 20 transitorio de la Constitución Política respecto a suprimir, fusionar o reestructurar las entidades de la Rama Ejecutiva, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta del orden nacional. En especial, se expliquen las razones para dar a la facultad de reestructurar el alcance para transformar la naturaleza jurídica de algunas entidades, como en el caso del Instituto de Seguros Sociales, ISS, Telecom, etc., en los que se cambió su condición de Establecimiento Público a Empresa Industrial y Comercial?

4. Se indique igualmente ¿cómo entendió el Gobierno Nacional los limitantes que le demarcó de facultades en el sentido de hacer esa supresión, fusión o reestructuración de entidades "con el fin de ponerlas en consonancia con los mandatos de la reforma constitucional" y "en especial, con la redistribución de competencias y recursos que ella establece"?

5. ¿Obedecerá a esta potestad de poner en consonancia con la Constitución Política, el criterio imperante en los decretos expedidos respecto a reducir la cobertura de acción del Estado, al mínimo de su capacidad de gestión cuando precisamente el país reclama mayor presencia en los sectores de la justicia, la seguridad, la salud, la educación, la vigilancia administrativa, etc.?

6. De igual modo, ¿podrá entenderse que se pone en consonancia con el artículo 25 de la Constitución Política, el dejar sin empleo a miles de funcionarios que se les requiere en otros tantos sectores de la administración como se indica en la pregunta anterior?

7. Finalmente, sería conveniente conocer directamente de la expedición de los referidos decretos, ¿cuáles son los elementos que identifican o pueden traducir los propósitos de la tan publicitada modernización del Estado?

Proposición presentada por los honorables Representantes, Marco Tulio Gutiérrez, Ramiro Lucio Escobar, Arlen Uribe, Julio Bahamón, Jesús Namen Rapalino, María Cristina Ocampo de Herrán y otros.

Proposición número 164.

(Aprobada el 16 de marzo de 1993).

Citase al señor Ministro de Agricultura, doctor José Antonio Ocampo para que en la sesión del día martes 20 de abril de 1993, se sirva contestar el siguiente cuestionario:

1. ¿La Apertura Económica ha perjudicado o no al sector agrario?

2. ¿Está usted dispuesto a defender al sector agropecuario frente a la política del actual Gobierno, sabiendo que aquél y su bienestar son esenciales para adelantar una política de paz exitosa?

3. La apertura comercial ha significado una grave crisis de rentabilidad para los productores rurales, que no escapan a las consecuencias de la violencia. ¿Cree usted que este nuevo esquema económico amerite la eventual desaparición del más importante renglón económico del país por cuanto el desempleo en el campo se ha aumentado a niveles alarmantes?

4. ¿Qué medidas concretas adoptará su despacho para aliviar la grave crisis del sector agropecuario, atizada por la apertura, la violencia y la modernización del aparato estatal vinculado a él?

5. ¿Qué política viable adoptará usted para devolverle a renglones tradicionalmente productivos como el algodón, el arroz, el sorgho, su dinamismo?

6. ¿En cuánto tiempo cumplirá el Gobierno el compromiso adquirido con el Congreso de la República de refinanciar la Caja Agraria?

7. Los productores rurales no están conformes con la forma como se reglamentó la ley que refinanció la deuda agraria colombiana. ¿Qué tan viable sería aumentar los montos refinanciados?

8. La revaluación es un factor que le está restando competitividad a las exportaciones y estimulando las importaciones. ¿Qué medidas piensa plantearle al Banco de la República a efectos de corregir esta situación?

9. ¿Qué precauciones tomará el Gobierno con relación al Grupo Andino y al Grupo de los Tres?

10. ¿Cómo concibe la armonización del sistema de franjas de precios dentro de las negociaciones con Venezuela y Ecuador?

11. ¿Estaría dispuesto el Gobierno a ceder a las pretensiones de México para que se desmonten las franjas dentro del comercio agrícola entre los dos países?

12. ¿Cómo piensa usted impulsar sistemas modernos de comercialización incluyendo el acceso a los mercados de futuros para darle mayor estabilidad a la producción agropecuaria nacional?

13. El Gobierno ha venido hablando de modernización y diversificación en el sector agropecuario, sin embargo, se desmontó la producción de semillas por parte de Cresemillas Caja Agraria. ¿Cómo le garantizará usted este importante insumo a los productores?

Proposición presentada por los honorables Representantes, Germán Huertas Combariza, Julio Alberto Manzur Abdala, Alfonso Enrique Mattos Barrero.

Añadido al cuestionario de citación al señor Ministro de Agricultura.

a) ¿Puede el señor Ministro informarle a la honorable Cámara el procedimiento que han utilizado las entidades de crédito como el Banco Cafetero y la Caja Agraria con el refinanciamiento de los créditos de los caficultores; con los créditos de la sustitución de cultivos?

b) ¿Qué políticas serias y eficaces ha diseñado el Ministerio de Agricultura y la Federación Nacional de Cafeteros para combatir el flagelo de la broca que arrasó los cafetales de bastas zonas de Risaralda, Caldas y Norte del Valle, lo mismo que la compra del café brocado para citar el caso más grave en Risaralda de los Municipios de Balboa, La Celia, Marsella, Santuario y Pereira fundamentalmente?

c) ¿Para cuándo se seguirá aplazando el alza del precio interno del café ante la gran situación que padecen los cafeteros con la baja de la producción por las políticas de erradicación de cultivos y las plagas como la broca y la roya?

d) Que explique el señor Ministro de Agricultura sobre qué base se plantea la privatización o venta del Banco Cafetero que siempre ha sido el Banco de apoyo a los caficultores en general, pues consideramos que esta decisión del Gobierno Nacional es equivocada por ir en contravía de las aspiraciones de los pequeños y medianos cultivadores del grano que ha sido el principal renglón de nuestra economía.

Presentada por los honorables Representantes Juan Hurtado Cano y Alfonso Mattos.

Proposición número 189.

(Aprobada el 16 de marzo de 1993).

Citase al Ministro de Agricultura para que responda el día 20 de abril.

1. ¿Por qué la política cafetera no es del resorte de una política agropecuaria, sino de la política macroeconómica?

2. ¿Cuál es la viabilidad del Fondo de Estabilización Agropecuario como el instrumento más sustancial de una política agropecuaria?

Presentada por el honorable Representante Néstor García Buitrago.

IV

Proyectos de ley para Segundo Debate.

Proyecto de ley número 65, "por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los Municipios".

Ponentes para segundo debate: Honorable Representante Gonzalo Gaviria Correa. Coordinadores Ponentes: Rafael Borré Hernández, Jairo Ruiz Medina, José Darío Salazar Ruiz.

Publicaciones: Texto inicial proyecto y exposición de motivos: *Gaceta* número 66 de 1992. Ponencia para primer debate y pliego de modificaciones: *Gaceta* número 154 de 1992.

Texto definitivo aprobado en la Comisión Primera Constitucional Permanente: *Gaceta* número 35 de 1993. Ponencia para Segundo Debate: *Gaceta* número 35 de 1993.

Proyecto de ley número 72 de 1992 Cámara, "por la cual se dicta el régimen de las áreas metropolitanas".

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 68 de 1993.

Ponentes: Honorables Representantes Luis Fernando Correa González, Rodrigo Rivera Salazar.

Proyecto de ley número 3 Cámara de 1992, "por la cual se adopta el régimen especial del Distrito Capital. Autores, honorables Representantes Marco Tulio Gutiérrez Morad, Melquíades Carrizosa Amaya, José Fernando Castro Caicedo, Ramiro Lucio Escobar y otros. Publicado en la *Gaceta del Congreso* número 10 de 1992.

Primer Debate, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 90 de 1992. Ponente: Idem. Ponencia para Segundo Debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 173 de 1992.

V

Lo que propongan los honorables Representantes y los señores Ministros del Despacho.

El Presidente,

CESAR PEREZ GARCIA

El Primer Vicepresidente,

MELQUIADES CARRIZOSA AMAYA

El Segundo Vicepresidente,

RAFAEL BORRE HERNANDEZ

El Secretario General,

DIEGO VIVAS TAFUR

En el curso de la sesión se hacen presentes los honorables Representantes:

Marulanda José Ovidio
Camargo Santos Rafael
Celis Gutiérrez Carlos
Garavito Hernández Rodrigo
Mejía Marulanda María Isabel
López Cossio Alfonso
Name Vásquez Iván Leonidas
Quintero García Rafael
Uribe Márquez José Arlén

El Secretario General, informa a la sección de Relatoría que dejan de asistir con excusa los honorables Representantes:

Arias Ramírez Jaime
Escruceria Gutiérrez Jaime F.
Patiño Amariles Diego
Pomarico Ramos Armando
Turbay Cote Rodrigo Hernando

Transcripción de excusas enviadas por los honorables Representantes a la Secretaría en la sesión plenaria del día 20 de abril de 1993.

Certificación de la Sección de Relatoría.

En atención a la petición de varios honorables Representantes, el suscrito Jefe de la Sección de Relatoría certifica que:

El honorable Representante Jorge Reina Corredor asistió a la sesión plenaria del día 13 de abril del año en curso, igualmente asistieron a la misma sesión los honorables Representantes Edgar Ulises Torres, Fernando Piscioti Vanstrahlen, Luis Fernando Correa González y Jorge A. Sedano G.

También asistió a la sesión plenaria del día 24 de marzo de 1993 el honorable Representante Helí Cala López.

Jaime Arturo Guerra Madrigal,
Jefe Sección Relatoría.

Santafé de Bogotá, D. C.

Doctor

CESAR PEREZ GARCIA
Presidente de la Cámara
Ciudad.

Atentamente le ruego me excuse por no asistir a la sesión del día 20 de abril, de-

bido a una invitación que he recibido para dictar conferencias en la Universidad de Sao Pablo, Brasil.

Atentamente,

Jaime Arias.

Barranquilla, abril 20 de 1993.

Doctor

DIEGO VIVAS
Secretario General
Cámara de Representantes
Ciudad.

Por medio de la presente me permito adjuntarle certificado de incapacidad firmado por el médico del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, para los fines pertinentes.

Atentamente,

Diego Patiño Amariles.

Anexo certificado médico.

Santafé de Bogotá, D. C., abril 20 de 1993.

Doctor

CESAR PEREZ GARCIA
Presidente
Cámara de Representantes.

Apreciado Presidente:

Reciba mi atento y cordial saludo.

Por medio de la presente, muy comedidamente solicito se sirva excusarme de asistir a la plenaria a realizarse el día de hoy, abril 20, por encontrarme incapacitado de acuerdo a certificado médico expedido por el Fondo de Previsión Social del Congreso, que adjunté la semana pasada.

Agradézcole de antemano la atención que la presente le merezca.

Cordialmente,

Jaime Fernando Escruceria Gutiérrez,
Representante ala Cámara.

Santafé de Bogotá, D. C., abril 20 de 1993.

Doctor

DIEGO VIVAS TAFUR
Secretario General
Cámara de Representantes
Ciudad.

Apreciado doctor:

El tener que asistir a tratamiento médico en la tarde de hoy, me impide hacerme presente en la sesión plenaria, por lo cual presento ante usted mis excusas.

Cordialmente,

Rodrigo Hernando Turbay Cote,
Representante a la Cámara.

II

En este punto del orden del día, la Presidencia solicita a la Secretaría, sea leída la carta enviada por el señor Ministro de Comunicaciones y el oficio enviado al Juez sobre el caso de la tutela impetrada por un aspirante a una curul en la Cámara.

La Secretaría procede de conformidad así:
Santafé de Bogotá, D. C., abril 14 de 1993.

Oficio número 372

Doctor

CESAR PEREZ GARCIA
Presidente
Cámara de Representantes
E. S. D.

Ref.: Acción de Tutela número 008

Conforme a lo normado en el artículo 287 del Código de Procedimiento Penal, respetuosamente solicito se sirva rendir testi-

monio por medio de certificación jurada y de acuerdo con el interrogatorio inserto en el presente oficio:

1º Manifieste al Despacho, si usted recibió el Oficio 93-124 de fecha 5 de marzo de 1993 del honorable Consejo de Estado donde se le comunicaba el fallo de fecha octubre 26 de 1992 sobre la nulidad de la credencial de Representante a la Cámara de la señora Lucelly García de Montoya.

2º Sirvase indicar cuál es el procedimiento a seguir para proveer las curules que quedan acéfalas, cuando éstas se originan por sentencia judicial.

3º ¿Cuál es el motivo por el cual no se autoriza la posesión del señor Javier Ramírez Mejía como reemplazo de la Representante Lucelly García de Montoya cuya credencial fue anulada por el honorable Consejo de Estado?

4º ¿Existe algún impedimento legal para la posesión del señor Javier Ramírez Mejía?

5º ¿Se ha dado por parte de la Presidencia de la honorable Cámara de Representantes respuesta alguna a la petición elevada por Javier Ramírez Mejía de fecha 30 de marzo del año en curso?

6º ¿Es para usted documento idóneo y válida, la certificación expedida por los delegados del Registrador Nacional en el Quindío al señor Javier Ramírez Mejía?

7º Argumente usted las razones para no dar aplicación a los artículos 134 y 261 de la Constitución Nacional.

8º Según consta, usted dio traslado al Consejo Nacional Electoral sobre la solicitud del señor Javier Ramírez Mejía, ¿qué clase de respuesta recibió de esta corporación, y qué determinación asumió usted al respecto?

Lo anterior se requiere con urgencia para que obre dentro de la tutela de la referencia, en el plazo indicado en el artículo 19 del Decreto 2591 de 1991. Agradeciendo la atención prestada al presente,

Atentamente,

Luis Carlos Rubio Muñoz,
Juez 16 Penal Municipal.

Respuesta del Presidente de la honorable Cámara de Representantes; doctor César Pérez García al Juez 16 Penal Municipal Luis Carlos Rubio Muñoz en atención a la solicitud impetrada por el señor Javier Ramírez Mejía, aspirante a una curul en la Cámara de Representantes.

Santafé de Bogotá, abril 19 de 1993.

Señor doctor

LUIS CARLOS RUBIO MUÑOZ
Juez 16 Penal Municipal
Calle 16 número 14-13 Oficina 202
E. S. D.

Ref.: Acción de Tutela número 008

En respuesta a su Oficio número 372 de abril 14 de 1993, me permito con todo comedimiento rendirle el siguiente testimonio de acuerdo con su interrogatorio.

1) El Despacho recibió el Oficio número 93-124 de fecha 4 de marzo de 1993, del honorable Consejo de Estado, el día 5 de marzo de 1993.

2) Cuando la sentencia judicial está totalmente en firme se procede a llamar a la persona que sigue en orden descendente a la elegida, en la lista inscrita oficialmente en la Registraduría Nacional del Estado Civil.

3) No se dio posesión al señor Javier Ramírez Mejía como reemplazo de la Representante Lucelly García de Montoya, por cuanto se presentaron contra la sentencia del Consejo de Estado dos actuaciones que la impugnaban, ellas fueron:

a) Una acción de tutela interpuesta por la Representante García de Montoya ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca.

b) Una solicitud del doctor Evelio Henao Ospina al Consejo Nacional Electoral, reclamando para sí la curul de la doctora García de Montoya.

Acompaño fotocopias de esas dos actuaciones.

Consideré prudente esperar el pronunciamiento de estos altos Tribunales, el cual hasta el momento no ha llegado, para tomar una decisión sobre tan delicado asunto.

4) Una vez aclarada en forma total la situación jurídica del señor Javier Ramírez Mejía, no veo impedimento legal para darle posesión.

5) La respuesta a la petición elevada por el señor Javier Ramírez Mejía es la misma que damos al Juzgado, por cuanto continúan las dudas que he consignado en la respuesta tercera.

6) Si es válido e idóneo el documento certificación expedido por los delegados del Registrador Nacional en el Quindío al señor Ramírez Mejía.

7) Los artículos 134 y 261 de la Constitución Política tienen plena aplicación cuando no exista ningún motivo de duda y controversia sobre quien tiene jurídicamente el derecho a ocupar la curul que deja vacante el elegido.

8) Consultado el Consejo Nacional Electoral sobre este asunto, la respuesta, cuya fotocopia acompaño, no arrojó ninguna luz sobre las dudas jurídicas que la Presidencia tiene sobre el caso.

Del señor Juez, atentamente,

César Pérez García
Presidente
Cámara de Representantes

Anexo: Lo anunciado.

Santafé de Bogotá, D. C., abril 20 de 1993.

Doctor
CESAR PEREZ GARCIA
Presidente
Honorable Cámara de Representantes
Ciudad.

Apreciado doctor:

Este Despacho se ha enterado, a través de informaciones aparecidas en los medios de comunicación, que en el trámite del proyecto de ley 03 de 1992, "por el cual se adopta el régimen especial del Distrito Capital", que actualmente cursa en la Cámara de Representantes, se ha incluido un artículo nuevo, según el cual, en los treinta días siguientes a la expedición de los estatutos del Distrito Capital, el Gobierno Nacional autorizará y concederá un servicio de televisión regional a la entidad asociativa que para el efecto constituyan el Distrito, sus organismos descentralizados y otras personas públicas.

En relación con el asunto y con todo respeto, me permito manifestarle que este Despacho tiene serias dudas sobre la procedencia jurídica de tal iniciativa, por cuanto hasta tanto no sean reglamentados por vía legislativa los artículos 20, 75, 76 y 77 de la Constitución Política, no es procedente expedir nuevas normas en materia de prestación del servicio público de televisión y por ese motivo este Ministerio ha procedido a radicar en el honorable Senado de la República un proyecto de ley en ese sentido.

Es claro para el Ministerio de Comunicaciones, que hasta tanto no se expida una nueva legislación que modifique las disposiciones contenidas en el Decreto-ley 1909 de 1990 y en la Ley 14 de 1991, que regla-

mentan la prestación del servicio de televisión, estas disposiciones preexistentes a la Carta de 1991, mantienen su vigencia. Las disposiciones de carácter legal que las modifiquen o sustituyan, deben enmarcarse rigurosamente dentro de los mandatos de la nueva Constitución. En otros términos, no es posible jurídicamente otorgar nuevas competencias al Ministerio de Comunicaciones, ni al Instituto Nacional de Radio y Televisión, Inravisión, en materias referidas a la prestación del servicio de televisión, por cuanto constitucionalmente ellas le competen a un organismo de carácter especial que ordena crear la Carta.

Preocupa además, a este Ministerio, que con la consagración del artículo a que se hace referencia se contraría lo dispuesto en el artículo 158 de la Constitución, según el cual "Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella...", más aún, cuando la propia Constitución ha establecido un régimen jurídico especial para este servicio público.

Por lo anterior, espero señor Presidente, sean atendidas por la plenaria de la honorable Cámara de Representantes, las consideraciones jurídicas que formulo, las cuales no tienen otro interés que garantizar la conformidad del proyecto de ley con la Constitución vigente.

Atentamente,

William Jaramillo Gómez,
Ministro de Comunicaciones.

III

En este punto del orden del día, la Presidencia concede el uso de la palabra al ciente honorable Representante Marco Tulio Gutiérrez Morad, quien expresa:

Muchas gracias, señor Presidente.

Señores Ministros:

En el día de hoy, nos corresponde oír algunas consideraciones en torno a los Decretos expedidos por el Gobierno Nacional en el mes de diciembre de 1992 y que de alguna forma equivocada, han llamado "de modernización del Estado". No podría, no puede el Congreso de Colombia, estar ajeno el más importante hecho en lo que se refiere a normas de reestructuración del Estado, desde la Reforma Constitucional de 1968. El Congreso de Colombia, no se opone al cambio, a la modernización del aparato administrativo; por el contrario, junto con el proceso de la moralización buscamos se consiga a cabalidad dichos enunciados, pero de forma diferente a la que planteó negligente e irresponsablemente el gobierno, en los decretos expedidos en el mes de diciembre.

En primer lugar, resulta obligatorio referirnos a las facultades del gobierno otorgadas por el artículo 20 transitorio. El gobierno actuó en desobedecimiento de esas facultades, por vía de excepción como legislador especial, y esa potestad, señor Presidente, señores Ministros y colegas, obliga al gobierno a someterse estrictamente a las facultades conferidas. Aquí se aplica el mismo criterio jurídico-constitucional de lo que ocurre, cuando el gobierno es sujeto de facultades extraordinarias concedidas por el Congreso.

Es necesario analizar las facultades que el artículo 20 le otorgó al Ejecutivo, vale decir, la de suprimir, fusionar y reestructurar el Estado.

Frente a las dos primeras facultades, podríamos señalar argumentos de conveniencia. El asunto comienza a tornarse complicado cuando analizamos el criterio y la for-

ma con que el gobierno ejerció la facultad de reestructurar.

Por un lado en los Decretos 2126, 2157, 2112, 2113, 2133, entre otros, que se refieren fundamentalmente a la reestructuración de Ministerios, lo hizo hacia el interior de cada entidad, sin tocar los aspectos de naturaleza jurídica de dichas entidades; pero caso contrario ocurrió, y a mi manera de ver de manera equivocada, cuando se aplicó el mismo criterio de reestructuración en entidades como Telecom, Seguros Sociales, que comienza reestructurando un establecimiento público y termina convirtiéndolo el mismo reestructurado, en una empresa industrial y comercial del Estado. Esta facultad de crear, es ajena a las facultades establecidas por el artículo 20 transitorio. El Gobierno Nacional actuó como legislador ordinario, facultad, que es exclusiva del Congreso Nacional de Colombia, al tenor del artículo 150, numeral séptimo de la Constitución Nacional, por tanto, se ha desbordado las facultades establecidas y las disposiciones resultan abiertamente inconstitucionales.

En compañía de otros honorables Representantes le manifestamos al Presidente de la República, como había, indudablemente, la violación de un conjunto de disposiciones, cuando el Gobierno no ejerció las facultades en el término otorgado por el artículo 20 transitorio; es decir, hasta el 31 de diciembre de 1992.

No conforme con eso, delegó en las juntas directivas de las entidades, la facultad de reestructurar; esto ocurre, a vía de ejemplo, en el caso de Telecom, Seguro Social, Caja Agraria, Sena, entre otras. El Gobierno, en su equivocado criterio, ha cometido una infracción al derecho fundamental del trabajo; ese es otro elemento, que motiva la formulación de este debate. El Gobierno entendió que el artículo 25 de la Constitución Nacional, se dictó para trasladar la mayor parte de las funciones del Estado, al sector privado, lanzando al flagelo del desempleo a miles de conciudadanos bajo el sofisma de creer, que un Gobierno es mejor cuando menos empleados tiene; pero eso no es así. Hay que ubicar al funcionario donde se le requiere, exigirle calidades y justificar la presencia del Estado Social de Derecho inmersa en nuestra nueva Constitución.

Vencido el término que estableció el artículo 20 transitorio de la Constitución colombiana, el Congreso de la República ha retomado su atribución ordinaria, la establecida en el artículo 150, numeral 7º de la Constitución Nacional, y es por eso, señor Presidente, que desde ya anuncio, con la firma de más de 25 honorables Representantes, la presentación de un proyecto de ley derogando, modificando y adicionando los decretos de la mal llamada modernización del Estado.

Señor Presidente: yo, desde ya quiero expresar además, que me voy a declarar insatisfecho en las respuestas que ha dado el Gobierno Nacional, con las consecuencias que ello determina bajo el manto de la Ley 5ª de 1992.

Me voy a permitir leer lo que expresaron los Magistrados del Consejo de Estado y por escrito el 5 de octubre de 1992.

Dicen que transcurridos 15 meses de los 18 meses que duran las funciones de la misma, la Comisión solo se convocó para la inauguración y señalan advirtiendo: "restan tres meses para que finalice el período prescrito por el artículo 20 transitorio, sin que la Comisión hasta la fecha, hubiera podido evaluar ningún decreto". Es que no es la expresión de tres aprendices del Derecho; es la expresión de tres Magistrados del Consejo de Estado, que hacían parte de la Comisión que le iba a hacer las recomendaciones y evaluaciones al Gobierno Nacional, para reestructurar al Estado colombiano, para ponerlo en consonancia.

Con la venia de la Presidencia interviene el honorable Representante Gonzalo Gaviria Correa, electo por la circunscripción de Antioquia, quien expresa:
Muchas gracias, señor Presidente.

En razón a que ya se nos ha completado el quórum, me permito, con la venia del señor Representante Marco Tulio Gutiérrez Morad, nuestro citante en el día de hoy, se nos abra el campo para considerar el proyecto de ley referente al régimen municipal.

Acto seguido, la Presidencia pregunta a la Cámara si permite que se altere el orden del día.

Los honorables Representantes asistentes a la sesión plenaria, responden afirmativamente.

La Secretaría General indica a la Presidencia, que ha sido aprobada la alteración del orden del día.

La Presidencia solicita a Secretaría General dar lectura a la proposición con la que termina el informe del honorable Representante Gonzalo Gaviria Correa, ponente del proyecto de ley sobre "Modernización y organización del Municipio Colombiano".

La Secretaría General procede de conformidad así:

Désele segundo debate al Proyecto de ley número 065 de 1992, "por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los Municipios".

La Presidencia anuncia:

En consideración la Proposición con la que termina el informe, se abre la discusión, se cierra, ¿la aprueba la Cámara?

La Secretaría General informa:

Aprobado, señor Presidente.

En lo que respecta al articulado del proyecto, interviene el honorable Representante Jaime Navarro Wolf, quien discrepa de la forma precipitada y la falta de prudencia a la aprobación del proyecto en estudio.

En atención a la intervención del honorable Representante Jaime Navarro Wolf, la Presidencia expresa:

Como no existe consenso para discutir el texto del proyecto y aprobarlo, se continúa con el cuestionario del debate del orden del día y toma la palabra el honorable Representante Marco Tulio Gutiérrez Morad, quien expresa:

La primera respuesta, considero señor Presidente, no corresponde a lo que nosotros hemos formulado. El Gobierno no nos ha dicho específicamente en qué fueron atendidas las observaciones de la Comisión.

Acto seguido el citante honorable Representante Marco Tulio Gutiérrez Morad, discrepa una a una las respuestas dadas por el Gobierno atendiendo la presente citación y al final presenta un proyecto aduciendo lo siguiente:

Y es que en la parte final de la respuesta, en mi interpretación, surge la posibilidad para que el proyecto de ley que hoy vamos a presentar, tenga la posibilidad objetiva, tenga el suceso de poder desarrollar su discusión y tenga por supuesto la posibilidad de establecer otra óptica para el tratamiento de la reestructuración y la modernización del Estado.

Posteriormente el citante honorable Representante Marco Tulio Gutiérrez Morad, explica a la honorable Cámara los tres aspectos que contempla el proyecto de ley.

Interviene con la venia de la Presidencia el honorable Representante Arlen Uribe Márquez, quien expresa:

Este tema de la modernización del Estado, ciertamente, tiene que conllevar a hacer un análisis reflexivo desde la Cámara de Representantes, escenario natural para debatir, si en efecto el Estado está cumpliendo con su función pública, en la medida en que está expidiendo una serie de normas que al querer del Gobierno Central, se presentan como verdaderas alternativas. El problema

es, que el Congreso de la República ha sido suplido en su función legislativa, y lo que ahora estamos presenciando es, nada más, que la legislatura extraordinaria delegada en el Gobierno Nacional a través de una errada interpretación de un artículo transitorio de la Carta Política.

El concepto de "Modernización" es un término que hace pensar, que lo que hoy existe es arcaico. Pero cómo entender, que el Gobierno en 33 meses de vigencia, ha hecho tres modernizaciones y recientemente 3 meses atrás, en dos hermosos libros que nos han sido entregados, nos notifican lo que ha sido esa transformación a través de 1.234 páginas insensibles y difíciles de leer y mucho más captar.

Acto seguido el exponente, honorable Representante Arlen Uribe Márquez, hace una disertación sobre las tres modernizaciones acaecidas en el país, el concepto de privatización e igualmente hace referencia a los 62 decretos expedidos por el Gobierno por exigencia del artículo 20 transitorio de la Constitución Nacional.

Interviene en uso de una interpelación el honorable Representante Manuel Cepeda Vargas.

Quiero referirme a un tema que hay que subrayar en el debate, como es el hecho de lanzar a la calle a 50.000 trabajadores con 62 decretos, en momentos en que el Gobierno del Presidente Gaviria Trujillo, jura y rejure, ser el Gobierno de la Paz. Estamos en un momento, Representante Marco Tulio, en donde Colombia naufraga en la violencia.

En el desarrollo de su exposición el honorable Representante Manuel Cepeda Vargas, informa sobre la violencia y desaparición de varios integrantes de la Unión Patriótica y concluye aduciendo: hemos sabido que el doctor Santos, Ministro de Comercio Exterior, ha ido a los Estados Unidos a ofrecer en bandeja a 77 empresas del Estado por 10.000 millones de dólares, entre ellas buena parte de Telecom y Ecopetrol.

La intervención suya, doctor Gutiérrez, muestra la punta del iceberg; debajo de esa punta, camina la guerra, y si el Gobierno no quiere la guerra, que suspenda esos 62 decretos de monopolización. Por eso, Representante Marco Tulio Gutiérrez, he sumado mi firma al proyecto de ley tan importante que usted ha inspirado. Le agradezco la interpelación y lo felicito por su importante debate.

Intervención de la honorable Representante María Cristina Ocampo de Herrán.

Las brillantes intervenciones de quienes me han antecedido y el marco de referencia conceptual a que nos condujo, en sesión anterior, el Representante Edmundo Guevara, me relevan de ahondar en una exposición de tipo ideológico, porque me parece que ese marco ya está dado, marco de referencia de la política mal llamada neoliberal, que pretende en lo fundamental transferir las funciones del Estado, a manos de los particulares; es algo, que nos debe servir como telón de fondo para este debate, que estábamos en mora de dar. Tal vez la primera pregunta que tenemos que formular, es ¿qué clase de Constitución leyó el Gobierno? Porque, evidentemente, el artículo 20 transitorio dice: "el Estado deberá ponerse en concordancia con la nueva Constitución". Entonces uno se pregunta, cuál Carta Política leyeron, si quienes conocen la Constitución, aprecian que los artículos primero y segundo, que la jurisprudencia y doctrina llama de los valores fundamentales, cuyos antecedentes se encuentran a lo largo de las Gacetas de la Asamblea Nacional Constituyente, señalan, claramente, que el artículo 20 transitorio es vocación y voluntad de los constituyentes para que se pusiera en concordancia frente a una Repú-

blica Unitaria, descentralizada; es decir, que la primera motivación de las reformas del Estado debería ser su descentralización fiscal, política y administrativa. El segundo elemento es, el marco general del desarrollo, del concepto mismo de Estado Social de Derecho, y por tanto el énfasis de lo social, frente a cualquiera otra consideración. El tercer elemento crítico de esta Constitución era, la participación, la concurrencia entre el Estado y los particulares: la sociedad civil organizada para solucionar sus propios problemas.

Yo tengo que empezar diciendo, por tanto, que los documentos que fundamentan los principios de modernización, fueron leídos por los señores miembros del Gobierno, en función de agredir el derecho al trabajo; por eso cree, que modernizar es despedir con indemnización o bonificación a 30 ó 35 mil empleados. Yo me pregunto, ¿eso moderniza al Estado? Y resulta que además, la Corte Constitucional ya les había tumbado el decreto 1660, fundamentándose claramente desde el preámbulo hasta el final que la Constitución consagra el derecho al trabajo.

Acto seguido la honorable Representante Cristina Ocampo de Herrán, continúa con el uso de la palabra haciendo una elocuente exposición sobre los decretos dictados por el Gobierno, en atención al artículo 20 transitorio, especialmente al referido a la creación de los fondos de inversión, fondo de solidaridad e inversión social, la venta indiscriminada de activos de las entidades públicas, el principio de legalidad de las actuaciones públicas, la suspensión provisional de la totalidad de las normas específicas del Decreto 2148 referido al I.S.S. y termina diciendo: por eso invito a todos los colegas del Congreso, a mantenernos vigilantes de que la vocación privatizadora de este gobierno neoconservador, mal llamado neoliberal, venga y feríe el país que no pertenece a todos los colombianos.

Interviene el Presidente, quien anuncia:

Quiero informarle a la corporación, que como el debate se está prolongando, vamos a medir el tiempo de intervenciones.

Tiene la palabra el honorable Representante Julio Bahamón Vanegas.

Gracias señor Presidente.

Señores Representantes, señores Ministros: Yo tuve a bien suscribir la proposición mencionada, con los demás miembros del partido liberal. Hace un momento, me decía algún colega, que se lamentaba que este debate fuera provocado por el partido liberal, en donde se cuestionan actitudes y conductas del Gobierno Nacional.

La verdad es que, eso hace parte de la misma filosofía de mi partido: el libre examen; no nos limita hacer públicas manifestaciones contra algunas medidas, que el Gobierno ha tomado en la administración del Estado.

En los 62 decretos dictados por el Gobierno, están involucrados los ministros del partido liberal, los del partido conservador, y se escapó por pocos días, el ministro que representaba al M-19 en el gabinete ministerial.

Acto seguido, el exponente hace una disertación sobre la advertencia previa realizada sobre la facultad del artículo 20 transitorio al señor Presidente de la República, y la obligación del Gobierno de tener en cuenta las observaciones que sobre los decretos, que iba dictar, le hicieran los honorables Consejeros de Estado. Igualmente se refiere al Decreto 2171 expedido por el Gobierno Nacional, sobre el cual, concluye diciendo: El Instituto Nacional de Vías que se propone, para que se haga cargo de la totalidad de las carreteras que define el Gobierno Nacional como red, objetivo para la apertura económica en la cual se encuentra empenado el Gobierno es bueno. Pero el res-

to de vías a cargo de la nación, cerca de 16.000 kilómetros de carretera, por fuerza del Decreto 2171, pasarían a cargo de los departamentos, creándose un problema mayúsculo, ya que el 99% de los departamentos de Colombia no tienen, ni cuentan, como lo he dicho anteriormente, con los recursos económicos y técnicos para hacerse cargo de esa responsabilidad.

Hace el exponente, seguidamente, un análisis sobre el Decreto 2131 dictado por el Gobierno Nacional y al dispendioso papeleo para que Findeter apruebe fondos para adelantar las obras de desarrollo social.

En uso de una interpelación interviene el honorable Representante Gustavo Petro Urrego, quien expone:

He escuchado aquí unas propuestas muy interesantes, pero atendiendo a la proposición que condujo al presente debate, aquí deberían estar todos los ministros citados, y son muy pocos los que se ven aquí sentados. Le pido entonces al Presidente, que invite a todos los ministros que están en el hall, en trabajo de lobby político, para que escuchen los planteamientos que este Congreso está haciendo. Gracias, señor Presidente.

En atención a lo anterior la Presidencia manifiesta:

Los ministros han venido esperando pacientemente la intervención de los citantes, el representante Bahamón Vanegas es el último de ellos; luego tienen preferencia los ministros y posteriormente los interpellantes.

Continúa con el uso de la palabra el honorable Representante Julio Bahamón Vanegas.

Yo le decía a los señores Ministros, con todo el respeto merecido, que es bueno que aquí, esta noche se defina, el proyecto de ley que hemos presentado, por el cual se dictan medidas básicas para la reestructuración y modernización del Estado, pues éste riñe y entra en colisión con la mayoría de los decretos que el Gobierno dictó.

En muchos de los artículos, de este proyecto de ley, se pide derogatoria de un sinnúmero de artículos por parte de la Representante María Cristina Ocampo, sobre las implicaciones de toda índole que puede tener más adelante, el que el Consejo de Estado determine, que buena parte de estos decretos, si no la totalidad, son inconstitucionales y se van a caer. Señor Presidente, señor Ministro de Gobierno; usted estuvo esa noche presente en la reunión nuestra con el señor Presidente Gaviria. Le solicitamos que hiciera un alto en el camino, que analizara más detenidamente y con mayor responsabilidad los problemas que se pueden generar por enajenación de activos y bienes de la Nación, amparados en los decretos de modernización que dictó el Gobierno en diciembre del año pasado. De la misma manera le hicimos ver al señor Presidente Gaviria, la preocupación de los Congresistas que lo visitábamos esa noche, sobre aspectos de asuntos laborales, que tocan directamente con el despido, con la separación de más de 50.000 servidores públicos, y el señor Presidente, que yo me acuerde, si no estoy mal, manifestó la buena intención de pedirle al Ministro de Trabajo, que hiciera una revisión detallada sobre el aspecto laboral, y no lo hemos conocido como no conocimos tampoco, y así lo expresó la honorable Representante María Cristina Ocampo.

Lo menos que podemos hacer a estas alturas señores Ministros, es advertirles y pedirles que como están en curso, en diferentes Comisiones, proyectos de ley que están íntimamente ligados a algunos de los decretos que ustedes firmaron en diciembre, del año pasado, que aprovechemos la ocasión para rescatar lo que es posible rescatar en materia de modernización y amparar esas medidas por las leyes.

Y termino diciendo señor Presidente, con todo respeto. Hace 8 días veíamos al doctor Lizarazo, que es el Consejero para estos problemas, de los desastres, de las bombas, el terrorismo, etc., lamentarse de que los bancos no habían entregado los auxilios o los créditos a los damnificados por el terrorismo, en Bogotá, en Medellín y en otras ciudades de Colombia. Son cinco mil millones de pesos; cinco mil miserables millones de pesos para 1.150 familias. No los han entregado los bancos particulares, porque los bancos no le creen al Gobierno. No cumplen con las líneas que ustedes les dan; no cumplen con los cupos, y lo hemos visto en la Caja Agraria, y en el Banco Cafetero también, con los campesinos. Hágame el favor ahora, que tendrán que disponer en los próximos años, si es que ocurre, de más de ochenta mil, o cien mil millones de pesos, díque para adelantar el plan de adaptación, el plan de subsidios a los trabajadores y funcionarios que serán separados de la administración pública, eso no lo creemos, de ninguna manera, mientras no se demuestre lo contrario, mientras no cumplan en el Gobierno con los pequeños planes, que se ha propuesto adelantar con las víctimas del terrorismo. Qué tal ahora, con los 50.000 servidores públicos, víctimas de otra clase de terrorismo, que se van para la calle, que tienen que irse a la calle. Yo quiero saber, señor Ministro de Hacienda, de dónde van a sacar ese dinero.

Cojamos el fondo que tiene que ver con los programas de cofinanciación para las vías urbanas y rurales; le amplían los servicios con Findeter, y ya vimos que Findeter, no da pie con bola en el trámite de los créditos a los alcaldes, a las pequeñas obras de desarrollo social. Mucho menos a la conservación de las carreteras que necesitan miles de millones de pesos; y en segundo lugar, los fondos de cofinanciación es una política contraria a la descentralización, es una política centralista, aberrante; es una política en donde el Ministro de Hacienda y el Director de Planeación se abrogan ante sí, el derecho de presidir estas juntas.

Muchas gracias, señor Presidente.

La Presidencia concede el uso de la palabra al señor Ministro de Gobierno, doctor Fabio Villegas Ramírez, quien expresa:

Presidente, honorables Representantes: antes de empezar mi intervención, entiendo que hay unas interpellaciones, si usted no tiene ninguna objeción señor Presidente, escucho a los honorables Representantes.

Interpelación concedida con la venia de la Presidencia a la honorable Representante Yolima Espinosa Vera, quien manifiesta:

Gracias señor Ministro de Gobierno. Yo quiero, en primer lugar, felicitar al citante honorable Representante Marco Tulio Gutiérrez Morad, por la parte jurídica de su debate; creo, que de una forma seria, ha colocado los puntos donde deberían ir.

En segundo lugar, quiero hacer una afirmación: yo sí creo en la modernización de la sociedad colombiana, pero no se inició, ni se va a terminar en el actual Gobierno. Lo cierto es, que la Nación colombiana empezó a cambiar desde hace varias décadas; desde cuando se hizo el diagnóstico de que la sociedad había cambiado, pero las instituciones continuaban estáticas. Por ese motivo, muchas personas presentes en este recinto, desde el Gobierno o como congresistas, participamos en la propuesta de cambio, para que realmente Colombia pasara a ser ese Estado de Derecho que es hoy. Podremos hablar de modernización cuando se haya racionalizado el Estado colombiano, cuando se haya legitimado, cuando se dé la concertación entre el Estado y la sociedad civil, a través de la participación ciudadana que hemos venido buscando; mientras tanto estamos viviendo es un proceso, en el cual estamos involucrados

todos los colombianos que votamos en 1986 para la elección de alcaldes, acabando así con la figura en donde eran unos pocos los detentadores del poder. También, los colombianos que votamos para que en nuestro país hubiera una nueva Constitución, que implicó que ahora tengamos una Fiscalía General, una Defensoría del Pueblo y que por fin empecemos a hablar de ese principio de legitimación del Estado. Con lo que no estoy de acuerdo es, que con ese proceso sano, querido por todos los colombianos, se vaya a enmarcar en el falso debate de lo público y lo privado. Ya lo vivimos en la Convención de mi partido, cuando nos hicieron encasillar a nosotros en la tendencia neoliberal o en la tendencia socialdemócrata; yo creo, que el país necesita es que se le devuelva a los colombianos para que ellos se sientan partícipes de lo que nosotros estamos haciendo, que podamos acabar con la indiferencia de ellos. Por eso ese proceso del que venimos, tiene que terminar en lo que necesariamente tiene que ser, y es el bienestar de los millones de colombianos que aún se siguen debatiendo en condiciones de pobreza absoluta, y es ahí donde tenemos que mirar los congresistas, los funcionarios del Gobierno, todos sin discriminación, los conservadores, los del M-19, la UP, y nosotros lógicamente los liberales, que tenemos el gran compromiso de gobernar este país.

Muchas gracias señor Presidente.

En uso de una interpelación interviene el honorable Representante Jairo Clopatofsky Ghisays, quien hace una disertación sobre el temario del debate y deja la siguiente constancia:

Constancia presentada por el honorable Representante Jairo Clopatofsky Ghisays a la plenaria de la Cámara de Representantes el martes 20 de abril de 1993.

Nadie cuestiona el interés del Gobierno de tratar de introducirle criterios de rentabilidad y eficiencia a una institución como el ISS, caracterizada por su inoperancia y desgüeño administrativo. Pero una cosa es reducir costos; mejorar el servicio y ampliar la cobertura en un país en el cual el 80% de la población carece de garantías mínimas en materia de salud y otra muy distinta es introducir por la puerta de atrás, sin discusión pública y de una manera subrepticia, un cambio fundamental en la concepción del papel del Estado en el campo de la salud, y más aún irrespetando las funciones y atribuciones de otras ramas del Poder Público.

Me llama la atención, como miembro del Congreso Nacional, la manera como el Gobierno ha desconocido las competencias y potestades del Parlamento, ya que el 29 de septiembre de 1992 pone a consideración de las Cámaras Legislativas del Proyecto de ley 155 "por medio de la cual se crea un sistema de ahorro pensional" y meses después el 30 de diciembre de 1992, haciendo caso omiso de las normas, acuerdos y recomendaciones sobre la materia, el Gobierno Nacional expide el Decreto 2148 que reestructura el ISS, reproduciendo parcialmente en por lo menos 10 de sus artículos el Proyecto de ley ISS, que venía estudiando el Congreso.

Con esta actitud arbitraria ha sido burlada la confianza de las Comisiones Séptimas del Congreso en relación con este tema, sin contar que con el Decreto se exceden las facultades otorgadas al Gobierno por el artículo 20 transitorio, en una clara usurpación del ámbito de competencia y funciones del Congreso, en una muestra evidente de exceso y extralimitación de poder. La extralimitación del artículo 20 se ocupa de una facultad excepcionalmente concedida al Gobierno Nacional en forma especial y condicionada tanto en el tiempo como en el modo, al exigirse una ley previa que reglamente la redistribución de competencias y recursos, la cual a la fecha no existe.

De otro lado al cambiar abruptamente la naturaleza jurídica del ISS., haciéndolo funcionar como una empresa industrial y comercial del Estado, se invaden competencias exclusivas del Congreso claramente establecidas en el ordinal 7º del artículo 150 de la Constitución Nacional. Pero el cuestionamiento no apunta sólo a cuestiones de forma legal sino que existen elementales argumentos de fondo que hacen manifiesto el yerro del Gobierno ya que el ISS., como empresa industrial y comercial del Estado estará en plena libertad de vender servicios pensionales y asistenciales. Pero yo me pregunto si los servicios asistenciales y pensionales del ISS., pueden venderse legítimamente obrando en consonancia con el artículo 48 de la Constitución Nacional que dice expresamente que "se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social".

Si se analizan los artículos 2, 3 y 12 del Decreto 2148 de 1992, puede verse cómo el ISS., deja de ser un ente que pasa de prestar directamente los servicios propios del régimen de seguridad social obligatorios que le asignó la Ley 90 de 1946 para convertirse en una empresa cuya responsabilidad ya no sería con la sociedad sino con sus "estados financieros"; y ésta sería: garantizar la prestación de los servicios y las funciones de afiliación y recaudo de los aportes, dejando así el Seguro Social de cumplir las funciones para la cual fue creado y trasladándose sus funciones a otras entidades.

Finalmente, quisiera referirme a un concepto introducido en el Decreto. El Presidente de la República y sus Ministros deben saber que existe una diferencia fundamental entre la salud como un agarramiento social y los seguros de salud. En el primer caso hay solidaridad entre el rico y el pobre, el joven y el viejo, y el enfermo y el sano, solidaridad que se traduce en la obligación de cotizar todos a un fondo común, en proporción a sus ingresos, para recibir servicios de salud en proporción a sus necesidades. Obviamente que en este esquema los pobres, los viejos y los enfermos terminarán subsidiados por los ricos, los jóvenes y los sanos.

En el caso de los servicios de salud, cada persona paga una contribución en función directa a sus niveles de riesgo, lo que lleva a las aseguradoras a establecer el criterio de las enfermedades pre-existentes, cuyo tratamiento queda excluido del Seguro. De lo contrario, ésta sería una operación deficitaria para las compañías de seguros.

El artículo 15 del Decreto 2148 introduce el concepto de "tiempos de espera" en los servicios de salud del ISS., con lo cual se pierden las posibilidades de los colombianos de clase media y pobres, o sea la mayoría de nosotros, de que las enfermedades congénitas o adquiridas antes de vincularse a la fuerza de trabajo cubierta por el ISS., puedan ser atendidas, debido a la aplicación del concepto de preexistencia disimulada y encubierto por la denominación de "tiempos de espera".

Señores Parlamentarios de la honorable Cámara de Representantes: quitémonos de una vez por siempre la venda que nos ha querido poner en los ojos el Gobierno Nacional y reconozcamos que lo que ha hecho el señor Ministro del Trabajo es convertir el ISS., en una aseguradora, que no obrará con criterio distinto al de la rentabilidad; y en esto me identifico con autorizados conceptos de la intelectualidad nacional para los cuales con esto, no sólo se dejan desguarnecidos los problemas de preexistencia, sino que además se elimina la razón de los ricos de cotizar al ISS y se entrega este sector a las aseguradoras privadas en el momento en que haya libre elección para cotizar. Y así el resultado inevitable será que el ISS terminará siendo la aseguradora de los pobres con una calidad de servicio mínima y muy distante del criterio básico de solidaridad ya que no existirán los criterios de competencia y eficiencia que ha-

bían de perseguirse, sino que a más de esto, continuarán desprotegidos y en el limbo los derechos de los pobres, enfermos y viejos, quienes continuarán teniendo lejos de su alcance servicios de salud económicos y de alta calidad.

Constancia.

Señores Ministros, viceministros, colegas. Hay que admitir algunas faltas, pero hacerles frente. Así como acepté el incremento de las tarifas de los peajes. Señor Ministro de Obras Públicas, hay que decirles también, señores Ministros, que a una persona no le pueden comprar la conciencia porque dizque hace parte de un Gabinete.

En reiteradas ocasiones he dicho que la apertura económica es buena, pero hay que hacerla en una forma gradual y además en lugar de buscar una privatización masiva como el ... se debió quemar los cartuchos en lugar de primar la moralización dentro de estas instituciones. El señor Presidente pasará a la historia pero a qué costos.

Intervención del Ministro de Gobierno, doctor Fabio Villegas Ramírez:

—Tomo el uso de la palabra para responder los interrogantes que fueron presentados por un grupo de respetables e importantes miembros de esta corporación legislativa. Deseo iniciar mi intervención, resaltando la importancia de este debate. Corresponde la discusión que ustedes han planteado en el día de hoy, a uno de los propósitos básicos señalados en la nueva Constitución Nacional para la Rama Legislativa del Poder Público. En esa Constitución de 1991, se planteó que uno de los elementos básicos de la nueva Colombia y de la renovación institucional, consistía en darle instrumentos de poder al legislativo frente al Ejecutivo, instrumentos de poder que tuvieran concreción en un verdadero control político; y el debate que estamos presenciando en la noche de hoy, hace parte, precisamente, de ese propósito, de que el Congreso efectivamente ejerza un control político sobre el Ejecutivo. Creemos en la discusión, creemos en la crítica, creemos en la confrontación de las ideas, creemos, como decía en la pasada reunión de la Cámara, donde hicimos un debate sobre temas parecidos, en que a la verdad, en la política más que en cualquier otra verdad, se llega por medio de la discusión, se llega por medio de la confrontación dialéctica; este debate, por lo tanto, sirve a ese propósito; le sirve al Gobierno.

Debo reconocer, que en las intervenciones que hemos escuchado en la tarde de hoy, hay elementos importantes que pueden ser recogidos por la administración y por el Gobierno, en un proceso que apenas se inicia, en un proceso que apenas da sus primeros pasos en este país, como es el de la modernización del Estado; aún lo más importante está por hacer; aún las decisiones más importantes están por tomar, y seguramente será en este recinto del Congreso de la República, en donde debates como éstos, esas decisiones tengan efecto hacia el futuro.

Ustedes lo han mostrado así, y tienen toda la razón; más que un debate jurídico, de lo cual hay elementos indiscutiblemente, es un debate político, un debate que tiene que ver con la concepción del Estado, un debate que está al orden del día; en este momento, en la Colombia nueva que todos estamos aportando y que todos queremos construir, un debate que tiene que ver con cuál es la presencia que esta sociedad le corresponde al Estado y a la administración pública, sobre cómo debe funcionar esa administración pública, sobre cuál es su tamaño, sobre cuál es el papel además que le corresponde a la economía privada y a la sociedad privada, dentro de la orientación que le debemos dar a la comunidad colombiana.

Es un debate fundamentalmente político y bienvenido ese debate político, bienvenida esa discusión, porque de acá seguramente, saldrán rumbos nuevos para la administración pública, y saldrán rumbos nuevos para la definición de la vida política nacional, y la vida del Estado en Colombia.

Decía que los propósitos de modernización del Estado, no son propósitos nuevos; desde hace tiempo ya, se viene trabajando en la materia, desde hace tiempo se vienen presentando comisiones del sector privado, de las agremiaciones, de los sectores políticos; comisiones del Gobierno que pretenden diagnosticar, formular, presentar alternativas al país sobre cuáles deben ser los cambios que se deben introducir a la administración pública. Y después de mucho tiempo, después de mucho trabajar sobre la administración y modernización del Estado, debemos reconocer que en muchos años, sólo dos resultados concretos se presentaron: la elección popular de alcaldes, importante en el proceso de centralización política, participación ciudadana, el Gobierno, el Estado y la sociedad colombiana. Que demoró no sé cuántos años, más de 5, 6 o 7, para liquidar una institución vetusta, como era el Insfopal que poco o nada le servía a la vida de este país.

Lo que faltaba para modernizar y transformar el Estado colombiano, era voluntad política, y esa voluntad política la tiene este gobierno que ha venido actuando con firmeza y con convicción en los propósitos de reestructurar la administración pública, para ponerla en consonancia con la nueva vida y con los nuevos propósitos que nos hemos trazado todos los colombianos.

Tiene algo este debate de nostálgico; acá se plantea de alguna forma y se siente algún olor y afecto por la vida administrativa del pasado. Miremos cuál era el Estado que recibíamos en 1990; miremos cuál era el Estado al cual esta enfrentado la sociedad colombiana, en el año de 1990.

En primer lugar, teníamos un Estado cerrado y proteccionista, que mantenía cerrada la capacidad de expansión de la economía nacional, un Estado cerrado y proteccionista que mantenía cerrada la posibilidad de que los colombianos viéramos crecer sus ingresos y vieran la posibilidad de crecer los recursos producto de su trabajo, y producto de su labor.

Una economía cerrada que iba enclaustrando el desarrollo económico de la Nación colombiana. De hecho, mientras en la década del 50 la productividad de este país crecía a más del 1.5% anual, en la década del 80 esa cifra de productividad, de incremento en la productividad, apenas alcanzaban el 6%. La inversión privada no existía; la inversión en las industrias no existía, apenas si existía un proceso de mantenimiento de una maquinaria y de unos equipos que habían sido instalados en las etapas iniciales de la industrialización, en la economía colombiana. No lográbamos, después de muchos años que la industria participara con más del 22% del producto interno bruto, y en la participación del comercio internacional.

Lo más grave aún: la capacidad de la economía colombiana de participar en el comercio internacional, también caía. Del 20% de participación de las exportaciones dentro del producto interno bruto, en la década del 50, pasábamos apenas a un 13%, al finalizar la década de los 80. Y que no se diga que esa economía, era la panacea de los trabajadores y de la clase laboral colombiana. Nos veníamos acostumbrando a cifras de desempleo del 13 y del 14%; esa economía no iba a permitir generar empleo, para ofrecer opciones de ingreso, a los millones y millones de colombianos.

¿Y a quién le servía esa economía? Yo me pregunto. ¿Quiénes acá están diciendo que el proceso de modernización, sirve a algunos monopolios, ¿a quién le servía la economía

cerrada? la economía en donde las fronteras del comercio internacional, están cerradas, le sirven es a los monopolios locales, le sirven a una pequeña clase privilegiada de industriales que tenían todo el poder del Estado a su servicio para proteger sus empresas, para proteger los productos en perjuicio del consumidor colombiano; que no tenía posibilidad de acceder a un mercado, para conseguir productos de mejor calidad y a menor precio.

Esa economía cerrada, que ahora pretenden algunos defender, no era entonces la economía que defendía a los trabajadores y a la clase obrera colombiana, que no tenía acceso al trabajo con las restricciones que se daban en el crecimiento económico, y tampoco era la economía que defendía el crecimiento industrial y que defendía la competencia como posteriormente lo planteará la Constitución en 1991.

Teníamos igualmente un Estado intervencionista, y el problema del Estado colombiano, ya lo decíamos anteriormente, no es su tamaño. El Estado colombiano, en comparación con otros países, de iguales características económicas y sociales, es relativamente pequeño; nuestro Estado central, apenas si participa con un 14-15% del producto interno bruto, mientras en otros países estas cifras, normalmente superan el 12%.

El problema está en el tipo de Estado, en la eficiencia del mismo, en la concepción que nosotros le hemos dado al Estado, en la forma en la cual el Estado está haciendo presencia en los actuales momentos de la vida económica y de la vida social del país.

En el Estado colombiano, nace de la Reforma del 68, una reforma importante para su momento histórico; una reforma importante para un momento, en el cual no existía una economía desarrollada en las regiones colombianas; una reforma importante en donde no existía alternativa distinta, para la prestación de los servicios públicos, de aquella que nacía del crecimiento de las organizaciones centrales del Estado; una reforma importante también, para un país en donde la economía privada, apenas se debatía por buscar un espacio dentro del mercado nacional.

Esa era la reforma del 68, una reforma importante para su momento histórico. Sin embargo, ese ente, esa entidad, creada amoldada a las necesidades de su momento, se fue deformando con el paso de los años, se fue deformando ante la presión del crecimiento estatal, se fue deformando hacia la corrupción, hacia el clientelismo; ante la deformación que ha estado sometido el Estado durante los últimos tiempos, y esa criatura de laboratorio creada en el 68, se fue convirtiendo en un monstruo capaz de devorar a los propios colombianos y a los propios ciudadanos.

De un Estado que debió haber sido construido para estar al servicio de los colombianos, pasamos a un Estado que demanda todo el servicio del pueblo colombiano para su mantenimiento en impuestos, en participación burocrática, en decisiones, en tramitología, hemos pasado a construir una Nación al servicio del Estado.

Teníamos también un Estado fundamentalmente centralista, un Estado que desconoce una realidad sustancial en la vida social, política y económica de este país. Colombia es un país de regiones, Colombia es un país que se caracteriza por una rica vida regional en lo económico, en lo cultural y en lo político. Y cualquier diseño institucional del Estado, que quiera estar asimilado al sentimiento y al criterio del pueblo colombiano, debe tener ese reconocimiento claro de las identidades culturales y económicas, que enriquecen la vida colombiana; era un Estado centralista en lo fiscal. En la década del 30, la Nación tenía el 38% de los ingresos fiscales del Estado, los departamentos el 36, los municipios el 26.

Acto seguido el exponente señor Ministro de Gobierno doctor Fabio Villegas Ramírez, continúa haciendo una disertación sobre la

historia política institucional en Colombia y anexa, en desarrollo de su intervención, las respuestas al cuestionario realizado por el ciente del debate honorable Representante Marco Tulio Gutiérrez Morad.

Santafé de Bogotá, D. C., 29 de marzo de 1993

Honorables
Miembros de la Cámara de Representantes
Ciudad.

Ref.: Respuesta a la Proposición número 163 de marzo de 1993.

Honorables Representantes:

En atención al cuestionario formulado como resultado de la Proposición número 163 y dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 249 de la Ley 5ª de 1992, los suscritos Ministros damos respuesta al cuestionario recibido a partir del pasado 23 de marzo en los siguientes términos:

Por las razones expuestas en el documento adjunto, considera el Gobierno Nacional que se ha dado cabal respuesta al cuestionario formulado en la Proposición número 163 de la honorable Cámara de Representantes.

Manifiesta el Gobierno su permanente disposición a contribuir al ejercicio de la función de control político que ejerce constitucionalmente el Congreso de la República.

Cordialmente,

Fabio Villegas Ramírez, Ministro de Gobierno; **Noemí Sanín de Rubio**, Ministra de Relaciones Exteriores; **Andrés González Díaz**, Ministro de Justicia; **Héctor Cadena Clavijo**, Ministro de Hacienda y Crédito Público (E.); **Rafael Pardo Rueda**, Ministro de Defensa Nacional; **José Antonio Ocampo Gaviria**, Ministro de Agricultura; **Luis Fernando Ramírez Acuña**, Ministro de Trabajo y Seguridad; **Juan Luis Londoño de la Cuesta**, Ministro de Salud; **Luis Alberto Moreno Mejía**, Ministro de Desarrollo Económico; **Guido Nule Amín**, Ministro de Minas y Energía; **Maruja Pachón de Villamizar**, Ministra de Educación Nacional; **William Jaramillo Gómez**, Ministro de Comunicaciones; **Jorge Bendeck Olivella**, Ministro de Transporte; **Juan Manuel Santos Caderón**, Ministro de Comercio Exterior.

Cuestionario formulado por la honorable
Cámara de Representantes

Proposición número 163

PREGUNTA NUMERO 1:

Sírvase explicar a la honorable Corporación, ¿en qué fueron atendidas por el Gobierno Nacional las diversas observaciones que sobre la ilegalidad e inconstitucionalidad de los proyectos de decreto, formularon los honorables Consejeros de Estado, doctores Humberto Mora, Diego Younes y Jaime Betancur, en su calidad de integrantes de la Comisión Asesora prevista en el artículo 20 transitorio de la Constitución Política?

—Como es de público conocimiento la Comisión Asesora de que habla el artículo transitorio 20, integrada por siete miembros: Tres en representación del Consejo de Estado, uno en representación de la Federación Colombiana de Municipios y tres en representación del Gobierno Nacional, quedó conformada mediante el Decreto 2440 de 1991.

Antes de explicar en qué atendió el Gobierno Nacional las observaciones formuladas por los honorables Consejeros que junto con el señor Alcalde de Santafé de Bogotá y con el Jefe del Departamento Nacional de Planeación, el Ministro de Hacienda y el Consejero para la Modernización del Estado conformaron la Comisión, es necesario analizar el alcance de la asesoría que debía prestar tal Comisión.

El artículo transitorio 20 condicionó el ejercicio de las atribuciones por parte del Gobierno Nacional a tener en cuenta las evaluaciones y recomendaciones de la Comisión Asesora.

Para atender el papel que desarrolló dicha Comisión en las sesiones celebradas, debe tenerse presente que las evaluaciones y recomendaciones que formuló la misma no tenían carácter vinculante para el Gobierno, quien era el titular de las atribuciones, por cuanto el significado de los términos "evaluaciones y recomendaciones", según las acepciones pertinentes del Diccionario de la Real Academia de la Lengua, es el de estimar y apreciar, en el primer caso, y sugerir o suplicar, en el segundo, lo cual no implica una obligación para el destinatario de tales actuaciones.

Por otra parte, según sentencia de la Corte Suprema de Justicia de febrero 6 de 1990, con ponencia del Magistrado Jaime Sanín, acerca de las Comisiones Asesoras, éstas "(...) han de interpretarse como una forma de colaboración armónica y como un expediente para buscar mayor acierto y no para dejar en manos de terceros interesados la tarea legislativa. Al Gobierno corresponderá calificar la bondad de la ayuda que se preste y si ella se acomoda a los altos fines que con la misma busca el legislador, por cuanto a él compete la decisión".

Además, la expresión "tener en cuenta" no significa "acoger", que sería el verbo que debería haber utilizado la Asamblea Nacional Constituyente en caso de haber querido obligar al Gobierno Nacional a hacer suyas las evaluaciones y recomendaciones formuladas por la Comisión.

El Gobierno siempre tuvo en cuenta las recomendaciones y observaciones de constitucionalidad, legalidad o conveniencia y acogió aquellas que consideró pertinentes en consideración a la experiencia como expertos en Administración Pública y Derecho Administrativo de los honorables Consejeros, así como también, la del señor Alcalde de Santafé de Bogotá, quien participó en representación de la Federación Colombiana de Municipios e hizo importantes aportes, no sólo como experto en aquellas materias sino también como miembro que fuera de la Asamblea Nacional Constituyente.

Si hubo lugar a situaciones en las cuales el Gobierno se apartó de lo sugerido por alguno de los miembros de la Comisión, esto siempre sucedió de manera ordenada y rigurosa desde el punto de vista jurídico, respetando íntegramente el contenido y alcance de la competencia atribuida de manera directa por el Constituyente, así como también la enorme responsabilidad política de su ejercicio.

Es importante aclarar que el Gobierno Nacional sometió a consideración de la Comisión la totalidad de los proyectos de decreto objeto de la reforma en algunos casos dos o tres veces, y que éstos contaron con el respaldo de la Comisión, bien en forma unánime o por la mayoría de sus miembros.

Se precisa entonces respondiendo la primera pregunta del cuestionario, cómo atendió el Gobierno Nacional las observaciones formuladas por los miembros de la Comisión.

1. De los 62 decretos expedidos en el mes de diciembre fueron evaluados favorablemente por todos los miembros de la Comisión la reestructuración de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Justicia, Hacienda y Crédito Público, Defensa y sus entidades adscritas, Trabajo, Salud, Desarrollo, Minas y Energía; del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Departamento Nacional de Planeación y el DANE.

Otras propuestas de reestructuración evaluadas favorablemente fueron las del Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", la del Fondo Vial Nacional, el Conpes y Colcultura.

También fueron evaluadas favorablemente las decisiones de fusionar entidades como las Direcciones de Impuestos y Aduanas, el Consejo Nacional de Seguridad y el Consejo Superior de la Defensa Nacional, el Fondo Nacional Hospitalario y el Fondo del Ministerio de Educación Nacional.

La reorganización de las entidades encargadas de la cofinanciación, la asignación de funciones a las directivas de las entidades, haciendo énfasis en el tema de la participación (Decreto 2130 de 1992) y algunas supresiones como la de la Superintendencia de Cambios, fueron así mismo evaluadas favorablemente por los siete miembros de la Comisión.

Cabe anotar también que, la Comisión estudió y evaluó favorablemente las disposiciones laborales transitorias que se incluyeron en los diferentes decretos mediante los cuales se reestructuraron, fusionaron o suprimieron entidades del orden nacional y atendió la mayoría de las recomendaciones formuladas por los señores Consejeros. Así mismo las disposiciones para la organización del Servicio de Adaptación Laboral consagrado en el Decreto 2151 de 1992, se presentaron y evaluaron.

2. De un cuidadoso ejercicio de estudio de las propuestas inicialmente presentadas por el Gobierno Nacional a la Comisión, de las evaluaciones de sus miembros, como consta en las actas, así como de los memorandos de los señores Consejeros de Estado, puede deducirse que muchas de las observaciones de fondo, de forma o de conveniencia formuladas por éstos fueron plenamente compartidas y por consiguiente acatadas.

Cabe resaltar entre ellas la relativa a la imposibilidad de que como resultado de la reestructuración o fusión, surgieran nuevas entidades o se otorgara personería jurídica a las que no gozaban de ella. Es así como tampoco se expidió el decreto sobre normas de control interno que tenía previsto el Gobierno, por las razones expuestas por los Consejeros.

De otra parte, decisiones como la supresión de Prosocial y las reformas relativas al bienestar social de los servidores públicos no se adoptaron finalmente, en atención a las razones de conveniencia por ellos planteadas.

3. Sobre muchas de las propuestas presentadas, los Consejeros no hicieron observación diferente a la de considerar que la legislación que las regía no estaba en contraposición con la Constitución Política, apreciación evaluada de manera distinta por el Gobierno Nacional en torno a lo que en cada caso implicaba poner las entidades en consonancia con los mandatos de la Reforma Constitucional como se explicará en la respuesta a la Pregunta número 4.

Este es el caso del Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Comunicaciones, el SENA, la Superintendencia de Sociedades, Capresub, el DAS, Corfipisca, el Icetex, la Superintendencia de Notariado y Registro, la Superintendencia de Valores, la Corporación Nacional de Turismo, el Incora, el Himat, el Instituto Nacional de Salud y la Superintendencia de Salud.

4. En otros casos, la objeción de los tres Consejeros de Estado tuvo que ver con la imposibilidad de cambiar la naturaleza jurídica de las entidades, posición no compartida por el Gobierno Nacional ni por el representante de la Federación Colombiana de Municipios por las razones que se expondrán en la respuesta a la Pregunta número 3.

Esta es la situación de entidades como Corelca, Adpostal, Telecom, Fonade, Icel e ISS.

PREGUNTA NUMERO 2:

Se sirvan explicar las razones por las cuales el Gobierno Nacional no reunió la Comisión Asesora ordenada en la norma de facultades, dentro de los primeros 15 meses de los 18, que se concedieron para expedir los decretos tal como lo señalan los tres honorables Consejeros de Estado que conformaron esa Comisión.

Respecto a esta segunda cuestión, conviene señalar que el artículo transitorio 20 de la Constitución Política confirió al Gobierno, bajo la fórmula de un mandato imperativo, atribuciones especiales para ser ejercidas en un plazo determinado, y si bien previó la conformación de una Comisión para esos efectos, ello no quiere decir que necesariamente la misma debía ser convocada por el Gobierno desde el momento mismo en que empezó a correr el referido término, toda vez que la función exclusiva de la Comisión, conforme a la voluntad expresa del Constituyente, era la de formular evaluaciones y recomendaciones para ser tenidas en cuenta por el Gobierno, las cuales naturalmente no podían tener lugar sin que existiera aún materia alguna para ser sometida con tal fin a su consideración, es decir, sin que el Gobierno hubiera iniciado siquiera el proceso de elaboración de iniciativas concretas de reestructuración, fusión o supresión de entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional.

Es claro entonces que una vez conformada la Comisión, y dada la alta dignidad de sus miembros, la obligación del Gobierno era la de presentarle propuestas concretas cuidadosamente elaboradas respecto de las cuales ella pudiera pronunciarse en ejercicio de la función que le fue asignada, pero no la de convocar sin antes contar aún con proyectos específicos de supresión, fusión o reestructuración. El análisis y definición de propuestas implicaba, como es obvio, una tarea que necesariamente debía adelantarse previamente el Gobierno al interior de las propias entidades, mediante un estudio detenido de la estructura, objetivos y funciones de ellas, en orden a diseñar propuestas serias y suficientemente elaboradas para ser sentadas a consideración de la Comisión.

En este orden de ideas, una vez promulgada la Constitución de 1991, el Gobierno inició su tarea propiciando al más alto nivel de la Administración una discusión sobre el contenido y alcance de las facultades, analizando para ello el texto mismo de la norma y revisando sus antecedentes jurídicos, su finalidad y orientación en el contexto del nuevo ordenamiento constitucional. Esta labor se llevó a cabo con la participación directa de la Presidencia de la República, a través de la Consejería para la Modernización del Estado y la Secretaría Jurídica, así como de los diferentes ministerios, destacándose que esta materia, en sus diversos aspectos, fue el tema central de varias sesiones del Consejo de Ministros.

Una vez logrado el consenso al interior del Gobierno, el Presidente de la República, mediante Decreto 2440 del 30 de octubre de 1991, conformó la Comisión Asesora y en sesión del Consejo de Ministros del 30 de marzo de 1992, revisó el avance del trabajo realizado e instruyó a todos los Ministros y Directores de Departamentos Administrativos sobre el uso y alcance de las facultades.

Adicionalmente y con el ánimo de insistir en la necesidad de utilizar en forma adecuada las facultades conferidas por el artículo transitorio 20, el Presidente envió a los Ministros, Directores de Departamentos

Administrativos, Superintendentes, Presidentes, Directores o Gerentes de entidades públicas, la Directiva Presidencial número 3 del 20 de agosto de 1992, en la cual se recordaba la orientación gubernamental para el ejercicio de ese mandato constitucional, su razón de ser y sus alcances y los plazos previstos para el efecto. Igualmente se precisó en esa Directiva que la Presidencia de la República, a través de la Consejería para la Modernización del Estado, asumiría la responsabilidad de coordinar el proceso y efectuar la revisión previa de todas las propuestas en el seno de un Comité Interinstitucional conformado por la Presidencia de la República, el Departamento Nacional de Planeación y los Ministerios de Hacienda y Trabajo.

En cumplimiento de lo ordenado por el Presidente, el 30 de septiembre de 1992, cada entidad hizo llegar a la Consejería para la Modernización del Estado los informes ejecutivos, los documentos que sustentaban y precisaban las propuestas y los proyectos de decreto. Conviene resaltar que estas propuestas fueron el resultado del estudio y evaluación realizadas por las mismas entidades en coordinación con los respectivos ministerios o departamentos administrativos a los que se encuentran adscritas o vinculadas, y del análisis y revisión posterior efectuados por los ministerios con la Presidencia en el Consejo de Ministros.

Culminado este proceso en el que el Gobierno concentró todos sus esfuerzos y teniendo ya propuestas concretas y documentos que las sustentaban y justificaban, se convocó a la Comisión Asesora y se le presentó en sucesivas sesiones, este material para su estudio y evaluación.

PREGUNTA NUMERO 3:

Se sirvan explicar los señores Ministros, ¿cómo entendió el Gobierno Nacional las tres facultades conferidas en el artículo 20 transitorio de la Constitución Política respecto a suprimir, fusionar o reestructurar las entidades de la Rama Ejecutiva, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta del orden nacional?

En especial, se expliquen las razones para dar a la facultad de reestructurar el alcance para transformar la naturaleza jurídica de algunas entidades, como en el caso del Instituto de Seguros Sociales, ISS, Telecom, etc., en los que se cambia su condición de establecimiento público a empresa industrial y comercial.

El Gobierno Nacional señaló, en el proyecto de acto reformativo de la Constitución y en el aparte correspondiente a la racionalización de las actividades de los organismos nacionales, lo siguiente:

"Como consecuencia del acentuado centralismo tenemos un importante número de organismos nacionales que desvían su atención hacia proyectos menores, de interés exclusivamente regional, cuya administración desde el centro resulta costosa y difícil, a más, que dichos proyectos no siempre coinciden con los verdaderos intereses de la comunidad, por la falta de un mecanismo representativo de enlace entre las regiones y quienes deben tomar la decisión..."

"... Así mismo, entidades como el Ministerio de Obras Públicas (a través de los Distritos de Carreteras), el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, el Fondo Nacional Hospitalario, la Superintendencia Nacional de Salud, el Ministerio de Educación Nacional, Coldeportes y otras con funciones administrativas, de control y de intervención económica como la Corporación Nacional de Turismo y el Intra, deben reorientar sus actividades a lo nacional, y en algunos casos hasta desaparecer para entregar dichas funciones a las entidades territoriales".

Al analizar los alcances del mandato que la Asamblea Nacional Constituyente impuso al Gobierno Nacional en el artículo transitorio 20 de la Constitución Política, para que suprimiera, fusionara o reestructurara entidades de la Rama Ejecutiva, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y sociedades de economía mixta del orden nacional, el Gobierno tuvo en cuenta las razones de los constituyentes al aprobar la norma, las cuales quedaron expuestas con toda claridad en los distintos debates que se suscitaron al interior de la Asamblea.

Los Constituyentes Eduardo Verano de la Rosa, Carlos Rodado Noriega e Ignacio Molina Giraldo presentaron proyectos alternativos del artículo que finalmente correspondió al artículo transitorio 20 de la Constitución Política. En los tres casos expresaron firmemente la impostergable necesidad de reorganizar la Administración Pública.

El texto que fue finalmente aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente, y que surgió de la fusión de los proyectos presentados por los Constituyentes Carlos Rodado Noriega e Ignacio Molina Giraldo, fue sustentado por este último con los siguientes argumentos centrales:

“La dualidad de funciones en varios organismos del mismo orden, que cuentan además con su propia infraestructura, su planta de personal y su propio presupuesto, imponen la necesidad de racionalizar el ejercicio de la función pública mediante la unificación de la acción del Estado, lo cual a su vez debe redundar en una racionalización del gasto público.

Hay necesidad de recabar por una reorganización administrativa del Estado que reduzca el número de instituciones en las cuales se maneje el Presupuesto Público y privatizar algunos de los servicios cuya prestación asumió ineficiente y monopolísticamente.

No quiero pasar de largo sin referirme a los institutos descentralizados que fueron creados precisamente para garantizar la eficiencia y la buena utilización e inversión de los dineros públicos. Hoy existen 171, muchos de los cuales operan a su amaño, como verdaderas insulas independientes por las que se fuga —como en las tuberías desgastadas— un alto porcentaje del presupuesto nacional. De su existencia sólo se tienen esporádicas y tardías noticias en los cambios de Gobierno, cuando aparecen a la luz pública los déficit, la ineficiencia de sus gestiones, la irresponsabilidad de algunas de sus juntas directivas que pactan prestaciones absurdas —en forma tan irresponsable, que por ello deberían incurrir en causal de mala conducta—...”

Así mismo, el Constituyente Molina expresó:

“Se afirma con razón que nuestro Estado está donde no debería estar y no está donde debería estar”... “No se puede perder esta oportunidad para que el Gobierno Central abandone funciones que nunca debió tener”...; “Se podrían eliminar 40 entidades del Gobierno Central y no pasaría nada”.

“La oportunidad de reformar —llámese depurar— la administración pública es única... Al país no le pasa nada si se reasignan algunas funciones o se acaban entidades como: Artesanías de Colombia, la Corporación Nacional de Turismo, Coldeportes, Inderena y 15 corporaciones regionales, buena parte del ICA, del Incora, Himat, Prosocial y el Fondo de Bienestar Social, las Superintendencias de Industria y Comercio, Salud y Subsidio Familiar, Inurbe o ICT, Fondo Nacional de Garantías, Fonade, Fondo de Caminos Vecinales, Intra, Fondo Aeronáutico Nacional, Dainco y Dancoop. La Defensa Civil debe ser local, al igual que el

Bienestar Familiar y el manejo de los aeropuertos.

La Asamblea Nacional Constituyente no puede pasar por alto este momento histórico para determinar la reorganización del aparato administrativo del Estado. Es una necesidad apremiante que se convirtió en básica para la sociedad y un fundamento en la cual se nos dio el mandato para satisfacerla, tomando las medidas necesarias que imponga la racionalización de la administración pública y con ella la racionalización del gasto”.

Con estos antecedentes se abrió paso y fue aprobado posteriormente el artículo transitorio 20. Entendió entonces el Gobierno Nacional que la Asamblea Nacional Constituyente le había impuesto un mandato imperativo, impartido de manera directa por la Constitución Política, para que llevara a cabo una profunda reorganización de la administración pública, redefiniendo el papel del Estado. Dentro de este concepto, los términos “suprimir”, “fusionar” y “reestructurar”, han tenido los alcances que se indican a continuación, conforme se expuso en su momento en la primera sesión de la Comisión creada por el mismo artículo transitorio 20 de la Constitución Política:

A. Suprimir.

“Esta atribución conlleva la facultad de eliminar aquellas entidades del orden nacional cuya existencia ya no se justifica a la luz de los mandatos de la nueva Constitución, entre otras razones porque sus funciones, en virtud de lo dispuesto por ella o por las leyes que la desarrollen, o bien ya no están a cargo de la Nación por haber sido asignadas a las entidades territoriales, o bien pueden ya no estar a cargo del Estado por permitir la reforma constitucional su cumplimiento a través de los particulares. Con fundamento en esto último, se podría incluso proceder a privatizar entidades”.

B. Fusionar.

“En caso de que exista superposición de funciones entre algunas entidades del orden nacional, o que se considere más conveniente para el logro de la eficiencia y eficacia a la que reiteradamente se alude en la nueva Constitución, se deberá emprender esta acción para refundir en un solo organismo dichas entidades con objetivos y competencias comunes”.

C. Reestructurar.

“Esta es quizás la acción que otorga mayor amplitud al Gobierno Nacional para el logro de la finalidad propuesta en la norma constitucional en estudio, ya que permite la reforma sustancial de la generalidad de las entidades del orden nacional, con el fin de lograr su armonía con los nuevos mandatos constitucionales.

En ejercicio de esta atribución el Gobierno Nacional podrá tomar medidas como las siguientes:

— Suprimir, fusionar o crear dependencias dentro de una misma entidad u organismo.

— Suprimir, modificar o adicionar funciones dentro de una misma entidad.

— Suprimir, modificar o diseñar procedimientos atinentes a una misma entidad.

— Trasladar dependencia de una entidad a otra.

— Trasladar funciones de una entidad a otra.

— Modificar la naturaleza jurídica de una entidad.

— Posibilitar la participación de capital privado en una entidad, efectuando los cambios necesarios para ello.

— Dividir entidades escindiendo sus funciones de acuerdo con sus características y naturaleza, pudiendo en consecuencia atribuir

el ejercicio de las mismas a las entidades que se consideren más adecuadas para su cabal atención, o constituir los organismos necesarios para ello”.

Como puede observarse de los textos transcritos, el Gobierno Nacional entendió desde un principio que el mandato impuesto por la Asamblea Constituyente para reestructurar entidades de la Rama Ejecutiva, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y sociedades de economía mixta del orden nacional, llevaba implícita la posibilidad de modificar la naturaleza jurídica de las mismas.

Al suscitarse el debate al interior de la Comisión creada por el artículo transitorio 20 de la Constitución Política sobre el particular, el Gobierno expuso ampliamente su criterio, fundamentándose para el efecto, entre otras consideraciones en las siguientes: La naturaleza de las facultades del artículo citado; el género próximo de la naturaleza jurídica; el surgimiento de las mismas; su modificación frente a las atribuciones del artículo transitorio 20; la finalidad del artículo y en los antecedentes de la expresión en el derecho comparado.

En síntesis, manifestó el Gobierno Nacional a la Comisión lo siguiente:

“(...) las atribuciones que le otorga el artículo transitorio 20 de la Constitución Política al Gobierno Nacional para reestructurar las entidades y organismos de la Rama Ejecutiva con el fin de ponerlos en consonancia con los mandatos de la reforma constitucional y, en especial, con la redistribución de competencias y recursos que ella establece, tiene la capacidad de modificar, adicionar o derogar las leyes que, en desarrollo del ordinal 7º del artículo 150 de la Carta y de los ordinales 9º y 10 del artículo 76 de la Constitución de 1886, haya expedido el Congreso de la República para crear o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, y señalar su objetivo y estructura orgánica.

No otro es el sentido de las atribuciones otorgadas por el artículo transitorio 20, pues no se hubiera justificado el otorgamiento de las mismas para ejercer facultades que de ordinario le competen al Gobierno”.

Agrega posteriormente que:

“Al referirse a los estatutos básicos o estatutos básicos o estructura orgánica de las entidades, la jurisprudencia ha reconocido que los mismos comprenden su denominación, naturaleza jurídica, objeto, domicilio, funciones, órganos de dirección, administración, control, patrimonio y régimen jurídico de los actos y contratos”.

Supone lo anterior que, cuando el Congreso de la República crea un ministerio, departamento administrativo, superintendencia o establecimiento público, le define su naturaleza jurídica al adoptar su estructura orgánica.

De la misma manera, cuando el Congreso de la República modifica la estructura orgánica de alguna de las entidades u organismos señalados, puede así mismo modificar la naturaleza jurídica de ella, en atención al objeto y funciones que le asigne, así como a lo que establezca en torno a su dirección, administración, control y patrimonio.

Tratándose entonces del ejercicio de las atribuciones que le otorga al Gobierno Nacional el artículo transitorio 20 de la Constitución Política, debe concluirse que las mismas permiten la modificación de la naturaleza jurídica de las entidades que se reestructuren, por cuanto, para estos propósitos, y conforme se señaló con anterioridad, el Gobierno ejerce las facultades que de ordinario corresponden al Congreso de la República en la materia.

Una conclusión en contrario dejaría sin efecto las atribuciones conferidas por cuanto supondría que el Gobierno Nacional tampoco estaría facultado para modificar la denominación, el objeto, el domicilio, las funciones, los organismos de dirección, la administración, el control o el patrimonio la entidad que se pretende reestructurar, en atención a que tales elementos pertenecen también a su estructura orgánica. Las facultades del Gobierno quedarían entonces reducidas a modificar la estructura interna de las entidades y organismos de la Ejecutiva del orden nacional, en ejercicio de una función que de ordinario le compete y que no resulta suficiente para el cumplimiento de la finalidad establecida en el mismo artículo transitorio 20.

Más adelante señala el Gobierno que:

"La naturaleza jurídica de una entidad no es más que el resultado de los demás elementos esenciales que la conformen. Así, si el Estado participa en una empresa privada, la convierte por ese solo hecho en una sociedad de economía mixta, y si la adquiere en su totalidad la convierte en una empresa industrial y comercial. Si, por otro lado, ejerce funciones de carácter administrativo, con autonomía administrativa y patrimonial, será un establecimiento público, y si las funciones son de carácter industrial o comercial será una empresa o sociedad mixta. Si, finalmente, carece de personería y de autonomía patrimonial podrá ser una superintendencia, un departamento administrativo, un ministerio u otro organismo, en atención a las funciones que cumpla. De igual manera, cada organismo o entidad adoptará una estructura administrativa y directiva en atención a su naturaleza jurídica.

Quiere ello decir que la naturaleza jurídica está estrechamente ligada a los demás elementos que componen la estructura orgánica de la respectiva entidad y cualquier modificación en alguno de éstos puede conllevar la modificación de aquélla. Así, cuando a una entidad se le modifica su función, por ejemplo, de pública a industrial o comercial, esta variación debe incidir necesariamente en su naturaleza jurídica...

"... Una interpretación en contrario implicaría darle mayor preeminencia a la denominación o formalidad, frente a la competencia y finalidad de la entidad, lo que llevaría a afirmar, a manera de ejemplo, que un establecimiento público podría cumplir funciones de naturaleza industrial o comercial y regirse por normas de derecho público, o podría subsistir como tal sin personería, o autonomía administrativa, o patrimonio propio, desvertebrándose totalmente la organización de la Rama Ejecutiva del Poder Público, mencionada en la propia Carta Política".

Posteriormente, y al referirse a la acepción del término reestructurar, manifiesta el Gobierno Nacional que:

"(...) en su concepto, la facultad que tiene el Gobierno en la materia debe tomarse en su acepción técnica, vale decir, la que tiene en las Ciencias Sociales, porque trata acerca de la forma de organización social, en este caso la configuración estatal..."

"... Por eso, cuando el artículo transitorio 20 habla de 'reestructurar' una entidad que tiene una cierta forma organizativa y está sujeta a reglas que a la luz de la eficiencia hayan resultado inconvenientes, faculta al Gobierno para modificar esa forma, a fin de darle otra que le permita una mayor eficiencia en la prestación de los servicios que le correspondan".

Finalmente, y dentro del espíritu del derecho comparado y en atención a la relevancia del sistema francés para el desarrollo del Derecho Administrativo Colombiano, el Gobierno Nacional se refirió a la evolución que en aquél ha tenido la noción de

estructura gubernamental, para mostrar que, al reestructurar entidades, es posible modificarles su naturaleza jurídica.

PREGUNTA NUMERO 4:

Se indique, igualmente, ¿cómo entendió el Gobierno Nacional los limitantes que le demarcó de facultades en el sentido de hacer esa supresión, fusión o reestructuración de entidades "con el fin de ponerlas en consonancia con los mandatos de la reforma constitucional" y, "en especial, con la redistribución de competencias y recursos que ella establece"?

Siguiendo los parámetros que fijaron los constituyentes en los debates que antecedieron a la aprobación del artículo transitorio 20 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional entendió que la nueva Carta se basa en un conjunto de principios, no contenidos en la Constitución de 1886, que imponían la redefinición del papel del Estado en una República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, participativa y fundada en la prevalencia del interés general. Tal redefinición implicaba entonces el reconocimiento de las funciones que en adelante asumían las entidades territoriales y del incremento de las transferencias de recursos, como de la necesidad de racionalizar la Administración Pública y de concentrar los esfuerzos del Estado en el cumplimiento de las funciones que le son propias. Reconoce así mismo el Gobierno Nacional la prioridad que en la Constitución de 1991 adquieren el fortalecimiento de los municipios y las entidades territoriales y la necesidad concomitante de adecuar la administración central a dicho mandato.

Así, cuando el Gobierno Nacional expuso su opinión a la Comisión creada por el artículo transitorio 20 de la Constitución sobre la expresión "ponerlos en consonancia", en su primera sesión, manifestó que:

"Esta expresión, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, significa relación de conformidad que tienen algunas cosas entre sí, lo cual, para el caso que nos ocupa implica que las entidades del orden nacional que se mencionan en el artículo transitorio 20 de la Constitución, deben adecuarse, en su estructura y forma de actuar, a los nuevos mandatos constitucionales.

Para asegurar este propósito la Constitución le confiere estas atribuciones al Gobierno Nacional, el cual podrá en virtud de ello, emprender las acciones autorizadas por el citado precepto constitucional frente a cualquiera de las aludidas entidades que no se encuentre en situación de "consonancia", o frente a la generalidad de las mismas, con el fin de que se ajusten plenamente a los nuevos mandatos constitucionales..."

En esa oportunidad el Gobierno afirmó: "En relación con la Constitución de 1886 los nuevos mandatos constitucionales son numerosos y de muy variada índole. No obstante, para asegurar la adecuación de las entidades de la Administración Pública a dichos preceptos conviene destacar, entre otros, los siguientes:

1. El artículo 1º que nos define como un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, y fundado en la prevalencia del interés general.

2. El artículo 2º, que señala los fines esenciales del Estado, entre los cuales cabe destacar los de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

3. El artículo 209, que eleva a rango constitucional los principios rectores de la función administrativa (igualdad — moralidad — eficacia — economía — celeridad — imparcialidad — publicidad) y afirma expresamente que debe desarrollarse mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

4. El artículo 83, que consagra la presunción de la buena fe en todas las gestiones que los particulares adelanten ante las autoridades, lo cual implica la supresión de requisitos, formalidades y trámites que pretenda justificarse en la necesidad de contar con seguridades relativas a la rectitud en la actuación de las personas ante el Estado.

5. El artículo 84, que dispone que "cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir, permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio".

6. Los artículos 210 y 365 de la Constitución Política, en cuanto se refiere a la posibilidad de cumplimiento de funciones administrativas por parte de los particulares, en las condiciones que señala la ley, y de que los mismos puedan prestar servicios públicos, reservándose en este caso el Estado la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios.

7. La alusión expresa al concepto de eficiencia en las normas constitucionales que se refieren al establecimiento de diversas capacidades de gestión de los departamentos; a las nuevas responsabilidades que asumirán los municipios y a los servicios públicos (artículos 302, 357 y 365).

8. Las disposiciones en materia de control fiscal y disciplinario que ratifican que las entidades deben actuar con eficiencia (v. gr. artículos 267, inc. 4º; y 277, numeral 5º).

9. El mandato conforme al cual "las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado" (artículo 209).

Posteriormente el Gobierno Nacional, al presentarle a la misma Comisión sus consideraciones en torno a la aplicación del artículo transitorio 20 de la Constitución Política para modificar la naturaleza jurídica de las entidades de la Rama Ejecutiva del poder público, complementó la argumentación anterior en los siguientes términos:

"La Constitución de 1991 modificó los parámetros de la actuación estatal ampliando el espectro de su intervención y al propio tiempo disminuyendo la manera de hacerla, en especial para el nivel nacional. Los servicios públicos, por ejemplo, son ahora objeto de un capítulo especial y se declara que es deber del Estado asegurar su prestación eficiente, para a renglón seguido permitir expresamente que sean prestados directamente o por particulares, incluyendo las comunidades organizadas.

Cuando se trate de los servicios públicos domiciliarios, se asigna al municipio la responsabilidad primordial.

La salud se le garantiza a todas las personas para lo cual se asigna al Estado la responsabilidad de organizar, dirigir y reglamentar su prestación, estableciendo, entre otros mecanismos, el de que se haga por entidades privadas, asegurando en todo caso la eficiencia, la universalidad y la solidaridad.

El acceso a la recreación, la práctica del deporte y el aprovechamiento del tiempo libre se reconoce como derecho de todas las personas para lo cual el Estado fomentará esas actividades e inspeccionará las organizaciones deportivas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas.

Son algunos ejemplos de cómo, de un enunciado muy genérico en la Constitución

anterior con relación a los derechos de las personas se pasó a especificar muchos de ellos y a señalar la responsabilidad y las formas de garantizarlos.

No es extraño entonces, que el Constituyente dispusiera una reorganización del aparato gubernamental para adecuar los medios orgánicos que atiendan las responsabilidades, tal como han sido redefinidas constitucionalmente. Para tal fin, en diversos artículos transitorios asignó tareas al Congreso y al Presidente, a veces compartidamente, a veces por separado y siempre con plazos perentorios para dictar las leyes o decretos correspondientes.

Una de esas tareas es la contenida en el artículo transitorio 20 y para interpretar su alcance hay que ponerlo en el contexto ya señalado de una forma diferente de prestar los servicios estatales en el sentido más amplio.

Adicionalmente a las expresiones indicadas, entendió también el Gobierno Nacional que el artículo transitorio 20 estaba limitado por otros preceptos constitucionales, que cumplió rigurosamente. Así, expresó en la primera sesión de la Comisión creada por el mismo artículo, lo siguiente:

"Teniendo en cuenta lo dispuesto por otros mandatos de la nueva Constitución, el Gobierno Nacional no podrá, con base en las atribuciones del artículo transitorio 20, de la misma, inmiscuirse en materias cuya regulación se trata de manera especial en dichos mandatos, entre las cuales podemos señalar las siguientes:

1. Distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, por cuanto esto debe hacerse a través de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, en virtud de lo dispuesto por el artículo 288 de la Constitución.

2. El régimen de la transferencia de recursos a los departamentos y municipios, que también debe ser regulado por ley en virtud de lo dispuesto en los artículos 356 y 357 de la Constitución".

Además de las anteriores limitaciones, existen otras que están constituidas por las facultades que el Congreso de la República ejerce normalmente y en particular aquellas funciones que no fueron transferidas al Gobierno en el artículo transitorio 20 constitucional.

PREGUNTA NUMERO 5:

¿Obedecerá a esta potestad de poner en consonancia con la Constitución Política, el criterio imperante en los decretos expedidos respecto a reducir la cobertura de acción del Estado, al mínimo de su capacidad de gestión cuando precisamente el país reclama mayor presencia en los sectores de la justicia, la seguridad, la salud, la educación, la vigilancia administrativa, etc.?

No es exacto que "el criterio imperante" de la reforma haya sido "reducir la cobertura de acción del Estado al mínimo de su capacidad de gestión". Por el contrario, la reforma administrativa de 1992 ha sido alentada por el propósito de adecuar la estructura de la Administración Pública a las necesidades e imperativos de nuestra época; de hacerla más operativa, ágil y eficiente; de reforzar la presencia del Estado en el área de sus funciones esenciales; de procurar una mayor participación de la sociedad civil en las decisiones que la afectan y una mayor cooperación en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, tal como manda el artículo 29 de la Carta; de dotar al Estado de instrumentos más eficientes para orientar una política de hondo contenido social; de combinar mecanismos novedosos que permitan ampliar la cobertura y la calidad de los servicios públicos, con más bajos costos de producción y menores precios al consumidor.

La reforma ha permitido al Estado dar pasos importantes en el sentido de su necesaria modernización, entendiendo por ella el "aggiornamento" de las instituciones administrativas; la redefinición del papel del Estado; una profundización de los diversos procesos de descentralización, desconcentración y delegación administrativas; la puesta en marcha, en fin, de los nuevos principios que, de conformidad con el artículo 209 de la Constitución, deben ser el fundamento de una concepción actualizada de la función pública.

Así mismo, el Gobierno entendió que la plena vigencia del espíritu descentralista de la Carta de 1991 exigía ajustes en el alcance de las funciones del Gobierno Central. No de otra forma puede hacerse consistente ese mandato constitucional de fortalecimiento de la autonomía municipal y de consagración del municipio como entidad fundamental con el proceso de Modernización del Estado.

No es, pues, difícil deducir que la reforma administrativa ordenada por el artículo transitorio 20 de la Constitución ha contribuido como ninguna otra en la historia reciente del país al remozamiento de las instituciones, ha permitido imprimir un impulso importante a la nueva concepción de Estado que introdujo la Constitución Política de 1991; contribuye también a redimensionar la Administración Pública como consecuencia directa de la redistribución de competencias y recursos que, en favor de las entidades territoriales dispuso la Carta; y finalmente da mayor aptitud a las entidades públicas para la realización del plan constitucional que orienta a la Nación por la senda del Estado Social de Derecho.

Todas estas razones permiten afirmar que el Estado salió fortalecido de la reforma administrativa de 1992 y que, por tanto, al contrario de haber reducido el alcance de su acción, se reorienta para hacerlo más eficiente y eficaz y en sintonía con los mandatos de la Carta. Contrario de haber disminuido su capacidad de gestión, ésta se incrementa notablemente y que, precisamente al contrario de lo que se afirma en la pregunta formulada por los honorables Representantes en este punto, la reforma ha respondido positivamente, como veremos, a los justos reclamos del país para hacer más efectiva la presencia del Estado en los sectores de la justicia, la seguridad, la salud, la educación, la vigilancia administrativa; esto es, en los sectores esenciales de la acción estatal.

Sector de la justicia

Gracias a la reestructuración que recoge además la presencia de los nuevos órganos judiciales creados por la Constitución de 1991, especialmente el Consejo Superior de la Judicatura, el Ministerio de Justicia ha dejado de ser un organismo administrador de juzgados y cárceles para convertirse en una entidad planificadora de políticas en materia jurídica y judicial; este nuevo Ministerio de Justicia será uno de los grandes promotores de las reformas legislativas y el evaluador permanente de la eficacia de la legislación en el área de la justicia. Tendrá así mismo a su cargo amplias funciones para impulsar la solución prejudicial de los conflictos y liderar y coordinar la cooperación y la asistencia técnica por parte de la comunidad internacional.

Por su parte, el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia se fusionó con la Dirección General de Prisiones, dando origen al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), establecimiento público con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente al cual corresponde manejar las cárceles nacionales y eje-

cutar las políticas que fije la Junta Directiva en esta materia.

Tanto para la justicia como para otros aspectos directamente relacionados con la seguridad interna, la estabilidad social y el orden público, se creó, dentro del Departamento de Planeación Nacional, la Unidad de Justicia y Seguridad. Dicha Unidad tiene la finalidad de dar apoyo en la realización de estudios y evaluaciones, en el diseño de políticas y estrategias, en la formulación de planes, proyectos y programas y en el seguimiento de la ejecución de las inversiones en todo el sector de justicia, seguridad y orden público, incluidas las Fuerzas Militares y de Policía Nacional.

Como parte de esta vasta política de modernización del Estado, el Gobierno Nacional expidió los decretos respectivos para garantizar incrementos hasta del orden del 98% sobre las anteriores remuneraciones para los funcionarios de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, precipitando con esto una ostensible mejoría en la remuneración de los funcionarios del Estado a cargo de tan alta responsabilidad para promover la justicia y la convivencia ciudadana.

Sector de la seguridad

La reforma creó en el Ministerio de Defensa un Viceministerio para apoyar la labor del Ministro en la coordinación de todas las entidades del Sector Defensa. También estableció una Auditoría Interna que permitirá al organismo concentrar sus esfuerzos en el control y coordinación de los servicios de vigilancia y seguridad privada. Se creó además una División especializada en la atención adecuada de los negocios judiciales y, con el objeto de dotar a la entidad de una mayor eficiencia, se modificó la composición de las Juntas Directivas de las entidades adscritas y vinculadas a esta cartera.

Se pretende, con la modificación de la estructura en el Ministerio de Defensa, fortalecer al sector descentralizado (Fondos Rotatorios, Indumil, Satena, etc.) en busca de que el apoyo logístico al sector central, es decir fuerzas militares y de policía, se haga con la mayor eficiencia. Todo esto encaminado a lograr una mayor agilidad y celeridad en el cumplimiento de la función constitucional de la fuerza pública.

Como complemento a la creación de la Fiscalía General de la Nación, y siendo el Departamento Administrativo de Seguridad —DAS— uno de los soportes más importantes de su acción, y debido a que es indispensable robustecer la presencia de los organismos de seguridad estatales en el país, especialmente en los nuevos departamentos, la reforma dispuso la creación de siete seccionales del DAS en los antiguos Territorios Nacionales, además se elevó a un más alto rango la Oficina Interna de Planeación y la Oficina de la Interpol. También se estableció una clara delimitación de responsabilidades y competencias entre los funcionarios administrativos y los operativos, fortalecidos estos últimos con un aumento significativo de la planta de detectives, quienes concentrarán su actividad en las labores de inteligencia.

El Consejo Nacional de Seguridad, el Consejo Superior de Defensa Nacional y la Comisión creada por el Decreto 813 de 1989, se fusionaron en el Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional, organismo encargado de asesorar al Presidente de la República en la dirección de la seguridad y la defensa nacional, y de recomendar las políticas que en este campo fueren necesarias.

Estas medidas forman parte de una política más amplia de modernización en el sector de seguridad que es bastante conocida por la opinión, de la cual forman parte las

medidas tomadas en la Ley 4ª de 1991, el plan de conmoción y el plan integral, el fortalecimiento de los grupos antisequestro y antiextorsión, el incremento del pie de la fuerza pública con la incorporación de 2.700 agentes profesionales, la determinación de un 19% del total de soldados como profesionales y las medidas adoptadas desde el punto de vista de bienestar de personal: Incremento de sueldos, dotación al personal, fortalecimiento de la sanidad y de la vivienda fiscal.

Sector de la salud

En el área de la salud se han introducido reformas trascendentales. El Ministerio de Salud fue reorganizado administrativamente para que asuma plenamente su función como ente rector del sistema de salud. Con el objeto de dar prioridad al diseño de políticas, planes, programas y normas en este sector, la reforma creó dos direcciones generales: La Dirección de Prevención y Control, encargada del control de factores de riesgo del ambiente y riesgos del consumo, la prevención de las enfermedades y el control de factores que afectan la salud; y la Dirección de Atención en Salud, que ejerce la función rectora del Ministerio en todo lo relacionado con los servicios de salud para la prevención y para la atención de la población enferma o en situación de urgencia o de rehabilitación. Dentro del mismo espíritu se organizó una Unidad Administrativa Especial, encargada de la gestión de las campañas directas mediante la celebración de convenios de delegación. Complementariamente, se organizó la Dirección General de Descentralización, que responderá a las necesidades del proceso de fortalecimiento territorial en el área de la salud.

El ISS, que venía compitiendo en condiciones de notoria desventaja con relación al sector privado; se convirtió en una empresa industrial y comercial del Estado, y estará en plena libertad de prestar servicios médico-asistenciales.

Por su parte con el objeto de agilizar procedimientos y la toma de decisiones, se determinó fusionar los tres órganos directivos del Instituto de Seguros Sociales en un único Consejo Directivo. Tanto la reestructuración del ISS, como de la Caja Nacional de Previsión Social, les permitirá aumentar la prestación de servicios mediante contratación, pasando a convertirse en entidades más eficaces en el ejercicio de su misión, de control y regulación.

En cuanto a la Superintendencia de Subsidio Familiar, la reforma fortaleció su capacidad jurídica y técnica de control sobre las actividades que realizan las Cajas de Compensación Familiar.

Al interior del Ministerio de Desarrollo se creó un segundo Viceministerio, de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, que concebirá integralmente los aspectos esenciales del desarrollo urbano, con el fin de darle un manejo coherente y estructurado al sector y de servir como apoyo a los entes territoriales y demás ejecutores.

Para apoyar las nuevas funciones del Ministerio, se organizó la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, encargada de señalar las políticas generales de administración, control y eficiencia de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo.

Sector de Educación. En materia educativa, debe señalarse que el Ministerio de Educación Nacional fortaleció su misión como ente rector del sistema educativo, para lo cual estará encargado de fijar las políticas, planes y criterios técnicos y pedagógicos y de asesorar en esta materia a los departamentos.

El Icetex, por su parte, abrirá a las entidades territoriales facilidades para su participación en programas e financiación de la educación superior, a través de aportes al patrimonio del Instituto.

De otro lado y como muestra del compromiso ineludible que tiene el Gobierno con la inversión social, es importante recordar cómo recientemente se amplió la planta de maestros en más de 100 plazas, e las necesidades del servicio.

Sector la Vigilancia Administrativa. Para responder a la sugerencia que la pregunta de los honorables Representantes hace en este punto con relación a que la reforma ha reducido la cobertura de acción del Estado en materia de vigilancia administrativa, es mucho lo que hay que decir en sentido contrario.

La reforma ha fortalecido las funciones de regulación y control de todas las entidades de la Rama Ejecutiva y en ese sentido reorganizó profundamente las Superintendencias de Valores, Sociedades, Industria y Comercio, Subsidio Familiar, Notariado y Registro y Salud.

Con la finalidad de eliminar en lo posible los controles innecesarios, las funciones meramente formales y la superposición de controles en las Superintendencias de Sociedades y Valores, que imponían una doble autorización a los emisores de valores, la reforma otorga este control exclusivamente a la Superintendencia de Valores, que en adelante se concentrará en la vigilancia de este mercado.

En cuanto a la Superintendencia de Sociedades, se le permite reorientar el ámbito de su acción, focalizando mejor su gestión en la vigilancia de las sociedades y, en vista de la supresión de la Superintendencia de Cambios, pasará a vigilar las inversiones de la industria extranjera en Colombia y de la industria colombiana en el exterior, además de la deuda externa.

La decisión de suprimir la Superintendencia de Cambios fue motivada principalmente por la política de apertura económica, corroborada con las medidas gubernamentales en materia de régimen de cambios y de comercio exterior, que impusieron una vigilancia especial de la Superintendencia Bancaria para los intermediarios financieros que canalizan el movimiento de divisas.

Con esta nueva situación, la Superintendencia Bancaria vigilará en adelante el movimiento de divisas a través del mercado cambiario, realizado por las instituciones financieras y las casas de cambio, con las mismas facultades que posee en relación con las demás entidades sometidas a su vigilancia.

La Dirección General de Tributos y Aduanas tendrá el control sobre las divisas provenientes del comercio exterior y el Ministerio de Minas y Energía asumirá el control sobre la compra y venta de oro.

Es importante destacar los ajustes realizados en la Superintendencia de Industria y Comercio, que contará en adelante con tres delegaturas especializadas: Una para la Protección al Consumidor, otra de Propiedad Industrial y una tercera para la Promoción de la Competencia, con la facultad de velar por el cumplimiento de las normas relativas a prácticas comerciales restrictivas.

La reforma permite, además, que la Superintendencia de Notariado y Registro se reestructure, especializando sus funciones en la supervisión y crea dos delegaturas: Una encargada de las Notarías y la otra de las Oficinas de Registro Público, a las que a su vez se les otorga una mayor autonomía administrativa.

En materia de control interno y durante la preparación de los respectivos decretos, el Gobierno Nacional elaboró un proyecto de

regulación general sobre la materia, pero al haber surgido dudas sobre la sujeción a las atribuciones contempladas en el artículo transitorio se abstuvo de pedirlo en él.

Sin embargo, en varios de los decretos la reforma quedaron plasmados los principios sobre los que el control interno permitirá a las entidades reestructuradas desarrollar los mecanismos pertinentes.

Fortalecimiento de la Acción Social Estado. Además de las medidas atrás enunciadas, el Estado ha incrementado su capacidad de gestión en el área social con otras que vale la pena mencionar.

En efecto, la reforma ha organizado el Consejo para la Política Social, bajo la presidencia del Jefe del Estado, integrado por los Ministros de Hacienda, Salud, Educación, Agricultura, Transporte y Desarrollo Económico y el Director del Departamento Nacional de Planeación.

Este organismo definirá los planes y programas que deberán adelantarse en materia social y los programas que deban ser objeto de transferencias a las entidades territoriales a través de los Fondos de Cofinanciación.

Por otra parte se ha conformado un sistema nacional para el manejo de los recursos de cofinanciación con los cuales se adelantan obras de desarrollo social en las entidades territoriales. Los recursos de cofinanciación venían operando a través de más de una decena de entidades, con las inevitables secuelas de ineficiencia, dispersión y descoordinación en su manejo.

Dichos fondos no estaban cumpliendo a cabalidad con su objetivo de apoyo en la realización de obras locales, razón por la cual se dispuso reorganizarlos en únicamente tres fondos de cofinanciación: Uno para la inversión social, otro para la rural y un tercero para la infraestructura vial y urbana.

El Fondo de Inversión Social es producto de la fusión del Fondo Nacional Hospitalario y del Fondo del Ministerio de Educación Nacional, a cuyo cargo estará cofinanciar y ejecutar proyectos en materia de educación, cultura, salud, atención al menor y con énfasis en grupos vulnerables de la población.

El Fondo de Inversión Rural surgió de la reorganización del Fondo de Desarrollo Rural Integrado y le corresponde asumir la cofinanciación en asuntos tales como asistencia técnica, comercialización, adquisición de tierras, desarrollo de procesos de reforma agraria, pequeña irrigación, rehabilitación y conservación de cuencas, control de inundaciones, acuacultura, pesca, electrificación, acueductos y subsidio a la vivienda rural.

Para la organización del Fondo de la Estructura Vial y Urbana se recurrió a una entidad ya creada por la ley, Findeter, pero confiándole el Fondo bajo un manejo especial de recursos. Este Fondo cofinanciará proyectos relativos a construcción, rehabilitación y mantenimiento de vías departamentales y veredales, así como programas urbanos en materia de acueductos, calles, plazas de mercado, parques, escenarios deportivos, zonas públicas de turismo y obras de prevención de desastres.

Cabe anotar que el producto neto de las enajenaciones de bienes que efectúen las entidades públicas del orden nacional, en desarrollo de procesos de privatización, ingresarán hacia adelante al Fondo de Cofinanciación de la Inversión Social, FIS, de conformidad con los lineamientos generales que defina el Conpes.

Esta disposición, en asocio con la orientación hacia los grupos vulnerables que tiene este Fondo, permiten garantizar en todo momento una renovada e indeclinable acción social como consecuencia de los procesos de reforma del Estado.

PREGUNTA NUMERO 6

De igual modo, ¿podrá entenderse que se pone en consonancia con el artículo 25 de la Constitución Política, el dejar sin empleo a miles de funcionarios que se les requiere en otros tantos sectores de la administración como se indica en la pregunta anterior?

En relación con esta pregunta, debe anotarse que si bien se van a tener que suprimir puestos de trabajo del sector público, ello no constituye en modo alguno el objetivo de la modernización del Estado, sino que es la consecuencia lógica y necesaria del cumplimiento de una orden constitucional que de manera categórica requería al Gobierno Nacional para que suprimiera, fusionara o reestructurara las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional, con el fin de ponerlas en consonancia con la nueva Carta Política, en un plazo determinado.

No puede contemplarse por lo tanto, si se analiza objetivamente la situación, que en el caso de que se suprima una entidad se deje vigente su planta de cargos, o que si se fusiona o reestructura una institución no se afecte con ello de ninguna manera la composición del personal que la conforma.

Para que se entienda mejor lo anteriormente expuesto, se debe recordar que en el debate final sobre el artículo transitorio 20 de la Constitución Política, llevado a cabo en la sesión plenaria el día tres de julio de 1991, se presentó a consideración de la Asamblea, por parte del delegatario Angelino Garzón, una propuesta sustitutiva no aprobada, cuya diferencia con el texto original y definitivo consistía en que se incluía la siguiente expresión: "... respetando los derechos de estabilidad o reubicación, carrera administrativa de los empleados y trabajadores del Estado...". Propuesta esta que fue rechazada. Esto indica la clara definición y voluntad del constituyente sobre esta materia.

Debe considerarse por ello, que nos encontramos frente a una causa de origen constitucional para suprimir los empleos ocupados tanto por empleados públicos, como por trabajadores oficiales, cuando esto resulte necesario para dar cumplimiento a la orden impartida de manera perentoria al Gobierno Nacional por el artículo transitorio 20 de la Constitución Política, norma esta de carácter imperativo en la que se encuentra sustentada nuestra actuación al respecto.

En lo anterior se fundamenta también el Gobierno Nacional para afirmar que en ningún momento se infringe el artículo 25 de la Constitución, ya que del análisis que de la norma constitucional transitoria citada se ha venido haciendo, se desprende claramente que en este caso no sólo contamos con la autorización implícita en la propia Carta Política para suprimir empleos, sino que nos encontramos también frente al deber de hacerlo, so pena, en caso de incumplimiento de dicho deber, de incurrir en flagrante violación a un mandato de orden constitucional, como lo es el contenido en el artículo transitorio 20 de la Carta Fundamental.

No obstante lo expuesto anteriormente, el Gobierno Nacional y dentro de la especial atención que le merece la situación de cada uno de sus servidores, previó el pago de indemnizaciones tomando como parámetro unos montos de igual cuantía a la establecida legalmente para los trabajadores particulares en caso de despido injustificado.

Aún cuando, como ya se ha demostrado, en el presente caso existe una causa de rango constitucional para suprimir empleos.

No puede por esto hablarse de violación de la legislación laboral y de los derechos adquiridos de los trabajadores y empleados de las entidades públicas, ya que en cada uno de los decretos expedidos para cumplir la obligación constitucional a que nos hemos venido refiriendo se consagraron normas que tienen fuerza de ley y que están concebidas

precisamente para ofrecer una indemnización a sus titulares de la manera que encontramos mas favorable en la legislación laboral vigente.

Teniendo en cuenta lo anterior y precisamente porque somos los primeros interesados en que los trabajadores se ocupen en actividades que al mismo tiempo que les procuren una subsistencia digna le reporten a la comunidad en general el mayor beneficio social que sea posible, es que hemos previsto el Servicio de Adaptación Laboral del Sector Público, SAL-SP, dirigido exclusivamente a quienes deban ser desvinculados en desarrollo del artículo transitorio 20 de la Constitución Política.

Este programa permitirá a sus destinatarios explorar nuevos campos de trabajo en el sector productivo del país, al contar con una asesoría profesional y una mejor preparación derivada de los posibles cursos de capacitación que podrían adelantar en entidades tales como el SENA, entre otras, e inclusive incursionar en la creación de microempresas si aprovechan las facilidades que el programa les brinda para ello.

El Gobierno quiere hacer notar que si bien habrá una reducción del empleo en algunos casos, también es igualmente cierto que el empleo público está creciendo en manera notoria en otras fuentes, tales como lo resultante por la ampliación de la planta de maestros; el incremento del pie de fuerza del ejército y la incorporación de un número considerable de policías bachilleres y esto sin mencionar el apoyo a la Fiscalía General de la República y el fortalecimiento que ha tenido el conjunto de la Rama de la Justicia.

PREGUNTA NUMERO 7

"Finalmente, sería conveniente conocer directamente de los señores Ministros que participaron en el proceso de expedición de los referidos decretos, ¿cuáles son los elementos que identifican o pueden traducir los propósitos de la tan publicitada Modernización del Estado?"

Los propósitos de la Modernización del Estado están señalados perentoriamente por la propia Constitución Política de 1991.

El artículo transitorio 20 de la Carta lo único que hizo fue acelerar el proceso de aplicación de los nuevos mandatos constitucionales a la estructura y funcionamiento de las entidades de la Administración Pública nacional, en la forma de un mandato al Gobierno Nacional para que, por medio de decretos con fuerza de ley, pusiera en consonancia la organización de la Rama Ejecutiva con la Constitución y, por esta vía, contribuyera a la Modernización del Estado, que es una tarea que concierne en realidad a todas las ramas y órganos del Poder Público, tanto del orden nacional como de los diversos órdenes territoriales.

El Congreso de la República ha hecho ya aportaciones muy valiosas al proceso de la modernización estatal. Es así como para avanzar hacia la realización de este propósito ha expedido leyes sobre diversas materias (reforma laboral, estatuto financiero, régimen de comercio exterior, reforma tributaria, régimen de cambios, sistema aduanero, marco legal para la creación de sociedades portuarias, liquidación de ferrocarriles nacionales y creación de sociedades ferroviarias) que han avanzado en la reestructuración de la administración y el redimensionamiento del Estado para crear condiciones favorables al desarrollo económico y social del país, la mayor eficiencia del sector público y la internacionalización de nuestra economía.

La Modernización del Estado requiere de diversas y múltiples medidas. Las que ha adoptado el Gobierno Nacional han sido cuidadosamente estudiadas y no son fruto del capricho ni del azar.

El objetivo principal que persigue este proceso permanente de reforma y mejoramiento del Estado es desencadenar procesos, liberar las amarras de un sistema que hizo crisis en las acciones necesarias para promover el desarrollo armónico y dinámico de la sociedad colombiana.

La Constitución Política de 1991 ha preservado la responsabilidad que el Estado tiene de promover el capital humano nacional, el desarrollo social, el crecimiento del empleo productivo, la modernización empresarial y la defensa de los derechos ciudadanos. Lo que ha cambiado sustancialmente es la forma como se considera que el Estado puede cumplir mejor su misión.

El Estado moderno se preocupa ahora más por la eficacia y sus resultados y no pretende abarcar todas las actividades sociales ni tampoco representar o sustituir a la sociedad civil, sino más bien dinamizarla y fortalecerla.

En los nuevos mandatos constitucionales con relación al papel del Estado, es claro que, sin despojarse de sus responsabilidades de carácter social, éste debe concentrarse en el cumplimiento eficaz y responsable de las tareas públicas fundamentales y, por otra parte constituirse en un elemento cohesionador de la sociedad.

La reforma administrativa de 1992 ha querido plasmar en medidas concretas la nueva concepción de Estado que, en la forma de principios generales, ha consagrado la Constitución Política de 1991. Es así como la reforma busca redefinir en algunos casos y concentrar aún más la misión de distintas instituciones públicas, para ajustarla a las necesidades contemporáneas.

La reforma procura elevar la productividad social de los recursos del Estado, al suprimir instituciones y funciones públicas que han perdido vigencia, o que han sido transferidas a las entidades territoriales o que pueden ser desarrolladas de manera más racional y eficiente por los particulares.

La reforma pretende ampliar la competitividad y eficiencia de las instituciones públicas, permitiendo que puedan delegar y subcontratar servicios con mayor agilidad, ajustando en ocasiones su régimen laboral, financiero y contractual al de empresas públicas.

En algunos casos se hace necesario reducir las plantas de personal, con el objeto de aliviar los costos de funcionamiento del Estado y propiciar procesos permanentes de recalcificación y promoción laboral al interior del sector público.

Se ha fortalecido la capacidad planificadora, técnica, reguladora y de control y coordinación de los Ministerios, como condición básica y necesaria para racionalizar la gestión del conjunto del sector público y para lograr una mejor coordinación con las entidades territoriales.

Se ha especializado y robustecido la función que ejercen las Superintendencias, con el objeto de contar con un marco de inspección y vigilancia más real y menos formal, que permita salvaguardar el interés general.

Finalmente, es del caso anotar que, a medida que la sociedad colombiana avanza y se moderniza, que las relaciones y procesos económicos y sociales elevan su complejidad, que los actores sociales multiplican sus demandas, recae una mayor responsabilidad sobre la acción estatal.

La función básica del Estado, la de salvaguardar el bien común y el interés general, adquieren nuevas dimensiones y desafíos. Es por ello que el Estado, sus instituciones, actividades y procesos, no pueden concebirse como conceptos y formas estáticas e inmutables, divorciados de los procesos globales que vive el país.

De ahí que se pueda afirmar, con sobrada razón, que si el Estado no actúa sobre los grandes retos nacionales, por la simple y a veces cómoda razón de que es difícil des-

viarlo de los esquemas y tareas que tradicionalmente ha cumplido, sencillamente el Estado habría perdido su razón de ser.

El Gobierno es consciente de que la modernización del Estado no se agota ni tampoco consiste sencillamente en la expedición de un conjunto de decretos. Se trata por el contrario de un proceso continuo de adecuación institucional y de mejoramiento permanente de sus índices de gestión y de resultados.

En este proceso en todas las instituciones públicas se deben suceder cambios significativos en la actitud y mentalidad de todos sus servidores. La modernización del Estado no podrá darse tampoco en ausencia de una sociedad civil más activa y deliberante.

Lo anterior exige, entre otros esfuerzos, de la permanente revisión y construcción de las instituciones gubernamentales para promover su vocación de servicio público; el desarrollo de una actitud de mayor responsabilidad, con misiones y metas mejor definidas, procedimientos más consistentes y una orientación de la actividad pública cotidiana que resulte más próxima al ciudadano; la consolidación de ambientes de trabajo abiertos a la innovación y la creatividad y que, en suma, le generen a cualquier servidor público una mayor exigencia y compromiso laboral.

Santafé de Bogotá, D. C., 29 de marzo de 1993.

Honorables Miembros de la Cámara de Representantes
Ciudad.

Referencia: Respuesta a la proposición número 163 de marzo de 1993.

Honorables Representantes:

En atención al cuestionario formulado como resultado de la proposición número 163 y dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 249 de la Ley 5ª de 1992, los suscritos Ministros damos respuesta al cuestionario recibido a partir del pasado 23 de marzo en los siguientes términos:

PREGUNTA NUMERO 1:

Sírvase explicar a la honorable Corporación en qué fueron atendidas por el Gobierno Nacional las diversas observaciones que sobre la ilegalidad e inconstitucionalidad de los proyectos de decreto, formularon los honorables Consejeros de Estado, doctor Humberto Mora, Diego Younes y Jaime Betancurt, en su calidad de integrantes de la Comisión Asesora prevista en el artículo 20 transitorio de la Constitución Política?

Antes de explicar en qué atendió el Gobierno Nacional las observaciones formuladas por los honorables Consejeros que junto con el señor Alcalde de Santafé de Bogotá y los tres representantes gubernamentales, conformaron la Comisión prevista en el artículo transitorio 20 de la Constitución Política, es necesario analizar el alcance de la asesoría que debía prestar tal Comisión.

El artículo transitorio 20 condicionó el ejercicio de las atribuciones por parte del Gobierno Nacional a tener en cuenta las evaluaciones y recomendaciones de la Comisión Asesora.

Para entender el papel que desarrolló dicha Comisión en las sesiones celebradas, debe tenerse presente que las evaluaciones y recomendaciones que formuló la misma no tenían carácter vinculante para el Gobierno, quien era el titular de las atribuciones, por cuanto el significado de los términos "evaluaciones y recomendaciones", según las acepciones pertinentes del Diccionario de la Real Academia de la Lengua, es el de estimar y apreciar, en el primer caso, y surgir o suplicar, en el segundo, lo cual no implica una obligación para el destinatario de tales actuaciones.

Por otra parte, según sentencia de la Corte Suprema de Justicia de febrero 6 de 1990, con ponencia del Magistrado Jaime Sanín Grefeststein, acerca de las Comisiones Asesoras, éstas "...han de interpretarse como una forma de colaboración armónica y como un expediente para buscar mayor acierto y no para dejar en manos de terceros interesados la tarea legislativa. Al Gobierno corresponderá calificar la bondad de la ayuda que se preste y si ella se acomoda a los altos fines que con la misma busca el legislador, por cuanto a él compete la decisión.

Además, la expresión "tener en cuenta" no significa "acoger", que sería el verbo que debería haber utilizado la Asamblea Nacional Constituyente en caso de haber querido obligar al Gobierno Nacional a hacer suyas las evaluaciones y recomendaciones formuladas por la Comisión.

El Gobierno siempre tuvo en cuenta las recomendaciones y observaciones de constitucionalidad, legalidad o conveniencia y acogió aquellas que consideró pertinentes en consideración a la experiencia como expertos en Administración Pública y Derecho Administrativo de los honorables Consejeros, así como también, la del señor Alcalde de Santafé de Bogotá, D. C., quien participó en representación de la Federación Colombiana de Municipios e hizo importantes aportes, no solo como experto en aquellas materias sino también como miembro que fuera de la Asamblea Nacional Constituyente.

Si hubo lugar a situaciones en las cuales el Gobierno se apartó de lo sugerido por alguno de los miembros de la Comisión, esto siempre sucedió de manera ordenada y rigurosa desde el punto de vista jurídico, respetando íntegramente el contenido y alcance de la competencia atribuida de manera directa por el Constituyente, así como también la enorme responsabilidad política de su ejercicio.

Es importante aclarar que el Gobierno Nacional sometió a consideración de la Comisión la totalidad de los proyectos de decreto objeto de la reforma en algunos casos dos o tres veces, y que éstos contaron con el respaldo de la Comisión, bien en forma unánime o por la mayoría de sus miembros.

Se precisa entonces respondiendo la primera pregunta del cuestionario cómo atendió el Gobierno Nacional las observaciones formuladas por los miembros de la Comisión.

1. De los 62 decretos expedidos en el mes de diciembre fueron evaluados favorablemente por todos los miembros de la Comisión la reestructuración de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Justicia, Hacienda y Crédito Público, Defensa y sus entidades adscritas, Trabajo, Salud, Desarrollo, Minas y Energía; del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Departamento Nacional de Planeación y el DANE.

Otras propuestas de reestructuración evaluadas favorablemente fueron las del Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", la del Fondo Vial Nacional, el Conpes y Colcultura.

También fueron evaluadas favorablemente las decisiones de fusionar entidades como las Direcciones de Impuestos y Aduanas, el Consejo Nacional de Seguridad y el Consejo Superior de la Defensa Nacional. El Fondo Nacional Hospitalario y el Fondo del Ministerio de Educación Nacional.

La reorganización de las entidades encargadas de la cofinanciación, la asignación de funciones a las directivas de las entidades, haciendo énfasis en el tema de la participación (Decreto 2130 de 1992) y algunas supresiones como la de la Superintendencia de Cambios, fueron así mismo evaluadas favorablemente por los siete miembros de la Comisión.

Cabe anotar también que, con recomendaciones por parte de los honorables Consejeros, la Comisión estudió y evaluó favorablemente las disposiciones laborales transitorias que se

incluyeron en los diferentes decretos mediante los cuales se reestructuraron, fusionaron o suprimieron entidades del orden nacional, así como las disposiciones para la organización del servicio de adaptación laboral consagrado en el Decreto 2151 de 1992.

2. De un cuidadoso ejercicio de estudio de las propuestas inicialmente presentadas por el Gobierno Nacional a la Comisión, de las evaluaciones de sus miembros, como consta en las actas, así como de los memorandos de los señores Consejeros de Estado, puede deducirse que muchas de las observaciones de fondo, de forma o de conveniencia formuladas por éstos fueron plenamente compartidas y por consiguiente acatadas. Cabe resaltar entre ellas la relativa a la imposibilidad de que como resultado de la reestructuración o fusión, surgieran nuevas entidades o se otorgara personería jurídica a las que no gozaban de ella. Es así como tampoco se expidió el decreto sobre normas de control interno que tenía previsto el Gobierno, por las razones expuestas por los Consejeros.

De otra parte, decisiones como la supresión de Prosocial y las reformas relativas al bienestar social de los servidores públicos no se adoptaron finalmente, en atención a las razones de conveniencia por ellos planteadas.

3. Sobre muchas de las propuestas presentadas, los Consejeros hicieron observación diferente a la de considerar que la legislación que las regía no estaba en contraposición con la Constitución Política, apreciación evaluada de manera distinta por el Gobierno Nacional en torno a lo que en cada caso implicaba poner las entidades en consonancia con los mandatos de la reforma constitucional como se explicará en la respuesta a la pregunta número 4.

Este es el caso del Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Comunicaciones, el SENA, la Superintendencia de Sociedades, Capresub, el DAS, Corfopesca, el Icetex, la Superintendencia de Notariado y Registro, la Superintendencia de Valores, la Corporación Nacional de Turismo, el Incora, el Himat, el Instituto Nacional de Salud y la Superintendencia de Salud.

4. En otros casos, la objeción de los tres Consejeros de Estado tuvo que ver con la imposibilidad de cambiar la naturaleza jurídica de las entidades, posición no compartida por el Gobierno Nacional ni por el representante de la Federación Colombiana de Municipios por las razones que se expondrán en la respuesta a la pregunta número 3. Esta es la situación de entidades como Corelca, Adpostal, Telecom, Fonade, ICEL, e ISS.

PREGUNTA NUMERO 2:

Se sirvan explicar las razones por las cuales el Gobierno Nacional no reunió la Comisión Asesora ordenada en la norma de facultades, dentro de los primeros 15 meses de los 18, que se concedieron para expedir los decretos tal como lo señalan los tres honorables Consejeros de Estado que conformaron esa Comisión.

Respecto a esta segunda cuestión, conviene señalar que el artículo transitorio 20 de la Constitución Política confirió al Gobierno, bajo la fórmula de un mandato imperativo, atribuciones especiales para ser ejercidas en un plazo determinado, y si bien previó la conformación de una Comisión para esos efectos, ello no quiere decir que necesariamente la misma debía ser convocada por el Gobierno desde el momento mismo en que empezó a correr el referido término, toda vez que la función exclusiva de la Comisión, conforme a la voluntad expresa del Constituyente, era la de formular evaluaciones y recomendaciones para ser tenidas en cuenta por el Gobierno, las cuales naturalmente no podían tener lugar sin que existiera aún materia alguna para ser sometida con tal fin a su consideración; es decir, sin que el Go-

bierno hubiera iniciado siquiera el proceso de elaboración de iniciativas concretas de reestructuración, fusión o supresión de entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional.

Es claro, entonces que una vez conformada la Comisión y dada la alta dignidad de sus miembros, la obligación del Gobierno era la de presentarle propuestas concretas cuidadosamente elaboradas respecto de las cuales ella pudiera pronunciarse en ejercicio de la función que le fue asignada, pero no la de convocarla sin antes contar aún con proyectos específicos de supresión, fusión o reestructuración.

El análisis y definición de propuestas implicaba, como es obvio, una tarea que necesariamente debía adelantarse previamente el Gobierno al interior de las propias entidades, mediante un estudio detenido de la estructura, objetivos y funciones de ellas, en orden a diseñar propuestas serias y suficientemente elaboradas para ser presentadas a consideración de la Comisión.

En este orden de ideas, una vez promulgada la Constitución de 1991, el Gobierno inició su tarea propiciando al más alto nivel de la administración una discusión sobre el contenido y alcance de las facultades, analizando para ello el texto mismo de la norma y revisando sus antecedentes jurídicos, su finalidad y orientación en el contexto del nuevo ordenamiento constitucional.

Esta labor se llevó a cabo con la participación directa de la Presidencia de la República, a través de la Consejería para la Modernización del Estado y la Secretaría Jurídica, así como de los diferentes ministerios, destacándose que esta materia, en sus diversos aspectos, fue el tema central de varias sesiones del Consejo de Ministros.

Una vez logrado el Consenso al interior del Gobierno, el Presidente de la República, mediante Decreto 2440 del 30 de octubre de 1991, conformó la Comisión Asesora y en sesión del Consejo de Ministros del 30 de marzo de 1992, revisó el avance del trabajo realizado e instruyó a todos los Ministros y Directores de Departamentos Administrativos sobre el uso y alcance de las facultades.

Adicionalmente y con el ánimo de insistir en la necesidad de utilizar en forma adecuada las facultades conferidas por el artículo Transitorio 20, el Presidente envió a los Ministros, Directores de Departamentos Administrativos, Superintendentes, Presidentes, Directores o Gerentes de entidades públicas, la directiva presidencial número 3 del 20 de agosto de 1992, en la cual se recordaba la orientación gubernamental para el ejercicio de ese mandato constitucional, su razón de ser y sus alcances y los plazos previstos para el efecto. Igualmente se precisó en esa directiva que la Presidencia de la República, a través de la Consejería para la Modernización del Estado, asumiría la responsabilidad de coordinar el proceso y efectuar la revisión previa de todas las propuestas en el seno de un Comité Interinstitucional conformado por la Presidencia de la República, el Departamento Nacional de Planeación y los Ministerios de Hacienda y Trabajo.

En cumplimiento de lo ordenado por el Presidente, el 30 de septiembre de 1992, cada entidad hizo llegar a la Consejería para la Modernización del Estado los informes ejecutivos, los documentos que sustentaban y precisaban las propuestas y los proyectos de decreto. Conviene resaltar que estas propuestas fueron el resultado del estudio y evaluación realizados por las mismas entidades en coordinación con los respectivos ministerios o departamentos administrativos a los que se encuentran adscritos o vinculados, y del análisis y revisión posterior efectuados por los ministerios con la Presidencia en el Consejo de Ministros.

Culminado este proceso en el que el Gobierno concentró todos sus esfuerzos y te-

niendo ya propuestas concretas y documentos que las sustentaban y justificaban, se convocó a la Comisión Asesora y se le presentó en sucesivas sesiones, este material para su estudio y evaluación.

PROPUESTA NUMERO 3:

Se sirvan explicar los señores Ministros, cómo entendió el Gobierno Nacional las tres facultades conferidas en el artículo veinte transitorio de la Constitución Política respecto a suprimir, fusionar o reestructurar las Entidades de la Rama Ejecutiva; los establecimientos públicos, las empresas Industriales y Comerciales y las Sociedades de Economía Mixta del Orden Nacional.

En especial, se expliquen las razones para dar a la facultad de reestructurar el alcance para transformar la naturaleza jurídica de algunas entidades, como en el caso del Instituto de Seguros Sociales, ISS, Telecom, etc. en los que se cambia su condición de Establecimiento público a Empresa Industrial y Comercial?

El Gobierno Nacional señaló, en el proyecto de acto reformativo de la Constitución y en el aparte correspondiente a la racionalización de las actividades de los organismos nacionales, lo siguiente:

"Como consecuencia del acentuado centralismo tenemos un importante número de organismos nacionales que desvían su atención, hacia proyectos menores, de interés exclusivamente regional, cuya administración desde el centro resulta costosa y difícil, a más, que dichos proyectos no siempre coinciden con los verdaderos intereses de la comunidad, por la falta de un mecanismo representativo de enlace entre las regiones y quienes deben tomar la decisión..."

"... Así mismo, entidades como el Ministerio de Obras Públicas (a través de los Distritos de Carreteras), el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, el Fondo Nacional Hospitalario, la Superintendencia Nacional de Salud, el Ministerio de Educación Nacional, Coldeportes y otras con funciones administrativas, de control y de intervención económica como la Corporación Nacional de Turismo y el Intra, deben reorientar sus actividades a lo nacional, y en algunos casos hasta desaparecer para entregar dichas funciones a las entidades territoriales".

Al analizar los alcances del mandato que la Asamblea Nacional Constituyente impuso al Gobierno Nacional en el artículo transitorio 20 de la Constitución Política, para que suprimiera, fusionara o reestructurara entidades de la rama ejecutiva, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y sociedades de economía mixta del orden nacional, el Gobierno tuvo en cuenta las razones de los constituyentes al aprobar la norma, las cuales quedaron expuestas con toda claridad en los distintos debates que se suscitaron al interior de la Asamblea.

Los Constituyentes Eduardo Verano de la Rosa, Carlos Rodado Noriega e Ignacio Molina Giraldo presentaron proyectos alternativos del artículo que finalmente correspondió al Transitorio 20 de la Constitución Política. En los tres casos expresaron firmemente la impostergable necesidad de reorganizar la Administración Pública.

El texto que fue finalmente aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente, y que surgió de la fusión de los proyectos presentados por los Constituyentes Carlos Rodado Noriega e Ignacio Molina Giraldo, fue sustentado por este último con los siguientes argumentos centrales:

"La dualidad de funciones en varios organismos del mismo orden, que cuentan además con su propia infraestructura, su planta de personal y su propio presupuesto, imponen la necesidad de racionalizar el ejercicio de la función pública mediante la unificación de la acción del Estado, lo cual a su vez

debe redundar en una racionalización del gasto público.

"Hay necesidad de recabar por una reorganización administrativa del Estado que reduzca el número de instituciones en las cuales se maneje el Presupuesto Público y privatizar algunos de los servicios cuya prestación asumió ineficiente y monopolísticamente.

No quiero pasar de largo sin referirme a los institutos descentralizados que fueron creados precisamente para garantizar la eficiencia y la buena utilización e inversión de los dineros públicos. Hoy existen 171, muchos de los cuales operan a su amaño, como verdaderas islas independientes por las que se fuga —como en las tuberías desgastadas— un alto porcentaje del presupuesto nacional. De su existencia sólo se tienen esporádicas y tardías noticias en los cambios de gobierno, cuando aparecen a la luz pública los déficit, la ineficiencia de sus gestiones, la irresponsabilidad de algunas de sus juntas directivas que pactan prestaciones absurdas, en forma tan irresponsable, que por ello deberían incurrir en causal de mala conducta..."

Así mismo, el constituyente Molina expresó:

"Se afirma con razón que nuestro Estado está donde no debería estar y no está donde debiera estar"; "no se puede perder esta oportunidad para que el Gobierno Central abandone funciones que nunca debió tener"; "se podrían eliminar 40 entidades del Gobierno Central y no pasaría nada".

"La oportunidad de reformar —llámese depurar— la administración pública es única... Al país no le pasa nada si se reasignan algunas funciones o se acaban entidades como:

Artesanías de Colombia, la Corporación Nacional de Turismo, Coldeportes, Indereña y 15 corporaciones regionales, buena parte del ICA, del Incora, Himat, Prosocial y el Fondo de Bienestar Social, las Superintendencias de Industria y Comercio, Salud y Subsidió Familiar, Inurbe o ICT, Fondo Nacional de Garantías, Fonade, Fondo de Caminos Vecinales, Intra, Fondo Aeronáutico Nacional, Dainco y Dancoop. La Defensa Civil debe ser local, al igual que el Bienestar Familiar y el manejo de los aeropuertos.

La Asamblea Nacional Constituyente no puede pasar por alto este momento histórico para determinar la reorganización del aparato administrativo del Estado. Es una necesidad apremiante que se convirtió en básica para la sociedad y un fundamento en la cual se nos dio el mandato para satisfacerla, tomando las medidas necesarias que imponga la racionalización de la administración pública y con ella la racionalización del gasto".

Con estos antecedentes se abrió paso y fue aprobado posteriormente el artículo transitorio 20. Entendió entonces el Gobierno Nacional que la Asamblea Nacional Constituyente le había impuesto un mandato imperativo, impartido de manera directa por la Constitución Política, para que llevara a cabo una profunda reorganización de la administración pública, redefiniendo el papel del Estado. Dentro de este concepto, los términos "suprimir", "fusionar" y "reestructurar", han tenido los alcances que se indican a continuación, conforme se expuso en su momento en la primera sesión de la Comisión creada por el Artículo Transitorio 20 de la Constitución Política:

A. Suprimir.

"Esta atribución conlleva la facultad de eliminar aquellas entidades del orden nacional cuya existencia ya no se justifica a la luz de los mandatos de la nueva Constitución, entre otras razones porque sus funciones, en virtud de lo dispuesto por ella o por las leyes que la desarrollen, o bien ya no están a cargo de la Nación por haber sido asignadas a las

entidades territoriales, o bien pueden ya no estar a cargo del Estado por permitir la reforma constitucional su cumplimiento a través de los particulares. Con fundamento en esto último, se podría incluso proceder a privatizar entidades”.

B. Fusionar.

“En caso de que exista superposición de funciones entre algunas entidades del orden nacional, o que se considere más conveniente para el logro de la eficiencia y eficacia a la que reiteradamente se alude en la nueva Constitución, se deberá emprender esta acción para refundir en un solo organismo dichas entidades con objetivos y competencias comunes”.

C. Reestructurar.

“Esta es quizás la acción que otorga mayor amplitud al Gobierno Nacional para el logro de la finalidad propuesta en la norma constitucional en estudio, ya que permite la reforma sustancial de la generalidad de las entidades del orden nacional, con el fin de lograr su armonía con los nuevos mandatos constitucionales”.

En ejercicio de esta atribución el Gobierno Nacional podrá tomar medidas como las siguientes:

- Suprimir, fusionar o crear dependencias dentro de una misma entidad u organismo.
- Suprimir, modificar o adicionar funciones dentro de una misma entidad.
- Suprimir, modificar o diseñar procedimientos atinentes a una misma entidad.
- Trasladar dependencias de una entidad a otra.
- Trasladar funciones de una entidad a otra.
- Modificar la naturaleza jurídica de una entidad.

— Posibilitar la participación de capital privado en una entidad, efectuando los cambios necesarios para ello”.

— “Dividir entidades escindiendo sus funciones de acuerdo con sus características y naturaleza, pudiendo en consecuencia atribuir el ejercicio de las mismas a las entidades que se consideren más adecuadas para su cabal atención, o constituir los organismos necesarios para ello”.

Como puede observarse de los textos transcritos, el Gobierno Nacional entendió desde un principio que el mandato impuesto por la Asamblea Constituyente para reestructurar entidades de la rama ejecutiva, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y sociedades de economía mixta del orden nacional, llevar implícita la posibilidad de modificar la naturaleza jurídica de las mismas.

Al suscitarse el debate al interior de la Comisión creada por el artículo transitorio 20 de la Constitución Política sobre el particular, el Gobierno expuso ampliamente su criterio, fundamentándose para el efecto, entre otras consideraciones en las siguientes: la naturaleza de las facultades del artículo citado; el género próximo de la naturaleza jurídica; el surgimiento de las mismas; su modificación frente a las atribuciones del artículo transitorio 20; la finalidad del artículo y en los antecedentes de la expresión en el derecho comparado.

En síntesis, manifestó el Gobierno Nacional a la Comisión lo siguiente:

“(…) las atribuciones que le otorga el artículo transitorio 20 de la Constitución Política al Gobierno Nacional para reestructurar las entidades y organismos de la Rama Ejecutiva con el fin de ponerlos en consonancia con los mandatos de la reforma constitucional y, en especial, con la redistribución de competencias y recursos que ella establece, tiene la capacidad de modificar, adicionar o derogar las leyes que, en desarrollo del ordinal 7º del artículo 150 de la Carta y de los

ordinales 9º y 10 del artículo 76 de la Constitución de 1886, haya expedido el Congreso de la República para crear o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, y señalar su objetivo y estructura orgánica.

No otro es el sentido de las atribuciones otorgadas por el artículo transitorio 20, pues no se hubiera justificado el otorgamiento de las mismas para ejercer facultades que de ordinario le competen al Gobierno”.

Agrega posteriormente que:

“Al referirse a los estatutos básicos o estructura orgánica de las entidades, la jurisprudencia ha reconocido que los mismos comprenden su denominación, naturaleza jurídica, objeto, domicilio, funciones, órganos de dirección, administración, control, patrimonio y régimen jurídico de los actos y contratos.

Supone lo anterior que, cuando el Congreso de la República crea un ministerio, departamento administrativo, superintendencia o establecimiento público, le define su naturaleza jurídica al adoptar su estructura orgánica.

De la misma manera, cuando el Congreso de la República modifica la estructura orgánica de alguna de las entidades u organismos señalados, puede así mismo modificar la naturaleza jurídica de ella, en atención al objeto y funciones que le asigne, así como a lo que establezca en torno a su dirección, administración, control y patrimonio.

Tratándose entonces del ejercicio de las atribuciones que le otorga al Gobierno Nacional el artículo transitorio 20 de la Constitución Política, debe concluirse que las mismas permiten la modificación de la naturaleza jurídica de las entidades que se reestructuren, por cuanto, para estos propósitos, y conforme se señaló con anterioridad, el Gobierno ejerce las facultades que de ordinario corresponden al Congreso de la República en la materia.

Una conclusión en contrario dejaría sin efecto las atribuciones conferidas por cuanto supondría que el Gobierno Nacional tampoco estaría facultado para modificar la denominación, el objeto, el domicilio, las funciones, los organismos de dirección, la administración, el control o el patrimonio de la entidad que se pretende reestructurar, en atención a que tales elementos pertenecen también a su estructura orgánica. Las facultades del Gobierno quedarían entonces reducidas a modificar la estructura interna de las entidades y organismos de la Rama Ejecutiva del orden nacional, en ejercicio de una función que de ordinario le compete y que no resulta suficiente para el cumplimiento de la finalidad establecida en el mismo artículo transitorio 20”.

Más adelante señala el Gobierno que:

“La naturaleza jurídica de una entidad no es más que el resultado de los demás elementos esenciales que la conforman. Así si el Estado participa en una empresa privada, la convierte por eso solo hecho en una sociedad de economía mixta, y si la adquiere en su totalidad la convierte en una empresa industrial y comercial. Si, por otro lado, ejerce funciones de carácter administrativo, con autonomía administrativa y patrimonial, será un establecimiento público, y si las funciones son de carácter industrial o comercial será una empresa o sociedad mixta. Si, finalmente, carece de personería y de autonomía patrimonial podrá ser una superintendencia, un departamento administrativo, un ministerio u otro organismo, en atención a las funciones que cumpla. De igual manera, cada organismo o entidad adoptará una estructura administrativa y directiva en atención a su naturaleza jurídica.

Quiere ello decir que la naturaleza jurídica está estrechamente ligada a los demás elementos que componen la estructura orgánica de la respectiva entidad y cualquier modifi-

cación en alguno de éstos puede conllevar la modificación de aquella. Así, cuando a una entidad se le modifica su función, por ejemplo, de pública a industrial o comercial, esta variación debe incidir necesariamente en su naturaleza jurídica...”.

“... Una interpretación en contrario implicaría darle mayor preeminencia a la denominación o formalidad, frente a la competencia y finalidad de la entidad, lo que llevaría a afirmar, a manera de ejemplo, que un establecimiento público podría cumplir funciones de naturaleza industrial o comercial y regirse por normas de derecho público, o podría subsistir como tal sin personería, o autonomía administrativa, o patrimonio propio, desvertebrándose totalmente la organización de la Rama Ejecutiva del Poder Público, mencionada en la propia Carta Política”.

Posteriormente, y al referirse a la acepción del término reestructurar, manifiesta el Gobierno Nacional que:

“(…) en su concepto, la facultad que tiene el Gobierno en la materia debe tomarse en su acepción técnica, vale decir la que tiene en las ciencias sociales, porque trata acerca de la forma de organización social, en este caso la configuración estatal...”.

“... Por eso, cuando el artículo transitorio 20 habla de ‘reestructurar’ una entidad que tiene una cierta forma organizativa y está sujeta a las reglas que a la luz de la eficiencia hayan resultado inconvenientes, faculta al Gobierno para modificar esa forma, a fin de darle otra que le permita una mayor eficiencia en la prestación de los servicios que le correspondan”.

Finalmente, y dentro del espíritu del derecho comparado y en atención a la relevancia del sistema francés para el desarrollo del Derecho Administrativo Colombiano, el Gobierno Nacional se refirió a la evolución que en aquél ha tenido la noción de estructura gubernamental, para mostrar que, al reestructurar entidades, es posible modificarles su naturaleza jurídica.

PREGUNTA NUMERO 4

Se indique igualmente cómo entendió el Gobierno Nacional los limitantes que le demarcó de facultades (sic) en el sentido de hacer esa supresión, fusión o reestructuración de entidades “con el fin de ponerlas en consonancia con los mandatos de la reforma constitucional” y, “en especial, con la redistribución de competencias y recursos que ella establece”.

Siguiendo los parámetros que fijaron los constituyentes en los debates que antecedieron a la aprobación del artículo transitorio 20 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional entendió que la nueva Carta se basa en un conjunto de principios, no contenidos en la Constitución de 1886, que imponían la redefinición del papel del Estado en una República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, participativa y fundada en la prevalencia del interés general. Tal redefinición implicaba entonces el reconocimiento de las funciones que en adelante asumían las entidades territoriales y del incremento de las transferencias de recursos, como de la necesidad de racionalizar la administración pública y de concentrar los esfuerzos del Estado en el cumplimiento de las funciones que le son propias. Reconoce así mismo el Gobierno Nacional la prioridad que en la Constitución de 1991 adquieren el fortalecimiento de los municipios y las entidades territoriales y la necesidad concomitante de adecuar la administración central a dicho mandato.

Así, cuando el Gobierno Nacional expuso su opinión a la Comisión creada por el artículo transitorio 20 de la Constitución sobre la expresión “ponerlos en consonancia”, en su primera sesión, manifestó que:

“Esta expresión, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua significa rela-

ción de conformidad que tienen algunas cosas entre sí, lo cual, para el caso que nos ocupa implica que las entidades del orden nacional que se mencionan en el artículo transitorio 20 de la Constitución, deben adecuarse, en su estructura y forma de actuar, a los nuevos mandatos constitucionales.

Para asegurar este propósito la Constitución le confiere estas atribuciones al Gobierno Nacional, el cual podrá en virtud de ello, emprender las acciones autorizadas por el citado precepto constitucional frente a cualquiera de las aludidas entidades que no se encuentre en situación de 'consonancia', o frente a la generalidad de las mismas, con el fin de que se ajusten plenamente a los nuevos mandatos constitucionales..."

En esa oportunidad el Gobierno afirmó:

"En relación con la Constitución de 1886 los nuevos mandatos constitucionales son numerosos y de muy de variada índole. No obstante, para asegurar la adecuación de las entidades de la administración pública a dichos preceptos conviene destacar, entre otros, los siguientes:

1. El artículo 1º que nos define como un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, y fundado en la prevalencia del interés general.

2. El artículo 2º, que señala los fines esenciales del Estado, entre los cuales cabe destacar los de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

3. El artículo 209, que eleva a rango constitucional los principios rectores de la función administrativa (igualdad - moralidad - eficacia - economía - celeridad - imparcialidad - publicidad) y afirma expresamente que debe desarrollarse mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

4. El artículo 83, que consagra la presunción de la buena fe en todas las gestiones que los particulares adelanten ante las autoridades, lo cual implica la supresión de requisitos, formalidades y trámites que pretenda justificarse en la necesidad de contar con seguridades relativas a la rectitud en la actuación de las personas ante el Estado.

5. El artículo 84, que dispone que "cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio".

6. Los artículos 210 y 365 de la Constitución Política, en cuanto se refiere a la posibilidad de cumplimiento de funciones administrativas por parte de los particulares en las condiciones que señala la ley, y de que los mismos puedan prestar servicios públicos, reservándose en este caso el Estado la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios.

7. La alusión expresa al concepto de eficiencia en las normas constitucionales que se refieren al establecimiento de diversas capacidades de gestión de los departamentos; a las nuevas responsabilidades que asumirán los municipios y a los servicios públicos (artículos 302, 357 y 365).

8. Las disposiciones en materia de control fiscal y disciplinario que ratifican que las entidades deben actuar con eficiencia. (v. gr. artículos 267, inciso 4º; y 277, numeral 5º).

9. El mandato conforme al cual "las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado" (artículo 209)".

Posteriormente el Gobierno Nacional, al presentarle a la misma Comisión sus consideraciones en torno a la aplicación del artículo transitorio 20 de la Constitución Polí-

tica para modificar la naturaleza jurídica de las entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público, complementó la argumentación anterior en los siguientes términos:

"La Constitución de 1991 modificó los parámetros de la actuación estatal ampliando el espectro de su intervención y al propio tiempo disminuyendo la manera de hacerla, en especial para el nivel nacional. Los servicios públicos, por ejemplo, son ahora objeto de un capítulo especial y se declara que es deber del Estado asegurar su prestación eficiente, para a renglón seguido permitir expresamente que sean prestados directamente o por particulares, incluyendo las comunidades organizadas.

Cuando se trate de los servicios públicos domiciliarios, se asigna al municipio la responsabilidad primordial.

La salud se le garantiza a todas las personas para lo cual se asigna al Estado la responsabilidad de organizar, dirigir y reglamentar su prestación, estableciendo, entre otros mecanismos, el de que se haga por entidades privadas, asegurando en todo caso la eficiencia, la universalidad y la solidaridad.

El acceso a la recreación, la práctica del deporte y el aprovechamiento del tiempo libre se reconoce como derecho de todas las personas para lo cual el Estado fomentará esas actividades e inspeccionará las organizaciones deportivas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas.

Son algunos ejemplos de cómo, de un enunciado muy genérico en la Constitución anterior en relación con los derechos de las personas se pasó a especificar muchos de ellos y a señalar la responsabilidad y las formas de garantizarlos.

No es extraño entonces que el Constituyente dispusiera una reorganización del aparato gubernamental para adecuar los medios orgánicos que atiendan las responsabilidades tal como han sido redefinidas constitucionalmente. Para tal fin, en diversos artículos transitorios asignó tareas al Congreso y al Presidente, a veces compartidamente, a veces por separado y siempre con plazos perentorios para dictar las leyes o decretos correspondientes.

Una de esas tareas es la contenida en el artículo transitorio 20 y para interpretar su alcance hay que ponerlo en el contexto ya señalado de una forma diferente de prestar los servicios estatales en el sentido más amplio".

Adicionalmente a las expresiones indicadas, entendió también el Gobierno Nacional que el artículo transitorio 20 estaba limitado por otros preceptos constitucionales, que cumplió rigurosamente. Así, expresó en la primera sesión de la Comisión creada por el mismo artículo lo siguiente:

"Teniendo en cuenta lo dispuesto por otros mandatos de la nueva Constitución, el Gobierno Nacional no podrá, con base en las atribuciones del artículo transitorio 20 de la misma, inmiscuirse en materias cuya regulación se trata de manera especial en dichos mandatos, entre las cuales podemos señalar las siguientes:

1. Distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, por cuanto esto debe hacerse a través de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, en virtud de lo dispuesto por el artículo 288 de la Constitución.

2. El régimen jurídico de los servicios públicos, por cuanto éste es materia de la ley ordinaria que expida el Congreso con base en el proyecto que al respecto le presente el Gobierno Nacional o, su defecto, de los decretos que con fuerza de ley expida esta autoridad; todo ello, en desarrollo de lo previsto en el artículo transitorio 48 de la Constitución.

3. El régimen de la transferencia de recursos a los departamentos y municipios, que

también debe ser regulado por ley en virtud de lo dispuesto en los artículos 356 y 357 de la Constitución.

Además de las anteriores limitaciones, existen otras que están constituidas por las facultades que el Congreso de la República ejerce normalmente y en particular aquellas funciones que no fueron transferidas al Gobierno en el artículo 20 transitorio constitucional. A manera de ejemplo y por esta razón, no se podrá con base en atribuciones: tomar medidas tributarias (artículo 150, numeral 12 de la Constitución Política); crear o suprimir "regulaciones de intervención en la economía" (artículo 150, numeral 21); modificar el régimen contractual (artículo 150, inciso final), ni el de tránsito (artículo 150, numeral 25), etc."

PREGUNTA NUMERO 5

"Obedecerá a esta potestad de poner en consonancia con la Constitución Política, el criterio imperante en los decretos expedidos respecto a reducir la cobertura de acción del Estado, al mínimo de su capacidad de gestión cuando precisamente el país reclama mayor presencia en los sectores de la justicia, la seguridad, la salud, la educación, la vigilancia administrativa, etc.?"

No es exacto que "el criterio imperante" de la reforma haya sido "reducir la cobertura de acción del Estado al mínimo de su capacidad de gestión". Por el contrario, la reforma administrativa de 1992 ha sido alentada por el propósito de adecuar la estructura de la Administración Pública a las necesidades e imperativos de nuestra época; de hacerla más operativa, ágil y eficiente; de reforzar la presencia del Estado en el área de sus funciones esenciales; de procurar una mayor participación de la sociedad civil en las decisiones que la afectan y una mayor cooperación en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, tal como manda el artículo 2 de la Carta; de dotar al Estado de instrumentos más eficientes para orientar una política de hondo contenido social; de combinar mecanismos novedosos que permitan ampliar la cobertura y la calidad de los servicios públicos, con más bajos costos de producción y menores precios al consumidor.

La reforma ha permitido al Estado dar pasos importantes en el sentido de su necesaria modernización, entendiendo por ella el "aggiornamiento" de las instituciones administrativas; la redefinición del papel del Estado; una profundización de los diversos procesos de descentralización, desconcentración y delegación administrativas; la puesta en marcha, en fin, de los nuevos principios que, de conformidad con el artículo 209 de la Constitución, deben ser el fundamento de una concepción actualizada de la función pública.

Así mismo, el Gobierno entendió que la plena vigencia del espíritu descentralista de la Carta de 1991 exigía ajustes en el alcance de las funciones del Gobierno central. No de otra forma puede hacerse consistente ese mandato constitucional de fortalecimiento de la autonomía municipal y de consagración del municipio como entidad fundamental con el proceso de modernización del Estado.

No es, pues, difícil deducir que la reforma administrativa ordenada por el artículo transitorio 20 de la Constitución ha contribuido como ninguna otra en la historia reciente del país al remozamiento de las instituciones, ha permitido imprimir un impulso importante a la nueva concepción de Estado que introdujo la Constitución Política de 1991; contribuye también a redimensionar la Administración Pública como consecuencia directa de la redistribución de competencias y recursos que en favor de las entidades territoriales dispuso la Carta; y finalmente da mayor aptitud a las entidades públicas para la realización del plan constitucional que

orienta a la Nación por la senda del Estado social de derecho.

Todas estas razones permiten afirmar que el Estado salió fortalecido de la reforma administrativa de 1992 y que, por tanto, al contrario de haber reducido el alcance de su acción, se reorienta para hacerlo más eficiente y eficaz y en sintonía con los mandatos de la Carta. Contrario de haber disminuido su capacidad de gestión, ésta se incrementa notablemente y que, precisamente al contrario de lo que se afirma en la pregunta formulada por los honorables Representantes en este punto, la reforma ha respondido positivamente, como veremos, a los justos reclamos del país para hacer más efectiva la presencia del Estado en los sectores de la justicia, la seguridad, la salud, la educación, la vigilancia administrativa; ésto es, en los sectores esenciales de la acción estatal:

Sector de la justicia. Gracias a la reestructuración que recoge además la presencia de los nuevos órganos judiciales creados por la Constitución de 1991, especialmente el Consejo Superior de la Judicatura, el Ministerio de Justicia ha dejado de ser un organismo administrador de juzgados y cárceles para convertirse en una entidad planificadora de políticas en materia jurídica y judicial; este nuevo Ministerio de Justicia será uno de los grandes promotores de las reformas legislativas y el evaluador permanente de la eficacia de la legislación en el área de la justicia. Tendrá así mismo a su cargo amplias funciones para impulsar la solución prejudicial de los conflictos y liderar y coordinar la cooperación y la asistencia técnica por parte de la comunidad internacional.

Por su parte, el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia se fusionó con la Dirección General de Prisiones, dando origen al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, establecimiento público con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente al cual corresponde manejar las cárceles nacionales y ejecutar las políticas que fije la junta directiva en esta materia.

Tanto para la justicia como para otros aspectos directamente relacionados con la seguridad interna, la estabilidad social y el orden público, se creó, dentro del Departamento de Planeación Nacional, la Unidad de Justicia y Seguridad. Dicha unidad tiene la finalidad de dar apoyo en la realización de estudios y evaluaciones, en el diseño de políticas y estrategias, en la formulación de planes, proyectos y programas y en el seguimiento de la ejecución de las inversiones en todo el sector de justicia, seguridad y orden público, incluidas las Fuerzas Militares y de Policía Nacional.

Como parte de esta vasta política de modernización del Estado, el Gobierno Nacional expidió los decretos respectivos para garantizar incrementos hasta del orden del 98% sobre las anteriores remuneraciones para los funcionarios de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, precipitando con ésto una ostensible mejoría en la remuneración de los funcionarios del Estado a cargo de tan alta responsabilidad para promover la justicia y la convivencia ciudadana.

Sector de la seguridad. La reforma creó en el Ministerio de Defensa un Viceministerio para apoyar la labor del Ministro en la coordinación de todas las entidades del sector Defensa. También estableció una auditoría interna que permitirá al organismo concentrar sus esfuerzos en el control y coordinación de los servicios de vigilancia y seguridad privada. Se creó además una división especializada en la atención adecuada de los negocios judiciales y, con el objeto de dotar a la entidad de una mayor eficiencia, se modificó la composición de las juntas directivas de las entidades adscritas y vinculadas a esta cartera.

Se pretende, con la modificación de la estructura en el Ministerio de Defensa, fortalecer al sector descentralizado (Fondos Rotatorios, Indumil, Satena, etc.) en busca de que el apoyo logístico al sector central, es decir Fuerzas Militares y de Policía, se haga con la mayor eficiencia. Todo esto encaminado a lograr una mayor agilidad y celeridad en el cumplimiento de la función constitucional de la fuerza pública.

Como complemento a la creación de la Fiscalía General de la Nación, y siendo el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, uno de los soportes más importantes de su acción, y debido a que es indispensable robustecer la presencia de los organismos de seguridad estatales en el país, especialmente en los nuevos departamentos, la reforma dispuso la creación de siete seccionales del DAS en los antiguos territorios nacionales, además se elevó a un más alto rango la Oficina Interna de Planeación y la Oficina de la Interpol. También se estableció una clara delimitación de responsabilidades y competencias entre los funcionarios administrativos y los operativos, fortalecidos éstos últimos con un aumento significativo de la planta de detectives, quienes concentrarán su actividad en las labores de inteligencia.

El Consejo Nacional de Seguridad, el Consejo Superior de Defensa Nacional y la Comisión creada por el Decreto 813 de 1989, se fusionaron en el Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional, organismo encargado de asesorar al Presidente de la República en la dirección de la seguridad y la defensa nacional, y de recomendar las políticas que en este campo fueren necesarias.

Estas medidas forman parte de una política más amplia de modernización en el sector de seguridad que es bastante conocida por la opinión, de la cual forman parte las medidas tomadas en la Ley 4ª de 1991, el plan de comoción y el plan integral, el fortalecimiento de los grupos antisequestro y antiextorsión, el incremento del pie de fuerza pública con la incorporación de 2.700 agentes profesionales, la determinación de un 19% del total de soldados como profesionales y las medidas adoptadas desde el punto de vista de bienestar de personal: incremento de sueldos, dotación al personal, fortalecimiento de la sanidad y de la vivienda fiscal.

Sector de la salud. En el área de la salud se han introducido reformas trascendentales. El Ministerio de Salud fue reorganizado administrativamente para que asuma plenamente su función como ente rector del sistema de salud. Con el objeto de dar prioridad al diseño de políticas, planes, programas y normas en este sector, la reforma creó dos direcciones generales: la Dirección de Prevención y Control, encargada del control de factores de riesgo del ambiente y riesgos del consumo, la prevención de las enfermedades y el control de factores que afectan la salud; y la Dirección de Atención en Salud, que ejerce la función rectora del Ministerio en todo lo relacionado con los servicios de salud para la prevención y para la atención de la población enferma o en situación de urgencia o de rehabilitación. Dentro del mismo espíritu se organizó una Unidad Administrativa Especial, encargada de la gestión de las campañas directas mediante la celebración de convenios de delegación. Complementariamente, se organizó la Dirección General de Descentralización, que responderá a las necesidades del proceso de fortalecimiento territorial en el área de la salud.

El ISS, que venía compitiendo en condiciones de notoria desventaja con relación al sector privado, se convirtió en una empresa industrial y comercial del Estado, y estará en plena libertad de prestar servicios médicos-asistenciales.

Por su parte con el objeto de agilizar procedimientos y la toma de decisiones, se determinó fusionar los tres órganos directivos del

Instituto de Seguros Sociales en un único Consejo Directivo. Tanto la reestructuración del ISS, como de la Caja Nacional de Previsión social, les permitirá aumentar la prestación de servicios mediante contratación, pasando a convertirse en entidades más eficaces en el ejercicio de su misión, de control y regulación.

En cuanto a la Superintendencia de Subsidio Familiar, la reforma fortaleció su capacidad jurídica y técnica de control sobre las actividades que realizan las Cajas de Compensación Familiar.

Al interior del Ministerio de Desarrollo se creó un segundo Viceministerio, de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, que concebirá integralmente los aspectos esenciales del desarrollo urbano, con el fin de darle un manejo coherente y estructurado al sector y de servir como apoyo a los entes territoriales y demás ejecutores. Para apoyar las nuevas funciones del Ministerio, se organizó la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, encargada de señalar las políticas generales de administración, control y eficiencia de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo.

Sector de la educación. En materia educativa, debe señalarse que el Ministerio de Educación Nacional fortaleció su misión como ente rector del sistema educativo, para lo cual estará encargado de fijar las políticas, planes y criterios técnicos y pedagógicos, y de asesorar en esta materia a los departamentos.

El Icetex, por su parte, abrirá a las entidades territoriales facilidades para su participación en programas de financiación de la educación superior, a través de aportes al patrimonio del Instituto.

De otro lado y como muestra del compromiso ineludible que tiene el Gobierno con la inversión social, es importante recordar como recientemente se amplió la planta de maestros en más de 13.000 plazas, atendiendo las necesidades del servicio.

Sector de la vigilancia administrativa. Para responder a la sugerencia que la pregunta de los honorables Representantes hacen en este punto con relación a que la reforma ha reducido la cobertura de acción del Estado en materia de vigilancia administrativa, es mucho lo que hay que decir en sentido contrario.

La reforma ha fortalecido las funciones de regulación y control de todas las entidades de la Rama Ejecutiva, y en ese sentido reorganizó profundamente las Superintendencias de Valores, Sociedades, Industria y Comercio, Subsidio Familiar, Notariado y Registro y Salud.

Con la finalidad de eliminar en lo posible los controles innecesarios, las funciones meramente formales y la superposición de controles en las Superintendencias de Sociedades y Valores, que imponían una doble autorización a los emisores de valores, la reforma otorga este control exclusivamente a la Superintendencia de Valores, que en adelante se concentrará en la vigilancia de este mercado.

En cuanto a la Superintendencia de Sociedades, se le permite reorientar el ámbito de su acción, focalizando mejor su gestión en la vigilancia de las sociedades y, en vista de la supresión de la Superintendencia de Cambios, pasará a vigilar las inversiones de la industria extranjera en Colombia y de la industria colombiana en el exterior, además de la deuda externa.

La decisión de suprimir la Superintendencia de Cambios fue motivada principalmente por la política de apertura económica, corroborada con las medidas gubernamentales en materia de régimen de cambios y de comercio exterior, que impusieron una vigilancia especial de la Superintendencia Bancaria para los intermediarios financieros que canalizan el movimiento de divisas.

Con esta nueva situación, la Superintendencia Bancaria vigilará en adelante el movimiento de divisas a través del mercado

cambiario, realizado por las instituciones financieras y las casas de cambio, con las mismas facultades que posee en relación con las demás entidades sometidas a su vigilancia. La Dirección General de Tributos y Aduanas tendrá el control sobre las divisas provenientes del comercio exterior, y el Ministerio de Minas y Energía asumirá el control sobre la compra y venta de oro.

Es importante destacar los ajustes realizados en la Superintendencia de Industria y Comercio, que contará en adelante con tres delegaturas especializadas: una para la protección al consumidor, otra de propiedad industrial, y una tercera para la promoción de la competencia, con la facultad de velar por el cumplimiento de las normas relativas a prácticas comerciales restrictivas.

La reforma permite, además, que la Superintendencia de Notariado y Registro se reestructure, especializando sus funciones en la supervisión y crea dos delegaturas: una, encargada de las Notarías y la otra de las Oficinas de Registro Público, a las que a su vez se les otorga una mayor autonomía administrativa.

En materia de control interno y durante la preparación de los respectivos decretos el Gobierno Nacional elaboró un proyecto de regulación general sobre la materia, pero al haber surgido dudas sobre la insuficiencia de las atribuciones contempladas en el artículo transitorio 20, se abstuvo de expedirlo en él. Sin embargo, en varios de los decretos de la reforma quedaron plasmados los principios sobre los sistemas de control interno que permitirán a las entidades reestructuradas desarrollar los mecanismos pertinentes.

Fortalecimiento de la acción social del Estado. Además de las medidas atrás enunciadas, el Estado ha incrementado su capacidad de gestión en el área social con otras que vale la pena mencionar. En efecto, la reforma ha organizado el Consejo para la Política Social, bajo la Presidencia del Jefe del Estado, integrado por los Ministros de Hacienda, Salud, Educación, Agricultura, Transporte y Desarrollo Económico y el Director del Departamento Nacional de Planeación. Este organismo definirá los planes y programas que deberán adelantarse en materia social y los programas que deban ser objeto de transferencias a las entidades territoriales a través de los Fondos de Cofinanciación.

Por otra parte se ha conformado un sistema nacional para el manejo de los recursos de cofinanciación con los cuales se adelantan obras de desarrollo social en las entidades territoriales. Los recursos de cofinanciación venían operando a través de más de una decena de entidades, con las inevitables secuelas de ineficiencia, dispersión y descoordinación en su manejo. Dichos fondos no estaban cumpliendo a cabalidad con su objetivo de apoyo en la realización de obras locales, razón por la cual se dispuso reorganizarlos en únicamente tres fondos de cofinanciación: uno para la inversión social, otro para la rural y un tercero para la infraestructura vial y urbana.

El Fondo de Inversión Social es producto de la fusión del Fondo Nacional Hospitalario y del Fondo del Ministerio de Educación Nacional, a cuyo cargo estará cofinanciar y ejecutar proyectos en materia de educación, cultura, salud, atención al menor y con énfasis en grupos vulnerables de la población.

El Fondo de Inversión Rural surgió de la reorganización del Fondo de Desarrollo Rural Integrado, y le corresponde asumir la cofinanciación en asuntos tales como asistencia técnica, comercialización, adquisición de tierras, desarrollo de procesos de reforma agraria, pequeña irrigación, rehabilitación y conservación de cuencas, control de inundaciones, acuicultura, pesca, electrificación, acueductos y subsidio a la vivienda rural.

Para la organización del Fondo de la Estructura Vial y Urbana se recurrió a una

entidad ya creada por la ley, Findeter, pero confiándole el Fondo bajo un manejo especial de recursos. Este Fondo cofinanciará proyectos relativos a construcción, rehabilitación y mantenimiento de vías departamentales y veredales, así como programas urbanos en materia de acueductos, calles, plazas, de mercado, parques, escenarios deportivos, zonas públicas de turismo y obras de prevención de desastres.

Cabe anotar que el producto neto de las enajenaciones de bienes que efectúen las entidades públicas del orden nacional, en desarrollo de procesos de privatización, ingresarán hacia adelante al Fondo de Cofinanciación de la Inversión Social, FIS, de conformidad con los lineamientos generales que defina el Conpes. Esta disposición, en asociación con la orientación hacia los grupos vulnerables que tiene este Fondo, permiten garantizar en todo momento una renovada e indeclinable acción social como consecuencia de los procesos de reforma del Estado.

PREGUNTA NUMERO 6:

De igual modo, podrá entenderse que se pone en consonancia con el artículo 25 de la Constitución Política, ¿el dejar sin empleo a miles de funcionarios que se les requiere en otros tantos sectores de la administración como se indica en la pregunta anterior?

En relación con esta pregunta debe anotarse que si bien se van a tener que suprimir puestos de trabajo del sector público, ello no constituye en modo alguno el objetivo de la modernización del Estado, sino que es la consecuencia lógica y necesaria del cumplimiento de una orden constitucional que de manera categórica requiera al Gobierno Nacional para que suprimiera, fusionara o reestructurara las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional, con el fin de ponerlas en consonancia con la nueva Carta Política, en un plazo determinado. No puede contemplarse por lo tanto, si se analiza objetivamente la situación, que en el caso de que se suprima una entidad se deje vigente su planta de cargos, o que si se fusiona o reestructura una institución no se afecte con ello de ninguna manera la composición del personal que la conforma.

Para que se entienda mejor lo anteriormente expuesto, se debe recordar que en el debate final sobre el artículo transitorio 20 de la Constitución Política, llevado a cabo en la sesión plenaria el día tres de julio de 1991, se presentó a consideración de la Asamblea, por parte del delegatario Angelino Garzón, una propuesta sustitutiva no aprobada, cuya diferencia con el texto original y definitivo consistía en que se incluía la siguiente expresión: "...respetando los derechos de estabilidad o reubicación, carrera administrativa de los empleados y trabajadores del Estado...". Propuesta ésta que fue rechazada. Esto indica la clara definición y voluntad del Constituyente sobre esta materia.

Debe considerarse por ello, que nos encontramos frente a una causa de origen constitucional para suprimir los empleos ocupados tanto por empleados públicos, como por trabajadores oficiales, cuando esto resulte necesario para dar cumplimiento a la orden impartida de manera perentoria al Gobierno Nacional por el artículo transitorio 20 de la Constitución Política, norma ésta de carácter imperativo en la que se encuentra sustentada nuestra actuación al respecto.

En lo anterior se fundamenta también el Gobierno Nacional para afirmar que en ningún momento se infringe el artículo 25 de la Constitución, ya que del análisis que de la norma constitucional transitoria citada se ha venido haciendo, se desprende claramente que en este caso no sólo contamos con la autorización implícita en la propia Carta Política para suprimir empleos, sino que nos encontramos también frente al deber de ha-

cerlo, so pena, en caso de incumplimiento de dicho deber, de incurrir en flagrante violación a un mandato de orden constitucional, como lo es el contenido en el artículo transitorio 20 de la Carta Fundamental.

No obstante lo expuesto anteriormente, el Gobierno Nacional, y dentro de la especial atención que le merece la situación de cada uno de sus servidores, previó el pago de indemnizaciones tomando como parámetro unos montos de igual cuantía a la establecida legalmente para los trabajadores particulares en caso de despido injustificado. Aun cuando, como ya se ha demostrado, en el presente caso existe una causa de rango constitucional para suprimir empleos.

No puede por esto hablarse de violación de la legislación laboral y de los derechos adquiridos de los trabajadores y empleados de las entidades públicas, ya que en cada uno de los decretos expedidos para cumplir la obligación constitucional a que nos hemos venido refiriendo se consagraron normas que tienen fuerza de ley y que están concebidas precisamente para ofrecer una indemnización a sus titulares de la manera que encontramos más favorable en la legislación laboral vigente.

Teniendo en cuenta lo anterior, y precisamente porque somos los primeros interesados en que los trabajadores se ocupen en actividades que al mismo tiempo que les procuren una subsistencia digna le reporten a la comunidad en general el mayor beneficio social que sea posible, es que hemos previsto el servicio de readaptación laboral, dirigido exclusivamente a quienes deban ser desvinculados en desarrollo del artículo transitorio 20 de la Constitución Política. Este programa permitirá a sus destinatarios explorar nuevos campos de trabajo en el sector productivo del país, al contar con una asesoría profesional y una mejor preparación derivada de los posibles cursos de capacitación que podrían adelantar en entidades como el SENA, e inclusive incursionar en la creación de microempresas si aprovechan las facilidades que el programa les brinda para ello.

PREGUNTA NUMERO 7:

"Finalmente, sería conveniente conocer directamente de los señores Ministros que participaron en el proceso de expedición de los referidos decretos, ¿cuáles son los elementos que identifican o pueden traducir los propósitos de la tan publicitada modernización del Estado?"

Los propósitos de la modernización del Estado están señalados perentoriamente por la propia Constitución Política de 1991.

El artículo transitorio 20 de la Carta lo único que hizo fue acelerar el proceso de aplicación de los nuevos mandatos constitucionales a la estructura y funcionamiento de las entidades de la Administración Pública Nacional, en la forma de un mandato al Gobierno Nacional para que, por medio de decretos con fuerza de ley, pusiera en consonancia la organización de la Rama Ejecutiva con la Constitución y, por esta vía, contribuyera a la modernización del Estado, que es una tarea que concierne en realidad a todas las Ramas y Órganos del Poder Público, tanto del orden nacional como de los diversos órdenes territoriales.

El Congreso de la República ha hecho ya aportaciones muy valiosas al proceso de la modernización estatal. Es así como para avanzar hacia la realización de este propósito ha expedido leyes sobre diversas materias (reforma laboral, estatuto financiero, régimen de comercio exterior, reforma tributaria, régimen de cambios, sistema aduanero, marco legal para la creación de sociedades portuarias, liquidación de ferrocarriles nacionales y creación de sociedades ferroviarias) que han avanzado en la reestructuración de la administración y el redimensionamiento del Estado para crear condiciones favorables al

desarrollo económico y social del país, la mayor eficiencia del sector público y la internacionalización de nuestra economía.

La modernización del Estado requiere de diversas y múltiples medidas. Las que ha adoptado el Gobierno Nacional han sido cuidadosamente estudiadas y no son fruto del capricho ni del azar. El objetivo principal que persigue este proceso permanente de reforma y mejoramiento del Estado es desencadenar procesos, liberar las amarras de un sistema que hizo crisis en las acciones necesarias para promover el desarrollo armónico y dinámico de la sociedad colombiana.

La Constitución Política de 1991 ha preservado la responsabilidad que el Estado tiene de promover el capital humano nacional, el desarrollo social, el crecimiento del empleo productivo, la modernización empresarial y la defensa de los derechos ciudadanos. Lo que ha cambiado sustancialmente es la forma como se considera que el Estado puede cumplir mejor su misión. El Estado moderno se preocupa ahora más por la eficacia y sus resultados, y no pretende abarcar todas las actividades sociales ni tampoco representar o sustituir a la sociedad civil, sino más bien dinamizarla y fortalecerla.

En los nuevos mandatos constitucionales con relación al papel del Estado, es claro que, sin despojarse de sus responsabilidades de carácter social, éste debe concentrarse en el cumplimiento eficaz y responsable de las tareas públicas fundamentales y, por otra parte, constituirse en un elemento cohesionador de la sociedad.

La reforma administrativa de 1992 ha querido plasmar en medidas concretas la nueva concepción de Estado que, en la forma de principios generales, ha consagrado la Constitución Política de 1991. Es así como la reforma busca redefinir en algunos casos y concentrar aún más la misión de distintas instituciones públicas, para ajustarlas a las necesidades contemporáneas. La reforma procura elevar la productividad social de los recursos del Estado, al suprimir instituciones y funciones públicas que han perdido vigencia, que han sido transferidas a las entidades territoriales o que pueden ser desarrolladas de manera más racional y eficiente por los particulares.

La reforma pretende ampliar la competitividad y eficiencia de las instituciones públicas, permitiendo que puedan delegar y subcontratar servicios con mayor agilidad, ajustando en ocasiones su régimen laboral, financiero y contractual al de empresas públicas. En algunos casos se hace necesario reducir las plantas de personal, con el objeto de aliviar los costos de funcionamiento del Estado y propiciar procesos permanentes de recalificación y promoción laboral al interior del sector público.

Se ha fortalecido la capacidad planificadora, técnica, reguladora y de control y coordinación de los Ministerios como condición básica y necesaria para racionalizar la gestión del conjunto del sector público y para lograr una mejor coordinación con las entidades territoriales. Se ha especializado y robustecido la función que ejercen las Superintendencias, con el objeto de contar con un marco de inspección y vigilancia más real y menos formal, que permita salvaguardar el interés general.

Finalmente, es del caso anotar que, a medida que la sociedad colombiana avanza y se moderniza, que las relaciones y procesos económicos y sociales elevan su complejidad, que los actores sociales multiplican sus demandas, recae una mayor responsabilidad sobre la acción estatal. La función básica del Estado, la de salvaguardar el bien común y el interés general, adquieren nuevas dimensiones y desafíos. Es por ello que el Estado, sus instituciones, actividades y procesos, no pueden concebirse como conceptos y formas estáticas e inmutables, divorciados de los procesos

globales que vive el país. De ahí que se pueda afirmar, con sobrada razón, que si el Estado no actúa sobre los grandes retos nacionales, por la simple y a veces cómoda razón de que es difícil desviarlo de los esquemas y tareas que tradicionalmente ha cumplido, sencillamente el Estado habría perdido en razón de ser.

El Gobierno es consciente de que la modernización del Estado no se agota ni tampoco consiste sencillamente en la expedición de un conjunto de decretos. Se trata por el contrario de un proceso continuo de adecuación institucional y de mejoramiento permanente de sus índices de gestión y de resultados. En este proceso, todas las instituciones públicas deben propiciar cambios significativos en la actitud y mentalidad de todos sus servidores. La modernización del Estado no podrá darse tampoco en ausencia de una sociedad civil más activa y deliberante.

Lo anterior exige, entre otros esfuerzos, de la permanente revisión y construcción de las instituciones gubernamentales para promover su vocación de servicio público; el desarrollo de una actitud de mayor responsabilidad, con misiones y metas mejor definidas, procedimientos más consistentes y una orientación de la actividad pública cotidiana que resulte más próxima al ciudadano; la consolidación de ambientes de trabajo abiertos a la innovación y la creatividad y que, en suma, le generen a cualquier servidor público una mayor exigencia y compromiso laboral.

Atentamente,

William Jaramillo Gómez
Ministro de Comunicaciones.

Con la venia de la Presidencia, interviene el honorable Representante José Fernando Castro Caicedo, quien manifiesta:

Gracias, señor Ministro. Hace algunos años, por allá en 1985, como en el mes de septiembre, asistieron a este mismo recinto 4 Ministros si no estoy mal. Por esa época, se hablaba de la posible erupción del volcán del Ruiz; los Ministros asistentes, le manifestaron a la Corporación, que todo estaba controlado, que nada en absoluto iba a suceder en Armero; de eso, varios Parlamentarios pueden dar fe. A los pocos meses, en el mes de noviembre, el volcán hizo erupción y la negligencia de esos 4 Ministros, la pagaron 25.000 ciudadanos que murieron en esa tragedia. Pasado dos días de la triste noticia sobre Armero, el periódico "El Tiempo" relató, que dos personas de entre los escombros que quedó de Armero, se habían sustraído un televisor; ellos si fueron sancionados. El Ejército les disparó y los mató en el mismo acto. ¿Quién perdió en esta ocasión por la negligencia de los Ministros? El pueblo, con 25.000 ciudadanos muertos, pagó esa negligencia. Posteriormente, en este Gobierno, se dio el apagón, por decisiones no propiamente las más inteligentes; un apagón que sufrimos por un año y una semana, resultado de decisiones negligentes de funcionarios públicos, y venimos a pagarlo en contrataciones como las barcazas. Con el desempleo generado por el apagón, la inseguridad se incrementó y claro está, quien perdió con ese apagón no fue otro que el pueblo. Luego, el año anterior sucedieron los hechos de Envigado: unos criminales de alta peligrosidad, que se habían entregado, dejaron la cárcel en el momento en que lo quisieron, como ya todo el país presumía que podía suceder, todo a consecuencia de decisiones negligentes de altos funcionarios del Estado. La huida de estos delincuentes ha causado muchos muertos; los últimos, los tuvimos la semana pasada en Bogotá. Aquí, también perdió nuevamente el pueblo.

Entonces la pregunta es la siguiente señor Ministro: ¿Por qué se ha concertado con la guerrilla, con la mafia, con los pistoleros, con el hampa común, y no se ha hecho esto con los trabajadores colombianos?

Intervención del honorable Representante Julio César Guerra Tulena:

Presidente. Yo no sé si este Congreso y el Gobierno van a pasar conversando un par de horas, tratando un tema de capital importancia para la Nación; creo, que esto amerita no una ni dos, ni tres sesiones, se necesita sesionar permanentemente para que podamos llegar a unas conclusiones sobre esta parafernalia de la modernización del Estado. De lo contrario, qué venimos a hacer aquí, si sólo intervienen los citantes y un Ministro que va a llevar la vocería del Gobierno. Nosotros necesitamos aportar nuestras inquietudes y reflexiones; de lo contrario no hemos hecho nada, ni hemos contribuido a arreglar este caos presentado.

En uso de una interpelación, interviene el honorable Representante Gustavo Petro Urrego, quien expone:

Gracias, señor Ministro. Es bueno que en estos debates propuestos por los amigos liberales, podamos participar todos los Representantes; eso hace parte de una metodología democrática. Es que, de pronto, en Colombia fue donde las ideologías hicieron crisis por primera vez; y esto, que en el mundo se ha denominado Neoliberalismo, una ideología tan totalizadora como el marxismo, que pretende llegar a todos los rincones del orbe, de la conciencia humana y por ende de su cultura y sus sentimientos. Aquí en Colombia, ese neoliberalismo, nos tiene sumidos en una crisis. He escuchado al Ministro decir, que este Gobierno no es neoliberal. Problema de palabras; blanco es, gallina lo pone, y frito se come. Hemos escuchado decir a los liberales diciendo que no nos digan a nosotros neoliberales, nosotros somos liberales; esos se llaman neoconservadores, y de inmediato los conservadores contestan: no, nos digan a nosotros neoconservadores; nosotros somos conservadores y esos neoliberales son ustedes, y parece que el neoliberalismo no tuviera propietarios. Pero sin embargo, gobierna y produce efectos sobre la sociedad colombiana. Yo he preferido no hablar de neoliberalismo, pero sí de un término más criollo, menos extranjero, el Gavirioastranismo.

Dice Juan Diego Jaramillo, privatizador por excelencia, amigo de la libertad absoluta de las leyes del mercado, pragmático ideológicamente, —los pragmáticos son los filósofos del neoliberalismo—, que la privatización que están haciendo los amigos de Andrés Pastrana, desarrollada desde el Gobierno Gavirista es una privatización chambona. Ellos mismos en atención a la crisis de las ideologías, critican la privatización del Gobierno.

Cuando se anunciaban los decretos de modernización y sacamos nuestro Ministro de Salud, no fue por suerte, sino por no comprometernos con esa firma.

Acto seguido el exponente honorable Representante Gustavo Petro Urrego, hace relación en su intervención a lo que esperaba de la modernización estatal como era: reforma de las cárceles, ampliación de atenciones en el sector salud; anular la errática política de vivienda; reelaboración de una política petrolera; solución a la crisis alimentaria, del agro nacional... y termina diciendo: Construyamos el movimiento político; si aquí estamos en crisis, que se acabe la Alianza Democrática M-19; que se acaben los diversos matices del Partido Conservador, o del Partido Liberal; y que empecemos a juntarnos aquí, los que queremos construir un verdadero gobierno alternativo a éste; que indudablemente está llevando a Colombia a una de sus peores crisis en la vida política, económica, en la paz, en la Historia de este siglo. Gracias señor Ministro.

En desarrollo de la sesión plenaria se presentaron las siguientes proposiciones que una vez sometidas a consideración y aprobación fueron aprobadas separadamente por unanimidad.

Proposición número 201 de 1993
(aprobada, abril 20)

Los atentados terroristas que en los últimos días han conmocionado a los colombianos, dejando tras de sí una estela de sangre, dolor y muerte, ameritan que el Gobierno Nacional reaccione no sólo con firmeza a la hora de castigar a los culpables de los mismos, sino también con prontitud y eficiencia cuando se trata de socorrer a las víctimas de éstos.

En los últimos días, múltiples informes periodísticos han narrado cómo, tras un atentado, los familiares de los muertos, los heridos y damnificados, además de haber padecido en carne propia la tragedia, se enfrentaron a otra cuando iniciaron los trámites que hicieran efectiva su indemnización.

No es posible que el Gobierno Nacional someta a las víctimas de estos hechos nefastos a un nuevo viacrucis, bien sea bajo la forma de papeleos interminales o dineros que tardan semanas y meses en hacerse efectivos.

Por lo tanto, y considerando lo anteriormente expuesto, en la sesión plenaria de hoy, abril 20 de 1993, la Representante a la Cámara, Yolima Espinosa Vera,

Propone:

1. Que el Gobierno Nacional agilice, tanto los trámites como los pagos que, a través del Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, realiza a las víctimas de los atentados terroristas como una forma de hacer justicia, aunque sea tardía, con estos inocentes colombianos que han entrado a protagonizar una guerra, en la cual no escogieron hacer parte.

Yolima Espinosa Vera.

(Siguen firmas ilegibles).

Santafé de Bogotá, D. C., abril 20 de 1993.

Proposición número 200 de 1993
(aprobada, abril 20)

Aplázase para el día 21 de abril el debate con el señor Ministro de Agricultura, doctor José Antonio Ocampo, según la Proposición número 164.

Presentada por los honorables Representantes: Germán Huertas Combariza, Juan Hurtado Cano y otros.

Intervención del honorable Representante Rafael Serrano Prada:

Gracias, señor Presidente. No voy a utilizar un lenguaje estridente y vehemente; voy a decirle al Gobierno, a manera de consejero, que me parece contradictorio que el señor Ministro dice, que el país ha crecido, lo mismo que el gasto social; que todo ha crecido. Pero resulta, que también ha crecido la guerra, y cuando la guerra crece la economía no funciona; tampoco funciona la política. Percibo, con mucha preocupación, señor Ministro, cómo en un Consejo de Ministros se destinaron 140 millones de pesos para batallones y perrechos.

Acto seguido el exponente honorable Representante Rafael Serrano Prada, hace referencia al artículo 355 de la Constitución Nacional, la privatización del SENA, y termina manifestando: Señor Ministro: yo no estoy de acuerdo con la privatización del SENA, de Telecom, con el despido masivo de empleados y trabajadores; yo sé que eso le duele al alma del país, al alma de todos los colombianos, despierta un sentimiento de solidaridad, y a mí me parece que en el país lo que está progresando es la guerra. ¿Por qué le metemos más leña a la candela?

Intervención del honorable Representante Camilo Sánchez Ortega:

Muchas gracias, señor Presidente. Quiero empezar diciéndole al Ministro, que me extraña que se esté negando la teoría neolibe-

ral que se ha venido aplicando por el Gobierno, porque el Presidente Gaviria se sentía orgulloso de decir, que se habían hecho unas transformaciones en muchos sectores de la economía, y uno de esos es la privatización.

También quiero hablar de la incongruencia que veo entre la participación de los amigos del doctor Pastrana en el gabinete, haciendo todo lo que quieren y por fuera hay otros diciendo que están en desacuerdo totalmente con las políticas adoptadas; así es fácil hacer políticas: con cara gano yo y con sello pierde usted. Una dicotomía muy extraña.

Acto seguido, el expositor hace una disertación sobre el problema de la modernización, el desempleo que genera ese concepto y al final solicita a la Presidencia el levantamiento de la sesión y la continuación del mismo en la sesión posterior para poder escuchar a los demás Ministros del Despacho.

En desarrollo de lo expuesto por el honorable Representante Camilo Sánchez Ortega, la Presidencia anuncia:

Se levanta la sesión y se convoca para el día de mañana miércoles 21 de abril a las 4:00 p. m. Se continuará con el mismo orden del día.

El Presidente,

CESAR PEREZ GARCIA

El Primer Vicepresidente,

MELQUIADES CARRIZOSA AMAYA

El Segundo Vicepresidente,

RAFAEL BORRE HERNANDEZ

El Secretario General,

Diego Vivas Tafur.

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Señor
Presidente
Honorables Representantes de la
Comisión Quinta
Cámara de Representantes.

Ref.: Ponencia para Primer Debate sobre el Proyecto de ley número 212 de 1993 (Cámara).

Honorables Representantes:

Por honrosa designación que nos hizo la honorable Mesa Directiva de la Comisión, nos permitimos presentar ponencia del Proyecto número 212 de 1993, "por la cual se establece la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero y se crea el Fondo Nacional del Ganado", presentada por el Gobierno a través del Ministro de Agricultura Encargado, doctor Jaime Lombana Villalba, el 17 de marzo de 1993.

Este proyecto es una vieja aspiración del sector ganadero. Obedece a un profundo proceso de concertación entre las partes interesadas con amplia participación de los gremios que conforman este sector, que va a llenar un vacío que existe en su organización y en sus relaciones con la economía nacional.

La ganadería colombiana es un subsector económico que ha venido registrando en los últimos años un proceso decadente. Durante el período comprendido entre 1970 y 1980 por ejemplo, la participación de la ganadería vacuna en el producto interno bruto descendió de 6.26% en 1971 a 5.5% en 1980.

Al mismo tiempo el inventario ganadero, que venía creciendo paralelamente al aumento de la población comenzó a reducirse y hoy contamos con 16 millones de cabezas, cuando la tasa de aumento histórica debería representar un hato nacional de 32 millones de cabezas.

Estos indicadores resultarán pues, suficientes para demostrar la realidad de una Colombia con su ganadería atravesando por una muy crítica coyuntura.

Este proceso de deterioro de nuestra riqueza ganadera obedece a varios factores limitantes, que bien pueden clasificarse en dos tipos, unos de carácter básico o estructural y otros de carácter coyuntural.

Entre los primeros los principales son los siguientes:

- a) Los problemas climatológicos y sanitarios característicos de las zonas tropicales;
- b) La escasa disponibilidad de tierras adecuadas y dotadas de infraestructura básica;
- c) El retraso tecnológico; y

d) La estrechez del mercado.

Como factores limitantes coyunturales, cabe citar:

- a) La inseguridad rural;
- b) El menosprecio de las políticas macroeconómicas para el subsector pecuario;
- c) La falta de una política ganadera estable, clara y coherente;
- d) La escasez, los altos intereses y los términos inadecuados del financiamiento;
- e) La disminución de las exportaciones;
- f) Los avalúos catastrales excesivos; y
- g) La deficiente organización institucional.

Para atacar estos factores limitantes, resulta indispensable acudir a una ley que garantice para el gremio una fuente permanente de recursos, los cuales como se demuestra por la experiencia de los últimos años no han merecido ninguna prioridad en la distribución del gasto público.

Por eso, resulta forzoso que sea el propio subsector ganadero quien contribuya a aportar el financiamiento necesario para avanzar en la erradicación de los factores negativos que están deprimiendo al productor y perjudicando al consumidor tanto de carne como de leche.

La ganadería en su conjunto participa actualmente con aproximadamente 30% del valor de la producción agropecuaria. Por su parte la ganadería bovina (subsector carne y leche) contribuye con cerca del 64.11% al valor de la producción pecuaria.

La estructura planteada por el Proyecto de ley se basa en una cuota ganadera o contribución de los productores sobre el precio del litro de leche y el kilo de carne. En relación con este aspecto, conviene aclarar desde el principio que no se trata de establecer una renta nacional con destinación específica, pues evidentemente éstas fueron proscritas por el artículo 359 de la Constitución de 1991, sino de una contribución parafiscal, en los términos del numeral 12 del artículo 150 de la Constitución.

En efecto, dicha norma otorga al Congreso la atribución de "establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley". Los elementos constitutivos de la parafiscalidad, pueden resumirse así: a) Son contribuciones distintas a las tasas o impuestos y se imponen exclusivamente a los usuarios de un servicio o a los miembros de un conglomerado determinado;

b) Estas contribuciones, aunque son creadas por el Estado, su inclusión en el presupuesto nacional debe hacerse respetando las características esenciales que les corresponde en sus condiciones de cuotas parafiscales;

c) El objetivo de las contribuciones parafiscales es el financiamiento autónomo de grupos o entidades públicas o privadas, para atender necesidades del servicio o programas definidos de carácter sectorial;

d) Las contribuciones parafiscales se obtienen en forma coactiva. Esta obligatoriedad del pago de la contribución parafiscal es necesaria para que ninguno de los usuarios o beneficiarios pueda evadirla.

Por eso deben ser creadas por el poder de una ley amparada por el poder de coerción del Estado.

Son ejemplos de tasas parafiscales en beneficio de subsectores privados las cuotas de retención cafetera, de fomento cerealero y arrocerero.

Otras de las razones fundamentales para proponer la creación del Fondo Nacional del Ganado son las siguientes: Después de un detenido y prolongado análisis se ha llegado a la conclusión que la actividad ganadera nacional no ha podido crecer, fortalecerse, hacerse más competitiva, abastecer a manos llenas el mercado interno y los mercados externos, porque hay cuellos de botella en la investigación, la transferencia de tecnología, el acopio, el transporte, el procesamiento, la distribución y la promoción al consumo de los productos pecuarios, como también, graves deficiencias en el conocimiento y aprovechamiento de las posibilidades de exportación.

El Gobierno en general, el Ministerio y las Secretarías Departamentales de Agricultura, la Caja Agraria, el ICA, Vecol y demás entidades gubernamentales, no disponen de los recursos para solucionar esos cuellos de botella, como ingenua e inútilmente lo han creído hasta ahora los ganaderos.

Si alguien pretendiera aumentar las asignaciones presupuestales de esos organismos, se encontraría con la insuperable limitación de los ingresos fiscales y aún si supiera que tal limitación no existe, no estaríamos seguros que los recursos efectivamente se invertirían de manera continuada en superar esos escollos.

Además, ha llegado la hora de que muchas de las responsabilidades atribuidas a determinadas dependencias estatales, o al Estado en general, se pongan en manos de los estamentos ciudadanos directamente afectados por los problemas que se pretenden resolver.

Lo cual no constituiría una "privatización" de esas funciones, por cuanto su ejercicio no se le estaría atribuyendo a "individuos" sino a organizaciones sociales de beneficio común, dentro de pautas y controles establecidos por el propio Estado.

La Constitución del Fondo presupone como requisito esencial y a la vez constituye base de sustentación indispensable para que los ganaderos se organicen en un gremio fuerte, jerarquizado, verdaderamente representativo. Los estamentos del país no pueden seguir actuando de manera desordenada y al impulso de ambiciones, apetitos y pareceres de capitanes de grupos y subgrupos.

Precisamente porque ese es el comportamiento que la mayoría de ellos han tenido hasta ahora, se explica en buena parte porque se ha fracasado en casi todos los campos en el empeño de superar el subdesarrollo y ponerle término al desperdicio de recursos.

En el sector rural, por ejemplo, tal vez las dos únicas actividades organizadas y preparadas para resistir las crisis recurrentes, profundas e inevitables de los precios internacionales, son la cafetera y la azucarera. Como contrastes, vale la pena recordar el colapso del algodón con sus más de veinte asociaciones gremiales a fines de la década de los setentas y está por verse si la arrocería podría superarla con su estructura actual, la concomitancia de una excesiva super producción interna y el colapso de los precios internos.

Si algo es urgente e impostergable en la ganadería, es evitar la proliferación de las "repúblicas independientes", que a fin de cuentas están sustentadas en un apego desmedido aunque explicable a la organización que se está sirviendo, cuando no en un deseo de perpetuar instrumentos de predominio personal.

No sobra advertir que es totalmente infundada la afirmación que hacen algunos que Fedegan es una asociación de productores de carne. En la práctica, lo que ocurre es que un alto porcentaje de la ganadería es de tendencia al doble propósito, carne y leche que es precisamente lo que se refleja en los afiliados a las distintas asociaciones regionales que forman parte de Fedegan.

Por esta razón en Fedegan se agrupan asociaciones, federaciones, comités de índole departamental y municipal, así como fondos ganaderos, cooperativas lecheras, lo que nos permite afirmar que Fedegan es el gremio cúpula a nivel nacional, aceptado como el interlocutor válido de los ganaderos para trazar conjuntamente con el Gobierno políticas dirigidas al desarrollo del sector pecuario.

La ejecución de proyectos estaría en manos de las regiones. Son éstas las que padecen los problemas y las que en definitiva pueden juzgar si una solución es buena, viable o no. Con esto lo que se busca es aprovechar la participación activa y necesaria de ganaderos experimentados, deseados de servir a la comunidad, que se encuentran dispersos por el país.

Sus conocimientos y disposición a colaborar han sido, por desgracia desaprovechados, lo cual explica por qué nuestra ganadería no ha progresado mucho más y el por qué por todas partes se respira una sensación de centralismo y marginamiento.

De otro lado, la cuota de fomento ganadero y lechero al estar encaminada a promover y garantizar las condiciones que hagan más rentable y eficiente la explotación ganadera, debe colegirse que se trata de una inversión para el ganadero y no mirarse como un sobre costo de producción.

Con relación al efecto sobre el costo de la vida de una contribución del 0.5% sobre el precio del ganado, en el peor de los casos provocará por una sola vez un encarecimiento de la canasta de consumo de aproximadamente 0.057% para familias de ingresos bajos y 0.041% para familias de ingresos medios.

Esto quiere decir que por cada 10 mil pesos de la canasta de consumo las familias de ingresos bajos deberán pagar 5.70 pesos más y los de ingresos medios 4.10 adicionales. Esta incidencia que resulta realmente insignificante, no justifica temor alguno y si se encuentra compensada con creces por los múltiples beneficios que se esperan obtener resumidos en el incremento de productividad que se derivará del programa, redundando necesariamente en una mayor oferta y en precios relativos menores para el consumidor, a mediano plazo.

A largo tiempo será lógico también esperar que un gremio tan importante como el ganadero, robustecido por las ventajas de esta ley se convierta en fuente solvente de empleo para muchos colombianos.

Los programas que se puedan ejecutar totalmente o parcialmente con recursos del Fondo que se crea, deberán someterse todos a las metas y políticas trazadas para el sector rural y la actividad pecuaria, por el Plan Nacional de Desarrollo y las orientaciones del Congreso Nacional Ganadero que se reúnen cada dos años.

Cuando se trata de distribuir los recursos del Fondo y asignarlos a los diversos programas, el Gobierno Nacional tendrá intervención.

En esta distribución de recursos por regiones y programas, deberán tenerse en cuenta los siguientes criterios:

a) El origen de los recursos por departamentos y municipios, por concepto de comercialización interna o exportación;

b) La colaboración especial que debe prestarse a regiones que dependen fundamentalmente de la ganadería, o en las que éstas tienen un desarrollo potencial significativo;

c) El número de productores y consumidores que se beneficiarán con este programa;

d) El apoyo que debe darse a los productores pequeños y medianos;

e) El impacto que cada programa tendrá en el desarrollo económico y social del país, y

f) El beneficio que reporte la inversión de los recursos del Fondo en los consumidores de bajos ingresos.

Los anteriores criterios así claramente definidos, garantizarán entonces de manera amplia que los recursos del Fondo se asignarán por programas y regiones con un enfoque equitativo. Además, eliminarán el riesgo de un manejo centralista de los recursos del Fondo.

El índice de desnutrición en la población infantil en Colombia está alrededor del 37.3%, discriminada de la siguiente manera: Desnutrición global 13.1%, desnutrición crónica 19.3%, desnutrición actual 4.9%. Es por ello que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar recomienda un consumo para niños menores de 7 años de 3 vasos de leche de 240 centímetros cúbicos al día y para la familia colombiana promedio, es decir de 4 a 5 miembros, la cantidad de 1.450 centímetros cúbicos de leche diariamente. Creemos firmemente que con la creación del Fondo Nacional de Ganado se lograría aliviar en un alto grado esta situación que deprime a una gran cantidad de hogares colombianos, toda vez que los recaudos provenientes de la leche tendrán que invertirse prioritariamente en buscar mecanismos encaminados a solucionar esta situación.

En consecuencia, nos permitimos proponer: Dése primer debate al Proyecto de ley número 212 de 1993 (Cámara) "por el cual se establece la cuota de fomento ganadero y lechero y se crea el Fondo Nacional del Ganado", con el título y el articulado modificado, cuyo texto se anexa a la presente ponencia.

SACRIFICIO DE GANADO

1989 - 1992

Año	Machos	Hembras	Total	Part. % Hembras	Export.	Total con Export.	Part. % Hembras
1989	2094.2	1527.3	3621.5	42.2	48.2	3669.6	41.6
1990	2161.2	1722.7	3883.9	44.4	42.5	3926.4	43.9
1991	2004.3	1695.7	3700.0	45.8	198.1	3898.1	43.5
1992	1716.4	1476.5	3192.8	46.2	82.7	3275.5	45.1

Fuente: DANE y Minagricultura.
Para 1992 son proyecciones.

Año	(Variación %)		
	Machos	Hembras	Total
1990/89	2.86	12.80	7.00
1991/90	-0.06	-1.57	-0.72
1992/91	-18.31	-12.93	-15.97

Producción de leche en Colombia

Año	Miles de Millones de litros por año	Var. %
1988	3.357.3	
1989	3.642.7	8.50
1990	3.915.9	7.50
1991	4.131.3	5.50
1992	4.007.6	-2.99

Fuente: Ministerio de Agricultura.

Producción diaria promedio

	Millones de litros
1988	9.223.4
1989	10.007.4
1990	10.758.0
1991	11.349.7
1992	11.009.9

De estos millones de litros de leche, las pasteurizadoras solamente utilizan aproximadamente el 35%.

De los honorables Representantes,
Julio César Guerra Tulena, Ponente Coordinador; **Rodrigo Barraza Salcedo**, **Orlando Duque Satizábal**, **Germán Huertas Combariza**; Coponentes.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

El Congreso de la República,

DECRETA:

Artículo 1º Cuota de Fomento Ganadero y Lechero. Establécese la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero, como contribución de carácter parafiscal, la cual será equivalente al 0.5% sobre el precio del litro de leche vendida por el productor y el precio del kilo de ganado en pie al momento del sacrificio.

Parágrafo 1º El establecimiento de contribuciones parafiscales es permitido en el caso del fomento del sector ganadero y lechero, dentro de las condiciones estipuladas en la presente ley y en los términos del numeral 12 del artículo 150 de la Constitución Nacional.

Parágrafo 2º En caso de que el recaudo que deba originarse en el sacrificio de ganado ofrezca dificultades, autorizase al Ministerio de Agricultura y a la Junta Directiva del Fondo Nacional de Ganado, para que conjuntamente reglamenten el mecanismo o procedimiento viable con el fin de evitar la evasión de la cuota en aquellos lugares donde no existan facilidades para su control y vigilancia.

Artículo 2º Fondo Nacional del Ganado. Créase el Fondo Nacional del Ganado, para el manejo de los recursos provenientes del recaudo de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero, el cual se ceñirá a los lineamientos de política del Ministerio de Agricultura para el desarrollo del sector pecuario.

El producto de las Cuotas de Fomento, se llevará a una cuenta especial bajo el nombre de Fondo Nacional de Ganado, con destino exclusivo al cumplimiento de los objetivos previstos en la presente ley.

Artículo 3º Objetivos. Los recursos del Fondo Nacional de Ganado, se utilizarán preferencialmente en:

— La comercialización de carne y leche destinada a los estratos sociales de medianos y bajos ingresos.

— El apoyo a la exportación de ganado y carne.

— La inversión en infraestructura física y social complementaria en las zonas productoras.

— La inversión pecuaria, la asistencia técnica, la transferencia de tecnología y la capacitación para incrementar la productividad en la industria ganadera.

— La promoción de cooperativas cuyo objeto sea beneficiar a productores y consumidores.

— Los demás programas que, previa aprobación de la Junta Directiva del Fondo, procuren el fomento de la ganadería nacional y la regularización de los precios de los productos.

— Efectuar aportes de capital en empresas de interés colectivo dedicadas a la producción de insumos, comercialización, pulverización de leche, y en industrias de productos veterinarios.

— La organización de industrias, con sistemas eficientes de comercialización, que permitan en ciertos casos subsidiar los precios de carnes, alimentos concentrados, subproductos de la carne y leche, para los consumidores de bajos ingresos.

Artículo 4º Junta Directiva. La Junta Directiva estará conformada así:

1. El Ministro de Agricultura o su delegado, quien la presidirá.

2. Un representante de la Asociación Nacional de Productores de Leche, ANALAC.

3. Un representante elegido por las cooperativas lecheras.

4. El Gerente General del Instituto Colombiano Agropecuario, ICA o su delegado.

5. El Presidente de la Federación Colombiana de Ganaderos.

6. Un representante de la Unión Nacional de Asociaciones Ganaderas, UNAGA,

7. Un representante de los Fondos Ganaderos, y

8. Dos representantes elegidos por la Junta Directiva de la Federación Nacional de Ganaderos.

Artículo 5º Recaudo. El recaudo de la Cuota de Fomento, señalada en el artículo 1º, será efectuado por las siguientes entidades o empresas:

— La cuota correspondiente al precio por kilo del ganado en pie al momento del sacrificio, será recaudada por los mataderos públicos y privados.

— La cuota correspondiente al precio del litro de leche, será recaudada por las personas naturales o jurídicas que le compren a los productores y/o la procesen en el país.

Parágrafo. Los recaudadores de la cuota mantendrán dichos recursos en una cuenta separada y están obligados a depositarlos, dentro de los diez (10) primeros días del mes siguiente al recaudo, en la cuenta especial denominada "Fondo Nacional de Ganado".

De acuerdo con la Ley 6ª de 1992, en su artículo 114, el Auditor Interno del Fondo Nacional de Ganado podrá efectuar visitas de inspección a los libros de contabilidad de las empresas y entidades recaudadoras con previo visto bueno del Ministerio de Agricultura, para asegurar el debido pago de la cuota de fomento prevista en esta ley.

Artículo 6º Administración. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura, contratará con la Federación Colombiana de Ganaderos, Fedegan, la administración y recaudo de las Cuotas de Fomento Ganadero y Lechero.

El respectivo contrato administrativo deberá tener una duración no inferior a diez (10) años, y en él se dispondrá lo relativo al manejo de los recursos, la definición y ejecución de programas y proyectos, las facultades y prohibiciones de la entidad administradora y demás requisitos y condiciones que se requieran para el cumplimiento de los objetivos legales, así como la contraprestación por la administración de las cuotas, cuyo valor será el cinco por ciento (5%) del recaudo anual.

Artículo 7º Presupuesto de ingresos y egresos. Los recursos de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero, deberán aparecer en el

Presupuesto Nacional, pero su recepción se cumple directamente por la entidad administradora.

Artículo 8º Plan de Inversiones y gastos. La entidad administradora del Fondo Nacional de Ganado elaborará anualmente el plan de inversiones y gastos por programas y proyectos para el año siguiente, el cual sólo podrá efectuarse una vez haya sido aprobado por la Junta Directiva del Fondo.

Parágrafo. Los recaudos se destinarán a desarrollar programas tanto en ganadería de carne como de leche, de acuerdo a la proporción aritmética que las zonas o regiones aporten a la cuenta nacional del Fondo.

Artículo 9º Activos del Fondo. Los activos que se adquieran con los recursos del Fondo, deberán incorporarse a una cuenta especial del mismo. En cada operación deberá quedar establecido que el bien adquirido hace parte del Fondo, de manera que, en caso de que éste se liquide, todos los bienes, incluyendo los dineros del Fondo que se encuentren en caja o en bancos, una vez cancelados los pasivos, queden a disposición del Gobierno Nacional.

Artículo 10. Vigencia del recaudo. Para que puedan recaudarse las Cuotas de Fomento Ganadero y Lechero establecidas por medio de la presente ley, es necesario que estén vigentes los contratos entre el Gobierno Nacional y la entidad administradora del Fondo.

Artículo 11. Vigilancia administrativa. El Ministerio de Agricultura hará el seguimiento y evaluación de los programas y proyectos para lo cual la entidad administradora del Fondo Nacional de Ganado, deberá rendir semestralmente informes en relación con los recursos obtenidos y su inversión.

Con la misma periodicidad, la entidad administradora remitirá a la Tesorería General de la República un informe sobre el monto de los recursos de las cuotas recaudadas en el semestre anterior, sin perjuicio de que tanto el Ministerio de Agricultura como la Tesorería puedan indagar sobre tales informes en los libros y demás documentos que sobre el Fondo guarde la entidad administradora.

Artículo 12. Control fiscal. La entidad administradora del Fondo Nacional de Ganado, rendirá cuentas a la Contraloría General de la República sobre la inversión de los recursos. Para el ejercicio del control fiscal referido, la Contraloría adoptará sistemas adecuados.

Artículo 13. Multas y sanciones. El Gobierno podrá imponer multas y sanciones por la mora o la defraudación en el recaudo y consignación de las Cuotas de Fomento previstas en esta ley, sin perjuicio de las acciones penales y civiles a que haya lugar.

Artículo 14. Revístese al Presidente de la República para reglamentar la presente ley por el término de tres meses contados a partir de su promulgación.

Artículo 15. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

Julio César Guerra Tulena, Ponente Coordinador; **Rodrigo Barraza Salcedo**, **Orlando Duque Satizábal**, **Germán Huertas Combariza**, Coponentes.

CONTENIDO

GACETA número 134 - martes 18 de mayo de 1993.

CAMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

Acta de plenaria número 47 del día martes 20 de abril de 1993 ... 1

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 212 de 1993, "por la cual se establece la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero y se crea el Fondo Nacional del Ganado" ... 22