



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO III - Nº 238

Santafé de Bogotá, D. C., jueves 8 de diciembre de 1994

EDICION DE 16 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

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 128 DE 1994

por medio del cual se erige a la ciudad de Puerto Carreño, capital del Departamento del Vichada, en Distrito Especial; Comercial, Industrial, Turístico y Portuario.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. La ciudad de Puerto Carreño, capital del Departamento del Vichada, se organiza como Distrito Especial, Comercial, Industrial, Turístico y Portuario.

El Distrito Especial, Comercial, Industrial, Turístico y Portuario de Puerto Carreño, estará comprendido dentro de la delimitación territorial determinada en el artículo 1º, inciso 2º del Decreto número 1594 de 1974 (agosto 5), a saber:

“Partiendo de la desembocadura del río Meta en el Orinoco, aguas arriba hasta encontrar la desembocadura del Caño Muco. De norte a sur, en línea recta hasta encontrar el río Tomo. Del río Tomo, aguas abajo, hasta la desembocadura en el río Orinoco. Río Orinoco, aguas abajo, margen izquierda, hasta la desembocadura del río Meta, punto de partida”.

Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para el efecto de dicten, y en lo no dispuesto en ellas se aplicarán las disposiciones vigentes para los municipios.

Artículo 2º. Modifícase el inciso 2º del artículo 356 de la Constitución Política de Colombia, el cual será del siguiente tenor:

Determinará, así mismo, el situado fiscal, esto es, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el Distrito Capital y los Distritos Especiales de Cartagena, Santa Marta, Barranquilla y Puerto Carreño, para la atención directa, o a través de los municipios, de los servicios que se les asignen.

Artículo 3º. Este acto legislativo rige desde su promulgación.

De los honorables Representantes:

Franklin Segundo García Rodríguez,
Departamento del Vichada.
Graciela Ortiz de Mora,
Departamento del Guainía.

Tomás Caicedo Huerto,
Departamento del Vaupés
Harold León Bentley,
Departamento del Vaupés.
Jorge Carmelo Pérez Alvarado,
Departamento del Meta.
Gerardo Mancera Céspedes,
Departamento del Meta.
Julio César Rodríguez,
Departamento del Casanare.
Helí Cala López,
Departamento del Casanare.
Julio Acosta Bernal,
Departamento del Arauca.
Edgar Ulises Torres,
Departamento del Chocó.
Representantes a la Cámara.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Senadores y Representantes:

Conforme a los artículos constitucionales 374 y 375 y nos permitimos presentar ante el honorable Congreso de la República, este proyecto de acto legislativo encaminado a erigir a la ciudad de Puerto Carreño, capital del Departamento del Vichada, en Distrito Especial, Comercial, Industrial, Turístico y Portuario.

I. Bases constitucionales.

I.1. Enunciación.

El preámbulo de nuestra Constitución Política, decretada, mencionada y promulgada por el pueblo de Colombia, mediante sus delegatarios de la Asamblea Constituyente, dice cómo ésta se dicta, entre otros fines, para: “garantizar un orden político, económico y social justo” e “Impulsar la integración de la comunidad latinoamericana”.

I.2. Explicación.

Es incontrovertiblemente cierto el secular abandono de los poderes centrales de nuestro país, en relación con las zonas geográficas situadas por fuera del espacio central, por ello, el sur, el norte, el occidente y el oriente colombiano han permanecido alejados del desarrollo, soportando sus habitantes, la insatisfacción de necesidades fundamentales.

Sin embargo lo anterior, soplan nuevos aires en cuanto a la concepción de lo económico, lo político y lo social.

La Constitución Política de 1991, desde su preámbulo dice tener como fin, “fortalecer la unidad de la Nación”, asegurando a los habitantes entre otros derechos, la justicia y la igualdad, y garantizando un orden político, económico y social justo.

Tanto los derechos que implican igualdad y justicia entre los habitantes, como el orden justo en los enfoques de organización social, implican esencialmente la redistribución de ingresos, no solamente a nivel personal y familiar, sino en cuanto se refiere a las entidades descentralizadas territorialmente.

En el artículo 2º constitucional se consagra como uno de los fines esenciales del Estado “promover la prosperidad general”, lo cual equivale a negar la posibilidad de seguir existiendo regiones más favorecidas por el Estado con respecto a otras; por el contrario, desde la Constitución de 1991, es necesario impulsar el desarrollo de las regiones más pobres, solamente en esa forma, el orden institucional, político, económico y social, será justo y la prosperidad, general.

Lo anterior se hace más ostensible si tenemos en cuenta el artículo 334 constitucional, el cual ordena al Estado, promover el desarrollo armónico de las regiones.

Son las anteriores, suficientes bases constitucionales para cimentar el proyecto de acto legislativo, con el cual se busca impulsar el proceso de desarrollo de la capital, del olvidado Departamento del Vichada, Puerto Carreño, progreso que influenciará positivamente al resto del Departamento y al Departamento del Guainía, principalmente, por el impulso del turismo.

II. Bases de diagnóstico.

II.1. Enunciación.

Para abarcar un diagnóstico del territorio a constituir en Distrito Especial debemos estudiar los aspectos relativos a su descripción física, su proceso histórico y sus contextos económico, físico, ambiental, social e institucional.

II.1.1. Descripción física.

Siendo Puerto Carreño la capital del Departamento del Vichada, debemos precisar la situación y delimitación de esta última entidad territorial.

Situación física departamental.

Sea lo primero hacer constar que el Departamento del Vichada está localizado en la parte nororiental del territorio colombiano, limitando por el norte con el río Meta, el cual lo separa de los Departamentos de Arauca y Casanare, así como de la República de Venezuela; por el sur, con el río Guaviare, que lo separa del Departamento del Guainía; por el occidente, con los Departamentos del Meta y Casanare; por el oriente, con el río Orinoco que lo separa de Venezuela.

La altitud promedio departamental es de 100 a 200 metros y su área de 98.970 kilómetros cuadrados o diez millones de hectáreas, equivalentes al 8% del territorio nacional.

Situación física del Municipio de Puerto Carreño.

En cuanto a la capital, Puerto Carreño, se encuentra igualmente al nororiente del Departamento, estando delimitado por el norte, con el río Meta, que lo separa de Venezuela; por el sur con el río Tomo, el cual lo separa del corregimiento departamental de Santa Rita; por el oriente con el río Orinoco, que lo separa de Venezuela, y por el occidente con el Municipio de La Primavera.

La cabecera municipal se encuentra localizada en el extremo o esquina nororiental, sitio en donde el río Meta desemboca en el Orinoco.

Clima de Puerto Carreño.

Las zonas aledañas al casco urbano se podrían clasificar como de bosque seco tropical.

En cuanto a la precipitación pluvial, se distinguen dos períodos bien definidos, uno de invierno, comprendido entre abril y noviembre, siendo junio y julio los más lluviosos; y otro seco, entre diciembre y marzo, acentuado en enero.

La temperatura va de los 24 a los 31 grados centígrados, en el Departamento, siendo Puerto Carreño la zona más calurosa.

Los suelos en el territorio municipal de Puerto Carreño.

En cuanto a los suelos, sus condiciones en Puerto Carreño, son bastante heterogéneas, pues presenta diversos tipos de asociaciones conforme a las diferentes unidades geomorfológicas, tales como planicies aluviales, altillanuras planas, altillanuras cóncavas, altillanuras disectadas, esteros, valles coluvio-aluviales, formas cólicas e inselbergs y otros afloramientos rocosos.

Las planicies aluviales están definidas a lo largo de los ríos Orinoco, Meta, Tomo, variando la amplitud de las mismas entre 1 y 15 kilómetros, siendo su relieve plano e inundable, las zonas de planicie aluvial más estrechas se encuentran a orillas del río Orinoco, pues a pesar de ser el más caudaloso, se encuentra controlado en parte de su curso por las rocas del Escudo Guayanés, formando en este trayecto rápidos o raudales, de gran atractivo turístico.

Dentro de estas mismas planicies aluviales se encuentran diversas superficies como diques y orillares, napas de desborde y terrazas aluviales.

En cuanto a los diques y orillales están situados en la zona aluvial reciente y comprenden las áreas aledañas a los cauces de los ríos, su topografía es plana de relieve, formados por diques y bajos, cuya amplitud y profundidad son variables, siendo modelados por disección de los brazos de los mismos ríos, así como de los caños afluentes. Los suelos de esta área son aptos para el pastoreo en época seca y como en esta área existe vegetación de bosques denso, es recomendable el reforestamiento con especies nativas, así como la delimitación de la zona como reserva natural protectora-productora.

Las napas de desborde se sitúan inmediatamente después de los diques y orillales y constituyen zonas planas ligeramente levantadas y separadas por taludes. En las cercanías de la zona urbana de Puerto Carreño, son exclusivas de la zona de influencia del río Meta.

Estos son los suelos más fértiles del Vichada y en ellos se encuentran bosques y pastos, pequeñas áreas con cultivos de algodón y cultivos de subsistencia, como plátano, yuca y arroz.

Sin olvidar la explotación extensiva de ganadería en las zonas con cobertura de sabana.

Las recomendaciones para estas zonas, son las de establecer áreas forestales protectoras-productoras, para conservar el potencial, asegurando las fuentes de ingresos de las personas que las habitan.

Las terrazas aluviales se localizan encima del plano aluvial de desborde del río Meta, presentando un relieve plano-cóncavo, donde se observan pequeños accidentes topográficos, como cubetas o bacines que alternan con un microrelieve de zurales.

Representativo de este tipo de suelos en el área de Puerto Carreño, es la asociación Puerto Nuevo, con 200 metros de altitud y situada cerca de los límites con el Municipio de La Primavera, en la margen derecha del río Meta:

Se ha recomendado para estas zonas un programa de mejoramiento de sabanas en las zonas donde se presenta; y el preservamiento de los bosques densos, o selvas de planicie aluvial valiosa por sus ecosistemas, en los lugares donde se encuentra establecida.

La altillanura plana está constituida por grandes áreas de relieve uniforme e inclinado, separadas por escarpes, los cuales evolucionan por escurrimiento y grandes movimientos de épocas de invierno, conformando la asociación Guayabal.

El uso actual de estas tierras está dado por la ganadería extensiva, con gramíneas naturales

Altillanura cóncava o mal drenada, corresponde a secuencias de bacines o cubetas llamados bajos de formas irregulares, entre los cuales sobresale el llamado Bajo de la Culebra.

En esta unidad de suelos, existen tres asociaciones de posición fisiográfica: La Ceiba, localizada al sur del río Bitá y en la cabecera del Caño Juriepe, su uso actual es de ganadería extensiva; la asociación Hormiga, perteneciente a la altillanura cóncava, localizada en una franja amplia paralela al río Orinoco y al río Bitá, el uso actual es de pastos, principalmente gramíneas y algunos pequeños rodales de bosques diseminados por toda la zona, los cuales deben ser preservados con la creación de áreas forestales, por cuanto estos bosques evitan que las corrientes de agua se sequen, asegurando la estabilidad de los sistemas de aguas, y la asociación Temblón, localizada en una franja paralela al río Tomo, haciendo parte de la altillanura marginal del Escudo Guayanés, la vegetación natural es de bosques y algunas sabanas con baja densidad de población, se ha recomendado preservar los bosques para futuros aprovechamientos del potencial en biodiversidad.

Altillanura disectada, localizada a lo largo de los ríos y caños, compartiendo con la altillanura cóncava la mayor parte de la extensión municipal, en ella se distinguen dos subunidades, la primera de altillanura ondulada, se localiza después de la altillanura plana, o haciendo parte de la zona de interfluvios, su relieve es ondulado, caracterizándose por una secuencia de pequeñas depresiones y la subunidad llamada altillanura quebrada o disectada, con relieve más valioso de vertientes cortas y fuertes que terminan generalmente en cimas agudas, las dos subunidades se presentan tanto en sabana, como en la zona boscosa; corresponden a las asociaciones Chiquichaque y Fraile. Se le denomina generalmente serranía, con cobertura vegetal de sabana y bosques de galería en las partes bajas. Su uso actual es de ganadería; la posibilidad de cultivo de algunos frutales como el marañón y el mango no ha podido realizarse debido a la imposibilidad de mercadeo. Se propone la recuperación de las áreas de bosques de galería para garantizar los volúmenes de agua en caños y ríos y la conservación de la fauna.

Los esteros forman la asociación Morichal, localizada en la cabecera y la margen de los caños que drenan la altillanura plana. Se encuentra en los primeros horizontes de estos suelos, fuerte contenido de carbón orgánico. Como recomendación de ha dado la conservación de los bosques de galería.

Los valles coluvio-aluviales, corresponden a la asociación Teresitas, y se encuentran diseminados en la

altillanura disectada. Su uso actual se concreta a los pastos naturales en los sitios de vegetación de sabana, sin existir uso en vegetación de bosques de galería, cuya implementación ha sido recomendada.

Las formas eólicas o suelos de dunas y médanos, de la asociación Nueva Antioquia, se encuentran localizados sobre la margen derecha del río Meta, cerca a los caseríos de Nueva Antioquia y Venturosa, así como en las márgenes del río Tomo. Su uso actual es de ganadería extensiva.

Inselbergs y otros afloramientos rocosos, localizados en donde aflora el Escudo Guayanés, en márgenes del río Orinoco, son grandes rocas de importancia turística.

Resumen.

La mayoría de los suelos del Municipio de Puerto Carreño están conformados por las unidades fisiográficas de posición, altillanura cóncava y altillanura disectada, con las asociaciones Temblón, Hormiga y Ceiba para la primera, así como Chiquichaque y Fraile para la segunda; el hato ganadero tiene dificultades de pastoreo en la altillanura disectada, y en la altillanura cóncava se presenta como limitante, el encharcamiento casi permanente. La preservación de los bosques de galería hace parte de las acciones estratégicas a desarrollar, a fin de conservar los sistemas de agua y el hábitat de la fauna.

Potencial hidrobiológico de Puerto Carreño.

El sistema de aguas en la capital departamental del Vichada, está dado tanto por los tres ríos que le sirven de delimitación natural, el Orinoco, el Meta y el Tomo, como por el río Bitá y gran cantidad de caños nacidos en las matas de monte de las sabanas.

El río Orinoco ocupa el tercer lugar en importancia en la América del Sur, sirviendo de límite con Venezuela, lleva su curso en dirección sur a norte, enmarcando la orinoquia colombiana por el oriente, en longitud de 420 kilómetros desde Amanaven hasta Puerto Carreño, siendo navegable hasta los raudales de Apures y Maipures, donde se interrumpe la navegación, para retornar su navegabilidad desde Puerto Ayacucho en Venezuela, hasta Puerto Carreño en Colombia, con embarcaciones hasta de 300 toneladas.

El río Meta, es una importante red hidrográfica, colectora de gran volumen de aguas, tiene una longitud navegable de 730 kilómetros, entre Puerto López en el Departamento del Meta, pasando por los Departamentos de Casanare y Arauca, así como la República de Venezuela, se diferencia de los otros ríos del Departamento, por su recorrido recto; su curso sigue la dirección occidente -oriente.

El río Tomo nace frente a la laguna de Carimagua, recorriendo su área de occidente a oriente y es navegable por embarcaciones no mayores a 10 toneladas, desde La Palmita hasta caño Guaripa, punto desde el cual es navegable hasta con embarcaciones de 150 toneladas.

El río Bitá tiene su origen en varios caños que nacen en la altillanura, al occidente de Puerto Carreño, en su recorrido de occidente a oriente, más de 200 kilómetros son navegables por embarcaciones pequeñas.

II.1.2. Descripción histórica.

Contexto histórico del Departamento del Vichada.

La historia del Vichada como ente territorial comienza en 1913, cuando es segregado del territorio nacional del Meta, para convertirse en Comisaría.

Desde su creación y hasta 1934, la sede administrativa de la Comisaría, fue San José de Maipures, ubicado entre los raudales de Atures y Maipures.

Prácticamente hasta mediados del presente siglo, para el resto del país, todo el territorio comprendido más allá de la cordillera Oriental fue considerado de "Vorágine", por la novela inmortal de José Eustacio Rivera, los habitantes del resto del país no distinguían siquiera entre el llano y la selva, sólo veían en esas tierras lejanas, el peligro de los indígenas, de los cuales, se decía, ser caníbales, el tigre, la culebra, las tambochas, los árboles carnívoros que engullían seres humanos, los potros indomables, las vacadas salvajes, y en fin, una región imposible, a donde solamente llegaban aventureros y hombres recios, los cuales como Arturo Cova y sus

compañeros acababan por ser tragados por la selva, esa "esposa de la soledad y la neblina".

Mas, por esta misma década de los cincuenta se empezaron a mirar todas estas tierras baldías como propicias para la ampliación de la frontera agropecuaria sin que fuera necesario afectar las formas de tenencias de la tierra, como propiedad del Estado, y derecho comunitario al pastoreo.

Es el recrudescimiento de los conflictos políticos, sociales, económicos, uno de los factores del poblamiento reciente de la "otra mitad de Colombia", como en forma común aún se denomina a la superficie del país comprendida o formada por los antiguos territorios nacionales.

Pero la historia es más amplia, por cuanto no se puede olvidar la participación significativa de los grupos indígenas en el poblamiento de estas regiones, el Vichada entre ellas.

La existencia de los indígenas, así como la presencia de inmigrantes de diferentes regiones del país, llegados por motivos de cualquier índole, logra conformar un amplio espectro de culturas en movimiento, ya suficientemente madurado como para hoy ser capaces de buscar un lugar protagónico como actores sociales, económicos y políticos, tanto dentro del interior de la propia región, como en el ámbito nacional y aún mundial, si se tiene en cuenta, que allí se encuentra la vida del planeta, al ser considerados como los pulmones de la tierra.

Es preciso determinar que con posterioridad a la ocupación indígena, la cual data de épocas sin noticia histórica valedera, la ocupación del Vichada se ha visto influida por factores como la política de fronteras, soberanía y seguridad nacional, el tránsito de productos naturales desde la selva, y de bienes manufacturados, desde los centros industriales y comerciales del país y de Venezuela, al igual que la ya reseñada expansión de la frontera agropecuaria del país, así como la reciente economía generalmente llamada de la coca.

Para estos efectos poblacionales, el Departamento se ha zonificado en seis regiones, de las cuales la zona uno, es Puerto Carreño; la dos, La Primavera; la tres, El Centro del Vichada; la cuatro, la Frontera Suroriental; la cinco, la cuenca alta del río Vichada (margen derecha), y la seis, los ríos Guaviare y Uva.

Contexto histórico del Municipio de Puerto Carreño.

Es en 1934, cuando se traslada la sede administrativa de la entonces Comisaría del Vichada de San José de Maipures, para ese momento, Corregimiento de Puerto Carreño (El Picacho); y hasta 1974 se crea el Municipio de Puerto Carreño, y es ratificado como capital de la Comisaría del Vichada.

Está compuesto el Municipio por el Corregimiento de Casuarito, la Inspección de Policía de Garcitas y las Inspecciones de Guérima, Puerto Murillo y La Venturosa.

Territorialmente comprende el 10.6% del área total del Departamento y su población significa el 20.5% de la población total departamental.

Por otra parte, ésta es la única zona departamental con tendencia a la nucleación poblacional, pues el casco urbano concentra el 82% del total de la población de la zona.

Puerto Carreño, una capital sin proyección e integración con el resto del Departamento del Vichada.

Hoy Puerto Carreño, no se proyecta como capital departamental, por toda la superficie del Vichada, sus lazos económicos, tan sólo se han estrechado con los asentamientos humanos de su propia jurisdicción, entre los cuales sobresale Casuarito; así como algunas relaciones esporádicas con La Primavera, Santa Rosalía, recién erigidos en municipios, y con poblados menores, situados a las márgenes del río Meta. Relaciones que se explican por tener con dichas poblaciones, líneas de comunicación, realizando intercambios en lo referente al comercio de carne, plátano y frutales. Sin embargo lo anterior, el comercio de Puerto Carreño, se realiza principalmente con Villavicencio y Santafé de Bogotá.

Quiere lo anterior decir, que las relaciones entre la capital y el resto del Departamento, solamente se

circunscriben a la función administrativa, y en cuanto a la economía, solamente comprenden lo relativo a gastos del Estado que llegan a extenderse globalmente por el área departamental.

Sin embargo lo anterior, Puerto Carreño, es hoy, el puerto principal de frontera en la Orinoquia.

La anterior situación urge la rápida integración, tanto dentro de las diferentes entidades territoriales del Vichada, como entre éste y los otros departamentos, no solamente de la Orinoquia, sino de la Amazonia, así como de estas regiones con el resto del país; para lo cual, es motor de primer orden el erigir a Puerto Carreño como Distrito Especial, Comercial, Industrial, Turístico y Portuario.

II.1.3. Descripción económica.

Descripción económica del Departamento del Vichada.

Con referencia a la participación del Departamento en el Producto Interno Bruto, PIB, conforme a los datos que ofrece el Plan de Desarrollo Regional, se observa un posicionamiento progresivo de la región en la última década, pues pasa de una posición del 1.53% en 1980, hasta alcanzar un 4.06% en 1989.

Como componentes del PIB, para el Departamento del Vichada, encontramos en el sector primario, la explotación agropecuaria, silvicultura, caza y pesca, con 3.67%; en el sector terciario, el comercio y los servicios con el 1.69%; y en el sector secundario la manufactura con 0.13%.

La participación del Vichada en ganadería, corresponde en forma principal a la cría, pues, de allí se surte el ganado para levante y ceba en el piedemonte metense, sin embargo, existe alguna oferta de hembras gordas de sabana natural y destinadas al sacrificio en Puerto López y Villavicencio, y últimamente, viene aumentando la oferta de ganado gordo, alimentado con pastos artificiales y por la implantación de praderas mejoradas.

En el Departamento se distinguen como principales fuentes de actividad económica, el gasto público, la ganadería, el comercio y la explotación ilegal de la coca; y otros menores como la agricultura, el turismo y la pesca ornamental y de consumo, la explotación forestal y la explotación indígena.

Dichas fuentes han sido desarrolladas casi en forma primitiva, por cuanto, ni siquiera en el gasto, se han tenido en cuenta parámetros de planeación, siendo el presupuesto distribuido en nómina y prestación de ineficientes servicios esenciales de agua, luz y alcantarillado.

Descripción económica del Municipio de Puerto Carreño.

En cuanto al municipio capital, por su misma condición de tal, ha venido, junto con el eje del río Meta, concentrando el direccionamiento del gasto público.

La función principal de esta capital, es netamente nacional, por cuanto se refiere a la presencia viva en la frontera.

Todos los otros renglones no han podido lograr el desarrollo entre otras causas, por falta de infraestructura, principalmente en comunicaciones, para el transporte y energía, es ominoso el caso del turismo, el cual nos viene como extensión de paquetes de viaje, vendidos por Venezuela, en los mercados de Norteamérica y Europa, principalmente, siendo innegable que nuestros atractivos naturales superan a los del país fronterizo.

En el Vichada y en su capital, todo está por hacer, siendo la propuesta consignada en este proyecto de acto legislativo, paso esencial, y el primero en orden de prioridades, para el logro del desarrollo e integración de la región.

II.1.4. Descripción de la infraestructura física.

La infraestructura física del Municipio de Puerto Carreño.

Entendida la infraestructura física como la parte del capital que permite el desarrollo de una región, y teniendo en cuenta la ninguna infraestructura existente para el desarrollo en estas regiones, su consecuencia es el atraso económico, y en todos los aspectos, tanto a nivel departamental, como a nivel del municipio capital.

Ahora bien, si se tiene en cuenta que las participaciones de la Nación en las regiones, en un buen porcentaje, corren parejas con su grado de productividad y desarrollo, pues es de concluir la formación de un círculo vicioso, en el cual, no habría desarrollo, por falta de inversión en infraestructura, y tampoco se tendría acceso a la inversión en gran escala, por falta de productividad y desarrollo, situación sin soluciones distintas a la presentación coyuntural de una bonanza petrolera, o en general de minería, milagro natural por el cual no es razonable esperar si se presenta o no, y cuándo, sino que más lógico es hacer propuestas que impliquen voluntad política de dar al Departamento un tratamiento consecuente con las limitaciones y en busca de la superación de las mismas, así como de las funciones nacionales que estas entidades territoriales están obligadas a asumir.

Es por tanto necesario, recibir una gran inyección de recursos que permitan desarrollar la infraestructura de servicios públicos, hoy inexistentes, en la mayor parte, y más que deficientes, en el resto, tales como acueducto, alcantarillado, energía y vías terrestres, fluviales y aéreas de integración nacional, todo ello son olvido de los servicios de salud y educación, que deben ser asumidos por las entidades descentralizadas del nivel territorial, recibidos de la Nación, quien venía cumpliendo estas funciones, situación cambiada por la Constitución Política de 1991, desarrollada por la Ley 60 de 1993, principalmente.

II.1.5. Descripción del contexto ambiental.

De gran importancia este acápite, como, que trata de la principalísima problemática referente al manejo, uso, aprovechamiento y preservación de los recursos naturales renovables, la cual ha venido ganando espacio de primer orden a todos los niveles, inclusive el internacional, debido a la forma como se viene deteriorando el entorno natural con grave peligro no sólo para el hombre, sino para toda clase de forma de vida sobre el Planeta Tierra.

En este estudio, hemos visto cómo se ha venido proponiendo la preservación de los bosques existentes en todo el territorio del Departamento, así como, inclusive, adelantar reforestaciones en algunas zonas, e intensificarlas en otras, todo ello sin que implique un aprovechamiento mediante racional explotación de estos recursos.

En cuanto a la caza y la pesca, igualmente su aprovechamiento debe ser intensificado, pero en forma técnica que permita no sólo la conservación de las especies, sino su incremento.

No existe razón para dejar de implementar una fuerte política dirigida a la explotación.

II.2. Explicación.

El diagnóstico arriba esbozado, nos da una idea de la situación actual tanto del Departamento del Vichada, como de su capital, Puerto Carreño, se trata de una zona totalmente abandonada por los poderes centrales, donde por lo tanto, la vida y el desarrollo se dan silvestres, y a pesar de las dificultades de todo orden.

Con anterioridad a la Constitución de 1991, y hasta el pasado día 30 del mes de octubre del presente año, en el cual por primera vez, los habitantes eligieron al primer Gobernador, dicha autoridad del nivel territorial, era nombrado por el Gobierno Central, motivo por el cual, los gobernantes no tenían arraigo, ni verdadero interés por la suerte de su jurisdicción territorial, ni de sus habitantes, por lo demás, no había continuidad en las políticas de administración, por cuanto los mencionados gobernantes, siendo de libre nombramiento y remoción, eran sustituidos con acentuada frecuencia.

Debido a todo ello, la infraestructura en el Departamento, es casi nula, los servicios públicos fundamentales tienen mínima cobertura, y donde son prestados, su deficiencia es por lo demás notoria; no han existido políticas de preservación de los recursos naturales renovables, ni se ha reglamentado su sana y racionalizada explotación, así como tampoco se han incentivado las actividades ganadera y agrícola.

El turismo, que podría convertirse en el principal recurso de explotación, no ha tenido impulso alguno por parte de las administraciones.

III. Conclusiones.

El acto legislativo propuesto se justifica por las siguientes razones:

1. Por ser Puerto Carreño el principal puerto fluvial de frontera en el nororiente colombiano.

2. Por la necesidad de constituir una capital de turismo internacional que desarrolle a la Orinoquia como otro de los frentes nacionales de esta industria, con capacidad para competir con el territorio Amazonas de Venezuela.

3. Por la urgencia de abrir otros caminos al libre comercio internacional del país.

4. Por el innegable desarrollo en todos los órdenes que hemos venido analizando, y el cual devendría como forzada consecuencia de las anteriores realizaciones.

5. Por la incuestionable integración departamental, regional y nacional, que sería lograda mediante el crecimiento sostenido del turismo y el comercio.

6. Por la importancia estratégica que constituye la apertura al mundo, de esta ventana colombiana de bosque y selva.

7. Por la importancia de noticiar a la comunidad internacional sobre el valor real de nuestros recursos ecológicos, y lograr su compromiso de contribuir a su restauración, preservación y ampliación de coberturas territoriales, donde esto último sea aconsejable.

8. Por la necesidad de cumplir los mandatos constitucionales de igualdad y equidad en los órdenes político, económico y social para las entidades territoriales, asegurando el desarrollo armónico de las mismas.

De los honorables Representantes:

Franklin Segundo García Rodríguez,
Departamento del Vichada.

Graciela Ortiz de Mora,
Departamento del Guainía.

Tomás Caicedo Huerto,
Departamento del Vaupés.

Harold León Bentley,
Departamento del Vaupés.

Jorge Carmelo Pérez Alvarado,
Departamento del Meta.

Gerardo Mancera Céspedes,
Departamento del Meta.

Julio César Rodríguez,
Departamento del Casanare.

Heli Cala López,
Departamento del Casanare.

Julio Acosta Bernal,
Departamento del Arauca.

Edgar Ulises Torres,
Departamento del Chocó.

Representantes a la Cámara.

**CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL**

El día diciembre 2 de 1994 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de acto legislativo número 128 de 1994, con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes Franklin García, Graciela Ortiz, Tomás Caicedo y otros.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

Diego Vivas Tafur.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 129 DE 1994

CAMARA

por la cual se adopta como legislación permanente la normatividad contenida en el Decreto 2651 de noviembre 25 de 1991.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. Adóptase como legislación permanente, la contenida en el Decreto 2651 de noviembre 25 de 1991, con excepción de lo previsto en los artículos 39, 44, 54, 59, 61, y 62 del mismo.

Artículo 2º. La presente ley rige a partir del 10 de julio de 1995, deroga las disposiciones que le sean contrarias, y complementa las demás.

Presentado a la consideración de la honorable Cámara de Representantes, por el Representante,

Franklin Segundo García Rodríguez,
Departamento del Vichada.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La Constitución del 5 de julio de 1991, en el artículo transitorio 5º, revistió al Presidente de precisas facultades extraordinarias, para expedir las normas necesarias para el funcionamiento de la Fiscalía General, el Código de Procedimiento Penal, el derecho de tutela, las medidas administrativas para poner en marcha la Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura, el presupuesto para el año de 1992 y, finalmente, en el literal e) "Expedir normas transitorias para descongestionar los despachos judiciales", las que se hicieron necesarias para complementar las primeras disposiciones dictadas con similar fin, que se hallan en la Ley 23, de marzo de 1991.

Para el adecuado ejercicio de esas facultades extraordinarias, se creó la comisión especial legislativa que, por así disponerlo el literal a), del artículo transitorio 60 de la Constitución Nacional, tuvo entre otras misiones, la de "Improbar por la mayoría de sus miembros, en todo, o en parte, los proyectos de decreto, que prepare el Gobierno Nacional, en ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República por el artículo anterior".

En desarrollo de las disposiciones anteriores, y luego de ser aprobado por la Comisión Legislativa, se profiere el Decreto 2651 de noviembre 25 de 1991, "por el cual

se expiden normas transitorias para descongestionar los despachos judiciales", de manifiesta importancia por las modificaciones que introdujo de manera preponderante a los Códigos de Procedimiento Civil, Laboral y Contencioso Administrativo, en especial al primero, a más de relevantes innovaciones que ciertamente en mucho, han contribuido para la modernización y eficacia de la administración de justicia, algunas de las cuales igualmente tocan con el procedimiento penal.

El Decreto 2651 de 1991 se ha convertido en útil herramienta, en orden a la tarea de descongestionar los despachos judiciales, pues no sólo se han creado novedosos mecanismos para agilizar los procedimientos en materia de conciliación, práctica de pruebas y arbitramento, sino que también se dan soluciones a vacíos legales que se presentaron en varias de las reformas aprobadas en el Decreto 2282 del 7 de octubre de 1989, lo que también es una forma de descongestionar, por impedirse así, interpretaciones disímiles al llenar los vacíos existentes.

En efecto, no puede perderse de vista, para resaltar su importancia, que son siete los aspectos básicos, de los cuales se ocupa el Decreto 2651 de 1991, a saber:

- I. La conciliación.
- II. El arbitramento.
- III. Actos probatorios.
- IV. Redistribución del trabajo.
- V. Concordatos.
- VI. Sucesiones.
- VII. Otras disposiciones.

En atención a que por expresa referencia del artículo 5º, literal e), de las disposiciones transitorias de la Constitución, la normatividad en orden a la descongestión, no debería ser permanente, por cuanto se consideró que se debería otorgar una serie de instrumentos para permitir que los diversos despachos judiciales superaran el enorme atraso en su trabajo para que luego, así era de esperarse, pudieran marchar normalmente, administrando pronta y cumplida justicia, la vigencia del Decreto 2651 de 1991, por así indicarlo su artículo 62, se inicia el 10 de enero de 1992, y regirá por espacio de cuarenta y dos meses, es decir, hasta el 10 de julio de 1995, cuando expira el plazo previsto para su duración, en el artículo 1º del mismo.

Era de esperar que muchas de estas normas, si demostraban su eficacia; como ha sucedido con la mayoría de

ellas, oportunamente fueran incorporadas, con los ajustes que de su práctica fueran aconsejables, como la legislación permanente, aspecto sobre el cual debía estar atento el Gobierno para presentar oportunamente los correspondientes proyectos de ley, al Congreso, pues se debe tener presente, que si con la debida antelación, no se adelantan los trámites legislativos para lograr la incorporación permanente de todos aquellos preceptos que han mostrado su bondad, al expirar la vigencia del Decreto 2651 de 1991, el 10 de julio de 1995, automáticamente deja de regir, y la normatividad será la misma que imperaba hasta el 10 de enero de 1991, circunstancia que, a no dudar, de llegarse a presentar, provocará un serio traumatismo en la administración de justicia, atendida la buena experiencia, que con la mayoría de las disposiciones de la norma provisional, se ha tenido.

Precisamente, por tal razón, el artículo 61 del Decreto 2651 de 1991, determina que "El Ministro de Justicia, integrará una comisión para el seguimiento y evaluación de la aplicación de las normas contenidas en el presente decreto, la cual rendirá informes periódicos, con el fin de que se puedan proponer los ajustes pertinentes".

No obstante, que la comisión se creó en los primeros meses de vigencia del decreto, es lo cierto, que no funcionó, y hasta la fecha, salvo destacables esfuerzos a nivel particular, equivalente a un mes de salario, por una sola vez, pagadera en el tercer trimestre de ese año.

Parágrafo. La bonificación dispuesta en este artículo, no tendrá lugar, cuando el respectivo despacho judicial, hubiere sido auxiliado por un juez de descongestión o por un juez ad hoc.

Artículo 54. *Jueces ad hoc, para fallo.* Mientras entra en funcionamiento el Consejo Superior de la Judicatura, el Ministro de Justicia, podrá conformar un grupo de jueces ad hoc, cuya función será la de resolver procesos que estén a despacho para sentencia, y que no lo hayan sido dentro del término legal. Estos jueces tendrán las mismas calidades de los jueces del conocimiento, y estarán a disposición del Consejo Superior de la Judicatura, para ser asignados a los juzgados, según el número de procesos que se encuentren pendientes de fallo.

Artículo 59. *Suspensión.* Se suspende la vigencia del capítulo II, de la Ley 23 de 1991 1.

1 La Corte Constitucional en Sentencia C-168 del 29 de abril de 1993, lo declaró inexecutable.

Artículo 61. *Comisión de seguimiento.* El Ministro de Justicia integrará una comisión para el seguimiento y evaluación de la aplicación de las normas contenidas en el presente decreto, la cual le rendirá informes periódicos, con el fin de que se puedan proponer los ajustes pertinentes.

Parágrafo. El Gobierno reglamentará el presente artículo.

...especialmente a cargo de la Universidad Externado de Colombia, y en el campo de la conciliación, ninguna labor sistemática se ha hecho acerca de lo que debe ser mantenido del decreto, a no dudarlo, la mayor parte del mismo.

Es lo cierto, que estamos a un semestre escaso, si se considera el calendario legislativo, para que expire el Decreto 2651 de 1991, sin que exista hasta la fecha, un estudio sistemático y completo de lo que debe ser mantenido, reformado, complementado y también eliminado, pues el Gobierno hasta ahora no ha presentado proyecto alguno, lo que plantea dos posibilidades: el que se presente un proyecto de ley, que de manera apresurada y sin el adecuado conocimiento de la realidad que se debe regular, trate de rescatar lo esencial del decreto o, que expire, con las graves consecuencias ya destacadas.

Por este motivo y para permitir que pueda ser analizada con la suficiente maduración la legislación que debe reemplazar al Decreto 2651 de 1991, se considera que la más aconsejable solución es la de adoptar como legislación permanente, las normas en él contenidas, con lo cual, se salva el problema apuntado, y se permite que con el adecuado tiempo, y sin incurrir en ligerezas legislativas que tanto daño hacen al país, se analicen sin la angustia del tiempo las reformas que requiere nuestra colectividad en materia de descongestión judicial, y acceso a la administración de justicia, proceder, que además está de acuerdo con la política del actual Gobierno, de no patrocinar la inflación legislativa, tal como, reiteradamente, y en buena hora, lo ha destacado el señor Presidente de la República, doctor Ernesto Samper.

Y es que si en tres años no se ha cumplido con el precepto del mismo Decreto 2651, de poner a funcionar una comisión que evalúe su práctica, y "rinda informes periódicos, para proponer los ajustes pertinentes" (artículo 61 del mismo), no se ve cómo, responsablemente, en los seis meses escasos que restan de vigencia de la norma, esto se pueda hacer, máxime si se considera el tiempo que demande el trámite de la ley, de ahí, la necesidad de adoptarlo como legislación permanente, lo que, naturalmente, no es obstáculo para que, como sucede con toda ley, puedan introducirse modificaciones y derogatorias al mismo.

No obstante, existen dentro del decreto, seis disposiciones que no pueden ser mantenidas: la una, debido al ostensible perjuicio que su adopción acarrearía, pues es

norma que va en contravía de la finalidad de descongestión perseguida; otras cuatro debido a que por su carácter temporal preciso, ya dejaron de ser necesarias y la otra, por cuanto se declaró inexecutable por la honorable Corte Constitucional, tal como se verá, de la transcripción que se realiza de ellas.

En efecto, el artículo 39, del Decreto 2651 de 1991, dispuso:

"*Grabación de Audiencias y diligencias.* En todas las audiencias y diligencias, se utilizará el sistema de grabación magnetofónica o electrónica, salvo que el despacho carezca de los elementos necesarios, y las partes no los proporcionaren. La transcripción deberá elaborarse dentro de los diez días siguientes a la audiencia y diligencia, y de ella se correrá traslado en la forma indicada en el artículo 108, del Código de Procedimiento Civil, por el término de tres días, para que se presenten observaciones escritas, las cuales tendrá en cuenta el juez, previa confrontación, antes de firmar, y si lo considera pertinente, podrá ordenar la reelaboración del acta, dentro del término que fije de conformidad con sus observaciones.

La parte que hubiere suministrado los medios para la grabación deberá elaborar la transcripción del acta dentro del término indicado; si no lo hiciera, se le impondrá multa hasta diez salarios mínimos mensuales, y la otra parte, dispondrá de la mitad del término para suministrar la versión, la que será aprobada por el juez, sin más observaciones; si tampoco la suministrare, se le impondrá a ésta, una multa hasta diez salarios mínimos mensuales. Si ninguna de las partes presenta la versión, se tendrá por inexistente la audiencia o diligencia y se prescindirá de ella.

Las grabaciones originales permanecerán bajo custodia del juez, hasta la terminación del proceso.

Para efectos de la transcripción, cuando ella esté a cargo de una de las partes, ésta deberá obtener un duplicado de la grabación original.

El acta será firmada por el juez dentro de los dos días siguientes al del vencimiento del traslado, y por los demás intervinientes dentro de los tres días siguientes al de la firma por el juez. La falta de firma de los demás intervinientes no afecta en ninguna forma la validez de lo actuado.

Cuando se emplee el sistema de grabación, se levantará un acta en la cual se deje únicamente constancia de quienes intervinieron en ella como partes, apoderados, testigos y auxiliares de la justicia, de los documentos que se hayan presentado, y del auto que la suspende y señala fecha para continuarla, si fuere el caso".

Al rompe se observa que mientras el artículo 109 del Código de Procedimiento Penal, que fue reformado por la norma transcrita, consagraba unos plazos más cortos para efectuar la transcripción y dejaba la grabación como

posibilidad excepcional, el Decreto 2651 la vino a consagrar como norma general ampliando sobremedida los plazos para elaborar las transcripciones, carga que pasó a las partes so pena de multas y, lo que es más grave, con la injurídica sanción de inexistencia de lo surtido en la audiencia, nocivos aspectos éstos, que al ser eliminada la disposición, permiten que se siga aplicando el artículo 109 del Código de Procedimiento Civil en la forma como operaba antes de 1991, a todas luces, más adecuada, tal como reiteradamente lo han resaltado comentaristas del decreto.

De las otras disposiciones, los artículos 44, 54, 61 y 62 del Decreto 2651 de 1991, fueron ya superadas por el tiempo, y no tiene objeto mantenerlos, mientras que el 59, fue declarado inexecutable, tal como se verifica de su redacción que a continuación se inserta:

"Artículo 44. *Bonificación.* El juez, los funcionarios y empleados de un determinado despacho judicial, que esté al día a 31 de diciembre de 1992, tendrán una bonificación o prima equivalente a dos salarios mensuales, pagaderos por una sola vez, dentro del primer trimestre de 1993.

El juez, los funcionarios y empleados de un determinado despacho judicial que esté al día a 30 de junio de 1993, distintos de los mencionados en el inciso anterior, recibirán una bonificación.

Artículo 62. *Vigencia.* Salvo disposición en contrario, en los procesos iniciados antes, los recursos interpuestos, los términos que hubieren comenzado a correr, y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las normas vigentes cuando se interpuso el recurso, empezó a correr el término, se promovió el incidente o principió a surtir la notificación. Los procesos en curso que se encuentren en período probatorio, se someterán de inmediato a las normas que en materia de pruebas contiene el presente decreto en cuanto a su práctica; el juez o magistrado concederá a las partes un término de tres días para que reformulen la petición de pruebas no practicadas de acuerdo al presente decreto.

El presente decreto rige a partir del diez de enero de 1992, suspende durante su vigencia todas las normas que le sean contrarias y complementa las demás".

Señores Representantes.
Franklin Segundo García Rodríguez,
Representante a la Cámara por
el Departamento del Vichada.

CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARIA GENERAL

El día 5 de diciembre de 1994 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 129 de 1994 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante Franklin Segundo García.

El Secretario de la honorable Cámara de Representantes,
Diego Vivas Tafur.

PROYECTOS DE RESOLUCION

PROYECTO DE RESOLUCION NUMERO 001 DE 1994

por la cual se fenece la Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro correspondiente a la vigencia fiscal de 1993.

La Cámara de Representantes en uso de las facultades que le otorga el numeral 2º del artículo 178 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 310 de la Ley 5ª de 1992, y

CONSIDERANDO:

A. Que el Contralor General de la República, presentó a esta Corporación el informe sobre la Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro, correspondiente a la vigencia fiscal de 1993.

B. Que de conformidad con el artículo 310 de la Ley 5ª de 1992, la Comisión Legal de Cuentas, examinó la

Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro a que se refiere en considerando anterior.

C. Con fundamento en el informe presentado por la Contraloría General de la República, sobre la situación de las finanzas del Estado para la vigencia de 1993, la Comisión Legal de Cuentas presenta las siguientes observaciones:

Primera observación. *Sector agropecuario.* En relación con este sector de la economía, se han agrupado las entidades por departamentos, para brindar un panorama globalizado de las reales condiciones sociales y económicas de algunos entes territoriales.

1. Departamento de Antioquia

1.1 *Regional del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora).*

La Contraloría General de la República seleccionó, entre los diversos proyectos y programas que adelanta este

Instituto, el proyecto destinado al desarrollo social campesino, para realizar una auditoría de gestión. Señala el informe de la CGR que el "presupuesto asignado para la regional de Antioquia sólo hasta el mes de diciembre fue comprometido. De los \$2.000 millones presupuestados se acordó el 92% y fue pagado el 12%. Es decir se aplazaron \$1.600 millones. El programa de compra para 1993 era de 7.293 hectáreas en beneficio de 452 familias. Al final del período se compraron 4.118.3 hectáreas en beneficio de 354 familias. "(Informe sobre la situación de las finanzas del Estado, pág. 52). Esta observación de la ejecución presupuestal hecha por la Contraloría General de la República presta mérito, por sí sola, para que la Comisión Legal de Cuentas cite al funcionario responsable del manejo de este presupuesto, para que responda por las causas de su tardía ejecución; máxime si se tiene en cuenta la importancia que posee en el ámbito económico y social el desarrollo oportuno y diligente de esta clase de proyectos.

1.2 Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, DRI.

En relación con los proyectos adelantados por el DRI, la Contraloría, constata "falta de coordinación entre la oficina central y las respectivas regionales". Observa que en el Departamento de Antioquia (programa vías), no se cuenta con la información de la ejecución de los proyectos. Resalta la situación que se presentó en el desarrollo de determinados proyectos así:

1.2.1 Proyecto La Cejita-Barro Blanco en el Municipio de Concepción, Antioquia.

Al análisis de la dilatada ejecución que ha tenido el contrato de construcción de esta vía, se suma las "imperfecciones en la ejecución presupuestal, por ejemplo, el giro efectuado por la regional DRI por \$44 millones en septiembre 15 de 1993 con destino a la construcción de la vía se relacionó en la Tesorería del Municipio de Concepción para el rubro de gastos de arborización DRI.

Igualmente, no se encontró el aporte de \$20 millones para el proyecto destinado a la inversión en bienes y servicios de la etapa del afirmado, sólo se presupuestó un millón, lo que supone que esta obra quedará inconclusa". (Ob. cit. pág. 54).

1.2.2 Proyecto construcción de la vía a Curití-Guamal en el Municipio de Liborina.

Se anota en el informe de la Contraloría que el presupuesto aprobado para este proyecto sumó "los \$150 millones y en su financiación debía intervenir además del fondo, el Comité de Cafeteros de Antioquia, el municipio y la comunidad. Con el proyecto se verían favorecidas 236 familias, a través de facilitar el transporte de productos como el café, el maíz, fríjol y caña. La construcción de la vía debía estar terminada en doce meses. La obra no se ejecutó durante 1993, y apenas en enero de 1994 la explanación definitiva se encuentra en un nivel del 35% de ejecución y aún falta por realizar las obras de drenaje y afirmado" (Ob. cit. pág. 54).

2. Departamento del Cauca

2.1 Corporación Autónoma Regional del Cauca, CVC.

La Contraloría realizó un control de gestión al plan de desarrollo integral para la Costa Pacífica (pladeicop), concretamente en la "construcción del muelle maderero, construcción y reparación de la flota de cabotaje y de distribución de combustible, los programas de atención a la mujer, salud y educación. Este plan tiene vigencia hasta 1996 con una inversión total de Pladeicop de \$100.000 millones.

En relación con la ejecución presupuestal de 1993 señala el informe que "el presupuesto con recursos del sector central nacional para el desarrollo del plan en 1993 alcanzó \$4.821 millones, de los cuales sólo se ejecutó el 40% y lo demás pasó a constituir reservas de caja y de apropiación. Si se tiene en cuenta que los recursos se manejan mediante contratos de fiducia, el avance de las obras presentó un retraso mayor, por cuanto los recursos permanecen depositados en títulos de inversión temporal, a la espera que se produzcan las órdenes de pago" (Ob. cit. pág. 60).

3. Departamento del Chocó

3.1 Regional del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora.

En éste departamento la Contraloría General de la República adelantó la auditoría de gestión presupuestal sobre el proyecto de desarrollo social campesino y concluyó que: "... los recursos apropiados en 1993 no fueron utilizados. A partir de la vigencia de la Ley de Reforma Agraria esta regional sólo ha adquirido tres predios del total del área requerida para solucionar los conflictos agrarios de los campesinos de la región (3%). En la programación inicial se previó la adquisición de 2.538 hectáreas de tierra en zonas I y II que beneficiarían aproximadamente a 111 familias. Sin embargo, sólo se asignaron \$113 millones que alcanzaban para la compra de 560 hectáreas, equivalente al 22% de la cantidad inicialmente programada. Pero al final de la vigencia se comprometieron \$68 millones (cifra que fue incluida como reserva de apropiación), y el presupuesto restante por \$45 millones se contracreditó" (Ob. cit. pág. 52).

La Contraloría considera que la razón alegada por las directivas de la regional para justificar la no ejecución del presupuesto, "no es un argumento muy consistente". Esta anotación, sobre la ejecución presupuestal de la regional, soportaría el emplazamiento del funcionario responsable de su manejo para que exponga, ante los miembros de la Comisión Legal de Cuentas, la causas de la inejecución.

4. Departamento de Cundinamarca-Distrito Capital Santafé de Bogotá

4.1 Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los ríos Bogotá, Ubaté y Suárez.

Por la importancia que posee la recuperación y descontaminación de la cuenca de río Bogotá, en la economía urbana del centro del país y del Distrito Capital, se realizó un análisis de gestión de éste proyecto emprendido en 1983. Concluye el estudio que "los \$5.653 millones asignados al proyecto en 1993 debían cubrir la construcción de 23 plantas de tratamiento de aguas residuales en 21 municipios. A diciembre 31 sólo se ejecutó el 25% de los recursos, con los cuales se construyeron 4 plantas... El incumplimiento de las metas se explica por las continuas prórrogas y suspensiones de los contratos por imprecisiones de carácter técnico, la carencia de estudio de suelos, el rediseño de algunas obras de acuerdo a las condiciones del terreno, y finalmente por la mala gestión administrativa en la adquisición de los terrenos" (Ob. cit. págs. 60 y 61).

5. Departamento del Tolima

5.1 Corporación Autónoma Regional del Tolima, Cortolima.

La Contraloría realizó control de gestión sobre el proyecto de administración, control y protección de los recursos naturales renovables y servicios de apoyo, anotando que: "encontró serias deficiencias que impiden hablar de resultados en el caso concreto del proyecto, debido principalmente a una escasa capacidad de gestión de los diferentes proyectos. En primer término no se cuenta con información básica que permita una adecuada programación de obras y de inversiones... Las actas de iniciación se suscriben sin comenzarse realmente la obra, y más bien se orientan a cumplir con el requisito de la entrega del anticipo. En la mayoría de los contratos se exige al contratista la apertura de una cuenta corriente en un banco oficial para el manejo del anticipo como rendición de cuentas, requisito que no se cumple" (Ob. cit. pág. 63).

Segunda observación. *Política social.* El informe de la Contraloría General de la República en relación a la política social del Gobierno del doctor César Gaviria Trujillo, sentencia que de acuerdo con las cifras "la Administración Gaviria no realizó un esfuerzo diferente al de sus antecesores, pues los mayores recursos se destinaron a atender el pasivo pensional que sus predecesores olvidaron".

Anota igualmente que: "no es suficiente con que el presupuesto se ejecute en términos de compromisos, pues ... un elevado porcentaje de éstos se lleva a cabo al final del año, cuando se firma un contrato o se aprueba una licitación. Los ejemplos son elocuentes; un programa como el de salud básica ejecuta el 40%, ello indica que más de la mitad de las metas que se fijaron en el Plan de Desarrollo para 1993 no se cumplieron" (Ob. cit. pág. 68).

1. Subsector de salud y trabajo

1. Ministerio de Salud Pública.

En el capítulo destinado al Subsector de Salud y Trabajo, el informe contiene una grave afirmación respecto de este Ministerio: "la evaluación adelantada por la CGR encontró que en el Ministerio de Salud cerca del 60% del presupuesto no se gastó. Valga destacar el programa de salud básica nacional, que es uno de los que mayores recursos absorbe, la ejecución sólo fue del 40%".

1.1 Fortalecimiento de los servicios básicos de salud municipal BIRF.

Con este proyecto se pretendía descentralizar los sistemas municipales de salud para que se articularan con la asistencia técnica, capacitación y mejoramien-

to en los servicios de primer nivel de atención. Comprendía regiones de la Costa Atlántica, en los departamentos de Córdoba, Sucre y Atlántico; y la de Occidente, en los departamentos de Cauca, Chocó y Nariño y las zonas de Santafé de Bogotá y el departamento del Vaupés.

"La ejecución no se realizó a pesar de que estaba financiado con un crédito del BIRF, el cual se concretó en septiembre 30 de 1993, pero diversos factores de trámite internos no permitieron su inversión oportuna siendo contracreditado totalmente" (Ob. cit. pág. 69).

1.2 Fondo Nacional Hospitalario (actual Fondo de Cofinanciación de Inversión Social, FIS).

Pese a la importancia que posee a nivel social, la construcción, reparación y dotación de hospitales, la "confusión institucional" que creó la supresión del Fondo Nacional Hospitalario y la creación del Fondo de Cofinanciación de Inversión Social, "impidió una adecuada gestión de los recursos del presupuesto y la cual sólo se resolvió mediante concepto del Consejo de Estado". La parte inicial del documento expresa que "de acuerdo con la información de la ejecución presupuestal, los acuerdos equivalen al 16% de los compromisos totales y los pagos al 2.7% de los acuerdos totales. Los pagos corresponden al 0.43% de la apropiación definitiva. A su turno las reservas de apropiación y de caja equivalen al 88% y 11% respectivamente de los compromisos totales adquiridos en la vigencia" (Ob. cit. pág. 71).

1.3 Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal.

"La gestión presupuestal durante 1993 fue deficiente pues la mayor parte de los compromisos se adquirieron sólo hasta el 29 de diciembre. Una de las causas de esta situación fue la lentitud en el procedimiento para realizar los traslados presupuestales". "Se destaca por su baja ejecución el proyecto para la Clínica Santa Rosa de Bogotá, equivalente al 88% del saldo por ejecutar y el cual no se realizó debido a la incertidumbre que rodeó su privatización".

1.4 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

En este importante Instituto, que posee un carácter vertebral en la protección de la infancia y la familia, la auditoría de la Contraloría General de la República, encontró los siguientes problemas e irregularidades:

* Programa de administración para la producción de alimentos de alto valor nutricional (bienestarina), la capacidad instalada se subutilizó en un 39%, con subutilización del recurso físico y técnico de las plantas instaladas).

* Hogares comunitarios de bienestar. La CGR destaca varios aspectos en los que no cumplió su objetivo el programa tales como la inadecuación de las viviendas para prestar el servicio (39%), la ausencia de componente pedagógico y la falta de capacitación de las madres comunitarias.

1.5 Instituto Nacional de Salud, INS.

En relación con el proyecto de control de sida y hepatitis en bancos de sangre, que se encamina a evitar la proliferación de enfermedades transmisibles mediante transfusiones de sangre o hemoderivados, tuvo una ejecución física nula pese a que se le apropiaron \$15 millones. Situación muy gravosa por las serias consecuencias que tiene en la salud de toda la población la propagación de éstas enfermedades.

1.6 Instituto de Seguros Sociales. Programa de infraestructura física y salubridad.

El presupuesto total para este programa fue de \$15.408.000 millones y la ejecución fue sólo del 15%. El programa no se ejecutó en forma oportuna y la baja ejecución fue justificada en problemas jurídicos y dificultades en la adquisición de lotes.

2. Subsector educación

De acuerdo con la información de la Contraloría General de la República, se seleccionaron 7 entidades para realizar la evaluación de gestión, "pero las cifras no son fiel reflejo de su gestión, ya que como pueda observarse en el análisis particular de cada una de ellas, estos compromisos no se adquirieron con oportunidad en todos los casos.

2.1 Ministerio de Educación.

En relación con este Ministerio los pagos por inversión en las sedes del sector educativo y capacitación de docentes y personal administrativo, representan el 21% de los compromisos adquiridos, el restante 79% quedó en reserva de apropiación.

3. Subsector vivienda

3.1 Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana.

Para adelantar el control de gestión se seleccionaron varios programas, sobre los que la Contraloría realizó las siguientes observaciones:

* Programa de mejoramiento de hogares de bienestar (convenio Inurbe-ICBF).

En la página 80 del citado informe encontramos que: "la apropiación para este programa en 1993 ascendió a \$2.463 millones de los cuales en octubre 27 se giraron al ICBF \$1.924 millones, que a su vez los trasladó a la fiducia de La Previsora, de tal manera que al cierre del ejercicio fiscal la fiduciaria no otorgó crédito alguno para el programa".

* Programa de soluciones de vivienda.

En este programa destinado a otorgar crédito a entidades de vivienda con mecanismo de encargo de entidades de vivienda con mecanismos de encargo de gestión, la apropiación totalizó \$50.693 millones, destinados al pago de subsidio familiar de vivienda. La conclusión a la que llegó la Contraloría de la investigación registrada a tres regionales, presta mérito para un contundente pronunciamiento de la Comisión Legal de Cuentas. Señala que: "se pudieron identificar 2 tipos de problemas: inadecuada selección de los beneficiarios y una gestión dolosa e incompleta de los programas de vivienda. Se nota la ausencia de mecanismos idóneos para que el subsidio beneficie a sectores de menores ingresos. Existen numerosos casos que prueban que personas con suficientes recursos económicos y además propietarios de vivienda, se están beneficiando del subsidio".

Denuncia el informe que constructores inescrupulosos presentaron programas (aprobados por el Inurbe) que no cumplan con los requisitos de servicios públicos básicos mínimos, para una solución de vivienda, sin control por parte de las Empresas municipales respectivas... Otros beneficiarios reciben firmando a satisfacción cuando en realidad los programas tienen grandes fallas técnicas como la inexistencia de servicios públicos, lo cual puede desembocar fácilmente en un problema de turgurización".

Finalmente, "respecto a la oportunidad de las obras se presenta la falta de agilidad en el proceso de adjudicación e inadecuado sistema informativo en las fiduciarias".

3.2 Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero.

Esta entidad es otorgante de subsidio en cabeceras municipales con población hasta de 2.500 habitantes y de zonas rurales "en agosto y noviembre de 1993 se declararon elegibles y se adjudicaron 330 proyectos que beneficiaban a 31.785 familias por 29.568 millones, en diciembre 31 se habían adjudicado \$50.383.3 millones que beneficiaban a 54.804 familias, pero tan solo se desembolsaron \$6.789.3 millones. Los \$47.405 millones se encuentran representados en títulos de participación, certificados de cambio CDT, CEB, TER, TAC, cédulas BCH y TES a 31 de diciembre de 1993 ingresaron al programa de vivienda de interés social en el sector rural \$66.754 millones, tanto por recursos del Gobierno Nacional como por rendimiento; a pesar de ello la caja no desarrolló ningún programa de crédito y del total sólo ejecutó el 10%".

Tercera observación, Sector transporte.

1. Cuantía asignada y parámetros utilizados por la CGR, para la evaluación

Se fijó la cifra de \$696.000 millones destinados a este sector y que corresponde al 7% de los recursos del Presupuesto General de la Nación. La CGR, para hacer su valoración confronta la ejecución financiera y física de los proyectos de tal forma que se pueda determinar: la correcta utilización de los recursos, la eficiencia en la gestión por parte de los responsables del gasto y la responsabilidad que pueda caberle a los contratistas

privados, con respecto a todo lo cual dice la Contraloría, "Qué tres elementos caracterizaron la ejecución: parsimonia de los contratistas, escaso grado de control por parte de las entidades estatales y uno derivado de los dos anteriores, la mala calidad de las obras" (Informe sobre la situación de las finanzas del Estado pág. 93).

2. Ejecución de proyectos con irregularidades:

2.1 Ministerio de Obras Públicas y Transporte

a) Construcción del viaducto La Flora y de la transversal metropolitana oriental de Bucaramanga. Obra que buscaba mejorar las condiciones de tráfico vehicular entre los municipios de Girón, Piedecuesta, Floridablanca y Bucaramanga, pese a que el Ministerio suscribió un contrato con el área metropolitana de Bucaramanga, como organismo ejecutor, con el fin de recaudar el producto de la contribución por valorización de la construcción de la carretera Palenque-Floridablanca y aplicarlo a la construcción del viaducto y la transversal. Las obras ejecutadas alcanzan un 5% y las demás se encuentran en proceso de ejecución (Ob. cit. pág. 93-94);

b) Rehabilitación del Túnel de Armenia-Vía Férrea. Para este proyecto el presupuesto nacional asignó una partida de \$600 millones y un término de ejecución de 12 meses, obra que no se ejecutó por un error en la leyenda de la partida presupuestal, aclarada la anterior situación se suscribió el contrato interadministrativo 865 con el objeto de transferir al municipio de Armenia los \$600 millones, pero al cierre del informe marzo 15 de 1994. Tesoral no había situado los fondos al Ministerio de Obras Públicas (Ob. cit. pág. 94);

c) Dragado y mantenimiento de dragas, para adecuación de los canales de acceso a los puertos y otras inversiones en obras civiles e interventorías.

El presupuesto de este proyecto fue de \$9.657 millones del cual Colpuertos ejecutó el 99%. La Junta Directiva de la entidad autorizó la compra de repuestos que no fueron suministrados oportunamente por la Casa Constructora de la Draga Colombia para su mantenimiento, lo que acarrió que algunos trabajos no se realizaran. La demora en la entrega de los presupuestos ocasionó sobrecostos al país y contratos adicionales. Se presentaron sobrecostos en la compra de combustible, el pago por este concepto a Coldragados fue de US\$20.000, lo que determina un consumo diario de 2.475 litros durante 41 días, anotando que la draga se encontraba inmovilizada, que el consumo normal diario de operación de las dragas es de 2.000 litros.

El tanque séptico fue presupuestado en US\$8.550 pero finalmente se pagó se pagó la suma de US\$10.545.

Se suscribió el contrato 33 de 1993 para efectuar reparaciones que obedecían más a labores de mantenimiento preventivo y correctivo que debían efectuarse durante la vigencia del contrato 44 de 1992.

"En otras palabras se pagó doblemente por trabajos ejecutados en lapsos simultáneos".

La firma Casa Inglesa Ltda., no ha cumplido con los términos del Contrato número 243, ya que no ha suministrado los elementos a pasar de haberse cancelado el valor del contrato. La licitación fue vaga y confusa en cuanto a las condiciones y especificaciones técnicas de los materiales, se ofrecieron rieles usados que afectan la calidad y durabilidad de la obra, se montaron rieles torcidos y otras irregularidades plasmadas en los informes de interventoría.

El Contrato 244 que consistía en el suministro de roca de tres tamaños para colocar en el tamar oriental de Bocas de Ceniza, no se ha cumplido su propósito, debido a que era necesario para la colocación de esta roca la línea férrea que se está construyendo a través del Contrato 242 (Ob. cit. págs. 94-95).

2.2 Fondo Vial Nacional

El presupuesto a cargo del Fondo Vial Nacional, sumó \$396.322 millones el que se ejecutó en un 96%, el análisis a la gestión del presupuesto aforado para 1993 se realizó sobre los compromisos adquiridos y ejecutados (Ob. cit. págs. 95-96-97 y 98).

a) Construcción y mejoramiento de la carretera Bogotá-Villavicencio.

Para el seguimiento de este proyecto se analizaron los contratos: número 504 de 1993 que se adjudicó en julio 83 a la firma Suárez y Silva Ltda., ejecución que estaba prevista para dos años, sin embargo, éstas se terminaron diez años después (mayo/93), se presentaron cinco adiciones y siete prórrogas, de un costo inicial de \$353 millones se pasó a un valor final de \$1.210 millones arrojando una diferencia de \$857 millones. En la actualidad existe un proceso en contra del FVN, por intereses de mora en el pago de las cuentas. la obra tiene múltiples fallas, unas debieron a las condiciones geológicas y otras a la falta de compactación del terreno de base, algunos de estos inconvenientes eran conocidos antes de la iniciación del contrato, por lo que se debieron tomar oportunamente las medidas correctivas que finalmente no se hicieron. Es de anotar que la obra según el informe se recibió hace aproximadamente nueve meses.

Contrato número 334 de 1993 para la construcción del puente del Aserrío, se adjudicó a la firma Conciviles S.A. El Consejo de Estado lo declaró ajustado a la Ley. Para este contrato se apropiaron \$838 millones, de los cuales se pagaron \$277 millones y se constituyeron reservas por \$761 millones. Entre las condiciones del contrato, está la de presentar un estudio de impacto ambiental, sin embargo no se efectúa un adecuado manejo de los materiales extraídos y no se evidencia ningún tipo de control que atenúe los efectos que esto pueda causar;

b) Construcción de la carretera Altamira-Florencia. Para este proyecto se contó con una asignación presupuestal en 1993 de \$3.180 millones de los cuales se pagaron \$2.827 millones y el resto se constituyó como reserva de apropiación. La obra hace parte de la carretera marginal del Llano. Con el Contrato número 640-83 la obra fue iniciada por la firma Arinco S.A., en julio 16 de 1994, tramo La Depresión-El Vergel. Entró agosto de 1986 y diciembre de 1987 las obras se paralizaron, el Ministerio no tomó las medidas que obligaran al contratista a continuar las obras, tampoco se le impuso ningún tipo de sanción o multa, no se realizaron actas de suspensión, no obstante este antecedente el contrato fue prorrogado en dos oportunidades (1987 y 1989) a pesar de que la firma Interventora Integral S.A., manifestó al Ministerio la inconveniencia de continuar prorrogando el plazo de terminación del contrato por el lento avance de obra.

En octubre de 1991, por medio del Contrato 721, la firma Arinco S.A., cede el contrato a la empresa Cóndor S.A. Hasta esta fecha siete años y medio, Arinco había ejecutado obra por valor de \$715 millones, equivalente al 30% del valor del contrato, según el informe el proyecto durante los diez años de vida triplicó su valor inicial.

Las labores de explanación de la carretera se encuentran detenidas desde julio de 1993, faltan por ejecutar 7.1 kms, esto obedece a que el proyecto no cuenta con la licencia ambiental.

El segundo tramo La Depresión-El Vergel y la población de Orrapihuasi, con una extensión aproximada de 33 kms, esta suspendido desde 1991 debido a que la firma ejecutora Pinski se declaró en quiebra.

Contrato número 466 de 1984 se suscribió con la firma Integral S.A., la interventoría del sector Quebrada-Las Doradas, Depresión-El Vergel de la carretera Altamira-Florencia, el contrato presenta siete prórrogas y adiciones debido a la no terminación de las obras, el contrato terminó constando \$629.577 millones, seis veces más del monto inicialmente pactado;

c) Construcción obras de defensa y adecuación del Canal del Dique. Para este proyecto se apropiaron \$5.466 millones, de los cuales se pagaron \$1.978 y se reservaron \$372 millones, en la apropiación se incluían \$3.116 millones financiados con recursos del crédito externo, los cuales no se desembolsaron, debido a que el crédito del Banco Mundial estaba en cabeza del Fondo Vial Nacional, pero al efectuarse la transformación del fondo en Instituto Nacional de Vías y asumir las funciones de navegación fluvial y marítima, el banco presentó objeciones a la parte del crédito destinada a este proyecto.

Para su ejecución se suscribió el Contrato 123793, año en el que se apropiaron 403 millones y se pagaron \$388 millones y se reservaron \$14.7 millones, el contrato registra tres (3) prórrogas y se adicionó en un 50% el valor del contrato. Las prórrogas y adiciones se fundamentaron en factores climáticos no contemplados dentro de los pliegos, las obras se iniciaron en pleno invierno y no en verano como se había programado.

Para el Contrato 332/93 el Municipio de Calamar suscribe el contrato interadministrativo con el FVN para la construcción de diques en dicho municipio, el Fondo de acuerdo a la cláusula séptima del contrato podía participar en la adjudicación, contratación y ejecución, sin embargo no hizo uso de esta opción, procedimiento que utilizó el Municipio de Calamar al adquirir los contratos y requerir la presencia del interventor asignado por el Fondo para autorizar el giro de los cheques de anticipos.

De los seis (6) contratos adjudicados a 4 se les entregaron los anticipos del 50%, que fueron otorgados a los contratistas en febrero-94, sin tener en cuenta que no existían los planes de detalle de los diques a construir, como tampoco los puntos topográficos. El interventor designado por el FVN no debió autorizar el pago de los anticipos hasta tanto no estuvieran definidas las condiciones necesarias para la ejecución de la obra. Lo anterior permite una situación irregular, que dineros oficiales estén en manos de particulares por términos indefinidos de tiempo, al no saberse cuándo y cómo se van a ejecutar las obras (estos dineros en ocasiones son utilizados por los contratista en obras diferentes a las contratadas por el Gobierno).

Contrato 432-91, el valor apropiado para 1993 fue de \$215 millones, se pagaron \$129 millones y se constituyeron reservas por \$85 millones.

El objeto del contrato era construir 2 bodegas de almacenamiento de productos y un terminal de pasajeros, se han presentado 2 adiciones en dinero y 4 prórrogas en tiempo, es decir 2 años y 6 meses más de lo pactado lo que generó un costo adicional de \$308 millones, "las razones para la no ejecución oportuna de las obras fueron: que el río no está en los niveles mínimos para ejecutar las obras, problemas financieros pero no se especifica de quién ni de qué tipo y por motivos de mal tiempo".

Es de tener en cuenta que no se realizó un estudio de factibilidad por parte del FVN, ya que para que el proyecto funcionara se necesitaba un cargador, lo cual es inapropiado por el tipo de carga que se maneja. Por lo anterior fue necesario adicionar el contrato para construir un nuevo terminal, todo debido a la imprevisión por parte del FVN.

3. Fondo Aeronáutico Nacional.

El presupuesto de inversión para 1993 fue de \$46.235 millones, de los cuales \$39.743 millones o sea el 86% se debían destinar para el rubro de transporte aéreo. Durante la vigencia el fondo ejecutó el 37% de la apropiación (\$14.895 millones) y dispuso reservas de apropiación por \$24.170 millones, equivalentes al 61% de los recursos apropiados.

Durante la vigencia se giraron \$3.928 millones a las Jefaturas de Zona y Administradores de los Aeropuertos, sin establecerse los objetivos alcanzados.

\$3.844 millones al convenio COL-93-018, celebrado entre el DAAC y, el PNUD por US\$23.250.000 con un plazo de ejecución de 22 meses a partir de diciembre-93.

\$1.582 millones para convenios inter-administrativos entre el fondo y los Departamentos de Vaupés y San Andrés, Providencia y Santa Catalina para la reconstrucción y mejoramiento de los aeropuertos.

\$5.540 millones en diferentes contratos para la construcción y reconstrucción, al mantenimiento y conservación y a las ayudas de navegación aérea.

La entidad no cubrió la cobertura programada de conservación de la infraestructura aeroportuaria y mantenimiento de los sistemas de comunicaciones y ayudas de navegación aérea, ejemplo de algunas irregularidades.

De 69 radio ayudas programadas para su calibración, solamente se realizaron 31, así: 12 calibraciones en los

nueve primeros meses del 93 con el avión del DAAC y en diciembre se realizaron 19 con un avión alquilado a la aviación civil del Ecuador.

"Repuestos adquiridos para equipos de radar y sonido de los aeropuertos no habían sido despachados a su lugar de destino, a pesar de haber sido comprados y recibidos por el almacén de elementos técnicos con más de 4 meses de antelación".

De acuerdo con lo anterior se puede concluir, que no se realizó una gestión adecuada por parte de los responsables en la ejecución del presupuesto, lo que implicó que en muchos casos los sistemas de aeronavegación salieran del servicio por falta de mantenimiento y adecuada reposición de equipos a pesar de contar con la disponibilidad de fondos durante la vigencia (Ob. cit. págs. 98-99).

4. Empresa Colombiana de Vías Férreas (Ferroviarias)

Para 1993 se le asignaron a la empresa \$73.510 millones de los cuales \$40.173 millones debían provenir del crédito externo, \$31.337 millones de aportes del presupuesto nacional y \$2.000 millones de recursos propios. Para inversión se apropiaron \$61.282 millones de los cuales se ejecutó el 35%. El principal programa es la rehabilitación de las vías férreas del cual se gastaron \$24.176 millones y se reservaron \$7.161 millones (Ob. cit. págs 99-100-101, 102 y 103).

a) Rehabilitación de la Red Férrea Bogotá-Santa Marta. La apropiación para este proyecto en 1993 fue de \$11.574 millones de los cuales se ejecutó el 86%.

\$6.385 millones destinados a diferentes clases de contratos, prestación de servicios, suministros, consultoría, compra venta, transporte, arrendamiento y convenios celebrados por la entidad, \$2.119 millones correspondientes a obra pública, la mayoría de los 54 contratos ejecutados en 1993 presentan dos más aplazamientos por más de 30 días, por falta de materiales que debía suministrar Ferrovías, produciéndose sobrecostos adicionales y reajustes por falta de una adecuada programación.

El Contrato 015460/5/91, iniciado y suspendido en 1993 por falta de materia prima que debía suministrar Ferrovías, la apropiación asignada no se reintegró a Tesorería oportunamente por cuanto no se ejecutó en el período de 1992.

El Contrato 050159-0-92. La mercancía o elementos correspondientes a este contrato no fueron reclamados oportunamente por Ferrovías y declarada en abandono por la Aduana de Santa Marta.

En términos generales para aplazar las obras se adujeron entre otras razones: el mal estado del tiempo, crecimiento de la maleza, problemas de seguridad, robo de rieles, traviesas y lo que es peor, el suministro oportuno de la materia prima. En el tramo comprendido entre Facatativá y Villeta se han presentado 423 descarrilamientos en el que Ferrovías invirtió \$508 millones y para mantenimiento y adecuación mediante 9 contratos en 1993;

b) Rehabilitación de la Red Férrea Yumbo-Buenaventura. Para la ejecución de este proyecto se utilizaron recursos de crédito interno y ordinarios por \$1.282 millones cuya ejecución presupuestal ascendió al 59% de la apropiación definitiva y las reservas de apropiación sumaron 652 millones.

La mayoría de los contratos presentan dos o más aplazamientos de 30 y más días, por falta de la materia prima que Ferrovías no suministró oportunamente.

En esta línea se presentaron 87 descarrilamientos, por traviesas en mal estado o falta de las mismas, 10 vías sin comunicación y otras irregularidades que ocasionaron que se dejara de transportar 42.423 toneladas de mercancías en la vía Yumbo-Buenaventura, afectando la Sociedad Transportadora Ferroviaria de Occidente durante 1993.

El Contrato 01-0286-0-93 por valor de \$47 millones, cuyo objetivo era el cambio de 10.398 traviesas de madera y corrección de falsas escuadras. Al mismo contratista se le adjudicó otro tramo contiguo para cambiar 19.738 traviesas de madera inmunizada, sin embar-

go este contrato presentó numerosas actas de suspensión relacionadas con el transporte de los materiales, teniendo un retraso de 5 meses y una diferencia de \$15 millones a favor del contratista pero sin ninguna adición. Esta suma ejecutada no tiene soporte alguno para su reclamación;

c) Rehabilitación de la Red Férrea Bogotá-Lenguazaque. Este proyecto ejecutó el 51% de lo aforado equivalente a \$835 millones, las reservas ascendieron a \$800 millones y los contratos contabilizaron un total de \$342 millones. Para la reparación de la línea férrea se firmaron 3 contratos, con acta de iniciación enero 5/94 y acta de suspensión enero 6/94. Esto debido al no oportuno suministro de los materiales por parte de Ferrovías, reincidiendo nuevamente, en 2 ocasiones por la misma causa.

5. Fondo Nacional de Caminos Vecinales (Cavécinales)

No obstante encontrarse el Fondo en proceso de liquidación desde diciembre 30/92, se le asignó presupuesto para 1993 de \$66.874 millones. \$47.874 millones correspondieron a aportes de la Nación (Ob. cit. págs. 103 y 104).

a) Construcción de caminos y puentes. Para este subprograma se apropiaron recursos por \$12.473 millones de los cuales se autorizaron gastos por el 23% y reservas del 77%, para las regionales de Atlántico, Cundinamarca, Córdoba y Magdalena, se encontró que los bajos niveles de ejecución en los contratos corresponden a una inadecuada planeación financiera de la entidad, no se cumplieron los diseños y no se ajustaron a las normas técnicas y de presentación. Se adelantaron obras no aprobadas, existen obras abandonadas, más si se tiene en cuenta la cuantía de los anticipos. Se firmaron contratos simultáneos a sabiendas de que la ejecución del primero es la continuación del segundo. Hay contratos a los cuales se les ha girado el 70% (\$10 millones) y el contrato no ha sido ejecutado. Esto demuestra una falta de control por parte de la entidad y de la interventoría que autoriza la iniciación de obras sin los estudios respectivos.

b. Conservación de caminos y puentes

Para este subprograma el presupuesto ascendió a \$7.468 millones de los cuales \$2.947 millones quedaron en reserva de apropiación. Los departamentos con mayor participación fueron Bolívar con \$925 millones, Cundinamarca con \$566 millones y Boyacá con \$536 millones, equivalente al 28%. Los contratos en su mayoría para 1990 y 1993 presentan reajustes significativos por un mayor valor de \$114 millones.

c. Rehabilitación de caminos y puentes

Respecto a este subprograma para 1993 se apropiaron \$285 millones, se ejecutaron \$80 millones y se reservaron \$189 millones. En este subprograma el CGR no hace ninguna mención a que se haya cometido irregularidades en la ejecución de este presupuesto.

d. Mejoramiento de caminos y puentes

La asignación para 1993 alcanzó \$6.830 millones de los cuales se ejecutaron \$2.469 millones y reservaron \$4.068 millones.

Las obras no cuentan con ingeniero residente, no hay un adecuado control de costos que permita aprobar obras no previstas y con un incremento del 50% del valor inicial del contrato, se han recibido en actas obras no realizadas, no se cuenta con la maquinaria necesaria para desarrollar las obras, no existe comunicación entre la interventoría y las oficinas regionales y éstas con la oficina central que impiden las instancias de un control eficaz. Se han deteriorado aún más los caminos que se pretenden mejorar; "Vía Cachipay-Peña Negra-San Javier", se presenta sobrefacturación de las actas de obra. "Contratos 63-0307-0-91 y 66-0255-0-92". Como conclusión hay deficiente planeación, no se hacen estudios de las capacidades técnicas, administrativas y financieras de los contratistas, lo que conlleva a que se incumpla y se declare la caducidad de cada uno de los contratos, afectando los fines de la administración gubernamental.

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, la Comisión Legal de Cuentas, encuentra fundamentos suficientes para citar a los siguientes funcionarios: señor

Ministro de Obras Públicas y Transporte, Director del Fondo Vial Nacional hoy Instituto Nacional de Vías, Director del Fondo Aeronáutico Nacional, Gerente de la Empresa Colombiana de Vías Férreas "Ferrovías" y el Director del Fondo Nacional de Caminos Vecinales, con el objeto de que se presenten las explicaciones necesarias a cada una de las irregularidades planteadas en el informe del señor Contralor.

Cuarta observación-Sector eléctrico

En este sector muy poca actividad se presentó durante el año de 1993, debido a que no fue aprobada y sancionada la ley eléctrica cuya expectativa tuvo gran incidencia en la inactividad del Ministerio de Minas y Energía y por supuesto en sus dependencias.

De otro lado, merece destacarse la iniciación de la construcción de la Hidroeléctrica Urrá I para cuyo efecto había sido creada la Sociedad Anónima del mismo nombre teniendo como accionista a Corelca, ISA. Los departamentos de la Costa Atlántica, el Municipio de Tierra Alta y el sector privado. Los costos de la obra fueron estimados en US\$550 millones que unidos a los intereses del período de construcción arrojan un costo total de US\$625.5 millones.

El proyecto se remonta en sus estudios al año de 1951, pero por la creencia principalmente de que existía sobredimensionamiento eléctrico en el país se aplazó hasta 1992 cuando el "fenómeno del niño" demostró lo contrario.

1. Iniciación de las obras

1.1 Proyecto de la Hidroeléctrica Urrá I

El 22 de julio de 1993 la Empresa Multipropósito Urrá S.A. se encargó del manejo financiero, técnico y legal del proyecto.

Del análisis elaborado por la Contraloría General de la República, se deduce que la mencionada empresa Multipropósito Urrá S.A. no ofreció una organización interna óptima que permitiera gerenciar en forma eficiente una obra de las proporciones de la comentada. Por tal razón la asignación presupuestal recibida en 1993 por dicha empresa, no contó con las capacidades técnicas y logísticas para utilizar convenientemente los recursos, situación que la llevó a solicitar una reducción del gasto lo que significa la utilización sólo del 33.1% de lo recibido.

De otro lado la CGR encontró inconsistencias al confrontar las operaciones financieras registradas, entre la información suministrada por la empresa y la obtenida de la Dirección General del Presupuesto, pues mientras aquella reportó pagos por \$3.356 millones, para la Dirección General fue de \$3.567.6 millones, presentando una diferencia de \$211.6 millones. De esta manera la CGR evidencia que la oficina de presupuesto del Ministerio de Minas y Energía y la Dirección General del Presupuesto no ejercen un debido seguimiento al control presupuestal asignado a la Entidad.

Por otra parte Urrá S.A., hasta el momento de la elaboración del informe de la CGR no había entregado la carretera Tierra Alta-Urrá I lo que ocasionó dificultades para el acceso al sitio de las obras por parte del consorcio Skanska-Conciviles.

Quinta observación-Impuestos por cobrar

El valor de esta cuenta a 31 de diciembre de 1993 según el Balance General respectivo monta a la suma de:

Saldo a 31.12.93	\$1.328.236.062.499.83
Menos	
Provisión para Impuestos de Difícil Cobro	793.928.616.842.49
Menos	
Provisión para liquid. reclamadas	58.255.325.369.00

La explicación Saldos de Balance solicitada por esta Célula Congresional al Director de la Unidad Administrativa Especial-Dirección Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, presenta la siguiente información:

El saldo de la cuenta Impuestos por Cobrar que se refleja a 31 de diciembre de 1993 en el Balance consolidado de la Función Recaudadora de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales es de \$1.328.236.062.499.83.

El saldo anterior puede incluir valores o cuentas incoables como por ejemplo: Prescripciones, Remisibilidades o supresión de deudas, las cuales no han sido descontadas debido a que las Divisiones de Cobranzas no han proferido las correspondientes resoluciones o a pesar de haber sido proferidas, éstas no han sido enviadas a las Divisiones de Recaudación para efectuar los registros respectivos.

Realmente al saldo de la cuenta de Impuestos por Cobrar a 31 de diciembre de 1993 se le deben descontar algunas cifras, a efectos de demostrar lo efectivamente cobrable por este concepto. Para una mayor ilustración se presenta el siguiente cuadro el cual permite la total aclaración:

Saldo impuestos por cobrar a 31-12-93	\$1.328.236.062.499.83
Menos	
Provisión para impuestos de difícil cobro	\$518.711.154.214.00
Diferencia a corregir en provisión para igualar al difícil cobro	\$7.477.678.204.00
Provisión liquid. reclamadas	\$58.255.325.369.00
Subtotal	\$743.791.904.712.83
Menos	
Impuestos atribuibles a Proexpo (hoy Bancoldex)	\$77.405.874.000.00
Impuestos atribuibles a las licoreras	\$31.582.986.226.00
Impuestos atribuibles a la Empresa Puertos de Colombia (Colpuertos)	\$25.000.000.000.00
Tótal neto	\$609.803.044.486.83

El valor de la provisión para Impuestos de Difícil Cobro es el que se encuentra registrado contablemente en la cuenta 123. Sin embargo, es necesario aclarar que el valor de los Impuestos de Difícil Cobro asciende a la suma de \$526.188.832.418.00 generándose una diferencia de \$7.477.678.204.00 con la provisión, en consecuencia se ordenó a los Administradores de Impuestos y Aduanas efectuar la corrección.

La provisión para liquidaciones reclamadas corresponde al valor de la cuenta 124 que aparece en el Balance.

Los impuestos atribuibles a Proexpo obedece a la capitalización, que por decreto ordenó el Gobierno Nacional al convertir el Fondo de Promoción de Exportaciones (Proexpo) en el Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancoldex), de los impuestos adeudados por el primero.

Los impuestos atribuibles a licoreras son los valores que aparecen registrados en la cuenta corriente y la contabilidad a cargo de las licoreras departamentales. Sin embargo, estos impuestos se deben consignar en las Secretarías de Salud y en consecuencia se deben ajustar en la contabilidad de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Los impuestos atribuibles a Colpuertos se darán de baja teniendo como base un decreto próximo a firmarse teniendo en cuenta que el Gobierno ordenó la condonación de estos impuestos por efecto de la liquidación de esta empresa.

Con respecto a la estimación del recaudo no se tienen cifras correctas, pero se debe tener en cuenta así mismo, que el saldo neto de \$609.803.044.486.83 puede estar sobreestimado o subestimado, para lo cual se creó el grupo PADS "Proyecto acelerado de depuración de saldos", uno de cuyos propósitos es la depuración de la cuenta anteriormente mencionada.

Los saldos que presenta el informe del Contralor son los siguientes:

Saldo de Impuestos por Cobrar a 31-12-93	\$1.328.236.062.499.83 CR
Menos	
Provisión para impuestos de difícil cobro	793.928.616.842.49
Menos	
Provisión liquidaciones reclamadas	58.255.325.369.00 CR

Este análisis incluye una partida de \$160.000.000.00 representada en provisiones de difícil cobro de vigencias

anteriores registradas en 1992 por la Contabilidad Central y pendientes de depuración por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN.

Según el informe del Contralor de la República se contabilizaron provisiones adicionales para Impuestos de Difícil Cobro por un valor aproximado de \$115.000.000.00 correspondientes al debido cobrar a cargo de las empresas licoreras, Bancoldex y Colpuertos, saldo que con posterioridad será cancelado mediante la contabilización de resoluciones de supresión de deudas y resoluciones de prescripción de la acción de cobro pendientes, por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, operación realizada a 31 de diciembre, y que de no llevarse a cabo habría tenido un significativo impacto en el resultado fiscal.

Durante la vigencia de 1993, la Dirección de Aduanas Nacionales consolidó las operaciones de recaudo de las Administraciones de Aduanas correspondientes a los meses de enero a mayo. A partir de junio de ese mismo año, en concordancia con lo establecido en el literal b) del artículo 64 del Decreto 2117 de 1992, la función de recaudo, tanto de las administraciones de impuestos como de las aduanas, entró a ser centralizada y consolidada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN. Esa situación significó la simplificación de cincuenta (50) dependencias, treinta y dos (32) administraciones de impuestos y dieciocho (18) de aduanas; en una sola cuenta para su incorporación al Balance de la Nación, pues en vigencias anteriores cada administración aduanera y de impuestos rendía individualmente las operaciones contables a la División de Contabilidad Nacional.

De lo anteriormente expuesto se concluye:

1. La cuenta Impuestos por Cobrar representa el 43% del Activo Corriente con un incremento en un monto aproximado de \$152.000.000.00, un 12.9% con relación al año anterior.

2. Confrontado el saldo de la provisión para impuestos de difícil cobro que la Dirección de Impuestos Nacionales reporta a la Contraloría General de la República por valor de \$793.728.616.842.49 con el reportado a la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes por un valor de \$518.711.154.214.00 se presenta una diferencia de \$275.217.462.628.49.

3. Se contabilizaron provisiones adicionales para impuestos de difícil cobro correspondientes al debido cobrar a cargo de las empresas licoreras, Bancoldex y Colpuertos según el informe del Contralor por un valor aproximado de \$115.000 millones y de acuerdo con la explicación presentada a la Comisión Legal por valor de \$133.988.860.226.00 generándose una diferencia de \$18.988.860.226.00 situación que presenta una subestimación de dicha cuenta.

4. En el sistema de contabilidad tributaria y aduanera subsisten graves deficiencias que impiden a las Administraciones de Impuestos y Aduanas contar con una información oportuna y confiable.

5. A diciembre 31 de 1993 existían diferencias por aclarar del orden de los \$67.000 millones entre lo recaudado y lo consignado por la red bancaria.

6. Continúa presentándose en forma constante situaciones inexplicables como la prescripción de obligaciones tributarias por \$10.600 millones y los cálculos del debido cobrar por conceptos como: la cartera no exigible, la cartera cancelada y la remisible se encontraron desfasadas en cerca de \$15.000 millones.

En 1993, en Bogotá se presentaron prescripciones de obligaciones tributarias por \$3.382.000 millones. La Administración de Personas Jurídicas profirió 960 resoluciones de prescripción por valor de \$2.303 millones y Personas Naturales expidió 1.605 resoluciones por cuantía de \$1.079 millones.

El resumen de las prescripciones a nivel nacional a septiembre de 1993 arrojó un total de 14.717 expedientes por valor de \$10.618 millones para todas las administraciones sin incluir a Manizales y Cali.

7. Con el objeto de depurar la cartera, la DIAN diseñó el Proyecto Cero, mediante el cual se estableció un recaudo potencial de \$315.912 millones. Sin embargo, el

programa sólo alcanzó un recaudo de \$52.205 millones, equivalente al 16.5% de lo proyectado.

Esta situación refleja una vez más la desactualización de los impuestos por cobrar y el sistema de cuenta corriente del contribuyente.

8. Se realizaron ajustes contables por \$249.623 millones que fueron incluidos en el Balance General a 31 de diciembre de 1993 sin los soportes suficientes.

El sistema de contabilidad tributaria es deficiente, por lo tanto los saldos registrados en el Balance General carecen de razonabilidad. La labor de recaudación no ha sido completada con mecanismos que permitan ejercer un control adecuado a las entidades que realizan esta función. Esta situación se manifestó en las diferencias existentes entre lo recaudado y lo consignado por la red bancaria. Las diferencias se vienen presentando desde 1988, a diciembre de 1993 alcanzan un valor de \$67.198 millones, entre saldos positivos y negativos por aclarar.

Los sistemas que manejan y procesan la información tributaria presentan deficiencias en la validación, actualización y/u oportunidad que afectan directamente la gestión de la administración tributaria en sus objetivos primordiales de cobrar, fiscalizar y recaudar.

Debido a la desactualización contable que presenta la Unidad Administrativa Especial Dirección General de Impuestos y Aduanas Nacionales, la información no es confiable.

Sexta observación-Responsabilidades fiscales

A diciembre 31 de 1993 figura un saldo en el balance a saber:

Responsabilidades Fiscales \$14.803.532.148.01
Menos

Provisión para responsabilidades \$14.803.682.148.01 CR

Responsabilidades en proceso \$1.438.474.102.657.55 CR

Menos

Provisión para responsabilidades en proceso \$1.438.474.102.657.55 CR

Las responsabilidades en proceso crecieron en 81.43 billones aproximadamente, el crecimiento se originó por la constitución de responsabilidades a cargo de la Directora General del Tesoro y del Contador de la Tesorería General de la Nación correspondiente a glosa de la cuenta del mes de marzo de 1993 y sobre la cual aún no ha sido determinada responsabilidad fiscal por parte de la Contraloría General de la República, por encontrarse precisamente en proceso.

Adicionalmente las provisiones para responsabilidades fiscales y responsabilidades en proceso cuyo monto debe corresponder al 100% de las cuentas provisionadas se encuentran calculadas en exceso por las sumas de \$150.000.000 y 85.511.388 respectivamente, como consecuencia de los malos registros y falta de ajustes por parte de los diferentes organismos. Dentro de este rubro continúan figurando las responsabilidades fiscales y en procesos constituidas por los servicios seccionales de salud que sufrieron el proceso de departamentalización, que por el mismo motivo fueron excluidos del balance de la Nación hasta tanto se determine legalmente el órgano competente que asumirá tales valores en forma concomi-

tante con los procesos fiscales y los cobros que por jurisdicción coactiva se adelanta al respecto.

Como es conocido esta cuenta representa la suma a cargo de funcionarios o particulares por faltantes de fondo, bienes fiscales o egresos ilegales, determinados por fallos en juicios de responsabilidad fiscal.

No se logró canalizar la información para poder establecer cifras concretas sobre cobros realizados y agilización de los mismos.

Séptima observación-Deuda pública nacional

Los saldos de la deuda pública nacional al finalizar la vigencia de 1993, ascendieron a \$7.090.2 millones, correspondiendo un 60.2% a deuda externa y un 39.8% a deuda interna.

Con relación al año de 1992 se determina un incremento de 11.7%; este aumento fue menos acentuado comparado con el de vigencias anteriores, comportamiento explicado básicamente por las políticas de endeudamiento que el Gobierno le dio al crédito público.

1. Deuda externa

El saldo de la deuda externa del Gobierno Central a 31 de diciembre de 1993 sumó US\$5.688.7 millones (\$4.566.387.1) millones habiéndose incrementado en 7.9% respecto al del año de 1992.

En la presente vigencia el Gobierno utilizó la cuenta especial Cede para el pago del servicio de la deuda garantizada por la Nación, de entidades como Carbocol, Central Hidroeléctrica de Betania, Colpuerto, Corelca, CVC, Departamento del Chocó, EE.AA.AB., Fondo Vial, ICEL, Empresas Públicas de Barranquilla, Incora, por un monto total de US\$253.179.894.

Durante 1993 se registraron 10 nuevos empréstitos por un monto de US\$729.8 millones quedando pendiente por utilizar US\$490.000 millones.

2. Deuda interna

La deuda interna presenta un aumento de 33.2% respecto del año anterior representado en gran parte por la emisión de títulos de tesorería clase "B" \$1.194.239.4 de este total \$460.759.4 millones se declararon en subasta pública y \$521.370.9 millones en forma forzosa a las entidades.

Entidades con saldos en mora a diciembre 31 de 1993 de los créditos de la Nación

(en miles de pesos)

Préstamos	Saldos 1993
Ecominas	794.801.70
Emp. Públicas de Barranquilla	605.709.60
Incora	678.073.56
Metales Preciosos del Chocó	989.000.00
Metro Fútbol	100.000.00
Municipio de Neiva	10.000.00
Municipio de Pasto	155.155.80
Municipio de Popayán	300.000.00
Municipio de Santa Marta	12.000.00
Empresas Palmira	1.282.97
ICEL	11.000.000.00

FUENTE: Ministerio de Hacienda

Se concluye de lo expuesto:

1. A julio de 1994 no se encontraba actualizado el registro de la deuda interna del Gobierno Nacional como tampoco la de las entidades del orden territorial.

2. La Dirección General de Crédito Público no cuenta con un sistema contable para el registro de la deuda pública.

3. Existen inconsistencias en la definición de los créditos. No están clasificados como internos o externos.

En atención a la sugerencia formulada por la Contraloría General de la República la subdirección de planeación, elaboró un estudio de la deuda pública en noviembre de 1993 el cual tiene como finalidad aportar los elementos para realizar una mejor planificación sobre el manejo de la deuda pública.

A partir de diciembre de 1993, la Dirección General de Crédito Público cuenta con la información proveniente de bolsas de New York, Tokio y Londres y de la tasa Libor y títulos del tesoro americano.

Así mismo, dispone de información de la Bolsa de Bogotá, en lo referente al índice de acciones y operaciones diarias consolidadas y las cotizaciones de títulos de tesorería, TES, en el mercado interno. Sin embargo, la Dirección de Crédito Público no cuenta con el análisis de los mercados de capitales. No existe por lo tanto un sistema contable que permita reflejar el estado actual, los resultados económicos y financieros de la deuda pública nacional.

RESULTANDOS:

Que cumplidos los exámenes pertinentes, la Comisión Legal de Cuentas considera procedente el fenecimiento de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro correspondiente a la vigencia fiscal de 1993, con base en el informe presentado por el Contralor General de la República, cuestión ésta que se somete a la consideración de la plenaria de la honorable Cámara de Representantes, razones por las cuales;

RESUELVE:

Artículo único. Proponer a la honorable Cámara de Representantes el Fenecimiento de la Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro, correspondiente a la vigencia fiscal de 1993, con las observaciones contenidas en la parte motiva.

Comuníquese y cúmplase.

Dada en Santafé de Bogotá, D.C., a los veintinueve (29) días del mes de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Presentada a la consideración de la honorable Cámara de Representantes por los suscritos miembros de la Comisión Legal de Cuentas.

El Presidente,

Luis Fernando Duque García.

El Vicepresidente,

Marco Tulio Padilla Guzmán.

Betty Camacho de Rangel, Guillermo Gaviria Zapata, Jorge Góngora Arciniégas, Giovanni Lamboglia Mazzilli, William Montes Medina, Antonio José Pinillo Abozaglo, Edgar Eulises Torres M.

La Secretaria General,

María Doris Perdomo Quintero.

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de ley número 206 de 1993 Cámara y 088 de 1993 Senado de la República, por medio de la cual se crea el Consejo Nacional Permanente de Concertación Económica "Jaime Carvajal Sinisterra".

Señor Presidente, señores Miembros de la Comisión Tercera en sesión:

Por designación del señor Presidente de la Comisión Tercera de la honorable Cámara de Representantes rindo

ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 088 de 1993 del Senado de la República y 206 de 1993 de la Cámara de Representantes, por medio de la cual se crea el Consejo Nacional Permanente de Concertación Económica "Jaime Carvajal Sinisterra", iniciativa que aspira regular la concertación económica entre los sectores público y privado, en desarrollo del preámbulo de la Constitución Política, de sus principios fundamentales y de los mecanismos de concertación contemplados en los

artículos 339, 340, 341, 342 y 346 de la Carta, hoy desarrollados estos últimos preceptos en la Ley 152 de 1994, orgánica de planeación tanto en el orden nacional como para las entidades territoriales.

Se aspira con este proyecto de ley, establecer un instrumento que permita la cumplida ejecución tanto de la ley orgánica del plan como de las sucesivas leyes planes que el Congreso de la República debe expedir en las próximas legislaturas.

Como punto de partida es necesario puntualizarse que tan importante es la expedición de la ley del plan como la de los mecanismos que permitan a los sectores productivos de la economía, incluidos los trabajadores y consumidores, garantizar su participación activa en la ejecución del mismo, pues la intervención en la economía en una democracia participativa no se debe agotar en la preparación, formulación, aprobación, revisión y control de los planes de desarrollo, sino que debe ser activa en la ejecución de los mismos, aplicar el derecho es tan importante como crearlo y como vigilar su ejecución, tanto más cuando de la aplicación de normas de intervención en la economía se trata.

Cuando el Estado y sus instituciones pasan de formas organizativas propias de la democracia representativa a la de participación, la sociedad debe experimentar cambios radicales, todo el sistema jurídico-político, la intervención en la economía tienen una variación de fondo, que consiste en que antes de la adopción por parte del gobierno de decisiones que afectan el orden económico debe conocer y oír oportunamente a todos los protagonistas de los sectores económicos que puedan resultar afectados por las decisiones que se adopten.

La coyuntura económica y social por la cual atraviesa hoy nuestro país, hace indispensable que temas tan importantes como el de la apertura económica, la liberalización en sectores productivos, el fomento a la competencia, las restricciones a los monopolios, el pacto social y otros que nos afectan a todos, sean decididos dentro de reglas de juego claras y estables en el tiempo. Pero, para darse este marco de reglas es necesario que en el proceso de reglamentación y ejecución de las mismas se de participación por parte del Gobierno a los empresarios, trabajadores y consumidores de bienes y servicios de tal manera que se puedan consultar adecuadamente las conveniencias nacionales.

Para ello se propone la creación del Consejo Nacional Permanente de Concertación Económica, dando así cumplimiento a principios de democracia participativa.

En esta ponencia se presentará informe favorable, con un breve pliego de modificaciones a la iniciativa presentada en el honorable Senado de la República por las siguientes razones:

1. La democracia no se agota en lo político

Las últimas legislaturas del Congreso de la República se han caracterizado por darle desarrollo a los mandatos contenidos en la Constitución de 1991, para adecuar así la legislación a los contenidos de la nueva Carta Política, en materia de desarrollo de nuestra democracia de participación se ha caracterizado por reglamentar instrumentos que permitan desarrollar la democracia política tales como: el voto programático, la revocatoria del mandato y las diversas modalidades de participación ciudadana, en buena hora establecidos en la Constitución de 1991, siendo las más significativas, el referendo tanto aprobatorio como derogatorio, el plebiscito, la consulta y las iniciativas populares, el cabildo abierto.

Disposiciones como las contenidas en las Leyes 131 y 134 de 1994, en poco tiempo comenzarán a producir sus frutos haciendo de Colombia cada vez un país más participativo y nuestra democracia un orden más sólido y legitimado en una base más amplia que no se reduce a los partidos tradicionales, sino que además se legitima en las expresiones de movimientos cívicos y comunitarios y en coaliciones que aglutinan las diversas expresiones del pensamiento político. La democracia participativa no sólo posibilita la existencia de nuevas expresiones políticas, sino que posibilita nuevos modos de su expresión y nuevas formas de aglutinar a las comunidades.

Pero, la democracia no termina en la participación político-electoral, sino que, va mucho más lejos, la participación en los términos del artículo 2º de la Constitución Política debe ir a todos los asuntos que afectan la vida de los ciudadanos.

En efecto en la definición de los fines del Estado establece el inciso 2º, del artículo 2º de nuestra carta:

“Artículo 2º Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes

consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”.

Debe resaltarse en la norma citada que hoy la participación debe integral y que si bien la participación política es fundamental, las demás formas de participación son necesarias si se quiere realizar una democracia que supere lo formal y que en realidad se constituya en lo que podría denominarse democracia material, es decir, democracia que afecte nuestra existencia, cuando las decisiones de los órganos del poder son participativas en lo económico, en lo social, en lo administrativo y en lo cultural, en realidad estamos construyendo un régimen democrático.

Esta idea es clara en el legislador y por lo tanto al expedir la Ley 134 de 1994, estatutaria de la participación ciudadana estableció en el artículo 1º:

“Artículo 1º *Objeto de la ley.* La presente ley estatutaria de los mecanismos de participación del pueblo regula la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto.

“Establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles.

“La regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación ciudadana en la vida política, económica, social, cultural, universitaria, sindical o gremial del país ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta ley”.

La concertación económica es la base de la democracia participativa en lo económico y es ella el escenario propicio para que se tomen decisiones que afectarán en forma directa en lo económico a todos los colombianos. De poco sirve que se invite a los colombianos a participar en la vida nacional, si no se establecen efectivos mecanismos que les posibiliten participar en lo económico, pues en últimas en ello se basa todo el desarrollo de la sociedad.

2. Nuevas modalidades de administración

Con la crisis de los modelos proteccionistas en el mundo y con la renovación de los esquemas de desarrollo económico, han hecho crisis las antiguas formas de administración y la administración tradicional se ha redimensionado no sólo a su interior adoptando instrumentos propios de la administración, privada como la eficiencia, la eficacia y la economía en la administración, sino además, se ha posibilitado la existencia de nuevos centros de poder, que reemplazan o refuerzan a los que existieron antes, la existencia de centros de poder autónomos de origen constitucional y legal y la existencia de una administración que concierne con los administrados y que debe tomar en cuenta a los agentes que deben someterse a sus decisiones, caracterizan hoy la renovación de la administración pública, del derecho administrativo y del derecho público en general.

La existencia de organismos de origen constitucional como la Junta del Banco de la República, la Autoridad Nacional de Televisión, el Consejo Superior de la Judicatura, la Comisión Nacional del Servicio Civil y la Comisión de ordenamiento territorial y de organismos de origen legal como son las Comisiones de Regulación de agua potable y saneamiento básico, energía, gas, combustible y telecomunicaciones, recién reconocidas en la Ley 142 de 1994, imponen que el Congreso reelabore una definición sobre el rol y tarea que le corresponde cumplir en la administración contemporánea, pues, si bien hoy la democracia participativa en buena medida ha reemplazado las formas de democracia de representación, ello no quiere decir que los organismos representativos, como es el caso del Congreso, deban perder su influencia en la orientación y toma de decisiones del Estado.

En relación con las potestades reglamentarias y aun legislativas que estos nuevos organismos pueden ejercer, en sentencia del 20 de mayo de 1994, el honorable

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, con ponencia del doctor Guillermo Chahín Lizcano, expresó lo siguiente:

«Tras la vigencia de la Constitución de 1991 ya no es posible afirmar, al menos categóricamente como antes, que el poder reglamentario, tanto el ordinario como el ampliado vinculado a las leyes marco, pertenece con exclusividad al Presidente de la República. Organismos como el Consejo Superior de la Judicatura y la Junta Directiva del Banco de la República son buen ejemplo para mostrar esta disgregación del poder reglamentario que se produce bajo las nuevas normas constitucionales. En el caso del primero de los entes citados, incluso, con una cierta facultad supletoria de la ley cuando quiera que se le faculte en el numeral 3º del artículo 257 para “dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, lo relacionado con la organización y funciones externas asignadas a los distintos cargos y la regulación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador” (destaca la Sala)...»

Cuando a los nuevos organismos se les reconocen, como en efecto lo ha hecho, el propio Consejo de Estado, autonomías no ordinariamente administrativas y con competencias en algunos casos legislativas, debe revisarse la relación que frente a esa modalidad de organismos tiene el Congreso.

La concertación no representa el cogobierno, pero sí la necesidad de que los gobernantes antes de adoptar decisiones escuchen a quienes se han de beneficiar o perjudicar con las mismas. El Congreso de la República debe constituirse en uno de los propiciadores y protagonistas de los nuevos escenarios en los cuales deben participar diferentes sectores de interés en toma de decisiones de contenido económico; a este nivel de concertación es el nombre que le corresponde a la democracia de participación.

3. La sujeción a la ley orgánica de planeación

La expedición de la Ley 152 de 1994 no puede convertirse en el instrumento único e insular expedido por el Congreso en materia de planeación económica y social. Por el contrario, esta norma que tiene carácter orgánico debe obtener los necesarios y adecuados desarrollos, que no culminan en la expedición de la ley del plan, sino que además, para el cumplimiento de los objetivos del plan debe generar la expedición de diversas disposiciones legales, entre ellas las que hagan posible la ejecución del plan y las que garanticen que en lo sectorial el plan va a ser adecuadamente aplicado y que en la toma de decisiones del nivel administrativo los gobernantes no actuarán en forma arbitraria, sino que, por el contrario, actuarán consultando los intereses de lo que se ha denominado tradicionalmente el país nacional.

A participar sólo se aprende participando y en una democracia como la nuestra donde tradicionalmente los sectores productivos no han participado en forma directa en la toma de decisiones, es deber del Congreso de la República permitir la creación de instituciones como el Consejo Nacional Permanente de Concertación Económica, en el cual tomen asiento los sectores económicos de la población, entendidos por tales no solo los productores, sino además los trabajadores y los consumidores.

Es claro que la existencia de organismos como el que hoy se propone por intermedio el Congreso al país, son diferentes de otros entes objeto de reglamentación legal o constitucional, como es el caso del Consejo Nacional de Planeación o de los Consejos Regionales de Planeación.

Establece la Ley 152, como funciones de los Consejos tanto nacional, como territoriales de planeación las siguientes:

Artículo 12. *Funciones del Consejo Nacional de Planeación.* Son funciones del Consejo Nacional de Planeación:

1. Analizar y discutir el Proyecto del Plan Nacional de Desarrollo.

2. Organizar y coordinar una amplia discusión nacional sobre el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, mediante la organización de reuniones nacionales y

regionales de los consejos territoriales de planeación en las cuales intervengan los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales, con el fin de garantizar eficazmente la participación ciudadana de acuerdo con el artículo 342 de la Constitución Política.

3. Absolver las consultas que, sobre el Plan Nacional de Desarrollo, formulen el Gobierno Nacional o las demás autoridades de planeación durante la discusión del proyecto del plan.

4. Formular recomendaciones a las demás autoridades y organismos de planeación sobre el contenido y la forma del plan.

5. Conceptuar sobre el proyecto del plan de Desarrollo elaborado por el Gobierno.

Parágrafo. El Departamento Nacional de Planeación prestará al Consejo el apoyo administrativo y logístico que sea indispensable para su funcionamiento.

En relación con los Consejos territoriales establece el artículo 35 de la Ley 152:

Artículo 35. *Funciones de los Consejos territoriales de planeación.* Son funciones de los Consejos territoriales de planeación las mismas definidas para el Consejo Nacional, en cuanto sean compatibles, sin detrimento de otras que les asignen las respectivas corporaciones administrativas.

Parágrafo. La dependencia de planeación de la correspondiente entidad territorial prestará al respectivo consejo, el apoyo administrativo y logístico que sea indispensable para su funcionamiento.

En cuanto a las diferencias más importantes entre los Consejos de Planeación y los permanentes de concertación, pueden señalarse las siguientes:

1. *Las funciones y tareas que les corresponden desarrollar*

Las funciones del Consejo Nacional de Planeación, establecidas en el artículo 12 de la Ley 152, se agotan con la puesta en vigencia del plan de desarrollo, por el contrario las del Consejo Nacional Permanente para la concertación económica se inician una vez el plan es expedido. Mientras el Consejo Nacional de Planeación cumple funciones que tienen que ver con la fase normativa o de creación del derecho, el de concertación cumple sus funciones básicamente en la fase de aplicación del derecho.

2. *El carácter permanente del Consejo de Concertación*

Las funciones del Consejo Nacional de Planeación son ejercidas con anterioridad a su expedición y una vez expedido el plan en la práctica el Consejo pierde competencias. Por el contrario el Consejo Nacional Permanente para la concertación ejerce sus funciones en todo tiempo y fundamentalmente las ejerce al momento de la toma de decisiones.

El Consejo Nacional Permanente para la Concertación Económica, como su nombre lo indica, ejerce sus funciones en todo tiempo y no se limita a la expedición de planes y programas, pues su actividad es permanente y continua como es la actividad del Gobierno y la Administración.

3. *El rol institucional de cada uno*

Es tradicional la distinción entre hacer derecho, función que le corresponde al Congreso, en este caso con el apoyo del Gobierno y del Consejo Nacional de Planeación, y ejecutar derecho que es la tarea de su concreción en la cual el peso fundamental recae sobre el Gobierno, y en este caso con la activa participación de los sectores productivos con su colaboración en los espacios generados para la concertación como el que aquí se crea.

4. *Su papel frente al Estado*

Mientras el Consejo Nacional de Planeación realiza una etapa ordinaria en el proceso de elaboración del plan de desarrollo y por lo tanto más que un interlocutor del Estado su papel es el de ser una instancia estatal, el Consejo de Concertación se ha concebido como un espacio en el cual el Estado tiene la posibilidad de concertar en la toma de decisiones en materia económica con los sectores productivos, los trabajadores y los consumidores.

5. *La forma de designación de sus miembros*

Por mandato constitucional la totalidad de la designación de los miembros del Consejo Nacional de Planeación le corresponde al Presidente de la República, por el contrario los del Consejo de Concertación serán designa-

dos por los gremios u organizaciones a los cuales pertenecen. El Consejo de Concertación no es estático, sino dinámico en las sesiones del mismo podrán participar diferentes agremiaciones o instancias estatales de acuerdo con los temas que deba de tratar.

6. *El alcance de sus actuaciones*

Las decisiones y recomendaciones del Consejo Nacional de Planeación tienen incidencia de carácter normativo en el proceso de expedición del plan, en cambio las del Consejo de Concertación no tienen alcance normativo propiamente dicho y sólo se ocupan de la fase de aplicación del derecho buscando que éste realice los intereses que más convengan a todos los colombianos.

7. *Las finalidades para las cuales han sido creados*

Los organismos tienen finalidades bien diferentes, pues mientras el Consejo Nacional de Planeación tiene funciones más amplias y comprensivas y lo que busca es la participación de diferentes estamentos sociales, económicos y territoriales en la expedición de los planes de desarrollo económico y social, la finalidad del Consejo Nacional Permanente de Concertación Económica, resulta más restringida no sólo por ocuparse exclusivamente de lo económico, sin desconocer claro está la incidencia social de las decisiones que se adopten, sino, porque para el ejercicio de sus funciones y tareas parte del reconocimiento de que las normas sobre planeación son rectoras y constituyen el límite de su actividad.

4. *La colaboración armónica entre diferentes organismos, entidades y ramas del Estado*

La creación de nuevos organismos e instancias de poder en los diversos niveles de la administración exige además que se integren mecanismos de relación y colaboración entre los diversos organismos entre sí, de lo contrario el esquema de la estructura del Estado día a día se desarticula, de tal manera que se convertirá en un esquema completamente ininteligible e incomprensible para los ciudadanos.

En otros momentos, cuando la labor del Estado se reducía a las tres funciones básicas: hacer derecho o legislar, aplicar el derecho o ejecutar y dirimir conflictos o juzgar, se era en extremo cuidadoso de que los diversos organismos del Estado, el Congreso, el Gobierno y los jueces no resultaran ejerciendo funciones propias de las otras ramas del poder; hoy, cuando se han reconocido organismos o funciones nuevas como la de control de juridicidad, que le corresponde a la Corte Constitucional, que no es propiamente un organismo judicial, la función de control que le corresponde ejercer a las Contralorías y Procuraduría, las electorales que les corresponde cumplir al Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, se resquebrajó el principio antes dogmático de la tridistribución del poder.

Así mismo, la creación de nuevas autoridades autónomas a las que he hecho referencia y la adaptación en desarrollo de la democracia de participación de nuevos escenarios para la concertación, exigen que se reelabore la teoría de las relaciones entre los órganos o poderes del Estado. No es claro que organismos como el Consejo Nacional del Servicio Civil, la Comisión de Ordenamiento Territorial o el Consejo Nacional de Planeación, entre otros organismos, puedan realizar sus tareas y funciones en forma completamente independiente en relación con el Congreso y que sus actuaciones puedan en determinados momentos separarse de las orientaciones políticas que el Congreso de la República pueda determinar.

Por lo anterior, deben implementarse diferentes mecanismos de coordinación entre las nuevas instancias de poder, con el Congreso y con el Gobierno, en el caso específico del Consejo de Concertación que aspiramos crear, la coordinación con el Congreso debe hacerse a través de la representación permanente de éste en el Consejo que se crea.

5. *El fenómeno de lo "económico" es el eje sobre el cual gira todo el esquema social*

El plan de desarrollo sin lugar a dudas se constituirá en el más eficiente instrumento de intervención del Estado en la Economía, pero, ante las nuevas realidades en donde muchos de los instrumentos de intervención ceden espacios a favor de la desintervención y cuando el proceso de

liberalización de actividades es cada vez más notorio, la intervención se reafirma como instrumento indicativo y se deja que la iniciativa privada y la libertad de empresa tomen una notoria dimensión en el desarrollo nacional.

El plan de desarrollo económico y social perderá su verdadera dimensión si no existen mecanismos dentro de lo operativo que permitan la ejecución de las políticas generales que determine la ley del plan y que revise en forma permanente la realización o ejecución del mismo.

6. *El Congreso debe mantener su rol de orientador del régimen democrático*

Cuando se expresan nuevas formas de administrar y nuevas formas de generar derecho, además cuando se revisa el papel de los organismos de control en el Estado, se hace necesario que el Congreso revise su papel en el escenario nacional y que se concrete su participación en los diversos organismos que tomarán decisiones que afecten la cotidianidad de la vida nacional, el Congreso es mucho más que para hacer las leyes y por lo tanto su tarea en el Estado contemporáneo debe ser revisada.

La representación del Congreso en todos los organismos diferentes a las ramas del poder público tradicional, es decir, su representación en todos los organismos creados constitucionalmente como "autonomías", así como los creados por la ley es, hoy una necesidad. Y no se trata de que el Congreso cogierne, ¡no!, de lo que se trata es de reconocer que el modelo tradicional de administrar ha hecho crisis y que se requiere de la creación de nuevas instancias de Gobierno y de creación de derecho, legitimado en la democracia participativa donde el Congreso no puede estar ausente.

7. *La instrumentación de la ley para que no termine siendo pura literalidad*

Es deber del Congreso velar porque las leyes no terminen siendo simple letra muerta y por lo tanto que para la debida ejecución de las mismas se establezcan instrumentos adecuados que garanticen su ejecución y desarrollo, por lo tanto es pertinente que la ley establezca un plazo en el cual el Gobierno Nacional a través del Departamento Nacional de Planeación y el Consejo Gremial Nacional convoquen al Consejo Nacional Permanente de Concertación Económica, y formulen una recomendación general sobre los estatutos de este organismo, en los que se prevea la forma de financiación del mismo, y la estructura administrativa que deba adoptar, sin que de ellos puedan derivarse nuevas obligaciones a cargo del presupuesto general de la Nación.

En cuanto a la denominación del Consejo como: Consejo Nacional Permanente de Concertación Económica "Jaime Carvajal Sinisterra", es plenamente recomendable por cuanto con esa denominación se exalta una de las más brillantes personalidades de las regiones colombianas, dedicada durante buena parte de su vida al desarrollo económico del país. Recojo en esta ponencia lo expresado por el honorable Senador Luis Fernando Londoño Capurro, cuando expresa en su ponencia para primer debate en el Senado de la República:

«El hombre del Consejo "Jaime Carvajal Sinisterra" es un homenaje muy merecido a quien dedicó su vida a la promoción de empresas para los colombianos, no solamente a través de las sociedades de las cuales fue accionista sino de manera especial a la creación de miles de microempresas en diferentes regiones de Colombia, convencido de la importancia de la concertación entre los sectores público y como el instrumento más eficaz para lograr ambiciosas metas de desarrollo social y económico en nuestro país».

En conclusión presento ponencia favorable al Proyecto de ley número 088 de 1993 del Senado de la República y 206 de 1993 de la Cámara de Representantes, presentado por iniciativa del honorable Senador Alvaro Pava Camelo, con el siguiente pliego de modificaciones:

PLIEGO DE MODIFICACIONES

Adiciónese un inciso nuevo en el artículo 4º, como inciso segundo con el siguiente texto:

Podrán ser convocados a las sesiones del Consejo los miembros de todos los organismos autónomos que no hacen parte integrante en forma directa de la Rama

Ejecutiva del poder público, tales como los miembros de la Junta del Banco de la República, de la Comisión Nacional de Servicio Civil, de la Comisión de Ordenamiento Territorial y los miembros de las Comisiones de Regulación de servicios públicos.

Adiciónese el artículo séptimo con un párrafo así:

Parágrafo. A las reuniones que celebre el Consejo Nacional Permanente de Concertación Económica podrán asistir en calidad de Representantes del Congreso de la República, un Senador y un representante designados por los presidentes de las correspondientes Cámaras. Los Congresistas designados lo serán para el período constitucional correspondiente y en caso de falta de los mismos deberá procederse a un nuevo nombramiento hasta la culminación del correspondiente período.

Adiciónese el artículo noveno con un inciso así:

Harán parte del Consejo de Concertación un representante por cada una de las confederaciones de trabajadores reconocidas en el país y uno en representación de las agremiaciones nacionales de consumidores.

Adiciónese el artículo décimo con dos incisos así:

Dentro de los tres meses siguientes a la fecha de expedición de la presente ley el Consejo Gremial Nacional, conjuntamente con el Departamento Nacional de Planeación, convocará la primera sesión del Consejo Nacional permanente para la concertación a fin de adoptar sus estatutos y reglamento interno.

En todo caso la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Concertación será realizada por el Consejo Nacional Gremial y recibirá el apoyo necesario del Departamento Nacional de Planeación y de la Secretaría General de la Presidencia.

De los honorables Representantes,

Rodrigo Echeverry Ochoa,
Representante a la Cámara.
José Raúl Rueda Maldonado,
Representante por Boyacá.

TEXTO DEFINITIVO

Artículo 1º Con el fin de dar cumplimiento a los principios de democracia participativa y de desarrollarlos en la forma prevista en el preámbulo de la Constitución Nacional y en sus principios fundamentales, la presente ley regula la concertación entre el sector público y el sector privado organizado en gremios económicos con el fin de facilitar la participación de todos en el estudio y análisis de las decisiones que los afectan y en la vida económica de la Nación.

Artículo 2º Cuando los particulares no provean a ello o cuando aquéllos así lo soliciten, el Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de Asociaciones de utilidad común con el fin de que éstas participen en las diferentes instancias de concertación entre el sector público y el sector privado.

Parágrafo 1º La estructura interna y el funcionamiento de las asociaciones gremiales se sujetarán al orden legal y, a los principios democráticos que prevé la presente ley.

Artículo 3º Para los efectos previstos en la Constitución Nacional y en la presente ley, se entiende por Concertación Económica el proceso de estudio y análisis de políticas y proyectos económicos de origen gubernamental o privado que puedan conducir a la toma de

decisiones por parte del Gobierno que afecten a los habitantes del territorio y que incidan en la vida económica del país; la concertación debe conducir a que se convengan entre el sector público y el sector privado determinadas conclusiones que impliquen un acuerdo o identidad de fines, medios y propósitos entre ambos, o una declaración conjunta de desacuerdos parcial o total.

Parágrafo. Si bien la concertación llena la finalidad de que todos participen en la dirección del Estado, las conclusiones de ella no obligan al gobierno a menos que haya celebrado un acuerdo con el sector privado a través de un acta de concertación, la cual, a su vez, podrá ser objeto de modificaciones adoptadas de común acuerdo o denunciada por cualquiera de las partes cuando se modificaren las circunstancias que la originaron.

Artículo 4º Para que este proceso de participación democrática esté rodeado de toda la seriedad que la Constitución Nacional le otorga en desarrollo del mandato del constituyente primario, en las reuniones que se convoquen por el Gobierno, de oficio o a petición del sector privado, deberán participar por aquél todos los Ministros o Directores de Departamento Administrativo que, en la hipótesis de que debiera expedirse una norma sobre la materia, deberían firmarla.

Podrán ser convocados a las sesiones del Consejo los miembros de todos los organismos autónomos que no hacen parte integrante en forma directa de la Rama Ejecutiva del poder público, tales como los miembros de la Junta del Banco de la República, de la Comisión Nacional del Servicio Civil, de la Comisión de Ordenamiento Territorial y los miembros de las Comisiones de Regulación de servicios públicos.

Adicionalmente, se deberá disponer que se informe públicamente a los eventuales interesados, por lo medios que estime adecuados, sobre el contenido básico, el propósito y los alcances de los proyectos de decisiones de carácter general; en el respectivo informe deberá señalarse el plazo dentro del cual se podrán presentar sus observaciones.

Las conclusiones, ya sea que se plasmen en un acta de concertación, o en un acta de desacuerdo, deberán ser refrendadas por el Presidente de la República.

Artículo 5º Cada gremio elegirá, de conformidad con sus propios estatutos, sus órganos de dirección en la fecha para ello prevista en aquéllos.

Artículo 6º El Consejo Gremial Nacional, que se regirá por sus propios estatutos, coordinará la designación, a petición del Gobierno o de oficio, de las personas encargadas de concertar con el sector público sobre cada tema en particular o de representar al sector privado en consejos asesores, comisiones consultivas u otros foros que el Gobierno cree u organice para efectos de la concertación.

Parágrafo. Sin perjuicio de lo previsto en el presente artículo, cualquier organización gremial que tenga personería jurídica reconocida dentro de las normas legales vigentes, que crea tener un interés legítimo en un tema particular relacionado con el sector podrá pedir al Consejo Gremial Nacional su inclusión en la delegación que para el análisis de tal tema designe.

Artículo 7º Los mecanismos de concertación a los cuales se refieren los artículos 339, 340, 341, 342 y 346 de la Constitución Nacional serán desarrollados por las respectivas leyes orgánicas que se coordinarán con la presente ley.

Parágrafo. A las reuniones que celebre el Consejo Nacional Permanente de Concertación Económica podrán asistir en calidad de Representantes del Congreso de la República, un Senador y un Representante designados por los Presidentes de las correspondientes Cámaras. Los Congresistas designados lo serán para el período constitucional correspondiente y en caso de falta de los mismos deberá procederse a un nuevo nombramiento hasta la culminación del correspondiente período.

Artículo 8º *Mecanismos operativos.* Créase el Consejo Nacional Permanente de Concertación Económica "Jaime Carvajal Sinisterra", cuyo propósito fundamental será permitirle a los sectores privado y público concertar sobre el manejo económico en el corto y mediano plazo, de acuerdo con los lineamientos previstos por la presente ley, el cual estará coordinado por el Consejo Gremial Nacional de acuerdo con el artículo 6º.

Artículo 9º El Consejo creará mecanismos de información por medio de los cuales los gremios legítimamente constituidos podrán inscribirse y podrán participar en las reuniones del Consejo que sean de su interés.

Harán parte del Consejo de Concertación un representante por cada una de las Confederaciones de trabajadores reconocidas en el país y uno en representación de las agremiaciones nacionales de consumidores.

Artículo 10. El Consejo de Concertación desarrollará su reglamento interno dentro del espíritu de la Constitución y de la presente ley.

Dentro de los tres meses siguientes a la fecha de expedición de la presente ley el Consejo Gremial Nacional, conjuntamente con el Departamento Nacional de Planeación, convocará la primera sesión del Consejo Nacional Permanente para la concertación a fin de adoptar sus estatutos y reglamento interno.

En todo caso la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Concertación será realizada por el Consejo Nacional Gremial y recibirá el apoyo necesario del Departamento Nacional de Planeación y de la Secretaría General de la Presidencia.

Artículo 11. El Consejo desarrollará, dentro de los seis meses siguientes a su conformación, la estructura organizativa y operacional para extender el espectro de concertación a las órbitas regionales, departamentales y locales.

Artículo 12. La presente Ley rige a partir de la sanción respectiva.

Rodrigo Echeverry Ochoa,
Representante a la Cámara.
José Raúl Rueda Maldonado,
Representante por Boyacá.

Noviembre 18 de 1994.

CAMARA DE REPRESENTANTES COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Santafé de Bogotá, noviembre 22 de 1994.

En la fecha se recibió en la Secretaría General de la Comisión Tercera la ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 206 de 1993 Cámara y 088 de 1993 del Senado de la República, por medio de la cual se crea el Consejo Nacional Permanente de Concertación Económica "Jaime Carvajal Sinisterra" (19 folios).

El Secretario General,

Herman Ramírez Rosales.

ACTAS DE COMISION

COMISION DE PAZ

ACTA NUMERO 001

En Santafé de Bogotá, D.C., a los veintisiete (27) días del mes de septiembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994) siendo las 3:40 p.m. previa citación se reunieron en el recinto de la Comisión de Ética, los miembros de la Comisión de Paz, con el fin de sesionar:

Asistieron a la citación los siguientes Miembros:

Roberto Pérez Santos
Adolfo Bula Ramírez

José Maya García

Gonzalo Botero

Orlando Beltrán

Agustín Valencia Mosquera

Benjamín Higuera Rivera

Luis Norberto Guerra Vélez

Rafael Serrano Prada

Yaneth Suárez Caballero

Presentó excusa telefónica Adalberto Jaimes.

Los Miembros asistentes conviene designar en la mesa de coordinación a la Representante Yaneth Suárez Caballero quien acepta la designación, procediendo a instalar la sesión.

Solicita el uso de la palabra el Representante Rafael Serrano Prada quien manifiesta: En primer lugar es necesario un reglamento de trabajo que nos permita organizar el trabajo de la Comisión, que de cada sesión queden memorias. Que entremos a promover foros regionales para tratar temas atinentes a la paz, con presencia de toda la sociedad especialmente en las zonas

de mayor conflicto como por ejemplo en Urabá, Sucre, Sur de Bolívar, etc.

Buscar aproximaciones con los alzados en armas. Se hace necesario conocer las propuestas que tengan las dos partes es decir tanto el Gobierno como la Guerrilla. Más que protagonismo hay que hacer gestión con los destinatarios de la Política de Paz.

El doctor Serrano Prada citó ejemplos de experiencias vividas en el pasado.

Solicita el uso de la palabra el Representante Roberto Pérez Santos. Seguidamente manifiesta que el protagonismo excesivo no es bueno; para muestra de ello veamos lo que está sucediendo en el Senado donde no hay nada concreto sólo publicidad. Consideró necesario que se cite al Ministro de Gobierno y al Alto Comisionado de Paz para conocer su pensamiento, para que intercambien con nosotros, para que coordinen, etc.

El Representante Benjamín Higuaita solicita el uso de la palabra y dice que le preocupa que la Comisión no tenga un Secretario a pesar de haberse acordado con el Presidente de la Cámara.

Es necesario dividir el trabajo en varias fases, la fase 1 que sería de aproximación con la Iglesia para conocer su pensamiento, de igual manera que el señor Fiscal nos diga cuál es su criterio sobre este tema y cómo nos podríamos mover nosotros para no ir en contravía de lo que tiene trazado el Gobierno.

El Representante Adolfo Bula dice, que lo primero que hay que hacer es organizar nuestra actividad ya que existe una Comisión Gubernamental de la que incluso forman parte la Corriente de Renovación Socialista y otras organizaciones.

Por tanto considero que la Comisión de Paz de la Cámara tenga relación con esta Comisión. Conocer y participar en la agenda de actividades que viene organizando la Iglesia; si nosotros intervenimos en la planeación de las actividades los resultados serán mejores. Plantea que las conversaciones, las aproximaciones que se tengan sean institucionales.

El Representante Gonzalo Botero interviene y plantea que se identifica plenamente con lo que manifiesta el Representante Higuaita de manera especial lo que se refiere a la aproximación con la Iglesia. También se identifica que las conversaciones tienen que ser institucionales y no personales. Más acción que protagonismo, es lo que se requiere en este momento.

Finalmente solicita que se cumplan los horarios en la Comisión, ya que el incumplimiento en los horarios nos descontrolan el resto de trabajo que tenemos los Parlamentarios.

El Representante Roberto Pérez solicita nuevamente el uso de la palabra y dice que quiere adicionar lo expresado por los demás parlamentarios en el sentido de que necesitamos un norte, que definamos qué escenario vamos a utilizar, me han ofrecido varios escenarios para foros y encuentros pero considero que este es un trabajo de Comisión no un trabajo a título personal.

El Representante Luis Norberto Guerra Vélez interviene y dice que hay que concretar acciones y en tal sentido propone que se someta a consideración una proposición en que se cite al señor Ministro de Gobierno, al Alto Comisionado de Paz, al Defensor del Pueblo y al Fiscal.

Interviene el Representante Agustín Valencia Mosquera quien expresa que aquí se han manifestado muchas inquietudes sueltas, que el tema de la paz es muy amplio, que hay que identificar con quién hay que hablar para tener una idea clara hacia donde vamos. Yo no veo donde hay un planteamiento concreto de parte del Gobierno, tampoco veo claro cómo articular nuestro trabajo con todo lo que existe, ya que por todas partes existen Comisiones sobre lo mismo.

Interviene Rafael Serrano Prada dice que él interpreta lo expresado por el Representante Valencia como una citación a estas personas, que nos deben hacer claridad sobre el tema y de las demás inquietudes que tenemos. Pienso, que la citación al Defensor del Pueblo es importante ya que es un hombre que conoce el tema.

Expresa Serrano que hace un mes él y la Representante Yolima Espinosa solicitaron permiso para conversarse con Felipe Torres en la cárcel; ya el permiso les fue concedido, estos trámites son muy complicados; por ello pido a esta Comisión se nos autorice en nombre de la misma para hablar con Felipe Torres.

El Representante Orlando Beltrán interviene y dice que hay que establecer un horizonte claro; tenemos que conocer cuál es la posición del Gobierno frente al proceso de paz, no comparto los actos unilaterales, pienso que cualquier aproximación debe ser institucional, por eso es prudente escuchar al Gobierno y preguntarle qué entiende por diálogos fructíferos.

Interviene la Representante Yaneth Suárez Caballero y dice que no tiene ningún inconveniente en que los dos Representantes Serrano y Espinosa conversen con Felipe Torres, pero que considera que es conveniente que lo hagan a título personal ya que la Comisión no debe establecer diálogos hasta tanto escuchemos al Ministro de Gobierno y al Alto Comisionado de Paz.

El Representante José Maya García interviene y dice que hay que auscultar si existe voluntad política para hacer la Paz. Creo que es conveniente que la paz se discuta en estos momentos cuando se discute el plan de inversiones, para mí la paz es mostrar hechos que evidencien que efectivamente existe voluntad. Coadyuva las citaciones al Ministro de Gobierno y demás funcionarios, que cualquier conversación debe ser a título personal y no a nombre de la Comisión hasta tanto no tengamos las cosas claras. Considera que es sano coordinar con el Senado ya que todo no debe ser crítica hacia esta célula legislativa.

Los miembros de la Comisión convienen finalmente que la visita de los representantes Serrano y Espinosa a Felipe Torres debe ser a título personal y si consideran informen posteriormente los resultados de la visita.

Finalmente la Representante Yaneth Suárez pone a consideración de los demás miembros la citación al Ministro de Gobierno, al Alto Comisionado de Paz, al Defensor del Pueblo y al señor Fiscal para el día miércoles 5 de octubre a las 3:00 p.m. siendo aprobada.

Se comisiona a los representantes Adolfo Bula y Rafael Serrano para que elaboren el cuestionario, colocando como fecha límite para la entrega del mismo el día 28 de octubre del presente año.

Agotada la agenda se levanta la sesión y se convoca para el día miércoles 5 de octubre hora 3:00 p.m.

Mesa coordinadora:

Coordinadora,

Yaneth Suárez Caballero.

Miembros Coordinadores:

Rafael Serrano Prada, Viviane Morales Hoyos.

El Secretario ad hoc,

Gabriel Villamizar S.

* * *

ACTA NUMERO 002

En Santafé de Bogotá, D.C., a los cinco (5) días del mes de octubre de mil novecientos noventa y cuatro (1994), siendo las 3:20 p.m., previa citación, se reunieron en el recinto de la Comisión de Ética los miembros de la Comisión de Paz, con el fin de sesionar.

Asistieron a la citación los siguientes miembros:

Honorable Representante Rafael Serrano Prada

Honorable Representante Benjamín Higuaita Rivera

Honorable Representante Viviane Morales Hoyos

Honorable Representante Adolfo Bula Ramírez

Honorable Representante Pablo E. Victoria Wilches

Honorable Representante Gonzalo Botero Maya

Honorable Representante Roberto Pérez Santos

Honorable Representante Agustín Hernando Valencia

Honorable Representante Lázaro Calderón Garrido

Honorable Representante José Maya García

Honorable Representante Orlando Beltrán Cuéllar
Honorable Representante Yaneth Suárez Caballero
Honorable Representante Dilia Estrada de Gómez.
Presento excusa.

Continúa en la coordinación de la mesa la honorable Representante Yaneth Suárez Caballero, quien solicita al Secretario dar lectura al orden del día.

1. Llamado a lista y verificación del quórum.

2. Citación al señor Ministro de Gobierno doctor Horacio Serpa Uribe, Alto Comisionado de Paz doctor Carlos H. Trujillo, Defensor del Pueblo doctor Jaime Córdoba Tribiño, Fiscal General de la Nación doctor Alfonso Valdivieso Sarmiento. La coordinación somete a consideración de la Comisión el orden del día siendo aprobado, los doctores Carlos H. Trujillo y Jaime Córdoba Tribiño, presentaron excusas por escrito a través de sus secretarías privadas.

La coordinación agradece la asistencia del señor Ministro de Gobierno y al señor Fiscal, y procede a conceder el uso de la palabra el señor Ministro de Gobierno. Hace una interpelación el honorable Representante Benjamín Higuaita Rivera, quien plantea que es conveniente que las reuniones las realicemos en forma privada, teniendo en cuenta que esta Comisión el único propósito que tiene es el de colaborar en la búsqueda de la paz y que sería más conveniente hacer las reuniones sin la presencia de los medios.

Solicita el uso de la palabra el Representante Roberto Pérez Santos:

Quien manifiesta que la propuesta del doctor Higuaita es sana pero sólo cuando se traten determinados temas, que lo que se va a tratar en la reunión de hoy no le ve inconveniente para que se haga pública. El Representante Adolfo Bula Ramírez interviene: Es necesario que la Comisión conozca cual es la posición del Gobierno, para ello fue que citamos a estos funcionarios, yo considero que la sesión debe ser pública. El señor Ministro de Gobierno interpela y dice: que habrá necesidad en algunos casos de hacer las reuniones reservadas otras públicas, de acuerdo al cuestionario propuesto pienso que no hay inconveniente que las hagamos públicas.

Interviene el Representante Pablo Victoria Wilches:

Considero que no hace falta hacer las cosas secretas, ya que aquí todo se sabe.

Interviene el Representante Benjamín Higuaita:

Para retirar su proposición. La Representante Yaneth Suárez Caballero le concede el uso de la palabra al señor Ministro de Gobierno.

Interviene el doctor Horacio Serpa Uribe:

Agradezco la invitación de la Comisión, y saludo al señor Fiscal. El Gobierno mira con satisfacción que el Congreso haya creado este tipo de Comisiones, ya que la búsqueda de la paz no es sólo responsabilidad del Gobierno y en esto el Congreso tiene mucho que aportar. El Representante Rafael Serrano Prada solicita una interpelación y dice que el Presidente Samper abrió la esperanza. Que la paz no es simplemente es el desarme de la guerrilla, sino que obedece a una serie de situaciones de tipo laboral, de tipo social y económico; parece que el Presidente ha querido crear un clima de coordinación y que se encuentre el hilo perdido de la reconciliación. Horacio Serpa Uribe: el propósito que asiste al doctor Samper es claro. El Gobierno tiene una política de paz. En su discurso el Presidente dejó claro que la negociación era exclusiva y excluyente del Gobierno en cabeza del Presidente de la República. ¿Qué quiere decir el Gobierno cuando habla de exclusivo y excluyente?: Que sólo el Presidente decide cuando están dadas las condiciones para un proceso de negociación; esto no quiere decir que el Congreso vaya a perder su liderazgo, ni que sean desatendidas las acciones que en favor de la paz se realicen por personas o entidades distintas al Gobierno en favor de la construcción de la convivencia y la reconciliación. El Gobierno entiende que la paz es un propósito nacional que tiene que convocar a todos los colombianos. Que si el Gobierno ha diseñado una estrategia de paz para Colombia o es una estrategia para desarmar a la guerrilla, esto para responder a la pregunta

número 2. En los que toca al Gobierno hay una decisión del doctor Samper y de su Gobierno en desarrollar programas para avanzar hacia un nuevo modelo de sociedad: El de la convivencia democrática. El Gobierno está interesado en la promoción de los Derechos Humanos, en defender el monopolio legítimo de la fuerza en cabeza del Estado y a través de las fuerzas armadas. Ya presentamos al Congreso el Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra para proteger la sociedad civil. La estrategia del Presidente Samper además se dirige al plan del salto social, al fortalecimiento de la seguridad como la justicia, coadyuvar en la iniciativa de la reglamentación del artículo 22 de la Constitución, el estatuto de la oposición una política clara de negociación con los alzados en armas y está dispuesto a construir un camino de convivencia y de reconciliación. El Gobierno tiene instrumentos para lograr esto, pero el principal es la voluntad política, que exige que existan condiciones reales para una paz permanente y duradera, y que hayan señales inequívocas de paz por parte de los alzados en armas. El Presidente le ha entregado funciones específicas al Alto Comisionado. El Gobierno también tiene una estrategia general contra la violencia, que busca solucionar otras fuentes generadoras de delitos. Para lograr los acuerdos con los alzados en armas el Gobierno utiliza las herramientas que le da la Constitución y la ley. No hay esquemas preconcebidos. Vamos a realizar los esquemas de los procesos anteriores. Si se logran instancias de conversación se tomará o se revisará lo negativo y lo positivo. Que si la negociación es global, que si es parcelada, que si va haber diálogos regionales, es la pregunta que siempre se formula todavía no lo sabemos. Es natural que el modelo que se asuma debe conducir a acuerdos definitivos. Que se debe pensar en una legislación especial de paz, ¿cuál es el papel de ustedes? la paz es un compromiso de todos los colombianos, todas las fuerzas vivas del país tienen que cumplir el papel que le corresponde. El legislativo tiene un espacio de muchos aportes, por ejemplo avanzar en el proceso de democratización y modernización del Estado, reglamentando los espacios de participación establecidos por la Constitución, respaldar los eventuales acuerdos con los alzados en armas. Los cuerpos legislativos son los escenarios idóneos para presentar, discutir, intercambiar ideas que recojan el sentir de los ciudadanos. En esta etapa, por ejemplo es importante que el Congreso coadyuve a generar y facilitar un clima propicio para un eventual proceso de negociación. El Gobierno entiende que la estrategia de paz no es simplemente el proceso de desarme. El Gobierno respeta la autonomía del Congreso, sólo hemos dado algunas recomendaciones al Senado, que no es conveniente que ellos visiten algunos presos políticos porque eso genera especulación, el Alto Comisionado está trabajando con mucha prudencia ya que este proceso así lo exige. Agradezco a la Comisión nuevamente la invitación y estaremos siempre atentos al llamado y a las sugerencias del Congreso.

Interviene el Representante Adolfo Bula:

Estamos preocupados por las políticas de paz. Sabemos que el Gobierno tiene el control y la responsabilidad, creemos que hay que avanzar, nos preocupa que no vemos una política coherente, creemos que en este proceso debe participar la comunidad internacional, que la iglesia ha venido aportando también, las universidades, los gremios la comunidad intelectual. Sin embargo a ninguno de estos se les ha tenido en cuenta. No se ha valorado lo que han venido haciendo, vemos como por ejemplo, la posición del Gobierno sobre la Desaparición Forzosa no muestra voluntad política para hacer la paz. Que el Gobierno no espere que los alzados en armas lleguen, sino que muestre una política institucional. Nosotros entendemos que la paz no es un programa de dejación de armas. Si revisamos los procesos anteriores tenemos que decir que ha habido incumplimiento por parte del Gobierno, la tramitología hace perder la credibilidad, señor Ministro, la humanización del conflicto es elemento fundamental en la búsqueda de la paz. ¿Cuál es la posición del Gobierno sobre el Protocolo II? me pregunto. ¿Que se revisen los procesos de los ya desmovilizados para que veamos los incumplimientos,

no hay coherencia entre el Ejecutivo y las otras instancias, por ejemplo con la Fiscalía, mire que a cada momento se producen detenciones.

Interviene el Representante Pablo Victoria Wilches:

Yo no sé por qué estoy aquí, yo no pedí que me involucraran en la Comisión de Paz. Me considero un sobreviviente, no un habitante. No conozco guerrilleros ni militares, me considero un libertario por naturaleza. Estoy dispuesto a ayudar a cambiar algunas leyes, pero otras no estoy dispuestos a transarlas. Detrás de este cuestionario me llama la atención el lenguaje de las preguntas. Estoy familiarizado con la jerga utilizada. Para mí la democracia es tener unas reglas de juego. Yo me pregunto por qué el Gobierno tiene que formular una política de paz, si es que la política de paz la tiene que formular los que están haciendo la guerra. El Gobierno no está en guerra. Los que están en guerra son los guerrilleros. Aquí las leyes tienen que ser aplicables a todos por igual.

Estamos hablando con colombianos. Sugiero que la política de paz la formule la guerrilla. La única política que el Gobierno debe formular es la política de hacer cumplir las leyes por que tiene un mandato claro. La Constitución ordena la protección de los colombianos en su vida, honra y bienes. Aquí hay impunidad. La Fiscalía no investiga. Mientras los delincuentes están en la calle los ciudadanos de bien estamos en las cárceles de nuestras casas. ¿Qué tiene que ver la impunidad con el conflicto? A la guerrilla lo que se le negocia es el Estado Colombiano. Me pregunto si hay que sentarse con los delincuentes, con los secuestradores. El Gobierno lo que debe hacer es preguntarle a la guerrilla dónde y cuándo pone las armas. Esta paz es una entrega del Gobierno por cuotas. Los reinsertados reciben casa, carro y beca y los ciudadanos que nos portamos bien no recibimos nada. La guerrilla quiere concesiones que son inaceptables ejemplo negociar la propiedad privada. Yo estoy al lado de la ley aunque hay leyes que no me gustan. Yo si se de que lado estoy, no estoy, al lado de los diálogos, los diálogos se hacen con votos, con ganas de jugar democráticamente, la guerrilla chantajea. Esta Comisión no se para donde va. Yo le pido a la Comisión que no piense en Diálogos Regionales. Estoy de acuerdo que se respete el fuero militar. Yo estoy con el Estado de Derecho. Yo voy a acompañar pero sin comprometer de Derecho. El Estado está desaparecido en muchas partes del país. Hay industrialización de la delincuencia.

Interviene el Representante Gonzalo Botero Maya:

No comparto el criterio del representante Victoria, nosotros sí sabemos por qué y para qué estamos en la Comisión de Paz, detrás de la violencia está la injusticia social. Las apreciaciones del doctor Victoria, no nos conducen a lo que buscamos a pesar de que respeto lo que expresó. Es el Estado, los Congresistas y la sociedad civil, quienes tenemos que formular las políticas. Hay que trabajar en todas las regiones para generar climas de paz. Vemos con entusiasmo el clima que se viene dando a nivel del Gobierno. Hay que insistir en los diálogos, yo invito a todos los Congresistas a coadyuvar en los propósitos del Gobierno.

Interviene el Representante Roberto Pérez:

Yo he soñado con una paz duradera. Es cierto que el Gobierno tiene que hacer cumplir la Constitución Política Colombiana y las leyes, pero cumpliendo los demás mandatos.

Es cierto que la paz tiene que ir acompañada por el respeto a los derechos humanos.

Llamar la atención sobre el presupuesto nacional; cita el caso del Departamento de Sucre, todo esto es parte del procesos de paz. Yo invito a que le juguemos al proceso de paz en el marco del Gobierno. Hay incredulidad total en la Administración Pública.

Interviene el Representante Benjamín Higuera Rivera:

Me siento arañado por el doctor Pablo Emilio Victoria Wilches. Aclaro que esa no es la posición el partido Conservador. El Representante Victoria ha dicho, que él es economista, que no sabe nada de diálogos, y no sabe por qué está aquí. Yo resumo en esas tres cosas que el ha dicho, su pensamiento, allí se refleja su pensamiento.

Interviene el Representante Lázaro Calderón Garrido:

No comparto las afirmaciones del Representante Pablo Emilio Victoria Wilches. Todos tenemos el compromiso de buscar la paz.

Cuando uno vive el conflicto, tiene que mentalizarse en que hay que insistir en la búsqueda de la paz; yo creo en los diálogos. Aquí se habló de cuál era el propósito de esta Comisión. Aquí no se ha logrado la paz, porque a los grandes no les ha tocado sufrir (cita el caso del narcotráfico, que cuando empezó a tocar a los grandes, fue cuando empezaron a preocuparse). Cita al Departamento del Cesar, para que se mire la realidad por la que atraviesa este Departamento, por culpa de la violencia.

Tenemos que pensar en una verdadera reforma agraria, que ayudaría a que el Gobierno se legitime más con la inversión social.

Hay que avanzar en los diálogos, y dar apoyo a las políticas de paz del Gobierno.

Interviene el Representante Pablo Emilio Victoria Wilches:

Respondo a quienes a mí se han referido. Yo no represento la opinión de mi partido, a mí me pagan para hablar y opinar, nosotros representamos diferentes segmentos, la sociedad. Ustedes me han colocado en el extremo de mi partido. Yo detesto la violencia. Ojalá hubiera un milagro. Yo viví la violencia Liberal-Conservadora. cuando yo era niño no había tolerancia. No encuentro relación entre la violencia y la pobreza. (Cita ejemplos para sustentar su pensamiento). Dice que la violencia no se da en departamentos pobres. Aquí el Incora lo que quiere es repartir. Discrepo de la opinión del Representante Botero Maya Gonzalo. La paz se consigue observando la ley, y que el Estado haga presencia en las zonas desoladas. hay que poner las cosas claras. Los principales violadores de los derechos humanos son los delincuentes. (Hace referencia al presupuesto. Dice que éste es un país pobre, cita ejemplos de las razones de la pobreza). El paraíso terrenal sólo existió en la Biblia. Lo que genera riqueza es el trabajo y el orden. ¿Cuál es el precio de la paz? ¿A qué nos conduce el diálogo?. Primero hay que atender a los pobres que se han portado bien.

Interviene el Representante Rafael Serrano Prada:

Solicita el uso de la palabra para pedir un minuto de silencio por la muerte de un exparlamentario.

Interviene el Representante Botero Maya Gonzalo:

Pienso que es fundamental para construir una paz duradera, hacer una inversión muy grande en la parte social. La violencia se combate con inversión social.

Interviene la Representante Yaneth Suárez Cabellero,

y plantea en primer lugar, que no comparte los criterios del Representante Victoria, aunque respeto sus conceptos. La paz significa inversión social. Es necesario también, que el Gobierno nos señale unas acciones concretas en materia de la lucha contra la corrupción. La corrupción genera violencia. Los dineros que le saquen al presupuesto, se necesitan para invertir en obras.

Interviene el Fiscal General de la Nación, doctor, Alfonso Valdivieso Sarmiento:

Yo percibo que nos falta, como Estado, como Nación, una actitud comprometida con estos procesos de paz. La reinsertión es una acción marginal en la ejecución, hay desidia. En la Fiscalía encontré, que a esto no se le estaba prestando atención. La impunidad se tiene como una de las causas de la corrupción. La Fiscalía tiene dificultades para poder responder a la gente, sobre la administración de justicia.

Las Fiscalías tienen que dejar de ser escritorio, falta compromiso, y además capacitación. Con respecto al cuestionario propuesto, me permito aportar la Circular número 00023 de la Fiscalía General de la Nación. (El Fiscal General da lectura a la Circular número 00023). De igual manera me permito aportar un cuadro de cifras para dar respuestas al cuestionario. (El señor Fiscal lee el cuadro de cifras). Debo reconocer que falta dar prioridad a los trámites de los compromisos que hizo el Gobierno con desmovilizados, y que competen a la Fiscalía.

Interviene el Representante Adolfo Bula:

Hay partes del Estado que no se les ve el compromiso en los acuerdos. Las personas que hicimos dejación de armas, venimos siendo detenidos de manera arbitraria. Los candidatos de la circunscripción de paz, no tienen garantías para promover sus campañas. 276 detenidos sin definir su situación jurídica.

Interviene el Representante Rafael Serrano Prada:

Celebra lo positivo de la sesión. Solicita hacer seguimiento al Gobierno, sobre los acuerdos, ya que se convierten en letra muerta. Insiste en que hay necesidades en la citación de los dos funcionarios que no asistieron en el día de hoy. Piensa que la presencia del Representante Victoria, a pesar de las diferencias, aporta grandes cosas a esta Comisión, que son materia de análisis. Finalizadas las intervenciones, la Representante Yaneth Suárez Caballero somete a consideración las siguientes proposiciones:

a) Citar nuevamente al Alto Comisionado de Paz, doctor, Carlos H. Trujillo, y al Defensor del Pueblo, doctor, Jaime Córdoba Tribiño, para el día miércoles, 12 de octubre; hora 3:00 p.m.;

b) Citación al Defensor de los Derechos Humanos, Carlos Vicente de Roux, mediante proposición suscrita por el Representante Pablo E. Victoria Wilches.

Proposición

Cítese al Consejero para los Derechos Humanos, doctor, Carlos Vicente de Roux, para que aclare a esta Comisión, *si la violación de los derechos humanos, procede solamente del Gobierno, o si de ella hace parte la guerrilla, y responda el cuestionario que se le formulará oportunamente.* Como esta materia tiene que ver con el proceso de paz, juzgamos que sus respuestas son pertinentes.

La Comisión aprueba ambas proposiciones con una adición, propuesta por el Representante Benjamín Higuera Rivera, en el sentido de que se adicione al cuestionario del Defensor del Pueblo, el grupo Milicias de Medellín.

No habiendo más puntos que tratar, se levanta la sesión, y se convoca para el día 12 de octubre a las 3:00 p.m., en el recinto de la Comisión de Ética, piso 6º, edificio nuevo del Congreso.

Mesa coordinadora,

Yaneth Suárez Caballero,
Coordinadora.

Viviane Morales Hoyos,
Rafael Serrano Prada,
Miembros coordinadores.

Gabriel Villamizar,
Secretario ad doc.

CONTENIDO

GACETA No. 238 - Jueves 8 de diciembre de 1994
CAMARA DE REPRESENTANTES

	Pags.
Proyecto de Acto Legislativo número 128 de 1994 por medio del cual se erige a la ciudad de Puerto Carreño, capital del Departamento del Vichada, en Distrito Especial, Comercial, Industrial, Turístico y Portuario.	1
Proyecto de Ley número 129 de 1994, por la cual se adopta como legislación permanente la normatividad contenida en el Decreto 2651 de noviembre 25 de 1991.	4
Proyecto de Resolución número 001 de 1994, por la cual se fenece la Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro correspondiente a la vigencia fiscal de 1993.	5
Ponencia para Primer Debate, al Proyecto de ley número 206 de 1993 Cámara y 088 de 1993 Senado de la República, por medio de la cual se crea el Consejo Nacional Permanente de Concertación Económica "Jaime Carvajal Sinisterra".....	10
Acta número 001, Comisión de Paz	13
Acta número 002, Comisión de Paz	14