



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO V - Nº 464

Santa Fe de Bogotá, D. C., jueves 24 de octubre de 1996

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

INFORME PARA PRIMERA PONENCIA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 14 DE 1996 SENADO por el cual se crea la Corporación Autónoma Regional y Zona Franca Agroindustrial de La Mojana.

Del señor Presidente y demás honorables Senadores miembros de la Comisión Primera Permanente de Asuntos Constitucionales del Senado de la República.

Cumplo con el encargo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 375 de la Constitución Política de Colombia, de presentar ponencia para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo número 14/96 -Senador por el cual se crea la Corporación Autónoma Regional y Zona Franca Agroindustrial de La Mojana, iniciativa propuesta a consideración de esta Corporación por el honorable Senador José Name Terán.

La creación, mediante un Acto Legislativo, de la Corporación Autónoma Regional y Zona Franca Agroindustrial de La Mojana, se orienta a dotar a una inmensa y rica región de la Nación de un moderno aparato institucional y de una adecuada infraestructura económica -como la Zona Franca -para impulsar su desarrollo económico y social sustentable.

Además, para darle un calificado soporte a la descentralización y desconcentración, fortaleciendo así la autonomía regional.

Quiero referirme en esta ponencia a los siguientes aspectos:

En primer lugar, a las características físicas, económicas, sociales, de la infraestructura actual de La Mojana, así como a los diversos estudios y proyectos ejecutados para promover el desarrollo de la región. En segundo lugar, a los antecedentes de este novedoso modelo de organización territorial del Estado colombiano. En tercer lugar, a los procesos de descentralización y regionalización que impulsan la configuración de las nuevas entidades territoriales del Estado. En cuarto lugar, a la naturaleza jurídica y técnica de la Corporación. En quinto lugar, a la incidencia de la conformación de la Zona Franca Agroindustrial en el desarrollo de La Mojana; y, por último, indicaré el sentido puntual del Proyecto y las reformas que he introducido y quedan consignadas en el Pliego de Modificaciones.

I. LA MOJANA

1.1 Extensión y población

Cuando hablamos de La Mojana nos referimos a una extensa zona de 476.000 Ha., delimitada por el Río Cauca, el río San Jorge, el Brazo de Loba y las estribaciones de la Serranía de Ayapel, localizada en la jurisdicción de los Municipios de San Marcos, San Benito, Sucre,

Majagual y Caimito, en el Departamento de Sucre (72% del área); Magangué, Achí y Montecristo en el Departamento de Bolívar (16%); Ayapel en el Departamento de Córdoba (10%); y Nechí y Cauca en el Departamento de Antioquia (2%).

Esta región cuenta con una población estimada de 83.700 personas, de las cuales el 80% reside en la zona rural, que viven de la producción agropecuaria, la pesca y en alguna parte la explotación del oro, con una situación socioeconómica muy difícil debido, entre otros factores, a la inseguridad de las cosechas por las inundaciones; las dificultades de mercadeo; la falta casi absoluta de vías y la escasa infraestructura de servicios de toda índole.

1.2 Educación, salud, servicios y medio ambiente

En La Mojana la tasa de analfabetismo es del 48%, cuatro veces superior al promedio nacional (12%). La cobertura bruta en primaria y secundaria es del 62% y 35% respectivamente, frente al 84% y 46% del nivel nacional. La relación alumno-docente es de 32. Para la educación preescolar existen tres centros, uno en Sucre y dos en Majagual, con cobertura del 12,5% de los niños entre 5 y 6 años. Los principales problemas educativos son el alto índice de analfabetismo, baja cobertura en primaria y secundaria, deserción escolar y baja calidad de la educación.

En salud, el principal problema es el deterioro de la infraestructura de los servicios hospitalarios y de los puestos de salud y su baja capacidad de atención. La Mojana cuenta con un hospital local, situado en el Municipio de Sucre, con una disponibilidad de 30 camas para hospitalización (equivalente a 5 camas por 10.000 habitantes frente a un promedio nacional de 15); dos centros y un puesto de salud. Los hospitales regionales se encuentran en San Marcos y Magangué.

La cobertura de acueducto en las áreas urbanas es en promedio del 62,7% y el servicio no se presta en forma continua. Las zonas rurales, donde está la mayor población, cuentan con una cobertura de acueducto de menos del 1%. En las cabeceras municipales no existe alcantarillado.

La Mojana se caracteriza por la complejidad de su régimen hidrológico, las características de los suelos y el comportamiento de los sedimentos, producto de la confluencia de dos fenómenos difíciles de manejar como son, de un lado, la alta precipitación que se presenta especialmente en el sur, con promedios anuales de 5.000 milímetros, con variación decreciente hacia el norte, llegando a la altura de Magangué con 2.000 milímetros, y de otro, la confluencia de tres grandes ríos: Cauca, Magdalena y San Jorge. La región se comporta como un área de regulación de estos ríos que además está conformada por una intrincada

red de caños, ciénagas y pantanos que cambian de volumen estacionalmente.

Estas condiciones hacen que La Mojana esté sometida a permanentes inundaciones por períodos a veces superiores a los 6 meses, debidas a desbordamientos de los ríos y encharcamientos causados por la topografía plana y la falta de una red de drenaje. Por lo anterior, la región se constituye en un área de manejo ambiental muy sensible y extremadamente susceptible a daños en su ecosistema si se formulan planes de desarrollo que no contemplen un manejo de todos los elementos y restricciones.

1.3 Economía e infraestructura regional

La economía de la región se desarrolla alrededor de la producción agropecuaria, afectada por la intensificación de las inundaciones, por las dificultades de mercadeo y por la falta de una adecuada infraestructura física y social. De las 122.807 hectáreas, aptas para la agricultura, apenas se explotan 14.810, es decir, el 12% de su potencial. Entre los principales productos agrícolas se encuentran el arroz, el sorgo y el maíz, cultivos que se ven afectados por factores comunes a toda la producción cerealera y agrícola nacional, tales como baja rentabilidad, incertidumbre frente a los efectos de la internacionalización de la economía y la competencia externa, además de otros factores particulares de la región, como los problemas de orden público y la carencia de infraestructura básica.

La ganadería imperante en la región es extensiva y utiliza cerca de 110.931 hectáreas (47% del área de la región) y se desarrolla fundamentalmente en predios medianos y grandes. Esta actividad es de carácter estacional, produciéndose pérdidas considerables por la transhumancia que obliga a la sucesión de fenómenos de sequía e inundaciones.

Entre las limitaciones más importantes para el desarrollo económico y social de La Mojana, además de las inundaciones, se cuenta el aislamiento por la carencia y deficiencia de la infraestructura básica como vías, telefonía, puertos, aeropuertos y facilidades para la comercialización. La densidad vial de la región es de 19 metros/kilómetro² frente al promedio nacional de 94 mts/km². Existen 126 kms. de caminos vecinales en regular estado, que articulan las cabeceras municipales con sus áreas rurales. Los principales problemas en las vías fluviales son la sedimentación de los ríos y caños y la ausencia de puertos adecuados.

En la región se presta el servicio de electricidad en las cabeceras municipales, pero es incipiente la electrificación rural. En el área urbana, Majagual cuenta con una cobertura de 82,2%, Sucre con 72%, Guaranda con 95%. En el área rural Majagual tiene una cobertura del 31,6%, Guaranda el 1,7% y Sucre el 1%.

Dado el potencial identificado en la región de La Mojana para sustentar su desarrollo económico y social, así como los altísimos niveles de pobreza de la población rural y el ancestral aislamiento a que ha estado sometida, la acción del Estado tiene que propender para lograr la integración de la región al desarrollo, mediante su incorporación a los mercados regionales, nacionales, internacionales, la modernización y diversificación de la producción agropecuaria y la ampliación de los servicios públicos, dentro de unos objetivos claros de crecimiento económico sostenido y mejoramiento progresivo del nivel de vida de la población.

Con el Acto Legislativo que estamos debatiendo, la nación, el Estado y el Congreso de la República en particular, empiezan a definir y dar contenido al macroproyecto de desarrollo de La Mojana. Seguramente la Corporación y Zona Franca va a lograr el compromiso de los gobiernos territoriales y central en la ejecución y financiamiento de este macroproyecto, con una clara óptica de rentabilidad social y financiera.

1.4 El desarrollo de La Mojana: Estudios y proyectos en curso

La organización de una Corporación Autónoma Regional y Zona Franca Agroindustrial de La Mojana así como la proyección y ejecución de su desarrollo, lleva a presentar, en el marco de esta Ponencia, una visión detallada de los distintos estudios y proyectos encaminados a resolver sus problemas y potenciar su desarrollo económico y social.

El año de 1971 es el punto de partida del estudio de adecuación de tierras en La Mojana. Fecha en la que los daños provocados por las inundaciones en la cuenca Magdalena-Cauca, hicieron que el Gobierno Nacional solicitara, al gobierno holandés una misión técnica para evaluar los problemas de esta región.

De 1972 a 1976 el Proyecto Colombo-Holandés, cuyo objetivo central fue concebir un Plan Maestro para el Aprovechamiento de los Re-

ursos de Agua y Suelo en toda la Cuenca Magdalena-Cauca, ubicó las siguientes áreas adecuadas para el desarrollo agropecuario:

- Nechí-Majagual.	72.000 hectáreas.
- Mojana	136.800 hectáreas.
- Boca de las Mujeres	37.800 hectáreas.
- Cecilia	82.600 hectáreas.
El sector Nechí-Majagual incluyó los Proyectos de:	
- Nechí-San Jacinto	25.000 hectáreas.
- San Jacinto-Majagual	47.000 hectáreas.

Posteriormente el INAT prosiguió los estudios de la Misión Colombo-Holandesa e incluyó el territorio de:

- Anchamales

Por desgracia todos estos estudios realizados no incluyeron análisis de impacto ambiental.

Entre 1978 y 1980 se realizó el estudio de factibilidad del Sector Nechí-San Jacinto, que mostró indicadores atractivos. A partir de los resultados de la factibilidad, se adelantó, a través de la firma Sediç Ltda., el diseño de una de las obras principales, consistente en el dique marginal al Río Cauca, con una extensión de 54 kilómetros, entre las poblaciones de Colorado y Las Brisas, así como el canal de evacuación de las aguas del proyecto hacia la Ciénaga de Ayapel. La firma Hidrotec adelantó diseños para las obras de protección de este dique y control de la erosión en el tramo mencionado. Entre 1989 y 1990, la firma Sodeic Ltda., elaboró mediante contrato con el HIMAT los diseños detallados de los sistemas principal y secundarios de drenaje y vías, que beneficiaría a cerca de 25.000 hectáreas del proyecto Nechí-San Jacinto, previniéndose la construcción de 100 kilómetros de canales de drenaje principales, 136 kilómetros de canales secundarios y 244 kilómetros de vía.

En este momento la firma Consultoría Colombiana, actualiza algunos aspectos de la factibilidad del Proyecto para continuar con el estudio de impacto ambiental. Los demás proyectos identificados en la zona y ya mencionados, cuentan actualmente con estudios de prefactibilidad terminados.

En consideración a sus complejas características, y en la medida en que siempre se ha manifestado interés en el desarrollo de proyectos en la región de La Mojana, el INAT en coordinación con el Banco Mundial, incluyó dentro del crédito de Pequeña y Mediana Irrigación (préstamo 3113-CO) un componente para el estudio, montaje, operación y experimentación de un área piloto representativa de aproximadamente 300 hectáreas, que permite investigar la tecnología y los diferentes tipos de explotación agrícola, pecuaria, piscícola y silvicultura, recomendados para la zona, de acuerdo con las características fisiográficas particulares del área.

La ejecución del proyecto piloto se programó en varias fases:

- i) Estudio inicial y planeación de la investigación de campo;
- ii) Diseño, construcción e implementación de las áreas pilotos para la investigación;
- iii) Investigación de campo, y
- iv) Evaluación de resultados.

La primera de estas fases se contrató con Hidroestudios S. A., el 21 de junio de 1993 y los estudios se iniciaron en enero de 1994 con duración de 10 meses para su ejecución. Esta etapa tiene como propósito formular las alternativas de desarrollo gradual e integrado de la región de La Mojana, buscando un adecuado aprovechamiento de sus recursos naturales y la preservación de las áreas para la conservación del ecosistema, mediante un ordenamiento territorial racional. El desarrollo del trabajo comprende el establecimiento de áreas homogéneas, la definición de los objetivos de la investigación y el diseño de las áreas pilotos de investigación. Este estudio ya fue entregado.

Del análisis de la información y, mediante una investigación socioeconómica realizada en el área, se establecieron tres zonas homogéneas:

1. Subregión de La Mojana

Comprendida por los territorios de Majagual y Sucre y cruzada por los caños La Mojana y Panceguita. Es la más poblada y de mayor extensión con alto minifundio dedicado a los cultivos de pancoger, con ganadería extensiva y limitada en su desarrollo por las inundaciones y encharcamientos.

2. Subregión del Río Cauca

Región localizada en la margen izquierda del río Cauca y comprendida dentro de los territorios de los Municipios de Magangué, Achí, Guaranda y Nechí. Es la zona de mayor potencial agrícola y pecuario, con posibilidades de comunicación al exterior de la región, donde se localizan las mejores instalaciones productivas en la actualidad.

3. Subregión del río San Jorge

Región delimitada por el río San Jorge y comprendida dentro de los territorios de los Municipios de San Benito Abad, Caimito, San Marcos y Ayapel. Es la menos poblada y con menor infraestructura de transporte.

Con base en estas zonas homogéneas se establecieron igualmente tres campos de experimentación agropecuaria, agrupando las grandes líneas de investigación por subregiones. Así se decidió localizar el primer campo de experimentación en Majagual, subregión de La Mojana y sector de pluviosidad intermedia; el segundo campo en San Jacinto de Achí, subregión del Río Cauca y sector de alta pluviosidad; y el tercero en jurisdicción de San Benito Abad, subregión del Río San Jorge y de pluviosidad media.

La ejecución de este proyecto, tal como se ha planteado, ha generado dudas, particularmente por parte del Banco Mundial, que están relacionadas sobre todo con el impacto ambiental de los proyectos y la complejidad que caracteriza el ecosistema de la región de La Mojana. Sistemas tradicionales de drenaje y control de inundaciones tendrían efectos en la fertilidad de los suelos por la potencial eliminación de los sedimentos y de inundaciones aguas abajo de los proyectos propuestos.

Más recientemente y frente a la perspectiva de adelantar programas de adecuación de tierras en toda la región, se ha planteado la necesidad de realizar investigaciones tendientes a definir sistemas de desarrollo agropecuario para los ecosistemas presentes en el área, basados en el principio de desarrollo sostenible, considerando la importancia que representa la zona para el país como sistema regulador.

Con tal fin, el INAT al final de 1994 firmó un convenio con Corpoica, cuyo objetivo, en términos generales, plantea aunar esfuerzos físicos y financieros encaminados a desarrollar investigaciones orientadas a determinar la adaptabilidad de los suelos de la región de La Mojana, a la explotación agrícola, ganadera y piscícola, sujetos a diferentes condiciones de inundación y pluviosidad que permitan determinar la bondad de la adecuación de tierras, partiendo del principio de lograr un desarrollo sostenible.

En el marco de este proyecto se han establecido tres líneas de acción

1. Investigación dinámica de los ecosistemas de La Mojana;
2. Interrelaciones de los ecosistemas de La Mojana con su entorno (Región Andina) y su efecto en la calidad ambiental; y
3. Adaptación de alternativas para el uso y manejo sostenible de los recursos de La Mojana.

Cada línea de investigación está acompañada de diferentes proyectos de investigación que se encuentran en ejecución.

He recogido en este informe cada uno de los Estudios y Proyectos que se vienen desarrollando desde 1971 en la región de La Mojana para mostrar a los Honorables Senadores y al país el potencial de esta zona y las posibilidades para sustentar su desarrollo social y económico.

La futura Corporación Autónoma Regional y Zona Franca Agroindustrial de La Mojana deberá contar con todos estos elementos para la construcción de sus planes de desarrollo, de sus estrategias sectoriales y de las acciones puntuales que despliegue.

La Corporación Autónoma Regional de La Mojana, como herramienta institucional, será la encargada de liderar los procesos de formulación y ejecución del Plan de Desarrollo y tendrá a su cargo la promoción e impulso de las acciones involucradas en el desarrollo de la región, partiendo, desde luego, de los proyectos ejecutados y de los que se encuentran en marcha bajo la responsabilidad de diferentes entidades nacionales.

II. ANTECEDENTES

Hay varios antecedentes que permiten identificar una tradición de reconocida importancia en la organización de Corporaciones Autónomas Regionales como instrumentos administrativos y técnicos puestos al servicio del desarrollo y el equilibrio regional.

Desde mediados de siglo se buscaron modelos alternativos para reducir y eliminar los desequilibrios del desarrollo regional en Colombia;

para estimular la producción industrial y agroindustrial y disminuir así las desigualdades. Para tal efecto se debía contar con una infraestructura física adecuada (vías y energía básicamente), pero además, se debían ejecutar acciones de protección ambiental para garantizar una oferta continuada de recursos naturales y sostener la dinámica del desarrollo. Así fue como se creó en 1953 la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca y posteriormente se crearon las demás Corporaciones Autónomas Regionales que operaron con el principio del manejo integrado de recursos para el desarrollo.

En la década del 60, el Presidente Lleras Camargo dio forma a la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Magdalena y el Sinú - SVM - con el Decreto 1710 de 1960. Su función fue la protección y fomento de los bosques, aguas, tierras y recursos hidrobiológicos en los siete departamentos del Bajo Magdalena; por desgracia, sin una asignación de recursos financieros que le permitiera afianzarse y dar curso a sus funciones. La CVM no pudo adelantar ninguna actividad de importancia durante su corta existencia.

Estos los "casos lejanos" que sirven de antecedente a este Proyecto de Acto Legislativo:

Hoy, tenemos un antecedente inmediato con la creación constitucional de la Corporación Autónoma Regional del río Grande de la Magdalena, según lo dispuesto en el artículo 331 de la Carta Política, donde se especifican sus funciones y el contenido de la ley reglamentaria correspondiente que fija su organización y definición de recursos financieros.

Esta Corporación Autónoma Regional del río Grande de la Magdalena se creó con el propósito de atender los problemas de deterioro de la cuenca y del río Magdalena y para hacer frente a la situación de depresión económica y social de la población ribereña. La Constitución encarga a la Corporación de "la recuperación de la navegación, la actividad portuaria, la adecuación y conservación de tierras, la generación y distribución de energía y el aprovechamiento y preservación del ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables".

La Ley 161 de 1994 reglamentó la disposición constitucional y organizó la Corporación Autónoma Regional del río Grande de la Magdalena, determinando sus fuentes de financiación.

Las experiencias citadas muestran que la superación de situaciones de profunda depresión económica, social y ecológica y los agudos desequilibrios regionales plantean el reto de dar forma a nuevas estructuras territoriales del Estado, más ágiles, para que asuman los desafíos del desarrollo y del crecimiento económico con equidad y sustentabilidad.

III. DESCENTRALIZACION, REGIONALIZACION Y CORPORACION DE LA MOJANA

La creación de la Corporación Autónoma Regional y Zona Franca Agroindustrial de La Mojana, se inscribe en el proceso general de descentralización del Estado colombiano. Proceso que ha tenido distintas etapas en la historia política reciente de Colombia, pero que con la Constitución de 1991 cobró gran impulso. La descentralización del Estado y la autonomía regional es uno de los grandes consensos de la Constituyente de 1991 y uno de los imperativos políticos más relevantes del desarrollo institucional contemporáneo.

Muchos nos preguntamos hoy por los factores que inciden y explican la descentralización del Estado y la autonomía local y regional.

Detrás de la descentralización está, desde luego, un imperativo constitucional. La Carta Política dispone que el Estado colombiano será descentralizado y con autonomía de las entidades territoriales. Pero además de este componente constitucional a la descentralización la empujan otros elementos que en su conjunto están generando ambientes más propicios a la autonomía local y regional.

Cabe en primer lugar mencionar a la revolución científica y tecnológica y a sus impactos sobre el sistema de producción industrial, sobre las comunicaciones y sobre los transportes. En forma por demás resumida, la revolución científica y tecnológica en marcha está generando una "nueva geografía industrial" apoyada en la miniaturización; en el desfase de las economías de escala "hacia atrás", en la cadena productiva y en la posibilidad de "quebrar" los procesos productivos en fases y localidades sin pérdida ni de rentabilidad ni de eficiencia. Esta modalidad exige que las empresas transiten desde ambientes decisionales centralizados a otros de tipo desconcentrado y/o descentralizado.

La misma revolución científica y tecnológica produce no menos importantes cambios en el plano de las comunicaciones y en el plano del transporte. En relación al primero, hay que mencionar la drástica reducción en el costo de transmisión de voz, datos y mensajes, así como la aparición de una compleja tecnología de transmisión de imágenes, que hace que el contacto «cara a cara» sea ahora mediatizado por aparatos electrónicos. En relación al segundo, hay que hacer referencia a las innovaciones tecnológicas y de gestión en las distintas variedades modales de transporte que han significado una reducción significativa del costo de transporte.

Todo ello contribuye, nuevamente, a generar ambientes organizacionales más propicios a sistemas descentralizados de toma de decisiones.

En segundo lugar, hay que hacer referencia a los procesos de transformación del Estado, que están en marcha en casi todos los países y que, nuevamente, generan ambientes descentralizadores, de manera indirecta o en forma directa. Bajo el título genérico de «transformación del Estado» coexisten dos necesidades contemporáneas: La necesidad de modificar el Estado en tanto órgano regulador del régimen de acumulación (puesto que es la propia revolución científica y técnica la que está transformando el régimen de acumulación) y la necesidad de transferir poder a diversos organismos de la sociedad civil a fin de materializar la «apuesta política a favor de la sociedad civil» que tipifica a la actual modalidad de la democracia.

En tercer lugar, la descentralización está siendo alentada como una megatendencia universal, por las crecientes demandas autonómicas de organizaciones de base territorial incrustadas en la sociedad civil de muchos países.

Y en cuarto lugar, la descentralización se vincula con las tendencias privatizadoras tan fuertemente incorporadas en el modelo actual de política económica, matizado hoy con un énfasis en la inversión social, que a su vez, y en parte como consecuencia de la globalización, impera ahora en gran parte del mundo. Cuando se privatizan actividades productoras de bienes o prestadoras de servicio y con independencia de la racionalidad del acto privatizador (desde consideraciones de sanidad fiscal hasta razones puramente ideológicas), se aumenta el número de decisores independientes en un dado sistema económico y social y por tanto se produce un fenómeno de redistribución del poder.

Cualquiera sea el caso la descentralización se busca fundamentalmente para posicionar a la población en dos escenarios: El escenario de la equidad y el escenario de la participación. En otras palabras, se trata de repartir las ganancias derivadas de los procesos de apertura internacional, de una forma más equitativa que en el pasado y de otorgar a la población un papel más protagónico en la definición de opciones políticas pertinentes a cada escala territorial.

Debemos señalar también, que el crecimiento de las tendencias hacia la autonomía regional y del regionalismo, impulsan, igualmente la conformación de nuevas entidades territoriales en nuestro país.

De igual manera, la apertura económica internacional, impulsada por la globalización, está exigiendo instituciones y entidades con una alta capacidad competitiva para ingresar a los espacios del desarrollo y la competitividad internacional. Los nuevos escenarios internacionales de la economía obligan a configurar formas estatales descentralizadas y bastante ágiles. Seguramente, la Corporación Autónoma Regional de La Mojana y la Zona Franca, se convertirá en herramienta de una alta capacidad para competir en los mercados internacionales, por el hecho de ser una estructura descentralizada.

IV. NATURALEZA JURIDICA Y TECNICA DE LA CORPORACION

La creación de la Corporación Autónoma del Río Grande de la Magdalena, dio origen a un debate sobre la naturaleza jurídica y técnica de estas instituciones; que bien vale retomar en esta Ponencia.

Por su categoría constitucional, el nuevo ente no puede estar adscrito a ningún Ministerio como ocurre con otras Corporaciones que, recibiendo el mismo nombre, son de creación legal.

La concepción de este tipo de Corporación, tal como quedó consagrada en la Carta Política de 1991, expresa una visión novedosa del Constituyente. Aunque en la reforma constitucional de 1945 a la Carta del 86, se crearon los Departamentos Administrativos -que siguen en importancia a los Ministerios- para atender servicios especiales y que

actuaban independientemente como «técnicos», podría pensarse que algo similar sucede con la Corporación, pero se diferencia con esta última en cuanto que a los primeros el Presidente puede delegarles funciones administrativas de su órbita; en el caso de la Corporación no es así pues el Constituyente le señaló el marco de su actividad, como en el caso de la Corporación Autónoma del río Grande de la Magdalena e igual deberá suceder con la entidad que se crea mediante este Acto Legislativo que estamos considerando.

Tampoco se puede asimilar la Corporación a una Superintendencia como «una agencia departamental intermedia entre una división de un Ministerio y un Establecimiento Público; en la medida que a veces realizan tareas antes confiadas a un Ministerio que han cobrado especial importancia, tienen cierta autonomía frente a los Ministerios, pero no alcanzan a poseer la personería jurídica, que es rasgo esencial de los Establecimientos Públicos» (Vidal Perdomo, Derecho Administrativo, Ed. Temis, 1985, pág. 90).

Desde la formulación legal del Decreto 3130 de 1968 se habla especialmente de los Establecimientos Públicos, situación que se venía contemplando en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, definiendo los perfiles jurídicos de dichas instituciones y fue 1968 el año de la última gran reforma administrativa en el país.

Con la Corporación como entidad de creación constitucional estamos delante de una auténtica descentralización del Estado en un territorio bastante autárquico.

Es importante dejar claro que no se puede asimilar la Corporación a un Ministerio o a un departamento administrativo para efectos de su organización, aunque cabe pensarlo por su importancia y origen.

Así pues la Corporación que se propone crear no se adscribirá a ningún Ministerio o departamento administrativo dado su carácter constitucional, según el cual su origen y categoría son evidentemente superiores a las de un Departamento administrativo y posiblemente lo sería a las de un Ministerio.

De otro lado, la Corporación no será un ente burocrático más; sino que ella gozará de una estructura técnica, altamente especializada, con recursos suficientes para la investigación científica y la ejecución de programas y planes de recuperación y adecuación de tierras y para el desarrollo socioeconómico.

Conviene insistir en esta característica de la nueva entidad porque no pretendemos dar forma a una estructura burocratizada. Aspiramos a que la Corporación sea una entidad administrativa que ofrezca las mayores posibilidades de éxito. Si lo que queremos es «ganar» en el «juego» de la competencia regional, nacional e internacional, la Corporación Autónoma Regional y Zona Franca Agroindustrial de La Mojana deberá presentar una configuración con las siguientes características: Tiene que ser veloz pues la velocidad es indispensable para aprovechar oportunidades, para entrar y salir rápidamente de acuerdos y redes. También es una condición para maximizar las posibilidades de triunfo el ser flexible, es decir, tener la capacidad para ofrecer una amplia gama de respuestas a los requerimientos del contexto; la flexibilidad se refiere a la posibilidad de responder mediante estructuras distintas. La maleabilidad parece también ser una clave del éxito, es decir, la capacidad propia para moldear la estructura a los intersticios del medio o a las cambiantes formas del entorno.

A estas características hay que añadir otras tres: La cultura como un elemento de diferenciación en mercados que tienden a la homogeneización y al vasallaje cultural. Por otro lado, la resiliencia, es decir, la capacidad para reconstruir la estructura cuando ésta es dañada por elementos exógenos. Finalmente, la complejidad sistémica del territorio organizado. Si el «juego» de la competencia en todos sus niveles es un juego complejo que se desarrolla de acuerdo con reglas también complejas, no se puede pretender ganar mediante sistemas simples. La complejidad tiene varias dimensiones: multiplicidad de subsistemas reconocibles al interior del sistema en cuestión (al interior de la Corporación Autónoma y Zona Franca Agroindustrial de La Mojana); jerarquía de tales subsistemas, articulaciones no lineales entre elementos y recursividad.

Estas son las características que debe presentar la nueva entidad que llevan, entre otras cosas, a verla tanto como un cuasi-Estado y como una cuasi-empresa. El hecho de verla como un cuasi-Estado lleva a asumir una visión política de su desarrollo, ajena a las tendencias economicistas y

tecnocráticas prevalecientes en algunos medios académicos y de la administración pública. Verla como cuasi-empresa sugiere la necesidad de llevar al plano de su gestión los procedimientos de la planificación estratégica, tal como ella es (exitosamente) practicada por las grandes Corporaciones.

En esta línea de pensamiento, la futura Corporación y Zona Franca Agroindustrial tendrá que considerar cuatro preguntas sustantivas:

a) ¿Qué producir y dónde vender? Cara al siglo XXI, la selección del perfil productivo, tal como se sugiere en el Proyecto de Acto Legislativo, se basa preferentemente en el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas y competitivas. Se trata de agregar y agregar progreso técnico a la producción de La Mojana. Responder a la pregunta acerca de dónde vender, significa desarrollar en forma permanente estudios de mercado y sistemas de mercado que permitan inventar o descubrir los espacios de comercio apropiados para la producción de la región.

b) ¿Qué proyectos desarrollar y cómo financiarlos? La primera parte de la pregunta tiene que ver con el desarrollo y mantenimiento de verdaderos "bancos de proyectos" por parte de la Corporación, a disposición de potenciales inversionistas y en línea con el perfil agroindustrial identificado.

c) ¿Con qué recursos humanos se cuenta y cómo emplearlos? Probablemente no hay responsabilidad mayor para la futura entidad administrativa de La Mojana que ayudar a generar empleo a su propia población. Deben evaluarse las características cualitativas de la población de los Municipios de La Mojana y diseñarse programas de formación acelerada en función de la condición agroindustrial perfilada.

d) ¿Cuál es la imagen corporativa y cómo se promueve? Siendo los territorios organizados los nuevos actores de la competencia nacional e internacional por capital, tecnologías y mercados, éstos requieren desarrollar imágenes corporativas que los muestren en su integridad y unicidad, no sólo como suma de actividades. La promoción futura de La Mojana como Corporación Autónoma y Zona Franca Agroindustrial tendrá que hacer uso de todos los instrumentos posibles: Ferias, eventos, materiales audiovisuales y oficinas de promoción de negocios.

Quiero resaltar que el Proyecto de Acto Legislativo que estamos sustentando quiere dar forma a una entidad administrativa capaz de cumplir dos tareas primordiales de las nuevas entidades territoriales: Una consistente en la conducción regional y otra en la animación regional. La conducción regional se traduce en sistemáticos y permanentes procesos de negociación hacia "arriba" (principalmente con el Gobierno Nacional y secundariamente con otros agentes externos); hacia "los lados", esto es, con un conjunto de agentes y actores propiamente regionales y, hacia "abajo", es decir, con los municipios y otros actores de la base social. La segunda tarea se desdobra en dos funciones igualmente sistemáticas y permanentes: Una función de agente catalítico, capaz de hacer surgir sinergia a partir del encuentro permanente de los agentes individuales y una función informática, capaz de recoger, procesar y reestructurar el enorme flujo de información "entrópica" que circula en torno a los agentes del desarrollo en la región, agentes que difícilmente por sí solos pueden procesar tales flujos. Se supone que la Corporación de La Mojana estará en mejores condiciones para hacerlo y para devolver la masa de información de una manera estructurada (es decir en función del propio proyecto de desarrollo de la Corporación) a fin de reducir la incertidumbre decisional, reducir los costos de transacción y colocar el flujo de decisiones en función de un cuadro estratégico.

La pregunta que nos formulamos en este contexto es la siguiente: ¿Cómo puede la futura Corporación y Zona Franca Agroindustrial de la Mojana ayudar a su territorio a insertarse en el contexto del comercio regional, nacional e internacional de una manera moderna, equitativa y participativa? Lo debe poder hacer en la medida en que sea capaz de formular un Proyecto de Desarrollo Colectivo que tenga como referentes los elementos incluidos en el Proyecto de Acto Legislativo que debatimos.

La Corporación Autónoma Regional y Zona Franca Agroindustrial de La Mojana, no sobra recalcarlo, es esencialmente una herramienta de desarrollo y el desarrollo de un territorio como La Mojana va a depender de la existencia, articulación y direccionalidad de seis elementos que normalmente se encuentran presentes en todo territorio organizado: Actores, instituciones, cultura, procedimientos, recursos y entorno.

V. LA ZONA FRANCA AGROINDUSTRIAL DE LA MOJANA

Un aspecto novedoso del Proyecto de Acto Legislativo que estamos considerando se refiere a la creación de la Zona Franca Agroindustrial

de La Mojana. Es indiscutible que la extensión del régimen de Zonas Francas al territorio comprendido en la Corporación se convertirá en un poderoso instrumento para impulsar el desarrollo económico regional, aprovechando las ventajas de las Zonas Francas.

Como se recordará, las Zonas Francas se definen como áreas del territorio nacional cuyo objeto primordial es promover polos de desarrollo que permitan la industrialización del país y en este caso de una actividad económica como la producción agropecuaria, y también crear para el inversionista extranjero unas condiciones especiales de carácter legal y geográfico que lo motiven a invertir en el país, toda vez que sobre el área geográfica de una Zona Franca se aplica un régimen especial en materia aduanera, cambiaria, tributaria, laboral, de inversión de capitales y de comercio exterior.

Lo que se quiere con una Zona Franca en La Mojana es que ella tenga unos efectos de "arrastre" a nivel de la economía interna de una magnitud apreciable: Ingreso de capitales y tecnología extranjera, un mayor valor agregado nacional, diversificación de la producción, incorporación de mejoras administrativas por parte de la gerencia extranjera, especialización de la mano de obra, nuevos métodos de comercialización internacional e ingreso de divisas.

Aunque las Zonas Francas Agroindustriales han sido previstas en el Decreto 2174 de 1995 como transitorias especiales, con este Acto Legislativo pretendemos que ellas adquieran carácter permanente y se conviertan en un poderoso instrumento de desarrollo económico y social. Seguramente la ley que regule esta disposición constitucional va a definir las características de las Zonas Francas Agroindustriales.

VI. SENTIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

¿Cuál es la misión de la futura Corporación y cuáles sus funciones? Es la pregunta que conviene formularse ahora.

La respuesta a esta cuestión se desprende del contenido del Proyecto de Acto Legislativo que estamos debatiendo.

La Corporación se crea como una entidad regional autónoma cuya misión es la de proyectar, programar y coordinar el desarrollo económico, social y ambiental del área bajo su jurisdicción, concentrando su actividad especialmente en el desarrollo integral de sus recursos agrícolas, pecuarios, pesqueros, forestales así como su desarrollo agroindustrial y la dotación de infraestructura física y contando para tal efecto con el instrumento de la Zona Franca Agroindustrial.

Para el cumplimiento de dicha misión, la Corporación tendrá un régimen especial que será establecido en la ley reglamentaria correspondiente, en la que se determinará su organización, funcionamiento y fuentes de financiación.

Queda al Estado nacional y sus distintas entidades elaborar y ejecutar políticas especiales para: a) estimular la producción, procesamiento y comercialización de alimentos en el territorio de la Mojana; b) la adecuación y distribución de tierras y c) la preservación del ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

Las reformas hechas al Proyecto de Acto Legislativo son las siguientes:

Se recoge el sentido y alcance de los ocho artículos del proyecto del honorable Senador José Name Terán y se configura un solo artículo el cual quedará así:

Proyecto de Acto Legislativo número 14 de 1996, Senado, por el cual se crea la Corporación Autónoma Regional y Zona Franca Agroindustrial de La Mojana.

Artículo 1º. Créase la Corporación Autónoma Regional y Zona Franca Agroindustrial de la Mojana, conformada por el territorio de los Municipios de Majagual, Sucre, Guaranda, San Benito, San Marcos y Caimito, en el Departamento de Sucre; Achí, Magangué y Montecristo en el Departamento de Bolívar; Ayapel, en Córdoba; y Caucasia, en el Departamento de Antioquia, así como por el territorio de los municipios que sean creados con posterioridad a este Acto Legislativo, la cual funcionará como entidad administrativa encargada de proyectar, programar, coordinar y ejecutar el desarrollo económico, social y ambiental del área bajo su jurisdicción y estará sometida al régimen previsto para las Zonas Francas Agroindustriales.

La Corporación tendrá un régimen especial que determinará su organización, funcionamiento y fuentes de financiación, orientando su actividad especialmente al desarrollo integral de sus recursos agrícolas, pecuarios, pesqueros, forestales, así como a su desarrollo agroindustrial y a la dotación de infraestructura física.

El Estado dentro de sus planes de desarrollo, adoptará programas especiales, para estimular la producción, procesamiento y comercialización de alimentos; la adecuación, conservación y distribución de tierras; la preservación del ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables.

Por las razones anteriores, y con las modificaciones al articulado presentadas en el pliego, propongo a la honorable Comisión Primera del Senado de la República: Dése primer debate al proyecto de Acto Legislativo número 14 de 1996, Senado, *por el cual se crea la Corporación Autónoma Regional y Zona Franca Agroindustrial de La Mojana*.

Atentamente,

Carlos Espinosa Faccio-Lince,
Senador de la República.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 18 DE 1996 SENADO por la cual se reforma el artículo 220 de la Constitución Política de Colombia.

1º. El Proyecto en discusión

La iniciativa plasmada en el proyecto de Acto Legislativo número 18 de 1996 le procura una reforma al artículo 120 de la Constitución Política, según la cual, "los miembros de la Fuerza Pública no pueden ser privados de sus grados, honores y pensiones, ni sancionados por faltas cometidas en servicio activo, sino en los casos y mediante el procedimiento que determinen las leyes disciplinarias militar y policial y únicamente por las autoridades en ellas señaladas como competentes".

En la exposición de motivos, la iniciativa alude a una parálisis de las Fuerzas Militares, que las vuelve "menos operativas por el temor de lo que se ha llamado 'el síndrome de la procuraduría', esto es, el temor a que sus actividades oficiales se vean intervenidas por algún miembro de la Procuraduría".

Adicionalmente señala, que los oficiales de la Fuerza Pública colombiana se encuentran supervigilados, que están bajo la mira de las Procuradurías Delegadas para las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, los Derechos Humanos, la contratación administrativa, de la Procuraduría Judicial Penal, además de las procuradurías departamentales, distritales y policiales.

En la práctica, lo que se propone al Congreso de la República es ampliar el Fuero Militar a las faltas disciplinarias, al tiempo que acabar con el poder disciplinario preferente que tiene la procuraduría sobre los miembros de la Fuerza Pública.

Las anteriores consideraciones, así como el texto mismo de la iniciativa, nos obligan a hacer algunas reflexiones sobre el Ministerio Público, el Fuero Militar y la autonomía Militar.

2º. El Ministerio Público

La Constitución divide el Estado en ramas del poder público y órganos autónomos e independientes, donde pueden ser ubicados órganos de control como la Contraloría General de la República y el Ministerio Público.

Al Ministerio Público le corresponde controlar los demás órganos del Estado, mediante la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas. Para ello, la Constitución lo dotó de tres instituciones a saber: la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las personerías municipales. El Constituyente de 1991 quiso hacer del Ministerio Público parte integrante de su estrategia en materia de Derechos Humanos. Concluyó, que la mera declaración de derechos era ciertamente insuficiente si no iba acompañada de acciones judiciales expeditas para su protección, lo mismo que por autoridades públicas dedicadas a su promoción y sanción a su violaciones.

La Procuraduría surge como una institución imperial en la que el Procurador era un agente del monarca, un representante de sus intereses, el "hombre del rey".

En la época de la Colonia el control fue concebido para vigilar a las autoridades americanas mediante "visitas" y "juicios de residencia", que tenían por objeto evaluar la gestión, la conducta de los altos funcionarios y la imposición de sanciones cuando hubiere lugar.

Durante la República, la figura del Procurador aparece por primera vez en 1830, después en la Constitución Centro-Federal de 1853 en la cual es elegido por voto directo de los ciudadanos y para un período igual al del Presidente. La de 1886 hizo del Procurador un agente del Presidente, el cual lo elegía y dirigía.¹

El origen monárquico de la figura hizo que hasta hace muy poco tiempo, la Procuraduría conservara una representación de intereses estatales, evidente en su dependencia al Ejecutivo y la representación judicial de la Nación como ente administrativo.

En la actualidad el panorama de la Procuraduría General de la Nación es diferente. Es el supremo director del Ministerio Público; el principal abogado de los intereses de la sociedad y principal responsable de la protección de los Derechos Humanos mediante la vigilancia del cumplimiento de la Constitución y la ley, y la sanción disciplinaria de sus infractores cuando éstos son funcionarios públicos.

En razón de esta última función, el artículo 277 numeral 6 de la Carta, le otorgó a la Procuraduría General de la Nación el control disciplinario preferente de los servidores públicos.

"Artículo 277. El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados o agentes tendrá las siguientes funciones:

"(...)

"6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley".

Sobre el particular la honorable Corte Constitucional ha dicho:

"Preferencia, según el Diccionario de la Academia Española de la Lengua es 'primacía, ventaja o mayoría que una persona o cosa tiene sobre otra, ya en el valor, ya en el merecimiento. Elección de una cosa o persona entre varias'.

Aplicado este concepto al asunto que nos ocupa, significa que la Procuraduría General de la Nación es el organismo que goza, por mandato constitucional, de una cláusula general de competencia para conocer de las faltas disciplinarias de los empleados, en ejercicio de un poder que prevalece sobre el de otros órganos estatales".²

Un balance de lo que ha sido el poder disciplinario sobre los miembros de la Fuerza Pública en lo referido a violaciones a los Derechos Humanos, arroja los siguientes resultados³: Desde su creación con la Ley 4ª de 1990, la Delegada para los Derechos Humanos ha tramitado 3.219 expedientes por violación de Derechos Humanos y se han proferido 181 fallos de sanción, 136 absolutorios, y 1.752 se han archivado sin sanción por diferentes causas.

De los procesos actualmente en curso se cuentan investigaciones por 29 masacres, 224 torturas a personal civil, 238 torturas de Fuerzas Militares, 200 desapariciones forzadas (40 de ellas durante 1996) y 200 homicidios. En los últimos 18 meses se han proferido 35 fallos de destitución, 31 absolutorios y 145 archivados sin sanción por diferentes motivos.

Según el informe de la Procuraduría sobre la situación de los Derechos Humanos durante 1995, se tramitaron por violaciones a los Derechos Humanos 2.227 quejas, que sumadas a las que se venían tramitando arrojó un total de 3.876 investigaciones. De ellas, sólo 273 llegaron a fallos sancionatorios (10.5%), de los cuales el 83.77% correspondió a la Policía Nacional, el 13.8% a miembros de las Fuerzas Militares (FAC, Ejército, Armada) y el restante 4% el DAS.⁴ En Santa Fe de Bogotá se

¹ Benavides Russi José Luis, Funciones del Ministerio Público en el proceso contencioso administrativo. Universidad Externado de Colombia, Revista Jurídica, Volumen 7, número 1, 1993, páginas 71 y siguientes.

² Corte Constitucional, Sentencia C-417 de 1993, Magistrado Ponente doctor José Gregorio Hernández Galindo.

³ Documento del doctor Orlando Gómez López, Procurador Delegado para la Defensa de los Derechos Humanos, 11 de octubre de 1996.

⁴ Procuraduría General de la Nación, Informe de la situación de los Derechos Humanos durante 1995, página 26.

presentaron 447 de los cuales 111 corresponden a conductas de abuso sexual, ataques a la población civil, atentados personales, excesos en allanamientos y desalojos.

De otro lado se hace necesario precisar que el control disciplinario ejercido por la Procuraduría es externo y, casi siempre funciona a falta del efectivo control disciplinario interno que tienen los mandos militares sobre sus subalternos.

Así mismo, el hecho de que existan múltiples delegadas en la Procuraduría no aumenta el control sobre los miembros de la Fuerza Pública. Tales delegaciones tienen su razón de ser en los sujetos disciplinados y la naturaleza de las faltas, pero disciplinariamente el control ejercido por la Procuraduría es uno solo.

3º. El Fuero Militar

El Fuero Militar es una institución tan antigua como los cuerpos armados. Se dice que tiene su fundamento en la necesidad de preservar la disciplina; tal vez ello explique el dicho militar según el cual, "quien manda debe juzgar".

Al respecto Jeremías Bentham afirmaba:

"en un ejército, en una flota, la exactitud de la disciplina descansa enteramente en la pronta defensa de los soldados, los cuales nunca son tan dóciles como deben, sino en cuanto ven en el jefe que los manda un juez que puede castigarlos, y que no hay medio para eludir ni intervalo alguno entre este y la falta".⁵

No obstante, en la actualidad mundial la justicia penal militar es una institución en desuso, que tiende a eliminarse en los tiempos de paz y se la circunscribe sólo para los delitos estrictamente militares.

En nuestra Carta Política el artículo 221 determinó que la justicia penal militar conoce de los delitos cometidos por los miembros de la Fuerza Pública y en relación con el mismo servicio. Eso quiere decir, que aun en el tratamiento penal de los uniformados el fuero es parcial, como quiera que no todos los delitos cometidos por los miembros de la Fuerza Pública están cobijados por el fuero.

"Para la aplicación del régimen foral no basta por consiguiente, que se tenga la calidad de miembro activo de la Fuerza Pública al ejecutar el hecho punible; es necesario, además, que el delito esté sustancialmente vinculado con la actividad militar o policial desarrollada por el sujeto agente. Si este nexo no se presenta, será la justicia ordinaria, no la militar, la que deba conocer del asunto".⁶

Ahora bien, el Fuero Militar hoy por hoy es una institución generadora de impunidad, particularmente cuando de lo que se trata es de la investigación de violaciones a los Derechos Humanos de la población civil.

La eficacia sancionatoria de la justicia penal militar es contradictoria dependiendo del tipo de la falta: muy eficaz tratándose de violaciones a delitos estrictamente militares, pero ciertamente ineficiente (con cifras del 100%) tratándose de violaciones a los Derechos Humanos como masacres, desapariciones o torturas.

Por ello, no se entiende cómo una institución surgida en la necesidad de preservar la disciplina militar, por una mal entendida solidaridad de cuerpo, se vea comprometida con graves violaciones a los Derechos Humanos.

Con iniciativas como la proyectada, no sólo estaríamos descatando las permanentes recomendaciones de organismos multilaterales de Derechos Humanos, también estaríamos desconociendo disposiciones del Derecho Internacional que reclaman la necesidad de tribunales independientes e imparciales para el examen de violación de Derechos Humanos (Convención Americana de Derechos Humanos).

-Según cifras de la Procuraduría General de la Nación, la falta de sanción a los responsables de violaciones a los Derechos Humanos hace que actualmente en las cortes internacionales cursen más de 30 procesos contra el Estado colombiano.

4º. El fin y los medios

Cuando los militares señalan al "síndrome de la Procuraduría" como una de las principales causas de su fracaso en la lucha contrainsurgente; cuando un sector de los gremios económicos y de la clase política aboga por una legislación de guerra, es cuando al mismo tiempo, cuando las cifras de organismos nacionales e internacionales señalan al Estado colombiano como uno de los mayores violadores de los Derechos Humana-

nos. Pareciera entonces, que la lógica de iniciativas como la de este proyecto estuvieran imbuidas del principio según el cual "el fin justifica los medios".

La prueba de fuego de un Estado democrático, señala Norberto Bobbio, es no dejarse envolver en un estado de guerra contra sus ciudadanos.⁷ El Estado no puede pretender hacer uso de la fuerza por fuera de los canales de la juridicidad y del respeto de los Derechos Humanos, porque de lo contrario cae al mismo lugar de los delincuentes que quiere combatir y comienza a extinguir su derecho a la obediencia.

Uno de los principales problemas de las Fuerzas Públicas colombianas, señala el profesor Eduardo Pizarro, es, precisamente, la autonomía militar. El autismo institucional que ha hecho de los militares "un guetto", que desprecia los controles de otros órganos estatales y por supuesto, de la sociedad civil.

Proyectos como el que pretende eliminar el control disciplinario externo de la Procuraduría en nada contribuiría a solucionar este problema. Por el contrario, cerraría aun más a nuestras Fuerzas Militares y de Policía.

Por ello, quienes hacen este tipo de planteamientos le hacen un favor flaco a la institución armada. No las integran a la sociedad, tampoco les mejoran su credibilidad y por el contrario, pueden estar, so pretexto de beneficiar a algunos miembros descarriados de la Fuerza Pública colombiana, haciéndole un irreparable daño a la institución Militar.

"Además quisiera que después de tan sutiles disquisiciones sobre la máxima que tanto congenia con la sabiduría itálica, el buen fin salva aun el medio más malo, se empezará a reflexionar seriamente si no debe recomendarse la máxima opuesta: <el medio malvado corrompe aun el mejor de los fines".⁸

Conclusión

Por las consideraciones anteriormente expuestas, el suscrito ponente recomienda a la Comisión Primera del Senado no introducir reformas al artículo 220 de la Constitución. En consecuencia proponemos: archívese el proyecto de Acto Legislativo número 18 de 1996, por el cual se reforma el artículo 220 de la Constitución Política de Colombia.

Vuestra comisión,

Parmenio Cuéllar Bastidas,
Senador de la República".

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 101 DE 1996 SENADO Y 267 DE 1996 CAMARA

por la cual se honra la memoria del ex Designado a la Presidencia de la República, doctor Alvaro Gómez Hurtado.

Honorables Senadores

Agradezco a la Presidencia de la Comisión Cuarta del Senado el que me haya concedido la oportunidad de rendir ponencia para primer debate/ Senado, del proyecto de ley "por la cual se honra la memoria del ex Designado a la Presidencia de la República de Colombia, doctor Alvaro Gómez Hurtado".

Hablar de Alvaro Gómez significa hacer mención de un gran hombre que fue testigo y actor de gran parte de la vida política de nuestro país, y a la cual supo elevar al pedestal de las grandes ideas con su aporte a través de su gran talento, término que acuñó con gran sentido filosófico.

El talento de Alvaro Gómez Hurtado se forjó al lado de las ideas de su padre, pero sobre todo, por el interés que siempre mostró por la cultura universal. Fue así como desde muy temprano, y a través de sus estudios secundarios en Saint Michel, San Luis y San Bartolomé de Bruselas, París y Bogotá respectivamente, combinó la realidad europea con nuestro acontecer político. Precisamente, en 1941 Alvaro Gómez sustentó su tesis de Derecho en la Universidad Javeriana con base en la combinación del Derecho con la filosofía bajo el tema "Incidencia del estoicismo en el Derecho Civil".

Con un universo intelectual encima, Alvaro Gómez Hurtado lleva a cabo todo un accionar práctico en la política colombiana. Es concejal

⁵ Bentham, J., De l'organisation judiciaire et de la codification, capítulo 5.

⁶ Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, Sentencia del 18 de septiembre de 1996.

⁷ Bobbio, Norberto, las Ideologías y el poder en crisis. Ariel, 1988.

⁸ Bobbio, Norberto, Op, cit, página 95.

de varios municipios de nuestro país, diputado a la asamblea de Cundinamarca, Representante a la Cámara en varias ocasiones, Senador de la República en cinco oportunidades y ex Designado a la Presidencia de la República igualmente, representa a Colombia como Embajador ante los gobiernos de Suiza (1947-1949), Embajador ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York y Embajador ante las asambleas y conferencias de numerosos organismos e instituciones internacionales.

Pero su vida pública tiene dos grandes expresiones en la actividad política. Su aspiración presidencial para poder cumplir con Colombia a través de la realización de sus tesis, lo cual lo llevó a ser en varias ocasiones candidato presidencial; y la Asamblea Nacional constituyente de 1991, donde con gran sentido patriótico participó en el diseño de una Colombia sin rencores, desde la Presidencia compartida de dicha asamblea.

A través de su vida pública, Alvaro Gómez Hurtado siempre fue un disidente de la política tradicional, ya que él antepuso el sentido ético y moral de dicha actividad a cualquier tipo de usufructo personal. Por eso, encontró rcecelos en los contradictores de los principales partidos políticos colombianos.

Dos ejemplos sobre lo antes expuesto sirven para decir por que Alvaro Gómez Hurtado siempre estuvo adelante con su talante en la vida política colombiana: el desarrollismo y la Asamblea Nacional Constituyente como nuevo pacto entre los colombianos.

Cuando a Alvaro Gómez Hurtado se le criticó por sus ideas en pro del desarrollo de nuestro país durante la campaña presidencial de 1974, la historia terminó por demostrarnos que él tenía razón en plantear un proceso de apertura económica que integrara de verdad al país a los mercados internacionales. Sólo, que él fue más estratégico en sus ideas, ya que planteó el apoyo al campo como condición *sine qua nom* para integrar los sectores urbano y rural. Me pregunto, cuántos sacrificios y recursos nos hubiéramos ahorrado al tener en cuenta la propuesta de Alvaro Gómez de una apertura con apoyo al campo.

En lo que respecta a la Asamblea Nacional Constituyente como nuevo pacto entre los colombianos, considero que durante las sesiones de éstas, Alvaro Gómez Hurtado demostró que la madurez de un político no radica en la edad, como muchos creen, sino en adaptar las ideas políticas a los tiempos que se viven, es decir, ser dialéctico, al combinar la filosofía que se profesa con la praxis. En este sentido, Alvaro Gómez fue un hegeliano, y en ningún momento traspasó su condición de conservador, sólo que entendió el momento que vivía el país, y que hoy algunos no desean tener presente.

En lo más alto de su vida política Alvaro Gómez Hurtado puso en práctica los ideales del conservatismo en lo que respecta a la libertad, la familia y la participación política en una sociedad democrática, y los conjugó con base en la reconciliación nacional. Con esto demostró, que la sociedad si, de verdad quiere entrar al siglo XXI en pleno desarrollo democrático, debe asumir el compromiso de afianzar su régimen democrático sobre la base de buscar el mayor consenso posible en torno al conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas, las cuales deben tener previstas y propiciadas la más amplia participación posible de los interesados, ya que de acuerdo al politólogo italiano Giovanni Sartori. "Hay democracia cuando existe una sociedad abierta en la que la relación entre gobernantes y gobernados es entendida en el sentido de que el Estado está al servicio de los ciudadanos y no los ciudadanos al servicio del Estado, en lo cual el gobierno existe para el pueblo y no viceversa".

Y si se trata de analizar la relación democracia y tolerancia, qué mejor explicación que la que da Truz Rendtorff, cuando señala que "En las sociedades modernas la tolerancia política es la expresión de la responsabilidad en lo referente a la autonomía política del ciudadano, en una democracia, con respecto a la mayoría y las minorías. Por eso, la tolerancia es un criterio ético para determinar la capacidad de tradición de la actividad política".

Por todas estas razones, Alvaro Gómez Hurtado fue un visionario de la Colombia que la inmensa mayoría de colombianos queremos con miras al siglo XXI, un siglo que no nos puede llegar en medio de la barbarie y la sinrazón de la ley, y por endé, del Estado de Derecho.

Pero Alvaro Gómez Hurtado no fue un político a secas. Por el contrario, fue un dialéctico en medio de las contradicciones de la polis

moderna, en donde combinó el más preciado oficio de los hombres de letra: el periodismo. Se distinguió imponiendo su impronta política y su talento como Director de la Revista Colombiana y de Síntesis Económica, el periódico El Siglo, el Círculo de Periodistas de Bogotá y la Academia Colombina de la Lengua.

En sus libros "La Revolución en América", "Política para un País en Vía de Desarrollo", "Cuadernos de Formación para Redactores y Corresponsales", «Civismo y Civilización», "Posiciones", "Planeación", "La Calidad de la Vida" y "Soy Libre", Alvaro Gómez Hurtado expuso gran parte de lo mejor de su pensamiento político. La irracionalidad de la violencia, contra la cual luchó, le llegó en el momento en que una vez más volvía a emprender una nueva batalla política por nuestra democracia y su sentido de ser, cuando los altos valores de la ética y la moral hacer parte de ella. Sus anotaciones sobre El Régimen son el ejemplo más palpable de su sentir.

A manera de conclusión, me permito señalar el excelente retrato intelectual que el Senador Enrique Gómez Hurtado hizo de su hermano Alvaro Gómez para la revista Lámpara:

"La forma universal como Alvaro Gómez aceptó la tarea de estar vivo, es quizá la característica que más lo distingue de otras personalidades de la vida colombiana. Por su curiosidad, por esa incisiva manera de conocer, por la tarea, para él ineludible, de sacar conclusiones de sus conocimientos, de ser un teorizante incontenible, por la variedad de sus conocimientos, tiene mucho del Renacimiento. No se dejó encasillar en las especializaciones. Era un diletante profundo, no en el sentido peyorativo de la palabra, sino como aquellos personajes del Renacimiento que estaban en capacidad de intercomunicar la cultura y convertirla así en integral y socialmente productiva.

En un mundo enfermo de especializaciones, resulta indispensable esta especie de médico general del espíritu, que esté en capacidad de concatenar y orientar hacia un objetivo común las ramas del saber, que van apartándose radicalmente hasta quedar incomunicadas y perder su contenido espiritual. Se convierten así en frías técnicas que sólo muy débilmente enriquecen el alma.

Por excelencia es la de formar la mente para que esté en capacidad de captar los conceptos generales, lo cual sólo se logra a través del humanismo, y acondicionado para un estado de reflexión permanente y de aplicación coherente de la lógica".

Ese hombre renacentista del que habla el Senador Enrique Gómez, pero también dialéctico en su pensamiento, y siempre adelante en sus propuestas, ese fue Alvaro Gómez Hurtado. Pero ante todo fue el político íntegro y sensato que siempre quiso rescatar uno de los oficios más antiguos de la humanidad, la lógica.

Por lo anteriormente expuesto, me permito proponer a los honorables miembros de la Comisión cuarta del Senado de la República, se dé primer debate/Senado al proyecto de ley número 101 de 1996 Senado y 267 de 1995 Cámara, acogiendo el articulado que viene de la Cámara de Representantes.

De los honorables Senadores,

Efraín Cepeda Sarabia,
Senador de la República.

CONTENIDO

Gaceta número 464 - Jueves 24 de octubre de 1996

SENADO DE LA REPUBLICA

Págs.

PONENCIAS

Informe para primera ponencia del proyecto de acto legislativo número 14 de 1996 Senado, por el cual se crea la Corporación Autónoma Regional y Zona Franca Agroindustrial de La Mojana	1
Ponencia para primer debate al proyecto de acto legislativo número 18 de 1996 Senado, por la cual se reforma el artículo 220 de la Constitución Política de Colombia	6
Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 101 de 1996 Senado y 267 de 1995 Cámara, por la cual se honra la memoria del ex Designado a la Presidencia de la República, doctor Alvaro Gómez Hurtado	7