



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123 - 9066

AÑO XII - Nº 10

Bogotá, D. C., martes 7 de enero de 2003

EDICION DE 220 PAGINAS

DIRECTORES:
EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

AUDIENCIAS PUBLICAS

COMISION PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE REPUBLICA AUDIENCIAS PUBLICAS

20 de julio - 16 de diciembre de 2002

Proyecto de ley número 47 de 2002 Senado, *por la cual se convoca un Referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional.*

Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2002 Senado, *por el cual se adopta una Reforma Política constitucional y se dictan otras disposi-*

ciones acumulados con los Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 2002 Senado, por el cual se adopta una Reforma Política constitución. Y Proyecto de Acto legislativo número 07 de 2002 Senado, por medio del cual se reforman los artículos 107, 109, 112, 133, 134, 171, 176, 258, 264, 266 y 281 de la Constitución colombiana.

Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2002 Senado, 237 de 2002, *por el cual se modifican los artículos 116, 182, 183, 184, 234, 250 y 251 de la Constitución Política.* (Fiscalía)

RELACION DE LAS PERSONAS INSCRITAS, PARA INTERVENIR EN LA AUDIENCIA PUBLICA

Proyecto de Ley N° 47-S/02 "Por la cual se convoca un Referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional".

Nº.	Fecha	Hora	Nombre	Apellido	Nº. Cédula	Teléfono	Profesión	Representando a	Documentos	Fecha de Intervención
1	3-sep		José Cipriano	León Castañeda	19.107.485	3351030 Ext. 377		Presidente ASOCOB (Asociación de Servidores Públicos de la Contraloría de Bogotá)	SI	Lunes 9-sep./02
2	3-sep		Guillermo	Rivera Fuquene	19.354.838	4442905		SINSERV-PUB-BOGOTA (Sindicato de Servidores Públicos de Bogotá)	SI	Lunes 9-sep./02
3	3-sep		Jaime	Bulla Rojas	19.213.542	2618051		Presidente SINDECONB (Sindicato de Empleados de la Contraloría de Bogotá)	SI	Lunes 9-sep./02
4	3-sep		José Darío	Muñoz Carvajal	6.757.582	2818858		Presidente ASCONTRACOL (Asociación Nacional de Empleados de la Contraloría de Colombia)	SI	Lunes 9-sep./02
5	3-sep		Denise	Moreno	45.425.171	3820450		Presidente ASOPERSONERIAS (Asociación Nacional de Empleados de las Personerías de Colombia)	SI	Lunes 9-sep./02
6	3-sep		Edgar	Aceró Jiménez	19.476.397	3378062		Presidente ORSINTRAC (Organización Sindical de Trabajadores de la Contraloría de Bogotá)	SI	Lunes 9-sep./02
7	03-sep	4:30 p.m.	Gilberto	Aizate Cardona	19.442.091	2427030 Ext. 1215	Abogado Constitucional	Director Catedra de Pedagogía Constitucional	SI	Lunes 9-sep./02
8	5-sep	10:26 a.m.	Paulina	Mozzo Gallego	41.718.273	2836401		Fundación Cristianas para la Rehabilitación de ayuda a la Población Marginada	SI	Lunes 9-sep./02
9	5-sep	10:36 a.m.	Anibal	Mercado	84.043.019	2333980		REDESGUA (Red Social por la Guajira)	SI	Lunes 9-sep./02
10	6-sep	10:00	Luis	Urrego	2.507.499	5362824		Presidente Barrio la Cafiza zona 11 de Suha	SI	Lunes 9-sep./02
11	6-sep	3:24	Teodoro	Rodríguez Caicedo	1.429.379	7412004		Consultivo de Alto Nivel de Comunidades Negras	SI	Lunes 9-sep./02
1	03-sep	3:30 p.m.	Jorge	Rojas	70.559.561	3155670510		Asociación de Personeros Nacional	SI	Martes 10-sep/02
2	4-sep	4:12 p.m.	Hernando Alfonso	Prada Gil	79.328.670	2088246		Concejal de Bogotá	SI	Martes 10-sep/02
3	3-sep		Juan Antonio	Nieto Escalante	13.445.257	3378098 3354060/69		Presidente Concejo Nacional de Contralores	SI	Martes 10-sep/02
4	5-sep		Jhon	Susundasqui		3680780		Asesor de la Alcaldía Planeación Distrital	NO	Martes 10-sep/02

Nº.	Fecha	Hora	Nombre	Apellido	Nº. Cédula	Teléfono	Profesión	Representando a	Documentos	Fecha de Intervención
5	9-sep	3:30	Alberto	Constain		2825066 ext 107			NO	Martes 10-sep/02
6	10-sep	1:00	Luis Eduardo	Polanla				Contralor de Neiva	NO	Martes 10-sep/02
7	6-sep	11:03	Samuel	Arrieta		3859600		Presidente del Concejo de Bogotá	SI	Martes 10-sep/02
8	09-sep	3:00	Gustavo	Gallón Giraldo		3768200		Comisión Colombiana de Juristas	NO	Martes 10-sep/02
9	09-sep	9:20	Raul	Chacon	5.591.072	2177017		Movimiento Popular Artístico	SI	Martes 10-sep/02
10	6-sep	2:32	Margarita	Avila Pacheco	41.765.925	334445		Frente Común para la defensa de la Contraloría de Bogotá	SI	Martes 10-sep/02
11	6-sep	3:12	Armando	Paiona	19.383.745	3820450 Ext. 172		Abogados de la Personería de Bogotá	SI	Martes 10-sep/02
1	5-sep	3:30	José	Gómez Suarez	801.872	3500065	Periodista Independiente		NO	Miércoles 11-Sep/02
2	5-sep	2:30	Antonio José	Cansino Moreno	17.001.612	2337666		Colegio de Abogados Penalistas de Bogotá v Cundinamarca	NO	Miércoles 11-Sep/02
3	6-sep	11:48	Pedro	Rodriguez Tobo	19.494.419	2088216		Concejo de Bogotá	SI	Miércoles 11-Sep/02
4	5-sep		Fabio Humberto	Rivera Rivera		4261744 - 3104842720		Presidente Asociación Nacional de Diputados	NO	Miércoles 11-Sep/02
5	5-sep	4:00	Armando	Novoa García		2555137		Corporación centro de Estudios cultural constitucionales plural	NO	Miércoles 11-Sep/02
6	5-sep	4:00	Jesús	Perez		3501131	Constituyente		SI	Miércoles 11-Sep/02
7	6-sep		Wenceslao	Sánchez Nova		2852177	Contralor		SI	Miércoles 11-Sep/02
8	10-sep	1:00	Rodrigo	Florez Ruiz				Contralor de Antioquia	SI	Miércoles 11-Sep/02
9	09-sep	3:15	Joaquín Emilio	López Cardona	8.406.999	3858761	Abogado	Asociación de Servidores Públicos Contraloría gral de Antioquia	SI	Miércoles 11-Sep/02
10	09-sep	11:16	Alba Luz	Oviedo Muñoz	52.145.599	6283435		Edil Localidad Suba	SI	Miércoles 11-Sep/02
11	09-sep	11:27	Jaime Guillermo	Hoyos Celi	19.250.236	2782864		Veeduría Ciudadana	SI	Miércoles 11-Sep/02
12			Jesús Alfonso	Rodriguez Camargo				Subsecretario Cámara de Representantes	NO	Miércoles 11-Sep/02
13	09-sep	8:52	Vicente	Noguera Paz	2.876.641	3362703		Catedrático Universidad Autónoma	SI	Miércoles 11-Sep/02

Nº.	Fecha	Hora	Nombre	Apellido	Nº. Cédula	Teléfono	Profesión	Representando a	Documentos	Fecha de Intervención
14	06-sep	4:50	Nelson	Diaz Perea	13.884.153	6228224		ASDECOI	SI	Miércoles 11-Sep/02
15	09-sep	8:34 a.m.	José Ricardo	Salas Granado	6.774.902	3102680137	Vendedor		SI	Miércoles 11-Sep/02
16	09-sep	9:27	Luis Augusto	Martinez Uribe	17.116.612	3108138359		Asociación de comites de desarrollo control social de Cundinamarca	NO	Miércoles 11-Sep/02
17	09-sep	12:21	Hernando	Martinez Sacristan	12.105.357	2212761	Geologo		SI	Miércoles 11-Sep/02
18	09-sep	5:06	Luis Eduardo	Vargas Rojas	18.188.260	8633920	Administrador Pensionado	Federación de Pensionados del Sector Financiero	SI	Miércoles 11-Sep/02
19	06-sep		Angel Emilio	Niño Alonso	19.479.211	3350293		Vicepresidente ASOCOB	SI	Miércoles 11-Sep/02
20	6-sep	2:35	Jairo	Artunduaga Ochoa	17.634.977	3344445		ASFUCONBO (Asociación de funcionarios de la contraloría de Bogotá)	SI	Miércoles 11-Sep/02
21	6-sep	2:39	Deleda	Paez Vega	35.328.800	3344445		Comité de Mujeres por la defensa de los organismos de control	SI	Miércoles 11-Sep/02
22	09-sep	3:15	Olga	Avila Pedraza	32.472.343	5147757	Abogada	Asociación de empleados de Medellín	SI	Miércoles 11-Sep/02
23	10-sep	10:30	Myriam	Pinilla	28.305.831	4807129		Centro de Capacitación Masiva	SI	Miércoles 11-Sep/02
24	6-sep	2:43	Jairo	Martinez Salamanca	6.760.017	3344445		Ascontracol - Subdirectiva Boyacá	SI	Miércoles 11-Sep/02
1	6-sep	3:20	Germán	Rodriguez Luna	17.155.289	3666560	Economía Informal		SI	
2	6-sep	9:10	Luis Eduardo	Rodriguez	19.444.623	7768261		Transportador Publico Sevicios Urbanos	SI	
3	6-sep	11:15	Manuel José	Acevedo Rodriguez	19.065.136	7158289	Vigilante		SI	
4	09-sep	2:30	Jairo	Tellez Mosquera	13.840.324	3165000 ext. 15120		Profesor Asociado Facultad de Medicina Universidad Nacional	SI	
5	09-sep	4:12	Luis Eduardo	Suarez Cano	19.282.394	2627021	Abogado Politologo		SI	
7	10-sep	11:30	Jesús Lizardo	Anadrade Rosero	5.328.989	4314660	Abogado		SI	
8	6-sep	10:00	Carlos	Camargo Bernal	19.330.810	2387761	Ingeniero Electronico		SI	

CARLOS CAMARGO BERNAL
INGENIERO ELECTRONICO

Bogotá, D. C., septiembre 11 de 2002

Señores:

Congreso de la República de Colombia

Comisión Primera Constitucional Permanente

Ciudad

Honorables Congresistas:

Concurro a esta Comisión con el ánimo de manifestar mi preocupación por las fuertes críticas que he escuchado de labios del Ministro del Interior a la Constitución Política vigente; por la pretensión del Gobierno, materializada en el Proyecto de Referente puesto a consideración del Senado y que es objeto de análisis en estas audiencias, de reducir aun más los espacios de participación ciudadana y el real ejercicio de los principios democráticos; y finalmente a contribuir con mi modesta opinión en la búsqueda de soluciones a algunos de los problemas que el Proyecto de ley 047 de 2002, plantea: la corrupción política, el bajo perfil de la mayoría de los representantes de elección popular, la falta de compromiso y de lealtad de los representantes populares con sus electores, entre otros.

Si bien la mayoría de los males de que adolece el país están relacionados en el Proyecto de ley, este, a mi juicio, se queda corto en sus pretensiones en lo que a erradicación de la corrupción y la politiquería se refiere. Pero en cambio sí garantiza que al Congreso solo lleguen representantes de las elites del poder; lo que en el mediano plazo aumentará aun más las diferencias entre aquellas y el país nacional.

En mi sentir, no es excluyendo a los idealistas, y a los sin partido como se mejora el aparato político nacional. De prosperar el Proyecto presentado por el ejecutivo, difícilmente el país podrá beneficiarse de personas que como Antanas Mockus o el ex magistrado Carlos Gaviria oxigenan y enaltecen la política colombiana.

Deseo llamar la atención de los honorables miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente sobre el hecho de que el país, a mi juicio, sí requiere una reforma constitucional, pero integral, por una parte. Y por otra, que el Proyecto de Referendo no toca aspectos esenciales que requieren urgente atención, cuales son:

- La corrupción en otros poderes del Estado
- El bajo perfil de muchos funcionarios públicos
- La falta de cultura política del ciudadano promedio
- La falta de espacios reales en los que los estudiantes colombianos – futuros ciudadanos– puedan realizar verdaderos ejercicios democráticos.

Las anteriores consideraciones permiten establecer que para el caso particular de Colombia, el modelo de organización política requerido, debe descansar en los siguientes pilares:

1. Establecimiento de la carrera política ejecutiva
2. Establecimiento de la carrera política legislativa
3. Inhabilidades para los funcionarios públicos investigados
4. Reección y revocatoria expedita de funcionarios públicos de elección popular
5. Apoyo a la creación de movimientos políticos
6. Servicio público obligatorio para docentes y estudiantes de universidades públicas
7. Racionalización tamaño del Estado
8. Modificación del calendario de elecciones
9. Asignación de funciones, atribuciones y responsabilidades de Interventoría a las organizaciones sindicales de las entidades estatales.
10. Permanencia de las reformas
11. Cultura política ciudadana
12. Referendo electrónico
13. Voto obligatorio

1. CARRERA POLITICA EJECUTIVA

El cambio de los funcionarios de rango ejecutivo en los entes gubernamentales según los vaivenes de la politiquería o de los resultados

electorales, impide la formulación de planes de gobierno estatales y regionales de largo alcance, favorece la corrupción, el nepotismo y el desgreño administrativo.

En este sentido, resulta conveniente elevar a la categoría de norma constitucional la definición de los perfiles de cada uno de los cargos del orden administrativo. Con esta medida, por lo menos se garantizaría que los funcionarios de Dirección nombrados en Secretarías, Ministerios, Departamentos, etc., resulten mínimamente competentes para el ejercicio de sus funciones; reduciendo de esta manera la necesidad de asesores, consultores, contratación reiterada de estudios, nóminas paralelas y la existencia de funcionarios públicos saltimbanquis que con apariencias de “todoterreno” acreditan experiencia en cargos de dirección o de representación popular en entidades disímiles del Estado, etc.

Igualmente, la aspiración a los máximos cargos de elección popular – nacional y regionales–, debería contar con requisitos que se antojan como obvios: Quienes aspiren a Presidente, deberán acreditar experiencia como Gobernadores. Quienes aspiren a Gobernadores deberán haber sido Alcaldes; y los aspirantes a Alcaldes, acreditar experiencia relacionada.

De esta manera, se evitarían las situaciones bochornosas de que ha venido siendo objeto la ciudadanía, que al momento de acudir a votar, se ve sometida a tarjetones electorales inmanejables en los que aparecen candidatos cuyas posibilidades y perfiles profesionales resultan inaceptables.

2. CARRERA POLITICA LEGISLATIVA

Se refiere al establecimiento de una carrera que incluya formación académica especializada y el escalafonamiento de los cargos de elección popular de orden regional y nacional: Juntas de Acción comunal, Juntas Administradoras Locales, Concejos, Asambleas Departamentales, Cámara de Representantes y Senado.

Esta parte del modelo propone que los particulares que deseen ocupar cargos de representación popular deben ingresar a la carrera, forzosamente, acreditando el ejercicio de funciones en cargos relacionados –y eventualmente, el aval de la comunidad–, con cobertura semejante a la del cargo de representación al que aspira en la carrera política legislativa; y propende a que los representantes de elección popular sean verdaderos personeros de sectores amplios de la población y no, como tradicionalmente ocurre: Oportunistas, aventureros o ilustres desconocidos; que apadrinados por sectores politiqueros, grupos económicos, multinacionales, persiguen llegar a cargos importantes de representación popular con el propósito de defender los intereses de quienes los financiaron.

El escalafón estaría integrado por los cargos de representación regional local y nacional, legalmente establecidos. La jerarquía o rango dependerá del ente regional a que corresponda: barrio, localidad, municipio, departamento o nación.

Los cargos que podrían considerarse como requisito o como experiencia aceptable para admitir su postulación a cargos de representación popular serían todos aquellos de dirección y de representación de: Asociaciones de padres de familia, sindicatos, gremios, asociaciones de trabajadores, profesionales, etc.

La formación académica especializada –obligatoria y posterior a la elección–, en temas que sirvan al correcto ejercicio de las funciones del cargo al que se aspira, redundaría en el mejoramiento en lo ético y lo funcional de los funcionarios públicos, a la vez que reduciría la necesidad de costosas nóminas de asesores y consultores.

La promoción a cargos de representación de mayor nivel dependerá de:

- a) Acreditar experiencia relacionada en cargos de menor jerarquía;
- b) Acreditar un número mínimo de formación académica especializada en programas especialmente diseñados y que incluya temas como teoría del Estado, Ética, Historia de la Filosofía, etc.;
- c) Obtener la cantidad de votos necesaria en las elecciones correspondientes.

3. INHABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS INVESTIGADOS

A fin de disminuir la impunidad, el tráfico de influencias y la corrupción, determinar como causal de inhabilidad para aspirar a cargos

públicos de mayor jerarquía, el tener procesos judiciales o administrativos pendientes de resolver. De esta manera, se obligaría a los funcionarios públicos a no entorpecer y dilatar las Investigaciones; y se garantizaría que a los cargos más altos de representación popular accedan solo aquellos servidores que puedan acreditar pulcritud y decoro en el manejo de los asuntos públicos.

4. REELECCION Y REVOCATORIA DE FUNCIONARIOS PUBLICOS DE ELECCION POPULAR

Para garantizar la continuidad de planes regionales de interés general, se debería aceptar la reelección de funcionarios públicos del ejecutivo y del legislativo que cuenten con la aceptación mayoritaria de la ciudadanía.

Igualmente, resulta necesario crear mecanismos expeditos y confiables de revocatoria de todos aquellos funcionarios públicos de elección popular que generen rechazo por sus actuaciones u omisiones en el ejercicio de sus funciones.

5. APOYO A LA CREACION DE MOVIMIENTOS POLITICOS

Aunque los dirigentes de los partidos tradicionales señalan el surgimiento de numerosos movimientos políticos como los responsables del descrédito de la política, realmente son los movimientos los que realmente pueden garantizar el cumplimiento de los propósitos de la democracia.

Quizás la solución sea intermedia, partidos políticos fuertes que aglutinen movimientos políticos, pero nunca candidatos.

Es claro que mantener el actual estado en el que los directorios de los partidos tradicionales –integrados por empresarios que mantienen complicadas redes de contratos con el Estado o que sirven a los propósitos de los grupos económicos– señalan candidatos solo sirven a que la clase política y dirigente siga actuando de espaldas a las necesidades del país y que la viabilidad del mismo continúe amenazada.

6. SERVICIO PUBLICO OBLIGATORIO PARA DOCENTES Y ESTUDIANTES DE UNIVERSIDADES PUBLICAS

Elevar a la categoría de norma constitucional, la obligación tanto de los docentes como de los estudiantes de las facultades de derecho de las universidades públicas, de asesorar y de servir –sin reconocimiento monetario inmediato alguno– en los temas que sean de su competencia, a los funcionarios públicos de elección popular que lo soliciten.

Igualmente, debería ser obligación de las facultades de las universidades públicas, asumir la defensa de las entidades e instituciones del Estado, en los múltiples procesos judiciales en que por diferentes motivos se ve comprometido.

La formación de los equipos asesores correría por cuenta de las facultades de las universidades. La calidad del desempeño de los docentes y de los estudiantes podría ser objeto de estímulos económicos o académicos –según corresponda– o podrían constituir requisitos para obtener mejoras salariales, promoción anticipada o como trabajos de grado.

7. RACIONALIZACION DEL TAMAÑO DEL ESTADO

A fin de reducir los costos de funcionamiento del Estado y llevar a límites tolerables los niveles de corrupción, se debe realizar la fusión de ministerios, supresión de cargos y, fundamentalmente reglamentar por norma constitucional, el tamaño y el crecimiento del Estado, atando el tamaño del mismo a alguno de los indicadores de crecimiento económico –el PIB, por ejemplo–.

8. CALENDARIO DE ELECCIONES

El calendario de elecciones debería modificarse de manera que los aspirantes a los máximos cargos regionales y estatal de elección popular –Presidencia de la República, Gobernación, Alcaldía– que fallaran en su intento de ganar el favor popular mayoritario pero que obtuvieran un caudal de votos significativo –en cualquier caso mayor que el requerido para acceder a cargos de control político de elección popular: Senado, Asambleas, concejo– pudieran prestar sus servicios a la comunidad –con carácter obligatorio e ineludible, so pena de merecer sanciones políticas– desde la rama del poder legislativo. Así, los candidatos que perdiendo las elecciones a la Presidencia de la República pero que alcancen un número de votos adecuado tendrían asegurada su inclusión en el Senado de la

República. Los candidatos a las Gobernaciones perdedores con niveles de aceptación adecuados irían a la asamblea correspondiente; en tanto que los candidatos a las alcaldías perdedores, eventualmente podrían ser miembros de los Concejos Municipales.

De esta manera los candidatos perdedores a la Presidencia, las Gobernaciones y a las Alcaldías, tendrían la oportunidad de realizar control político y de contribuir a la solución de los problemas del ente territorial correspondiente. Estas serían las únicas excepciones que se admitirían tanto en las carrera políticas ejecutivas como en la legislativa.

El calendario de elecciones, en estas circunstancias, sería de la forma siguiente:

- a) Elección de Presidente y Vicepresidente;
- b) Elección de Senado y Cámara;
- c) Elección de Gobernadores y Alcaldes;
- d) Elección de Asambleas Departamentales y de Concejos;
- e) Elección de Juntas administradoras Locales;
- f) Elección de Juntas de Acción comunal.

9. FUNCIONES, ATRIBUCIONES Y RESPONSABILIDADES DE LOS SINDICATOS

Indudablemente, los líderes sindicales han contribuido –por omisión– al deterioro de las finanzas públicas al permitir los negociados que han hecho inviables a la mayoría de las empresas del Estado y que resultaron en su privatización.

El hecho de que los dirigentes sindicales sean legalmente reconocidos como representantes de los trabajadores y de gozar de privilegios especiales, debe resultar en reconocerlos como aptos para velar por los intereses tanto de los trabajadores del Estado como de la ciudadanía en general; asignándoseles funciones, atribuciones y responsabilidades de interventoría, de manera que, en los casos en los que resulte lesionado el patrimonio público, sean los primeros llamados a explicar las razones de las irregularidades.

10. PERMANENCIA DE LAS REFORMAS

A fin de frustrar los inevitables ataques contrarreformistas de los políticos tradicionales, la proliferación de casos de excepción y el retorno de las prácticas que se pretenden deslegitimar, resulta forzoso blindar la Reforma Política en discusión, garantizando, por norma constitucional, su implantación total y su fortalecimiento en el tiempo. Estableciendo, por ejemplo, un período de diez años, durante los cuales los artículos que resulten de la Reforma sean desarrollados, pero no modificados en su esencia.

11. CULTURA POLITICA CIUDADANA

Los primeros defensores de la participación la ciudadana y del correcto quehacer político deben ser los ciudadanos. Pero ello solo puede resultar de la práctica y del entendimiento de los derechos y de los deberes ciudadanos, en lo político.

Para que lo anterior sea posible, resulta imprescindible fomentar el ejercicio de prácticas democráticas desde las instituciones educativas como primeros espacios de participación ciudadana, haciendo acompañamiento, calificando el desempeño de la asociaciones de padres de familia, verificando que las directivas de las instituciones educativas efectivamente estén permitiendo la participación de las comunidades educativas en la formulación de los Proyectos Pedagógicos y en el logro de objetivos de interés general.

12. REFERENDO ELECTRONICO

Hacer realidad lo dispuesto en la Constitución Política Nacional, en lo referente a participación ciudadana, adoptando los mecanismos que permitan la manifestación del sentir popular, mediante el uso de tecnologías de punta que cuenten con las medidas de seguridad que este tipo de procedimientos requiere.

Es importante recordar que en otros países ya se está adoptando el voto por internet.

Carlos Nicolás Camargo Bernal.

c.c.19.330.810 de Bogotá.

JESUS LIZARDO ANDRADE ROSERO
ABOGADO ESPECIALISTA

Bogotá, D. C., septiembre 10 de 2002

Señor

PRESIDENTE Y DEMAS MIEMBROS DE LA

COMISION PRIMERA DEL H. SENADO

E. S. D.

Jesús Lizardo Andrade Rosero, como ciudadano de nacimiento quiero presentarle a la honorable Comisión se tenga en cuenta el siguiente proyecto para que sea incluido en el referéndum:

1. Que se tenga como requisito indispensable para tan altísima designación de Senador, ser profesional universitario y con una especialización en cualquier materia y tener una edad mínima de 25 años, ya que como hemos visto para ser juez se necesita ser abogado titulado, para ser presidente de la República ser mayor de 30 años.

Sustento esta petición ya que el Congreso es el órgano legislativo de toda la Nación y por lo tanto deben de tenerse en cuenta persona idóneas y con capacidad y profesionalismo para emitir las Leyes.

Cordialmente,

Jesús Lizardo Andrade Rosero.

c.c. 5.328.989 de Samaniego (Nariño).

* * *

LUIS EDUARDO SUAREZ CANO
ABOGADO POLITOLOGO

PROYECTO DE LEY NUMERO 47 DE 2002

Senado de la República de Colombia

por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional.

AUDIENCIAS PUBLICAS

Intervención de Luis Eduardo Suárez Cano

Abogado Especializado en Derecho Administrativo, en Derecho Constitucional y Magíster en Ciencias Políticas de la Universidad Javeriana de Bogotá.

TEMA:

INCONVENIENCIA POLITICA DEL REFERENDO

Bogotá, D. C., 9 de septiembre de 2002

INCONVENIENCIA POLITICA DEL REFERENDO

"No basta con cambiar las leyes. Es necesario tratar de transformar los sentimientos y las ideas de las personas. Porque si un millón de lobos se reúnen para hacer unas leyes muy bondadosas, seguirán portándose ferozmente mientras sigan pensando como lobos" (Tagore, Filósofo Hindú, 1861).

El Gobierno Nacional presentó ante el Congreso de la República el día siete (7) de agosto del año 2002 el proyecto de ley que fuera radicado con el No. 47-- S 02 y repartido por competencia a la Comisión Primera Constitucional Permanente del Honorable Senado de la República; proyecto de Ley por el cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un Proyecto de Reforma Constitucional.

En principio debo anotar que esta iniciativa gubernamental adolece de falta de políticas seriamente analizadas y por el contrario obedece a la improvisación requerida para tratar de responder apresuradamente a las expectativas nacionales e internacionales generadas ligeramente por una campaña electoral, ha estado ausente del debate de opinión, y no han sido siquiera objeto de examen en los estamentos académicos.

Ante esta ausencia de debate social, surge de plano su contextualización en las políticas de un régimen de excepción y no democrático, más autoritario que niega la participación social e impone de facto unos temas que atentan contra el sistema de derechos y garantías sociales y que hace de estos proyectos un producto favorable a un grupo de notables que responde sólo a sus intereses particulares.

Se evidencia la improvisación en la elaboración del referendo cuando por vía de ejemplo, se están repitiendo las disposiciones ya consagradas en la Carta, pues al tenor del artículo 150 sobre las funciones del Congreso ya está prevista la facultad de intervenir en la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y de inversiones públicas.

Entre otros aspectos del referéndum, se advierte en la exposición de motivos del proyecto de ley que nos ocupa frases como esta: "...la reciente incontenible práctica de las mini y de las microempresas electoreras ha desdibujado el Congreso y le ha quitado dignidad a la política". Y entonces cabe preguntarse, si el señor Presidente de la República fue elegido con el apoyo de un grupo de estos mismos parlamentarios o no, y si en consecuencia su elección está revestida de una dignidad política especial, lo cual conllevaría la inclusión de esta institución en el cuestionario del referendo.

Los seguidores del programa político entendemos que la elección del Presidente Álvaro Uribe Vélez se generó principalmente por sus claros planteamientos referentes a la seguridad Nacional, de manera tal que se erradique el ambiente de zozobra y pánico que vive el país; por la reactivación de la resquebrajada economía y la generación de empleo. Planteamientos estos de campaña electoral que no se ven reflejados en el referendo propuesto, si se tiene en cuenta que los temas allí planteados no responden a estas expectativas, pues la privatización de las entidades del Estado, como las Contralorías y las Personerías, la reducción del órgano legislativo y aun la eliminación del servicio militar obligatorio no contribuyen al mejoramiento de esta problemática profunda en la que se sume el pueblo colombiano y por el contrario estas propuestas las entiende el común de la gente como un distractor de la poca intención que tiene el Gobierno para atender los graves problemas del país.

Como lo dijera Juan Manuel López Caballero en el texto En qué momento se jodió Colombia, entre la tesis que los mecanismos de nuestra organización social son inadecuados y que hay que prescindir de ellos dándoles vuelta como se pueda y la tesis de que Colombia vive una crisis de moralidad y que lo que hace falta no es buscar las vías institucionales para corregir los defectos de nuestro establecimiento jurídico-político sino buscar en la subjetividad de la moral y en personas iluminadas el saneamiento de las deficiencias que pueda tener la ley; los colombianos comenzamos a sentirnos nuevamente engañados con las políticas del Gobierno Nacional.

En los términos del doctor Carlos Lleras Restrepo, Colombia se descuadró en el momento en que perdió la capacidad de ajustar sus instituciones a la realidad social que iba apareciendo; en el momento en que renunció a construir un orden político que permitiera resolver nuestros conflictos y delegó en una elite necesariamente antirrevolucionista la estructuración del gobierno; en el momento en que no solo personalizó e individualizó el ejercicio del poder sino, al dar preeminencia a la moral sobre la ley, volvió subjetiva y discrecional la responsabilidad de los funcionarios; en el momento en que asumió que la institucionalidad misma era un obstáculo y que el Gobierno debía como los informales buscar la forma de burlar sus propios controles; en el momento en que aceptó que la necesidad política está por encima de la ley, que la primera función del gobernante es su supervivencia en el poder a cualquier costo; en el momento que pensó que los problemas sociales se resuelven solos y no por medio de procesos políticos; en el momento que pretendió que se puede buscar el desarrollo sin simultáneamente crear un nuevo orden que responda a los cambios que este produce.

La corrupción administrativa y los privilegios gremiales son los componentes de una institución en la que se atiende los intereses particulares y en consecuencia, las reformas que se hagan sobre estas bases hacen que se bloqueen los cambios sustanciales en el manejo de las políticas del Estado. De esta concepción surgen los principios del autoritarismo y el exclusivismo, generadores de las viejas prácticas politiqueras tradicionales en Colombia que han hecho que los progresos se delinee única y principalmente a las esferas clasistas de empresarios y gobernantes, generándose tendencias de concentración en una sola elite de los capitales privados como públicos, lo que hace difícil la distribución justa y social de bienes y servicios para el grueso de la colectividad.

No se puede perder de vista que la violencia en las sociedades modernas no solo está presente en las fuerzas armadas de los actores en conflicto, sino que en la actualidad con las propuestas políticas de reforma presentadas por el Gobierno, esta circunstancia se presenta como una violencia desarmada pues agrede directamente al pueblo, quien en últimas es el que asume los costos con una calidad de vida deplorable y hasta con su propia vida.

Consecuencia esta, de las políticas neoliberales que redefinen las políticas del Estado con recetas de privatización, como se plantea en el caso de las personerías, así como la restricción de derechos y garantías sociales, dejando de lado la participación popular en los medios de producción y en el control del Estado.

No se entiende cómo el ideal democrático del Gobierno Nacional pretende llevar al ciudadano a reformar a la carrera, si no atropelladamente, la Carta Constitucional de la Sociedad Colombiana, apenas concebida en el año de 1991 luego de juiciosos estudios de sus Representantes reunidos en Asamblea Nacional Constituyente, lo cual denota un Estado inestable políticamente.

Un proyecto político Nacional tiene que movilizar con rumbo claro, fuerzas suficientes para arrastrar una tendencia de consenso y para contrarrestar con decisión los poderes reacios que seguramente se sientan afectados. Esta es la base de la fuerza política que se requiere para la solución de un problema de la magnitud del que se vive en la actualidad. Las reformas no deben ser solamente de las reglas del juego electoral, sino también deben atender los intereses sociales, de tal manera que el Estado deje atrás las instituciones al servicio inmediato de intereses particulares y refleje su avance en instituciones con principios de beneficio social.

Téngase en cuenta que si los principales problemas del país los constituye la violencia y la corrupción, estos no se superan reformado el Congreso de la República, pues recuérdese que ese fue uno de los propósitos de la Carta Política del 91 con las consecuencias que hoy son de conocimiento público; esto demuestra es que las reformas de la Constitución no acaban con la corrupción, de modo que debería pensarse mejor en no invertir más de \$60.000.000.000 en un referendo y revisar si los organismos de control del Congreso están cumpliendo eficazmente con sus funciones.

Y si los principales problemas del país son el desempleo y la pobreza, estos no se acabarán eliminando las Contralorías y las Personerías sin un estudio serio que lo justifique; ello solo contribuirá a fomentar como mínimo el ya de por sí grave y progresivo desempleo y lo peor, generaría sin lugar a duda la mayor desconfianza en el manejo de lo público por parte del Gobierno Nacional y local, además que la presunta inversión de los exiguos recursos que se ahorran de estas entidades en la educación por los siguientes diez años, constituyen una utopía y en razón de la falta de control fiscal, una meta gubernamental no operacional.

Eliminando las contralorías, el Gobierno acaba con el control fiscal que se ejerce sobre los dineros, la contratación, y los bienes del Estado en la administración municipal y distrital; esto es, que si hoy supuestamente se despilfarra el presupuesto en todos los niveles burocráticos, sin la Contraloría la sociedad colombiana solo podrá esperar una corrupción ilimitada, sin control previo, sin control posterior y el país cada día en peores condiciones.

Con la supresión o eliminación de las Personerías, el Gobierno y el Congreso de la República si se aprueba el Referendo, estarán acabando con el equilibrio democrático institucional y con el control al interior de la administración pública de que hablara Montesquieu, al referirse a la tridivisión del poder con el fin de impedir los abusos del gobernante.

En efecto, la eliminación de las Personerías contenida en la propuesta de referendo presentada por el Gobierno Nacional significa un duro golpe contra la democracia participativa, pero principalmente contra los derechos fundamentales de la persona humana consagrados a partir del mismo preámbulo de la Constitución Nacional y de su artículo primero que consagró la República de Colombia como un "Estado social de

derecho" fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y en la prevalencia del interés general; esto es, como un estado bienestar que surge en respuesta real y efectiva a las demandas sociales y como un Estado constitucional democrático en respuesta jurídico-política derivada de la actividad de intervención del Estado en los nuevos valores-derechos consagrados de segunda y tercera generación de derechos humanos. Que se manifiesta institucionalmente a través de mecanismos de democracia participativa y del control, político y jurídico en el ejercicio del poder, que es precisamente la gestión que ejerce la personería en Colombia.

Retomando lo anterior, es preciso indicar que la Personería en Colombia ha sido y es el interlocutor válido entre el ciudadana y la administración pública, para efecto de solucionar problemas de índole cotidiana y trascendental, como vocero del campesino, del iletrado, del que no tiene padrinos políticos, del ama de casa, de la mujer cabeza de familia, del profesor, del estudiante, de la persona privada de la libertad, del indefenso y de la comunidad en general. Es esta institución la que recibe, gestiona y controla las quejas y reclamos sobre las cuestionadas actuaciones del gobernante, las desmedidas políticas tarifarias de los servicios públicos, encauza los conflictos de la sociedad con el propósito de hacer efectiva la justicia social, promueve las relaciones de convivencia de los habitantes y la sociedad bajo el marco ético del bien común. Exige el respeto de los derechos y las libertades de todas las personas, sin discriminación alguna como pilar de toda democracia. ¿Será por ello que la quieren acabar? Pues la misión del personero limita los abusos de poder y el autoritarismo del gobierno en la administración municipal y distrital.

No es entendible como se pretende por medio del referendo la eliminación del servicio Militar obligatorio, para imponer un servicio social para hombres y mujeres en el cual reciban instrucción en materia de defensa nacional entre otros; quizá al respecto debemos entender que en la realidad el servicio militar no se elimina sino por el contrario se le cambia la denominación y se amplía a las mujeres; entendiéndose con ello que la instrucción en materia de defensa nacional implica el manejo de armas y la aplicación del eslogan militar, según el cual si queremos la paz debemos prepararnos para la guerra.

Termino esta intervención parodiando a Francisco de Roux cuando en la reflexión de los problemas sociales planteaba alternativas que hicieran posible la democracia y la libertad, superando los desarreglos profundos que han dado oxígeno al crecimiento desmedido de la corrupción administrativa, el cultivo de la violencia y la pérdida de los valores éticos sociales; es decir, que no se trata de acabar la guerrilla y fortalecer el ejército, se trata de trabajar para cambiar el estado general de cosas negativas y en cada región específica evitar que el contexto violento lleve a algunos colombianos a tomar las armas justamente para tratar de cambiar las cosas. La crisis que afronta el país no se resuelve suprimiendo y privatizando los estamentos de control del Estado, como las contralorías y personerías, con el pretexto de imponer modelos de reingeniería económica y social, sino que es estrictamente necesario el planteamiento y la ejecución de soluciones, además de urgentes, estructurales en la medida que lo exige la grave problemática nacional.

Pero las alternativas aquí y ahora, por la seguridad, por la reactivación económica y por el desempleo, tienen que ser creíbles, tienen que ser operacionales por resultados, y en su conformación se debe permitir que el pueblo las introyecte como suyas, y a pesar que finalmente deban asumir su alto costo, estén dispuestos a luchar por ellas, aun a riesgo de su propia vida; y no, que sean engañosas y perjudiciales como la eliminación de importantes instituciones, el recorte de prestaciones y garantías tanto a los trabajadores, como a la sociedad en general, conllevando como mínimo manifestaciones públicas de descontento con las políticas adoptadas por el gobierno y finalmente su bajo perfil político.

Saludemos el entusiasmo del nuevo gobierno, con la firme esperanza que su actuar mejorará para bien la grave situación del país, tal y como de ello dará cuenta la Historia.

JAIRO TELLEZ MOSQUERA

Profesor Asociado Facultad de Medicina

Universidad Nacional.

Bogotá, D. C., septiembre 9 de 2002

Señores

MESA DIRECTIVA

Comisión Primera Senado de la República

Ciudad.

Honorables Senadores:

Atendiendo la convocatoria a la audiencia pública para presentar opiniones sobre el Proyecto de ley número 47 de 2002 Senado, "por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma Constitucional", nos permitimos como ciudadanos colombianos presentar a la consideración de la honorable Comisión Primera, las siguientes propuestas:

1. Elección popular de las autoridades nacionales

Se propone la elección popular del Fiscal General, el Contralor y del Procurador General, mediante el siguiente esquema:

– La elección del Presidente de la República, el Fiscal, el Procurador y el Contralor será realizada en la misma fecha. Todos serán elegidos para el mismo período de tiempo.

– El Fiscal será elegido por votación mayoritaria simple, a partir de una terna que integrará la Corte Suprema de Justicia. Para la integración de la terna, la Corte abrirá convocatoria pública para la presentación de candidaturas.

– El Procurador será elegido por votación mayoritaria simple, a partir de una terna que integrará el Senado de la República. Para la integración de la terna, el Senado abrirá convocatoria pública para la presentación de candidaturas que aspiren a integrar la terna. Para ser procurador General de la Nación los requisitos serán los mismos que para ser Senador de la República.

– El Contralor será elegido por votación mayoritaria simple, a partir de una terna que integrará la Cámara de Representantes. Para la integración de la terna, la Cámara de Representantes abrirá convocatoria pública para la presentación de candidaturas que aspiren a integrar la terna. Para ser Contralor General de la Nación, los requisitos serán los mismos que para ser Representante a la Cámara.

2. Los Dignatarios del Congreso

Para efectos de que la voluntad popular sea representada lo más fielmente posible en el Congreso, se propone que la Presidencia del Senado de la República sea ejercida por el candidato que obtenga el mayor número de votos, la Primera Vicepresidencia por el segundo en número de votos y al tercer lugar en la votación le corresponderá la Segunda Vicepresidencia del Senado. Igual procedimiento guiará la elección de los dignatarios de la Cámara de Representantes.

La misma regla anterior regirá la elección de los dignatarios de los cuerpos legislativos del orden Regional y Local.

3. Equidad y jerarquía salarial

Se propone someter a consideración del pueblo, la norma por la cual se reglamentan los topes salariales máximos de todos los empleados y funcionarios públicos en sus órdenes Nacional, Regional y Local, de la siguiente manera:

– El Presidente de la República como primer funcionario de la Nación, devengará el mayor salario de todos los funcionarios públicos del País. El tope salarial del Presidente de la República será de veinticinco (25) salarios mínimos mensuales vigentes. Ningún funcionario, asesor o contratista del Estado, podrá recibir bajo ningún concepto un salario, sueldo, honorarios o bonificación mensual igual o superior al del Presidente de la República. Esta misma norma será aplicable a los niveles regional y local, en los cuales el mayor salario corresponderá al primer mandatario Regional y Local respectivamente, en este mismo concepto

se incluyen los cargos de Directores o Gerentes Regionales o Locales de entidades públicas del orden Nacional.

– La Escala salarial de los funcionarios del nivel nacional será fijada por el Congreso de la República. Las escalas salariales de los órdenes Regional y Local, serán fijados por los entes legislativos de las respectivas jurisdicciones.

4. Control político del ejecutivo

– El control político del ejecutivo debe ser función primordial del Congreso de la República, por tal razón los altos cargos del ejecutivo del nivel ministerial serán designados por el Presidente de la República, y será ratificado su nombramiento por el Senado de la República. Los Directores, Presidentes o Gerentes de los Institutos Descentralizados y Empresas Comerciales e industriales del Estado del orden nacional, igualmente serán ratificados en sus designaciones por la Cámara de Representantes.

– Igual procedimiento será seguido en los niveles Regional y Local, donde las designaciones de los altos funcionarios de cada nivel serán ratificados por el ente legislativo respectivo.

– Para las ratificaciones de que tratan los considerandos anteriores, los organismos legislativos tendrán un plazo máximo de quince días a partir de que se haga llegar a la respectiva nominación. En caso de no producirse esta ratificación u objeción en el plazo determinado, el nombramiento hecho por el ejecutivo quedará en firme.

Agradecemos la atención que brinden a la presente.

Cordialmente,

Jairo Téllez Mosquera,

Profesor Asociado, Facultad de Medicina,
Universidad Nacional de Colombia

E-mail jtellezm@bacata.unal.use.edu.co

Jatell@latinmail.com

Hugo Mantilla Ruiz,

Profesional Especializado
Ministerio de Salud

E-mail humantillaruz@hotmail.com

* * *

MANUEL JOSE ACEVEDO RODRIGUEZ

Vigilante

Bogotá, D. C., 6 de septiembre de 2002

Señores:

Comisión Primera del Senado

Secretaría. Les presento este proyecto para resolver la situación laboral:

a) La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Social, debería estar de acuerdo con los horarios de los tres turnos: que son, de 6 a. m. a 2: p.m., de 2 a 10: p.m. y de 10:00 p.m. a 6: a.m., así habría más fuentes de trabajo para tantos vigilantes desempleados, y familias con hambre sobre la Ley de Transición de la Ley 100.

Recuerde que de acuerdo con la Ley 100 están amparados por este período de transición que terminará en el año 2014:

a) Los hombres que el primero de abril de 1994 tendrían mínimo 40 años de edad;

b) Las mujeres que a esta fecha tenían mínimo 35 años de edad;

c) Quien a esta fecha había completado 15 años de cotización.

Las mujeres hoy menores de 42 años y los hombres con menos de 47 años, serán cobijados por la nueva ley pensional, cuya sanción se prevé para la segunda legislatura de 2002.

Atentamente,

Manuel J. Acevedo.

c.c.19065136 de Bogotá

LUIS EDUARDO RODRIGUEZ

Transportador Público Servicios Urbanos

Bogotá, D. C., 9 de septiembre de 2002

Señores

Senado de la República

Comisión Primera

Honorables Senadores y Representantes y todos los aquí presentes.

Agradezco la oportunidad que me ha brindado el gobierno para participar en este foro, quiero pedir disculpas de antemano, de pronto por la mala intervención, ya que no tengo experiencia frente a los micrófonos.

He tenido la oportunidad de darme cuenta, en el llamado a lista de nuestros Senadores y Representantes y noto en gran número la inasistencia, por ello me atrevo a decir que solo un 30% de los Senadores se encuentra presente, el otro 70% no han hecho presencia, lo que quiere decir que no les interesa las inquietudes del pueblo y muchos menos los ternas del Gobierno de ahí que puedo estar diciendo que son parte de la corrupción y solo están a la expectativa de su interés personal.

Quiero decir que apoyo la decisión unánime del Presidente de la República en el propósito de combatir de raíz la corrupción que aunque algunos miembros gubernamentales no están de acuerdo es propósito de emendarnos a la tarea de borrar esa imagen que tiene nuestro país de corruptos ya que en el exterior nos tildan como narcotraficantes, ladrones, asesinos y todo lo peor que nos podamos imaginar, es el momento de cambiar esta mala fama que tiene nuestro país y por qué no decirlo por que lo es un país rico, gentes de muchas virtudes y en general sacar en alto el tricolor nacional, este ha sido un cáncer, el de la corrupción que viene de nuestros ancestros patrióticos, desde el General Simón Bolívar y Santander, la división de partidos, como en la actualidad el partido conservador y el liberal que tanto mal le han hecho a la Nación por encontrarse en constante rivalidad, lo que quiere decir que yo como ciudadano del común y corriente y que permanentemente se encuentra en contacto con el pueblo, cuando se aproximan los comicios electorales, me viene la incertidumbre y me hago la pregunta, por quién voto o para qué voto, si el individuo que nosotros elegimos va a ser corrupto entonces para qué, ese es el común decir del pueblo y ahora que el Presidente de la República doctor Álvaro Uribe Vélez, está empeñado en la tarea de erradicar el problema de la corrupción quiero decir que estoy de acuerdo con el Referéndum, pero que este se haga con honestidad, mucha conciencia y que lleve todas las medidas del caso y como es bien dicho de la palabra honorabilidad, por eso al comienzo de la intervención esa palabra tiene mucho valor porque creo que viene de honradez.

Los invito a que reflexionemos y pensemos en un futuro porque nosotros ya como individuo, que vamos culminando nuestra etapa van quedando nuestros hijos y qué bonito que el día de mañana saber que los gobiernos sí han hecho algo por la integridad de nuestro país y que no se escuche en las calles lo que actualmente se escucha, me refiero a la corrupción. Que podamos decir este es mi país mas no como todos **decimos este país**, porque aquí nací, aquí me críe, aquí tengo el sustento y porqué no decirlo aunque tengo para viajar al exterior, quiero quedarme en mi país porque tengo fe de que puede salir adelante, y como dice la propaganda todos del mismo lado y para terminar como dijo el señor Presidente de la República "mano dura corazón grande".

PROPUESTA

- Eliminar beneficios de casa por cárcel para los corruptos, Será cárcel por cárcel.
- Que los corruptos no puedan regresar al Estado por contrato, elección o nombramiento.
- Veeduría comunitaria a los contratos del Estado por entidades como cámara de comercio, universidades y gremios.
- Adjudicación de contratos por audiencia pública para que la controversia genere transparencia.
- Evitar preferencias en compras directas y someter los proveedores a turnos definidos por entidades respetables.
- Publicar el prepliego antes de su aprobación como pliego.
- Crear la cátedra transparencia que se inicia con el compromiso de las madres de enseñar transparencia en el hogar.

• Arrebatarse al aparato politiquero la inversión de regalías para que no continúe el robo de 340.000 millones de pesos por año. Que se inviertan a través de organizaciones transparentes como las que han intervenido en la Reconstrucción del Eje Cafetero.

Bogotá, D. C., septiembre 9 de 2002

CONVOCATORIA DE REFERENDO PARA REFORMAR LA CONSTITUCION

“EL PUEBLO DE COLOMBIA DECRETA”

Artículo 1°. *Reducción, integración y elección del Congreso de la República.* El Senado de la República se compondrá de setenta (70) Senadores. Sesenta y cuatro (64) de ellos serán elegidos en circunscripción nacional y seis (6) en circunscripciones especiales, así.— dos (2) por las comunidades indígenas, uno (1) por las antiguas comisarias y uno (1) por las antiguas intendencias a que se refiere, a uno y otro caso el artículo 309 de la Constitución Política sin incluir el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; uno (1) por este último, y uno (1) por los colombianos residentes en el exterior.

La Cámara de Representantes se compondrá de dos (2) representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada quinientos mil (500.000) habitantes para elección de Representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial. La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y las minorías políticas.

La asignación de curules para la integración del Consejo de la República se hará por aquella cifra única que, obtenida utilizando la sucesión de números naturales permita repartirlas todas por el mismo número de votos en la correspondiente circunscripción

Artículo 2°. *Supresión de asambleas departamentales y creación de consejos departamentales.* Suprimirse las asambleas departamentales. Sus funciones serán ejercidas por una corporación pública denominada Consejo Departamental, elegida por un período de tres años por conjunto de concejales de los municipios y distritos, reunidos en su capital por convocatoria del Registrador Nacional dentro de los dos meses siguientes a su posesión. Se reunirán en sesiones ordinarias durante dos períodos de dos meses cada año. En sesiones extraordinarias, cuando sea convocado por el gobernador del departamento, en cuyo caso solo podrá ocuparse de los asuntos que este le someta.

Los consejos departamentales se compondrán de nueve (9) miembros en los departamentos cuya población no exceda de un millón (1.000.000) de habitantes.

Para ser consejero departamental se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de treinta (30) años de edad, título universitario o haber sido gobernador de departamento, alcalde, secretario de despacho departamental, magistrado o juez, profesor universitario o haber ejercido profesión

liberal por diez (10) años con buen nombre.

El Consejo Departamental del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se elegirá popularmente, utilizando para la asignación de curules aquella cifra única que, obtenida utilizando sucesión de números naturales, permita repartirlas todas por el mismo voto.

Artículo 3°. *Reducción, integración y elección de los consejos municipales y distritales.* Los municipios o distritos cuya población no exceda de cincuenta mil (50.000) habitantes elegirán siete (7) concejales, los que tengan de cincuenta mil uno (50.001) a cien mil (100.000) habitantes elegirán nueve (9); los que tengan entre cien mil uno (100.001) a quinientos mil (500.000) habitantes elegirán once (11); los que tengan entre quinientos mil uno (500.001) a dos millones quinientos mil (2.500.000) habitantes elegirán trece (13). Todos aquellos municipios o distritos de población superior de dos millones quinientos mil (2.500.000) habitantes elegirán veintiún (21) concejales.

El Distrito Capital de Bogotá, elegirá veintiún (21) concejales.

Artículo 4°. *Inhabilidad por corrupción y por pérdida de investidura.* No podrán ser elegidos ni designados como servidores públicos, ni

celebrar contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados por delitos en perjuicio del Tesoro Público, por enriquecimiento ilícito, por tráfico de estupefacientes o sancionados con pérdida de la investidura.

Los miembros de las corporaciones públicas perderán su investidura por la inasistencia a seis (6) reuniones plenarias o de comisión en un mismo período de sesiones; por la violación del régimen de financiación y publicidad de campañas electorales; por la negociación de votos, por la participación en presupuestos; por gestionar nombramientos de servidores públicos o selección de contratistas y por no declarar el conflicto de intereses al participar en el trámite o aprobación de proyectos de ley que beneficien a aportantes de sus campañas. Lo anterior sin perjuicio de las causales previstas en el artículo 183 de la Constitución Política las cuales también se aplicarán a los miembros de los concejos departamentales y de los concejos municipales distritales.

También perderán su investidura los gobernadores y alcaldes municipales y distritales por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, por indebida destinación de dineros públicos; por violación del régimen de financiación y publicidad de campañas electorales, por negociación de votos y por participar en prácticas de trashumancia electoral. El Consejo de Estado conocerá de los procesos de pérdida de investidura de los gobernadores y del Alcalde Mayor del Distrito Capital.

El tribunal de ética pública, los órganos de la rama judicial y los órganos de control, cumplen autónomamente sus funciones. El desempeño de las atribuciones de cualquiera de ellos no inhibe el ejercicio de los restantes y todo esto en obra de buena fe y en caso tal existirán recursos extraordinarios ante el Consejo de Estado contra las respectivas providencias.

Artículo 5°. *Régimen de partidos y movimientos políticos.* El ordenamiento interno de los partidos y movimientos políticos tendrán fines específicos para contribuir con el buen nombre y honorabilidad y cumplimiento con sus facultades del género irresponsabilidad ante el pueblo lo mismo que garantizar el respeto a las minorías. También luchar por el fortalecimiento y la unidad democrática.

Artículo 6°. *Efectividad del voto en blanco.* Deberá repetirse la votación para elegir una corporación pública, un gobernador o un alcalde, cuando los votos en blanco constituyan mayoría en primer caso, o mayoría simple en los restantes.

Artículo 7°. *Voto obligatorio por una vez.* El voto será obligatorio en las primeras elecciones presidenciales, de gobernadores, de alcaldes, y de corporaciones públicas, que se realicen con posterioridad a la vigencia del presente referendo.

Artículo 8°. *Funcionamiento del Congreso.* Se adoptan las siguientes disposiciones sobre el funcionamiento del Congreso:

1. Se prohíbe la injerencia de los congresistas en las funciones administrativas del Congreso, Estas serán ejercidas por un órgano técnico independiente adscrito a la rama legislativa con personería jurídica, veeduría y autonomía. Su director tendrá un período fijo de cuatro (4) años y será elegido por el Congreso en pleno de terna que para el efecto le envíe el Presidente de la República. Su estructura administrativa inicial será determinada por el Gobierno Nacional y su modificación requerirá de ley aprobada por una mayoría de tres cuartas partes de cada Cámara. El citado órgano rendirá informe de su gestión al Congreso en pleno, al inicio de cada período de sesiones, y presentará sus estados financieros tanto por el Contador General de la Nación, como por el Contralor General de la República.

2. El voto será público y nominal salvo cuando el asunto efectúe la libertad de conciencia o la seguridad nacional y así se acepte por mayoría de las tres cuartas partes de los miembros de la comisión o plenaria, según se trate.

3. El Congreso de la República, habilitará los mecanismos necesarios para suministrar información a los ciudadanos y a sus organizaciones, con el fin de permitir el ejercicio de control popular sobre la totalidad de sus actuaciones y la de sus miembros.

Artículo 8°. *Eliminación de suplencias.* Los miembros de corporaciones públicas no tendrán suplente. Las únicas faltas que se suplirán serán ocasionadas por muerte o incapacidad permanente. En tal caso el titular

será reemplazado por el candidato no elegido que según el orden de inscripción, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral.

Artículo 9°. *Eliminación de privilegios salariales y prestacionales.* Los miembros del Congreso de la República y funcionarios públicos no podrán ser beneficiarios de privilegios en el régimen salarial, prestacional y pensional. La proporción del aumento anual de su retribución no podrá exceder de la menor que se prevea para el respectivo período en los restantes niveles de servicio público nacional.

Artículo 10. *Organos de control.* Los cargos de Procurador General de la Nación y Contralor General de la República serán provistos con ciudadanos de filiación política distinta de la del Presidente de la República. Los órganos facultados para concurrir a la formulación de las ternas respectivas deberán dar por estricto cumplimiento, seleccionar los integrantes de la misma.

Artículo 11. *Convocatoria a elecciones y régimen de transición.* Convóquese a elecciones generales de Senadores y Representantes para integrar el nuevo Congreso de la República, en adelante estará sometido al régimen constitucional ordinario y su respectivo período.

Luis Eduardo Rodríguez Bernal.

C.C.19.444.623 de Bogotá.

* * *

GERMAN RODRIGUEZ LUNA

Economía Informal

POR UNA REFORMA SOCIAL PROGRESISTA

Comisión Primera del Congreso

Señores Congresistas

No le Teman al Cambio

Ustedes son honestos, a partir de este Congreso permítanos continuar eligiendo.

APOYO

UN CONGRESO UNICAMERAL ¿POR QUE?:

Las dos Cámaras solo = duplican la corrupción, distribuyen el país y las leyes a su acomodo y pretensiones personales, familiares, partidistas, de sometimiento electorero, de compromiso a repartir la economía del país, el negocio financiero, el poder, distribución de la justicia como: magistrados, jueces, cargos, entidades en compañía y confabulación del Presidente de la República de turno, porque solo aumentan las diferentes formas de violencia y haciendo más rico al rico y más pobre al pobre.

Una Cámara con 200 miembros

Tres elegidos por departamentos y los restantes circunscripción nacional.

Se deben mantener las garantías integrales para acuerdos de paz, garantías etnias, negritud e indígenas, incluyendo grupos paramilitares.

- Se debe mantener el mismo porcentaje de salarios para el nombramiento de asesores por categorías que deben ser reclasificadas según especialización y pasar como personal de la planta del Congreso, propuesto por los Congresistas electos, y por el mismo tiempo.

- Capacitación a los asesores actuales para el manejo en central informática y con conocimientos de manejo comunitario que aporten la información requerida por los Congresistas.

- Formato unificado con información sobre proyectos que los distribuya a los Congresistas elegidos, en cada una de las comisiones.

Insertar un artículo al Sistema Cooperativo y/o de Economía Solidaria que ayude a fortalecer las líneas de empleo productivo

1. Analizando el porqué esta área de la informalidad, causada no solo por la violencia de los campos y del poder, sino también por otras formas de violencia e incapacidad de los diferentes Gobiernos tanto nacional como municipal o distrital.

2. Teniendo en cuenta que en Colombia son más de cinco (5) millones de trabajadores que viven subempleados, en la informalidad, específicamente de las ventas ambulantes y estacionarias, quienes

para pasar de la informalidad a la formalidad o sistema cooperativo, que garantice la productividad, y servicio con la estabilidad laboral, requieren...

3. Pasos graduales sostenibles, a través de un mecanismo estructural, Social, Económico y Financiero, analizando el nivel cultural y estabilidad económica de estos trabajadores, para que no continúen siendo estigmatizados, teniendo en cuenta su procedencia u obligatoriedad laboral.

4. Se debe conformar comité Interinstitucional de fuerzas sociales, financieras y administrativas, que garanticen este proceso hacia el fomento empresarial productivo de exportación y servicios.

De los municipios y localidades, mermémosle a la corrupción así:

Aplicación Real y Efectiva de la Descentralización

ELECCION DE CONCEJOS, ALCALDES Y EDILES

Elecciones en fechas diferentes

- Elección de concejales unificada a la de Congreso, 30 concejales.
- Mantener el mismo porcentual de salarios por concejal, para elegir asesores y asistentes.
- Implementar centro de sistemas que garantice información relacionada con las actividades a desarrollar, similar al área del Congreso e información a los medios sobre el trabajo desarrollado.

* * *

JAIRO MARTINEZ SALAMANCA

Ascontracol-Subdirectiva Boyacá

DISCURSO EN EL CONGRESO

Ante todo agradezco a los honorables Congresistas por permitir manifestar a ustedes, las inquietudes que los funcionarios de los organismos de control, en este caso del departamento de Boyacá me han planteado, para que sean expuestas ante sus señorías, espero ser lo más puntual y fiel sobre estas, y las esbozó en los siguientes términos:

Para empezar sería bueno hablar sobre la misión de las contralorías, la cual se encuentra extremadamente ligada a la concepción de Estado, puesto que el Control fiscal como tal es inherente a la función pública y por consiguiente consustancial al Estado, es decir, que este no puede desligarse de su existencia misma, toda vez que lo que está en juego es el manejo y administración de los recursos que son propiedad de todo los colombianos y obviamente en el nivel territorial de los habitantes de los departamentos y municipios, debiendo decirse, que cualquier esfuerzo encaminado a la salvaguarda y buen uso de recursos y bienes estatales nunca será poco. Y es que no es nuevo el Control, todo lo contrario desde la misma concepción y creación de los Estados más antiguos, los miembros que lo conformaron, dispusieron que el uso de sus recursos nunca podría desligarse del fin para el cual ellos los dispusieron, en consecuencia mal se podría pensar que en este momento de la historia colombiana se venga a desconocer esta realidad, llevando a que por intermedio vuestro señores congresistas, se dispongan autorizar por vía de referendo la supresión de los organismos que vigilan los recursos públicos del nivel territorial, no habiendo sido suficiente con la mutilación por ellos sufrida con las últimas normas proferidas (Ley 617-00 y 715/02).

No desconocemos, es más nos hallamos en pleno acuerdo con la apreciación que tiene el señor Presidente de la República doctor Álvaro Uribe Vélez, en el sentido que existen focos de corrupción en el interior de estos entes, lo que sí discrepamos, con referencia a esa apreciación, es sobre la causa de la misma, pues esta radica y nace desde el momento y forma de postulación de los contralores, puesto que ella enquistada en la politiquería, ya que ese sistema de elección permite que quien lo postula, designa y nombra, tenga injerencia en el nombramiento de los funcionarios que van a direccionar el ejercicio del control, (es decir los funcionarios de libre nombramiento y remoción) este mal hábito, evidentemente está previsto y es sancionable a la luz de lo estipulado por la Carta Política y el ordenamiento jurídico y legal vigente— sin embargo, esto no ha sido suficiente para que dicha práctica no tenga su realización, llevando de lo que se encuentra establecido en la Constitución no sea más que letra muerta, sumado a esto, la denominada autonomía presupuestal y finan-

ciera con la que cuentan estos organismos de control no existe, puesto que no es de desconocimiento de ustedes, que es el ente territorial, en cabeza de los departamentos quien debe realizar los aportes de manera periódica para el funcionamiento de estas contralorías, lo que conlleva necesariamente a un cierto grado de manipulación o manoseo por parte del fiscalizado para con quien lo vigila.

El problema del Control Fiscal, no radica en las Contralorías como tales, este es un problema del Sistema que deviene desde la mala y errada implementación del Control Interno que dispuso la Constitución de 1991, puesto que el fin para el cual fue concebido nunca se ha implementado, debe decirse que toda entidad así como todo organismo debe funcionar de manera sincronizada, teniéndose que si una parte de esta no funciona, nada en su conjunto lo hará y cuando el primer sensor con el que cuenta la entidad pública es su Control Interno y este no se implementa adecuadamente y por lo tanto no funciona, se genera el caos en el interior de la entidad. Puntualizándose de esta manera que mal puede entenderse que es la Contraloría la que debe corregir estos yerros internos, puesto que su función por Constitución y por Ley no se lo permite, ya que son actos y actuaciones netamente administrativas y están en manos única y exclusivamente de quienes ejecutan los recursos públicos, la función del fiscalizador está encaminada precisamente a verificar que la planeación, dirección, organización y control en la distribución de los recursos públicos, cumpla con los fines para los cuales se encuentran destinados. Así las cosas y al tenor de lo dispuesto en el artículo 269 de la C.N. lo que suena admisible y lógico, sería la Contratación del Control Interno y no así el Control Fiscal que como ya se dijo, es inherente al Estado y así se encuentra previsto en el espíritu de la norma máxima.

Ahora, actualmente y desde 1991, a las funciones de las contralorías se les adhirió una atribución jurisdiccional que tiene que ver con el proceso de responsabilidad fiscal (investigación, juzgamiento y posterior cobro coactivo), actuación esta que debe ser de competencia exclusiva de los órganos creados constitucionalmente para tal fin. Debe dejarse exclusivamente la labor de Control Fiscal tal y como bien lo han definido las últimas leyes y jurisprudencias expedidas en la materia.

La propuesta del doctor Álvaro Uribe Vélez de eliminar las Contralorías Territoriales, plasmada en el punto 9° del Referendo tiene un contrasentido a los principios fundamentales consagrados en el artículo 1° de la Constitución Política de Colombia, pues en él se dice claramente que *Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, participativa y pluralista, con autonomía de sus entes territoriales*, si esto es así, dónde queda el principio de la descentralización, cuando lo que se pretende es Centralizar el ejercicio del Control Fiscal en Colombia, quitándole la posibilidad a sus regiones de que sean ellas mismas las que controlen sus propios recursos, y es que la misma Corte Constitucional, ha reconocido la dificultad que existe en el sentido de precisar cuál es el contenido exacto de los conceptos de Descentralización y Autonomía en materia de control fiscal, por ello, considera que además de las normas de la parte orgánica de la Constitución, es el legislador el llamado a concretar los principios de Descentralización y Autonomía. Somos conscientes de que la autonomía de las entidades territoriales no es ilimitada, en el entendido de que tanto su formulación como práctica, deben enmarcarse dentro del contexto del Estado Unitario y en consecuencia, se debe acompasar con el ejercicio de las competencias propias de los demás órganos y autoridades del Estado, con base en los términos señalados en la Carta.

Es entendible que respecto a los recursos de origen nacional, existe prevalencia del control fiscal por parte de la Contraloría General de la República, en aras de garantizar el adecuado rendimiento de los bienes e ingresos de la Nación. Otra cosa sucede con los denominados **Recursos propios** de las entidades territoriales, que se encuentran constituidos, por los rendimientos que provienen de la explotación de los bienes de su propiedad, las rentas tributarias que se obtienen en virtud de fuentes tributarias (impuestos, tasas, y contribuciones propias), **cuyo control fiscal pertenece a las entidades territoriales**; lógicamente sin olvidar el Control Excepcional por parte de la Contraloría General de la República, *pues de otra forma, sería imposible hablar de autonomía y estaríamos frente a la figura de vaciamiento de contenido de esa garantía constitucional.*

Igualmente hay que aclarar, que los municipios junto con las demás instituciones y entes del mismo nivel, de acuerdo con la ley no pagan cuota de fiscalización, advirtiéndose desde ya, que al contratar las auditorías externas, estos tendrían que financiar el control fiscal respectivo, de igual forma nadie garantiza, que se genere un ahorro, todo lo contrario será un desahorro, en el entendido de que una empresa privada tiene mayores costos y no trabaja por una labor social como la desarrollada por las Contralorías, queriendo decir que el Estado colombiano tendrá que incrementar los recursos destinados al pago del control fiscal o de auditorías externas.

Ahora los recursos que eventualmente se dejen de girar a las Contralorías territoriales, no van hacerle mella al déficit que poseen los sectores de Salud y Educación, como tampoco asegura que estos se destinarán a una ampliación de cobertura, todo lo contrario lo que va a lograr con ese proyecto es acrecentar el impacto Social, pues se incrementará el desempleo en Colombia, quedando cesantes alrededor de 7.000 personas, de las cuales dependen en su mayoría muchas familias en consecuencia serán alrededor de 30.000 personas por fuera del sistema económico.

A nadie le gusta que lo fiscalicen, puesto que esta actividad limita el actuar del fiscalizado y no le permite dar rienda suelta a deseos reprimidos, sin importar parámetros ni principios; como se ha demostrado en casos aberrantes de desfalco al Estado como lo ocurrido con Foncolpuertos, El Guavio y el mismo Congreso, entidades que en su momento fueron auditadas por firmas externas y ante las cuales las mismas guardaron un silencio cómplice; y por demás oneroso, puesto que como en estos casos, la contratación hecha con dichas auditorías externas no es ni mucho menos gratuita, todo lo contrario su costo superaría ampliamente los recursos que actualmente se destinan en el nivel territorial para ejercer este tipo de control, de tal suerte que la mal idea vendida "de que los recursos ahorrados al suprimir contralorías territoriales serían destinados para educación y salud" no son más que un mero sofisma de distracción, bajo el cual se ampara el Gobierno para el fin último por él buscado "Contratar auditorías externas sobre las cuales eventualmente tenga injerencia y manejo, como por ejemplo con la compañía "Arthur Andersen", ampliamente conocida en el nivel suramericano.

Resulta de imperiosa necesidad aclarar a la opinión pública, que medir los resultados de las Contralorías únicamente por medio de los dineros recuperados es un parámetro erróneo, ante todo por cuanto la Misión de la Contraloría no es solamente esa; los resultados obtenidos se deben medir, indicando cuán eficientes se han vuelto las entidades sujetas al Control Fiscal, o qué cantidad de bienes y servicios se han prestado a la comunidad, cuántos desfalcos se han evitado, o qué cantidad de obras se han logrado concluir, o de corregir aquellas que habían sido construidas de manera irregular precisamente por el ejercicio de la vigilancia fiscal, es decir, las Contralorías tácitamente ejercen un Control de Prevención, ya que el responsable del manejo de los dineros públicos por el temor al Control, propende por la efectividad en el manejo de esos recursos del erario, esto es precisamente lo que no se ha advertido y lo que vagamente le pretende hacer ver al Pueblo Colombiano el Gobierno, con la idea vendida de conocimiento Público.

Creemos, que lo más conveniente para el país en general, sería reestructurar o reformar a las Contralorías Territoriales, toda vez que es innegable la existencia de ciertos focos de corrupción, otorgándoles Autonomía Administrativa y Presupuestal, pero no como está concebida actualmente, ante lo cual proponemos el **nombramiento de los Contralores Departamentales y Municipales por concurso de méritos realizado por una Universidad o Entidad especializada para ello**, al igual que se le debería asignar y girar independientemente el correspondiente presupuesto para sus gastos de funcionamiento sin necesidad de acudir a las transferencias de los respectivos departamentos; igualmente, creemos conveniente revisar el sistema de control fiscal, pues ese procedimiento no permite actuar en su debido tiempo, es decir, es mejor prevenir que curar, puesto que el actual Sistema, luego de que los recursos ya han sido mal invertidos o se los han robado ponen a las Contralorías a buscar a los responsables, cuando estos a su vez ya se han declarado insolventes, así mismo sugerimos crear un sistema general de carrera administrativa para todos los funcionarios de las Contralorías a excep-

ción del Contralor, implementar un Sistema General de Control Fiscal del nivel Nacional, regentado por el Contralor General de la República y coordinado por tres o cuatro contralores territoriales, para no seguir siendo barcas a la deriva, y una Articulación del Sistema de Control Interno con el Control Fiscal, los funcionarios de control fiscal deberán ser nombrados por órganos distintos de las propias entidades y depender jerárquicamente de la función pública, finalmente ha de expresarse que se debe hacer una reestructuración de las Contralorías Territoriales, basados en la economía de escala, teniendo en cuenta opciones como reordenamiento, regionalización y municipalización.

En suma El control Fiscal es una Función inherente al Estado y se requiere del mismo como quiera que son los recursos de todos los ciudadanos los que son objeto de fiscalización, el cual requiere como condición ineludible que sea autónomo e independiente. La solución al grave problema social y económico que aqueja al país, no se tiene cercenando del ámbito a las Contralorías, como Organismos de Control, de cuándo acá se aplica el hecho que para erradicar la enfermedad es mejor matar al enfermo. Porqué razón se ensaña el Plan de Ajuste contra las Contralorías, cuando en la mira estaban otras entidades para ser suprimidas como la Comisión Nacional de Televisión, el Consejo Superior de la Judicatura, las Asambleas y otras.

El Gobierno consideramos, debe centrar su atención en erradicar la violencia y no transferir la misión fiscalizadora a organizaciones internacionales, pues se empecinó en arremeter con propuestas que sumen más al país.

Los males que han venido adquiriendo las contralorías y que no garantizan su independencia absoluta, no deben tomarse como signos apabullantes por la función llevada a cabo, ya misionalmente en representación de la comunidad se ha ejercido vigilancia de la gestión fiscal y evaluación de los resultados. A manera de ejemplo y pese a que como lo manifesté anteriormente, la misión no se le debe medir con esos parámetros, quiero traer a colación las siguientes cifras de la Contraloría General de Boyacá:

De 123 municipios solo uno cuenta con Contraloría Municipal (Tunja) a los demás junto con sus entidades descentralizadas, colegios, hospitales y demás entes se les ejerce control fiscal, en forma presencial y efectiva sin pagar un solo peso. Adicionalmente este mismo control se le ejerce a todas las entidades departamentales y entes de su orden, igualmente la Contraloría General de Boyacá realizó 230 auditorías durante la vigencia fiscal de 2001, con hallazgos por posible detrimento a los fondos del erario por cifras cercanas a los 50 mil millones de pesos, la oficina de responsabilidad fiscal adelanta 500 procesos por un valor de 11 mil millones de pesos, los gastos de nómina ascienden a la suma de mil seiscientos millones de pesos, y se han recuperado sumas cercanas a los 1.900 millones de pesos, lo cual arroja una tasa de beneficio y/o de retorno de \$1.18, es decir, por cada peso que invierte la Contraloría en esos gastos, ha recibido un beneficio de \$1.17, y si tenemos en cuenta únicamente los gastos de nómina comprometidos con la parte misional, esta tasa aumenta ya que en ella únicamente se gastan 957 millones de pesos, subiendo la tasa a \$1.98.

Por lo anterior pedimos a ustedes conciencia en el momento de votar el Referendo, el que sí tendrá verdaderas repercusiones económicas por su alto costo que le va a significar para el Erario y la solución a los agobiantes problemas que afectan a nuestra sociedad, pues como lastre no queremos seguirlos llevando.

Por último, nos queda decir que si la Providencia Divina no dispone otra cosa ante la tozudez humana, queremos salir mirando a los ojos y con la frente en alto.

BENEFICIOS DEL CONTROL FISCAL

Contraloría	Beneficios	Presupuesto Gasto	Tasa Retorno
Boyacá	1.878.063.790.00	1.595.000.000.00	1.17
Misional (60%)	1.878.063.790.00	957.000.000.00	1.96

Jairo E. Martínez Salamanca.

C. C. No. 6.760.017 de Tunja

MYRIAM PINILLA
CENTRO DE CAPACITACION MASIVA
C E C A M

Centro de Capacitación Masiva

Bogotá, D. C., septiembre 11 de 2002

Doctor

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

Presidente de Colombia

Atte.:

Secretaría Comisión Primera Senado

Ciudad.

Referencia: Convocatoria Pública Personas Naturales y Jurídicas: Referendo Reforma Política – Propuestas. Resolución 47SO2 Secretaría Comisión Primera Senado.

Cordial saludo señor Presidente, muchos éxitos en su gestión y Dios lo guíe siempre.

En los términos de la referencia y para los fines pertinentes participamos con esta propuesta para que lo dejen gobernar. Lo demás viene por añadidura.

1. Cierre del Congreso

Antecedentes:

El 9 de abril de 1949, un año después de haber sido asesinado el doctor Jorge Eliécer Gaitán, el Presidente de la República, Mariano Ospina Pérez, cierra el Congreso. Terminó su período presidencial con el Congreso clausurado. Nadie le dijo a Mariano Ospina Pérez dictador.

Si el Presidente Alvaro Uribe Vélez en este momento a través de una encuesta popular en que seguramente el 90% de la opinión nacional está de acuerdo con el cierre del Congreso, nadie lo va a tildar de dictador, porque esa sería la voluntad mayoritaria de un pueblo y en una democracia amplia y popular es el pueblo quien piensa y decide.

Por consiguiente, el Presidente Alvaro Uribe Vélez, interpretando el sentir nacional **debe, ahora mismo, entrar a cerrar el Congreso interpretando el sentimiento nacional.**

En reemplazo del Congreso, que deberá quedar clausurado, aparecerá el **Corel** (Cuerpo de Ordenamiento y Reestructuración Económica y Legislativa).

El **Corel** deberá escogerse no por votación popular sino por un concurso de méritos, de tal manera que estaría conformado por los mejores juristas colombianos que hayan sido profesores de jurisprudencia, que hayan escrito libros (ojalá que sean pensionados) y que hayan demostrado el mejor desempeño en el campo de la jurisprudencia colombiana.

Mal puede el país esperar que sus leyes sean dictadas y elaboradas por personajes que carecen de los más mínimos conocimientos de jurisprudencia y que han sido elegidos por el manejo de dineros y el reparto de ofrecimientos en sus campañas electorales, suministrando tamales y botellas de aguardiente, para conquistar electores procedentes de la clase ignara que no tienen conocimiento sobre el procedimiento para la elaboración de leyes.

El Cuerpo de Ordenamiento y Reestructuración Económica y Legislativa, **Corel**, estará conformado por un conjunto de personas de las mejores calidades académicas e intelectuales para que decidan el rumbo legal y jurídico de nuestro país.

En este momento al país le urge la desaparición de la clase política y clientelista y reclama a gritos su reemplazo, por la clase idónea y capaz, que deberá marcar los rumbos futuros de nuestra Patria.

Presidente Alvaro Uribe: Al cerrar el Congreso formado por quienes han dilapidado los recursos económicos de Colombia, han manejado contratos leoninos, han devengado enormes sueldos y se han chupado la sangre económica de nuestra Patria, nosotros los colombianos que no queremos que esta iniquidad continúe, lo respaldaríamos ampliamente.

Presidente Uribe: Cierre el Congreso, cuando previamente haya consultado a la opinión colombiana que seguramente en un 90% o algo

más estará de acuerdo con dicho cierre. Convoque al concurso de méritos para que el **Corel** (Cuerpo de Ordenamiento y Reestructuración Económica y Legislativa) esté conformado por las mejores y más distinguidas personalidades con que cuenta el país.

¡Animo, señor Presidente! No está solo. Porque Dios está guiándolo. Su pueblo lo necesita y nosotros como integrantes de **“Primero Colombia”** no lo dejaremos solo aportando nuestro granito de arena para el logro de los objetivos propuestos y ¿por qué no?, para una próxima reelección, que será además otra de sus fuertes reformas.

Dios lo guíe siempre.

Roberto Agudelo Ramírez, Myriam Pinilla Zapata.

* * *

OLGA AVILA PEDRAZA

ABOGADA

ASOCIACION DE EMPLEADOS DE MEDELLIN

CONTRALORIA GENERAL DE MEDELLIN

Asociación Sindical de Servidores Públicos de la Contraloría del Municipio de Medellín – Asdecomm

MARIA ELENA ALVAREZ ARANGO

OLGA AVILA PEDRAZA

JOSE LUIS SALAZAR QUINTERO

- Los recursos públicos provienen de los asociados, el pueblo de Colombia.

- El control de esos recursos pertenece a los asociados para su cuidado y salvaguarda.

- El Estado jamás podrá desprenderse del control porque sería despojar al pueblo del cuidado de los recursos en beneficio de unos cuantos que buscan intereses particulares. Sería el máximo triunfo de la corrupción en los entes territoriales.

- Sólo un poder autónomo e independiente delegado por el pueblo de Colombia como está en las Contralorías, podrá ejercer control sobre el poder de los Administradores Públicos.

- La gran experiencia mundial nos señala que el negociado del control entre auditorías privadas y administradores, han conllevado a la quiebra de las grandes multinacionales. Se hace caso omiso de la hecatombe mundial producida por la connivencia entre administradores y auditorías privadas, en la propuesta del referendo.

- Principio fundamental del Estado Colombiano la Descentralización con autonomía territorial (artículo 1° C. P. “Colombia es un Estado Social de Derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales...”).

- En el texto de referendo no se le pregunta al Pueblo de Colombia si quiere el cambio de este principio fundamental del Estado Colombiano para proceder a la centralización del control fiscal.

- Es imposible, por la diversidad de pobladores, idiosincrasias, desarrollo regional, ejercer el control de los bienes territoriales desde el nivel central. Sería dejar los recursos regionales sin control y agravar los problemas que soporta el Estado Colombiano por la asfixiante centralización que hace que su pueblo se sienta relegado de las decisiones que se toman en el Estado.

- Las Contralorías Territoriales son cada vez más expertas y especializadas en la vigilancia de la gestión fiscal de los recursos de los entes territoriales, pues se encuentran cerca de la participación de sus pobladores en las decisiones de orden jurídico, político, administrativo y de control, conforme a su propia idiosincrasia, de tal manera que le permite contribuir activamente en el progreso y desarrollo de sus regiones, a través de garantizar la correcta administración de los recursos públicos.

- Convicción en el postulado de que las grandes transformaciones se logran a través de pequeños pasos, permitió que la Contraloría General de Medellín se puede presentar como institución de control fiscal que marcó un hito en la cultura del mejoramiento continuo.

• Organización capaz de exportar tecnología blanda tanto a otros entes territoriales como a otros países.

• Pionera a nivel mundial en la experiencia de diseño, implementación y mantenimiento de un sistema de calidad para servicios de fiscalización, situación que le permite exhibir su certificado en más de 100 países del orbe.

• No solo sacó adelante por primera vez la adecuación del modelo ISO 9000 a una actividad tan particular como la del control fiscal sino que ha servido de referente para que otros organismos de control (C.G.R.) iniciaran la interminable tarea del mejoramiento continuo, apoyado en los estándares internacionales más exigentes.

Recuperaciones Reales	354.397,9
Responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva	105
Total	354.502,9
Costo Contraloría General de Medellín	62.656,8
Superávit	291.846,1

Por cada unidad de costo de la Contraloría se generan 5,6 unidades de beneficios a las entidades auditadas y a la comunidad de Medellín.

Beneficios	Costos Contraloría	Relación
354.502,9	62.656,8	Beneficio/Costos
5,6	1	1

En el municipio de Medellín y Entidades Descentralizadas

\$4.972.716 Presupuesto de ingresos en lo que va corrido del año (billones) 2002

\$18.475 Costo Contraloría General de Medellín (millones)

Representamos el 0,0037% del presupuesto que auditamos, lo que significa que por cada \$1.000 auditados se genera un costo de 37 centavos.

Exigencia Constitucional	Estado Actual	Propuesta
1 Control fiscal eminentemente técnico	Designación de Contralores y nivel directivo vinculado a acuerdos políticos	Designación por concurso abierto al público
2 Vigilancia de la gestión fiscal	El control fiscal se orienta más al daño patrimonial entendido como faltantes de los recursos públicos que a la gestión ineficiente e ineficaz de los gestores públicos, que es por donde más se desangra el erario público	Modificación a la Ley 610/00 que desarrolle claramente este postulado constitucional
3 Establecer claramente la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal... E imponer las sanciones que sean del caso (art. 268 Nral. 6.5)	Desobediencia de este mandato constitucional por virtud de la Ley 610/00 se cambia sustancialmente el modelo establecido en la Constitución, de gestión fiscal sancionatorio a patrimonial resarcitorio. Subjetividad en el ejercicio del control fiscal. Desconocimiento de los administradores públicos de las conductas de orden fiscal que no pueden realizar.	Código Unico Fiscal para el país, donde se determinen claramente los distintos tipos fiscales y su respectiva consecuencia sancionatoria, sea Económica (multas), o personal (suspensión, remoción e inhabilidad de funciones).

Exigencia Constitucional	Estado Actual	Propuesta
4 Clara determinación de competencias. Colocando a las Contralorías,	Ley 610/00 generación de competencias de competencias Fiscalía y Procuraduría a realizar las mismas funciones (vigilar los delitos contra el patrimonio).	Ley que desarrolle sin lugar a dudas las competencias constitucionales.

S. O. S.

LAS CONTRALORIAS TERRITORIALES AUTONOMAS GARANTIZAN EL PROGRESO Y DESARROLLO TERRITORIAL

Deledda Páez Vega

Comité de Mujeres por la defensa de los organismos de control ¿Qué hay detrás de la privatización del control fiscal?

En la feria de las privatizaciones auspiciada por todos los Gobiernos neoliberales en el país desde "la bienvenida al futuro" de Gaviria en 1991, los argumentos más comunes para justificarlas se basan en que todas las entidades públicas son ineficientes y corruptas por definición y que *contrario sensu*, la eficiencia, eficacia y honradez acompañan a la empresa privada, argumento utilizado por todos los gobiernos neoliberales (en especial el actual), con el fin de acabar con las Contralorías Territoriales, inicialmente, porque más adelante van a plantear lo mismo con respecto a la Contraloría General y no es de extrañar que Presidentes como Uribe Vélez de corte derechista vean en las Contralorías incómodos agentes que no han hecho nada por evitar y combatir la corrupción y como todo dictador no quiere ni le conviene que su gobierno tenga controles de ninguna naturaleza. Curiosamente olvidan que el fenómeno de la corrupción no es exclusivo de las empresas públicas, que en las empresas privadas existen vínculos entre los "serruchos" y la lógica estructural del funcionamiento del capitalismo y las relaciones de subordinación del gobierno norteamericano se organizan mediante métodos corruptos, como por ejemplo, la negociación de créditos o el famoso Plan Colombia.

Esto es aceptado por sirios y troyanos. El mismo Rudolf Hommes, caracterizado escudero de la política neoliberal lo reconoce al afirmar que para que se dé la corrupción se necesitan dos protagonistas, el que corrompe y el que se deja corromper. "En este país en el que a cada pillo en las entidades gubernamentales le corresponde por lo menos otro en la empresa privada"¹. Pretenden controlar la corrupción debilitando cada vez más los organismos de control, para más adelante tener más argumentos y proponer su desaparición definitiva.

Pero, ¿cuál es en realidad el verdadero fondo de estos argumentos? ¿Por qué el mal de la corrupción sigue avanzando? Nunca como en el pasado gobierno, que desde el principio se autodenominó el adalid de la honestidad, se han presentado los cada vez más graves casos de corrupción. (Chambacú, Dragacol, Foncolpuertos, Guavio). Por una parte, están los compromisos con el Fondo Monetario Internacional de reducir el déficit fiscal del país, según la fórmula predilecta, de hacerlo a través de la reducción de la nómina de trabajadores oficiales, porque lo importante para ellos es garantizar que el Gobierno les pague cumplidamente la deuda externa, cosa que saben hacer muy bien todos los gobiernos arrodillados de la última década. Y por otra parte, existen fuertes presiones de Estados Unidos por parte de las multinacionales de auditoría, las famosas firmas de auditoría privadas, algunas envueltas en escándalos a nivel mundial (como el más reciente caso de la Enron y su firma de auditoría privada Arthur Andersen) y esto no sucedió en empresas públicas, es fiel demostración de corruptelas en la empresa privada y tampoco sucedió en un país tercermundista, fue nada menos y nada más que el país amo y señor del planeta: EUA.

1 Robledo Castillo, Jorge Enrique. Lo que Oculta la Privatización. Editorial Andina, 1997.

No podemos defender a ultranza los organismos de control porque su estructura y funcionamiento a partir de la Constitución de 1991 no están precisamente diseñados para que funcionen óptimamente. Por ejemplo, el sistema de elección del Contralor no garantiza una verdadera independencia de la órbita politiquera. Por ello hay necesidad de circunscribirla a la esfera académica y técnica de manera que garantice independencia frente a la administración en sentido funcional e independencia mental en sentido ético. Debe ser el mérito y el conocimiento las principales credenciales del Contralor (General y Territoriales). El control debe estar orientado más a los resultados sociales; es decir, si hay unos recursos públicos, que generalmente son muy escasos deben utilizarse de manera eficiente, eficaz y equitativa en los sectores pobres de la población y esto es lo principal medir los beneficios sociales en estos sectores, no es sólo cuidar los recursos sino que los mismos lleguen a los sectores que realmente los necesiten, porque tal y como están las cosas, los pocos recursos se gastan en contrataciones con los amigos de turno en las administraciones de las entidades distritales o nacionales, que tienen sus negocios particulares y que muchas veces se montan solamente con el fin de contratar con una empresa pública. Esto en lo que tiene que ver con los gastos. Y qué decir de los ingresos de las entidades públicas que también con el falso criterio de entregar el monopolio estatal a monopolios privados, se reducen los ingresos para el Estado.

Otro aspecto de vital importancia que deben abordar con mayor fuerza las Contralorías es la evaluación seria a las políticas públicas. Entre ellas la privatización creciente de las empresas públicas que fiscaliza cuál ha sido el beneficio social, económico para la ciudad y para los sectores más pobres las políticas de privatización de los servicios públicos domiciliarios como la energía, salud, servicios de tránsito y transporte, educación, entre otros. ¿Ha mejorado la calidad de los mismos? ¿Se han ampliado las coberturas, ha significado mejores y mayores ingresos para la ciudad? ¿Contribuye esto a mejorar la productividad de la ciudad? La privatización no acabará con los monopolios, simplemente sustituirá los públicos por los privados, los cuales utilizarán sus posiciones dominantes para esquilmar a sus clientes, realizar enormes ganancias y continuar concentrando la riqueza. De ahí que la privatización conduzca al alza de tarifas y de los precios de los bienes y servicios que entran a controlar los particulares.

Si en realidad algún gobierno tiene la voluntad política para que las Contralorías funcionen, la solución no es sacar más trabajadores estatales a la calle, hacer reestructuraciones, que fortalezcan los niveles directivos desde el punto de vista salarial, cosa que no contribuye en nada a la política de ahorro esgrimida como argumento para disminuir el déficit fiscal. Todo lo contrario, hay que fortalecer el Estado y por ende, los organismos de control, permitir su funcionamiento desligado totalmente de los vaivenes electorales del Congreso, Concejos y Asambleas y posibilitar el ingreso de la academia y la técnica en los organismos de control fiscal. La privatización tampoco eliminará la corrupción, ni la oficial ni la privada. Esta es una de esas pestes, entre otras tantas, que de manera inevitable acompañan a las economías de mercado y que tienen entre sus prácticas más repudiadas las maniobras que se utilizan para vulnerar derechos de los trabajadores y las soberanías de los países pobres del mundo.

Deledda Páez V.,
Comité Femenino por la Defensa
de los Organismos de Control.

* * *

JAIRO ARTUNDUAGA OCHOA

ASFUCONBO

(Asociación de Funcionarios de la Contraloría de Bogotá)

Intervención representante de la Asociación de Funcionarios de la Contraloría de Bogotá—Asfuconbo.

Honorable Senadores y Representantes:

El mensaje que a nombre de nuestra organización me ha correspondido traerles, no es asunto de cifras y datos concernientes a los logros alcanzados por la Contraloría de Bogotá, toda vez que dicha información la tendrán ustedes disponible por otros medios, como es a través de los informes emitidos por dicha Entidad. Pero nuestro mensaje sí es en el

sentido de presentar a ustedes unos elementos de reflexión frente a los siguientes aspectos:

Primero: Frente a las variables y elementos cualitativos relacionados con el Paradigma de lo Social.

Hemos nosotros llegado al punto de preguntarnos hoy día y reflexionar frente a las circunstancias de sentirnos perseguidos los servidores públicos por parte del mismo Estado al cual le servimos y tratamos de engrandecer y proyectar siempre en cada una de nuestras actuaciones frente al cumplimiento de funciones operacionales y en todas nuestras actitudes hacia la comunidad entendida como los ciudadanos del común y la administración misma a la cual auditamos sus procesos, lo cual para nosotros significa todo un Estilo de Vida al servicio público y para lo cual también estamos preparados técnicamente no solo por nuestro paso por la Academia, sino por lo que en el seno de nuestra misma organización y del Estado mismo se tiene la oportunidad de aprender. Aun así, no entendemos por qué consuetudinariamente y ahora más que nunca tenemos que cargar con el Estigma social y cuestionamiento por parte del Gobierno, aferrándose a la idea sin fundamentos de que somos inoperantes y que aparentemente no damos un valor agregado a la gestión pública como si evaluar el Control Fiscal como sistema en cabeza de lo público fuera solo cuestión de discursos y no de un análisis técnico y profundo, no solo en sentido cuantitativo sino cualitativo por estarse abonando y avanzando siempre en el sentido de fundamentar una cultura preventiva y del buen uso de los recursos del Estado.

Todo esto, frente al claro y sano interés del Gobierno por combatir la corrupción, misión a la cual en forma no solo legal por nuestra relación laboral sino en forma natural estamos comprometidos los funcionarios del control fiscal en el país, nos hace reflexionar por qué el Estado en vez de perseguir y negarnos los derechos también a hacer país, nos quiere acabar con nuestra autoestima y consecuentemente con todas las autoformas y autoconceptos que como seres humanos también tenemos para sobrevivir y será que así el Estado podrá combatir la corrupción si bien es claro que para cumplir con todas nuestras facultades los procesos misionales necesitamos que el Estado por el contrario permita la Dignificación de los Servidores Públicos y que así no les cedamos espacio a los corruptos, pues estos también en forma natural por su falta de principios y por sus necesidades que a lo mejor piensan que van a satisfacer apoderándose de los recursos públicos o dándoles el uso inadecuado, tienen mayores tentáculos para lograr sus objetivos.

Por el contrario honorables Congresistas, nosotros los funcionarios de la Contraloría de Bogotá confiamos y conocemos de sus más altas calidades para que se proponga una salida inteligente a tan nefasta propuesta de acabar los organismo de control fiscal y más aun cuando tampoco estamos de acuerdo en la forma como algunas instancias del mismo Estado aprovechan los medios de comunicación para proyectar a nivel social ese Estigma con el cual tenga que cargar el Congreso como una instancia corrupta e inoperante solo por el hecho que también acá se refleje que existen corruptos y por ello se generalice, en vez del mismo Estado velar porque se dignifique aun más el ejercicio de tan noble causa.

Segundo. Frente a la naturaleza de los procesos organizacionales y a la continuidad de los mismos.

Observamos que el mismo Estado constantemente genera, concibe, gesta e inaugura procesos con el propósito de mejorar y garantizar el cabal desarrollo de sus políticas pero, aún así y teniendo las mejores intenciones no se preocupan por establecer los procedimientos para luego evaluar el impacto retorno de dichos procesos.

Todo esto sin tener en cuenta además que todo proceso organizacional y social por su naturaleza necesita un tiempo de retorno para generar un valor agregado a la gestión pública y aun más si se trata de contrarrestar un fenómeno social como la corrupción en el cual convergen sinnúmero de variables de corte cultural y que frente a esto que no lo digamos solo nosotros los funcionarios del control fiscal sino que lo diga la comunidad, la misma administración y por qué no ustedes señores Congresistas, las Contralorías del país y como es el caso particular la de Bogotá, han venido sufriendo todo un proceso de metamorfosis y de reingeniería que hasta ahora comienza a generar su retorno, entonces, será el momento de castrar tan importante proceso evolutivo y volver a comenzar otro sin fundamentos, para que en un tiempo se convenzan ustedes y el país que

fue una salida equivocada, que pueda seguramente resultar más costosa económica y socialmente y que solo se convierta en Derroche de Recursos y Anulación de Talentos.

Cordialmente,

Jairo Artunduaga Ochoa.

* * *

ÁNGEL EMILIO NIÑO ALONSO
Vicepresidente Asocob

Doctor
GERMAN VARGAS LLERAS
Presidente y demás miembros
Comisión Primera
Senado de la República

Referencia: Participación ciudadana en estudio del Proyecto de ley 47 de 2002 Senado.

En ejercicio del Derecho de Petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2° inciso 1 de la Constitución Política el artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, respetuosamente le solicitamos nos permita intervenir en las discusiones en primer debate del proyecto de ley de la referencia, con objeto de formular observaciones a los numerales 9 y 10 del cuestionario que por vía del referendo se va a someter a consideración del pueblo colombiano los puntos que hacen relación con la supresión de los órganos de control de nivel territorial (Contralorías y Personerías), para que participe en la sesión correspondiente en nombre de nuestra organización le solicitamos inscribir en el libro de registro a Angel Emilio Niño Alonso; identificado con la cédula de ciudadanía número 19479211 de Bogotá, como representante legal.

Así mismo, solicito la autorización de ingreso para asistir a todos los debates que se programen para tratar el referendo.

Igualmente solicitamos se estudie la conveniencia de convocar audiencias regionales, en las principales ciudades del país, con participación de la comisión de ponentes y los miembros de la célula legislativa bajo su presidencia, para enriquecer la temática del referendo.

Anexo: Documento Base de la Intervención en 46 folios.

Cordialmente,

Angel Emilio Niño Alonso,
Vicepresidente.
c.c. 19.479.211 Bogotá

Notificación: Carrera 107 No.136Bis51
Teléfono 3350293, 3351030 ó 3351060 ext. 414-478

* * *

LUIS EDUARDO VARGAS ROJAS
Administrador Pensionado

Federación de Pensionados del Sector Financiero

Bogotá, D. C., 9 de septiembre del año 2002

Señor
Secretario
Honorable Senado de la República
Ciudad

Referencia: Convocatoria audiencias públicas para tratar tema referendo.

A continuación relaciono los temas a que me referiré en el espacio de diez minutos:

División de los poderes públicos.
Reformas laboral y Pensional.
Facultades extraordinarias al ejecutivo.
Inclusión nuevas preguntas en el referendo.

Cordialmente,

Luis Eduardo Vargas Rojas.
c.c. 19.166.260 de Bogotá
Representante Federación de Pensionados
del Sector Financiero

HERNANDO MARTINEZ SACRISTAN

Geólogo

Hernando Martínez Sacristán

Geólogo

Carrera 41 A No.55-44 Bloque B-6 Apartamento 402 Pablo VI
Tel.2212761 Bogotá, D. C.

Señoras y señores Senadores de la República.

a) Analicemos los dos supuestos para que un debate sea útil colectivamente:

- Supuesto cognitivo

- Supuesto ético

Observemos para el supuesto cognitivo que no podemos tener "la verdad única", por el contrario debemos tener presente la necesidad de realizar una real comunicación con todos sus elementos, los cuales son: Emisor, mensaje, canal, código conocido y Receptor, para obtener una retroalimentación de este receptor es necesario e importante utilizar el mismo código o de lo contrario no nos entiende. Además, es importante que los hechos sean verdaderos y no imaginarios (ejemplo: no podemos considerar que el comportamiento de los Colombianos sea igual al de los europeos, por lo que no podemos trasladar tan fácilmente lo que ellos hacen suponiendo que será asimilable). Es importante tener presente que las élites no son los privilegios económicos como nos lo han hecho creer a través de los tiempos, las élites las conforman aquellas personas o grupos de personas que con su hablar, actuar y decisiones cambian las actitudes y comportamiento de los ciudadanos, ya sean mujeres, obreros, campesinos, deportistas, artistas, educadores, profesionales, religiosos, sindicalistas y los mismos políticos, no importando su etnia ni sus costumbres.

Observemos el supuesto ético y nos damos cuenta que si existen "intereses particulares" no estaremos hablando de un bien común y como está la situación de la Nación un Referendo desenfocado sería como una pérdida de tiempo y de credibilidad en el Estado por parte de la Nación. Si preguntamos a los ciudadanos que si debe desaparecer completamente el Congreso, que si deben desaparecer completamente las Asambleas Departamentales, las Contralorías, las Personerías, el Sistema Judicial y hasta la misma Presidencia de la República con las entidades del poder ejecutivo, estoy seguro que gran cantidad de las personas votarían afirmativamente, pues es tal su escepticismo manifiesto tanto en calles de ciudades y caminos veredales que estamos llegando a punto de desesperación, exceptuando aquellas personas que desde cómodos recintos con ingreso económico garantizado opinan lo contrario.

b) Nos debemos referir a la necesidad de realizar una reforma política que tenga beneficios colectivos iguales y que permita construir una Democracia Participativa en Colombia, por los siguientes aspectos observados en los mecanismos de Participación Política establecidos como son:

· La Ley 130, estatuto básico de los partidos. Si le aplicamos el umbral en un medio apático electoralmente como el nuestro, pues simplemente de los 67 partidos y movimientos políticos muchos quedarán sin representación en el Congreso, entonces ¿para qué existir en esas condiciones?

· La ley 131, voto programático a sabiendas que no tenemos Políticas Públicas de Estado claras a 20 ó 30 años, ni tenemos POT activo, por el contrario es pasivo, solo el aspecto físico, urbano y lo peor sin detectar plenamente lo que se tiene; entonces cada candidato ofrece un programa por desarrollar sin tener en cuenta que en ocasiones -aclaro- puede estar en contravía de los POT.

· La Ley 134

· Iniciativa Popular legislativa o normativa, derecho de un grupo de ciudadanos, donde además de lo engorroso del trámite no tienen acceso a temas que sean de competencia de la respectiva corporación a la que se presenta y tampoco pueden ser materia de iniciativa popular las que sean de iniciativa exclusiva del gobierno, los gobernadores, o los alcaldes; presupuestales, fiscales o tributarias; relaciones internacionales; concesión de amnistías o indultos; preservación y restablecimiento del orden público. Esto dificulta la participación excepto para mentes excepciona-

les y esas mentes normalmente en Colombia no son tenidas en cuenta en estas corporaciones de JAL, Concejos, Asambleas ni Congreso y además el actor debe residir en la entidad territorial. ¿Federalista únicamente?

- Referendo, similar derecho de grupo, engoroso de tramitar, cuya materia deben ser proyectos de Ley, ordenanza, acuerdo o resolución que sean de competencia de la corporación pública de la respectiva circunscripción electoral, así como las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso que se refieran a los derechos fundamentales o sus garantías, a los procedimientos de participación popular o al Congreso, si así lo desean antes de 6 meses.

- La consulta popular, que faculta al Presidente a hacer una pregunta y nunca la hace por el costo o por la no aprobación del Senado, Asamblea, Concejo o JAL.

- Plebiscito, convocatoria del Presidente para aprobar o rechazar una decisión del ejecutivo respectivo a tratados internacionales o sobre políticas que adopte y no requieran la aprobación del Congreso. No puede referirse a temas relativos a los estados de excepción y al ejercicio de sus poderes, ni a los temas relacionados con la duración del período presidencial o a modificaciones de la Constitución. Pregunto por qué razón el pueblo no puede modificar la constitución.

- Cabildo Abierto, reunión pública de Concejos y JAL en dos oportunidades por período de sesiones. Los niveles de participación se limitan a información y propuesta principalmente perdiendo el espacio en los demás niveles de participación.

- Revocatoria del mandato, mecanismo de control por el cual los ciudadanos dan por terminado el mandato conferido a un gobernador o a un alcalde, engoroso trámite que debe ser certificado por la Registraduría Nacional, entidad criticada frecuentemente y más recientemente en debate por el Senador Cáceres en el 2001 y en las pasadas elecciones de marzo 10 de 2002.

Tenemos otros mecanismos o mejor espacios de Participación en:

- Educación, como las Jume, los Foros Educativos, Concejos Educativos, Personero Estudiantil.

- Salud, Copacos, Asociaciones de Usuarios, Consejos Territoriales de Seguridad Social, Comités de Ética Hospitalaria y Comités de Veeduría.

- Servicios Públicos Domiciliarios, con los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios, la Participación de Usuarios en Juntas Directivas.

- Planeación del Desarrollo con los Consejos Territoriales de Planeación, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, los Consejos de Planeación Territorial.

- Medio Ambiente, las Comisiones Municipales de Policía y Participación.

- Televisión, en la Comisión de Televisión.

- Deporte.

- Ley del Joven.

- Veedurías Ciudadanas, como control social.

- Juez de Paz para descentralizar la justicia, acceder a ella, evitar impunidad.

Hasta acá todo está bien o mal en el papel, pero ¿se da completamente en la práctica? ¿Será necesario introducir pequeñas modificaciones para que se vuelvan realidad y mejorar las relaciones ESTADO- SOCIEDAD? Esto no está en el texto del proyecto siendo necesario esperar más tiempo tratando de no dejarlo volver letra muerta.

¿No será preciso preguntar en el referendo a los ciudadanos si se deben clarificar, mejorar y agilizar los mecanismos de participación ciudadana como inicio de la construcción de una verdadera democracia participativa?

c) Hemos establecido garantías de equidad y no las colocamos en práctica todas y como caso específico observemos la construcción de género cuando al analizar los censos de algunas comunidades obtenemos que el número de mujeres es mayor que el número de hombres.

¿No es oportuno preguntar en el referendo a los ciudadanos si las mujeres deben tener igual participación en la toma de decisiones en los tres poderes del Estado colombiano?

Respecto directamente a los puntos del Proyecto de Acto Legislativo presentado en el Proyecto de ley 47 de 2002 Senado y publicado en la Gaceta del Congreso el viernes 9 de agosto de 2002 esperando que sea el texto apropiado y no como sucedió en las audiencias o foros públicos de debate de la Ley 685 donde se presentó en Sogamoso que había diferentes textos del articulado, voy a comentar lo siguiente:

Punto 1.

Si Simón Bolívar ya había decretado castigo para las personas que malversaran el erario en los procesos cortos de la época y la sociedad misma se distrajo ¿existirán condenados cuando los entes de control y/o la comunidad hagan las denuncias respectivas? ¿Se acortarán los juicios a estos individuos para merecer la pregunta?

Punto 2.

¿Acaso actualmente el representante del pueblo por votación popular no es responsable de sus actos ante la sociedad que los eligió? ¿Esta pregunta tiende a refrendar nuestra bobada colectiva?

Punto 3.

Es sano no tanto por reducir costos económicos en las prácticas abusivas, es más importante en el sentido de cambiar la actitud y comportamiento de los miembros de nuestra sociedad tanto de los que se denominan políticos como de sus seguidores.

Punto 4.

¿Cómo se harán los reclamos y aspiraciones de sus comunidades enunciados allí? ¿Agilizaremos los mecanismos de Participación Democrática para construir Democracia Participativa o seguiremos solo pensando en construir Democracia Representativa?

Punto 5.

¿Quiénes calificarán los concursos enunciados? ¿Se tendrá en cuenta la celeridad, economía, transparencia, equidad, etc., y se tapan los huecos de la Ley 80 como los convenios que permiten directamente contratación privada como lo aplican en Ingeominas y Minercol aboliendo la buena voluntad del legislador?

Punto 6.

Observemos que el proyecto en debate presenta interés en los aspectos electorales y sólo me quiero referir a la elección de Senado ya que los Representantes a la Cámara se definen fácilmente en su circunscripción territorial o sea el Departamento y en la ciudad de Bogotá, D. C.

Un Senador es representante de una circunscripción nacional que casi nunca se produce porque si bien le pueden ser otorgados votos en todos los Departamentos (no siempre), estos votos no le son otorgados en un gran número de municipios y en forma general se puede decir que muchos de ella (o)s obtienen la votación en su Departamento de origen o residencia, por lo que considero que no son Senadores, sino que son otros Representantes a la Cámara que se podría llamar baja, con asiento en la Cámara que se podría llamar alta. En la actualidad solamente los Senadores Samuel Moreno, Jaime Dussán, Germán Vargas y Antonio Navarro llegan a tener votación superior a 900 votos promediados con la votación total en 15 ó 16 de las 34 circunscripciones electorales y la mayor votación tiene representación mayor a 900 votos en solamente 6 de las circunscripciones.

Es innegable la capacidad de adquirir votos en centros urbanos en Colombia lo que origina un Senado con representación desigual de las regiones y como consecuencia directa de estos tenemos desarrollos desiguales cuando ella (o)s desconocen otros territorios diferentes al suyo o vecinos de este, cada día se ve más la influencia de las grandes ciudades en el Senado y la casi nula presencia de personas de provincia, presencia que debería enriquecer el debate colectivo, pues no debemos olvidar el diálogo de saberes y conocer las necesidades de las regiones no solamente en la Cámara de Representantes.

Plantear una lista única por cada partido político es muy sano, siempre y cuando las elecciones internas sean supervisadas por el Estado, pero también es sano pensar que la sociedad Colombiana actual se moviliza por intereses colectivos específicos de grupos (ejemplo ambientalistas) más que por intereses de partidos y entonces tienden a realizar coaliciones, las cuales deben ser coaliciones de partidos y no de personas para

evitar las famiempresas electorales que ya están dejando mucho que desear dado que en Colombia existen un poco más de 6.000.000 de familias y se presentan a la contienda electoral unas pocas familias con padres, hijos, hermanos, primos, cuñados, etc. de miembros de otras corporaciones de entidades territoriales haciendo la cadena y empresa familiar en la toma de decisiones denominado nepotismo origen de no muy claros compromisos. Se deben fortalecer los partidos para construir democracia y fortalecer así el tejido social y no atentar famiempresas que conducen y mantienen la tendencia autócrata.

Comercializar más aún la política no deparará un buen futuro, no es concebible que un candidato invierta más de \$200.000.000 en una campaña al Senado solamente con el solo deseo de servir a su pueblo y resulte solamente sirviendo a un grupo reducido de personas que lo acompañaron y que en cierta forma lo inducen a cometer actos que dañen su imagen por el afán de satisfacer sus necesidades. Por ello es recomendable que la financiación sea realizada completamente por el Estado en medios de comunicación masiva del mismo Estado preferiblemente, para que a su vez todos o la gran mayoría de los habitantes puedan conocer los proyectos que los aspirantes a las Corporaciones Públicas puedan ofrecer de acuerdo con los requerimientos de los ciudadanos y no propiamente de su iniciativa en ocasiones no coherente con los Programas de Gobierno de Alcaldes y Gobernadores.

La Representación de los Congresistas por porcentaje de habitantes siempre mantendrá en el abandono de los Departamentos poco poblados ya que la desventaja es notoria, si en este momento Bogotá, D. C., mi ciudad natal tiene una cantidad de 20 Representantes a la Cámara en un total de 166 y existiendo un continuo desplazamiento de personas hacia esta capital en un futuro cercano cuando se haga un censo que es indispensable vamos a tener un número mucho mayor de Representantes a la Cámara por esta circunscripción en deterioro de las regiones donde se ha producido la migración. ¿Cuándo podrán desarrollarse estas regiones para las pocas personas que queden allí? Ya vemos que dentro del conflicto armado se les bombardean puentes, pistas de aterrizaje y otras obras de infraestructura, se les destroza y luego se pide limosna para reconstruirlos.

Punto 7.

El Congresista es un servidor público de alto rango y alta responsabilidad y como tal debe tener una conducta apropiada. Si contesta lista y se va o simplemente viene y vota sin debatir absolutamente nada debería tener el valor civil de renunciar. Los trámites administrativos que requiera su gestión ante las entidades debería hacerlos con su UTL y evitar recibir auxilios con recursos públicos ¿Existirá un cuerpo de vigilancia?

Punto 8.

En crisis económica se debe analizar la posibilidad de reducir todo tipo de remuneración a los servidores públicos activos y pensionados, en especial a aquellos que deterioraron los activos de la Nación, ejemplo los servidores de Ecopetrol que regalaron el transporte de hidrocarburos a particulares cuando la esencia del negocio no es explorar, por el contrario, es extraer, transportar, refinar, comercializar, etc. ¿Por qué razón tienen salarios y pensiones tan altos si afectaron bienes y activos de la Nación? La lista de regalo de activos es interminable, como la generación de energía, suministro de agua potable, minerales, entre otros activos.

Punto 9 y punto 10.

¿Las Comisiones de Vigilancia de los organismos de control establecidas en el Congreso tienen evaluaciones de las actividades realizadas por Contralorías y Personerías? ¿Están los cerebros de cuello blanco moralizados para hacerlo a favor de la Sociedad? ¿Lo podrá hacer la sociedad capacitada en Veedurías Ciudadanas? ¿Podría tener control previo para evitar la expresión "Hagámosle que mientras nos investigan ya estamos lejos?"

Punto 11.

En el caso de Bogotá, D. C., el Decreto 1421 dice que el Concejo es la máxima autoridad. ¿Tendrán los Concejales un salario menor que el de la segunda autoridad? ¿Se desea menoscabar el poder o control político?

Punto 12.

Según el proverbio popular ¿"al Alcalde quién lo ronda?", de nuevo pregunto como en el punto 7, ¿quién controlará?

Punto 13

Hay inquietudes como son: ¿Tiene el legislador idea clara sobre el término de tiempo para establecer una Política Pública de Estado? ¿En diez años se habrá reducido el ingreso económico de las regalías por la falta de control al hacer concesión sin tener conocimiento de los recursos naturales no renovables? ¿Solamente se requieren diez años de educación básica para las futuras generaciones? ¿Está siendo bien invertido el dinero en la educación colombiana? La educación representa lo público es decir lo que atañe a todos. ¿Quién o quiénes la administrarán y administrarán además los recursos económicos de las regalías? ¿Están preparados para administrar esos recursos o necesitarán de la colaboración de aquellos congresistas que sí los saben utilizar? ¿Se beneficiará la población más pobre o solo la antigua clase económica media y la alta? Recordemos que los planes decenales en educación quedan hermosos en el papel, aunque los índices de analfabetismo y desescolaridad ascienden.

Punto 14.

Se elimina la promoción de la minería, lo que significa claramente la privatización de los recursos naturales no renovables que eran propiedad de la Nación compuesta de millones de colombianos y con la nueva Constitución pasaron a ser del Estado compuesto por instituciones que se pueden desaparecer fácilmente; unas pocas personas disfrutarán los activos de todos. Si ahora los particulares que usufructúan estos activos tienen un incipiente control gubernamental y han reducido el ingreso de regalías como lo muestran las estadísticas. ¿Qué se espera percibir cuando no exista eficaz control sobre las explotaciones mineras y petroleras? Observemos que el Invías está siendo castigado por haber realizado malas proyecciones como fue mala también la proyección de los carbones de La Guajira. ¿Qué se espera en los recursos naturales no renovables donde aún se trabaja con proyecciones de recursos especulativos que están muy lejos de llegar a convertirse en reservas probables y menos aun probadas; la palabrería de algunos es más fuerte que el razonamiento de otros. Aquellos legisladores que conocen las áreas mineras se estarán dando cuenta que las explotaciones son frecuentadas por grupos armados que reciben "impuesto directo" de estos recursos patrocinando el conflicto armado con el bien de los colombianos y no solo con el dinero del narcotráfico, igualmente los lavadores de dólares han visto la minería como su fuente de excusa apropiada.

El exaltado estímulo a la educación básica se opaca cuando se quita la promoción de la minería (interpreto como geólogo a hidrocarburos y minerales) con estos dineros provenientes precisamente de esa actividad debido a que profesiones como ingeniería en minas, ingeniería geológica, ingeniería de petróleos, química, ingeniería química y la Geología entre otras de la cadena de beneficio se verán desestimuladas puesto que van a ser profesionales desplazados en mayor proporción a su desplazamiento actual. Señoras y Señores Senadores una Nación que no aprovecha los recursos naturales de su país es una Nación de necios con un Estado dirigido por tontos. Los recursos naturales es lo primario que tenemos y si no promocionamos en investigación no sabremos qué hemos regalado, además las facultades de ciencias de la tierra en las universidades oficiales deberán ser cerradas pues no hay justificación social, política ni económica para que el Estado regale una educación a nivel superior beneficiando solamente unos pocos mineros y petroleros particulares; la idiotez no debe continuar siendo tan abundante.

Entiendo que el Gobierno y el Congreso se encuentran desinformados como lo manifiesta la Contraloría General de la República en reciente auditoría a Ingeominas, lo cual no quiere decir que estemos ciegos ante la inminente pérdida de los recursos naturales no renovables en manos de unos pocos deteriorando la calidad de vida de los verdaderos propietarios precisamente ahora que hay crisis provocadas por unos mal llamados servidores públicos quienes parecen manifestar "Conozco hasta la saciedad lo que necesita y además merece, nuestra ciega Sociedad".

Punto 15.

¿En el 2006 ya no habrá conflicto armado impulsado por los medios de comunicación? Observemos que acá en este punto sí se construye género con el servicio social obligatorio. ¿Por qué razón no se construyó con la pregunta que planteo de la igualdad en los cargos a todo nivel?

Cordialmente,

Hernando Martínez Sacristán.
c.c. 12.105.367 Neiva

* * *

JOSE RICARDO SALAS GRANADO

Vendedor

Referendo Constitucional

Año 2002

Con base en la solicitud del Honorable Congreso de la República, para participar en las audiencias públicas en pro del referendo constitucional 2002, propuesto por el señor Presidente de la República, doctor Álvaro Uribe Vélez, me permito dar a conocer mi pensamiento como ciudadano colombiano sobre lo que se debe incluir en dicho referendo.

1. No revocatoria del actual Congreso de la República.
2. Elección de nuevo Congreso solo hasta el año 2006, para un período de (4) cuatro años y así sucesivamente. Una elección de Congreso cada (4) cuatro años, como es tradicional.
3. Elección de Congreso Bicameral, Cámara y Senado, compuesto por (132) ciento treinta y dos parlamentarios, elegidos democráticamente a razón de (4) congresistas por departamento, lo mismo que (2) Senadores y (2) Representantes por Bogotá, D. C.
- (32) Treinta y dos departamentos más Bogotá D.C., igual (33) treinta y tres puntos de elección por (4) congresistas, igual únicamente (132) ciento treinta y dos parlamentarios.
4. Elección de Congresistas, Gobernadores, Diputados, Alcaldes y Concejales, para períodos de cuatro años.
5. No reelección de Congresistas, Gobernadores, Diputados, Alcaldes y Concejales. Ninguno de los anteriores podría ser reelegido como no lo es el Presidente de la República. No reelección, solo se elegirá para cuatro años.
6. No eliminación de las Contralorías Municipales, ni Departamentales, lo mismo que las Personerías, pues sería dar paso a la libre corrupción de quienes manejan los recursos y presupuesto de la Nación. Es mejor con Contralorías si se quiere luchar contra la corrupción.
7. Condenas de (6) seis años de prisión normal, sin casa por cárcel e inhabilidad de por vida para todo funcionario público, Presidente de la República, Ministro del Despacho, Congresista, Gobernador, Diputado, Alcalde, Concejal, que sea encontrado culpable de peculado y otro delito judicial.
8. Facultades al ejecutivo:
Que sea responsabilidad del Presidente de la República el trabajar por las personas de la tercera edad, dándole pensión de vejez a toda persona que reúna las condiciones de pensión para los hombres a los (60) sesenta años y para las mujeres a los (55) cincuenta y cinco años. La pensión se necesita en vida.
9. Que se faculte al ejecutivo constitucionalmente para dar subsidio de vivienda de (30) treinta salarios mínimos y no de menos, pues se necesita de una vivienda digna y no de casas precederas. Que sea responsabilidad del ejecutivo el subsidio de vivienda.
10. Que ningún congresista maneje dineros o contratos de cualquier índole. Que sólo el Presidente de la República, los Gobernadores y los Alcaldes manejen los dineros del presupuesto nacional.
11. Que sea política constitucional del ejecutivo, del Presidente de la República, de los Gobernadores y de los Alcaldes, generar empleo masivo en todo aspecto y funcionario que no lo haga será sancionado ejemplarmente.
12. Que los salarios del Presidente, Ministros, Congresistas, Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales y demás funcionarios públicos solo sean reajustados cada cuatro años.

13. Uno de los propósitos de este referendo es ahorrar y conseguir recursos económicos para nuevas inversiones, a cambio de colocar nuevos impuestos, propongo que sea facultad constitucional del ejecutivo, para emitir, editar o fabricar dinero cada año en denominaciones normales, para que no falte circulante ni efectivo para el presupuesto nacional.

Bien se podrían fabricar billetes de (\$15.000) quince mil pesos, (\$30.000) treinta mil pesos o más, en pro de la economía nacional.

Muchísimas Gracias,

Atentamente,

José Ricardo Salas Granados,
c.c. número 6.774.902 de Tunja
Cel.310-2660137

* * *

NELSON DIAZ PEREA

Asdecol

Barrancabermeja, 4 de septiembre de 2002

Doctor

Álvaro Uribe Vélez

Presidente de la República de Colombia

Bogotá, D. C.

Reciba un cálido y solidario saludo desde el Municipio de Barrancabermeja; sabemos que no es fácil crear y aplicar reformas a un país que ha tocado fondo, en donde sus instituciones a todo nivel se encuentran carcomidas por el flagelo más nefasto y arrasador, la corrupción, que solo ha dejado a su paso un país destruido y en ruinas.

Su misión Señor Presidente, es la de un Quijote, pero confiamos en su cordura, prudencia y reflexión al introducir políticas públicas que lleven a la reconstrucción de un nuevo Estado soberano y libre.

Es imperativa la modernización y fortalecimiento de la vigilancia fiscal para el adecuado ejercicio de la función pública; como es de conocimiento general uno de los problemas que ha obstaculizado el buen ejercicio del control se plantea en el procedimiento de elección de Contralores y la manera como las Contralorías se financian.

Hoy las Contralorías vienen desarrollando metodologías con enfoque Integral que permiten obtener mejores resultados en el manejo de los recursos del Estado. Esta metodología de Audite 2.0. se ha adoptado en las contralorías del país y entre ellas, la Contraloría de Barrancabermeja, lo que representa una fortaleza para el control fiscal.

La política planteada por el Gobierno Nacional para el mejoramiento de la economía de los municipios, no puede estar desamparada de una política fiscal que debe ser administrada por personas con experiencia, de principios morales y éticos; de igual forma, la custodia y ejecución de los recursos económicos y financieros a través de metodologías eficientes y eficaces ajustadas a la modernización del Estado, para obtener resultados con equidad y con rentabilidad social, lográndose de esta forma elevar el nivel de vida de la población al satisfacer las demandas de sus necesidades.

Señor Presidente, nosotros también sentimos dolor de patria, nos duelen aún las barcazas del apagón de 1992, las liquidaciones de Colpuertos, Dragacol, El Guavio, etc., la lista es interminable, pero somos luchadores y nos aunamos para sumar, porque una mano y otra mano son dos manos y aquí están nuestras manos para ayudar en el cuidado fiscal y construir un mejor país para sus hijos y nuestros hijos.

Señor Presidente, Usted es un hombre de resultados y en las contralorías municipales, Usted cuenta con servidores públicos con experiencia, conocimiento e idoneidad moral y ética para el ejercicio del control fiscal, además con la visión holística del municipio y de la región. Qué peligro dejar los entes territoriales desamparados. Quítenos las ataduras que obstaculizan nuestro pleno ejercicio y establezca metas que Usted verá con satisfacción, rápidamente cumplidas.

Los funcionarios de la Contraloría Municipal de Barrancabermeja, queremos contribuir con el mejoramiento de la función pública y apor-

tamos una propuesta de reforma al control fiscal, acompañada de los indicadores de gestión a la fecha, la cual anexamos y esperamos que se tenga en cuenta.

Cordialmente,

Funcionarios de la Contraloría Municipal de Barrancabermeja
Comité Equipo Fortalecimiento del Sistema de Control Fiscal

Alma J. Osorio Aguirre,
Contralora Municipal.

Betty Larios Díaz, Víctor Hugo Flórez Salazar, Nelson Díaz Perea,
Funcionarios.

* * *

PROPUESTA DE CONTROL FISCAL REGIONAL
CONTRALORÍA MUNICIPAL DE BARRANCABERMEJA
SANTANDER

Contraloría Municipal de Barrancabermeja
Propuesta de Regionalización del Control Fiscal
Coyuntura del Control Fiscal Territorial

Las Contralorías Territoriales de nuestro país, se encuentran atravesando momentos críticos debido a la posición declarada por nuestro Presidente de la República, presentada al Congreso a través de un referendo que pretende eliminar las Contralorías Territoriales y entregar el Control Fiscal para que lo ejerza la Contraloría General de la República apoyándose en el auxilio técnico de fundaciones, corporaciones, universidades o empresas privadas.

Afortunadamente para las contralorías existe el Consejo Nacional de Contralores que está empeñado en defender la existencia de las Contralorías Territoriales y no por el simple hecho de defender el espacio laboral, sino con el propósito de salvaguardar el control fiscal territorial. Esto se ve reflejado en la propuesta presentada al Gobierno Nacional denominada "Hacia el Control Fiscal del Siglo XXI", en donde se presenta un análisis de la propuesta del Gobierno, desprendiéndose varios puntos importantes de reflexión tanto para el Gobierno, como para Colombia:

Auditorías Externas: Reemplazar el Control Fiscal que ejercen las contralorías territoriales y dejar en manos prácticamente de empresas privadas este control, generaría incertidumbre pues los continuos escándalos tanto en el país como en el exterior de estas empresas no son garantía para los ciudadanos, además el enfoque de control de estas empresas va orientado más hacia el examen financiero, dejando lo social a un lado que en últimas es el fin de la función del Estado.

Ineficiencia y poca efectividad de las Contralorías Territoriales – Modernización de las Contralorías: No se puede generalizar la labor de todas las Contralorías territoriales, sin detenerse a revisar las diferencias entre ellas. Las Contralorías Distritales, citando como ejemplo a la Contraloría Distrital de Bogotá ha tenido grandes avances en la modernización de la metodología de auditoría, así como en lo administrativo y operativo, también podríamos presentar el ejemplo propio de nuestra Contraloría Municipal de Barrancabermeja, donde con el apoyo de las directivas y con el concurso de todos los funcionarios se han implementado herramientas como la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral y el control macro y micro con una visión Sectorial del Municipio.

Papel de las Contralorías Territoriales en la lucha contra la corrupción: No se puede desconocer que las contralorías territoriales han cumplido un papel de primer orden en la denuncia de casos de corrupción, como la información que presenta el documento de la Asociación de Contralores, donde en la vigencia de 2001 en las 32 Contralorías Municipales se denunciaron públicamente 4.580 casos de corrupción.

Descentralización y Control Fiscal: El Estado cada día debe acercarse más a los ciudadanos, con la propuesta del gobierno, la acción del control fiscal en los Municipios y departamentos se distanciaría considerablemente, lo cual está en contravía de la autonomía de los Entes Territoriales. Compartimos la propuesta de Regionalización del control Territorial del país, presentada en el documento en mención, porque guarda coherencia entre lo que representa la autonomía territorial, la Descentralización y la propuesta de un nuevo ordenamiento Territorial en el País.

Posiciones del gobierno, del nuevo Contralor General, el Auditor General y el Presidente del Consejo Nacional de Contralores

DEL SR. PRESIDENTE ALVARO URIBE VELEZ

- Eliminación de las contralorías distritales, departamentales y municipales.
- Entregar el control fiscal territorial a la Contraloría General de la República.
- Destinar los recursos de estos entes a Educación y Salud
- Reducir la Nómina de la Contraloría General de la Nación de 4067 a 2500 funcionarios.

DEL NUEVO CONTRALOR GENERAL

- Se adhiere a las políticas del gobierno de supresión de contralorías territoriales.
- El proceso debe ser gradual, etapa de transición para recibir los activos y los procesos de las contralorías territoriales.

DEL AUDITOR GENERAL DE LA NACION

- La propuesta del Sr. Presidente de las Contralorías territoriales es simplista solo busca un recorte fiscal insignificante, que afectaría enormemente el control fiscal territorial.
- El problema no son las contralorías territoriales sino el sistema de control fiscal en estos entes, la forma de elección de los contralores y la manera de financiación de las Contralorías
- Regionalización del control fiscal.

DEL PRESIDENTE DEL CONSEJO NACIONAL DE CONTRALORES

- Propuesta presentada al gobierno nacional "Hacia el control fiscal del siglo XXI",
- Los recursos que destinó el gobierno para Educación y Salud, son del orden de los 120 billones de pesos y con la eliminación de las Contralorías territoriales se eliminarían menos de 200 mil millones de pesos (una sexta parte), cifra insignificante que no contribuirá en nada a estos sectores y por el contrario afectaría a más de 4000 familias que dependen económicamente de los empleos en las contralorías territoriales.

PROPUESTA DE REGIONALIZACION DEL CONTROL FISCAL

- Organización de 7 contralorías regionales, en el país en cada caso abarcaría varios departamentos.
- Reconoce la descentralización y las identidades regionales.
- Sustancial ahorro de recursos.
- Concordante con las directrices de la Constitución.
- La redistribución regional, busca reconocer la experiencia y el conocimiento de las contralorías territoriales y la experiencia profesional del talento humano de las áreas misionales.
- Reducción del 30% del personal, de 3513 funcionarios de las 66 territoriales, se reduciría en 1054 funcionarios, especialmente en mayor proporción en personal de apoyo y administrativo.
- El nuevo costo de las aplicaciones del modelo regional sería de \$55.040 millones de pesos.

Relación 85% Funcionarios áreas misionales
15% funcionarios áreas de apoyo

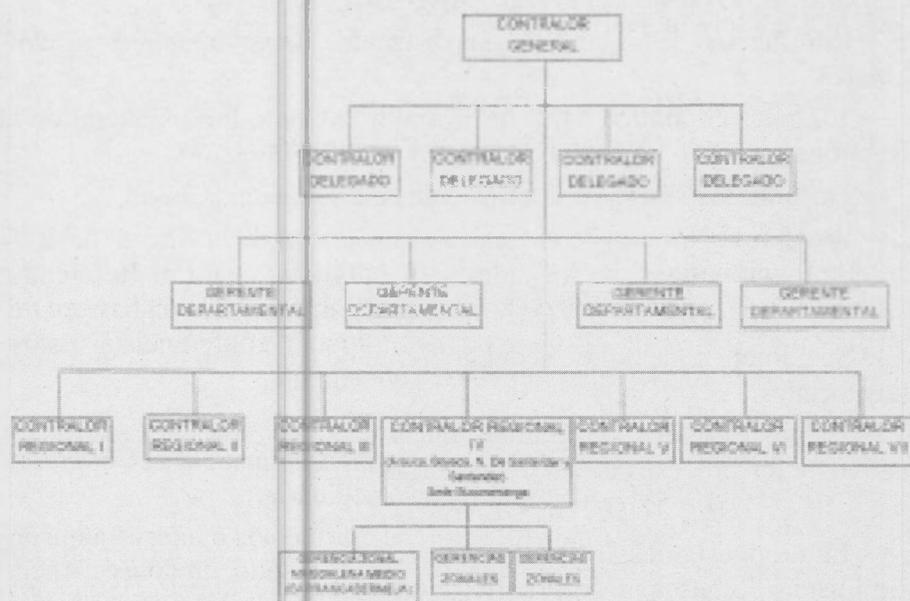
**DEPENDENCIA METODOLÓGICA Y TÉCNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL
NUEVO SISTEMA DE ELECCION DE CONTRALORES**

- Concurso de méritos.
- Realizado por universidades o instituciones que garanticen transparencia, independencia, calidad profesional y ética del funcionario escogido (consejo de rectores universitarios).

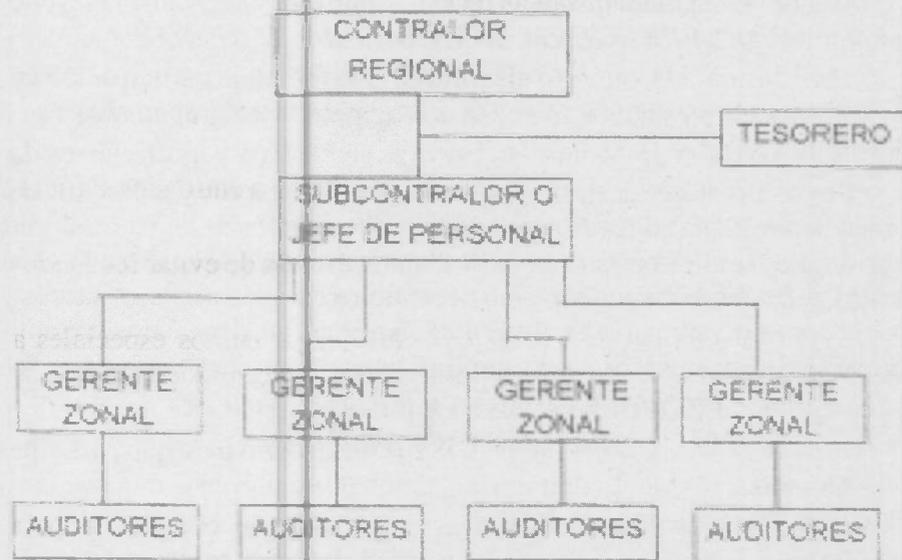
NUEVO ESQUEMA DE FINANCIACION

- Creación del fondo rotatorio de las Contralorías Regionales.
- Encargo a Fiduciaria de la administración de los recursos.
- Establecimiento de cuota de fiscalización, que corresponda en proporción a los recursos de las entidades auditadas.

ORGANIZACION DE LAS CONTRALORIAS EN EL AMBITO NACIONAL



ORGANIZACION ESPECIFICA DE LAS CONTRALORIAS REGIONALES



DISTRIBUCION DE CONTRALORIAS REGIONALES

CONTRALORIA REGIONAL I, con sede en Medellín, para los departamentos de Antioquia, Córdoba, Chocó, San Andrés y Sucre.

CONTRALORIA REGIONAL II, con sede en Bogotá, para los departamentos de Amazonas, Cundinamarca, Guainía, Guaviare, Meta, Vaupés y Vichada.

CONTRALORIA REGIONAL III, con sede en Cali, para los departamentos de Cauca, Nariño, Putumayo y Valle.

CONTRALORIA REGIONAL IV, con sede en Bucaramanga, para los departamentos de Arauca, Boyacá, Casanare, Norte de Santander y Santander.

CONTRALORIA REGIONAL V, con sede en Barranquilla, departamentos de Atlántico, Bolívar, Cesar, Guajira y Magdalena.

CONTRALORIA REGIONAL VI, con sede en Neiva, para los departamentos de Caquetá, Huila y Tolima.

CONTRALORIA REGIONAL VII, con sede en Armenia, para los departamentos de Caldas, Quindío y Risaralda.

GERENCIAS ZONALES

Cada Contraloría Regional contará con varias Gerencias Zonales, que abarcará la jurisdicción por provincias o divisiones territoriales que se reglamenten en desarrollo de la regionalización del país. Por consiguiente algunas de las contralorías municipales existentes se convertirían en Gerencias Zonales.

PROPUESTA DE MODIFICACION DE REFERENDO

Se propone la modificación del contenido del referendo presentado por el Gobierno Nacional al Congreso de la República en lo que respecta a la eliminación de las Contralorías Territoriales de la siguiente manera:

15. Contralorías

Pregunta. Para fortalecer el sistema de control fiscal del País, suprimir las contralorías Distritales, Departamentales, y Municipales y crear las Contralorías Regionales, ¿aprueba usted el siguiente artículo?:

Artículo: Los incisos primero, segundo y tercero del artículo 267 de la Constitución quedarán así:

Artículo 267. El Control Fiscal es una función pública que ejercerán la Contraloría General de la República y las Contralorías Regionales, las cuales vigilarán la gestión fiscal en los niveles, Nacional y Regional de la Administración Pública respectivamente y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos.

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Éstas podrán sin embargo, autorizar que, en casos especiales la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos. La vigilancia de la gestión fiscal pública incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

El control fiscal de las entidades del orden nacional será ejercido por la Contraloría General de la República y las del orden regional por las Contralorías Regionales con austeridad y eficiencia.

Parágrafo 1°. El Congreso de la República mediante ley creará y reglamentará las Contralorías Regionales y las Gerencias Zonales, redistribuyendo los funcionarios de las Contralorías Territoriales suprimidas en las Contralorías Regionales creadas, reduciendo la nómina en un 30% de la existente en la vigencia del 2002, especialmente en mayor proporción en funcionarios de apoyo o administrativo, guardando una relación del 85% de funcionarios misionales y 15% de funcionarios administrativos o de apoyo.

Parágrafo 2°. La elección de Contralores Regionales y Gerentes Zonales se hará por concurso de méritos, realizado por universidades o instituciones que garanticen transparencia, independencia, calidad profesional y ética del funcionario escogido.

Parágrafo 3°. La financiación de las Contralorías Regionales se hará mediante una cuota de fiscalización que irá del 0.2 al 0.4% en proporción a los recursos de las entidades auditadas.

El recaudo de dichas cuotas lo hará una entidad fiduciaria reconocida y se consignará en el Fondo Rotatorio de la Contraloría Regional.

**PROPUESTA DE CONTROL FISCAL REGIONAL
CONTRALORIA MUNICIPAL DE BARRANCABERMEJA
Anexo. Indicadores de Gestión a Agosto 28 de 2002**

Indicador de Mejoramiento	A Precios Constantes de 2002		
	Antes de 2001	A partir del 2001	Incremento x Productividad / Año
1 Costo Promedio por Cada Auditoria (Aprox.)	\$ 75.108.305	\$ 14.482.200	\$ 727.513.259
2 Costo Promedio por Cada Equipo de Auditoria al Año (Aprox.)	\$ 250.361.015	\$ 56.319.665	\$ 194.041.350
3 No. Equipos Permanentes de Auditoria	3 equipos	9 equipos	6 equipos
4 Número de Entes Vigilados x Año	10 entes	de 30 a 35 entes	20 entes
5 Tiempo Promedio de ejecución por cada Auditoria	5 meses	2,5 meses	50%
6 Número de Memorandos de Advertencia originados en el proceso Auditor	0	11	10
7 Hallagoz Fiscales, Administrativos y disciplinarios encontrados en el proceso auditor	Glosas	18	
8 Planes de Mejoramiento Pactados con los Gerentes	0	11	11
9 Seguimiento a planes de Mejoramiento	No existia	2	1

PROPUESTA DE CONTROL FISCAL REGIONAL
CONTRALORIA MUNICIPAL DE BARRANCABERMEJA
Anexo. Indicadores de Gestión a Agosto 28 de 2002

		A Precios Constantes de 2002		
		No existían	Mayor a 20.000 millones de Pesos	Mayor a 20.000 millones de Pesos
10	Valor Económico Planes de Mejoramiento	No existían	Mayor a 20.000 millones de Pesos	Mayor a 20.000 millones de Pesos
11	Rentabilidad de la Gestión Fiscal / Año	Desconocida	Mayor a \$10 por cada \$1 invertido	Mayor a \$15.000 millones de Pesos
12	Horas Hombre/semestre de Entrenamiento en Herramientas de Auditoría	Menor que 5	> a 45	40 horas / funcionario
13	Monitoreo Gestión a Gerentes y Directores	No existía	Trimestral, Anual y al culminar Gestión	100%
14	Rendición de Cuentas	Pobre	PERMANENTE: Austeridad, Contratación, Ejecución Pptal, Endeudamiento, Indicadores de Gestión, Control Interno	95%
15	Aplicación Procedimiento Advto Sancionatorio	Bajo	Medio y Ascendiendo	65%
16	Existencia de Sistemas de Información en Línea Negocios de Apoyo	20%	100%	80%
17	Legalización de Software de Escritorio	25%	100%	75%

PROPUESTA DE CONTROL FISCAL REGIONAL
CONTRALORIA MUNICIPAL DE BARRANCABERMEJA
Anexo. Indicadores de Gestión a Agosto 28 de 2002

		A Precios Constantes de 2002		
		NO	SI	
18	Existencia de Programa de Control Ciudadano	NO	SI	100%
19	Existencia de Planes de Mejoramiento	NO	SI	90%
20	Existencia de Evaluación al Control Interno	NO	SI	50%
21	Quejas recibidas en Control Ciudadano	Sin Información	231	> 90%
22	Memorandos de Advertencia derivadas de Control Ciudadano	Desconocido	7	
23	Personas beneficiadas en charlas y consultas técnicas con comunidades en temas de Control Social	Desconocido	> 400 representantes de comunidades	
24	Denuncias originadas de control social y que sirvieron como insumos a Auditorías	Desconocido	10	
25	Existencia Mapas de Riesgo por entidad y por Sector	NO	SI	50%
26	Existencia Metodología de Auditoría Estándar	NO	SI	95%
27	Existencia Diagnostico Macro	NO	SI	70%

ALMA J. OSORIO AGUIRRE - CONTRALORA MUNICIPAL
Municipio de Barrancabermeja

MEJORAMIENTO METODOLOGICO
Y DE EFICIENCIA

(Original ilegible).

6. Acompañamos técnicamente la CGR y la Contraloría departamental.
7. Meta: 100% de mapas de riesgo elaborados a octubre de 2002 del 100% de los sujetos vigilados (27 entidades).
8. Radiografía personalizada de cada ente público (nivel de salud o de enfermedad legal, financiera y de resultados).
9. Implementado 100% programa de participación ciudadana.
10. Banco de datos por entidad y por sector 100% entidades con rendición trimestral de cuentas (austeridad, gasto, resultados, cumplimiento).
11. 100% auditores entrenados y con experiencia. 50 horas/hombre X semestre en herramientas de control fiscal.
12. Hardware competitivo, software licenciado, sistemas de información nuevos para áreas de apoyo, internet para áreas misionales.

VICENTE NOGUERA PAZ

Catedrático Universidad Autónoma

Bogotá, Septiembre 10 de 2002

Dr.

GERMAN VARGAS LLERAS

Presidente de la Comisión Primera Constitucional

Senado de la República.

E. S. D.

Me permito sugerirle, las siguientes preguntas, para el Referendo Facultativo, del artículo 378 de la Constitución Nacional con base en mi experiencia en más de 20 años de catedrático y conferencista. Estoy presto a sustentarlo, cuando lo estime conveniente.

ESTA DE ACUERDO SI O NO

1. En eliminar toda clase de administración de justicia al Congreso, quedando exclusivamente para la justicia ordinaria.
2. En eliminar a los congresistas de toda influencia e intervención en los nombramientos que tengan que ver con el Estado, en consecuencia todas las Altas Cortes, el Procurador General de la Nación, el Fiscal General y el Contralor General de la República serán nombrados por todas las demás Altas Cortes.

3. La Corte Constitucional, hará parte de la Corte Suprema de Justicia quien integrada por todas sus salas, será la máxima entidad jurisdiccional y constituirá la segunda instancia de los asuntos que determine la ley, no habrá única instancia. (Choque de Trenes).

4. En reformar el Congreso disminuyéndolo dándole participación en el Senado a todas las profesiones distribuyéndolas en grupos afines.

5. En implantar los controles previos perceptivo y posterior en la Contraloría General de la República delegándolos a entidades estrictamente técnicas previos concursos especiales.

6. En implantar el voto obligatorio, única manera de evitar los feudos podridos, prohibir los auxilios parlamentarios.

7. En crear Jurados de Conciencia para juzgar delitos especiales a juicio del Congreso, constituidos por rigurosa selección de las listas de todos los altos funcionarios públicos y privados.

8. En que en todo proyecto de ley se fije un término para que participe la ciudadanía.

9. En que todas las profesiones tengan colegio obligatorio para imponerse sus reglamentos y el juzgamiento de sus pares, aun con la privación de la libertad.

Sería grato sustentar lo anterior,

VICENTE NOGUERA PAZ

C.C. 2.876.641 de Bogotá, T.P. 352 del C.S. de la J.

Bogotá, Septiembre 10 de 2002.

Doctor

GERMAN VARGAS LLERAS

Presidente de la Comisión Primera Constitucional

Ciudad.

REF. Necesidad del Referéndum para disminuir el Congreso cambiando la estructura más importante del Estado.

Apreciado Sr. Presidente

Si los Congresistas, tienen en cuenta los siguientes argumentos y actúan con toda su honestidad, tienen que concluir inexorablemente, la necesidad urgente de cambiar el Congreso, no solamente por su número, sino especialmente por el cambio de las personas que lo integran, pues en una inmensa mayoría llegaron cometiendo por lo menos un delito electoral, "así en otras palabras lo reconoce el mismo Exfiscal General de la Nación dr. Alfonso Gómez Méndez en una columna publicada el lunes 29 de agosto de los cursantes por el periódico El Tiempo, Pág. 1-15 titulada "esta vez sí la meritocracia?" Esta confesión del Exfiscal es muy comprometedor, pues nuestro pobre país ha llegado al extremo que el máximo investigador de los delitos confiesa su pecado al reconocer la Grave Impunidad, en que él mismo incurrió, salvo que haya hecho una exhaustiva investigación. (adjunto fotocopia).

Suyas son estas palabras tan reales y espeluznantes: "pero no hemos analizado suficientemente el hecho de que hoy en día lo que más se encuentra privado es el Estado mismo a través del clientelismo... es frecuente oír el Sena le pertenece al senador B, el ICBF al representante C, el Seguro Social al representante E, y así sucesivamente..." El connotado jurista tratadista dr. Gómez Méndez, con gran didáctica, se pregunta: "Jurando sobre la Biblia, ¿Cuántos parlamentarios podrían decir que no han recurrido a este sistema de recomendaciones? ...cuántos parlamentarios no han comprometido votos o actuaciones por contraprestaciones de carácter burocrático?..."

Y más adelante pareciera que el Exfiscal Serposamperista, admitiera la propuesta de Uribe del cambio de los congresistas, cuando textualmente apoya al nuevo Presidente así: "Si el Presidente Uribe y su vicepresidente Santos, logran hacer lo que se proponen, y aún en el momento de las dificultades no ceden a las presiones de los parlamentarios, iniciarán en serio la reforma política de más profundo alcance y contribuirán a la organización de los partidos..."

La columna del Exfiscal demuestra sin lugar a dudas el hecho notorio, que de acuerdo a la Lógica Probatoria, (Artículo 177 C.P.C.), no se necesita prueba que el actual Congreso no cabe en la conciencia social del pueblo Colombiano y esto se debe a la metodología impuesta por la actual Constitución y Leyes, hechas al acomodo de los intereses de quienes las expiden, existen graves dudas que solo se disipan revocando al Congreso, con la intervención del Constituyente Primario, pero ojo, siempre y cuando en la reforma, se tengan en cuenta entre otras, las siguientes Condiciones mínimas.

1. El Voto Obligatorio, única manera para extinguir Los Feudos Podridos, que constituyen un mínimo suficiente para salir elegido, todos los parlamentarios tienen su feudo que es alimentado con el dinero, la maquinaria, el tráfico de influencias, la única manera de extinguirlos es con una votación abrumadora, en consecuencia La Abstención les Favorece, por ello los intentos de imponer el voto obligatorio siempre han fracasado, solamente el pueblo puede sacarlo adelante y está ansioso de ello.

2. La Eliminación de los Auxilios Parlamentarios o cupos Indicativos, paradójicamente respaldados con un Fallo de la Corte Constitucional, dictada en vísperas electorales compraron la conciencia de los alcaldes y de las gentes hambrientas, distribuyendo partidas sin ninguna técnica elemental violando principios elementales de equidad para las regiones, y las necesidades prioritarias.

3. Creación de un Tribunal de Conciencia en cada Departamento.

En el referéndum es necesario que le pregunte al pueblo, si quiere que haya en cada capital un Tribunal de Conciencia, compuesto por los presidentes de las salas de todos los tribunales, de los directores, gerentes de las entidades oficiales que han sido nombrados por concurso y por representantes de otras entidades, tales como la Iglesia, la Cámara de Comercio, los decanos de derecho etc., este Tribunal, fallará con verdad sabida y buena fe guardada si los candidatos al parlamento tienen la capacidad mínima moral e intelectual para poder ser elegidos, con base en un proceso público breve y sumario, dándole un término prudencial al pueblo para que presente todas las tachas mayores o delictuales en que hayan incurrido y a su vez permitiendo el derecho de defensa de los acusados. Para nadie es un secreto, hasta el mismo Exfiscal dr. Gómez Méndez lo reconoce que la mayoría de parlamentarios han incurrido en Delitos Electorales y Tachas Morales, que todo el mundo las sabe pero nadie las denuncia, porque no las puede probar, porque no existe los incentivos, ni las garantías entre otras excluirlos de responsabilidad.

4. Es evidente que no van a quedar los mismos con las mismas, si el Actual Presidente sigue con la energía y predisposición de ir personalmente a cada región, para evitar el tráfico de influencias de los politiqueros. Solamente un congreso salido con toda la pureza electoral puede cumplir su misión fundamental para la vida del Estado, el actual está gravemente cuestionado y es necesario que el pueblo lo refrende.

¡Salvemos a Colombia de esta hecatombe combatiendo las causas del desastre una fundamental cambiando la estructura base del Estado: El Congreso. Por esto el nuevo Presidente instantes después de su posesión

presentó su primer proyecto cumpliendo su palabra, que lo hizo invencible, captando el sentimiento del pueblo que lo eligió. Defraudarlo sería la barbarie!.

Con sentimiento de respeto, consideración y aprecio.

VICENTE NOGUERA PAZ

C.C. 2.876.641 de Bogotá

Calle 17 No. 4-68 Of. 713

Tel. 3362703/14. Cel. 310.4612927

Fax 3362714

CONTROL POLÍTICO REAL

¿ESTA VEZ SÍ LA MERITOCRACIA?

Si esta medida realmente se cumple, habrá dado el Gobierno tal vez el más significativo paso hacia la depuración de las costumbres políticas.

Ha recibido el país con beneplácito la decisión del Presidente de la República, comunicada por el vicepresidente Francisco Santos, de nombrar a los directores regionales de los más importantes institutos descentralizados a través de concurso público, dejando de lado el viejo sistema de entregarles esas entidades a los distintos grupos políticos representados en el Congreso. Si esta medida realmente se cumple, habrá dado el Gobierno tal vez el más significativo paso hacia la depuración de las costumbres políticas. Con razón se ha vuelto a cuestionar la eficacia y la transparencia de las privatizaciones en Colombia.

Pero no hemos analizado suficientemente el hecho de que hoy en día lo que más se encuentra privatizado es el Estado mismo a través del clientelismo. Es frecuente oír decir que en un determinado Departamento, por ejemplo el Sena le "pertenece" al senador B, el ICBF al representante C, el Seguro Social al parlamentario E, y así sucesivamente. Esa privatización del Estado por la vía del clientelismo ha tenido como contrapartida la sujeción del Congreso al Ejecutivo, la no discusión del presupuesto en el parlamento, la aprobación sin debate de las iniciativas gubernamentales y la casi desaparición del control político.

Pero este fenómeno no ha ocurrido por ausencia de normas, sino por falta de decisión política. El anuncio de ahora, como tal, tampoco es nuevo.

Durante la violencia de los años 50, el control burocrático excluyente de uno solo de los partidos (el Liberal o el Conservador) sobre el aparato estatal, fue una de las fuentes de la confrontación. Por eso, en una especie de "propósito de enmienda", los dos partidos tradicionales acordaron en el plebiscito del primero de diciembre de 1957) suficientemente analizado en el excelente libro de José Renán Trujillo sobre la "promesa incumplida") el establecimiento de la carrera administrativa, con el claro objetivo de deslindar la acción de la rama ejecutiva de los cambios puramente políticos.

En efecto, el artículo 5º. Del plebiscito dispuso: "El Presidente de la República, los Gobernadores, los Alcaldes y en general todos los funcionarios que tengan facultad de nombrar y remover empleados administrativos no podrán ejercerla sino dentro de las normas que expida el Congreso, para establecer y regular las condiciones de acceso al servicio público, de ascenso por mérito y antigüedad y de jubilación, retiro o despido". Y agregaba el artículo 7º. : "En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo o cargo público de la carrera administrativa, o su destitución o promoción". ¡¡Llevamos 47 años sin cumplir estas normas!!

Es más, el presidente Lleras Camargo creó la Escuela Superior de Administración Pública (Esap) con el fin de formar los cuadros administrativos permanentes del Estado, a todos los niveles. Hasta ahora solo se ha tenido en cuenta a la Escuela para nombrar un secretario general de ministerio. E, irónicamente, la propia Escuela como tal se ha visto envuelta en escándalos de clientelismo.

La Constitución de 1991 no solo repitió los mismos principios, sino que estableció como una de las causales de pérdida de investidura para los congresistas la recomendación de sus amigos para cargos en las entidades públicas, jurando sobre la Biblia, ¿cuántos parlamentarios

podrán decir que no han recurrido a este sistema de recomendaciones? ¿Y cuántos ministros podrán decir que no han seducido al Congreso por la vía de la entrega de puestos públicos? ¿Qué podrán decir los artífices de la "gran alianza para el cambio"?

¿Cuántos parlamentarios no han comprometido votos o actuaciones por contraprestaciones de carácter burocrático?

Al iniciarse la administración anterior, el señor presidente Pastrana anunció también el comienzo del imperio de la "meritocracia". La suerte no lo acompañó en el cumplimiento de su promesa. No pudo resistir la suave presión de los congresistas.

Si el presidente Uribe y su vicepresidente Santos logran hacer lo que se proponen, y aun en momentos de dificultades en el Congreso no ceden a las presiones de los parlamentarios, iniciarán en serio la reforma política de más profundo alcance y contribuirán a la organización de los partidos.

Si eso hacen, sobra el referendo. Habrá control político real. Ya Piedad Córdoba y Ramón Elejalde han presentado un proyecto de ley al Congreso en el que se regulan muchas de las materias (votación nominal, manejo administrativo, etc.) que aparecen en el proyecto gubernamental.

La acción puede comenzar a remplazar el reformismo jurídico.

* * *

JAIME GUILLERMO HOYOS CELY

Veeduría Ciudadana

Trabajemos Juntos por una Mejor Calidad de Vida

"Si la reforma política o referendo garantizaran al pueblo colombiano Paz con Justicia Social, eliminación de la miseria, disminución a mínimo de la Pobreza Absoluta (no la eliminación de los pobres u los miserables). Bienvenida la Reforma o el Referendo"

Señor Presidente de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República, Dr. Germán Vargas Lleras:

A continuación plasmamos a consideración nuestra sugerencias para que sean incluidas en el referendo y/o Reforma Política.

1. Los registradores deben ser elegidos por el pueblo de entre candidatos con perfil profesional idóneo y libres de todo tipo de antecedentes.

2. Los contralores, personeros y veedores, igualmente deben ser elegidos mediante voto popular de entre candidatos con perfil profesional en economía, derecho, administradores de empresas, ingenieros o equivalentes.

3. El voto popular debe ser de carácter obligatorio e inmanipulable.

4. El Congreso debe estar integrado por elegidos en igual número que representen a los departamentos, intendencias, comisarías y distritos especiales, igual número serían para el Atlántico, Nariño, Vaupés, Amazonas y Bogotá, D.C.

5. Excluir del Congreso al administración de justicia, cuya responsabilidad debe quedar en manos de la justicia ordinaria.

6. Todo proyecto de ley debe contar mínimo con un debate en audiencia pública con participación de delegados de organizaciones sociales.

7. Crear una Ley que permita a los mayores de 35 años de edad, acceder sin contratiempos al Derecho de Empleo Digno de acuerdo a sus capacidades.

8. Con el debido respeto nos suscribimos agradeciendo este espacio que se nos da para expresar nuestro modesto aporte en pro de una mejor calidad de vida para los Colombianos.

Director

Jaime Guillermo Hoyos Cely.

Delegada

Andrea Carolina Rodríguez.

ALBA LUZ OVIEDO MUÑOZ

Edil Localidad Suba

Junta Administradora Local de Suba

Calle 143 No. 90-57 Telefax 6814218-6837100-6812058

Proyecto de Ley - Referendo por el cual se convoca una reforma constitucional.

Atendiendo la convocatoria del Congreso Nacional en la celebración de Audiencias Públicas anexo a la intervención el presente documento que contiene los puntos de reflexión respecto a la temática presentada por el gobierno Nacional en la convocatoria.

Como mecanismo de participación ciudadana necesidad efectiva de conocimiento real.

La Constitución de 1991 tiene en su contenido un desarrollo amplio respecto a la Participación Ciudadana, desde su misma adopción y durante todo su contenido, iniciando esa expresión en el preámbulo resaltando la participación dentro del marco jurídico como garante del orden económico, político, social y justo.

Para que en desarrollo de la Participación Ciudadana se cumplan con el objetivo de garante se debe implementar una metodología que permita que al momento de ejercer mecanismos como el referendo que es objeto de estudio, la ciudadanía tenga el conocimiento real de la decisión que esta adoptando.

Es necesario que los colombianos conozcan el fondo de las determinaciones que mediante la consulta de dieciséis puntos puestos a su consideración están adoptando.

Analicemos por un momento si este instante los ciudadanos colombianos que van a participar en el referendo a ciencia cierta que están votando; téngase en cuenta que Gobierno Nacional antes de socializar el verdadero contenido del proyecto se ha dedicado exclusivamente a manejar una parodia que relaciona el proyecto con el sinónimo anticorrupción.

Envía el gobierno un Mensaje de Urgencia en el trámite del proyecto, preguntémosnos si las decisiones que se van a tomar deben adoptarse en un proceso perentorio que no permita el estudio profundo y socialización del mismo.

Observemos que cada uno de los articulados constitucionales que se pretenden reformar fueron objeto de grandes discusiones en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente para que hoy se pretendan modificar a través de la expresión directa del pueblo pero sin la posibilidad real de análisis necesario frente a su legalidad y conveniencia.

Es por tanto indispensable que el proyecto se socialice desde La Guajira hasta el Amazonas, conocer el fondo del contenido de las modificaciones constitucionales a fin de cada uno de los colombianos tengan la conciencia plena de las decisiones adoptadas.

Para darle cumplimiento a esto las discusiones deben salirse del recinto del Congreso, llevarse a todos los espacios del Territorio Nacional, de tal manera que se obtenga la tranquilidad de que la decisión adoptada es real y con eficacia plena.

La Constitución es norma de normas; es ley suprema por consiguiente su destinación como lo indica el tratadista Henao Hidrón, aludiendo a la afirmación de Jaimes Madison, es resolver con cada palabra el conflicto entre el poder y la libertad "Every Word... decides a question between power and liberty" (panorama del derecho constitucional colombiano 9 Ed. Temis pp. 149).

La constitución como expresión de poder y libertad tiene un contenido, es trascendental al respecto el mismo tratadista indica "son aspectos formales y materiales los que en conjunto confieren a la Constitución su fuerza vinculante y la verdadera capacidad de incidir en el destino de los pueblos (pp. 149).

Estos aspectos son los que los colombianos deben socializar para determinar a conciencia que decisión es la más conveniente frente a las modificaciones constitucionales objeto de reforma. De esta manera el referendo como mecanismo de participación ciudadana será efectivo.

Formulación de las preguntas. Conveniencia frente a la respuesta obtenida

En todo ordenamiento jurídico responsable basado en principios de igualdad, justicia y equidad se descartan las metodologías a través de las cuales una pregunta puesta a consideración induce en su formulación una respuesta.

En el texto que es hoy objeto de análisis, contiene preguntas como "para eliminar gastos innecesarios", quiere decir este tipo de interrogantes que si no lo afirmitivamente no se van a eliminar esos gastos. "Para ahorrar recursos de los distritos, municipios para que puedan aumentar su inversión social" si no doy una respuesta afirmativa seguramente no se lograrán esos objetivos. Este tipo de preguntas determinan que no hay caminos diferentes y hacen ver la necesidad de adoptarla. Se atreven en el texto a pronunciar frases como: "para evitar en ellas prácticas clientelistas" como creen ustedes que votará un ciudadano una pregunta que contiene tal afirmación.

La forma de interrogante utilizada en el texto induce directa e indirectamente la respuesta de quien decide.

Deben analizarse las formulaciones de las preguntas a fin de que en el afán de obtener un favorecimiento positivo en la adopción del proyecto no se caiga en una práctica injusta, arbitraria y contra derecho.

Análisis del articulado

Sin pretender entrar en un análisis de cada uno de los artículos objeto de reforma, es importante detenerse en puntos como.

Entes de control

La función que desempeña entes como la Contraloría General de la República es claramente una función pública.

Función ejercida por regla general por la Contraloría, excepcionalmente, en casos especiales será por particulares autorizados por la Contraloría y previo concepto del Consejo de Estado. Esta última consideración es eliminada en el proyecto, situación que no es conveniente puesto que quien determinará la pertinencia legal, la conveniencia en la delegación de una función pública tan importante como el control fiscal en manos de un particular.

Surge un gran interrogante frente al apoyo técnico de fundaciones y corporaciones plasmado en el proyecto determinado hasta donde van sus atribuciones, podrán exclusivamente pronunciar dictámenes y conceptos o llegaran a tener la facultad sancionatoria.

Analicemos si con la adopción positiva de los numerales 9 y 10, no se convierte una plataforma de posibilidades clientelistas de negociación apetecida por manos corruptas.

En los numerales mencionados se determina una violación directa a la autonomía de los entes territoriales, si se llegaren a adoptar conllevarán la reforma de otros artículos de la Constitución como el 118 y 287.

Finalmente, observemos que con la implementación de la Ley 617 de ajuste fiscal se han disminuido grandes cargas laborales y presupuestales generando una gran problemática de desempleo que aumentaría con la aprobación de los numerales 9 y 10, con la consecuencia inminente de problemática económica y social que tiene como escenario de ejemplo, países como Argentina. Los colombianos tenemos la necesidad de mejoramiento no viceversa, por lo tanto en el afán de cumplir una promesa electoral no caigamos en un túnel sin salida.

Control político

En el artículo 4° del proyecto se pretende adicionar como facultad del Congreso, el control de ingresos y gastos públicos.

Se redacta este numeral utilizando la palabra "sólo en los siguientes casos" enumerando tres literales al respecto.

El control ejercido por el Congreso ante el ejecutivo debe contener un amplio espacio de intervención, analicemos que aspectos en desarrollo de su función no tiene el Ejecutivo que tengan que ver con ingresos y gastos públicos.-

En el literal c se enuncia el ejercicio del control político con la facultad de hacer citaciones, importante es que los Ministros respondan por su ejercicio en el cargo. Sin embargo, no es coherente que en el artículo se disponga que en dichas citaciones los congresistas formulen al gobierno los reclamos y aspiraciones de sus comunidades.

El control político sirve acaso para que yo como congresista formule las necesidades de una comunidad que represento o existe otro espacio diferente y aprovecho el ejercicio del control político.

Si por ejemplo en ejercicio del control político pretendo tramitar una mención de censura, o un juicio ante el Senado por las actuaciones del ejecutivo es pertinente que como Congresista tenga la facultad en la citación el de presentar la aspiración de una comunidad, me lleva esto a pensar que no es control político o que se ve la posibilidad de negociar situaciones de necesidad a cambio del ejercicio real del control político.

El tema de Bogotá

Se debe como efectivamente lo ha hecho el proyecto de referendo no poner a consideración el tema puntual del Distrito Capital, como ahora varios han sugerido incluirlo.

No cabe el Distrito Capital en el proyecto de referendo por su particularidad, contiene un régimen especial, motivo por el cual su tratamiento debe ser coherente a esto por ejemplo, el tratamiento que se da en aspectos como las juntas administradoras locales es diferente y es que Bogotá en su contenido territorial y poblacional supera ciudades como Pereira o Manizales.

La determinaciones puntuales frente al Distrito capital no se pueden poner a consideración en un orden nacional, sería la única entidad territorial que se reglamentaría por esta vía, situación no conveniente mucho menos frente a su especialidad.

Alba Lucy Oviedo Muñoz,
Edil

* * *

JOAQUÍN EMILIO LOPEZ CARDONA,

Abogado, Asociación de Servidores Públicos, Contraloría
General de Antioquia

ASOCIACION DE SERVIDORES PÚBLICOS CONTRALORIA
GENERAL DE ANTIOQUIA

"ASEPUCOGA"

Bogotá D. C, septiembre 11 de 2002

Honorables Congresistas República de Colombia

La Asociación de Servidores Públicos de la Contraloría General de Antioquia, preocupados por la propuesta del Gobierno Nacional sobre la supresión de las Contralorías Territoriales, queremos presentar a ustedes algunos puntos de vista que consideramos de vital importancia, antes de tomar una decisión tan trascendental para el país:

CONTROL FISCAL

"El proceso de diseño de las actividades del Estado no se limita a prever cuáles funciones deben cumplirse y qué órganos las deben desarrollar, sino que se preocupa por establecer al mismo tiempo cuáles controles se deben institucionalizar para garantizar el cumplimiento de aquellas funciones y la actuación de los órganos públicos dentro del parámetro justamente demarcado, y dentro de un gran respeto.

La idea del temor al uso arbitrario, despótico o simplemente por fuera de lo institucionalmente marcado obligó, pues, a delinear todo un sistema de controles, con suficiente capacidad de contención frente a los excesos en el ejercicio de la función atribuidos a cada uno de los órganos estatales.

El Estado Colombiano, a pesar de sus imperfecciones, está diseñado como un estado constitucional, democrático y social de derecho; en efecto, la Constitución Política, además de reconocer 105 derechos y libertades del hombre, establece la participación del pueblo en el manejo del Estado y, más aún, el control por parte del mismo pueblo del manejo de 105 recursos económicos de la comunidad. Así, pues, en el Estado democrático quien gobierna no lo hace a nombre propio, sino de la comunidad a la cual hay que rendir cuentas sobre las tareas adelantadas desde el gobierno.

En el Estado Moderno se pretende garantizar el ejercicio del poder con arreglo a una legalidad previamente establecida; idea que se conoce en el vocabulario de los expertos del derecho público como Estado de Derecho o subordinación del poder a la juridicidad. De esta manera, la preocupación por el control está inserta en un contexto múltiple que no es otro que el del constitucionalismo moderno: Representación, legalidad, distribución de funciones y control.

Por lo tanto, sobre las organizaciones públicas de los estados modernos, y Colombia es un estado moderno, recaen diversos controles enderezados a encuadrar la gestión administrativa dentro de normas que predeterminen su funcionamiento y que persiguen asegurar el interés general, el bien común y el respeto a los administrados" (Diego Youne Moreno, Nuevo Régimen del Control Fiscal)

CENTRALIZACION DEL CONTROL FISCAL

En la Constitución Política de 1991 se reconoce expresamente la función del Control Fiscal, como una actividad independiente y autónoma, diferenciada de la que corresponde a las clásicas funciones estatales, lo cual obedece no sólo a un criterio de división y especialización de las tareas públicas, sino a la necesidad política y jurídica de controlar, vigilar y asegurar la correcta utilización, inversión y disposición de los fondos y bienes de la Nación, los Departamentos, Distritos y los Municipios, cuyo manejo se encuentra a cargo de los órganos de la administración y de los particulares que administren o manejen fondos del estado.

La supresión de las Contralorías Territoriales conllevaría a dejar a los corruptos los dineros públicos servidos en bandeja de plata, porque no existirá un órgano que pueda adelantar actuaciones inmediatas para buscar el resarcimiento del daño causado al Estado. La Contraloría General de la República no estaría en la capacidad de atender cada uno de los sujetos de control a lo largo y ancho del país, aumentándose la malversación de fondos y actos que desangran los ya menguados presupuestos de todas las entidades del Estado, generando mayores índices de impunidad.

Con la centralización del Control Fiscal en la Contraloría General de la República, se atentaría contra la autonomía de las regiones y el derecho a que ellas mismas vigilen el correcto uso de sus propios recursos. Además, iríamos en contravía de uno de los postulados de nuestro Estado Social de Derecho, que es la Descentralización y por la cual nuestras regiones siempre han luchado para acabar con el centralismo y poder generar su propio desarrollo.

De acuerdo con lo anterior, no podemos aceptar desde ningún punto de vista que el Control Fiscal quede centralizado única y exclusivamente en la Contraloría General de la República, pues como ya se dijo, además de atentar contra la autonomía de las entidades territoriales, se pondría aún más en peligro los dineros del Estado por la falta de control

IMPACTO DE LA APLICACIÓN DE LA LEY 617 DE 2000 EN LAS CONTRALORIAS TERRITORIALES

La mencionada Ley produjo un sensible recorte en la planta de personal de las Contralorías Territoriales que obligó a mejorar la gestión de las mismas y redujo su costo de funcionamiento; es así como por ejemplo, en la Contraloría General de Antioquia en el año 2001 se contaba con una planta de 650 servidores públicos y en la actualidad contamos con 373 funcionarios, de los cuales el 41 % se encuentran en el nivel profesional, lo que demuestra que el recurso humano se encuentra lo suficientemente capacitado para hacer un control más eficiente sobre los recursos públicos; en idéntica situación se encuentran otras Contralorías del país.

A lo largo de la historia, el Estado ha realizado una gran inversión para tecnificar los entes de control, a tal punto que en la actualidad contamos con el recurso humano y técnico suficiente para ejercer un control fiscal como lo manda nuestra Carta Política; por ello consideramos que con la supresión de las Contralorías Territoriales estaríamos tirando por la borda lo que con sacrificio hemos construido y estaríamos retrocediendo al entregar el control fiscal a entidades privadas que no tienen la suficiente experiencia en el manejo y vigilancia de los recursos públicos.

Es preciso recalcar que la falta de credibilidad en los Organos de Control Fiscal, no obedece a causas imputables a sus funcionarios, sino a la forma como está diseñado el sistema de control, el cual merece la pena que en otros espacios se revise.

POR QUÉ DEBEN EXISTIR LAS CONTRALORIAS TERRITORIALES

1. Por que el Control Fiscal se ha hecho más participativo y social, como resultado de las asesorías que la entidad le ha brindado a las veedurías ciudadanas en las diferentes regiones, cosa que se dificultaría para la Contraloría General de la República, por la distancia y la falta de recursos, tanto físicos como humanos.

2. Se han implementado las audiencias públicas, en las cuales se busca acercar la Entidad a la ciudadanía en general, para que se enteren de las actuaciones que viene realizando en los municipios y que permiten conocer el real estado de estos entes territoriales.

3. Igualmente, se han preocupado por capacitar a todos los servidores públicos ya la población en general, en temas relacionados con el control fiscal.

4. Las Contralorías Territoriales hacen parte del Comité de Transparencia con la Procuraduría y la Fiscalía General de la Nación, que han cumplido una muy loable tarea, optimizando recursos y obteniendo muy buenos resultados.

5. Son expresión de la autonomía de las entidades territoriales

6. Acabar con las Contralorías Territoriales sería un premio para la corrupción y la impunidad, al tiempo que existiría más despilfarro de los dineros públicos por la falta de control.

7. El dinero que se ahorran los municipios y departamentos con la supresión de sus entes de control, lo gastaría la Nación contratando el control privado, porque este último es más costoso que el público, lo que significa que no existiría un ahorro real, sino que se trasladaría el gasto de una entidad a otra.

8. La inmediatez de las Contralorías Territoriales coadyuva a la prevención, para que no se presenten los malos manejos en los dineros públicos, lo cual representaría para el Estado unas sumas en dineros incalculables que dejarían de ingresar a las arcas de los corruptos y daría como resultado beneficios sociales para la comunidad en general.

Como es bien conocido por ustedes, señores Congresistas, los escándalos de corrupción que se han presentado con las empresas multinacionales de auditoría son muy graves, y acabar con las Contralorías Territoriales sería entregar el Control Fiscal, que es una labor tan esencial del Estado, a los particulares que no son los más apropiados para el cumplimiento de esta función, ya que, estaría sujeto a un acuerdo de voluntades y la entidad o la persona contratada, tendría que satisfacer los requerimientos del contratante para garantizar la permanencia del contrato

Hay que tener en cuenta que sólo el poder controla al poder; el dejar a los entes territoriales sin el control fiscal público, es dejar los dineros públicos en el caos y al arbitrio de los corruptos, como sucedió en las multinacionales conocidas, como la ENRON en Estados Unidos Tampoco la centralización del Control Fiscal, como lo trae la propuesta de reforma política, es la solución para erradicar la corrupción.

Por lo anterior Señores Congresistas, solicitamos sus buenos oficios, para que del proyecto de Referendo se excluya el punto que pretende suprimir las Contralorías Territoriales, y por el contrario, se busque por medio de un Acto Legislativo corregir las falencias que tienen hoy las mismas, fortaleciendo el Control Fiscal en todo el país, lo cual redundaría en un beneficio social y garantiza la existencia del Estado Social de Derecho.

Esperamos que nos acompañen en esta causa que solo busca defender la existencia de las Contralorías Territoriales en beneficio de todos los Colombianos.

Atentamente,

Presidente,

Vicepresidente

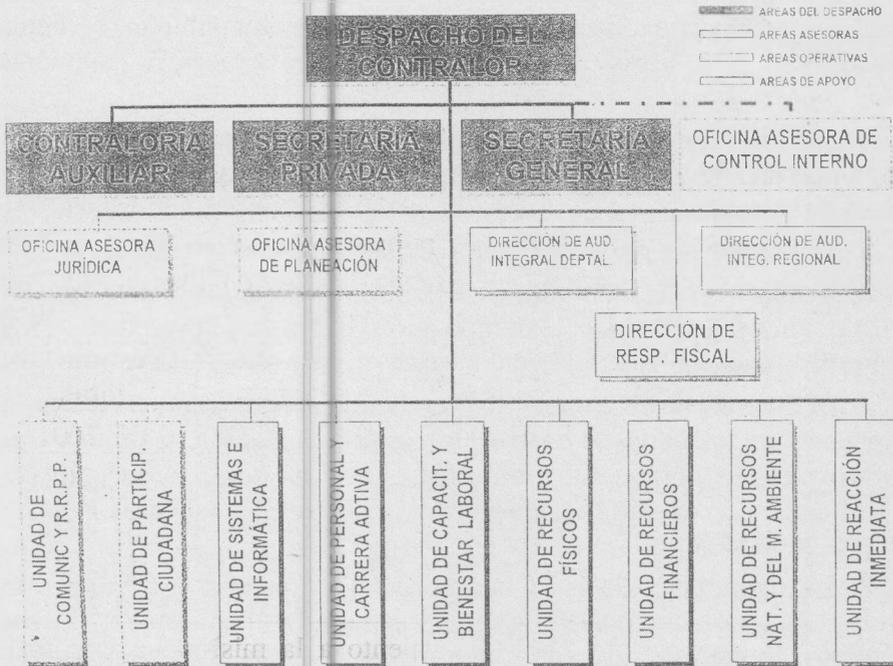
Secretaria General

Alexis Alvarez Mejía.

Joaquín Emilio López Cardona.

Laura Emilse Marulanda Tobón.

RODRIGO FLOREZ RUIZ
 Contralor, Contraloría General de Antioquia
INFORME LOGROS
 16 de enero de 2001 – 30 de junio de 2002
 Contraloría
 General de Antioquia
RODRIGO FLÓREZ RUIZ
 Contralor
 18 meses de gestión
 2001 – 2002



INDICE

1. Aportes a la Ley 716 de 2001

PLANEACION INSTITUCIONAL

- 2. Plan Estratégico "PEC"
- 3. Plan de Acción Anual "PAN"

DIRECCIONAMIENTO INSTITUCIONAL

- 4. Consejo Directivo
- 5. Compromiso y respaldo de la Alta Dirección
- 6. Incremento salarial
- 7. Manual de funciones y requisitos
- 8. Sistema Nacional de Control Fiscal "Sinacof"
- 9. Comité de Apoyo
- 10. Asistencia a la honorable Asamblea Departamental de Antioquia

METODOLOGIA Y PROCESOS

METODOLOGÍAS

11. Sistema para administrar el riesgo en la Contraloría General de Antioquia

12. Rendición de Cuentas

PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS

- 13. Direccionamiento Institucional
- 14. Auditoría Gubernamental con enfoque integral
- 15. Reporte de beneficios del proceso auditor
- 16. Proceso de responsabilidad fiscal
- 17. Primeras diligencias de indagación preliminar
- 18. Evaluación de la valoración de los costos ambientales
- 19. Procesos ejecutivo por jurisdicción coactiva
- 20. Atención de quejas y reclamos
- 21. Cobro persuasivo
- 22. Gestión tecnológica

PROYECTOS INSTITUCIONALES

- 23. Cuadro de Mando Integral "CMI"
- 24. Costos ABC
- 25. Implementación del Sistema de Gestión de calidad en la Contraloría General de Antioquia. Norma ISO 9000-2000

VIGILANCIA DE LA GESTION FISCAL DEL PROCESO AUDITOR

- 26. Auditorías
- 27. Auditorías financieras
- 28. Auditoría integral
- 29. Auditorías de gestión y resultados
- 30. Evaluación al Sistema de Control Interno
- 31. Auditorías Ambientales
- 32. Auditoría a la obra pública
- 33. Sanciones
- 34. Control fiscal de advertencia del proceso auditor
- 35. Traslados a Fiscalía y Procuraduría producto del proceso auditor
- 36. Reporte de beneficios del proceso auditor
- 37. Deuda pública

PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL

- 38. Acciones correctivas
- 39. Recaudo por cobro por jurisdicción coactiva

INDAGACIONES PRELIMINARES

- 40. Creación de la Unidad de Reacción Inmediata
- 41. Diligencias y hallazgos

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

- 42. Mecanismos de participación ciudadana
- 43. Quejas y reclamos
- 44. Encuentros de veeduría ciudadana
- 45. Capacitación en veeduría ciudadana
- 46. Red de veedores de Antioquia – Revea
- 47. Democratización de la información

SISTEMATIZACION

- 48. Plan Estratégico de Sistemas "PESI"
- 49. Agenda Conectividad y página WEB
- 50. Cultura informática

CONTROL INTERNO

- 51. Sistema de Control Interno
- 52. Comité de Coordinación de Control Interno
- 53. Cultura de Autocontrol
- 54. Valoración del riesgo
- 55. Código de Etica
- 56. Portafolio de trámites
- 57. MANEJO DE RECURSOS FISICOS Y FINANCIEROS
- 58. Manejo Racional de los bienes
- 59. Comité de Archivo
- 60. Tabla de retención documental
- 61. Auteridad

REFORMA ADMINISTRATIVA

ADMINISTRACIÓN DEL TALENTO HUMANO

- 63. Evaluación del desempeño
- 64. Comité de Readaptación Laboral
- 65. Comité Paritario de Salud Ocupacional

CAPACITACION

- 66. Plan de Capacitación
- 67. Comité de Capacitación e Incentivos
- 68. Capacitación a otras entidades

INFORMES A LAS CORPORACIONES PUBLICAS,
A LA AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
Y AL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA

69. Rendición de la cuenta a la Auditoría General de la República
70. Informe anual sobre el estado de los recursos naturales y medio ambiente
71. Consolidación del informe de la situación y el estado fiscal financiero del departamento, municipios y entidades descentralizadas del orden departamental y municipal
72. Plan estadístico de Antioquia
73. Informe sobre evaluación al Sistema de Control Interno Administrativo
74. Informe sobre evaluación al Sistema de Control Interno Contable
75. Plan Estratégico Corporativo y Plan de Acción
76. Registro de deuda pública
77. Dictamen sobre la razonabilidad de los estados financieros
78. Informe de auto de apertura de investigación disciplinaria

ASESORIA JURÍDICA

79. Tutelas
80. Ley 610 de 2000
81. Consultas y asesorías jurídicas

INTRODUCCIÓN

En cumplimiento de mis funciones y del compromisos que adquirí con la comunidad antioqueña al posesionarme como Contralor General de Antioquia, me complace presentar los logros más representativos de la gestión desarrollada durante el período enero 16 de 2001 a junio 31 de 2002, los cuales dan cuenta del desarrollo de los puntos estratégicos del programa de trabajo que me propuse cumplir, estos puntualizan los siguientes aspectos en el control fiscal:

- Ejecución rigurosa del proceso auditor y del correspondiente a responsabilidad fiscal.
- Capacitación y pedagogía fiscal para la comunidad y funcionarios públicos.
- Impulso a las Veedurías Ciudadanas.
- Conformación de una Central Informática para la Rendición de Cuentas de los Sujetos de Control, Presupuestos, Contratación, entre otros temas de la vigilancia fiscal.
- Fortalecimiento de la Planeación estratégica.
- Aplicación racional de la Ley 617 de 2000.
- Profesionalización, idoneidad y transparencia de los funcionarios de la Contraloría General de la Antioquia.

Es necesario resaltar que los logros obtenidos por el ente de control fiscal, son el resultado de un trabajo en equipo realizado por el Consejo Directivo, Comités Operativos de las áreas de gestión y de los funcionarios de nuestra entidad.

Espero que con los resultados que la Contraloría ha logrado en este período, las entidades bajo nuestra vigilancia fiscal, obtengan beneficios tanto cualitativos como cuantitativos y mejoren cada día más su gestión y resultados.

Continuaremos trabajando intensamente por obtener los máximos resultados, con los escasos recursos financieros y humanos con que disponemos, es decir nuestra labor será siempre producir más con menos para garantizar el correcto manejo del patrimonio público departamental y municipal.

Rodríguez Flórez Ruiz

Contralor General de Antioquia

Gestión realizada para mitigar el impacto de la aplicación de la Ley 617 de 2000 en la Contraloría General de Antioquia

La Ley 617 de 2000, modificó los parámetros para determinar el presupuesto de las Contralorías, estableciendo unos porcentajes decrecientes a partir del año 2002 hasta el 2004, como se observa en el cuadro:

Año	Límite del gasto	Presupuesto total	Funcionario
2001	2.2%	\$15.708	650
2002	1.8%	10.188	241
2003	1.5%	8.907	193
2004	1.2%	8.284	149

Esta situación no permitirá a la Contraloría General de Antioquia, cumplir con su misión institucional

A iniciativa de la Contraloría General de Antioquia, se gestionó proyecto de ley que permitiera modificar esta base, logrando incluir en la Ley 716 de diciembre 24 de 2001, "por la cual se expiden normas para el saneamiento de la información contable en el sector público y se dictan disposiciones en materia tributaria y otras disposiciones", el siguiente artículo:

Artículo 17. El límite de gastos previstos en el artículo noveno de la Ley 617 de 2000 para el año 2001, seguirá en forma permanente, adicionando con las cuotas de auditaje de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, áreas metropolitanas, empresas de servicios y sociedades de economía mixta, los establecimientos públicos hacen parte del presupuesto del departamento".

Año	Límite del gasto	Presupuesto total	Límite del gasto	Presupuesto total
	LEY 617 DE 2000		LEY 716 DE 2001	
2001	2.2%	\$15.708	2.2%	\$15.708
2002	1.8%	10.188	2.2%	12.663
2003	1.5%	8.907	2.2%	13.165
2004	1.2%	8.284	1.2%	8.284

Artículo que permite dar cumplimiento a la misión institucional, contar con el recurso humano y financiero que permita implementación de nuevas técnicas y modelos para realizar el control fiscal, desarrollar tecnología y cumplir con el mandato constitucional establecido en los artículos 272, 268 de la Carta Política.

1. Aportes a la Ley 716 de 2001

Para mitigar el impacto de la aplicación de la Ley 617 de 2000 en la Contraloría General de Antioquia, el Contralor, lideró, gestionó y realizó los estudios para elaborar el proyecto de ley que permitiera modificar el límite del gasto, logrando incluir el artículo 17, en la Ley 716 de diciembre 24 de 2001 "por la cual se expiden normas para el saneamiento de la información contable en el sector público y se dictan disposiciones en materia tributaria y otras disposiciones".

El citado artículo, establece: "El límite de gastos previstos en el artículo noveno de la Ley 617 de 2000 para el año 2001, seguirá en forma permanente, adicionando con las cuotas de auditaje de las empresas industriales y comerciales del Estado, áreas metropolitanas, empresas de servicios y sociedades de economía mixta. Los establecimientos públicos hacen parte del presupuesto del departamento".

Para la Contraloría General de Antioquia, la gestión realizada por el Contralor fue muy importante, al lograr con la modificación de la Ley 617, que el presupuesto de la entidad, financiara la planta de cargos aprobada en la Ordenanza 23 del 29 de noviembre de 2001, evitándose de esta manera el tener que haber realizado una nueva reforma administrativa con la obligatoria consecuencia de supresión de cargos y por ende el haber tenido que salir de nuestra institución de un buen número de funcionarios.

Con la gestión anterior y los logros obtenidos, la Contraloría General de Antioquia, ha podido cumplir con su misión institucional, ejerciendo el control fiscal con responsabilidad, en la búsqueda permanente de entregar servicios de excelente calidad a los sujetos de control y a la Comunidad", que redunden en beneficios que contribuyan al desarrollo social.

Planeación institucional

La Planeación Institucional de la Contraloría General de Antioquia, está fundamentada en concepto básicos de planeación estratégica, proce-

so altamente participativo donde los funcionarios de la entidad, se han comprometido con los valores, visión, misión y objetivos institucionales.

Contamos con un sistema de gestión estratégica, donde la planeación es una tarea distribuida entre todos los niveles de la organización de arriba abajo y viceversa, son sus componentes. Planeación Corporativa o Planeación Macro, Planeación funcional, donde se definen los planes de acción, planeación operativa, cuya responsabilidad radica en la ejecución de los Planes de Acción Anual y retroalimenta todo el proceso, definiendo los ajustes que se requieran.

2. PLAN ESTRATÉGICO CORPORATIVO «PEC»

Es el Plan Macro de la gestión de la Contraloría General de Antioquia, el cual ha permitido definir para el periodo 2001-2003, los objetivos a desarrollar por el Ente Fiscal, las metas que se proyectan obtener y los recursos para lograr lo programado, direccionando la Organización estratégicamente, de acuerdo con la Misión y Visión que de la Institución se tiene. Su desarrollo se ha dado a través de la formulación y ejecución de los Planes de Acción por parte de las áreas de gestión, para la vigencia 2001 y 2002, con base en los objetivos estratégicos corporativos definidos para cada una de ellas.

Su formulación se realizó en forma participativa a partir de la elaboración del Diagnóstico Institucional por parte de cada una de las áreas de gestión, utilizando como herramientas la Matriz Dofa y Espina de Pescado.

Una vez culminado el anterior proceso, estaban dadas las condiciones para continuar con el Direccionamiento Estratégico, mediante la determinación de la Misión (razón de ser de la Entidad), la Visión (cómo desea ser la entidad) y la función (qué debe hacer la entidad).

Con base en este Direccionamiento, se realizó la formulación estratégica la cual integró los objetivos globales, estratégicos corporativos y las acciones básicas.

La Entidad ha trazado nueve políticas que se han constituido en importantes lineamientos y directrices para el cumplimiento de la Misión, y objetivos corporativos, las cuales reciben el soporte estratégico y funcional de todas las áreas de gestión de la Contraloría General de Antioquia.

Las siguientes son las políticas fijadas en el Plan Estratégico Corporativo de la Entidad.

Capacitar a la administración pública en lo concerniente a la ejecución de obras de alto impacto, celebración de contratos y protección del medio ambiente, para evitar que se realicen procesos de responsabilidad fiscal, cuando el daño a las entidades públicas ya está hecho y así contribuir a que se disminuyan porcentualmente las investigaciones que la Procuraduría y la Fiscalía adelantan por acciones cometidas contra la administración pública.

Proponer el ejercicio de un control posterior a corto plazo, oportuno e inmediato, permitiendo con esta política que los responsables de los detrimentos patrimoniales puedan ser enjuiciados durante el ejercicio de su gestión administrativa.

Mantener informada a la opinión pública del quehacer institucional (desarrollo de la gestión). Con esta política se busca que la gestión desarrollada por la Contraloría General de Antioquia tenga un alto impacto en el desarrollo departamental y que sus acciones trasciendan en diversos niveles gubernamentales y a la ciudadanía.

Las actuaciones de los funcionarios de la Contraloría, deben ser concretas y específicas en sus aplicaciones, exentas de favoritismos, de tal forma que sus decisiones estén libres de influencias de terceros.

Conservar el liderazgo en el uso de herramientas de participación ciudadana para el ejercicio del control fiscal.

Los medios de comunicación tendrán acceso a la información sobre la gestión del Contralor, permitiéndoles la vigilancia sobre el quehacer institucional.

Los trámites relacionados con los procesos disciplinarios internos se harán con la objetividad y la celeridad requeridos.

Optimización de los recursos humanos, físicos y tecnológicos comprometidos en el desarrollo de la gestión institucional.

Mejoramiento constante de los procesos de la Contraloría General de Antioquia.

3. PLAN DE ACCIÓN ANUAL. «PAN»

Estos fueron formulados para la vigencia 2001 y 2002, en los que se relacionan los productos y/o servicios, metas e indicadores de eficacia, con base en los Objetivos Estratégicos de cada dependencia. Como herramienta de gestión le ha permitido a la administración realizar seguimiento y evaluación a los mismos, con miras a orientar estratégicamente la ejecución del Plan Corporativo y el programa de trabajo de cada una de las áreas.

Los Planes de Acción de las áreas de gestión (PAN), contienen los productos y/o servicios que fueron adoptados mediante actos administrativos, lo que ha permitido coherencia entre los procesos fundamentales de la administración del ente fiscal: Dirección, Planeación, Ejecución, Seguimiento y Control.

Con estas metodologías la Contraloría General, dejó en el pasado la improvisación y mero formulismo de los planes y pasó a un nuevo estadio de la organización de la planeación institucional, buscando obtener resultados que contribuyan a mejorar la gestión de las entidades vigiladas y el desarrollo social de nuestra comunidad antioqueña.

Lo anterior le ha permitido a la Contraloría, avanzar en la cultura de los planes y el autocontrol a la gestión, a través de sistemas de control como los informes trimestrales de seguimiento y evaluación a las metas contenidas en los planes de acción, generar mayor credibilidad en el proceso y obtener mejores resultados, por cuanto en el año 2001 se registró el 95% de cumplimiento de las metas que de los productos y/o servicios se tenían programados en el PEC, dificultándose la eficacia total por el ajuste fiscal aplicado en la Entidad, en cumplimiento de la Ley 617, el cual redujo notablemente el recurso humano y adelgazó el presupuesto.

DIRECCIONAMIENTO INSTITUCIONAL

4. CONSEJO DIRECTIVO

Para garantizar el cumplimiento de la Misión Institucional el Consejo Directivo, como órgano de Dirección del más alto nivel, se ha encargado de direccionar la formulación y ejecución del Plan Estratégico Corporativo, de los Planes de Acción, de los Proyectos Institucionales y evaluar los resultados obtenidos.

El seguimiento y evaluación que realiza trimestralmente el Consejo Directivo a los Planes de Acción, ha permitido tomar decisiones, impartir directrices y proveer de herramientas a las áreas de gestión de la Entidad, para mejorar la gestión institucional, cumplir cabalmente las metas propuestas y el Plan Estratégico Corporativo.

De acuerdo con la ejecución, seguimiento y autoevaluación a los Planes de Acción, las áreas presentaron solicitudes de ajustes a los mismos, que luego de ser analizados por el Consejo Directivo, aprobó los que consideró necesarios para su efectiva ejecución. Estos ajustes fueron realizados al Plan Estratégico Corporativo 2001-2003, por Resolución 2839 de junio de 2002.

A través de la planeación participativa que comprometió a todas las áreas de gestión, y con la labor realizada por el Consejo Directivo, la Contraloría General de Antioquia, logró mejorar sustancialmente la Planeación Institucional, y generar mayor credibilidad y mejores resultados para la organización.

5. COMPROMISO Y RESPALDO DE LA ALTA DIRECCIÓN

Es importante resaltar el apoyo que el Contralor, con la participación activa del Consejo Directivo, le ha brindado a las áreas Misionales, a través del seguimiento realizado a la gestión, velando siempre por el cumplimiento de las metas definidas en el Plan Estratégico Corporativo, y la ejecución de los Planes de Acción, impulsando el autocontrol y subsanando las deficiencias identificadas en capacitación relacionada con el ejercicio del control fiscal.

6. INCREMENTO SALARIAL

Para realizar los ajustes de las asignaciones salariales correspondientes a los funcionarios de la entidad y acatando las directrices del Gobierno Nacional, Decreto 693 y 694 de abril 10 de 2002, los cuales establecen

el límite máximo de la asignación básica mensual de los empleados públicos de las entidades territoriales para el año 2002, la Contraloría, presentó proyecto relacionado con el incremento salarial el cual fue aprobado mediante Ordenanza 7 de junio 4 de 2002, estableciendo las escalas de salarios correspondientes a los niveles jerárquicos con incrementos que oscilaron entre el 0.25% y el 8%, según el nivel y el código establecido en la entidad así;

Para el nivel Directivo, en el caso del Contralor, se establece que el salario no podrá ser superior al 100% del salario mensual del Gobernador del Departamento de Antioquia; para los cargos de Contralor Auxiliar, Secretario Privado y Secretario General, su incremento fue del 0.25%; los Directores y Jefes de Unidad tuvieron un incremento correspondiente al 8%.

Para el nivel Asesor, específicamente el cargo de Jefe de Control Interno, su incremento correspondió al 0.25% y para las Oficinas Asesoras Jurídicas, Planeación, Participación Ciudadana y Comunicaciones ascendió al 8%.

Los niveles Ejecutivo, Profesional, Técnico, Administrativo y Operativo, tuvieron un incremento del 8%, aclarando que para algunos casos de los niveles Técnico y Administrativo, la asignación salarial no podía superar el incremento máximo establecido en el Decreto Nacional número 693 del 10 de abril de 2002.

En relación con los servidores públicos ubicados en los cargos del nivel operativo (conductores), fueron reclasificados y se unificó su asignación básica mensual.

7. MANUAL DE FUNCIONES Y REQUISITOS

La Entidad, cuenta con un Manual de Funciones y Requisitos, debidamente adoptado por acto administrativo, dado a conocer a todos los funcionarios por la Intranet y se actualiza cada vez que un cambio en la estructura administrativa así lo requiera.

Mediante Resolución 2308 de noviembre de 2001, se validaron las funciones de todos los cargos de la Entidad.

8. SISTEMA NACIONAL DE CONTROL FISCAL «SINACOF»

La Contraloría General de Antioquia, participó en el cumplimiento del objetivo de dicho sistema, trabajando para el mismo norte, mediante la estandarización de procesos, celebración de convenios a nivel territorial para formar auditores en el proceso de Auditoría Integral, el cual fue celebrado entre la Contraloría General de la República, las Contralorías Municipales de Medellín, Envigado, Bello e Itagüí y la Contraloría General de Antioquia. Así mismo es de resaltar la elección como Presidente del SINACOF, del Contralor General de Antioquia.

9. COMITÉ DE APOYO

Con el objetivo de evacuar y responder oportunamente el 100% de las solicitudes allegadas a la Contraloría, fue creado mediante Resolución 0308 de 2000 el Comité de Apoyo, el cual está conformado por las áreas Misionales, la Oficina Asesora Jurídica y liderado por la Contraloría Auxiliar.

La administración actual le ha dado gran importancia a este órgano interno y ha logrado atender la totalidad de los casos, promoviendo a través de acciones oportunas una cultura para que los procesos de la Entidad avancen y se responda a los quejosos y solicitantes en el menor tiempo posible.

10. ASISTENCIA A LA HONORABLE ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE ANTIOQUIA

La Contraloría General de Antioquia ha intervenido de manera oportuna en diferentes sesiones de la Honorable Asamblea Departamental entregando sus estudios y evaluaciones fiscales en varios hechos de importancia para el devenir y protección del patrimonio público de varias instituciones del nivel departamental y municipal como fueron los análisis de la problemática de la Fábrica de Licores de Antioquia, los estudios sobre la situación del hospital de Caldas y las acciones fiscales ante la crisis del mismo, ponencia sobre «Gestión de control realizada por la Contraloría General de Antioquia con relación a los desechos hospitalarios en el Departamento de Antioquia», Impacto de la Ley 715 de 2001 en la situación de la salud en Antioquia.

Así mismo, intervención incremento salarial para los funcionarios de la Contraloría General de Antioquia, el cual se materializó mediante Ordenanza 07 del 4 de julio de 2002.

De igual manera, se intervino sobre el proceso de reestructuración de la Contraloría General de Antioquia.

Igualmente el Ente de Control hizo presencia en diferentes sesiones realizadas por la Honorable Asamblea, donde se trataron entre otros los siguientes temas: aprobación del presupuesto del Departamento de Antioquia, Informe semestral Comisión Plan de Desarrollo del Departamento de Antioquia, Modificación del Presupuesto del Departamento, situación del agua potable en Urabá y propuesta de empresa regional, estudio incremento de la escala salarial para empleados del departamento, (ordenanza 13 de junio 4 de 2002), distribución contribuciones de valorización.

METODOLOGIAS Y PROCESOS

METODOLOGIAS

11. SISTEMA PARA ADMINISTRAR EL RIESGO EN LA CONTRALORIA GENERAL DE ANTIOQUIA

A través del estudio de diferentes metodologías, la Entidad logró diseñar un sistema mediante el cual se identificaron, analizaron, evaluaron, valoraron, controlaron y definieron las acciones para prevenir, mitigar o eliminar los riesgos a los que están expuestos los procesos y recursos de la Entidad.

La metodología fue implementada mediante Resolución 2398 de diciembre de 2001 y se adelanta la etapa de monitoreo a los Planes de Manejo de Riesgos, elaborados por las 19 áreas de gestión de la Contraloría.

12. RENDICIÓN DE CUENTAS

Mediante la Resolución 2083 del 17 de octubre de 2001, se autorizó la rendición de cuentas por parte de los sujetos de control en medio electrónico o magnético, permitiéndole a la Contraloría verificar las actuaciones con inmediatez, celeridad, y agilizar los procesos administrativos de las entidades fiscalizadas y por ende, del ejercicio del control.

PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS

Con un trabajo de equipo de todas las áreas de gestión, la Contraloría General de Antioquia, identificó, documentó y normalizó cada uno de los procesos misionales y de apoyo que le permiten desarrollar su Misión. Estos procesos fueron adoptados por actos administrativos Números 0783 del 5 de diciembre y 0807 del 21 de diciembre de 2000 y a partir de la vigencia fiscal de 2001 se vienen implementando.

En el transcurso del primer semestre 2002 en un proceso de mejoramiento continuo fueron revisados los procedimientos de la Entidad, para ajustarlos a la actual estructura administrativa y a las nuevas metodologías adoptadas.

La nueva metodología de procesos que venimos trabajando nos permite un enfoque sistémico del control interno, coherente con los procesos de Dirección, Planeación, Organización, Ejecución, Seguimiento y Evaluación lo que nos ha llevado a mejorar los actuales procesos, imprimiendo valor agregado e indicadores a las actividades de los mismos.

La documentación, mejoramiento y actualización de procesos se dio en la Entidad entre algunas razones, por los cambios dados en la aplicación del proceso auditor, debido a la adopción de la metodología de auditoría gubernamental con enfoque integral; así mismo, la nueva estructura orgánica de la Entidad, originada por la implementación de la Ley 617 de 2000, y por los cambios tecnológicos que conllevaron a la sistematización de la rendición y revisión de cuentas.

A partir del mejoramiento continuo, la Contraloría documentó para las áreas misionales los siguientes procesos:

13. DIRECCIONAMIENTO INSTITUCIONAL:

Para garantizar el cumplimiento de la Misión de la Contraloría, se documentó para el Consejo Directivo (órgano de dirección del más alto nivel) este proceso, con el objetivo de direccionar la formulación y ejecución del Plan Estratégico Corporativo, Planes de Acción, Proyectos Institucionales y evaluar los resultados obtenidos con el desarrollo de los mismos.

14. AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL:

De acuerdo con la metodología Audite 2.0 de la Contraloría General de la República, la Contraloría General de Antioquia documentó el Proceso de Auditoría Integral, permitiendo obtener una visión de conjunto de la entidad auditada, analizar su gestión, impacto y demás relaciones con el entorno, focalizando el ejercicio del control fiscal, a fin de promover la transparencia en la administración, el uso de los recursos públicos, y proporcionar herramientas básicas para dar un nuevo enfoque al ejercicio del control fiscal, aplicando los diferentes sistemas en forma articulada y simultánea logrando por ende acciones de mejoramiento continuo en los sujetos de control y aportando al desarrollo social del departamento de Antioquia y sus Municipios.

15. REPORTE DE BENEFICIOS DEL PROCESO AUDITOR:

La Contraloría adquirió una herramienta para informar a los clientes de los beneficios obtenidos mediante acciones que se desarrollan como consecuencia de las observaciones de la acción auditora; así mismo, orientó la gestión de este Órgano de Control a resultados, cuantificando el valor agregado que se genera a la entidad auditada e informando oportunamente a la comunidad sobre los resultados del ejercicio del control fiscal.

Mediante Resolución 1670 del 29 de septiembre de 2001, se adoptó la guía metodológica de la Contraloría General de la República, para el reporte de beneficios del proceso auditor, la cual fue incluida en el proceso documentado de Auditoría Integral.

Además de lo anterior, en las diferentes áreas de gestión se mejoraron y actualizaron procesos, destacándose para el cumplimiento de la función fiscalizadora, los siguientes:

16. PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL:

Le ha permitido a la Entidad establecer la responsabilidad fiscal de los servidores públicos sujetos de control y de los particulares, cuando en el ejercicio de su gestión fiscal o con ocasión de esta, causen por acción u omisión y en forma dolosa un daño al patrimonio del Estado, para lograr el resarcimiento pleno del daño.

17. PRIMERAS DILIGENCIAS DE INDAGACIÓN PRELIMINAR:

Se mejoró y actualizó con el objetivo de efectuar las diligencias de indagación preliminar que requieran inmediata actuación por parte de la Contraloría de acuerdo con la Ley 610 de 2000 y dar traslados a las instancias competentes.

18. EVALUACIÓN DE LA VALORACIÓN DE LOS COSTOS AMBIENTALES:

Actualmente la Contraloría cuenta con una metodología sobre «Consideraciones Teóricas y Técnicas para la Valoración de Costos Ambientales», con la cual se implementará el proceso documentado de Evaluación de la Valoración de los Costos Ambientales, permitiéndole a la Entidad establecer, analizar y evaluar los impactos ambientales y sociales, en relación con los proyectos de inversión pública, convenios, contratos y autorizaciones de explotación de los recursos naturales, que adelantan las Entidades del sector Público. Se podrán determinar de manera cuantitativa (unidades monetarias), los costos y/o beneficios sobre la conservación, restauración, sustitución y manejo de los recursos naturales y la degradación del medio ambiente del departamento de Antioquia.

19. PROCESO EJECUTIVO POR JURISDICCIÓN COACTIVA:

El mejoramiento de este proceso, le ha facilitado a la Entidad el cobro ejecutivo de los valores determinados como detrimento patrimonial causado a las entidades públicas en los fallos con responsabilidad fiscal, las Resoluciones de sanción establecidas a los responsables fiscales, cuotas de auditaje por fiscalización, pólizas de seguros y otros debidamente ejecutoriados.

20. ATENCIÓN DE QUEJAS Y RECLAMOS:

Su mejoramiento y actualización ha permitido al Ente de Control responder y tramitar oportunamente las quejas y reclamos de los ciuda-

danos, frente a la gestión y manejo del patrimonio público de las entidades sujetas al control fiscal.

21. COBRO PERSUASIVO:

Ha sido política de la actual administración propender por el recaudo total y oportuno de los créditos fiscales, a través del acercamiento efectivo con el deudor que permita llegar a fórmulas de pago, que eviten el cobro coactivo.

22. GESTIÓN TECNOLÓGICA:

Particular interés ha tenido esta Administración, en lograr para la Contraloría General de Antioquia, la sistematización de los procesos misionales, de ahí que se haya mejorado este proceso con el objetivo de mantener actualizado el Plan Estratégico de Sistemas de Información «PESI» a los requerimientos de la Organización y a los avances tecnológicos, garantizando la integridad de la información procesada y el normal funcionamiento de la plataforma tecnológica.

PROYECTOS INSTITUCIONALES

La Contraloría General de Antioquia, tuvo cambios en su estructura administrativa en el año 2001, lo que sumado a los avances tecnológicos y la aparición de nuevas y mejores tecnologías, induce necesariamente a una mejora sustancial en la forma de realizar sus actividades y obtener sus resultados, es decir, a la optimización de los procesos que tiene documentados, y para ello la Entidad viene desarrollando los siguientes proyectos institucionales:

23. CUADRO DE MANDO INTEGRAL «CMI»

Proyecto cuyo objetivo es implementar un sistema estratégico de gestión, mediante la identificación de objetivos e iniciativas estratégicas y diseñar los indicadores de acuerdo con el portafolio de procesos de la Entidad, tendientes a la implementación de modernos sistemas de control, que permitan de manera integral la aplicación de indicadores a la gestión y a los resultados.

Como resultado de su ejecución, hemos definido los indicadores para cada uno de los procesos de las áreas de gestión y nos encontramos en la etapa de estimación de costos y análisis del software para su sistematización.

24. COSTOS ABC

Proyecto Institucional que se ejecuta en coordinación con el Consultorio Contable de la Universidad de Antioquia.

Su objetivo general, es diseñar y estructurar una metodología que direcciona costos a los servicios que presta la Contraloría General de Antioquia, con base en el consenso de actividades realizadas por cada área de gestión. Su propósito es por tanto, implementar el sistema de costos basado en actividades, de tal manera que el Ente de Control, pueda determinar el tiempo que cada funcionario dedica a las actividades en que participa, la eficiencia con la cual se desarrollan y los recursos que consumen para llevar a cabo dichas actividades.

25. IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD EN LA CONTRALORÍA GENERAL DE ANTIOQUIA. NORMA ISO 9000:2000.

Las Normas Internacionales ISO 9000 se constituyen en guías, herramientas y modelos para la gestión de la calidad en las entidades que producen bienes y/o servicios. En particular la Norma ISO 9001 versión 2000, se plantea como un modelo de referencia para los sistemas de gestión de la calidad de empresas.

La puesta en marcha de este proyecto, tiene como finalidad implementar en la Contraloría un Sistema de Gestión de la Calidad bajo la Norma ISO 9001:2000, que garantice autoevaluación, mejoramiento continuo de los procesos, confiabilidad y satisfacción de los usuarios y comunidad en general, de los productos y servicios prestados en el ejercicio del control fiscal, con miras a buscar la certificación de la calidad y contribuir al desarrollo social del departamento de Antioquia y sus municipios.

La ejecución de este proyecto, con la asesoría del SENA, evidencia la intención de esta Administración de brindar a la comunidad confiabilidad y garantía de su trabajo, mediante la autoevaluación y mejoramiento continuo de los procesos misionales, fortaleciendo internamente nuestra

institución y demostrando a la comunidad que los procesos y los resultados cumplen estándares internacionales de calidad en el caso que certifiquen los productos y servicios.

VIGILANCIA DE LA GESTIÓN FISCAL DEL PROCESO AUDITOR

26. AUDITORIAS

Hasta el año 2001 los sistemas de control fiscal por parte de la Contraloría se aplicaban en forma independiente. Para la vigencia de 2002 se implementó la integralidad del proceso auditor, a través de la documentación de este nuevo proceso.

En cumplimiento de la función fiscalizadora, en el departamento de Antioquia y sus entidades centralizadas y descentralizadas, la Contraloría General de Antioquia, elaboró el Plan General de Auditorías teniendo en cuenta la complejidad del ente de control, en la cual se analizaron aspectos como: Estructura orgánica, tamaño de la entidad, presupuesto, nivel tecnológico y sistematización, su acción y cobertura a nivel departamental; así mismo, se tuvo en cuenta el riesgo, el cual fue valorado por la aplicación que del sistema de control interno, y los manuales de procesos, procedimientos y de funciones tengan las diferentes entidades auditadas.

27. AUDITORIAS FINANCIERAS

Se desarrollaron 13 auditorías a las entidades del orden departamental, en el año 2001 las cuales arrojaron los siguientes resultados: 9 dictámenes con salvedad, 2 negativos, 1 positivo y 1 con abstención de opinión.

Entidad	Clase de dictamen
Fábrica de Licores de Antioquia FLA	Salvedad
Beneficencia de Antioquia BENEDAN	Salvedad
Secretaría de Hacienda Departamental	Negativo
Instituto para el Desarrollo de Antioquia IDEA	Salvedad
Pensiones de Antioquia	Salvedad
Coomunicipios	Salvedad
Universidad de Antioquia	Negativo
Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid	Salvedad
Tecnológico de Antioquia	Salvedad
Indeportes Antioquia	Salvedad
Área Metropolitana	Salvedad
ESE Hospital Marco Fidel Suárez	Abstención
Dirección Seccional de Salud de Antioquia	Positivo

En el año 2002, se realizaron 16 dictámenes, así: 10 con salvedad, 4 negativos y 2 positivos.

Entidad	Clase de dictamen
Departamento de Antioquia	Negativo
Área Metropolitana	Salvedad
Beneficencia de Antioquia BENEDAN	Negativo
ESE Hospital Carisma	Limpio
Coomunicipios	Negativo
ESE Hospital La María	Salvedad
ESE Hospital Marco Fidel Suárez	Negativo
ESE Hospital Mental de Antioquia	Salvedad
ESE Hospital San Rafael	Salvedad
Instituto para el Desarrollo de Antioquia IDEA	Salvedad
Indeportes de Antioquia	Salvedad
Pensiones de Antioquia	Limpio
Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid	Salvedad
Tecnológico de Antioquia	Salvedad
Teleantioquia	Salvedad
Universidad de Antioquia	Salvedad

Para los municipios y sus entidades, en el año 2001 se realizaron 12 dictámenes, así: 3 con salvedad, 1 negativo y 8 con abstención de opinión.

Entidad	Municipio	Clase de dictamen
Administración Municipal	Cañasgordas	Salvedad
Administración Municipal	Santa Fe de Antioquia	Salvedad
Empresa de Servicios Públicos	Yarumal	Salvedad
Administración Municipal	Amagá	Abstención
Administración Municipal	Amalfi	Abstención
Administración Municipal	Angelópolis	Abstención
Administración Municipal	Cisneros	Abstención
Administración Municipal	Fredonia	Abstención
Administración Municipal	Puerto Berrío	Abstención
Administración Municipal	Titiribí	Abstención
Empresa de Servicios Públicos	Yolombó	Abstención
ESE Hospital Antonio Roldán	Apartadó	Negativo

En el año 2002, se realizaron 61 dictámenes, así: 17 negativos, 31 con salvedad, 9 limpios y 4 con abstención

Entidad	Municipio	Clase de dictamen
Administración Municipal	Ebéjico	Negativo
ESE Hospital San Rafael	Ebéjico	Salvedad
Administración Municipal	Girardota	
ESE Hospital San Rafael	Girardota	Limpio
Administración Municipal	Liborina	Negativo
ESE Hospital San Lorenzo	Liborina	Salvedad
Administración Municipal	Olaya	Negativo
ESE Hospital San Miguel	Olaya	Salvedad
Administración Municipal	Sopetrán	Negativo
ESE Hospital Horacio Muñoz Suescún	Sopetrán	Salvedad
Administración Municipal	Santa Fe de Antioquia	Negativo
ESE Hospital San Juan de Dios	Santa Fe de Antioquia	Salvedad
Administración Municipal	Sabaneta	Limpio
Administración Municipal	Copacabana	Salvedad
ESE Hospital San Antonio	Cisneros	Salvedad
ESE Hospital La Cruz	Puerto Berrío	Salvedad
FOVISRU	Puerto Berrío	Salvedad
INDEPORT	Puerto Berrío	Abstención
Administración Municipal	Puerto Berrío	Negativo
ESE Hospital Antonio Roldán		
Betancur	Apartadó	Salvedad
ESE Edgar Mauricio Plazas Niño	Apartadó	Salvedad
Empresas Públicas de Apartadó ESP	Apartadó	Negativo
Instituto Municipal de Deportes IDEMU	Apartadó	Limpio
Administración Municipal	Apartadó	Salvedad
ESE César Uribe Piedrahíta	Caucasia	Abstención
Administración Municipal	Caucasia	Negativo
Aguas de Rionegro	Rionegro	Negativo
Rioaseo Total ESP	Rionegro	Limpio
ESE Hospital San Juan de Dios	El Santuario	Limpio
Administración Municipal	El Santuario	Negativo

Entidad	Municipio	Clase de dictamen
ESE Hospital Nuestra Señora de la Candelaria	Guarne	Limpio
INDER	Guarne	Limpio
Administración Municipal	Guarne	Negativo
Fondo de Vivienda de Interés Social «FOVIS»	La Ceja del Tambo	Salvedad
Instituto Cejeño de Recreación y Deporte INCERDE	La Ceja del Tambo	Negativo
Instituto Cejeño de Cultura y Turismo	La Ceja del Tambo	Salvedad
Administración Municipal	La Ceja del Tambo	Negativo
Asociación de Municipios del Suroeste Antioqueño «AMUCAR»	Fredonia	Abstención
ESE Hospital Santa Lucía	Fredonia	Salvedad
Instituto Municipal de Deporte	Fredonia	Limpio
Administración Municipal	Fredonia	Salvedad
Terminal de Transporte	Fredonia	Salvedad
Casa de la Cultura	Caldas	Salvedad
Instituto Municipal de Deportes INDEC	Caldas	Limpio
ESE Hospital San Fernando	Amagá	Salvedad
Administración Municipal	Amagá	Salvedad
ESE Hospital Santa María	Santa Bárbara	Salvedad
Administración Municipal	Santa Bárbara	Abstención
ESE Hospital San Rafael	Venecia	Salvedad
Empresa de Servicios Públicos ESP	Venecia	Salvedad
Administración Municipal	Venecia	Salvedad
ESE Hospital San Rafael	Carolina del Príncipe	Salvedad
Administración Municipal	Carolina del Príncipe	Negativo
ESE Hospital Santa Isabel	Gómez Plata	Salvedad
Administración Municipal	Gómez Plata	Negativo
ESE Hospital San Juan de Dios	Valdivia	Salvedad
Administración Municipal	Valdivia	Negativo
ESE Hospital El Sagrado Corazón	Briceño	Salvedad
Administración Municipal	Briceño	Negativo
ESE Hospital San Juan de Dios	Santa Rosa de Osos	Salvedad
Administración Municipal	Santa Rosa de Osos	Salvedad

Se detectaron irregularidades en el manejo presupuestal de algunas entidades, así: Inconsistencias en los registros contables, desviación de recursos, erogaciones sin los respectivos soportes y sobreestimación y subestimación de cuentas.

Con la aplicación de este sistema de control, se logró por parte de la Contraloría enviar oportunamente los dictámenes a la Contraloría General de la República, en cumplimiento de la Resolución Orgánica 5289 del 27 de noviembre de 2001.

28. AUDITORIA INTEGRAL

Como Inicio a la implementación de este nuevo proceso, la Contraloría realizó auditoría integral al proyecto Túnel de Oriente logrando detectar irregularidades en la ejecución del contrato, las cuales fueron remitidas a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y a otros Organismos de Control.

A nivel Municipal, se tienen en ejecución 15 auditorías integrales regulares, en los siguientes Municipios y sus entidades descentralizadas.

Municipio	Sujeto de Control
Gómez Plata	Administración Municipal y ESE Hospital
Belmira	Administración Municipal y ESE Hospital
Guarne	Administración Municipal y ESE Hospital
Santuario	Administración Municipal y ESE Hospital
Amagá	Administración Municipal
Girardota	Administración Municipal
La Ceja	Administración Municipal, FOVIS, INCERDE, Instituto Cejeño de Cultura y Turismo, y Centro Día Gerontólogo

Así mismo, se realizaron 4 auditorías integrales especiales, para evaluar el Sistema General de Seguridad Social en Salud, en las ESE Hospitales de Abriaquí, Puerto Berrío, Guarne y Jardín. Estas auditorías se desarrollaron teniendo en cuenta el convenio de cooperación, suscrito entre la Dirección Seccional de Salud de Antioquia y la Contraloría General de Antioquia.

Los principales hallazgos se determinaron para la ESE Hospital del Municipio de Puerto Berrío, con un presunto detrimento patrimonial de \$60.855,888 en gastos de recursos de la salud; y para la ESE Hospital del Municipio de Jardín que presenta una aplicación oficial diferente de fondos con los recursos I.C.N. inversión sector salud por \$13.739.976 en la vigencia de 2001 y \$9.410.000 para la vigencia de 2002, representados en recursos del situado fiscal para salud.

29. AUDITORIAS DE GESTION Y RESULTADOS

En el 2001 se realizaron 19 Auditorías de Gestión y Resultados, en las siguientes entidades centralizadas y descentralizadas del departamento de Antioquia: Tecnológico de Antioquia, Politécnico Jaime Isaza Cadavid, Fábrica de Licores de Antioquia, Área Metropolitana, ESE Hospitales Marco Fidel Suárez y Carisma, Pensiones de Antioquia, Imprenta Departamental, Ingenio de Vegachí, Dirección de Cultura y al Proyecto Vial Doble Calzada Bello-Hatillo; en desarrollo del control concurrente con la Contraloría General de la República se realizaron auditorías al Situado Fiscal para la Educación, Secretarías de Hacienda y Recurso Humano, ESE Hospital San Rafael de Itagüí, IDEA, Dirección de Rentas, Benedan y al Proyecto Túnel de Oriente,

Con la ejecución de las anteriores auditorías, se logró identificar la poca gestión de algunas entidades en cuanto al desarrollo y cumplimiento de los Planes Operativos Anuales debido al déficit presupuestal en el que se encontraba el Departamento, así mismo, se detectaron irregularidades que comprometían el buen manejo y utilización de los recursos públicos, a las cuales se les dio traslado oportuno a las instancias pertinentes.

30. EVALUACIÓN AL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

La Contraloría desarrolló la evaluación al Sistema de Control Interno en las 35 entidades del orden Departamental y así mismo, de 121 Municipios vigilados, se evaluaron 114, equivalentes al 94% de los Municipios del Departamento, de 123 ESE Hospitales se realizó evaluación a 112 correspondientes al 91 % del total y de 22 Empresas de Servicios Públicos se realizó evaluación de control interno en 21, equivalente al 95%.

En el desarrollo de estas evaluaciones, se concertaron los respectivos Planes de Mejoramiento, lográndose establecer en los mismos, las acciones necesarias para subsanar las irregularidades detectadas, y así garantizar el mejoramiento continuo de las entidades evaluadas.

31. AUDITORIAS AMBIENTALES

Se desarrollaron 21 Auditorías Ambientales, en los Municipios de: La Ceja, Guarne, Santa Rosa de Osos, Angostura, Belmira, Ebéjico, Titiribí, Venecia, Caramanta, La Pintada, Cisneros, Santa Fe de Antioquia, San Jerónimo, Amalfi, Maceo, Apartadó, Montebello, El Santuario, Donmatías, Alejandría y Buriticá, con las cuales la Contraloría propició el mejoramiento en la calidad de la prestación de los servicios públicos domiciliarios (aseo, alcantarillado y acueducto) y el manejo de rellenos sanitarios y mataderos municipales de estas localidades.

Igualmente, se realizaron 6 Auditorías a las siguientes Entidades Centralizadas y Descentralizadas del orden Departamental y Municipal:

ESE Hospital Mental, Carisma y Hospital Antonio Roldán Betancur de Apartadó, Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Proyecto Conexión Vial Aburrá Norte (Túnel de Oriente y Desarrollo Vial Complementario) y Proyecto Desarrollo Vial Aburrá Norte.

Con las anteriores auditorías, se inició el mejoramiento del sistema de gestión ambiental y la inclusión del control fiscal ambiental en macroproyectos por parte de las entidades auditadas.

32. AUDITORIA A LA OBRA PUBLICA:

La vigilancia de la gestión fiscal en materia de obra pública en el nivel Departamental y Municipal, fue ejercida exitosamente por la Entidad a través de la revisión de 3.320 contratos, de los cuales 1.784 tuvieron aprobación técnico-económica por este Organismo, 581 fueron requeridos por falta de información necesaria para su estudio y 886 no fueron aprobados por no allegar la documentación soporte exigida por la entidad conforme con la Ley 80 del 93.

El valor de la contratación revisada ascendió a \$124.009.333.171; así mismo se verificaron mediante visitas técnicas 1.057 obras ubicadas en los diferentes Municipios del departamento de Antioquia, entre las cuales se tienen: Proyecto Vial Túnel de Oriente, las Vías El Mango-Amalfi, Jericó-La Cascada-Jamaica- Tarso, Carolina-Gómez Plata, Via Ditaires, Donmatías-Entrerriós- Santa Rosa, Vía Aguadas-Yarumo y Malecón río Medellín (Barbosa), La Cortada-Yolombó, Rehabilitación Vía Cabildo-Encenillo (Girardota), Puente Calle 124 Sur Municipio de Caldas, Puente Quebrada Piedras Blancas (Copacabana), Proyecto CIU de la Universidad de Antioquia, Sede Área Metropolitana, Villa Deportiva (Medellín, Indeportes), Subestación Eléctrica y aire acondicionado de la Universidad de Antioquia.

Con las anteriores acciones, la Contraloría logró garantizar la ejecución de las obras, de acuerdo con las normas técnicas de construcción y que el valor económico se ajustara a los precios de mercado de acuerdo al Municipio, ubicación geográfica y complejidad de las mismas.

33. SANCIONES

Como resultado de la gestión fiscalizadora, por violación a normas fiscales e incumplimiento en la entrega de informes se realizaron las siguientes sanciones:

SANCIONES IMPUESTAS

**VALOR SANCIONES -RESOLUCIONES
DESATADAS ACUMULADAS 200.380.029**

Resol. Número	161 Responsables	Municipios	VALOR
769	LUZ MARY ALVAREZ	SEC OO PP	100,000
864	ARCADIO RENDON	ABRIAQUI	739,987
867	LORENZO ACUÑA	HOSP. ARBOLETES	2,309,511
879	CARLOS ALBERTO ZULETA	GUARNE	236,400
898	JESUS GALLEGU BEDOYA	S. JERÓNIMO	611,478
1026	ALCIRA DE J. GAITAN	CAREPA	892,500
1027	JORGE ELIECER PATIÑO L. PUERTO NARE		1,891,680
1028	JESUS ALIRIO ORTEGA V. PUERTO NARE		1,309,372
1029	ALEJANDRO VERDEZA PATERMINA	ARBOLETES	1,300,500
1030	GERARDO ZAPATA CASTAÑO	SAN JERÓNIMO	750,000
1031	NOHEMI DE LA ROSA POLO	ARBOLETES	227,886
1033	ANGEL DARIO OROZCO	VALPARAISO	1,418,628
1035	JUAN ALBERTO ROJAS	TITIRIBI	1,560,636
1036	CARLOS ANDRES ROJAS TIRADO	CISNEROS	369,723
1037	LUIS CARLOS LOPEZ MEJIA	DONMATIAS	1,891,200
1038	LILIANA MARIA RICAURTE	CISNEROS	1,000,000
1041	WILLIAM ARANA ZUÑIGA	EL BAGRE	1,043,000
1042	ELISEO GALEANO MERINO	YONDO	393,888
1043	OSCAR DE J. CHICA OBANDO	EL BAGRE	484,500
1044	GERMAN DARIO VELEZ	NECHI	2,298,240
1045	MARIA TERESA RODRÍGUEZ	FRONTINO	245,092
1049	JAIR DE J. CASTILLO	LA PINTADA	1,560,636
1050	AMADO PASTOR ESPITIA	MUTATA	2,837,256
1054	HUGO DE J. GALEANO	NECOCLI	1,180,000

Resol. Número	Responsables	Municipios	VALOR
1054	JAIRO FLORES PASTRANA	NECOCLI	412,380
1057	EDGAR OVIDIO ISAZA G. CISNEROS	522,000	
1061	OSCAR DAVID SÁNCHEZ G. CISNEROS	539,258	
1062	FRANCIA POO MADERA	ARBOLETES	1,154,755
1065	BLANCA PIEDRAHITA	GUARNE	1,265,000
1081	DIANA STELLA GARRIDO HENAO	ARBOLETES	750,000
1082	JAIME ALONSO CASTRO MARTINEZ	ASONORDESTE	1,982,000
1083	URIEL H. USUGA GRACIANO	BURITICA	426,000
1085	JOSE LUIS VELEZ HINCAPIÉ	BURITICA	1,050,000
1087	ANA LUCIA GOMEZ GALLEGU	HACIENDA DPT	2,327,310
1172	NICOLAS AGUILAR LAVERDE	HOSP. M.F.S.	6,282,480
1177	CARLOS ARTURO VASQUEZ B.	SEGOVIA	1,430,550
1178	OLMAN DE J. RIOS VASQUEZ	VEGACHI	450,047
1179	ANTONIO JOSE ZAPATA	ANZA	390,123
1180	RAMON DARIO GARCIA M.	RIONEGRO	1,927,800
1181	FERNANDO BEDOYA PARRA	CONCORDIA	580,000
1182	JUAN MANUEL BARAJAS	DONMATIAS	409,500
1183	CESAR A. MARTINEZ HERNANDEZ	S. JUAN DE UR	1,891,680
1184	DORA GARCES ZULUAGA	GUATAPE	224,208
1189	LUIS CARLOS MEJIA QUICENO	RIONEGRO	3,440,100
1192	JUAN CARLOS PENAGOS B	FREDONIA	851,177
1197	ANGELA MARIA VILLADA	BETANIA	1,400,000
1198	GUILLERMO ALVEIRO RIOS R.	BETANIA	4,681,908
1200	NELSON DE J. OBANDO	FREDONIA	427,800
1201	CARMEN EMILIA URIBE	TARSO	318,428
1202	EDUARDO DE J. RIOS LOAIZA	TARSO	1,418,828
1203	ABELARDINO GOMEZ CARDONA	PEÑOL	933,750
1204	PIEDAD HELENA VASQUEZ GUTIERREZ	CISNEROS	500,000
1205	CLAUDIA MARIA ANGARITA GOMEZ	RIONEGRO	440,000
1206	DIANA LUCIA OSORIO ESTRADA	YOLOMBO	593,956
1207	HECTOR NICOLAS RAMIREZ	RIONEGRO	1,116,200
1208	RAMIRO VALENCIA	STO. DOMINGO	770,000
1208	TIBERIO DE J. ORREGO	STO DOMINGO	1,560,000
1255	ALVARO DE J. MEDRANO MARTINEZ	EL BAGRE	567,451
1273	BERNARDO DE JESUS YEPES	EBEJICO	650,000
1304	MARIA MAGDALENA GOMEZ GARRO	INDERMA MARIN	278,295
1307	MARCOS JAVIER MADERA CAMERO	HOSP. NECHI	2,645,000
1308	YANET GARCIA SALDARRIAGA	HOSP. NECHI	529,000
1316	CLAUDIA MARIA CALDERON RUEDA	HOSP. LIBORINA	2,146,774
1323	ARMITH MORENO TORRES	RPTE MADU	3,432,000
1323	ELVIA AMPARO TORRES	AMAGA	1,630,608
1353	CLAUDIA VICTORIA CASTAÑO VELEZ	VALPARAISO	387,011
1354	JAVIER HERNANDO AREIZA	SN. JERONIMO	885,000
1358	CESAR AUGUSTO PARDO ROSAS	HOSP. ABRIAQUI	1,022,925
1368	ANGELA MARIA ORTIZ MONTOYA	GUARNE	129,375
1375	JHON JAIRO RAMIREZ	MARINILLA	526,576
1375	JOSE ALBERTO ARANGO	MARINILLA	189,887
1375	JOSE LUIS DUQUE	MARINILLA	1,187,300
1375	LUZ MARINA CASTAÑO	MARINILLA	526,576
1376	ALBERTO IVAN BLANQUICET	YARUMAL	201,144
1377	LUIS ALFONSO BURITICA AGUDELO	YARUMAL	245,298
1385	GUSTAVO ADOLFO CASTAÑO	JERICO	1,496,782
1406	GABRIEL IGNACIO MUÑOZ GOMEZ	FREDONIA	1,421,250
1408	AMILKAR TADEO ARROYO FRANCO	NECHI	2,185,000
1420	GLORIA DE LOS DOLORES PORRAS ARCILA	JERICO	997,855
1422	FRANCISCO JAVIER BEDOYA PARRA	CONCORDIA	580,000
1427	SOR PIEDAD ZAPATA LOPEZ	ZARAGOZA	1,498,780
1429	MARTINA MURILLO DOMINGUEZ	ZARAGOZA	1,498,780
1432	JUAN JOSE VALLEJO MEDINA	SOPETTRAN	163,919

Resol. Número	Responsables	Municipios	VALOR
1434	YANET GARCIA SALDARRIAGA	NECHI	1,891,504
1436	ANCIZAR VERDEZA PATERNINA	SJ. DE URABA	1,376,000
1442	PEDRO MIGUEL FLOREZ OLIVERA	YONDO	850,026
1444	JAVIER OSSA MIRA	S. ANDRES CUERQ	1,284,484
1449	DIANA VICTORIA LONDOÑO RESTREPO	LIBORINA	1,100,000
1453	ALEJANDRO VERDEZA PATERNINA	ARBOLETES	611,484
1499	ELEUTERIO LONDOÑO MOLINA	BARBOSA	774,784
1506	SERVANDO CORDOBA	VIGIA DEL FUERTE	1,549,712
1526	JHON CARLOS ZULUAGA	NARIÑO	2,080,848
1570	JOSE ANILBAL PALACIO	TURBO	2,106,639
1571	CARLOS ALBERTO VALLEJO RENDON	TAMESIS	6,241,950
1572	NICOLAS AGUILAR LAVERDE	HOSP. M.F.S. 652,248	
1574	FERNANDO VERDEZA PATERNINA	HOSP. MENTAL	3,125,122
1613	JESUS MARIA RUA	URAMITA	780,317
1615	JAIME HERNAN HENAO PEREZ	EL BAGRE	750,000
1641	JESUS MARIA RUA	URAMITA	780,000
1659	LUIS HERNAN AGUDELO	GUATAPE	1,077,474
1660	LUIS ALFREDO TORRES	URAMITA	496,500
1664	ALVEIRO ADOLFO AGUIRRE	BELMIRA	1,684,176
1665	FRANCISCO LUIS AGUILAR	BELMIRA	4,256,280
1671	WILLIAM PALACIO VALENCIA	TURBO	2,218,500
1673	WILLIAM BARON LARRASABAL	CHIGORODO	732,045
1674	MARTIN ALONSO MORA RENDÓN	PUEBLORRICO	2,232,798
2067	HERNAN DE J. JARAMILLO	STO DOMINGO	1,321,683
2068	DARIO ALBERTO ORREGO SÁNCHEZ	YOLOMBO	316,088
2068	CIRO ALBERTO SALAZAR B.	ARMENIA	316,088
2085	FERNANDO ALVAREZ FRANCO	YOLOMBO	1,182,190
2112	SILVIO ROMAÑA HURTADO	VIGIA DEL FUERTE	820,000
2117	JUAN PABLO FERREIRA ROMAÑA	CHIGORODO	1,196,667
2137	LUZ AMPARO PATIÑO	SONSON	2,364,382
2138	CESAR AUGUSTO MARTINEZ HERNANDEZ	SAN JUAN DE URABA	2,061,931
2139	CERVANDO CORDOBA	VIGIA DEL FUERTE	1,549,712
2142	JESUS ENRIQUE DOVAL ARANGO	CAREPA	2,080,000
2144	HENRY VAQUERO VIZCAINO	SAN RAFAEL	1,130,787
2145	AMBROSIO MESTRA ARGUMEDO	NECHI	2,066,090
2147	JUAN CARLOS ZAPATA RESTREPO	SAN JOSE DE LA M.	1,560,000
2153	LUIS EDUARDO ACEVEDO BOTERO	SEGOVIA	2,061,000
2168	ELISEO GALEANO MARINO	YONDO	1,430,000
2177	BERNARDO DE JESUS MONTOYA PUERTA	FREDONIA	1,040,400
2183	LUIS FERNANDO ECHAVARRIA SALINAS	FREDONIA	294,448
2185	HERNANDO PULGARIN VELÁSQUEZ	PUEBLORRICO	530,334
2220	OSCAR SUAREZ MIRA	A. METROPOL	3,286,231
2393	JOSEPH CHEJNE	HOSP. LA MARIA	2,420,380
2394	JUAN CARLOS JIMENEZ LOPEZ	NECOCLI	590,828
2459	LUIS FERNANDO CANO MARTINEZ	SAN ROQUE	2,080,800
2479	DARIO ALBERTO ORREGO SÁNCHEZ	YOLOMBO	1,891,504
2493	ESTEBAN PEREZ GUTIERREZ	PUERTO NARE	1,022,063
2494	HUBER SOLARTE TUQUERRES	PUERTO NARE	868,754
2495	HECTOR JAIRO ARBELAEZ VELEZ	PUERTO NARE	2,589,226
2498	JOSE ALVEIRO CAÑAVERAL B.	MONTEBELLO	378,300
2499	JOSE MARIA MEJIA TOBON	MONTEBELLO	260,106
2499	JOSE MARIA TOBON	MONTE BELLO	260,106
2500	DOLL Y LOPEZ	MONTEBELLO	190,000
2500	DOLL Y LOPEZ	MONTEBELLO	190,000
2519	WILLIAM BARON LARRASABAL	CHIGORODO	1,464,091
2520	RAUL DE JESUS FRANCO MARTINEZ	NARIÑO	555,250
2530	JORGE LUIS HENAO BOLIVAR	TURBO	1,755,925
2531	MARIA GELMA ZULUAGA	TURBO	697,709

Resol. Número	Responsables	Municipios	VALOR
2571	ARNOLDO ANTONIO HERNÁNDEZ	SAN PEDRO	520,212
2572	LAURENCIO MARIN MARIN	SAN PEDRO	325,306
2604	LUIS ARNULFO ROMAN VELEZ	VEGACHI	560,521
2606	ADRIANA MARIA GAVIRIA ORTIZ	VEGACHI	110,551
2665	MARIO DE J. GUTIERREZ DUQUE	ABEJORRAL	416,160
2666	JAIME ALONSO GONZALEZ PEREZ	HELICONIA	1,506,600
2670	MARTIN CRISTOBAL SANCHEZ R.	GUADALUPE	283,725
2682	LUIS GUILLERMO CARDONA GARZON	MACEO	214,500
2683	ADRIANA MARIA URREGO	YONDO	1,707,488
2685	JUDITH PIEDRAHITA RAMIREZ	PUEBLORRICO	472,890
2692	JESUS HDO. LONDOÑO ALVAREZ	VALPARAISO	236,438
2693	GLADYS ELENA GRANADA GRANADA	VALPARAISO	236,438
2694	ANGEL DARIO OROZCO OBANDO	VALPARAISO	709,314
2812	LUZ JANETH ESPINOSA RIVERA	BELMIRA	719,000
2823	DARIO GARCIA OSPINA	RIONEGRO	4,290,000
2858	ROBERTO MOLINA MEDINA	A. METROPOL	819,947
2859	JESUS MARIA RUA	URAMITA	3,432,000
2865	IVAN DE JESUS AGUDELO	ALEJANDRIA	1,716,000
2866	RODOLFO MARIN MORENO	LIBORINA	2,066,283
2903	AMADOR CAICEDO MENA	CHIGORODO	1.418.750

34. Control fiscal de advertencia del proceso auditor

A partir del seguimiento a los Planes de Mejoramiento concertados en las auditorías financieras, ambientales y de obra pública, se profirieron 289 controles de advertencia, con los siguientes logros:

Con miras a subsanar las deficiencias detectadas en el manejo de los recursos públicos y, mejorar la gestión de las entidades del departamento de Antioquia, municipios y sus entidades descentralizadas y ESE Hospitales, la Contraloría profirió 252 controles de advertencia a entidades auditadas financieramente:

A nivel ambiental, con la realización de 29 controles de advertencia, logrando que en los municipios auditados, se cumpliera con las disposiciones legales relacionadas con agua potable, saneamiento básico y mejoramiento ambiental, se aumentaran las inversiones y se evitaran las desviaciones de recursos. Así mismo, se propició la reactivación de los comités locales de emergencia y los cuerpos de bomberos, la creación de los fondos ambientales y la disposición para la compra de tierras (Artículo 111 de la Ley 99 de 1993), el cumplimiento de las transferencias del cobro de porcentaje ambiental por parte de los municipios a las Corporaciones Autónomas Regionales, y la implementación de políticas para el manejo del espacio público.

A través del desarrollo de auditorías a la obra pública, se profirieron ocho controles de advertencia a proyectos del orden departamental relacionados con la ejecución de megaproyectos, tales como Proyecto Vial Doble Calzada Bello-Hatillo, y en las Vías de Llanos de Cuivá-San José de la Montaña, La Fabiana-La Mesa; Angelópolis-Caldas, Pajarito-San Pedro de los Milagros, El Cinco-Venecia-Bolomboló, Construcción cable aéreo en el municipio de Argelia, logrando con ello el cumplimiento de la Ley 80 de 1993.

35. Traslados a Fiscalía y Procuraduría producto del proceso auditor

Como consecuencia del ejercicio del control fiscal, mediante el proceso auditor, se profirieron 162 traslados a la Procuraduría General de la Nación, Seccional Antioquia, por violación a las normas de la Administración Pública, 59 traslados por presuntas conductas punibles a la Fiscalía General de la Nación, Seccional Antioquia y 144 traslados a la Dirección de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de Antioquia por presuntos detrimentos patrimoniales por valor de \$32.931.236.982.

36. Reporte de beneficios del proceso auditor

Para esta vigencia, la Contraloría General de Antioquia, inició la implementación del Proceso Reporte Beneficio del Proceso Auditor, y aunque no se han calculado los beneficios obtenidos por el desarrollo de

auditorías, se logró como primera experiencia, a partir del control concurrente, que con la Contraloría General de la República se realizó al plan de mejoramiento de la auditoría integral practicado al situado fiscal de Educación, período 1997–2000, un reintegro de \$30.000.000 de los recursos del Situado Fiscal, que durante 18 meses estuvieron en la cuenta corriente de la Unidad Educativa de San Vicente, y no generaron ningún tipo de interés, por el contrario se configuró en un presunto detrimento patrimonial por los rendimientos dejados de percibir y una recuperación por valor de \$32.317.610 por concepto de reintegro del 2 por mil en la cuenta corriente del departamento de Antioquia.

Aspira la entidad con la documentación de este proceso, reportar los beneficios obtenidos por los sujetos de control con el desarrollo de auditorías.

37. Deuda pública

Con el propósito de dar a conocer el estado de la deuda pública del departamento de Antioquia y sus establecimientos públicos y los municipios a la Contraloría General de la República y ejercer un control sobre la misma para evitar que sobrepasara la capacidad de pago de las entidades y los municipios, la Contraloría consolidó el estado de la deuda pública, con corte a junio 30 de 2002 y logró establecer para el departamento nivel central, que la deuda pública interna asciende a \$326.906.557.290 y la deuda externa es de US\$20.682.681, y para las entidades descentralizadas incluyendo la Contraloría General de Antioquia, es de \$61.857.993.757, para un total de deuda pública de \$388.764.551.047 en todo el departamento.

CONTRALORIA GENERAL DE ANTIOQUIA

Cuadro resumen de los saldos de la deuda pública a junio 30 de 2002

DEUDA INTERNA

Entidad	Saldo a marzo 31 de 2002	Movimiento segundo trimestre 2002			Saldo a junio 30 de 2002
		Desembolso	Amortización	Intereses	
Departamento de Antioquia (nivel central)	324.993.879.378	3.207.320.000	1.294.642.088	11.424.051.450	326.906.557.290
Subtotal	324.993.879.378	3.207.320.000	1.294.642.088	11.424.051.450	326.906.557.290
Contraloría General de Antioquia	323.499.824	0	13.328.227	5.072.903	310.171.597
Tecnológico de Antioquia	2.837.789.432	0	22.000.000	55.363.617	2.815.789.432
Acuatioquia	465.035.254	0	0	0	465.035.254
Indeportes	298.559.769	422.000.000	81.287.738	12.339.073	639.272.031
Politécnico J. I. C. 7.177.602.854	0	347.444.784	290.809.116	6.830.158.070	
Universidad de Antioquia	12.000.000.000	0	25.000.000	419.470.178	11.975.000.000
Area Metropolitana	37.058.222.057	0	625.625.000	866.437.826	36.432.597.057
Ingenio Vegachi	2.389.970.316	0	0	0	2.389.970.316
Subtotal	62.550.679.506	422.000.000	1.114.685.749	1.649.492.713	61.857.993.757
TOTAL \$	387.544.558.884	3.629.320.000	2.409.327.837	13.073.544.163	388.764.551.047

DEUDA EXTERNA

Departamento de Antioquia (nivel central (US\$))	16.768.465	3.914.602	0	0	20.682.681
---	------------	------------------	----------	----------	------------

Así mismo, la deuda pública correspondiente a 117 municipios asciende a \$74.228.279.043.

Municipio	Saldo marzo 31 de 2002	Desembolsos Trimestre 2	Amortizaciones Trimestre 2	Intereses Trimestre 2	Saldo junio 30 de 2002
Abejorral	604.368.138		18.111.898	24.713.451	586.256.240
Abriaquí		No ha rendido			
Alejandro	587.623.883	Rindió hasta abril			
Amagá		No ha rendido			
Amalfi	270.356.259	Rindió hasta mayo			
Andes	2.693.577.857		332.605.194	55.349.489	2.360.972.663
Angelópolis	882.186.741	Rindió hasta mayo			
Angostura	351.914.065	No rindió mayo			
Anorí		Rindió hasta enero			
Anzá	31.980.294	5.747.580	12.646.393	633.069	25.081.481
Apartadó	3.825.610.824		210.232.855	144.559.515	3.615.377.969
Arboletes	1.719.567.327	Rindió hasta marzo			
Argelia		No ha rendido			
Armenia	361.585.680		19.804.423	51.428.360	341.781.257
Barbosa	1.920.689.602		93.321.097	58.457.959	1.827.368.505
Belmira	461.290.705	Rindió hasta marzo			
Betania		No ha rendido			
Betulia	178.825.066	Rindió hasta febrero			
Bolívar	2.481.041.860	Rindió hasta abril			
Briceño	434.602.604	Rindió hasta mayo			

Municipio	Saldo marzo 31 de 2002	Desembolsos Trimestre 2	Amortizaciones Trimestre 2	Intereses Trimestre 2	Saldo junio 30 de 2002
Buriticá	249.319.284	Rindió hasta mayo			
Cáceres	1.164.420.869	Rindió hasta mayo			
Caicedo	40.008.664	Rindió hasta mayo			
Caldas	1.829.928.493	873.286.883	260.997.166	240.681.095	2.442.218.210
Campamento	287.164.759		27.598.896	11.404.339	259.565.863
Cañasgordas	445.852.069	805.174.187	40.966.878	33.339.928	1.210.059.378
Caracolí	18.783.378	Rindió hasta mayo			
Caramanta	No ha rendido				
Carepa	2.454.600.952	Rindió hasta abril			
Carolina	622.679.124	Rindió hasta marzo			
Caucasia	6.259.615.118				6.259.615.118
Cisneros	575.789.423	Rindió hasta mayo			
Cocorná	No ha rendido				
Concepción	289.631.184	24.273.138	12.033.611		265.358.046
Concordia	1.254.722.600	56.912.582	33.664.344		1.197.810.018
Copacabana	482.561.238	Rindió hasta mayo			
Chigorodó	2.281.360.620	179.399.909	139.820.254	100.464.097	2.320.940.275
Dabeiba		Rindió hasta febrero			
Donmatías	602.678.764	Rindió hasta abril			
Ebejico		Rindió hasta abril			
El Bagre	753.249.437	No ha rendido			
El Carmen de Viboral	2.689.189.938		333.126.337	79.605.302	2.356.063.601
El Peñol	1.960.974.202		85.363.454	57.767.634	1.875.610.748
El Retiro	1.307.958.155		418.715.686	49.870.547	889.242.469
El Santuario	1.500.669.691	Rindió hasta mayo			
Entrerriós	889.350.063	240.570.536	78.932.925	38.424.756	1.014.987.674
Fredonia	593.603.594		54.891.403	21.097.425	538.712.191
Frontino	1.506.177.806	Rindió hasta marzo			
Giraldo	89.236.951	Rindió hasta marzo			
Girardota	6.541.922.948				6.541.922.948
Gómez Plata	744.316.904	Rindió hasta mayo			
Granada	No ha rendido				
Guadalupe	333.485.986	Rindió hasta mayo			
Guatape	363.172.975	Rindió hasta mayo			
Guarne	2.845.901.507	Rindió hasta mayo			
Heliconia	649.941.957		20.220.610	42.875.845	629.721.347
Hispania	No ha rendido				
Ituango	886.621.899	Rindió hasta mayo			
Jardín	No ha rendido				
Jericó	988.426.261	605.037.541	65.982.336	40.761.779	1.527.481.466
La Ceja	2.920.780.570	56.046.792	559.096.899	204.875.883	2.417.730.463
La Estrella	587.152.043	69.492.367	344.799.436	25.158.174	311.844.974
La Pintada	53.551.742	Rindió hasta abril			
La Unión	987.140.710	Rindió hasta mayo			
Liborina	813.359.300		42.351.080	17.153.654	771.008.220
Marinilla	2.554.946.486	Rindió hasta abril			
Maceo	80.109.368		5.228.916	1.119.632	74.880.452
Montebello	47.972.089		32.207.259	2.867.440	15.764.830
Necoclí	Rindió hasta febrero				
Nariño	No ha rendido				
Olaya	103.422.080		7.818.773	1.840.354	95.603.307
Peque	125.637.794	Rindió hasta marzo			
Pueblorrico	104.728.482	Rindió hasta mayo			
Puerto Berrío	1.535.660.276	Rindió hasta marzo			

Municipio	Saldo marzo 31 de 2002	Desembolsos Trimestre 2	Amortizaciones Trimestre 2	Intereses Trimestre 2	Saldo junio 30 de 2002
Puerto Nare	1.009.750.000		8.750.000	39.997.497	1.001.000.000
Puerto Triunfo	478.726.411		36.501.711	14.330.760	442.224.700
Remedios	290.484.995	Rindió hasta mayo			
Rionegro	19.154.821.725		1.092.975.045	698.531.006	18.061.846.680
Sabanalarga	271.645.572		16.264.600	8.938.023	255.380.972
Sabaneta	8.149.992.834	Rindió hasta mayo			
Salgar	529.263.577	Rindió hasta mayo			
San Andrés de Cuerquia	1.021.368.479	Rindió hasta marzo			
San Carlos	194.818.306	Rindió hasta marzo			
San Francisco	Rindió hasta enero				
San Jerónimo	No ha rendido				
San José de la Montaña	Rindió hasta enero				
San Juan de Urabá	819.561.429	Rindió hasta mayo			
San Luis	258.117.040	Rindió hasta mayo			
San Pedro de los M.	1.498.745.745	Rindió hasta abril			
San Pedro de Urabá	Rindió hasta febrero				
San Rafael	1.137.867.613	Rindió hasta mayo			
San Roque	664.284.227	Rindió hasta mayo			
San Vicente	1.345.640.735		124.112.133	91.382.373	1.221.528.602
Santa Bárbara	529.502.300		37.966.101	31.678.222	491.536.199
Santa Fe de Antioquia	1.147.292.902		66.553.546	31.784.105	1.080.739.356
Santa Rosa de Osos	1.701.055.347	33.885.000	112.487.434	41.010.330	1.622.452.913
Santo Domingo	201.670.163	Rindió hasta mayo			
Segovia	2.113.572.306		50.780.988	60.039.151	2.062.791.318
Sonsón	619.176.496	Rindió hasta abril			
Sopetrán	798.620.071	Rindió hasta mayo			
Támesis	1.507.390.552	Rindió hasta febrero			
Tarso	743.502.823	Rindió hasta mayo			
Tarasá	Rindió hasta enero				
Titiribí	669.491.444	Rindió hasta abril			
Toledo	303.340.552	Rindió hasta mayo			
Uramita	Rindió hasta febrero				
Urrao	1.641.725.173	22.500.000	90.142.501	78.808.368	1.574.082.672
Valdivia	1.318.857.666		133.743.213	63.724.852	1.185.114.453
Valparaíso	1.033.959.166		31.480.661	20.817.087	1.002.478.505
Vegachí	No ha rendido				
Venecia	715.609.967	359.147.747	46.725.980	17.077.146	1.028.031.734
Vigia del Fuerte	7.195.998	Rindió hasta marzo			
Yalí	91.205.576	231.480.229	100.850.585	16.435.792	221.835.220
Yarumal	1.403.565.150	Rindió hasta mayo			
Yolombó	1.397.189.701		192.933.695	37.310.640	1.204.256.006
Yondó	294.328.552	Rindió hasta abril			
Zaragoza	3.850.124.960	Rindió hasta abril			
Total	129.136.464.211	3.445.768.771	5.428.294.081	2.602.013.034	74.228.279.043

Procesos de Responsabilidad Fiscal

Para superar la difícil situación que esta Administración encontró en el cumplimiento de la función relacionada con los procesos de Responsabilidad Fiscal, donde la revisión a la cuenta rendida en el año 2000 por este Ente de Control a la Auditoría General de la República, evidenció falta de oportunidad para ejercer la función que le compete constitucionalmente, altos costos de la actuación procesal contraviniendo los principios de eficiencia, eficacia y economía, señalados en la Ley 42 de 1993, artículo 8°, la caducidad de procesos, el bajo porcentaje en procesos aperturados en los términos que establece la ley, entre otras situaciones, denotó baja gestión de la

Contraloría en los trámites que impulsa el proceso de Responsabilidad Fiscal, emprendiendo varias acciones, así:

38. Acciones correctivas

Para mejorar tal situación, esta Administración emprendió acciones correctivas en la Dirección de Responsabilidad Fiscal de la Entidad, a través del seguimiento y evaluación periódica a la gestión, impulso al sistema de control interno, evaluación al personal, aplicación de controles y la implementación de un plan de contingencia, cuya directriz principal propende la no presentación de la figura de caducidad en los diferentes procesos de Responsabilidad, y que estos se realicen con calidad y tiempo real. Lo anterior le permitió a la Contraloría, lograr

evacuar la mayoría de los procesos existentes con anterioridad al año 2000, obteniendo entre otros los siguientes resultados:

FALLOS:

Fallos proferidos con Responsabilidad Fiscal				Valor fallos con Responsabilidad Fiscal años 2001-2002	
Año 2001	Año 2002	Total	Fallos en firme	Valor de fallos	Valor fallos en firme
47	36	83	45	\$19.477.291.533.61	\$907.536.483.88

Fallos proferidos sin Responsabilidad Fiscal

Año 2001	Año 2002	Total	Valor total
25	4	29	\$4.069.740.929.33

De 83 fallos con Responsabilidad Fiscal emitidos, quedaron en firme y fueron enviados a cobro coactivo 45 fallos, por valor \$907.536.483.88.

AUTOS:

Concepto	Cantidad	Valor
Autos de archivo Proceso de Responsabilidad Fiscal	222	1.381.579.128.09
Autos de archivo de indagaciones preliminares	114	194.122.444.94
Autos de cierre de indagación preliminar y apertura de proceso de Responsabilidad Fiscal	20	6.617.491.596.00
TOTAL	356	8.193.193.169.03

Hemos mejorado la gestión en el proceso de Responsabilidad Fiscal, producto del cumplimiento de los términos procesales, celeridad en la recolección de práctica de pruebas, convenios en la consecución de apoderados de oficio para el impulso del proceso, mejoramiento de los insumos que ingresan facilitando el desarrollo del mismo.

Con el apoyo permanente de la alta dirección, se realizaron mejoras a nivel tecnológico, logístico y de capacitación en materia jurídica, lográndose oportunidad y calidad en el desarrollo del trámite del proceso de Responsabilidad Fiscal.

Así mismo, con la implementación de un software adecuado, se logrará una base de datos para suministrar información oportuna, precisa y confiable a los sujetos de control.

39. Recaudos por cobro por jurisdicción coactiva

Concepto	Valor
Fallos con Responsabilidad Fiscal	\$225.830.195
Fenecimientos	\$31.997.357
Sanciones	\$61.834.969
Cuotas de Fiscalización	\$120.536.138

La Contraloría General de Antioquia, con el recaudo por cobros por jurisdicción coactiva en fallos con Responsabilidad Fiscal logró el beneficio de los sujetos de control, al resarcir el daño causado a su patrimonio.

De igual manera fueron recaudados por cobros por jurisdicción coactiva las sanciones impuestas a los responsables de conductas irregulares.

Así mismo, sin que mediara jurisdicción coactiva, por procesos de Responsabilidad Fiscal se recaudaron \$71.553.351 y por multas y sanciones \$34.087.667.

Así mismo, se emitieron Mandamientos de pago los cuales fueron recaudados así:

Concepto	Valor	Valor recaudado
Mandamientos de pago	\$859.966.422	\$191.652.889

INDAGACIONES PRELIMINARES

40. Creación de la unidad de reacción inmediata

Como mejora significativa para la entidad y la comunidad antioqueña, la Contraloría General de Antioquia, ante la necesidad de legitimarse en la sociedad, volverse necesaria, se propuso diferentes líneas de acción que garantizaran la eficiencia, eficacia, economía y valoración de costos ambientales en el ejercicio del control fiscal para el departamento de Antioquia.

Como respuesta a lo anterior, el 14 de mayo de 2001, fue creada La Unidad de Reacción Inmediata, URI, como área Misional, con personal eminentemente técnico y en especial con la participación ciudadana, que permitiera la atención inmediata a la queja.

41. Diligencias y hallazgos

Las actuaciones de la URI, han representado en un alto porcentaje la gestión de la Contraloría, mostrando hallazgos por un valor aproximado de \$21.024.586.544.42, por presuntos detrimentos patrimoniales en solo un año de existencia, que frente a un presupuesto total de la entidad de \$10.188 millones, evidencia un alto nivel de gestión y cumplimiento de la misión institucional.

Con la organización interna de la URI, este Organismo de Control garantizó la atención del 100% de las quejas, logrando coberturas sin límites, la maximización de resultados y optimización de los recursos de la entidad; considerándose por ende en el departamento de Antioquia, como un ejemplo real de gestión que ha respondido eficazmente a las necesidades de los clientes y la comunidad en general.

El objetivo estratégico corporativo de la Unidad de Reacción Inmediata, es efectuar las Indagaciones Preliminares que requieran la inmediata actuación de la Contraloría, de acuerdo a la Ley 610 de 2000 y a los parámetros fijados por el Contralor General de Antioquia. Como resultado de estas diligencias, la URI desde la fecha de su implementación, ha realizado 168 diligencias, resaltándose las indagaciones donde el presunto detrimento patrimonial encontrado, es relevante por su cuantía; de sus actuaciones se han derivado traslados a las instancias pertinentes, así: 102 a la Procuraduría, 76 a la Fiscalía y 74 a la Dirección de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de Antioquia.

Participación ciudadana

42. Mecanismos de participación ciudadana

La Contraloría General de Antioquia, ha implementado mecanismos que garantizan la activa participación de la ciudadanía en su gestión; teniendo en cuenta que una de las sugerencias más constantes de la comunidad, ha sido poder disponer de un medio o espacio para elevar y/o presentar denuncias, quejas y reclamos, esta Administración le ha dado gran importancia a este proceso, y en respuesta a la solicitud de la ciudadanía, ha promocionado y divulgado la línea 9800, y el e-mail de la Unidad de Participación Ciudadana, www.uparticipacion@goban.gov.co, lo que le ha permitido a la Institución conocer supuestos o comprobados actos de corrupción en los municipios y/o entidades sujetas de control, generando con ello una nueva cultura de la fiscalización y del control social.

43. Quejas y reclamos

Este órgano de control, ha recibido un total de 950 quejas, de las cuales 48 corresponden a entidades centralizadas del departamento de Antioquia, 43 a entidades descentralizadas del mismo orden, y 859 corresponden a los municipios y sus entidades descentralizadas, estas quejas han sido elevadas por Concejales, Diputados, Personeros, Veedores y la comunidad en general, entre otras, por las siguientes razones: Manejo irregular en los fondos de los municipios y entidades del área metropolitana, incumplimiento en pago de obligaciones contraídas por los municipios, irregularidades en la ejecución de obras civiles, convenios, contratos y pagos. Estas quejas fueron atendidas oportunamente dándoles traslado a la Unidad de Reacción Inmediata, Direcciones de Auditoría Integral Regional y Departamental de la Contraloría y entidades competentes.

44. Encuentros de veeduría ciudadana

Con la asistencia y participación de Veedores, Personeros, Red de Veedurías Ciudadanas, se realizaron 6 encuentros departamentales en los municipios de Yarumal, Donmatías, Valle de Aburrá y en los Auditorios del IDEA y la Gobernación de Antioquia, en temas sobre la Ley 617 de 2000, Control Social a las Transferencias para Salud y Educación, Participación Ciudadana, Control Fiscal, Ley 142 de 1994, Plan de Desarrollo Departamental, Competencias del Personero, Trabajo en Grupo y Liderazgo, entre otros, logrando ampliar la cobertura y la presencia Institucional, del Ente Fiscalizador.

45. Capacitación en veeduría ciudadana

Se realizaron 150 visitas, cubriendo con ellas 102 municipios de las diferentes regiones que componen el departamento de Antioquia, y brindando capacitación a Líderes Comunitarios, Miembros de Comités de Veeduría y funcionarios públicos en temas como Veeduría Ciudadana, Control Fiscal y Liderazgo.

46. Red de veedores de Antioquia –Revea–

La Contraloría General de Antioquia, con el fortalecimiento de Revea, y la participación de 129 delegados de los diferentes Comités conformados en el departamento, ha logrado realizar una labor de fiscalización que le ha permitido vigilar la ejecución de los Planes de Desarrollo Municipales y por ende el Plan de Desarrollo Departamental 2001–2003 “Una Antioquia Nueva”.

En esta administración, se han conformado 28 Comités de Veedurías y se han reestructurado y/o fortalecido 23, logrando una vinculación de la comunidad en el ejercicio del control fiscal.

47. Democratización de la información

La Contraloría General de Antioquia ha implementado las audiencias públicas como canal de comunicación, que facilite el acceso de la comunidad a la información sobre los resultados de la gestión; audiencias estas relacionadas con la entidad y/o municipio evaluado a través de las cuales se dan a conocer los principales hallazgos de las auditorías ejecutadas.

Vale la pena resaltar la realización de 16 audiencias públicas, las cuales fueron convocadas por prensa y radio a la comunidad; en temas como auditorías ambientales en los municipios, evaluaciones al sistema de control interno, servicios públicos domiciliarios y megaproyectos de las entidades centralizadas y descentralizadas del orden departamental, entre otras, dando respuesta así a las inquietudes manifestadas por la comunidad, sobre la gestión de la Contraloría.

Sistematización

El Contralor General de Antioquia ha dado especial importancia al área de sistemas. Ha tenido como política promover entre los funcionarios la cultura informática, impulsando la capacitación a todos ellos hasta llegar a los niveles operativos, como conductores y funcionarias del aseo y cafetería, que les permita utilizar con efectividad las herramientas que tenemos en esta materia.

Gracias a su liderazgo en este frente, la Contraloría hoy cuenta con la página Web, hemos iniciado la integración al programa de gobierno en línea por medio de la agencia de conectividad del Gobierno Nacional, se desarrollan aplicaciones para los procesos misionales, los sujetos de control fiscal pueden rendir sus cuentas e informes a la Contraloría por transferencia electrónica de información o medio magnético (disquete o CD), según lo estipulado en la Resolución 2083 de 2001, cada área de gestión de la entidad tiene su propia dirección electrónica y página en Intranet donde publica sus principales servicios y se han adquirido nuevos equipos.

48. Plan Estratégico de Sistemas “PESI”

La Contraloría General de Antioquia, gracias al Plan Estratégico de Sistemas, cuenta con una plataforma informática que le permite tener comunicación permanente y oportuna mediante herramientas como el Correo Electrónico, Intranet y LaserFiche, además utilizar lo diferentes sistemas de información, que desarrollados o adquiridos en el mercado, apoyan y maximizan los procesos de la entidad, estos son: Gestión del Talento Humano, Capacitación y Bienestar Laboral, Planes y Proyectos, Desarrollo Organizacional, y Sistema de Responsabilidad Fiscal, Activo 2000 y AS2000, los cuales dan soporte a tesorería, presupuesto, contabilidad, compras y el manejo de activos fijos.

La Intranet, como medio de comunicación interno, le ha permitido a la Contraloría culturizar en la utilización de este canal a los funcionarios, logrando informarlos y actualizarlos sobre la gestión que realizan las diferentes áreas, por el correo electrónico de cada dependencia.

49. Agenda de conectividad y página Web

La entidad, ha venido trabajando en la Agenda de Conectividad de la Presidencia de la República, para integrarnos al Programa Gobierno

en Línea, en la cual estamos en la Primera Etapa, que incluye la presencia del Internet con nuestro propio dominio o página web (www.contraloriagdeant.gov.co) a través de la cual los entes sujetos de control, han consultado información relacionada con el ejercicio del control fiscal, remitido quejas y oportunamente se les ha dado a conocer la gestión y los servicios que presta la Contraloría.

50. Cultura informática

Se ha logrado interiorizar en los funcionarios una cultura, para la correcta utilización y mantenimientos de bienes informáticos. Igualmente se viene cumpliendo el Plan de Gestión Tecnológica, a través de la adquisición de 10 equipos y la actualización de sistemas de información, los cuales facilitan el ejercicio de las funciones del personal de la entidad.

Como política de la Administración actual, está el fortalecimiento de la cultura informática, la cual se ha llevado a cabo a través de los ciclos de capacitación continua, brindada a los funcionarios activos de la entidad y la realización de pruebas técnicas para el ingreso, para lo cual se profirió la Resolución 2742 de 2002, que garanticen el manejo básico de sistemas y un mínimo de cultura informática del nuevo personal, lográndose que los funcionarios adquieran un óptimo dominio de la plataforma informática y racionalicen el uso de los elementos de cómputo.

Control Interno

El Sistema de Control Interno de la entidad, ha estado enfocado en garantizar que todas las operaciones, actuaciones, administración de la información y los recursos se realicen conforme a las normas constitucionales, legales y reglamentarias que lo soportan de acuerdo con las políticas, planes, programas, objetivos y directrices de la organización, en busca de la protección de sus recursos.

51. Sistema de Control Interno

Acogiendo las directrices de la Función Pública, la entidad, basada en un enfoque integral de la Organización, con un claro propósito del trabajo en equipo y bajo el principio del autocontrol, que se apoya en la capacitación y el seguimiento permanente, logró adecuar su Sistema de Control Interno, buscando una Contraloría donde primen los principios y valores con compromiso y respaldo de la Alta Dirección, y el conocimiento por parte de todos los funcionarios de la composición del sistema de Control Interno, la eficiente administración del riesgo, la adecuada operacionalización de los elementos del sistema de control y la forma como se articulan e interrelacionan; ellos son, el esquema organizacional, la planeación, los procesos y procedimientos, el desarrollo del talento humano, los sistemas de información y los mecanismos de verificación y evaluación.

52. Comité de Coordinación de Control Interno

La entidad, cuenta con un Comité Coordinador de Control Interno, creado mediante Resolución 021921 de 1999, en la cual se definen sus componentes y funciones.

A través de este órgano, se ha logrado apoyar y asesorar el proceso de evaluación al sistema de control interno y la gestión, realizado por la Oficina Asesora de Control Interno y se ha garantizado el cumplimiento de planes, programas, proyectos, objetivos y metas propuestas por la entidad.

53. Cultura de autocontrol

La Contraloría, a través de la Oficina Asesora de Control Interno, se ha encargado de fomentar en todos los funcionarios la Cultura de Autocontrol, mediante la publicación mensual de boletines, en los cuales se resalta los proyectos institucionales que se están ejecutando y se mantienen actualizados los funcionarios en la normatividad relacionada con los entes fiscalizadores y sus sujetos de control; igualmente, se emiten temas de reflexión encaminados al crecimiento personal y a la interiorización de nuestros principios y valores, aprovechando espacios, como el programa de reinducción, que reúnan a toda la familia de la Contraloría.

54. Valoración del riesgo

Gracias a la metodología de administración del riesgo y con base en los procesos normalizados en la entidad, cada una de las áreas de gestión

identificó sus riesgos internos y externos, para determinar la frecuencia y la valoración de los mismos. La Contraloría, logró formular su Mapa de Riesgos, de acuerdo a los Mapas construidos por cada una de las áreas de gestión.

Todas las áreas de gestión, pusieron en marcha los Planes de Manejo de Riesgo; dicha actividad es monitoreada por la Oficina Asesora de Control Interno, mediante visitas en las cuales se verifican las acciones reportadas en el seguimiento y se asesora para que las áreas estén constantemente reevaluando sus niveles de riesgo. La Contraloría ha logrado una actualización permanente del Mapa de Riesgos de la entidad, y de las acciones para mitigarlos.

55. Código de Ética

Los principios y valores de la Contraloría, fueron recopilados en el Código de Ética, construido mediante un proceso participativo y dado a conocer a todos los funcionarios de la entidad, a través de campañas, las cuales permitieron su interiorización y sensibilizar al personal en la cultura del diálogo, lográndose la implementación de adecuados mecanismos de comunicación, como la creación de Comités, mediante los cuales se han hecho participativas las decisiones institucionales. El Código de Ética, fue adoptado por Resolución 2014 del 10 de diciembre de 2001.

56. Portafolio de trámites

Acogiendo la metodología de la Función Pública, e identificando los puntos críticos en el manejo de la información de interés para la comunidad, la Contraloría adoptó su Portafolio de Trámite, logrando regular los procedimientos que se constituyen en trámites, eliminar los innecesarios de tal forma que la comunidad conozca los requisitos, el costo, el tiempo, el responsable, el lugar y la norma, que respalda cada uno de los trámites a que puede acceder en la Contraloría General de Antioquia, Adoptado por Resolución 2169 del 13 de noviembre de 2001.

57. Manejo de recursos físicos y financieros

A la Contraloría General de Antioquia, le fue asignado un presupuesto total para el año 2001 de \$15.707.530.000, para atender los gastos de funcionamiento e inversión de esa vigencia.

Para el año 2002, se tiene un presupuesto inicial de ingresos y egresos \$10.188 millones y una adición presupuestal generada por cuotas de fiscalización, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 17 de la Ley 716 de 2001, por \$2.473.960.920, para un presupuesto total de \$12.662.960.920.

El presupuesto de apropiaciones para la vigencia de 2001, se ejecutó estrictamente conforme a lo establecido por la Ley 617 de 2000, con una ejecución de ingresos y egresos del 96,79%, equivalente a \$15.203.369.000, lo que le permitió a la Contraloría, un ahorro de \$4.761.000.000, en el costo de los servicios personales, con relación al presupuesto de gasto proyectado antes de la vigencia de la precitada ley, por el mismo concepto.

A 30 de junio de 2002, se tiene una ejecución presupuestal de ingresos equivalente al 43,5% (\$5.509.511.901) y una ejecución del presupuesto de egresos equivalente al 40,46% (\$5.123.454.255).

Con respecto a las cuotas de fiscalización que representan ingresos para la entidad, en la vigencia de 2001, se tuvo un valor total de cuotas facturadas de \$15.707.503.000, y canceladas por \$15.203.369.000.

Lo anterior, refleja un manejo adecuado del presupuesto y un uso racional de los recursos financieros, por parte de la Contraloría.

Durante esta administración, se presentó con relación a vigencias anteriores, una disminución en las obligaciones adquiridas en los rubros de Relaciones Públicas, Arrendamientos, Remuneración por Servicios Técnicos, Comunicaciones y Transportes.

58. Manejo racional de los bienes

La Contraloría General de Antioquia, estableció estándares de consumo para el buen uso de bienes como: Enseres, equipos de oficina, papelería y combustible que le permitió racionalizar el gasto. Con el suministro de fotocopias a través del servicio de outsourcing, ha logrado disminuir el gasto de la entidad y prestar servicios con calidad y oportunidad.

El manejo de sus inventarios es personalizado, debidamente controlado y sistematizado. Ha brindado con eficiencia los servicios de correspondencia interna y externa y ha expedido certificado de prestación de servicios a ex empleados del nivel departamental.

59. Comité de Archivo

La entidad reactivó el Comité de Archivo, mediante el cual ha facilitado la gestión administrativa y fiscal a través de la organización, custodia, conservación, uso y manejo de los documentos, logrando definir las políticas y programas del mismo. A través de reuniones periódicas, orientó la toma de decisiones de los procesos administrativos y técnicos del archivo de la Institución.

60. Tabla de Retención Documental

La Contraloría General de Antioquia viene ajustando la información que contendrá la Tabla de Retención Documental del Archivo, lo que permitirá a partir del mes de agosto culminar dicho proyecto, con miras a obtener flujos de información más ágil, integrar el manejo de la documentación e información, ejercer un control efectivo en la producción documental y organizar y manejar la documentación para uso de plataformas tecnológicas.

61. Austeridad

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 22 del Decreto Nacional 1737 de 1998, *por el cual se expiden medidas de austeridad y eficiencia y se someten a condiciones especiales la asunción de compromisos por parte de las entidades públicas que manejan recursos del tesoro público*, trimestralmente la Contraloría, elabora informe de seguimiento y control a la austeridad en el gasto. Es de resaltar que la actual administración, para reducir los gastos de: Servicios públicos, mantenimiento, combustible, horas extras y prestación de servicios, adoptó medidas como la reglamentación para limitar el uso de los vehículos de la entidad, lo que arrojó una reducción considerable en el pago de horas extras a conductores, el mantenimiento de los vehículos y el combustible y emitió la Resolución 1311 del 3 de mayo de 2001, por medio de la cual se reglamenta el uso de teléfonos y fax en la Contraloría, acompañada por un seguimiento mensual a las facturas telefónicas, que permite el cobro de llamadas no autorizadas a todo el personal.

A continuación, se presenta un comparativo en el que se analiza la reducción en pesos, de los gastos en la actual administración, en el año 2001.

Comparativo 2000-2001

	Total pagado año 2001	Total pagado vigencia 2000	Reducción o incremento en pesos	%
Servicios públicos	346.348.459	321.309.219	25.039.240	7
Mantenimiento	27.624.704	48.194.922	-20.570.218	(42)
Combustible	52.761.292	83.594.814	-30.833.522	(36)
Horas extras	37.727.780	79.528.725	-41.800.945	(52)
Prestación de servicios	61.465.817	94.528.457	-33.062.640	(35)

62. Reforma Administrativa

La Contraloría General de Antioquia, no fue ajena a los efectos de la racionalización del gasto público establecido en la Ley 617 de 2000, la cual en los artículos 8° y 9° determinó el monto de los gastos de funcionamiento de la entidad, gastos que no podían superar el 1,2% de los ingresos corrientes anuales de libre destinación del departamento de Antioquia.

Ante esa realidad, el Ente de Control, debió realizar una reforma organizacional, con equilibrio entre el ajuste presupuestal ordenado por la ley citada y el cumplimiento de su misión. Para ello, llevó a cabo un estudio técnico que aplicó la guía metodológica de procesos de reestructuración en entidades públicas del orden territorial de la Función Pública, permitiéndole reestructurar la planta de cargos de la entidad, respetando las normas de carrera administrativa y la mejora sustancial del desempeño de los procesos y funciones, mediante la profesionalización de los cargos, integralidad de las auditorías.

Pasamos de una planta de 650 cargos prevista en la Ordenanza 40 de diciembre de 1998 la cual estuvo vigente al 31 de diciembre de 2001, a una planta de personal de 338 funcionarios, de conformidad con la Ordenanza 23 del 29 de noviembre de 2001, y 29 funcionarios incluidos en el Retén Social, reflejando lo anterior un ahorro de servicios personales de \$4.761.000.000, con relación al presupuesto para el mismo concepto de gasto proyectado antes de la vigencia de la precitada ley.

La reestructuración administrativa, estuvo orientada a la profesionalización de la entidad, muestra de ello es que el 74% de la actual planta de cargos, representada en 251 funcionarios son profesionales y de éstos el 25% son especializados en diferentes disciplinas.

A continuación se relaciona la conformación orgánica de la entidad por distribución de funcionarios y por nivel.

Conformación orgánica de la Contraloría por distribución de funcionarios

Áreas de gestión	Número de áreas	Número de funcionarios	Participación porcentual
Áreas del Despacho	4	41	13%
Áreas Asesoras	5	40	13%
Áreas Misionales	5	196	57%
Áreas de Apoyo	5	61	17%

Conformación orgánica de la Contraloría por niveles

Nivel	Número de funcionarios	Participación porcentual
Directivo	14	4%
Asesor	5	1%
Ejecutivo	23	7%
Profesional	137	41%
Técnico	65	19%
Administrativo	66	20%
Operativo	28	8%
TOTAL	338	100%

Administración del Talento Humano

63. Evaluación del desempeño

La Contraloría General de Antioquia, ha logrado actualizar la evaluación del desempeño, ya que en anteriores administraciones no se habían realizado los respectivos registros sobre concertación de objetivos y evaluación del personal de carrera; hoy, se puede afirmar que dicho sistema se encuentra al día cumpliendo con las exigencias que en esta materia hace la Ley 443 de 1998 y sus decretos reglamentarios.

Mediante una adopción de mecanismos para una evaluación del desempeño más objetiva, por medio de la Resolución 2512 del 21 de enero de 2002, la Contraloría logró implementar los formatos donde se plasmará la memoria histórica de la evaluación del desempeño, e informe de actividades mensuales y el control administrativo de cada uno de los funcionarios inscritos en carrera administrativa.

En lo que respecta a los procesos disciplinarios, esta administración ha actuado con celeridad lográndose evaluar y evacuar en su totalidad los trámites de los procesos radicados por administraciones anteriores.

64. Comité de Readaptación Laboral

Con el fin de dar cumplimiento a la Ley 617 de 2000, la Contraloría, creó el Comité de Readaptación Laboral, el cual tiene entre otras funciones, la elaboración, difusión y aplicación de un plan de contingencia para la adaptación laboral de los funcionarios que fueron desvinculados de la entidad, por disposiciones de la citada ley.

65. Comité Paritario de Salud Ocupacional

Se logró conformar el Comité Paritario de Salud Ocupacional, dándole cumplimiento a la Resolución 2013 de 1996 del Ministerio de Salud, el cual ha ejecutado entre otras las siguientes actividades: Investigar las causas que afectan la salud de los funcionarios, proponer la adopción de medidas y el desarrollo de actividades que procuren y mantengan la salud en los lugares y ambientes de trabajo, proponer y participar en actividades de capacitación en Salud Ocupacional.

Capacitación

66. Plan de capacitación

Bajo los parámetros del Plan Nacional de Capacitación y basados en el estudio de necesidades de capacitación frente a las funciones desempeñadas, por cada una de las áreas de gestión, la Contraloría ha cumplido con el Plan propuesto para este fin, logrando fortalecer y actualizar los conocimientos de los funcionarios en diferentes temáticas a través de la celebración de Convenios Interinstitucionales con entidades públicas y privadas como la Universidad de Antioquia, Politécnico Jaime Isaza Cadavid, Universidad de San Buenaventura, Uniremington, Gobernación de Antioquia, SENA, entre otras.

Durante esta Administración, se han realizado 58 cursos, para un total de 1.984 horas servidas en temas tales como: Presupuesto y Programación en Obras Civiles, Nuevas Metodologías en Revisión de Cuentas, Audite 2.0, Contabilidad Tributaria y Contabilidad I, Derecho Probatorio, Proceso de Responsabilidad Fiscal, Actualización Nuevo Código Penal, Informática Básica (Excel Avanzado, ASP, NET, Autocad, Actualización en Oracle), Educación Vial, Desarrollo Humano, Procesos Constructivos ISO 9000, Auditoría Ambiental ISO 14000, Nueva Metodología de Evaluación del Sistema de Control Interno, Ley 715 y 734, Tabla de Retención Documental, Manejo de Archivo y Pólizas, Formación de Auditores Internos en Sistemas de Gestión de la Calidad ISO 9000:2000, Sensibilización para la Evaluación del Desempeño, Protocolo y Etiqueta Empresarial, Instrumentos para la Modernización de la Gestión Pública, Cuadro de Mando Integral, Medición del Impacto y el Retorno de la Inversión en los programas de capacitación y Sensibilización Costos ABC.

67. Comité de Capacitación e Incentivos

Con el objetivo de profesionalizar al personal de la Contraloría, esta Administración puso en marcha el Comité de Capacitación e Incentivos, lográndose mejorar de manera continua y sistémica el recurso humano, a través de subsidios para estudio y capacitación, selección de funcionarios para participar y asistir a cursos y diplomados en desarrollo de convenios celebrados con instituciones educativas, con lo que se beneficiaron 86 funcionarios de la Organización.

68. Capacitación a otras entidades

Así mismo, la Contraloría no ha sido ajena a las necesidades de capacitación de los sujetos de control y de otras entidades fiscalizadoras, por lo cual ha brindado 15 capacitaciones para un total de 244 horas servidas, en diferentes temas como: Nueva Metodología del Control Interno, Rendición de Cuentas, Contratación Estatal, Fundamentos Contables, Manejo de Tesorería, Ética del Servidor Público, Pedagogía y Docencia, Control Fiscal, Presupuesto Público y Ley 443 de 1998.

Informes a las Corporaciones Públicas, a la Auditoría General de la República y al departamento de Antioquia

69. Rendición de la cuenta a la Auditoría General de la República

En cumplimiento de la Resolución 032 de noviembre 2 de 2001, emanada de la Auditoría General de la República, la Contraloría General de Antioquia, presentó la cuenta anual consolidada a dicha entidad, logrando informar la gestión realizada por la entidad.

70. Informe anual sobre el estado de los recursos naturales y medio ambiente

Este informe fue presentado a la Asamblea Departamental y dado a conocer a través de su divulgación a los 125 municipios del departamento, bibliotecas, Contralorías departamentales y municipales, Corporaciones Autónomas Regionales y demás instituciones relacionadas con el medio ambiente, dio a conocer la problemática ambiental identificada, que sobre desechos hospitalarios, inversión y gestión ambiental presenta el departamento de Antioquia y sus municipios. Así mismo, se logró que esta información ambiental, fuera incluida en el Plan Estadístico de Antioquia.

71. Consolidación del informe de la situación y el estado fiscal y financiero del departamento, municipios y entidades descentralizadas del orden departamental y municipal

Con la presentación del Informe de la vigencia de 2001, a la Asamblea Departamental, Concejos Municipales y a la opinión pública, la Contraloría

dio a conocer la situación presupuestal y financiera, de los ingresos del departamento de Antioquia, entidades descentralizadas y 116 municipios; para el año 2002, se encuentra en proceso de ajuste 119 informes fiscales y financieros correspondiente a igual número de municipios, con estos informes se logró determinar la iliquidez de algunas entidades, el mal manejo presupuestal y el decrecimiento de los ingresos departamentales.

72. Plan estadístico de Antioquia

La Contraloría a través de la presentación del informe "Análisis de Oferta y Demanda de Información", al departamento Administrativo de Planeación Departamental, logró establecer las operaciones estadísticas de la entidad, con miras a consolidar la base de datos de las mismas y mantenerse actualizada de los datos estadísticos que se producen a través de su gestión. Así mismo, este informe será el punto de partida para la elaboración del Plan Estadístico de la entidad, que como instrumento del proceso de planificación, concreta la misión, visión, objetivos y políticas de desarrollo que ha establecido la Organización, es decir, le permitirá evaluar la ejecución al Plan Estratégico Corporativo y a los Planes de Acción Anuales.

73. Informe sobre evaluación al Sistema de Control Interno Administrativo

El informe correspondiente al año 2001, fue remitido al Departamento Administrativo de la Función Pública, en el mes de febrero de 2002, en el cual se presentó el avance del sistema de control interno de la entidad, dando cumplimiento al Decreto 2145 de 1999.

74. Informe sobre evaluación al Sistema de Control Interno Contable

En este se consolida la verificación del sistema financiero de la entidad, el cual se evalúa, por ciclos financieros y fue remitido a la Contaduría General de la Nación, dando cumplimiento a la Resolución 196 de 2001 y al departamento Administrativo de la Función Pública, conforme al Decreto 2145 de 1999.

75. Plan Estratégico Corporativo y Plan de Acción

La Contraloría General de Antioquia, el 28 de febrero de 2001 y 2002, remitió a la Auditoría General de la República el Plan Estratégico Corporativo y los Planes de Acción de las áreas de gestión, de conformidad con la Resolución Orgánica 032 de 2001.

Para dar cumplimiento a la Ley 190 de 1995, artículo 56, Estatuto Anticorrupción, la Contraloría General de Antioquia, remitió en el mes de febrero de 2001 y 2002, el Informe consolidado de los Planes de Acción de las áreas de gestión, a la Comisión Nacional para la Moralización a la Comisión Ciudadana de Lucha contra la Corrupción.

76. Registro de deuda pública

Con base en el registro de endeudamiento de los diferentes sujetos de control, trimestralmente la Contraloría General de Antioquia, ha remitido a la Contraloría General de la República los informes consolidados correspondientes a la deuda pública y los certificados expedidos por la entidad.

77. Dictamen sobre la razonabilidad de los estados financieros

En cumplimiento de la Resolución 05289 de 2001, la Contraloría remitió el 30 de abril de 2001 y 2002 a la Contraloría General de la República los dictámenes de los sujetos de control del orden municipal y departamental.

78. Informe de auto de apertura de investigación disciplinaria

De conformidad con el artículo 145 de la Ley 200, los Organismos de Control Interno Disciplinario tienen la obligación de informar a la Oficina de Registros de la Procuraduría General de la Nación, cada una de las aperturas formales de investigación disciplinaria para que en el banco de datos de esta Institución reposen las pertinentes anotaciones. Con fundamento en lo anterior, la Contraloría General de Antioquia, cumplió con dicha obligación informando oportunamente la apertura de los procesos. En igual forma remitió la información correspondiente a la terminación de cada proceso disciplinario, enviando copia de las providencias de fondo que se profieran en su decisión: archivo, prescripción, absolución, sanción.

Asesoría Jurídica

79. Tutelas

La Contraloría respondió 19 tutelas presentadas en contra de este órgano de Control, de las cuales 18 han sido falladas a favor de la entidad; y en la que se tuteló el derecho, fue objeto de apelación, lográndose acreditar con ello, la sujeción de la Contraloría General de Antioquia, a las normas legales vigentes, aplicables a cada una de aquellas situaciones objeto de la mencionada acción.

80. Ley 610 de 2000

Se sustanciaron 349 autos con los cuales la Contraloría, logró concretizar la finalidad pretendida por la norma, cual es, la defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales, a que se refiere al artículo 18 de la Ley 610 de 2000.

* * *

WENCESLAO SANCHEZ NOVA

Contralor

CONTRALORIA DE CUNDINAMARCA

CONTROL FISCAL CON EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA
EQUIDAD, CALIDAD Y RESULTADOS

WENCESLAO SÁNCHEZ NOVA

Contralor

Bogotá, D. C., agosto de 2002

CONTENIDO

PRESENTACION

CONTROL FISCAL EN EL DEPARTAMENTO DE
CUNDINAMARCA.

ELEMENTOS DISPONIBLES PARA EJERCER EL CONTROL
FISCAL PARA CUNDINAMARCA.

PROPUESTAS PARA MEJORAR EL CONTROL FISCAL

CONCLUSIONES

RECOMENDACIONES

PRESENTACION

Colombia como Estado Social de Derecho, pretende hacer cabal y efectiva la igualdad entre los gobernados. Este objetivo se alcanza mediante la satisfacción progresiva de las demandas vitales de la población comenzando por las personas menos favorecidas, que están más cerca de caer en situaciones tales como desnutrición, enfermedades, ausencia de vivienda, desempleo, falta de educación, servicios públicos, etc, es decir, la construcción de una democracia que facilite el desarrollo integral del ser humano con justicia social.

En tal sentido, las entidades del Estado tienen como propósito trabajar en aras de mejorar la calidad de vida de la población, lo que hace cada vez más importante la obligación de identificar las necesidades, con el fin de atenderlas con mayor precisión a través de la oportuna inversión social.

El Balance social servirá como herramienta para que las entidades, realicen la evaluación y seguimiento de la gestión institucional en el ámbito de sus resultados, en materia de cobertura y calidad de los bienes y/o servicios ofrecidos a la población.

Este contexto sirve como soporte fundamental para la elaboración del presente documento cuyo objeto es el de mostrar en forma general el estado actual del control fiscal en el departamento de Cundinamarca, los elementos de que dispone, la dimensión misma del territorio a vigilar, con miras a elevar propuesta que permitan su desarrollo en forma eficiente, eficaz, económica, equitativa, con calidad y resultados, extraer conclusiones generales y sucintas para terminar con algunas recomendaciones; con el propósito que sean sometidas a consideración y se tome la decisión más conveniente.

Hemos cambiado, permítanos seguirle sirviendo a la sociedad cundinamarquesa, entre todos trabajando como nosotros, cambiaremos el país.

CONTROL FISCAL EN EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA

El control fiscal es una función que viene ejerciendo la Contraloría de Cundinamarca desde su nacimiento en julio 29 de 1935 según la ordenanza No 36. Con la promulgación de la nueva Constitución Política del año 1991, la Contraloría ha dado cumplimiento a los preceptos ordenados por la Carta fundamental, Decretos, Leyes y Ordenanzas del departamento; este tipo de control lo ejerce en las entidades del orden departamental: entes centralizados, descentralizados, empresas de economía mixta, los 115 municipios, los servidores públicos y particulares que administren o manejen fondos, bienes y/o recursos públicos. La actual administración, que preside el Doctor WENCESLAO SÁNCHEZ NOVA, elegido para el período 2001–2003, ha diseñado un plan estratégico que tiene como fin hacer de la Contraloría una organización como un sistema compuesto de talento humano y equipo tecnológico empeñados en una actividad coordinada e integral dirigida hacia la vigilancia de la gestión fiscal de los sujetos de control, de otra parte, se constituye en la carta de navegación con el objeto de rescatar la credibilidad, la seriedad, la transparencia y la trayectoria de este organismo de control.

El diagnóstico institucional mediante la utilización de la matriz DOFA, nos muestra los siguientes resultados:

Fortalezas

- Memoria institucional.
- Talento humano con perfil profesional calificado.
- Infraestructura física adecuada.
- Proceso gradual de sistematización de la entidad como apoyo para la ejecución de actividades
- Sectorización de los sujetos del control fiscal de acuerdo con el ámbito en el cual desarrollan sus actividades con el fin de permitir su evaluación fiscal.
- Desarrollo de actividades de la entidad tendientes a buscar la participación social ciudadana como mecanismos de control y gestión.
- Soporte tecnológico para el manejo y consulta de información institucional
- Ejercicio del control fiscal soportado en metodologías y normas diseñadas por la Contraloría General de la República y la Contraloría de Cundinamarca.

Amenazas

- Clientelismo y politización.
- Política orientada hacia la supresión de las Contralorías.

Oportunidades

- Normas para el ejercicio del control fiscal.
- Interés por parte de algunas entidades del departamento en mejorar su gestión a través de planes de mejoramiento como parte final del proceso auditor realizado por la Contraloría de Cundinamarca.
- Informes de evaluación anuales decepcionados por la Contraloría de Cundinamarca, de las diferentes oficinas Control Interno institucional, que sirven de soporte para el proceso integral de las auditorías.
- Apoyo externo de otras contralorías y entidades estatales, especialmente en lo relacionado con la capacitación del personal.
- Normas y fortalecimiento de la cultura de participación ciudadana para la vigilancia de la gestión pública.

Debilidades

- Presupuestos insuficientes para las exigencias de cobertura.
- Diversidad de criterios y conceptos en la elaboración de normas.

ELEMENTOS DISPONIBLES PARA EJERCER EL CONTROL FISCAL EN EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA.

Es de destacar como el principal elemento para ejercer el control fiscal en el país, las funciones que le otorgó la nueva Constitución Política en el año de 1991, donde facultó a estos organismos para ejercer el control en forma posterior y selectiva, suprimiendo el control previo y perceptivo. Además, les señaló que la vigilancia de la gestión

fiscal deberá incluir un Control Financiero, de Gestión y Resultados, los cuales condicionó a los parámetros de eficiencia, eficacia, economía y equidad, incluyendo la participación ciudadana y la valoración a los costos ambientales.

Con el nuevo enfoque del control fiscal, la Contraloría de Cundinamarca ha **implementado la Auditoría Integral**, como un proceso sistemático que mide y evalúa, acorde con las Normas de Auditoría Gubernamental Colombianas, la gestión de una organización, mediante la aplicación articulada y simultánea de sistemas de control, con el fin de determinar, con conocimiento y certeza, el nivel de eficiencia en la administración de los recursos públicos, la eficacia con que logra los resultados y su correspondencia entre las estrategias, operaciones y, propósitos de los sujetos de control, de manera que le permitan fundamentar sus opiniones y conceptos.

Otro aspecto, consagrado en la Carta Fundamental se refiere a los denominados mecanismos de participación ciudadana en el control fiscal, con el fin de vigilar el comportamiento de las entidades estatales en el cumplimiento de sus fines sociales y el manejo de los recursos públicos.

La Contraloría de Cundinamarca ha entendido el concepto de Participación Ciudadana como una forma de CONTROL SOCIAL, permitiéndole a los ciudadanos y a las organizaciones civiles influir en las condiciones de modo, tiempo y lugar en la vigilancia del proceso de la gestión pública para regularlo y orientarlo hacia el logro de los objetivos propuestos, como la prestación equitativa de los servicios y que el cumplimiento de los fines sociales del Estado se realice de manera eficiente y transparente en la utilización de recursos.

Así mismo la entidad ha diseñado y puesto en marcha nuevos instrumentos de planeación y modernización institucional, así como programas de capacitación para los sujetos de control y especialmente para los funcionarios que hacen las auditorías.

CONTRALORIAS CON REDUCIDA PLANTA DE PERSONAL Y CON UN ALTO NIVEL DE PROFESIONALIZACION.

Las contralorías a partir de la reestructuración ordenada por la Ley 617 en el año 2000 ajustaron las plantas de personal a los porcentajes, ordenados, lo cual no ha sido causa para que estas instituciones cumplan con la misión en la fiscalización de la gestión pública. Dentro de la planta de personal de la Contraloría de Cundinamarca el 70% de los funcionarios son profesionales, con carreras afines que apuntan a las exigencias de la auditoría fiscal. De la misma forma la administración se ha preocupado en la capacitación de sus funcionarios con el fin de elevar el nivel profesional y la productividad y competitividad en la gestión de control, como también, con la implementación de la estrategia de Benchmarking consistente en adaptar en la entidad, lo mejor de cada organismo de control tanto nacional como internacional.

LA REESTRUCTURACION DE LAS CONTRALORIAS TERRITORIALES

En el año 2000 existían en el país 178 contralorías territoriales, de las cuales 142 eran municipales, equivalente al 80% del total, 4 distritales (2%) y 32 de carácter departamental (18%).

Luego de la reestructuración sobre las Contralorías territoriales, el total de Contralorías se cifra en 68, de las cuales 32 son municipales, 4 distritales y 32 departamentales.

Debe resaltarse el gran esfuerzo fiscal estatal al eliminar 109 Contralorías Municipales y reducir substancialmente los recursos dedicados a las Contralorías Municipales y Distritales que subsistieron, que se produjo en forma similar a las Contralorías Departamentales, como pasamos a ver.

Contralorías Departamentales

De la conformación de la planta de personal de las Contralorías Departamentales, antes y después de las reestructuraciones administrativas, podemos observar:

REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS CONTRALORÍAS DEPARTAMENTALES AÑO 2001						
Contraloría Departamental	Situación Anterior		Luego de Reestructuración		Variación Porcentual	
	Número Funcionarios	Valor (Pesos)	Número Funcionarios	Valor (pesos)	Número Funcionarios	respecto valor
Amazonas	6	127.841.812	6	62.457.521	0,0%	-51,1%
Antioquia	650	16.738.615.676	375	11.101.404.614	-42,3%	-33,7%
Arauca	34	663.691.000	14	319.493.594	-58,8%	-51,9%
Atlántico	205	2.275.018.496	83	925.837.440	-59,5%	-59,3%
Bolívar	145	1.864.915.782	43	923.326.021	-70,3%	-50,5%
Boyacá	216	3.398.018.067	80	1.462.125.915	-63,0%	-57,0%
Cundinamarca	402	12.083.413.910	165	3.796.531.866	-59,0%	-68,6%
Caldas	300	2.101.312.140	123	872.467.680	-59,0%	-58,5%
Caquetá	25	333.595.608	21	285.481.092	-16,0%	-14,4%
Casanare	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.
Cauca	101	944.401.060	67	694.026.000	-33,7%	-26,5%
Cesar	62	1.030.518.808	41	660.955.440	-33,9%	-35,9%
Choco	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.
Córdoba	89	782.192.388	30	471.446.208	-66,3%	-39,7%
Guainía	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.
Guajira	36	832.012.776	22	729.006.000	-38,9%	-12,4%
Guaviare	8	168.781.860	11	188.983.116	37,5%	12,0%
Huila	92	1.260.610.000	51	731.124.000	-44,6%	-42,0%
Magdalena	54	884.012.000	54	751.040.000	0,0%	-15,0%
Meta	74	1.010.632.032	42	590.897.400	-43,2%	-41,5%
N. Santander	104	1.069.910.000	52	750.756.000	-50,0%	-29,8%
Nariño	125	1.135.168.000	73	729.704.000	-41,6%	-35,7%
Putumayo	23	550.417.146	12	357.561.272	-47,8%	-35,0%
Quindío	100	1.558.167.840	47	771.936.000	-53,0%	-50,5%
Risaralda	92	1.120.637.112	48	660.724.980	-47,8%	-41,0%
San Andrés	60	1.738.364.553	36	1.221.186.459	-40,0%	-29,8%
Santander	154	1.703.318.700	70	1.141.242.432	-54,5%	-33,0%
Sucre	57	510.919.588	50	465.327.600	-12,3%	-8,9%
Tolima	206	2.320.148.752	68	985.423.620	-67,0%	-57,5%
Valle	563	4.360.144.005	120	2.072.540.400	-78,7%	-52,5%
Vaupés	8	126.915.780	8	126.975.780	0,0%	0,0%
Vichada	9	138.612.000	6	109.815.744	-33,3%	-21,4%
TOTAL	4000	62.836.592.891	1818	33.959.798.194	-54,6%	-46,0%

Fuente: Auditoría General de la República. N.R. = No reporte

Se suprimieron 2.182 cargos, resultado de aprobar una planta de 1.818 servidores públicos en vez de 4.000 funcionarios con que contaban antes de la reestructuración. Este ajuste significa una disminución del 54.6% en el número de funcionarios al servicio de las Contralorías territoriales.

El número de funcionarios en el año 2000 costaba \$62.836.6 millones; si le aplicamos el IPC del 8.75% como promedio del incremento salarial de esa vigencia, podemos afirmar que el costo final sería de \$ 68.334,8 millones. Si tenemos en cuenta que para el año 2001 las Contralorías Departamentales costaron \$33.959.8 millones, se encuentra que hubo una disminución de \$34.375 millones, lo cual representa una reducción cercana al 50% en valor.

En conclusión, tanto por el número de servidores reducidos, como por el valor de los gastos de las Contralorías Departamentales, su disminución superó el 50%.

Contrastando diametralmente las reestructuraciones de la Contraloría General de la República con las contralorías territoriales. En efecto, mientras que la primera produjo una disminución de su nómina cercana a un solo punto porcentual (1%), en las contralorías municipales, el 77% de ellas desaparecieron y en las 32 restantes la disminución del valor de su nómina fue significativo, tal como ocurrió con las departamentales cuyo número, de personas y valor de sus gastos de personal disminuyó en cerca del 50%.

**CONTRALORÍA DE CUNDINAMARCA
SITUACION ADMINISTRATIVA AÑO 2002**

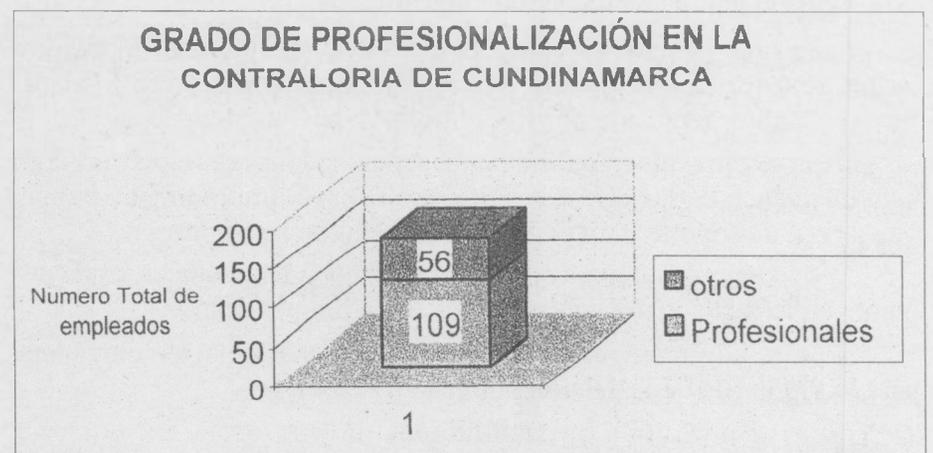
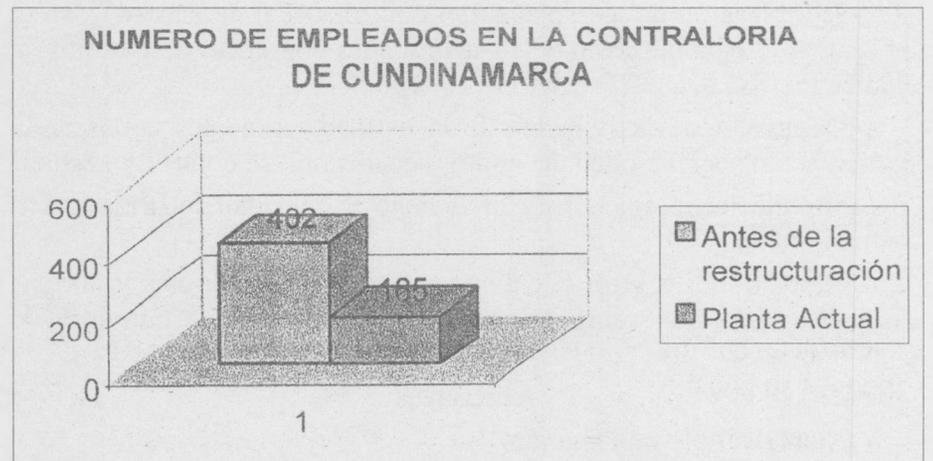
CONTRALORIAS DEPTALES	PRESUPUESTO AÑO 2.002	FUNCIONARIOS	No ENTIDADES SUJ.A. CONTROL
ATLANTICO	N.R.	83	N.R.
ANTIOQUIA	N.R.	375	N.R.
CUNDINAMARCA	6.064.440.565	173	3.458
VALLE	4.545.000.000	120	1.820
SANTANDER	2.818.833.860	104	2.233
N. SANTANDER	1.715.600.150	53	2.236
CALDAS	1.818.144.862	123	180
TOLIMA	1.717.889.024	58	582
NARIÑO	1.313.715.000	73	450
CAQUETA	523.304.356	21	75
MAGDALENA	1.317.800.000	54	244
ARAUCA	490.899.464	14	61
CASANARE	644.360.000	13	93
GUAVIARE	369.444.597	11	31
BOYACA	2.056.045.230	77	632
HUILA	1.901.315.000	51	191
AMAZONAS	306.910.708	6	13
BOYACA	2.056.045.230	77	632
PUTUMAYO	612.117.930	22	73

CONTRALORIAS DEPTALES	PRESUPUESTO AÑO 2.002	FUNCIONARIOS	No ENTIDADES SUJ.A. CONTROL
CORDOBA	1.495.312.977	30	303
RISARALDA	N.R.	48	1013
BOLIVAR	N.R.	43	N.R.
CAQUETA	N.R.	21	N.R.
CAUCA	N.R.	67	N.R.
GUAJIRA	N.R.	22	N.R.
PUTUMAYO	N.R.	12	N.R.
QUINDIO	N.R.	47	N.R.
SAN ANDRES	N.R.	36	N.R.
SUCRE	N.R.	50	N.R.
VAUPES	N.R.	8	N.R.
VICHADA	N.R.	6	N.R.

Fuente: Contraloría de Cundinamarca

Como se observa, por el proceso de reducción de costos en las Contralorías Territoriales como consecuencia del ajuste fiscal, tenemos hoy unas entidades que son económicas para el Estado, además de ser más eficientes en el caso concreto y como lo demostraremos más adelante, la Contraloría de Cundinamarca, en donde se ha aumentado la productividad, no existe corrupción administrativa en su manejo, no está politizada, como quiera que más del 76% de sus funcionarios son profesionales muy idóneos en el ejercicio del proceso auditor y se encuentran vinculados a carrera administrativa, el 24% restante son de libre nombramiento y remoción siendo este un indicador de muy bajo nivel de injerencia de la clase política en la toma de decisiones de este ente de control.

La revitalización de la Contraloría de Cundinamarca desde el punto de vista de su organización, metodologías y la implementación de tecnología de punta han contribuido a que últimamente el control fiscal sea más funcional y provoque mayor rentabilidad.



COMPORTAMIENTO PRESUPUESTAL

En los dos cuadros siguientes se muestra cómo ha sido el comportamiento administrativo de la Contraloría de Cundinamarca desde el punto de vista presupuestal. Resaltando el periodo 1998 a 2000 en el cual se incurre en unos muy altos costos de funcionamiento y en especial en los rubros de Gastos Generales y nómina, con los que se demuestra que en ese período y no ahora esta entidad era costosa para los cundinamarqueses, comportamiento a tener en cuenta.

CONTRALORIA DE CUNDINAMARCA									
HISTORICO PRESUPUESTADO (Pesos)									
DETALLE	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
PRESUPUESTO	4.318.715.517	5.856.847.280	6.048.704.287	6.784.215.780	7.961.092.818	8.658.361.390	9.250.441.323	6.325.452.130	6.064.000.000
NOMINA	3.291.568.939	4.185.242.382	3.985.323.686	4.581.917.682	6.702.700.606	6.281.299.082	8.067.083.370	5.565.553.790	4.579.889.486
GASTOS GENERALES	635.056.449	743.492.969	324.197.193	477.150.000	511.910.855	1.465.571.416	493.756.698	325.975.970	971.408.550
TRANSFERENCIAS	272.090.129	928.111.929	1.739.183.407	1.725.148.098	746.481.357	911.490.892	689.601.255	433.902.360	513.142.529

CONTRALORIA DE CUNDINAMARCA									
HISTÓRICO EJECUTADO (Pesos)									
DETALLE	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
PRESUPUESTO	3,349,517,799	4,742,025,692	5,076,644,835	6,624,278,068	7,871,765,548	8,275,736,481	9,187,025,310	6,276,147,481	2,726,089,306
NÓMINA	2,855,624,135	3,309,377,391	3,433,658,579	4,548,001,404	6,631,559,756	6,264,150,141	8,028,895,750	5,521,244,175	2,050,039,090
GASTOS GENERALES	367,378,702	603,739,972	175,846,041	405,508,792	494,006,764	1,400,704,146	478,844,322	321,000,948	382,106,069
TRANSFERENCIAS	226,514,962	828,908,329	1,467,140,215	1,670,767,872	746,199,027	706,882,194	679,285,238	433,902,358	293,944,147

GASTO DE FUNCIONAMIENTO POR FUNCIONARIO AÑO
2000 = \$10,809.709

GASTO DE FUNCIONAMIENTO POR FUNCIONARIO AÑO
2001 = \$12.461.259

GASTO DE FUNCIONAMIENTO POR FUNCIONARIO AÑO
2002 = \$11.198.095

Nos indica el gasto promedio por funcionario a junio de 2000, 2001 y 2002, de donde se infiere que a pesar de haberse incrementado los salarios para la vigencia de 2001 en un 8.75% y en promedio para esta vigencia en un 5.44%, el costo por funcionario es menor en relación con el costo de 2001, concluyendo que sí ha habido austeridad del gasto.

RESUMEN DE LA PARTICIPACION DEL GASTO POR SERVICIOS PERSONALES

GASTOS SERVICIOS PERSONAL A JUNIO

TOTAL DE GTOS EJECUTADOS A JUNIO

2000	2001	2002
90.18%	95.12%	87.17%

Representa la participación de gastos por servicios personales frente al total de gastos ejecutados, dándonos porcentajes de ejecución a junio 30 para las vigencias de 2000, 2001 y 2002 del 90.18%, 95.12% y 87.17%, concluyendo que básicamente el presupuesto está orientado al pago de servicios personales.

PRODUCTIVIDAD

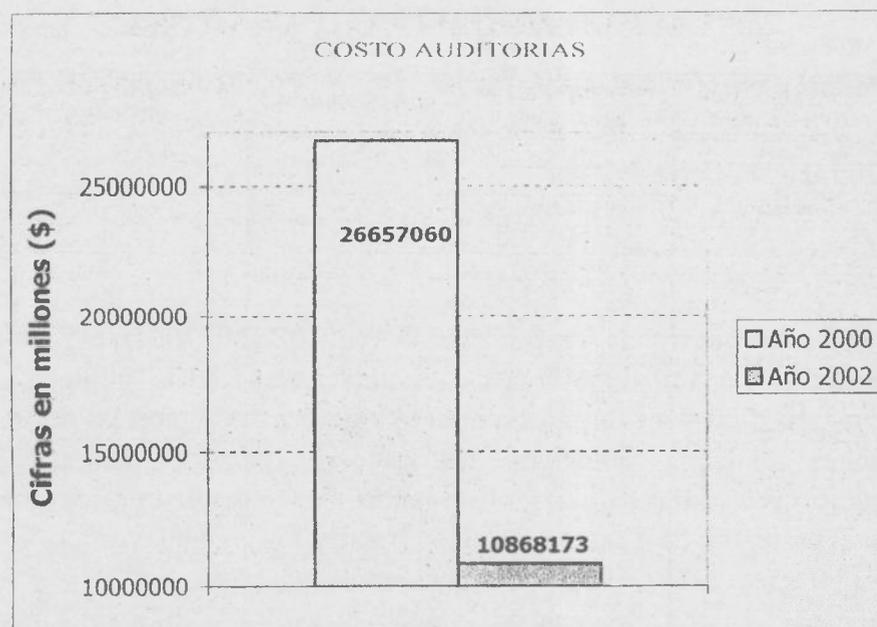
Indice de Productividad = $\frac{\text{No. de Auditorías}}{(\text{No. de funcionarios}) \cdot (22 \text{ días}) \cdot (8 \text{ Horas})}$

Indice de Productividad Año 2000 = 0.5 %

Indice de Productividad Año 2002 = 2 %

Indica que con menos personal, después de la Reestructuración la entidad ha sido más eficiente.

Costo de las Auditorías



Indica que el costo promedio por Auditoría en la Contraloría de Cundinamarca después de la reestructuración se disminuyó ostensiblemente.

Como vemos en promedio el costo de una auditoría es de \$10.868.173, una auditoría externa a una empresa como la Lotería de Cundinamarca por ejemplo que representa un presupuesto bajo “\$ 23.000 millones de pesos y de complejidad media, el costo de la Auditoría Externa es de \$36.600,000 al año”, siendo más costosa que la Auditoría desarrollada por la Contraloría de Cundinamarca.

En Empresas de alto presupuesto y alto nivel de riesgo, como por ejemplo la Secretaría de Hacienda de Cundinamarca, la Empresa de Licores de Cundinamarca, la Auditoría Externa debe ser mucho más costosa.

Si tomamos como ejemplo las informaciones de prensa, “El Tiempo” sobre la ineficiencia de firmas internacionales en el manejo de las auditorías caso concreto, los Estados Unidos, en el que las firmas auditoras han afectado los estados financieros de prestigiosas empresas; nos preguntamos por qué tenemos que llevar a nuestro departamento a asumir costos más altos y a correr con riesgos futuros en el proceso auditor.

EJERCICIO DE LA FUNCION CONSTITUCIONAL DE DETERMINAR LA RESPONSABILIDAD FISCAL Y LA JURISDICCION COACTIVA.

La contraloría a pesar de la reducción en su planta de personal ha ejercido de manera eficiente la competencia de determinar la responsabilidad fiscal y la jurisdicción coactiva, responsabilizando a los servidores públicos y particulares causantes de daños al patrimonio público, decretando medidas cautelares sobre los bienes de las personas investigadas.

DIMENSION DE LA VIGILANCIA FISCAL EN EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA

La Contraloría de Cundinamarca en el mes de agosto de 2001, adelantó un proceso de reestructuración en su planta de personal disminuyendo de 402 a 165 funcionarios, equivalente a una reducción del 58.9%. El objetivo de la reestructuración fue reducir los gastos de personal y generales, sin afectar el cumplimiento de la misión.

En el siguiente cuadro se muestra el desempeño operativo de la Contraloría en las últimas tres vigencias.

VARIABLE	Año	2000	2001	2002	Variaciones (2000 -2002)	
PRESUPUESTO Millones de Pesos		\$9.250	\$6.325	\$6.064	-\$3.842	-41.53%
PLANTA DE PERSONAL		400	402	165	-235	-58.75%
SUJETOS DE CONTROL		3.250	3.442	3.458	208	6.4%
CONTRALORIAS MUNICIPALES		8	2	1	-7	-87.5%
AUDITORIAS Y VISITAS TÉCNICAS EJECUTADAS		347	173	558 (PAO)	211	60.8%

El presupuesto de la Contraloría para el año 2002 tuvo una reducción de \$3.842 millones equivalente al 41.53%, frente a la vigencia 2000. La Contraloría para la vigencia 2002, con las reducciones analizadas anteriormente, tiene proyectado ejecutar 558 auditorías y visitas técnicas, observándose un aumento considerable en el promedio de estas actividades, frente a las vigencias anteriores del 60,8% y 222% en los años analizados.

Los recursos fiscalizados en el departamento, actualmente ascienden a la suma de 2 billones de pesos aproximadamente que compa-

rados con el presupuesto de la entidad de \$6.064 millones establece una relación costo beneficio de 1 a 330, es decir, que por cada peso recibido por esta entidad se vigilan \$330 del presupuesto de las entidades auditadas.

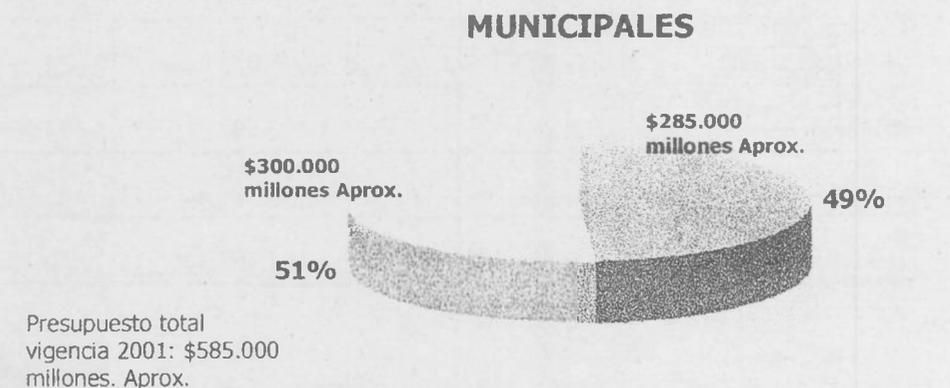
El presupuesto de la entidad frente a los recursos fiscalizados representa el 0,001 %, es decir, que se cuenta con un presupuesto bajo para lograr la cobertura de fiscalización.

El departamento de Cundinamarca por tener una categoría especial, posee mayor población y presupuesto para auditar que otros departamentos del País.

EFICIENCIA EN LA CONTRALORÍA DE CUNDINAMARCA

En el presente año, la Contraloría de Cundinamarca ha realizado auditorías sobre \$300 mil millones, en el nivel municipal y \$464.094 millones del sector departamental de los recursos utilizados en el año 2001. Si lo comparamos con el total de los presupuestos destinados para esa vigencia en cada una de estas áreas, (585.000 millones y 976.387 millones de pesos) la entidad ha hecho el control aproximadamente al 51 por ciento y el 50 por ciento, respectivamente.

PRESUPUESTO AUDITADO Durante Primer Semestre de 2002



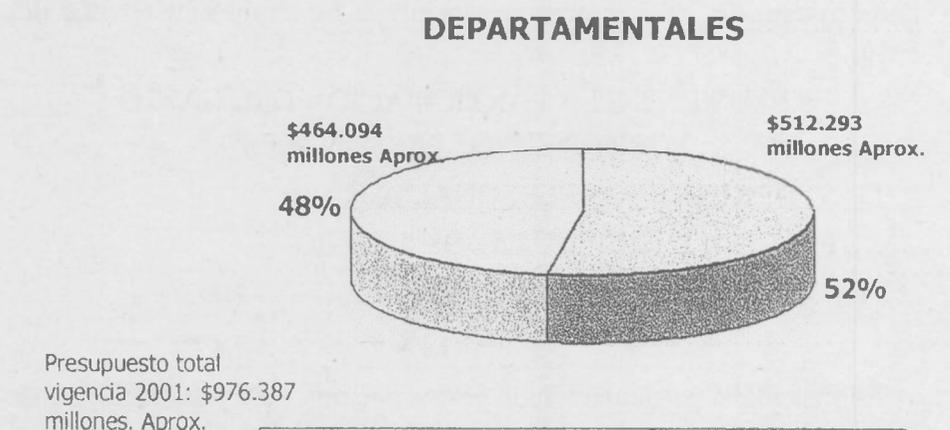
Presupuesto por auditar Presupuesto Auditado



El Autocontrol y la Austeridad, un compromiso de todos

Estamos cumpliendo nuestras metas.

PRESUPUESTO AUDITADO Durante Primer Semestre de 2002



Presupuesto a Auditar Presupuesto auditado

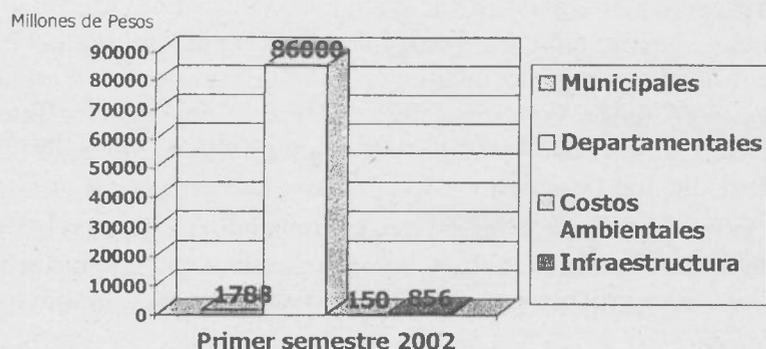


El Autocontrol y la Austeridad, un compromiso de todos

Estamos cumpliendo nuestras metas.

En el área municipal, de las 85 auditorías aprobadas en el comité respectivo, 48 adelantadas en el año 2001 y 37 realizadas en 2002, se han encontrado posibles detrimentos por un valor superior a los \$1.788 millones, sobre los cuales se iniciarán los correspondientes procesos de responsabilidad fiscal que determine la real existencia del detrimento al fisco departamental y sus responsables.

PRESUNTOS DETRIMENTOS HALLADOS



El Autocontrol y la Austeridad, un compromiso de todos

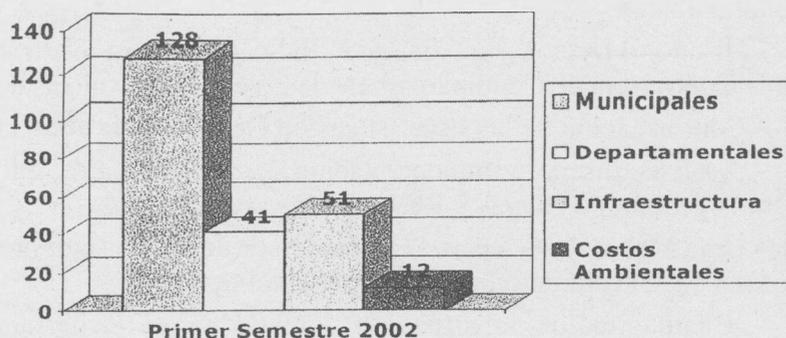
De estas auditorías, la entidad ha remitido 23 informes a la Procuraduría, 9 a la Fiscalía, 19 a la Dirección de Investigaciones fiscales del organismo de control fiscal, 35 a la Contaduría General de la Nación, 25 a la Contraloría General de la República. Durante este primer semestre la Contraloría de Cundinamarca ha practicado 128 visitas a los entes municipales de departamento.

En lo relacionado con las entidades departamentales, la dirección respectiva ha practicado 41 auditorías durante este año. De las practicadas en años anteriores, el Comité de Aprobación de Informes ha aprobado 28. Con este trabajo el organismo de control ha detectado posibles detrimentos al fisco departamental por más de 86 mil millones de pesos.

El área de costos ambientales ha practicado 12 auditorías especiales.

La Subdirección de Infraestructura y Transporte ha rendido 51 informes técnicos inspecciones desarrolladas a diferentes construcciones, como soporte a las auditorías, investigaciones fiscales, quejas y derechos de petición que lleva la entidad, han detectado posibles detrimentos que suman \$813'428.000.

AUDITORÍAS Realizadas

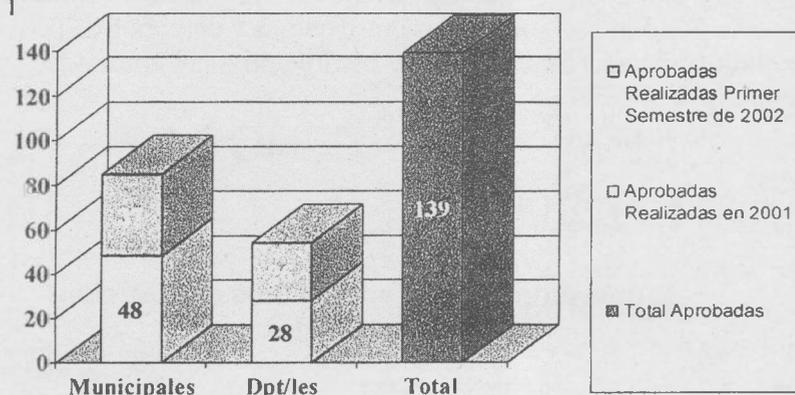


El Autocontrol y la Austeridad, un compromiso de todos

Copias de los informes de auditoría, además de ser entregados a las entidades departamentales auditadas, se remitieron a la Fiscalía 6; a la Procuraduría 24; despacho del Gobernador 23; a institutos y entidades descentralizadas 22; hospitales 12; a la Superintendencia de Salud 8; a Ministerio de Salud 4; Contraloría General de la República 9; a la Dirección Operativa de Investigaciones de la Contraloría 14; la Secretaria

ría de Salud 13; juntas directivas 5; a la Contaduría General de la Nación, 9; Coordinación Procesos Disciplinarios Secretaría de Educación 3; a la Oficina de Control Interno Disciplinario de la Gobernación de Cundinamarca 4; Auditoría General 9.

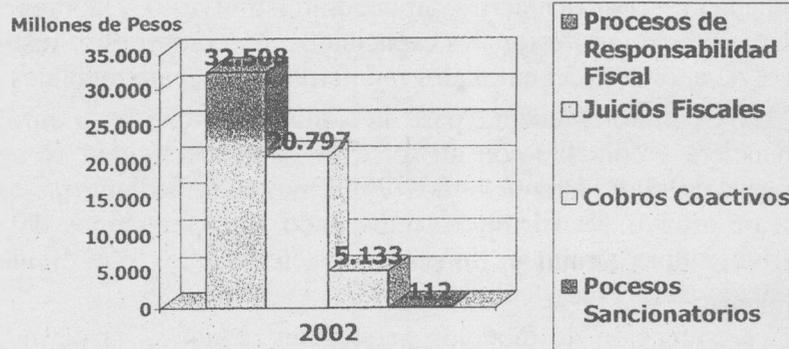
INFORMES DE AUDITORÍA APROBADOS Primer Semestre 2002



El Autocontrol y la Austeridad, un compromiso de todos

De la misma forma, la Contraloría de Cundinamarca actualmente lleva procesos de responsabilidad fiscal por la suma de \$32.508'319.255 pesos, y juicios fiscales por \$20.797'105.614 de pesos.

CUANTÍAS EN PROCESOS FISCALES Y SANCIONATORIOS



El Autocontrol y la Austeridad, un compromiso de todos

Como consecuencia de los fallos definitivos, actualmente la Contraloría de Cundinamarca conoce de procesos de cobro coactivo sobre \$5.133'146.543.

Es importante destacar que una buena gestión de la Contraloría se basa en una real colaboración por parte de los vigilados, es por ello que en las diferentes labores de campo de las auditorías, los funcionarios han realizado mesas de trabajo con las personas responsables, mediante la cual se dan a conocer las falencias y se firman compromisos de mejoramiento.

Otra de las tareas asumidas con responsabilidad, es la exigencia en la entrega oportuna de las cuentas por parte de las entidades auditadas, aspecto que no era el mejor. En este año, se han tramitado 121 procesos sancionatorios a los responsables de las entidades, que suman \$112'619.571 y se han proferido 23 amonestaciones a alcaldes por incumplimiento en redención de informes.

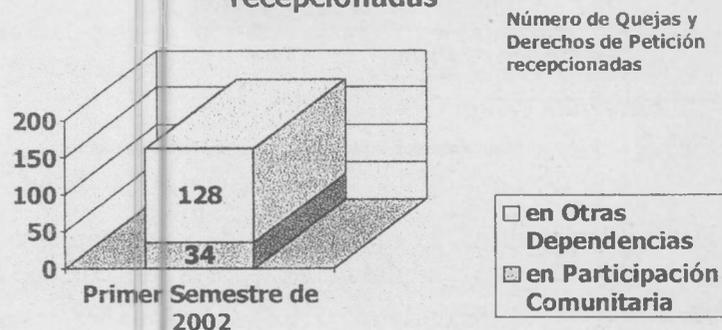
Actualmente la Entidad se encuentra elaborando el Manual de Control Fiscal para el Departamento, trabajo que busca adoptar parámetros metodológicos concretos en el proceso del control fiscal.

La implementación de todo este trabajo es apoyada por la Escuela de Capacitación, la cual coordina la realización de diferentes cursos y conferencias actualizando a 124 funcionarios en temas como: control interno, salud, carrera administrativa, defensa judicial, gerencia, control fiscal ambiental, régimen disciplinario, finanzas y presupuestos públicos y contabilidad pública, entre otras.

A su vez la Subdirección de Participación Comunitaria ha sido un puente entre la Contraloría y los habitantes cundimarqueses. Sus funcionarios se han desplazado a diferentes municipios del Departamento para ilustrar sobre temas de veedurías. La entidad ha recibido y tramitado durante este periodo 162 solicitudes entre quejas y derechos de petición, en una política de acercamiento de la Institución a la Comunidad.

QUEJAS Y DERECHOS DE PETICIÓN

Número de Quejas y Derechos de Petición recepcionadas



El Autocontrol y la Austeridad, un compromiso de todos

El Recurso Humano de la Contraloría está distribuido así: en procesos de auditoría 97; procesos de responsabilidad fiscal 16; participación ciudadana 2; control macro 4; labor administrativa 40, y labores de apoyo 12, el 70% son profesionales capacitados. El compromiso institucional es el de auditar 3458 entidades municipales y departamentales.

La Contraloría cuenta para la administración de la información financiera y contable con un software cuya efectividad de operación alcanza un 95%. Durante los dos (2) últimos años mediante procedimientos de ensayo y error se ha rediseñado las operaciones del sistema permitiéndole garantizar los principios elementales: oportunidad, efectividad y veracidad y calidad.

La aplicación de modelos gerenciales actuales, ha permitido a la organización replantear su misión y visión institucional, así como las de las áreas de apoyo y las operacionales.

Áreas administrativas rediseñadas para responder a los requerimientos de sus clientes internos y externos, adoptando modelos de gestión insertos en proceso de mejoramiento continuo, que le permiten monitorear mediante plataformas de control especiales replanteamientos de proceso, racionalización de trámites, entre otros, que le aseguren la satisfacción del cliente, en busca de asegurar la calidad.

La Contraloría ha reforzado las herramientas e instrumentos de planeación y los mecanismos de seguimiento y control que faciliten el cumplimiento de las funciones de cada dependencia y optimicen el Sistema de Control Interno de la entidad. Se ha adoptado formalmente un plan estratégico para el trienio.

A iniciativa de la Contraloría se ha incluido en las Ordenanzas de reestructuración la obligatoriedad de realizar planeación de control fiscal, se ha direccionado el criterio de elaboración de los Planes Anuales Operativos.

Se ha iniciado la conformación de una base de datos que nos arrojará la calificación del riesgo por cada entidad basados en la información suministrada a través del formulario de Fases Operacionales incluido en la nueva resolución de Rendición de Cuentas, que permitirá visualizar en forma específica el estado general del Sistema de Control Interno de los

sujetos de control y determinar el nivel de riesgo que se está asumiendo en el desarrollo de su gestión (Proyecto SIRIC).

Se expidieron Resoluciones donde se establecen los parámetros que se deben considerar en la Contraloría de Cundinamarca y en los sujetos de control para la elaboración y presentación de los Planes de Mejoramiento, las cuales formalizan en estas entidades el cumplimiento de las recomendaciones que hacen los organismos de control para el mejoramiento continuo de la gestión.

En nuestro propósito de mejorar continuamente se estableció como política de la administración la revisión y actualización permanente de los procesos, buscando elevar la eficiencia y efectividad en el logro de los objetivos institucionales, consolidándose la elaboración del Manual de Control Fiscal para la Institución, que consta de cinco componentes: Proceso Auditor, Finanzas Públicas Departamentales, Evaluación de la Gestión Ambiental, Participación Comunitaria, Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva.

Para la estructuración del manual en medio magnético la Contraloría está desarrollando el análisis, diseño e implementación de un sistema de indexación y manejo de archivo que concluirá en la elaboración de un CD-Master.

Otros proyectos que está desarrollando la entidad en el marco de la política de Modernización Institucional y Mejoramiento Continuo son:

- Diseño e implementación de una Base de Datos para el manejo de información en la Subdirección Escuela de Capacitación de la Contraloría de Cundinamarca.
- Análisis, diseño e implementación de un Sistema de Información para la Gestión de Expedientes en la Contraloría de Cundinamarca "SIGE".
- Análisis, diseño e implementación del Sistema de Información de Riesgo Institucional de Cundinamarca "SIRIC".
- Actualización y activación de la Página Web de la entidad.
- Análisis, diseño e implementación de una base de datos para la Gestión de Certificaciones Laborales y Tiempos de Servicios de Funcionarios y ex funcionarios de la Contraloría de Cundinamarca.
- Revisión y actualización de los Manuales de Procedimientos de todas las dependencias.
- Reformulación del Plan Estratégico de la Contraloría de Cundinamarca.
- Rendición de cuentas Vía Internet.
- Análisis, diseño e implementación de una aplicación para la gestión de la correspondencia de la Subdirección Técnicas de Finanzas Públicas vía Internet.
- Elaboración de procedimientos, para la determinación y posterior análisis de la Relación Costo - Beneficio en la Contraloría de Cundinamarca.
- Diseño, selección y medición de Indicadores para medir la gestión de la Contraloría de Cundinamarca y de las entidades sujetas de control.
- Conformación de las Estadísticas de Gestión de la entidad.
- Análisis, diseño e implementación de un Sistema de Información para la gestión de Quejas y Reclamos.
- Guía Metodológica para la ejecución de auditorías ambientales con énfasis en saneamiento básico y agua potable.
- Evaluación de la situación forestal en el Departamento de Cundinamarca.
- Implementación de un sistema de gestión de la calidad para obtener la certificación ISO 9000: 2000.

PRESUPUESTO DE LA CONTRALORÍA AJUSTADO A LA LEY 617 DE 2000

El ajuste fiscal exigido por esta Ley redujo el presupuesto de la Contraloría de Cundinamarca a partir del año 2001. En efecto, el presupuesto asignado a la entidad para la vigencia fiscal de 2000 fue de \$9.250.441.323, en tanto que para la vigencia de 2001 se disminuyó a la suma de \$6.137.605 y para el año 2002 a \$606.440.550

PREVENCIÓN EN EL MANEJO DE LOS RECURSOS PUBLICOS

El control de advertencia ha sido considerado por la Contraloría de Cundinamarca dentro de los mecanismos de control con el fin de advertir oportunamente a los entes auditados de la ocurrencia de posibles hechos o eventos que puedan afectar el patrimonio, encontrados dentro de las evaluaciones de los mapas de riesgos de los sujetos de control a nivel departamental y municipal.

DESARROLLO DE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN EL PROCESO AUDITOR.

La Contraloría de Cundinamarca ha venido fortaleciendo las auditorías a partir de las quejas recepcionadas por la entidad y originadas en la comunidad cundinamarquesa, contra los administradores que manejan bienes o recursos públicos.

IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD PARA OBTENER LA CERTIFICACIÓN ISO 9000.

La Contraloría ha iniciado las actividades necesarias para establecer, documentar y mantener un Sistema de Gestión de Calidad sobre la norma ISO 9001: 2000.

La entidad está orientando la forma como realiza la gestión empresarial hacia la calidad, es decir, una estructura organizacional, junto con la documentación, procesos y recursos que alcancen los objetivos de calidad para cumplir con los requisitos de las entidades a las cuales les brindamos nuestro servicio.

PROPUESTAS PARA MANEJAR EL CONTROL FISCAL

- Si la propuesta de terminar la Contralorías va encaminada a la política de racionalización de costos, una buena alternativa sería unificar el control fiscal, en cabeza de las contralorías departamentales, de conformidad con las propuestas de Regionalización del actual gobierno.

- Debe fortalecerse la aplicación del control de advertencia como actividad de prevención que genere verdadero valor agregado a la función pública de los organismos de control fiscal.

- La administración de los recursos propios de los entes fiscalizadores se debe administrar a través de un ente exógeno, como el Ministerio de Hacienda, con el fin de eliminar el manejo presupuestal a través de los departamentos que son sujetos de control.

- Para mejorar la gestión de las Contralorías se debe unificar y simplificar criterios puntuales en obtención de la información suministrada por los sujetos de control; a través de la rendición de la cuenta orientada a una efectividad administración de la información, como soporte de proceso auditor.

- La Contraloría de Cundinamarca a través de sus 67 años de existencia, ha acumulado en su memoria institucional experiencia y conocimiento de los sujetos de control, lo cual le permite cumplir en forma eficiente y oportuna el desarrollo de su misión legal, fortaleza que debe ser aprovechada en beneficio del proceso auditor, dentro de un proceso de regionalización.

- Delegar las funciones que ejerce la Contraloría General de la República, en las Contralorías Departamentales, respecto al control concurrente y prevalente debido a que se constituye la figura de dualidad de funciones, al ejecutar auditoría fiscal sobre los mismos recursos sujetos de control. Vale decir, eliminar las gerencias regionales que están altamente cuestionadas por su exceso de burocracia, este aspecto se ha reducido notablemente en las Contralorías Departamentales con la reestructuración administrativa en aplicación del ajuste fiscal.

- Con relación a los nombramiento de los Contralores se considera: que se realice por concurso de méritos por la Universidad Nacional, Escuela Superior de Administración Pública o el Departamento Administrativo de la Función Pública, que no intervengan en su elección entidades o entes sujetos al control.

- El control fiscal del orden territorial, debe adelantarse por las Contralorías Departamentales y/o Contralorías Regionales, si se decide regionalizar, siendo esta propuesta una muy buena alternativa.

- Eliminar como función de la Contraloría el ejercicio de determinar la responsabilidad fiscal y la jurisdicción coactiva, el cual debe ser desarrollado por un tribunal de cuentas.

- Estandarizar sistemas de información integrados y articulados con los entes sujetos de control, con el fin de optimizar el proceso auditor y reducir los costos en el ejercicio de la función.

- Con la propuesta de acabar con las Contralorías Departamentales, solo por razones de disminución de costos se corre el riesgo de desaparecer un instrumento importante, de trayectoria, experiencia, conocimiento científico y tecnológico, que ha venido mejorando el ejercicio de la gestión de los entes sujetos de control.

CONCLUSIONES

- Dentro del proceso de descentralización contemplado en la Constitución de 1991, se le ha dado especial importancia a la participación ciudadana a través de los entes de control territoriales. La propuesta de centralizar el proceso de control fiscal en la Contraloría General de la República limita al ciudadano de provincia en su derecho constitucional de participar en el control de la gestión pública y lo aleja de ser fuente primaria de información del proceso de control fiscal.

- Se considera que el control fiscal es partícipe de un país democrático, sirviendo de soporte fundamental para el desarrollo de planes y programas comprometidos por el Gobierno.

- La implementación de la tecnología está permitiendo mejorar las diferentes actividades internas de las Contralorías, facilitando la rendición de cuentas por parte de los diferentes sujetos de control; esto quiere decir que se convierte en un facilitador para la lucha contra la corrupción. La Contraloría de Cundinamarca, impulsó medidas trascendentales, tales como el **Manual de Fiscalización para Cundinamarca**, normas indispensables para la viabilidad de las auditorías a nivel departamental; **Memorandos de Encargo**, es decir Planeación Detallada y objetivas de las auditorías; **Mesas de Trabajo** orientadas al análisis de cada auditoría llevada a cabo en cada entidad fiscalizada en la cual participan auditores y auditados; **Planes de Mejoramiento Inmediato**, que promueven en mayor eficiencia del gasto e inversión pulquérrima de los recursos y bienes del Estado.

- La participación de la comunidad para la vigilancia y control de los recursos públicos, permite que se haga buen uso de estos por los administradores de turno.

- El haber otorgado a las contralorías funciones de jurisdicción coactiva, atribuciones especiales de policía judicial ha permitido disminuir la pérdida definitiva de recursos y bienes del Estado.

- No es conveniente centralizar el Control Fiscal en razón a que conllevaría un incremento de poder para el Contralor General de la República y la clase política más favorecida; por el contrario se debe continuar con la descentralización del Control para que sea más eficiente.

- Las consideraciones sobre ineficiencia y poca efectividad de las Contralorías, no se debe generalizar con la Contraloría de Cundinamarca. Los resultados de gestión, medidos en términos de eficiencia son representativos, la entidad ha realizado esfuerzos para su modernización.

- La Contraloría de Cundinamarca, ha alcanzado un alto nivel de desarrollo de metodologías para adelantar auditorías con enfoque integral; control de advertencia, control de mejoramiento o corrección, control resarcitorio con procesos de responsabilidad fiscal, control del control, evaluación y análisis de políticas públicas, estudios sectoriales y evaluación de las Finanzas Públicas, todo orientado a lograr el mejoramiento de la Administración Pública y luchar contra la corrupción.

- Al proponer la privatización del control fiscal, cuando está demostrado que "en Colombia los contratos de consultoría, se han convertido en una vena rota para el país, presionada por intrigantes nacionales e internacionales", hacia el futuro no será que con la privatización se puede incurrir en sobrecostos como todas las privatizaciones y seguir generando problemas sociales, como resultante de promover políticas generadoras de desempleo.

- "Al propiciar el desempleo se mata la ilusión de la gente de creer en su patria", si una entidad como la Contraloría de Cundinamarca, en la que la gente que labora está demostrando eficiencia en su gestión, moderniza-

ción institucional, reducción en sus costos de funcionamiento, alto grado de capacitación, profesionalización y un alto nivel competitivo en el ejercicio de su misión, entonces por qué no fortalecerla en lugar de pretender suprimirla.

- Fortalecimiento encaminado a:

- Promover una más activa participación de los veedores públicos y contralores cívicos y personeros en la gestión pública, a fin de lograr en corto tiempo resultados concretos y puntuales.

- Impulsar políticas de autocontrol que garanticen un compromiso del funcionario público con su entidad, elemento necesario para asegurar la responsabilidad de los empleados frente a la sociedad.

- Control interno soportado en el autocontrol que garantice el manejo transparente, eficiente y oportuno de los bienes y recursos del Estado, promoviendo una política de nombramiento de los jefes de control interno a través de una entidad externa a la Contraloría, situación esta que se identifica con las propuestas del actual gobierno, orientadas a optimizar el control de los recursos públicos y a combatir la corrupción.

- Fortalecer las contralorías departamentales, que tengan capacidad económica para subsistir y tomar una decisión con respecto de las demás y las futuras que podrían crearse como resultado del nacimiento de un nuevo departamento.

- Que dentro del proceso de regionalización por alianzas entre departamentos, las Contralorías Departamentales ejerzan el ejercicio del control fiscal en esas regiones a los recursos que aporte cada departamento que constituye la región.

Los organismos de control fiscal no se deben privatizar, generaría más desempleo y se perdería la experiencia adquirida por los funcionarios para este tipo de control.

- El esquema de organización del **Estado Descentralizado**, y con autonomía de sus entidades territoriales, debe conducir también al logro del **Control Fiscal Descentralizado**.

- Generar condiciones que permitan a cada nivel del control fiscal ajustarse a las nuevas técnicas de auditoría, para cumplir sus responsabilidades en forma transparente, imparcial, oportuna (en tiempo real) e integral.

- Liderar un proyecto de ley tendiente a prohibir de por vida ejercer cargo público alguno o elección popular para el funcionario que le ha dado uso indebido a los bienes y recursos del Estado.

* * *

JESUS PEREZ

Constituyente

Intervención del doctor Jesús Pérez González-Rubio en la sesión conjunta de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara (11-09/02)

1. La realidad política social del país no cabe dentro de instituciones de dudosa legitimidad democrática en un sistema presidencialista como son el "umbral" y la "lista única". Con 600 mil, o 300 mil votos de umbral, importantes manifestaciones del pensamiento político y de los intereses sociales, quedarían por fuera del Congreso. Es el caso, pienso yo, del ELN, si decide convertirse en partido político legal después de firmar la paz, del partido Oxígeno que lidera Ingrid Betancourt, probablemente del Movimiento Bolivariano que agruparía las fuerzas afectas a las FARC, etc., y aún, eventualmente, de los Independientes, si no logran todos ellos agruparse monolíticamente. Es lo que me lleva a decir que se trata de instituciones excluyentes, que como tal atentan contra las posibilidades de paz en Colombia. Es posible conseguir la unificación de tendencias afines sin necesidad de consagrar estas figuras, que pueden obedecer al deseo de compensar las deficiencias de la "cifra repartidora", que no es más que un residuo un poquito más alto que el actual, con una institución discriminatoria como el umbral. Podría establecerse una norma que dijera:

Artículo: No habrá un número predeterminado de miembros del Congreso. Cada 150.000 votos elegirán un Senador y un número igual o superior al 60% de esta cifra, uno adicional.

Cada 100.000 votos elegirán un representante a la Cámara y un número igual o superior al 60% de esta cifra, uno más.

Habrán tantos Congresistas cuantos resulten de esta operación.

De esta manera no habrá disminución entre los colombianos por razón del partido a que estén afiliados, pues todas las listas que logren 150 mil votos obtendrán un Senador, aunque el partido que las avale no alcance ni 300 ni 600 mil votos. No queremos, pues, una norma que permita que ganen unos con 90 mil votos y otros pierdan con 150 mil, lo que es absurdo desde el punto de vista democrático. Busquemos por el contrario, que los excluidos lo sean porque no obtuvieron el respaldo que les permitió a otros ganar una curul, no porque una ley los excluyó aún teniendo más votos.

La disposición que propongo implica que el número de congresistas no lo determine ni el Gobierno ni el Congreso. Lo decidiría el pueblo. De esta forma, 10 millones de votantes elegirían, en principio, alrededor de 67 senadores y 100 representantes. Si el pueblo quiere una representación mayor pues la podrá obtener simplemente votando más copiosamente. Es así como el pueblo tendría la representación que quisiera darse, y el Congreso será un calidoscopio, como debe ser, de las fuerzas políticas del país en mayor o en menor medida, según lo decida el electorado, y no una norma excluyente.

Implica ella así mismo que no haya unas regiones del país subrepresentadas, al tiempo que otras están sobrerrepresentadas.

¿Podrá idearse mejor medida contra la abstención que darle al pueblo la palabra para que fije él mismo el volumen de su representación? Si se quiere combatir la abstención, he ahí una palanca que puede resultar muy útil.

No es fácil obtener 150 mil votos en una aventura electoral de carácter individual.

Es una norma, en consecuencia, que fortalece a los partidos políticos que podrán tener así, sin gran desventaja, listas únicas, sin necesidad de una ley autoritaria que imponga dichas listas únicas. No se prohíbe pensar diferentes, no se excluye a quienes quieran representar un matiz diverso dentro de un partido, pero para aventurarse a ese desafío no podrán contar con un residuo complaciente. Y una última anotación para mí especialmente importante: Esta fórmula —la de que el pueblo decida el número de representantes— podría evitar un grave enfrentamiento institucional en un momento particularmente difícil de la vida nacional, entre la posición del Gobierno, que quiere reducir el número de "parlamentarios", y la del Congreso, que aspira a mantenerlo.

2. La manera de fortalecer a los partidos es devolviéndoles su apetito por la conquista del poder político. Así como dejaron de ser alternativas de poder, los grandes partidos de entonces, en virtud del Frente Nacional y de la institución creada en 1968 según la cual al partido perdedor en las elecciones presidenciales había que darle en el gobierno adecuada y equitativa representación, yo quiero, para reanimarlos, proponer la fórmula contraria; que no se les pueda dar representación ni adecuada ni equitativa ni de ningún otro orden en el gobierno al partido perdedor, de tal suerte que el mandato popular se cumpla en el sentido de que el ganador gobierno y el perdedor hace oposición en espera de que la suerte de las urnas, le permita alternar en el gobierno, no por cuenta de una obligación jurídica, sino como consecuencia de haber conquistado la mayoría de la opinión pública. Decía Disraelí que los mejores gobiernos son los que tienen una oposición más vigorosa. Ello no tiene nada de extraño pues en política como en economía la competencia es la que determina la calidad de las decisiones. En consecuencia propongo el siguiente artículo:

Artículo: El Presidente de la República no podrá designar en cargos de carácter político como los Ministro o Jefe de Departamentos Administrativos a miembros del partido mayoritario que le haya seguido en voto a la fuerza política, partido, movimiento o coalición que lo llevó a la Presidencia, a menos que haya guerra exterior, o que las fuerzas que lo apoyan en un determinado momento no tengan mayoría en el Congreso. Esta prohibición no comprende los cargos de carrera ni los de representación diplomática o consular. La política exterior será siempre de carácter nacional.

La elección del Congreso se hará en fecha posterior a la del Presidente de la República.

La violencia, la corrupción y el despilfarro así como el exceso en el gasto público con relación a los ingresos, que ha vivido el país durante

largo tiempo, no son ajenos a la ausencia de una norma como ésta, que existe en todas las democracias desarrolladas de occidente; aunque no escrita, como fruto de la cultura política de esos pueblos. Norma que, aunque no escrita, repito, se cumple rigurosamente. Lo civilizado no es, entonces, evitar la división entre gobierno y oposición, convocando siempre a la unidad nacional, sino gobernar teniendo oposición pacífica, con opción de poder, dentro del sistema, y en consecuencia con la certeza de que ésta será mañana gobierno, lo que naturalmente incita a la moderación y al respeto para quienes no piensan como uno.

El último inciso busca que las mayorías presidenciales se expresen igualmente en el Congreso de suerte que se garantice de esta manera la gobernabilidad, y una mejor colaboración entre el Gobierno y el Congreso, sin perjuicio de los derechos de la oposición.

3. Pero los partidos no pueden ni unificarse ni fortalecerse, si su éxito electoral consiste en hacer nombrar empleados a través del "sistema de la palanca", influir en la adjudicación de contratos, en la asignación de becas oficiales, o tomar ventaja a través de sus congresistas en el reparto de recursos presupuestales comúnmente llamados auxilios o partidos de fomento electoral. Esos menesteres implican violación sistemática y permanente del derecho a la igualdad, y más concretamente a la igualdad real de oportunidades, ya que ésta implica que el mejor obtenga el premio que se disputa, sin consideración política de ningún orden. De otro lado, son estos mecanismos las causas eficientes de las llamadas microempresas electorales, que la ciudadanía en general quiere ver desaparecidas del panorama nacional. Hay que emprender pues con mayor éxito que en el pasado la lucha por la meritocracia. De ahí que se requiera complementar la legislación actual. Propongo para tal efecto un artículo que puede contribuir eficazmente en ese empeño:

Artículo: En los concursos para seleccionar el personal civil al servicio del Estado y a los particulares que desempeñen funciones públicas, las pruebas académicas y las entrevistas personales serán hechas autónomamente por universidades contratadas por el Estado, los departamentos o los municipios, según el caso, públicas o privadas, conforme mejor convenga a la transparencia del proceso y a la garantía plena del derecho a la igualdad. También se aplicará este procedimiento para la concesión de becas oficiales. Tiene derecho a ser designado quien haya obtenido el máximo puntaje.

Y como se van a eliminar quizá, ahora sí definitivamente los auxilios regionales, debe establecerse en beneficio de la descentralización fiscal el siguiente artículo o uno similar.

Artículo. La Nación en la proporción que ella misma determine, podrá cofinanciar los planes y programas de desarrollo de los entes territoriales, debidamente aprobados por los organismos competentes.

Los Congresistas tendrán voz y voto en los Concejos Municipales y en las Asambleas Departamentales, dentro de su respectiva circunscripción electoral, en las sesiones en las que se discuta, apruebe o impruebe el plan de desarrollo económico, social y de obras públicas correspondientes, sólo con el objeto de participar en su discusión y en la toma de decisiones sobre el mismo. Se prohíbe cualquier otra forma de cofinanciación.

4. Las naciones civilizadas para garantizar que no haya ni impunidad ni persecución por parte de los jueces, tienen una rama judicial independiente de las otras ramas del Poder. De ahí que sea indispensable cortar el cordón umbilical que liga a algunas Cortes, por razón de su origen, con el Gobierno o con el Congreso.

No es posible concebir una justicia susceptible de influencia política, o capaz de generar en la conciencia colectiva, la idea, así sea falsa, de que la política tiene influencia en las decisiones judiciales. Eliminemos pues el origen que en el Senado tiene la Corte Constitucional y el Procurador, y el que en el Congreso tiene la Sala Jurisdiccional Disciplinaria.

De allí que proponga el siguiente artículo:

Artículo: Los Magistrados de las Altas Cortes, así como los del Consejo Nacional Electoral y el Procurador General de la Nación serán, elegidos por los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional, de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria y del Consejo Nacional Electoral, que perdu-

ren, en sesión conjunta y pública de todos sus miembros. La decisión será tomada por la mayoría absoluta del conjunto de los Magistrados, de la terna que presente la respectiva institución. La terna sobre Procurador será postulada por la Corte Constitucional.

Los magistrados a que se refiere el inciso anterior, elegidos de la manera allí prevista, permanecerán en sus cargos hasta llegar a la edad de retiro forzoso.

5. No todos los partidos deben estar obligados a tomar democráticamente sus decisiones, sino sólo los que se declaren demócratas. De ahí el siguiente artículo.

Artículo. Los partidos que se declaren democráticos en sus estatutos tomarán democráticamente sus decisiones. Los que no comulguen con esa ideología las tomarán por el sistema que mejor refleje su manera de pensar. La ley reglamentará este artículo.

Escribió Hans Kelsen: "El principio moral específico de una filosofía relativista de la justicia es el de tolerancia, que supone comprender las creencias religiosas o políticas de otras personas, sin aceptarlas, pero sin evitar que se expresen libremente. Sólo ensalzarse la tolerancia dentro de un sistema legal establecido que garantice la paz al prohibir y prevenir el uso de la fuerza, pero sin prohibir ni prevenir la libertad de expresión pacífica. La tolerancia implica la libertad de pensamiento. Los ideales morales más elevados se han visto comprometidos por la intolerancia de los que luchaban por ellos. En los hogares de la inquisición española, que defendía la religión católica, se sacrificaba no sólo a los herejes, sino también uno de los preceptos más nobles del cristianismo: "No juzguéis y no seréis juzgados"... Si la democracia es una forma justa de gobierno, lo es porque supone libertad, y la libertad significa tolerancia. Cuando la democracia deja de ser tolerante deja de ser democracia. Pero ¿puede la democracia ser tolerante en su defensa frente a las tendencias antidemocráticas?" (¿Qué es la Justicia? Ariel, 1992 pp. 61 y 62): Se le puede exigir a los demócratas que se comporten democráticamente, pero no a los no demócratas comunistas, fachistas, nazistas, monarquistas, maoístas, caudillistas, porque esa no es su ideología. Por eso, en mi propuesta, quienes no comparten la manera democrática de pensar están en libertad de darse la organización que quieran y de tomar las decisiones en sus agrupaciones políticas de la manera que mejor se acomode a su pensamiento político siempre y cuando luchen por sus ideas pacíficamente. Como decían los liberales de otro tiempo, las ideas no delinquen. Muchas gracias.

* * *

PEDRO RODRIGUEZ TOBO

Concejo de Bogotá

Referendo y Reforma Política en Bogotá

(Pedro Rodríguez Tobo – Concejal de Bogotá)

A continuación presento los principales aspectos sobre los cuales mantengo diferencia en relación con el proyecto de referendo presentado por el gobierno nacional y otras alternativas de diversos sectores, al igual que describo mi propuesta al respecto.

Antes de describir los puntos respectivos, es de precisar que en el marco del desarrollo de cualquier normatividad o legislación que afecte a Bogotá D.C., es procedente tener en cuenta que Bogotá es una ciudad de siete millones de habitantes, con un desarrollo en los últimos diez años que ha dado ejemplo nacional, pero que por otra parte no ha tenido el mejor trato en la legislación y que se le ha confundido en muchos casos como un municipio más, sin considerar la problemática y características particulares de la ciudad, por lo cual solicito a los honorables congresistas tener en cuenta el impacto del referendo en Bogotá y precisar en el mismo caso de Bogotá y las grandes ciudades.

En la descripción de los siguientes puntos no se consideran aquellos sobre los cuales se tiene plena aceptación.

Proyecto presentado por el Gobierno Nacional

9. *Supresión de Contralorías Departamentales y Municipales*

Es de considerar la reducción de la Contraloría General de la Nación, CGN, en un país descentralizado, donde la CGN debe estar al tanto de las decisiones de las entidades del orden nacional y no debe generar dupli-

ciudad de sus regionales con el trabajo de las contralorías territoriales como el caso de Bogotá.

La Contraloría debe considerarse como un brazo técnico que debe apoyar en este sentido el ejercicio del control político, sin embargo, se debe trabajar en tecnificar las contralorías y propiciar que la elección del contralor no tenga tinte político, con un proceso de selección donde participen universidades o entidades idóneas.

10. Supresión de personerías

Se debe tener para Bogotá el alcance de la Defensoría del Pueblo, donde existe duplicidad en algunas áreas con el trabajo de la personería y por lo tanto reducir la Defensoría del Pueblo. En el mismo sentido de la contraloría, la Personería debe proceder de un proceso de selección con participación de universidades o entidades idóneas.

11. Honorarios de Diputados y Concejales

Las corporaciones públicas como el Concejo de Bogotá no se puede traducir en un problema económico, ya que en Bogotá con la aplicación de la Ley 617 del 2000 se efectuaron ajustes de reducción de 400 a 80 funcionarios, adicional a la reducción del grupo de apoyo normativo, quedando el presupuesto del Concejo en su mínima expresión y propiciando que los Concejales asuman costos de funcionamiento de sus oficinas.

Así mismo, es de anotar que como los Concejales perciben honorarios y no salario, razón por la cual no se tiene ningún tipo de prestaciones sociales como cesantías, pensiones, vacaciones ni primas de ninguna índole; por lo tanto el salario equivalente de un Concejal es el 60% del salario del Alcalde Mayor. En este orden si se revisa la escala salarial de los funcionarios del Distrito, el salario equivalente de un Concejal de Bogotá de 6,1 millones (honorarios dividido por un factor multiplicador de 1,7) está ubicado en el puesto 58, en un cuarto nivel después de gerentes de empresas, el Alcalde Mayor, Secretarios, Directores y Subdirectores.

Los Concejales de Bogotá necesitan una remuneración de lo contrario se elitiza para quienes tengan poder económico, se fomentaría la corrupción y se baja el nivel de los Concejales y al final se daría un paso atrás en resolver problemas con los que avanzó la Constitución de 1991.

De esta forma, se debe mantener los honorarios actuales de los Concejales y el funcionamiento del Concejo de Bogotá, el cual ya ha sido bastante menguado, donde la corporación es fundamental para ejercer el control político en una ciudad con las características de Bogotá.

Otras Propuestas

Posición con relación algunas alternativas propuestas por diversos sectores

1. NO a la elección de Concejales por circunscripción territorial local basada en distritos unipersonales (propuesta de Jhon Sudarsky).

a) Genera conflictos al interior de una corporación que debe tener claridad en lo Distrital y no en la rapiña por recursos para unas localidades donde los límites son unas vías;

b) Es claro que la organización distrital institucional es sectorial y por lo tanto las decisiones y recursos, así como el control ya sea fiscal o político es en el mismo sentido, incluso los Concejales se deben a sectores, grupos, gremios o a la opinión pública en general y no exactamente a lo territorial;

2. NO a la segunda vuelta, ni umbral del 10%, ni Concejales en gabinete, ni 70 Alcaldías Locales, ni 700 Ediles:

a) Se restringe el control político pretendiendo tener el total del poder por parte del Alcalde y tener en sus manos a la mayoría de los Concejales;

b) El umbral del 10% implica tener listas con más de 150.000 votos, lo cual evita la participación de las minorías;

c) Tener posibilidad un Concejal de estar en el gabinete debilita el control político y por lo tanto la función del Concejo, ya sucedió en el pasado con el Congreso;

d) 70 Alcaldías vuelve al Alcalde un inspector y lo reduce a una mínima expresión y mata la descentralización. Por otra parte, es una decisión del Concejo de Bogotá que no amerita llevarla a referendo nacional;

e) 700 ediles sin honorarios, coarta la participación y debilitaría el espacio de estabilización que han propiciado en Bogotá. Reducirles los honorarios implica menores inhabilidades, menor nivel y sería llevarlos al nivel de líderes comunales y no propiciar que continúen existiendo líderes locales y posteriores líderes distritales.

3. SI unificar el tarjetón Alcalde y Concejo:

a) Es válido que los candidatos al Concejo se amarren a un programa de gobierno y que luego en las curules lo defiendan, evitando quedar como ruedas sueltas y sin posición clara sobre el futuro de la ciudad;

b) El Alcalde no estaría solo en el gobierno y en la gestión de su programa;

c) Menor número de listas, seriedad al proceso y claridad para el elector;

d) Las curules del Concejo se deben distribuir entre las listas que cuenten con un mínimo de votos de la mitad del cuociente.

4. Número de Concejales en Bogotá:

a) Puede agilizar las decisiones del Concejo, con una propuesta de entre 27 y 36 Concejales;

b) Aunque parece recomendable es de anotar que disminuye la representatividad para grupos minoritarios;

c) Una salida es evitar que crezca el número de curules y, por lo tanto se puede tener un Concejal por cada 2,4% de la población, para un número total de 42 como hoy existe.

Finalmente, es importante evaluar el papel y fortalecimiento de los partidos políticos, pues partidos bien organizados resuelven muchos de los problemas aquí propuestos, sin embargo en el presente referendo no se enfatiza en los mismos y por lo tanto se debe trabajar a futuro en ello.

Gracias por poder leer estas líneas y la oportunidad de intervenir en el Congreso de la República.

Pedro Rodríguez Tobo
Concejal de Bogotá.

* * *

ARMANDO PALOMA

Abogados de la Personería de Bogotá

NECESIDAD DE MANTENER LAS PERSONERIAS

La gama de circunstancias y razones que se pueden presentar como sustentación de la defensa de la Personerías es abundante, motivo por el cual se acotan, entre otras, las siguientes:

1. La institución de la Personería, tal y como se encuentra concebida al interior del Estado, fue inspirada en los postulados que guían nuestra Carta Fundamental cuando enseña que Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Sin mayores elucubraciones, la Personería hoy hace parte de las entidades territoriales conocidas como Distritos y Municipios, ejes sobre los cuales gravita la descentralización política, administrativa y fiscal. Más específicamente, le corresponde ejercer el **control administrativo, disciplinario de los servidores públicos del Distrito o municipio y, en general, las que corresponden al Ministerio Público**, organismo del cual hace parte (Art. 118 de la C. N).

La teoría clásica sobre la composición tripartita del poder fue adoptada por las sociedades democráticas, en el entendido de que su coexistencia se justifica a partir del control armónico y permanente que deben cumplir las tres ramas que lo integran.

En la órbita del ejecutivo local en Colombia, el control corresponde ejercerlo a las Personerías, en el sano propósito de evitar o corregir desviaciones por parte de los Alcaldes que, contrario sensu, gozarían de una inmunidad que los haría irresponsables ante sus gobernados, lo que les facilitaría el ejercicio del poder absoluto, en detrimento de la voluntad de los pueblos, hechos de los cuales se encuentra salpicada la historia y

que en un momento de crisis como el que atraviesa el país es menester tener bien presente, porque los gobernantes de turno, en su afán de querer sacar adelante sus iniciativas, no pocas veces han socavado las democracias, suspendiendo el **Estado de Derecho por uno Autoritario**.

2. Si, conforme lo registró Abraham Lincon, la democracia se concibe como "el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo", expresión suprema de voluntad soberana, resulta pertinente precisar entonces, que la forma como se le pretende consultar al pueblo su parecer sobre la permanencia de las Personerías, se constituye en un atentado frontal a los principios fundamentales que sustentan nuestro Estado, porque con ello se le estaría proponiendo tácitamente a las entidades territoriales que renuncien a su autonomía de escoger sus mecanismos de control. Se estaría proponiendo que los Alcaldes y Gobernadores no deberían ser controlados, se estaría **institucionalizando el Autoritarismo y, por ende, despojando a los ciudadanos de la oportunidad de exigir cuentas a los gobernantes**.

No hay que olvidar que la figura del Personero tiene un origen popular, en el entendido de que éste es escogido por los representantes directos del constituyente primario, que es el pueblo, es decir por los Concejales, lo que hace que su escogencia sea a través de un sistema de elección de segundo grado.

Por tanto, la eliminación del Personero se constituye en **un golpe a la democracia local y, por lo mismo, a la participación ciudadana en la toma de las decisiones que tienen que ver con el control**.

Resulta contradictorio, adicionalmente, que mientras las comunidades locales son mayores de edad para escoger sus gobernantes, terminan siendo menores de edad para escoger quién vigile y controle. Con estas propuestas lo que se está buscando es **entronizar la corrupción, permitiendo que los detentadores del poder político se apropien de los recursos del erario público, en desmedro del interés general**.

3. Eliminar las Personerías es una **propuesta peligrosista**, por múltiples razones: primero, por la forma como se presenta el texto. Se le pide al elector que escoja entre la permanencia de las Personerías y el aumento de recursos para los sectores sociales de educación y salud. Aparte de resultar obvia la respuesta, lo que resulta cuestionable es **que la pregunta corresponda a aquellas que en el mundo del derecho se conocen como "sugestivas" y que, por tanto, es "prohibido formularlas"**. Se acota que en toda sociedad modernamente civilizada como la nuestra, la educación, la salud, la vivienda, el empleo, el agua potable, el saneamiento ambiental, los servicios públicos domiciliarios, se constituyen en necesidades básicas de primer orden que deben ser satisfechas por el Estado. De bulto resulta entonces interrogar al pueblo sobre los fines del Estado y la razón de ser de los gobernantes.

Segunda razón: **mala fe**. Engañar con el contenido de una pregunta al elector, se constituye para sus autores en **crimen de lesa humanidad**, conducta de la cual tendrán que responder el Presidente y los honorables Congresistas ante el Juez Supremo al final de su existencia. Serán la historia y Dios quienes juzguen estos desatinos, que lo único a lo cual apuntan es **a degradar al hombre como persona humana, habiendo sido hecho a semejanza de Dios**.

Tercera razón: ante esta suma de intenciones del Ejecutivo, se puede concluir que el verdadero propósito del Gobierno del doctor Alvaro Uribe consiste en justificar un **Estado de guerra por uno de paz**, y que sin mayores consideraciones se podría demostrar de la siguiente manera: **Incluyendo dentro del referendo una pregunta del siguiente tenor: "¿QUIERE EL PUEBLO DE COLOMBIA QUE LOS RECURSOS DEL ERARIO PUBLICO SE INVIRTAN EN EDUCACION, SALUD, VIVIENDA, EMPLEO, SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS Y EN PROYECTOS PRODUCTIVOS? ¿O QUE ESTOS SE DESTINEN A LA GUERRA?"**

Un cuarto aspecto tiene que ver con la necesidad de concentrar poderes. Un gobierno que sólo se preocupa por recaudar dineros para la guerra, por suspender el Estado de Derecho por uno de hecho, como lo es la **declaratoria de Conmoción Interior, de amenazar las Altas Cortes, de minimizar el Poder Judicial, de cercenar los derechos ciudadanos al pretender limitar los alcances de la Acción de Tutela,**

de arruinar a la clase trabajadora del país, ¿ESTARÁ PENSANDO EN SALVAR AL PAIS? o, por el contrario, con estos actos está agudizando la crisis por la cual atravesamos. ¿Acaso es haciendo la guerra como se consiguen recursos para el bienestar social de los Colombianos?

La respuesta, siendo optimistas, habría que esperarla. Siendo realistas, **toda concentración de poderes es peligrosa, por tanto, en situaciones como esta, se hace imprescindible y necesaria la presencia de organismos de control y vigilancia como las Personerías**.

Quinta razón: en un Estado de Guerra como el que nos están ofreciendo, ¿quién en los campos de batalla, asume la defensa y protección de la sociedad civil, la cual se ve obligatoriamente inmersa en la contienda? Porque son los territorios patrios los campos de batalla de la insurgencia, de la narcodelincuencia, del paramilitarismo, de las autodefensas y de las mismas fuerzas militares que se encuentran en gracia del estado de conmoción interior, revestidas de plenos poderes para actuar como mejor les convenga. Hasta hoy las Personerías municipales y distritales han venido contribuyendo con la sangre de sus representantes a la búsqueda de la paz, **siempre en defensa de los menesterosos del país, que en cifras del mismo Gobierno somos la mayoría**.

Sobre este tópico se pueden formular mil interrogantes y escribir muchas páginas, pero ese no es el ejercicio que nos concita. Hoy, sencillamente, se hace imperioso llamar la atención sobre el peligro de propuestas como estas.

4. El golpe más bajo que puede sufrir la democracia local se materializa en la privación de una serie de acciones y tareas que hoy se vienen cumpliendo a lo largo y ancho del país. Las tareas misionales de las Personerías, en un Estado Social de Derecho como el nuestro, dejarían en el limbo la institucionalidad del Estado si el ejercicio del Ministerio Público en los municipios distantes de la periferia del PODER CENTRAL, se dejara de cumplir en defensa de la Constitución, las leyes y los Códigos, las acciones relacionadas con garantías tales como el debido proceso, presunción de inocencia, reconocimiento de la dignidad humana, *hábeas corpus*, imperio de la ley, contradicción, publicidad, finalidad de los procedimientos, principios de favorabilidad, restablecimiento del derecho, cosa juzgada, doble instancia, *reformatio in pejus*, lealtad, gratuidad, igualdad, etc.

En un Estado de guerra como el que estamos viviendo, el primer y fundamental derecho a defender es el de la vida. Por tanto, todo lo que tenga que ver con la defensa, protección y promoción de los derechos humanos debe constituirse, en últimas, en la columna vertebral de nuestra sociedad: Quién sino el Personero, presente a lo largo y ancho de la geografía del país, tiene este nobilísimo encargo de, a guisa de ejemplo, proteger, socorrer, defender a los desplazados; asumir la defensa del derecho a la libertad y a la vida de los civiles; socorrer en ejercicio del derecho humanitario a las víctimas de la guerra, viudas y niños; asumir la defensa por la reconstrucción de los bienes materiales; asumir el liderazgo en la reconstrucción del tejido social y, en fin, la defensa de todos los efectos perversos de la guerra. Muchos textos se han editado sobre la violación a los derechos humanos en países como el nuestro, sin que este flagelo haya sido superado.

Otro capítulo tiene que ver con la función de Veedor Ciudadano, la cual se traduce, sin mayores elucubraciones, en el ejercicio del control administrativo que le corresponde llevar a cabo sobre decisiones y actos de las administraciones locales, lo que supone, en determinados momentos, el ejercicio de la potestad disciplinaria.

Esta función subyace en la condición primogenia de la razón de ser de la administración pública, sus fines. Sin estos controles es imposible corregir yerros de los gobernantes y, por ende, evitar que la corrupción campee por los despachos de las autoridades locales. **Si el erario público no tiene quién ejerza controles previos, los recursos de los contribuyentes irán a engrosar las arcas de los más habilidosos gobernantes**.

Por recientes experiencias no resulta de buen recibo para la administración la adopción de controles posteriores, contratados y ejercidos desde el centro del país. Por el contrario, se abre una puerta más para la contratación y privatización de lo público, espacios que tienden a ser ocupados por los adalides de la clientela y de la corrupción.

Finalmente la propuesta se califica de regresiva en el marco de la evolución de la Teoría del Estado, como ya se registró y conforme lo expresó el Pueblo Colombiano en la Asamblea Nacional Constituyente del 91 al clausurar todo CENTRALISMO ESTATAL. Significa ello que la asunción de funciones por parte de la Procuraduría General de la Nación no es que resulte inviable sólo es inconveniente por la manera como viene atendiendo sus cometidos en el territorio. Sobra decir que su presencia es mínima en el concierto municipal: en la mayoría de municipios la Procuraduría no tiene presencia institucional, como es obvio.

Dejo constancia de que las precedentes apreciaciones no condensan integralmente el querer de las personas que estamos al servicio de las Personerías, por las limitaciones impuestas; pero sí recogen el sentimiento de unas voluntades que hoy sienten los pasos de un gigante que está dispuesto a liquidar el Estado Social de Derecho.

Luis Armando Paloma Bernal,
c.c. 19.383.745 de Bogotá,
Personería Distrital de Bogotá.

* * *

MARGARITA AVILA PACHECO

Frente Común para la defensa de la Contraloría de Bogotá

El Control Fiscal como responsabilidad inherente al Estado Social de Derecho

¿Qué propuestas relacionadas con las Contralorías ha presentado el Presidente?

El actual Presidente electo, doctor Alvaro Uribe Vélez, ha insistido en la necesidad de reformar el sistema de control fiscal en el país. En un principio planteó la eliminación de las contralorías territoriales con el fin, según su criterio, de ahorrar cerca de \$85 millones de dólares, que podrían dedicarse a inversión social. El control fiscal territorial no produce resultados para el interés y el patrimonio públicos. Posteriormente, propuso una nueva figura que implica la eliminación de las contralorías territoriales e involucró a la actual Contraloría General, al hablar de que "Una Contraloría Nacional pequeña y técnica. Con auditorías externas, que debe reemplazar a las contralorías departamentales y municipales. El ahorro se debe destinar a educación, salud y más inversión social". Luego ha planteado, en su página web involucrar en este proceso al sistema de control interno de las entidades, y finalmente, de ser ciertas las informaciones de prensa, ha propuesto la fusión de las Contralorías con las Personerías municipales.

¿Por qué no se deben eliminar las Contralorías?

No es verdad que el Estado vaya a ahorrarse 200 mil millones de pesos para invertir en salud y educación. No creo en un arrebato de filantropía de las firmas de auditoría privadas; ellas deberán hacer la vigilancia y el control sobre más de 77 mil sujetos y puntos de control en todo el territorio nacional y esto tiene un costo. Lo más probable, es que este tipo de auditoría cueste más plata que lo que vale hacer el control fiscal con las entidades que existen. Con su eliminación se volvería al centralismo porque sería un supercontralor general el encargado de vigilar desde el funcionario más humilde de cualquier municipio olvidado hasta el funcionario más encumbrado del gobierno.

Las firmas privadas tampoco parecen ser la mejor solución. ¿No son confiables?

La propuesta de acabar las contralorías surge precisamente en momentos en que en todo el mundo están siendo cuestionadas las firmas de auditoría privadas. La gran crisis económica de los Estados Unidos, que ha tenido repercusiones en Colombia, obedece a que hay firmas que han maquillado balances y han ayudado a desvirtuar las cifras.

¿Cuáles son nuestras propuestas?

Resulta útil y necesario hacer las siguientes reflexiones sobre las propuestas del señor Presidente electo.

En primer lugar, las auditorías externas con las cuales se reemplazarían a las Contralorías Territoriales, tienen un costo que, según averiguaciones recientes, es similar o tal vez mayor que las ejercidas por los

actuales funcionarios públicos. Es decir, reemplazar el control fiscal realizado por las Contralorías Territoriales por las Auditorías externas, no va a generar un ahorro fiscal, sino que incluso puede significar mayores gastos. Por otra parte, debe tenerse en cuenta: a) la naturaleza distinta del ejercicio de las Auditorías gubernamentales, a partir de los instrumentos y métodos que hoy se practican, frente a los enfoques y metodologías privadas orientadas más al examen financiero, y b) la independencia e idoneidad moral y ética de empresas privadas de auditoría, fuertemente cuestionadas hoy, como lo demuestran los escándalos y las pérdidas económicas causadas por actuaciones indebidas de firmas internacionales de auditoría, que gozaban hasta hace poco de gran reputación, como en el caso de Arthur Andersen. No se puede olvidar que la función pública del control fiscal implica una gran responsabilidad política y social, que debe ser asumida decididamente, sin los esguinces que son legales y tradicionales en la actividad privada.

En segundo lugar, las consideraciones que se hacen sobre la eficiencia y efectividad de las Contralorías Territoriales, no se pueden generalizar. Si bien existen diferencias de estructura y capacidad operativa entre las Contralorías, estas entidades, sin excepción, han emprendido y realizado esfuerzos para su modernización, sobre todo después del profundo recorte en su número (97) y en sus presupuestos, como consecuencia de la aplicación de la ley de ajuste fiscal. En este momento, además de la Contraloría General de la República y la de Medellín quienes ya lograron su certificación de calidad, existen 8 Contralorías Territoriales que están en proceso de recibir la certificación de la norma ISO 9000, para garantizar la calidad de sus productos y servicios. Además, con el apoyo de la Contraloría General de la República, a través del Sistema Nacional de Control Fiscal, Sinacof, y el Banco Interamericano de Desarrollo, se adelanta actualmente una evaluación de las diferentes Contralorías Territoriales, con el ánimo de introducir los correctivos que sean necesarios a efectos de que puedan cumplir sus labores misionales de manera más eficiente.

En tercer lugar, los órganos de control fiscal en Colombia han tenido profundos cambios en los últimos años —especialmente en el campo metodológico— que les permite adelantar una mejor labor de vigilancia y control, contribuyendo no sólo a apoyar el mejoramiento continuo de la administración pública, sino a registrar una favorable relación costo-beneficio, tal como lo demuestra el trabajo pionero, que en esta materia, vienen adelantando algunas Contralorías. Este indicador muestra, entonces, que no es tan cierto que reducir el gasto en el control fiscal sea un auténtico ahorro. En realidad, el auténtico ahorro es la adecuada inversión de los recursos del Estado en la gestión fiscal.

En cuarto lugar, si bien los costos del control fiscal, sobre todo en época de penuria como la actual, deben controlarse de forma estricta, no se puede desconocer que los órganos respectivos cumplen un papel de primer orden en la lucha contra la corrupción, en la medida en que sean corregidos sus propias fallas, sino también, como un instrumento técnico al servicio de los órganos de representación para que éstos ejerzan el control político que es consustancial a su existencia, como elementos claves de una organización democrática. En el año 2001, según muestra adelantada por el Consejo Nacional de Contralores, en 32 Contralorías se denunciaron públicamente 4.580 casos de corrupción.

En quinto lugar, y esto es lo más importante, cada vez se reconoce más la conveniencia y urgencia de profundizar el proceso de descentralización del país, lo cual supone que todas aquellas funciones que se puedan cumplir, con eficiencia y oportunidad, en los niveles locales y regionales, deben mantenerse y perfeccionarse, con el fin de acercar el Estado a los ciudadanos. La propuesta que estamos comentando está en contravía de esta tendencia en la organización del Estado, que paradójicamente reconoce con entusiasmo el mismo Mandato Democrático del Presidente Uribe, cuando dice: "El municipio es al ciudadano lo que la familia es al ser humano. El municipio es el primer encuentro del ciudadano con el Estado. Defenderemos los municipios, pero tendrán que ayudar con austeridad y buena administración... Los departamentos no cofinanciarán hoy a los municipios ni lideran sus proyectos. Alcaldes y concejales pasan viajando a las oficinas del Gobierno Central. Necesitamos recuperar la fortaleza del nivel intermedio de

gobierno. La Constitución debe autorizar regiones autónomas que surjan de la fusión de departamentos con mecanismos que mantengan su identidad cultural. Que las regiones no sean simples entes territoriales con nuevos costos. Tres departamentos que se unan, de manera voluntaria y por iniciativa propia, podrán tener una sola Gobernación, una sola Asamblea. Ahorrarán, dispondrán de más recursos para lo social. La Nación debe desmontar las duplicidades y delegar más funciones y competencias en las regiones”.

¿Cuál es el ajuste que requiere el control fiscal para garantizar una mayor eficiencia en el uso de los recursos? ¿Es la centralización y privatización del control fiscal la respuesta al anterior interrogante?

El Control Fiscal debe corresponder a las tendencias de la organización del Estado. Sería un verdadero contrasentido que mientras un gran número de sujetos de control –vale decir, de servicios y bienes del Estado– son administrados, prestados o producidos en diferentes regiones y niveles estatales, el control fiscal se centralice y concentre en una sola organización del nivel nacional. Un esquema centralizado puede conducir a: (i) hacer distante el ejercicio del control fiscal de las instancias en donde se toman las decisiones; (ii) se perdería el contacto directo con los sujetos y con sus culturas, elementos básicos para el ejercicio de la labor de auditoría; y (iii) se pierde la posibilidad de mirar no sólo las propias actividades del sujeto de control sino a los factores exógenos, del entorno, que influyen en su acción.

Más aún, una organización centralizada manejando la complejidad del ejercicio del control fiscal en Colombia, terminaría por desconocerla, como sucede en todos los procesos centralistas. No resulta congruente que mientras la mayoría de los servicios se pretenden prestar en los niveles regionales o locales, el control sobre los mismos se desarrolle desde un nivel central altamente concentrado. Además, los estudios más recientes sobre el tema, demuestran que el proceso de descentralización contribuye no solo a mejorar la asignación de los recursos sino de manera particular a la lucha contra la corrupción.

Desde esta perspectiva no es razonable eliminar el control fiscal territorial, sino por el contrario, debe fortalecerse, tecnificarse y dotarse de todos los instrumentos que lo hagan eficiente y efectivo.

Las Contralorías Territoriales son conscientes de que tienen serias amenazas y debilidades pero que también disponen de fortalezas y oportunidades. Las primeras hacen pensar en la conveniencia de introducir un cambio importante en el control fiscal del país, pero las segundas indican que se debe actuar con prudencia y moderación para aprovechar lo ya existente y no pretender hacer tabla rasa, a riesgo de desperdiciar un patrimonio histórico existente.

Conviene insistir en que el propósito de lo expuesto, no es una defensa a ultranza de la actual organización del control fiscal en Colombia, ni mucho menos de rechazo al cambio institucional en esta materia, sino por el contrario el propósito debe ser de presentar alternativas que correspondan, de manera más realista, a los requerimientos de esta función pública esencial, superando las deficiencias y obstáculos que hoy tiene, para que cumpla mejor sus labores misionales resultantes del nuevo enfoque del control fiscal, orientado a garantizar el buen uso de los recursos públicos y contribuir a una eficiente, eficaz, económica, equitativa y sostenible gestión del Estado.

¿Pero lo que se dice es que las Contralorías son nidos de corrupción y clientelismo?

La Ley 617 de ajuste fiscal fue el último gran golpe a las Contralorías. Esas entidades quedaron reducidas, en la mayoría de casos, a 10 ó 20 funcionarios de carrera.

¿Fue un desacierto haber incluido este tema del referendo?

Si el Congreso no aprueba su haraquiri, uno podría decir que el único tema que queda en el referendo es el de la eliminación de las contralorías y personerías, lo que resulta absurdo.

“Por un control fiscal independiente, técnico y autónomo, que fortalezca y profundice el Estado Social de Derecho”.

Frente común por la defensa del control Fiscal.

RAUL CHACON

Movimiento Popular Artístico

Bogotá, D. C., septiembre 13 de 2002.

Señores

HONORABLES SENADORES, REPRESENTANTES

FUNCIONARIOS DEL GOBIERNO Y DE ENTIDADES CIVILES, PARTICIPANTES EN ESTE EVENTO.

Comprometidos en la lucha por conseguir una proyección más amplia por parte del Estado y la sociedad para el desarrollo de la cultura, queremos en representación de ese sector y como vocero del Movimiento Popular Artístico Colombiano, MOPAC, hacer las siguientes apreciaciones y recomendaciones:

La Ley de Cultura 397 aprobada por el Congreso de Colombia en 1997 inspirada en los artículos 70–71–72 y 63 de la Constitución Política vigente apenas sí empezó a ser aplicada, por ello el funcionamiento del Ministerio, el más joven del Gobierno.

No obstante la legislación establece unas normas para el desarrollo cultural del pueblo colombiano, pero deja algunos vacíos para el personal que deriva el sustento de las artes en general.

Las organizaciones artísticas buscábamos una vocería en el Parlamento colombiano y por eso hubo movilización en todo el país, se presentaron unas 30 listas con candidatos a Senado y Cámara en las pasadas elecciones, no fue posible elegir ninguno por la atomización de dichas listas. Sin embargo a este Congreso consideramos que es el mejor, al igual que el Presidente quien hará un buen Gobierno pues ya están trabajando con **verraquera**, vemos con agrado cómo le ponen **ganar** a todo.

Esperamos que se cumplan algunos objetivos para la cultura, la tarea no es fácil, así lo entendemos.

Pedimos:

1. Por ningún motivo y bajo ningún pretexto se alteren los artículos de la actual Constitución, 63–70–71 y 72 que inspiraron la Ley de Cultura.

2. Que se adicione otro artículo en el cual se prohíba tajantemente la utilización de los recursos económicos de la cultura en cosas diferentes a menos que se presente una catástrofe nacional, terremoto, etc.

3. Queremos que el Congreso dicte una Ley por medio de la cual se fije el estatuto especial para los trabajadores del arte, dicha norma deberá contemplar:

a) El régimen de seguridad social;

b) Régimen laboral para reclasificar establecimientos de recreación y obligarlos a que contraten artistas para fomento del empleo. Hay que tener en cuenta que en Colombia se preparen más de 250 mil jóvenes en las artes, con un futuro laboral incierto;

c) Abolir en todo el territorio nacional **la ley zanahoria**; pues fue aplicada en Bogotá, de **buena fe** por el Alcalde Antanas Mockus y posteriormente la extendieron a varias ciudades. Ello motivó en esta sola ciudad, el cierre y quiebra de unos 3 mil establecimientos y dejó sin empleo a unas 30 mil personas. En Colombia la cifra fue mayor, 11 ciudades inicialmente y en proyecto para aplicarla habrá otras 22, pues los Alcaldes copiaron el ejemplo del Dr. Antanas.

No obstante el mandatario mediante concertación con los ciudadanos la suspendió **provisionalmente**. Pedimos que los asesores del funcionario lo motiven a que la quite de manera definitiva y de esta forma se siga el ejemplo en todo el territorio nacional por los Alcaldes;

e) Queremos finalmente honorables Senadores y Representantes que dentro de la concertación para el referendo se tenga en cuenta a las organizaciones de los artistas, para discutir reformas sobre cultura en Colombia. Con el más profundo respeto solicitamos de ustedes y el Gobierno seamos tenidos en cuenta de la misma forma, como lo harán con otros sectores civiles o armados para integrar esos grupos de estudio.

Atentamente,

MOVIMIENTO POPULAR ARTISTICO COLOMBIANO

MOPAC

Coordinador

Raúl Chacón

Telefonos 2177017 – 2486255 – Bogotá.

Comentario

Respecto a la poda burocrática o reformas a las Personerías y Contralorías entendemos que el Gobierno procede así para frenar en parte la corrupción. Sin embargo, el ejemplo lo dio ya Ecopetrol para desmonte de cargos laborales, economía, con la contratación de empresas particulares de servicios, sin embargo a los artistas nos duele que miles de colombianos se queden sin empleo.

Señores legisladores que el Todopoderoso los ilumine para que tomen decisiones con el corazón, con honestidad, para el bien de la Nación.

* * *

SAMUEL ARRIETA

Presidente del Concejo de Bogotá

RESUMEN DE LA INTERVENCIÓN EN LA AUDIENCIA PÚBLICA DE LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE CONGRESO DE LA REPÚBLICA. COMISIÓN PRIMERA.

BOGOTÁ FRENTE AL REFERENDO PROPUESTO POR EL GOBIERNO NACIONAL

1. El texto del referendo presentado a consideración del congreso de la república, no hace referencia específica a Bogotá, más que en el saco de las generalidades supresión de Personería, Contraloría, reducción de los honorarios a concejales y eliminación de unidades de apoyo normativo. Es decir, no existe –o no se tuvo en cuenta– un tratamiento diferente a la Capital de la República, reduciéndose a una mera y simplista visión fiscalista, pudiéndose perder un importante escenario para hacer un serio debate sobre el modelo de gobierno para la ciudad.

2. En el marco de la discusión del referendo, es preciso hacer un balance de estos 11 años de existencia de la Carta del 91 y del estatuto orgánico de Bogotá (Decreto-ley 1421 de 1993), para precisar los importantes avances en materia administrativa, fiscal, política y social, que ha tenido la Ciudad y por ende los cambios enormes que hoy se perciben por los ciudadanos residentes y visitantes. Este balance debe servir para avanzar hacia la construcción de una ciudad moderna, con altos índices de calidad de vida, comprometida con la formación de un ciudadano con arraigo y sentido de pertenencia. Ello es posible con un marco normativo que lo haga viable.

3. Es indudable que el actual esquema político de la ciudad –al igual que el del país– debe al menos revisarse, sobre todo en lo relacionado con la elección de las autoridades distritales alcalde, concejo y jal.

4. El Concejo de Bogotá, hizo el año pasado un ajuste fiscal, que significó un recorte de más de 500 funcionarios de su planta administrativa y un ahorro real de 21 mil millones de pesos en las vigencias 2001–2002. Así mismo el recorte de gastos por celulares (son asumidos por cada concejal, al igual que mantenimiento y suministro de gasolina), reducción de salarios en unidades de apoyo normativo, entre otros.

5. Una reforma política para Bogotá debe contener.

5.1. Forma de elegir Alcalde Mayor

5.1.1. Lista más votada al concejo con doble vuelta

5.1.2. Esquema actual

5.2. Integración del concejo y número de concejales

5.2. Número fijo de concejales: 31 integrantes, elegidos por circunscripción unipersonal o mediante cociente de listas o mantener el esquema actual

5.3. Tamaño de las localidades y elección de miembros de las Jal

5.4. Fortalecer la descentralización en la ciudad

5.5. Fortalecimiento de los partidos

Samuel Arrieta Buelvas,
Presidente Concejo Bogotá, D. C.

ALBERTO CONSTAIN

Margarita Avila Pacheco

Frente Común para la defensa de la Contraloría de Bogotá

Honorable Senador Germán Vargas Lleras

Presidente Comisión 1ª del Senado de Colombia

REF. LICORES EN COLOMBIA.

Monopolio de licores. Se debe conservar en Colombia el monopolio de producción de licores solamente a favor de las industrias licoreras departamentales.

Libre comercio de licores. Se debe decretar sin restricciones de autoridades locales, el libre comercio de licores nacionales y extranjeros en todo el territorio nacional, previo el pago de los impuestos de ley.

Impuestos y/o gravámenes a los licores nacionales. Deben ser decretados únicamente por el Congreso y no por otros entes políticos.

LOS LICORES NACIONALES, DEBERAN PAGAR MINIMO UN 33% MENOS DE IMPUESTOS QUE LOS QUE GRAVAN LOS LICORES IMPORTADOS

Fijación del impuesto al consumo. Deberán gravarse sin discriminación alguna, por el grado alcohólico del 5% al 40% Vol. de alcohol.

Pacto andino. Se deberá dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 41, 42 y demás de la Ley 8ª de 1973 con la cual el Congreso de Colombia ratificó el Acuerdo de Cartagena, que ordena el Tratado internacional vigente, así como al fallo del Tribunal Andino de Justicia.

Impuestos y pago de estos a licores andinos. Se deberá dar, como lo ordena el Tratado, el mismo tratamiento que en materia de gravámenes y pago de impuestos se le dé a los licores nacionales.

* * *

JUAN ANTONIO NIETO ESCALANTE

Presidente Concejo Nacional de Contralores

Bogotá, septiembre 10 de 2002

Señores

Miembros de las Comisiones Primeras

Honorable Senado y honorable Cámara

Congreso de la República

E. S. M.

Honorables Congresistas:

Respetuosamente presento a ustedes en mi condición de Presidente del Consejo Nacional de Contralores el documento que contiene la Propuesta de reforma del control fiscal, como un estudio, análisis y respuesta a la formulación del gobierno de suprimir las Contralorías Territoriales en el referéndum, que conduciría a la eliminación del sistema de control fiscal territorial, lo que sería una decisión nefasta en el fortalecimiento de la descentralización y en la lucha contra la corrupción.

Esta propuesta complementa el documento enviado anteriormente denominado "Hacia el Control Fiscal del siglo XXI y desvirtúa los motivos expuestos por el gobierno, partiendo de reconocer las falencias del control fiscal territorial y que nos llevó a presentar una reforma seria y estructural que será enriquecida durante su tarea legislativa.

De ustedes, con todo respeto,

Juan Antonio Nieto Escalante

Contralor de Bogotá, D. C.

Presidente Consejo Nacional de Contralores

La Reforma del Control Fiscal
Declaración ante el Congreso de la República
Consejo Nacional de Contralores 2002
CONSEJO NACIONAL DE CONTRALORES

Junta Directiva
Presidente,
Juan Antonio Nieto Escalante,
Contralor de Bogotá.
Vicepresidente,
Luis Eduardo Polanía Unda,
Contralor de Neiva.
Secretaria,
Gloria Elena Cifuentes Álvarez,
Contralora de Villavicencio.
Tesorero,
Julio Alvaro Pamplona Abella,
Contralor de Casanare.
Revisor Fiscal,
Juvenal Paredes,
Contralor de Buenaventura.
Vocal,
Carlos Ibarra R.,
Contralor de Cúcuta.

LA REFORMA DEL CONTROL FISCAL
Declaración del Consejo Nacional de Contralores
ante el Congreso de la República

Director del estudio,
Juan Antonio Nieto Escalante.
Asesor,
Luis B. Carvajal C.
Equipo de trabajo,
Miguel Angel Morales Russi
Rigoberto Lugo
Marisol Muñoz Peralta
Jaime Noy Fonseca

LA REFORMA DEL CONTROL FISCAL
Declaración del Consejo Nacional de Contralores
ante el Congreso de la República

El Consejo Nacional de Contralores comparte el interés del gobierno de modificar el esquema de control fiscal en el nivel territorial, pero llama la atención sobre la manera de abordar una reforma en esta materia. Un asunto tan importante debe basarse en el entendimiento de su verdadera dimensión como instrumento de la democracia, en el reconocimiento de su influencia en la descentralización, en la lucha contra la corrupción y, sobre todo, como herramienta para el mejoramiento de la gestión pública del nivel territorial.

Características del control fiscal territorial

Tres diferencias sustanciales tiene el control fiscal territorial comparado con el nacional, que deben tenerse en cuenta en su estudio:

1. Amplia cobertura.
2. Heterogeneidad de los sujetos de control, y
3. mayor costo relativo.

Cobertura

Las contralorías territoriales vigilan la gestión fiscal de más de 13.000 sujetos de control (con más de 70 mil puntos de control) de diversa complejidad, mientras en el nivel nacional son 520 sujetos de control (con un número inferior a 5.600 puntos de control). Mientras las primeras auditan un presupuesto cercano a \$30 billones, la General de \$70 billones.

Iguales disparidades se aprecian en los productos de sus principales labores misionales. Las CT deben anualmente producir no menos de 6.500 auditorías, lo que supone la revisión de igual número de estados financieros, informes de gestión, sistemas de control interno y más de 1 millón de contratos, y sus comisiones de auditoría, especialmente las departamentales, deben recorrer cerca de 1.000 municipios. Además, en el control macro realizan 67 informes anuales de certificación de las finanzas públicas, del estado de la deuda, certificación de los estados contables consolidados, de los recursos naturales y del medio ambiente y un sinnúmero de evaluaciones de política pública territorial en sus respectivas jurisdicciones, adelantan numerosos procesos de responsabilidad fiscal y estimulan el control social mediante mecanismos de participación ciudadana. Esta tarea la realizan con cerca de 3.500 funcionarios con un costo aproximado de \$185 mil millones anuales.

Heterogeneidad

Dentro de sus sujetos de control, existe una amplia gama de tamaños y complejidades organizativas y operativas, que va desde la vigilancia de entes municipales muy pequeños hasta la organización de ciudades como Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, etc. o de entidades tan elementales como una escuela o un puesto de salud, hasta entidades de la magnitud de la empresa de Telecomunicaciones de Bogotá o las Empresas Públicas de Medellín.

Para resaltar este aspecto basta examinar la Contraloría de Bogotá: Hace el control fiscal a 18 entidades de la administración central, 17 establecimientos públicos, 7 Empresas Industriales y Comerciales, 10 Empresas de Economía Mixta, 22 Empresas Sociales, 1 Universidad, 20 fondos de desarrollo local y otras Unidades Especiales. En términos agregados, ejerce control y vigilancia a 95 entidades públicas, que tienen más de 1.430 puntos de control. La actividad de la Contraloría tiene efectos sustanciales sobre una ciudad de más de 6,7 millones de habitantes (el 15,3% de la población del país), con un PIB estimado para el 2001 de \$40,3 billones a precios constantes (el 22% del PIB nacional), que la convierte en la séptima economía latinoamericana, superior a la de países de la región como Ecuador, Uruguay, Paraguay, Bolivia y la mayoría de Centroamericanos. En el ámbito nacional cabe señalar que el presupuesto de la ETB es dos veces el de Telecom y el del Instituto de Recreación y Deportes del Distrito es 3 veces el de Coldeportes, lo cual muestra a las claras la heterogeneidad y complejidad de los sujetos de control de las CT.

El costo relativo

Esta heterogeneidad y, sobre todo, la amplia dispersión geográfica de los sujetos y puntos de control, hace que el costo del control fiscal territorial sea mayor, en términos relativos, al del control fiscal de la Contraloría General, especialmente en razón de los gastos de desplazamiento¹

La propuesta del Gobierno Nacional

El gobierno nacional propone, en el proyecto de Referendo, la eliminación de las Contralorías territoriales y su reemplazo por la Contraloría General y la contratación de auditorías privadas principalmente, sustentando su propuesta en los siguientes argumentos: (i) "Las Contralorías de los departamentos, los municipios y los distritos, están muy lejos de dar ejemplo en materia de austeridad y de eficacia, (ii) la supresión de las Contralorías liberará importantes recursos que en este mismo referendo se propone orientar hacia la inversión en educación, la clave de la igualdad y condición del progreso social" y (iii) el control fiscal territorial puede ser asumido por la Contraloría General de la República "sin costos globales adicionales". En concreto, es la centralización del control fiscal en cabeza de la CGR y la reasignación hacia el gasto social de los "ahorros" generados.

¹ Naturalmente que hay ineficiencias en este nivel desorganización y secuelas del clientelismo, pero no puede afirmarse que este sea un fenómeno generalizado, menos después de la aplicación de la Ley 617 de 2000, que redujo sustancialmente el número de contralorías - pasaron de 178 a 67-, se redujo el presupuesto en un 18% en términos reales entre el 2000 y el 2001 y disminuyó su personal de 7.800 a 3.500 funcionarios. En este campo también puede hablarse de una gran heterogeneidad en los resultados pues se suprimieron algunas pero otras más que suprimirse se debilitaron de manera sustancial.

Esta propuesta está basada en apreciaciones subjetivas, desinformadas, y, en algunos casos, incorrectas, como lo demostramos a continuación.

1. Observaciones críticas

Primer argumento: Mal ejemplo en materia de austeridad y de eficacia

Luego de la aplicación de la Ley 617 de 2000 no es cierto que las Contralorías Territoriales, con las excepciones del caso, hagan un uso poco austero de sus recursos, por la simple razón de que muchas de ellas quedaron con presupuestos realmente reducidos. Además, la escasa eficacia, entendida esta como el bajo cumplimiento de sus labores misionales, no ha sido demostrada.

Existen, no obstante, datos que permiten pensar no todo es negativo. Según encuesta del Consejo, en el periodo 2000–2001, las CT denunciaron más de 4.500 casos de corrupción, iniciaron más de 2.000 procesos de responsabilidad fiscal, elaboraron más de 150 estudios sectoriales en materia económica, financiera y ambiental y obtuvieron beneficios del control con una relación de \$3 a \$1 entre recuperaciones y ahorros logrados por la intervención de las auditorías y los gastos de funcionamiento.² Además, y esto es muy importante, trasladaron cerca de 1.500 hallazgos de orden penal y disciplinario a la Fiscalía y la Procuraduría, convirtiéndose en la principal fuente de información de estos dos entes en materia de investigaciones penales y disciplinarias relacionadas con la administración pública.

Cosa diferente, que comparte el Consejo Nacional, es la conveniencia de hacer una reforma a fondo, que permita aumentar las economías de escala, la suficiencia técnica y la independencia del control fiscal territorial, tema que será tratado más adelante.

Segundo argumento: La supresión liberará importantes recursos

Las 67 CT que sobrevivieron a la aplicación de la Ley 617 de 2000, cuentan para su funcionamiento con una suma aproximada de \$185 mil millones, que, según el Presidente Uribe, con su eliminación se ahorrarían y destinarían a satisfacer las necesidades de salud y educación de la población más pobre.

Este argumento no cuenta con un asidero real, si se analiza de la siguiente manera:

En primer lugar, independientemente del origen de los recursos – nacional o territorial – es claro que la función de vigilancia se seguirá cumpliendo y tiene un costo, compuesto de dos elementos: operativo y administrativo. El primero estimado en un 85% del costo total y el segundo en el 15% restante. De tal suerte que al eliminarse el control fiscal por entes territoriales y asumirlo la CGR, podría ahorrarse el costo administrativo, pero, en ningún caso, el costo operativo, a no ser que se demuestre que la General tiene tal grado de ineficiencia –lo cual no creemos– que pueda asumir una carga superior a la que hoy tiene sin ninguna ampliación de su presupuesto.

En estas condiciones, el ahorro, en el mejor de los casos, sólo sería de un quince por ciento del total, es decir, \$27 mil millones por año aproximadamente. Esta suma equivaldría a \$1,6 por cada \$10 mil de la inversión en salud y educación que se hace en Colombia, cifra pequeña, conseguida a partir de un gran desbarajuste institucional. Téngase en cuenta, por ejemplo, que los gastos de contratación de consultores de los programas que administra la Presidencia de la República (FIP, Fondo para la Paz y Red de Solidaridad) significan al año entre \$16.000 y \$18.000 millones.

En segundo lugar, la idea de suplir las auditorías públicas por privadas parte del supuesto implícito de que estas son más baratas. La realidad, de acuerdo con las averiguaciones, no es así.

Sin embargo, antes de esbozar este escenario, es importante recordar dos hechos relacionados con las firmas privadas de auditoría: El primero, la experiencia que tuvo la Contraloría General al contratar la vigilancia del Senado y la Cámara con una firma privada que no encontró hallazgos significativos, cuando existía un notorio despilfarro de recursos que posteriormente se descubrió, con el asombro de la opinión pública.

Además, es muy usual encontrar que los dictámenes de los auditores públicos son más rigurosos que los formulados por los auditores priva-

dos, como en el caso de la auditoría a las ARS realizada por la Contraloría de Bogotá frente a la interventoría privada, que mostró graves irregularidades en el uso de los recursos públicos en estas entidades, que no habían sido vistas por los auditores privados. El segundo aspecto es la pérdida de confianza y cuestionamiento a que vienen siendo sometidas empresas auditoras de reconocido prestigio frente a casos tan graves como los de la Enron, World Com, Xerox, entre otros.

De acuerdo con información reciente, el costo de contratar las auditorías privadas para los sujetos de control de Bogotá a la suma de \$37.113 millones que, comparado con el costo actual del proceso auditor en la Contraloría de Bogotá (\$32,858 millones), sería mayor en \$4.256 millones. (Ver anexo).

A ello debe agregarse que las CT realizan otras funciones que son parte de la labor fiscalizadora en términos modernos: proceso de responsabilidad fiscal, control macro, evaluación de la gestión ambiental y promoción de la participación ciudadana, las cuales no son contempladas por las auditorías privadas y que equivalen a \$10.000 millones aproximadamente.

En conclusión, no es cierto que la eliminación de las Contralorías Territoriales, con la concentración del control en el ente nacional y la contratación de auditorías privadas, produzcan ahorros sustanciales. Por el contrario, es probable que signifiquen “desahorros”, lo cual en términos sencillos indica que esta propuesta es un mal negocio para el país.

Finalmente, cabe recordar sobre la eficacia de las auditorías externas privadas lo que al respecto anotó en un reciente escrito el ex Contralor General Carlos Ossa Escobar.³

“Otro punto de la propuesta del nuevo gobierno de eliminar las Contralorías territoriales, es el tema de la contratación de auditorías privadas. En efecto, ante una eventual supresión de los órganos locales de fiscalización, algún ente debe reemplazar al suprimido en el ejercicio del control, por cuanto lo que se suprime es el órgano, mas no la función de control que permanece incólume.

Según la propuesta del nuevo gobierno, la Contraloría General asumiría la función de control a las entidades territoriales, pero con la facultad de contratar auditorías privadas, que realizarían en la práctica esta actividad. Sin pronunciarnos sobre la conveniencia de esta medida, aunque sus autores tendrían que admitir que el entorno en que fue concebida ha cambiado drásticamente a raíz de los escándalos contables de EE.UU. en los cuales las firmas privadas de auditoría tuvieron un peligroso protagonismo, es claro que esta propuesta implica necesariamente una reforma tanto de orden constitucional como legal.

Si bien la propia constitución (artículo 267, inciso 2°), establece la viabilidad de la vigilancia fiscal vía particulares, este mecanismo está más diseñado para casos excepcionales, previo concepto del Consejo de Estado, que para una situación generalizada. De hecho, esta administración usó la figura para contratar con una firma privada en 1999 la vigilancia del Congreso, medida aplaudida por todos, que sin embargo no nos permitió evitar el escándalo de corrupción en la presidencia de la Cámara, el llamado “Pomaricazo”, que nos hizo retomar, directamente el control fiscal al Congreso.

Con una Contraloría General en pleno proceso de modernización tecnológica, certificada bajo la norma internacional ISO 9001, esta privatización del control fiscal requiere un análisis mucho más cuidadoso.

La seguridad ciudadana de que no habrá relaciones tipo Enron–Andersen entre administradores locales y auditorías privadas, tal vez no se logre simplemente con un estatuto que determine, de manera precisa y coherente las condiciones en que estos ejercerían su labor, así como la supervisión a la cual estarían sometidas por parte de la CGR.”

² En el caso de Bogotá, la CT más costosa, esta relación es para el presente año de \$4.62 por cada peso, es decir la suma de 201.566 millones por recuperaciones y ahorros frente a un presupuesto de \$43.643 millones. Debe observarse que esta metodología apenas se está iniciando en Colombia y es un complemento insustituible para apreciar el costo beneficio del control fiscal, que va más allá de los recaudos por jurisdicción coactiva, con los cuales se quiere medir a las Contralorías, en forma equivocada.

³ Ambito Jurídico N° 110, agosto 5 a 20 de 2002.

Tercer argumento: El control fiscal territorial puede ser asumido por la Contraloría General de la República.

Hasta hace poco tiempo el Estado no presencia en muchas regiones y aún en la actualidad varios rincones de la patria sufren de abandono estatal. Por esos motivos, durante las últimas décadas en Colombia viene implementándose un sistema de descentralización administrativa y fiscal, que les permita a las entidades territoriales gozar de autonomía para gestionar sus intereses, poder gobernarse a través de sus propias autoridades, ejercer las competencias que les corresponden, establecer los tributos necesarios para cumplir con sus funciones y participar de las rentas nacionales.

En una palabra, el objetivo final de la descentralización es lograr que cada día más las comunidades y las localidades se gobiernen a sí mismas, dispongan de los recursos y fijen las prioridades de acción pública, consultando las realidades próximas del entorno. Parte de esa gobernabilidad es el autocontrol, de suerte que es un claro contrasentido que haya descentralización y búsqueda de autonomía administrativa y financiera con la centralización del control, como si las comunidades y localidades fueran incapaces de autorregularse.

Precisamente por ello, el artículo 272 de la Carta Política le asignó a las contralorías la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios, concebidas como entidades técnicas, dotadas de autonomía administrativa y presupuestal. El Constituyente encontró que son ellas las que, con mayor conocimiento de causa, pueden vigilar en tiempo real el manejo de los fondos o bienes locales, evaluar gestión fiscal y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado, todo ello dentro de los lineamientos constitucionales y legales.

Es cierto que algunas Contralorías territoriales terminaron generando un gasto desproporcionado, y que, en no pocas oportunidades, han sido utilizadas para proteger la burocracia de dirigentes políticos regionales y locales. Sin embargo, parte importante de esas deficiencias se han venido corrigiendo, por exigencia expresa de la Ley 617 de 2000, que redujo sustancialmente su número. Pero es claro que se debe avanzar aun más hasta llegar a un sistema que permita contar con organismos de control territorial eficientes y eficaces.

Pero eliminar aquellas dependencias territoriales para suplirlas por la Contraloría General, constituye un verdadero retroceso de gerencia pública, por cuanto puede representar extrema concentración de poderes, en abierta contravía del proceso de descentralización.

Se debe, por lo tanto, buscar un sistema de control fiscal que garantice no sólo eficiencia, eficacia y economía, sino un sano equilibrio entre las competencias y responsabilidades regionales y locales.

2. Otros efectos colaterales

La pérdida de capital social

Construir es más difícil que destruir, parece una frase de Perogrullo pero no lo es. Aunque las contralorías tengan defectos y notorias (con excepciones, claro está) hoy, en la mayoría de los casos, son un conjunto de organizaciones en términos físicos, administrativos y técnicos, que deben preservarse en lo posible. Su eliminación de un plumazo puede significar, por tanto, una pérdida de capital social (y aun económico) representado en la memoria institucional acumulada, la experticia alcanzada y los grupos técnicos que se han logrado conformar al través del tiempo, además de los bienes tangibles que poseen. Casos se han visto de enormes pérdidas por la liquidación apresurada o inducida de entidades como el IDEMA, el ICA, entre otras. Es factible imaginar lo que pasará con las entidades de control fiscal si, como fruto simple de una bandera electoral y una "cuestión de honor", como la ha calificado el gobierno, se procede a eliminarlas, sin ninguna consideración adicional y con base en argumentos débiles y simplistas.

El control fiscal en España

El presidente Uribe ha sustentado su proyecto en una apreciación equivocada respecto de la organización del control fiscal en España y ha manifestado que esta función es desarrollada por un órgano único y con solo 640 funcionarios. Nada más lejano de la realidad.

El modelo de control fiscal en España está formando por una red descentralizada de instituciones. Está integrado por el Tribunal de Cuentas de orden nacional, los Organos de Control Externo de las comunidades Autónomas – OCEX, y la Intervención General de la Administración del Estado – IGAE, a través de la Oficina Nacional de Auditoría y las intervenciones delegadas.

El Tribunal de Cuentas de España, creado en la Constitución como supremo órgano fiscalizador, extiende sus competencias a todo el territorio nacional, pero se apoya en la labor realizada por los OCEX en las Comunidades Autónomas. La función fiscalizadora selectiva y posterior, y la de enjuiciamiento, es realizada por 12 magistrados y 800 funcionarios misionales. Además, tiene la facultad de contratar personal interino, eventual y comisionados cuando lo considere necesario.

En 12 de las 19 Comunidades Autónomas existe un órgano de control externo bajo diferentes denominaciones: Cámara de Cuentas, Sindicatura de Cuentas, Consejo de Cuentas, Tribunal de Cuentas, Audiencia de Cuentas, Todos ellos reproducen, con pequeños matices, el modelo seguido por el Tribunal de Cuentas. Es importante señalar que los OCEX no son auditorías privadas sino entidades pertenecientes al gobierno territorial. El número de funcionarios dedicado a esta labor es cercano a 1.200.

Existe, además, con una tradición de 500 años la intervención General de la Administración del Estado – IGAE. Esta institución realiza auditorías financiera, presupuestal, económica y contable, de manera permanente y en forma previa y posterior, a través de la Oficina Nacional de Auditoría, con una planta de personal aproximada de 800 funcionarios y 117 intervenciones delegadas. Los funcionarios que realizan esta tarea son aproximadamente 3.000 en todo España.

Como se observa, el número de funcionarios asignados al control fiscal en España no es, como se ha afirmado, de 640, sino del orden de 5.800, sin considerar el personal provisional que puede contratar según las necesidades del servicio, práctica que está legalmente autorizada.

Los riesgos del referendo

La reforma del control fiscal es necesaria y conveniente, pero debe hacerse en forma cuidadosa para evitar errores mayúsculos. De allí que lo ideal hubiera sido una reposada y técnica discusión del asunto en el trámite de un acto legislativo y no de una consulta directa al constituyente primario, quien, con una deficiente, y en muchos casos, equivocada información, puede tomar decisiones al calor de ideas simplistas, como las contenidas en la propuesta del gobierno.

Propuesta del Consejo Nacional de Contralores

Aceptando que para el Gobierno resulta difícil quitar una de las pocas iniciativas comprensibles y atractivas del referendo como el eliminar "algo", nimbado de desprestigio, como las contralorías territoriales, proponemos una fórmula para el referendo que establezca un marco constructivo y claro hacia el futuro, que contribuya a mejorar este instrumento fundamental de la democracia, del mejoramiento del Estado y de la lucha contra la corrupción administrativa.

Conforme a lo anterior, el Consejo Nacional de Contralores somete a consideración del Congreso de la República una propuesta sustitutiva de la del Gobierno, con la cual se pretende modernizar la estructura del control fiscal del país con criterios de austeridad y eficiencia, pero en forma tal que se preserven los avances logrados hasta el presente, se reconozca el proceso de descentralización y se les dé el apoyo que requieren las entidades territoriales incipientes mientras logran la madurez administrativa y financiera que les permita disponer de sus propios organismos de control.

El texto sustitutivo del numeral 9 del referendo es el siguiente:

"9. Supresión de contralorías departamentales y municipales

Pregunta: Para eliminar gastos innecesarios de los departamentos y de los municipios, y mejorar el control fiscal, ¿aprueba usted el siguiente artículo?

Artículo: Los incisos primero, segundo y tercero del Artículo 267 de la constitución quedarán así:

Artículo 267. El control fiscal es una función pública realizada por la Contraloría General de la República y Contralorías Territoriales autónomas integradas en el sistema nacional de control fiscal, con la finalidad de vigilar y controlar en sus respectivos ámbitos, la gestión fiscal de la

administración pública y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos. Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva o en tiempo real cuando las circunstancias lo permitan conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá autorizar además que la vigilancia en casos especiales se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos.

La vigilancia y control de la gestión fiscal será de carácter integral, mediante la cual se verificará el estado de las finanzas, la legalidad de los actos administrativos y la calidad de la gestión y los resultados de los sujetos de control, bajo los principios de eficiencia, economía, equidad, eficacia y sostenibilidad ambiental. Además se podrán hacer advertencias oportunas sobre la posible ocurrencia de riesgos de detrimento patrimonial con ocasión de decisiones públicas.

Las contralorías territoriales deberán establecerse conforme a criterios de austeridad, eficiencia y eficacia. La ley, a iniciativa del gobierno determinará los requisitos mínimos para su organización y funcionamiento buscando la mayor racionalidad económica y técnica. Los contralores territoriales serán elegidos por los órganos de representación de su jurisdicción, de ternas conformadas por concurso de méritos, realizados por la universidad pública del lugar. Su período será similar al del contralor general. La ley determinará entre otros aspectos, la financiación, el régimen de transición y la forma en que se integrará el patrimonio de las contralorías territoriales. La vigilancia de la gestión fiscal en aquellas unidades territoriales que no dispongan de contralorías propias por no cumplir con los requisitos establecidos en la ley, será ejercida por la Contraloría General de la República.

Breves explicaciones de la propuesta

El inciso primero determina los elementos claves de la reforma estructural al control fiscal en el país, al establecer por una parte, que éste es un sistema cuyos desarrollos se harán en norma legal, y, por otra parte, al introducir precisiones sobre el tipo de control que se ejerce en el país, recogiendo los avances e innovaciones logrados en los últimos años.

En el inciso segundo se precisa el carácter integral de la vigilancia fiscal, se corrigen fallas en el texto expedido por el Constituyente del 91 ("sostenibilidad ambiental" en cambio de "valoración de costos ambientales") y se introduce la facultad de advertir sobre el grave riesgo de detrimento patrimonial en la toma de decisiones de funcionarios públicos (control de advertencia).

En el tercer inciso se concreta la forma de organización del control fiscal, según la cual sólo permanecerán como contralorías autónomas aquellas que cumplan determinados requisitos. Las demás contralorías hoy existentes desaparecerán y el control fiscal será ejercido por la Contraloría General de la República hasta tanto puedan cumplir con los requisitos mencionados, siguiendo el espíritu de la Ley 617 de 2000.

Aunque la definición de los parámetros básicos para determinar la subsistencia o no de una CT deberá ser el fruto de un estudio técnico y de las consideraciones de tipo político administrativo más aconsejables, es evidente que uno de los requisitos obvios para que una CT subsista debe ser la alta participación de los ingresos propios en el presupuesto territorial (departamento más municipios respectivos), pues los recursos del orden nacional son supervisados por el ente nacional de control.

Este parámetro determinará la existencia de contralorías en aquellas unidades territoriales (departamento más municipios respectivos) las cuales se supere, por ejemplo, una proporción del 40% entre recursos propios y recursos totales. Este porcentaje es el promedio nacional. De aplicarse esta metodología podrían permanecer entre 10 y 15 contralorías territoriales y se obtendría un ahorro de cerca de \$100.000 millones.

De esta manera se preserva el principio de descentralización pero se racionaliza el sistema de control fiscal, siguiendo la senda que marcó en este sentido la Ley 617 de 2000 pero con un criterio más integral y no sólo fiscalista.⁽⁴⁾

Un elemento fundamental que incorpora este tercer inciso es la nueva forma de elección del Contralor, considerado uno de los causantes principales del mal funcionamiento de las contralorías y de su falta de

independencia. Sin embargo, se reconoce que el control fiscal está claramente ligado al control político y que la intervención del Congreso, de las Asambleas y de los Concejos Municipales es de la propia esencia de la democracia, pero, para garantizar la calidad de los candidatos al cargo, se estatuye que se hará por concurso de méritos, realizado por una universidad pública de la jurisdicción respectiva, de acuerdo con lo que determinen los reglamentos legales.

Es de advertir que la reforma estructural propuesta en los párrafos anteriores será inocua si no va acompañada de un esfuerzo sostenido para la modernización metodológica y tecnológica, de programas concretos de capacitación y evaluación del desempeño de los funcionarios así como el establecimiento de exigentes indicadores de gestión y resultados que permitan garantizar la mayor eficacia y eficiencia en los procesos de control fiscal, certificados conforme a los lineamientos de las normas de calidad ISO.

En síntesis, es necesaria una reforma del control fiscal territorial, pero debe abordarse con mayor cuidado y precisión, so pena de adoptar una decisión de negativas e impredecibles consecuencias.

Anexo No. 1 Proyección decostos del auditaje a los 95 sujetos de control competencia de la Contraloría de Bogotá, D.C.

Cuadro No. 1. Estimativo Costos Auditoría Integral en el Distrito Capital (En pesos)

Complejidad de los sujetos de control	Estandar contraloría			Sujetos de control	Costo unitario	Costo total
	No. de auditores	Tiempo en meses	Horas hombre empleadas			
Alta Plus	10	5	12.000	10	729.660.000	7.296.600.000
Alta	8	5	9.600	14	583.728.000	8.172.192.000
Media	7	4	6.720	25	408.609.600	10.215.240.000
Baja	4	3	2.880	46	175.118.400	8.055.446.400
Total Auditoría Integral						33.739.478.400
Valor Revisoría (10%)						3.373.947.840
VALOR TOTAL AUDITORIA ENTIDADES DEL DISTRITO						37.113.426.240

(* Promedio costo hora-hombre empleada Firmas Privadas Internacionales y Auditoría Páez y Asociados al Congreso de la República contratada por la CGR.

Cuadro No. 2 Comparativo Costos Auditoría Privada, Costo Proceso Auditor en el Distrito Capital (En Pesos)

Concepto	Sujetos distrito capital	Auditorías privadas	Contraloría de Bogotá, D.C.	Diferencia
Auditoría integral	95	37.113.426.240	32.857.956.242	4.255.469.998

Cuadro No. 3 Costo de los Procesos que adelanta la Contraloría de Bogotá, D.C.

Proceso misional	Número de funcionarios	% participación por proceso misional	Costo por proceso (En pesos)
Proceso Auditor	393	75	32.857.956.242
Proceso Responsabilidad Fiscal	58	11	4.849.265.807
Proceso de Análisis Económico y Financiero	52	10	4.347.617.620
Proceso de Evaluación a la Gestión Ambiental	3	1	250.824.093
Proceso de Participación Ciudadana	16	3	1.337.728.498
TOTALES	522	100	43.643.392.260

Fuente: Presupuesto por Resultados Contraloría.

4 Cabe señalar que se deberán adelantar cuidadosos estudios técnicos para determinar el tamaño óptimo de las Contralorías Territoriales desde el punto de vista de su dimensión.

HERNANDO ALFONSO PRADA GIL

Consejo de Bogotá

Resumen intervención del Concejal de Bogotá, Alfonso Prada

Es importante preservar el espacio de regulación Constitucional y legal que en forma especializada ha tenido Bogotá históricamente, por lo cual considero inconveniente que las preguntas generales sobre los municipios, sean aplicables a la ciudad.

En cambio sería conveniente, de considerarlo así la Comisión o redactar un articulado especial para la ciudad o trasladar el debate a la reforma constitucional conocida como reforma política, que ya como proyectos de acto legislativo han presentado algunos senadores de las bancadas liberal y conservadora.

De redactarse los artículos en esta oportunidad constitucional para ser incluidos en el proyecto de referendo, sugeriríamos que se incluya la elección del Alcalde Mayor como cabeza de lista más votada, en el sistema de la doble vuelta en caso de que no se obtenga por la lista mayoritaria más del 20% de los votos válidos, con disminución del número de Concejales a 31.

De igual forma propondría que se incorpore un artículo sobre la necesidad de reordenar las localidades en territorios de máximo 100.000 habitantes.

Estos conceptos los adicionaré en la respectiva intervención.

* * *

JORGE ROJAS

Asociación Nacional de Personeros, Asonalper

Cuadro de actuación de las personerías del país

Presentación del señor Presidente de Asonalper ante las Comisiones Primera del Senado y Cámara de Representantes.

Bogotá, D. C., 9 de septiembre de 2002

Consecuencias de un Referendo (punto 10)

EL ESCENARIO DE MAYOR IMPACTO NEGATIVO, CON LA DESAPARICIÓN DE LAS PERSONERÍAS, IMPLICA SUPERAR CUESTIONES TÉCNICAS COMO:

PRODUCTOS QUE HOY GESTIONAN LAS PERSONERÍAS	NUMERO (Proyección en 2002)	VALOR COMERCIAL DEL PRODUCTO	LA FUNCIÓN ES ASUMIDA POR LA INSTITUCIÓN	OBSERVACIONES
Asuntos penales atendidos como Ministerio público	1'537.810	950'366'620.404	Procuraduría y Defensoría	Se atiende aquí a la vigilancia del derecho fundamental al debido proceso. Siendo mayor el cubrimiento geográfico de la rama judicial al de la procuraduría y al de la Defensoría, el déficit en atención, si no hay Personerías, las tienen que atender aquellas con los lógicos gastos de desplazamiento que no pueden ser planeados, pues la dinámica de los procesos y los tiempos procesales son los propios de cada caso.
Desplazados atendidos y encuestados (Nota: cada atención es de grupo familiar, no de persona)	156.617	24.197'255.295	Defensoría, Red de Solidaridad Social	Dejamos a la imaginación del lector las consecuencias en desinformación y atención, habida cuenta del bajo cubrimiento geográfico de quienes suplantarían la actividad <i>in situ</i> .
Tutelas elaboradas	37.523	34.783'409.720	Procuraduría, Defensoría o Abogados particulares	La consagración constitucional que se hace de la tutela conlleva el signo de la rapidez para conjurar un grave riesgo hacia las personas, quienes, sin las Personerías, deben conservar las garantías que estas ofrecen en gratuidad del servicio, celeridad de acción y cercanía al lugar donde aparece el riesgo o la vulneración. Esta función la hace la Personería por delegación expresa de la Ley, pues correspondía a Procuraduría
Capacitación Ciudadana	929.354	287.170'436.214	Sector educativo y administraciones municipales. ONGs	Si la labor es efectuada por ONGs, los costos de desplazamiento amen de los de atención y capacitación son más costosos que los que hacen las Personerías. El ideal es que lo hagan los educadores, que igual necesitan continua capacitación –y alguien deberá hacerlo y correr con los costos–.

PRODUCTOS QUE HOY GESTIONAN LAS PERSONERÍAS	NUMERO (Proyección en 2002)	VALOR COMERCIAL DEL PRODUCTO	LA FUNCION ES ASUMIDA POR LA INSTITUCIÓN:	OBSERVACIONES
Casos atendidos en violencia intrafamiliar	117.964	72.901'624.753	ICBF, jueces de familia, Comisarías de familia, alcaldías.	De la violencia intrafamiliar derivamos nuestra mal llamada "cultura de la violencia", por lo cual su tratamiento es imperativo para construir sociedad. Su número y su relación con la cultura merecen tratamiento preventivo en el ámbito local. Las Personerías atienden este hecho de modo preventivo (capacitación local) y en conciliaciones, sobretodo en donde no hay juzgados o comisarios de familia. Si las alcaldías asumen esta labor lo deben hacer con personal profesional y no se dará reducción en los costos
Conciliaciones	92.633	57.246'987.724	Centros de conciliación públicos y privados	La ley obliga a que se haga conciliación como etapa previa a cualquier otra acción judicial. En las ciudades, las Personerías deben conseguir aval del ministerio de justicia, pero en los pequeños municipios (el 90% de los existentes), la Conciliación es función obligada por la ley a las Personerías. Todo negocio judicial debe pues pasar por manos del Personero en su primera etapa. Por ser conciliación en derecho, debe ser llevada por abogados lo que significa costos no siempre pagables por las partes. Con las cifras actuales de congestión, renunciar a conciliar en el 90% de los municipios es renunciar a la justicia en manos del Estado. Otro llenará el vacío.
Visitas a centros de reclusión (Constatación de respeto por derechos del interno en penitenciarias, centros de menores, cárceles, inspecciones)	28.427	17.567'597.202	Procuraduría y Defensoría. ONGs.	El sobrecupo auspiciado por la ceguera del Estado ante la situación carcelaria es de un 35%, que genera altos índices de corrupción y vulneración de derechos a los internos. La Procuraduría puede asumir esta función si demuestra existencia de recursos para ello.

PRODUCTOS QUE HOY GESTIONAN LAS PERSONERÍAS	NUMERO (Proyección en 2002)	VALOR COMERCIAL DEL PRODUCTO	LA FUNCION ES ASUMIDA POR LA INSTITUCIÓN:	OBSERVACIONES
Recepción y trámite de quejas en servicios públicos	278.184	257.876'118.489	Audidores privados, superintendencia de servicios públicos, alcaldes.	Igual que con los desplazados, se deja a la imaginación del lector la forma en que se atenderían las quejas de usuarios de Peque, Caparrapí o Puerto Inírida por parte de una superintendencia en Bogotá o en las capitales. Si lo hacen auditores privados, es mayor el costo que, por otra parte, nadie va a pagar. Si lo hacen los alcaldes, en muchos casos se trata de vigilar sus propias obras, y serían juez y parte.
Investigaciones solicitadas, penales y disciplinarias, a autoridades civiles o militares	6.130	1.894'103.682	ONGs nacionales e internacionales. Rama judicial	Las autoridades militares en muchos casos ni siquiera atienden requerimientos del ministerio público. No podemos ser tan ingenuos para pensar que fueran a olvidar sus fueros, máxime en este gobierno que se antoja de gran prosperidad para ellos. Si la competencia disciplinaria queda en manos de la rama judicial, su eficacia será la de la rama judicial.
Indagaciones disciplinarias a funcionarios de la administración	13.160	8.132'703.086	Oficinas de Control Interno de los municipios	Los jefes de Control interno son nombrados por la misma administración a la que se supone deben vigilar. No tienen período fijo como los Personeros, son de libre nombramiento y remoción y esta última, en administraciones corruptas, es herramienta para mantener el control del alcalde sobre quien lo controla.
Asesoría y consultas atendidas a ciudadanos	1'559.949	482.024'277.597	Abogados particulares	Es función informal de los Personeros, pues la Ley no plantea esta función. Pero su desaparición plantea como paradoja el alejamiento del individuo con el Estado, la pérdida paulatina de su condición de ciudadano. Es en esta actividad en la que más Capital Social generan las Personerías y en la que hacen sentir presencia estatal.

PRODUCTOS QUE HOY GESTIONAN LAS PERSONERÍAS	NÚMERO (Proyección en 2002)	VALOR COMERCIAL DEL PRODUCTO	LA FUNCIÓN ES ASUMIDA POR LA INSTITUCIÓN:	OBSERVACIONES
Comisiones provenientes de la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo	45.966	56.813'925.238	Procuraduría y Defensoría	El solo hecho de que las Personerías actúen por comisión de Procuraduría y Defensoría es motivo de reflexión, pues si se acaban las primeras, la función vuelve a las otras. Aquí se pone en cuestión la validez del referendo cuando plantea ineficacia de las Personerías que reciben la comisión frente a quienes la envían. Ahora bien, si el caso es de falta de recursos de quienes comisionan, ¿cómo se va a obviar este problema sin aumentarlos?
Elaboración de Derechos de Petición	187.493	115.870'655.684	Abogados particulares o pronta atención directa de los funcionarios	La Constitución de 1991 plantea, mediante esta figura, la necesidad de atención correcta de los ciudadanos por parte de los funcionarios. En problemas complejos, la Personería asesora al ciudadano en ello. Sin desidia de los funcionarios, esta figura no tendría necesidad de existencia. Pero la hay.
Acciones varias en defensa de Derechos Humanos (acciones humanitarias, mediaciones...)	109.049	101.088'058.900	Firmas especializadas internacionales. Min. Interior Asesor de Paz de Presidencia. Iglesia católica, ONGs Nota: Cada oficina tiene su nicho de acción. Las primeras por negocio, las demás por voluntad política o por imperativo de su misión institucional	En el caso de firmas, son agencias privadas de seguridad que compiten entre ellas. Sus principios éticos no son claros (se trata de mercenarios), como se evidenció en el caso Global Risk vs. Mauss (caso de secuestro). En los casos institucionales, la experiencia demuestra que para las agencias centrales, los pequeños casos no importan. El país recuerda hábil gestión en liberación del hermano de un expresidente y desinterés en casos de policías o adversarios políticos secuestrados. Por otra parte, los costos de mediaciones humanitarias en lo local no hacen viable económicamente la presencia de organismos centrales, que en muchos casos conlleva mayores costos que lo que se negocia.

Notas para tener en cuenta:

1. El orden institucional vigente es el de la Constitución de 1991, se trata de entender allí un ideal a construir, como una construcción de "lo público". Lógicamente, el marco para esta construcción debe ser el expresado en la Carta Fundamental, "jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo".

2. El orden justo del que se habla implica varios enfoques institucionales: uno de ellos es que la decisión sobre lo justo debe partir del nivel central. Este es el enfoque que orienta al referendo y por ello se separa tajantemente del ideal participativo y democrático, pues estas dos variables solo adquieren su dinámica en el ámbito municipal. Un segundo enfoque, admitiría la necesidad de fortalecer las instituciones locales proponiendo una mayor autonomía y un privilegiado espacio de reflexión y decisión sobre lo que conviene o no a los ciudadanos. Pero este no es el enfoque que se propone en las reformas actuales, y por ello se plantean discusiones intrascendentes sobre el tamaño del Congreso en vez de acometer de hecho las necesarias reformas territoriales que conduzcan al diseño de las entidades intermediarias entre los municipios y el Gobierno central, que a su vez iluminarían la forma en que el nuevo Congreso será conformado.

3. A lo que nos referimos en los dos puntos anteriores es, en resumen, que el enfoque propuesto por el Gobierno implica pérdida de presencia institucional en lo local, sobre todo en los municipios más pequeños.

4. En el caso de las personerías, se asume que su desaparición obedece a que causa gastos innecesarios de hecho. La parte motiva del referendo apunta a que desaparezca la duplicidad de funciones, cosa que está bien. Y que esa desaparición no apareje aumentos presupuestales, cosa que, si se trata de duplicidad funcional, también está bien, pero, en el caso de las personerías, el Gobierno quiso ignorar que las funciones de ésta en muchos casos se hacen por delegación, lo que hace imposible la duplicidad, así, si estas se acaban, sus funciones no podrán seguirse haciendo por quien las delegó, pues necesitará indefectiblemente un aumento en sus presupuestos. Se puede iluminar esto aún más, cuando se encuentra que

los mayores costos de las personerías están en su actuación como delegados del Ministerio Público. Los presupuestos de la personería con los de la Procuraduría no suponen gasto innecesario por duplicación funcional sino presupuestos complementarios para dar buen fin y éxito a las funciones que son delegadas. Similar caso se da en las tutelas que hacen las personerías por delegación de la Defensoría del Pueblo.

5. La pregunta 10 del referendo asegura que las funciones de las personerías suprimidas se realizarán por parte de la Procuraduría, y que ello se hará con austeridad y eficiencia. Esto lo refuerza en la parte motiva, al afirmar que no se van a hacer aumentos en los presupuestos de las instituciones. El anterior punto demuestra la imposibilidad de realizar nuevas funciones sin aumentar el presupuesto pero es más grande la contradicción cuando se dice que para lograr la austeridad y la eficiencia, la procuraduría se puede apoyar en el auxilio técnico de organismos gubernamentales (ej. Universidades públicas) o no gubernamentales, o privadas (o sea entidades que sólo trabajan con ánimo de lucro). Nos preguntamos si ese auxilio técnico es gratis y que por ello no afecta los presupuestos. Y también no preguntamos si los contratos que haría la Procuraduría para apoyarse con entidades privadas no implicarán aumentos presupuestales y si allí es posible la austeridad.

6. Al demostrar que no hay duplicidad de funciones, demostramos igualmente la incapacidad de la Procuraduría para asumir las funciones de las Personerías sin acudir al expediente de aumentar sus recursos presupuestales. Dos razones: Primero. Los costos de sus funcionarios son mucho más altos tanto por los salarios devengados: hay 50 Procuradurías provinciales (sueldo Procurador \$3.800.000) frente a 1.098 personerías municipales, de las cuales 927 son categorías 6 (sueldo personero \$1.800.000). Segundo: Su lejanía de los municipios. El Procurador provincial atiende en la cabecera de provincia (pregunta: será o no la provincia un atavismo administrativo?). El personero atiende directamente en el municipio y se desplaza -con alguna dificultad en casos aislados a las veredas y corregimientos de su municipio-.

7. Volvamos al tema de la austeridad y la eficiencia a raíz de la Ley 617, las Personerías fueron disminuidas a la mitad (el 53% de lo que eran), lo que permitió un ahorro de \$76.000.000.000 a pesos de hoy. Aunque muchas funciones quedaron debilitadas (o sea, que no fue un ahorro eficiente), las personerías asumieron el reto de flexibilizar aun más sus operaciones pues la demanda de servicios se incrementa en los últimos cuatro años. En la actualidad, hablamos de organismos modernos y flexibles, que atienden sus funciones con la celeridad que no podrían tener organismos que no estén situados en las localidades,

8. El referendo habla de las personerías como entes que se prestan para forcejeos clientelistas. Esa es otra razón para que sus funciones sean asumidas por la Procuraduría. Comparemos: Al Procurador lo postula para su puesto el Presidente de la República (tiene su candidato), la Corte Suprema de Justicia (tiene su candidato) y el Consejo de Estado (también pone su candidato), en esta postulación, parece que no hay forcejeos de ningún tipo. Al personero lo postula la hoja de vida que cualquier abogado presente ante el Concejo. Y aquí, parece que sí hay forcejeo clientelista. Luego viene la elección: se hacen las discusiones correspondientes por los 102 Senadores, de uno u otro partido, independientes, indígenas, y se elige al señor Procurador. Es una elección política. No parece a juicio del redactor del referendo, que aquí haya forcejeos. Al personero lo elige el Concejo de la ciudad, igualmente después de discusiones entre pequeños grupos de Concejales, discusiones que son abiertas a la presencia de la comunidad y pese a ser un procedimiento menos extenso que en el primer caso, aquí sí hay forcejeos clientelistas, según dice el referendo. Sobra decir que se rechaza de plano este argumento acusador de clientelismo, así pensemos que se trata de una afirmación hecha bajo el influjo de la más simple ignorancia.

9. Igualmente, el texto del referendo hace una patriótica innovación a la Procuraduría para que acepte los desafíos que impone asumir las funciones de las Personerías ante la eventual desaparición de éstas, diciendo literalmente que se trata de absorber una nueva tarea regional. Claro, lo regional puede ser absorbido por las Procuradurías regionales (sueldo: unos \$5.800.000), pero la duda adquiere más valor: ¿Cómo va a asumir la Procuraduría Regional las funciones de organismos locales y no cambiar por ello? Las cadenas de almacenes resolvieron este expediente de manera contraria a como lo plantea el referendo: abren sucursales en las ciudades en las que haya posibilidad de mercado. A sabiendas de que ello no significa duplicar funciones; sólo atender sus usuarios allí donde estén. De todos modos, satisface saber que se considera por parte del redactor del referendo que asumir las funciones de personería significa un desafío. Porque en realidad lo es.

* * *

TEODORO RODRIGUEZ CAICEDO

Consultivo de Alto Nivel de Comunidades Negras

DECRETO NUMERO 2248/95

“Los representantes de las Comunidades Indígenas que aspiran a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministerio del Interior.

Los representantes de la Comunidad Negra que aspiren a integrar el Senado de la República, por la circunscripción Nacional especial de Comunidades Negras, deberán ser avalados por una Organización de base de Comunidades Negras debidamente inscrita en el Ministerio del Interior.

“Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior, podrán sufragar en las elecciones para el Senado de la República.

“Artículo 20. Composición de la Cámara de Representantes. El inciso segundo del artículo 176 de la Constitución Nacional quedará así:

“Artículo 176. Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno por cada cuatrocientos mil habitantes o fracción mayor de doscientos mil que tenga en exceso sobre los primeros cuatrocientos mil”. **Cuatro representantes por circunscripción especial nacional para Comunidades Negras.**

Los ciudadanos de la comunidad negra que aspiren a integrar la Cámara de Representantes por circunscripción especial nacional para Comunidades Negras, deberán ser avaladas por una organización de base de Comunidades Negras debidamente inscrita en el Ministerio del Interior.

Teodoro Rodríguez Caicedo

Comisión Operativa

Consultiva Nacional de Alto Nivel

De Comunidades Negras

* * *

LUIS URREGO

Presidente Barrio La Cañiza, zona 11 de Suba

Junta de Acción Comunal

Barrio La Cañiza – Zona 11 – Suba

Nit. 830.047.776-0

Personería jurídica No. 0729 del 5 de marzo/91

Calle 127 No. 113 A – 48 Bogotá, D.C.

Audiencia Pública – Capitolio Nacional

Septiembre 9 de 2002

Estoy de acuerdo con el referendo, siempre y cuando se tenga en cuenta aspectos que a continuación relacionamos:

Reducir el Senado y Cámara, que para cada departamento se elijan dos representantes a la Cámara y uno al Senado.

Las ciudades que tengan más de seis millones de habitantes elegir cuatro Representantes a la Cámara y cuatro Senadores. Y para las ciudades con menos de cinco millones de habitantes elegir dos representantes a la Cámara y dos Senadores.

Para los Concejos de las capitales y los municipios reducir a la mitad su número de Concejales.

Para los diputados de las Asambleas de los departamentos reducirlos a la mitad.

Antes había Senadores, Representantes a la Cámara, concejales y diputados a la asamblea, no existían ediles en las localidades.

La reducción del Congreso, concejos y diputados a la asamblea sería a partir del próximo período, ya que en este período nosotros mismos los elegimos, sería inapropiado debido a que acarrearía más costos para los colombianos realizar nuevas elecciones donde se eligen Senadores, Representantes a la Cámara, y nuevo Presidente.

Para conseguir la tan anhelada paz el gobierno debe buscar negociaciones que permitan el acercamiento con los grupos al margen de la ley siempre y cuando por parte de ellos muestren interés por dejar las armas punto esencial para lograr un acercamiento con el Gobierno.

No privatizar las entidades oficiales, las primas de junio y diciembre dejarlas como están actualmente para empleados públicos y trabajadores oficiales que devenguen hasta dos millones de pesos mensuales.

El gobierno debe buscar recursos del plan Colombia para las obras de los barrios del distrito capital y de todas las ciudades.

No estamos de acuerdo con armar a los campesinos, hay que darles herramientas para trabajar en los campos, ya que la vida de Colombia está en ellos por ser un país

netamente agropecuario, buscar programas que impulsen e incentiven a nuestros

campesinos que contribuyen a la generación de nuevas fuente de empleo.

Solicitamos a los honorables Senadores y Representantes a la Cámara apoyen esta iniciativa ya que es un llamado a la audiencia pública de los colombianos en pro del referendo.

Cordialmente,

Luis Urrego

Presidente Junta de Acción Comunal

Teléfono 5362824

ANIBAL MERCADO

REDESGUA

(Red Social por La Guajira)

¹ Naturalmente que hay ineficiencias en este nivel desorganización y secuelas del clientelismo, pero no puede afirmarse que este sea un fenómeno generalizado, menos después de la aplicación de la Ley 617 de 2000, que redujo sustancialmente el número de contralorías - pasaron de 178 a 67-, se redujo el presupuesto en un 18% en términos reales entre el 2000 y el 2001 y disminuyó su personal de 7.800 a 3.500 funcionarios. En este campo también puede hablarse de una gran heterogeneidad en los resultados pues se suprimieron algunas pero otras más que suprimirse se debilitaron de manera sustancial.

² En el caso de Bogotá, la CT más costosa, esta relación es para el presente año de \$4.62 por cada peso, es decir la suma de 201.566 millones por recuperaciones y ahorros frente a un presupuesto de \$43.643 millones. Debe observarse que esta metodología apenas se está iniciando en Colombia y es un complemento insustituible para apreciar el costo beneficio del control fiscal, que va más allá de los recaudos por jurisdicción coactiva, con los cuales se quiere medir a las Contralorías, en forma equivocada.

³ Ambito Jurídico N° 110, agosto 5 a 20 de 2002.

REFLEXIONES SOBRE EL REFERENDO, SUS IMPLICACIONES FRENTE A LA DEMOCRACIA Y ESTILOS DE GOBIERNOS VIVIDOS EN ANTIGUO MUNDO

Karl Loewenstein, dejó escrito en la teoría de la Constitución que: «un Estado totalitario y autocrático es el que opera por medio de la orden y la obediencia, y el instrumento más importante para imponer la conformidad con los principios ideológicos es el aparato armado del país, omnipresente y omnisciente, como elemento garantizador de la seguridad del régimen en defensa de cualquier resistencia social y potencial».

«Un gobierno autocrático y tiránico se apoya en amenazas y opresiones, utilizando la fuerza y la soberbia para implantar miedo y temor en el pueblo para esclavizarlo y explotarlo».

«El Fascista promueve actos de heroísmo, y muchas veces renuncia a la comunidad, pero con el propósito de implantar su imperio».

Montesquieu, al interpretar el espíritu de las leyes, dice que: «un Gobierno legítimo se basa en el consentimiento voluntario, sin miedo y sin fuerza por parte del pueblo y el estado respectivamente. En un sistema político que se haga llamar democrático, sus ramas del poder, ninguna debe pretender ser la mejor, pues todas están revestidas de la voluntad soberana».

Nariño, al traducir los Derechos del Hombre, en el artículo 16 proclamó: «No existe Estado constituido, ni sociedad organizada cuando no se halle asegurada la garantía de los derechos y la separación de los poderes, los cuales son indispensables y pertenecen al bagaje estándar de su Constitución».

Por su parte **Mussolini**, pregonaba: «La paz es un ramo de olivo que pende del filo de un millón de bayonetas». Así hablan y piensan las personas de la sombra, los perversos, los malvados.

Mussolini fue un ídolo de arcilla que cayó fulminado por el rayo terrible de la justicia cósmica; fue tan grande en Roma que llegó a ser un dios a quien el pueblo vanagloriaba y cayó en el lodo como un cerdo. Las multitudes que lo patearon sin misericordia le gritaban: «**Musolini**, te has convertido en un cerdo».

Moraleja: Todo lo que sube como palma se cae como coco... El despotismo del poder político es un ejercicio ilegal arbitrario y tiránico contra el pueblo.

LA DEMOCRACIA COMO SISTEMA DE GOBIERNO

Es absurdo pensar que la democracia se ha desarrollado correctamente, la realidad es que hoy por hoy, la democracia es solo un ideal, un anhelo o una meta a donde todo pueblo quiere llegar, pero esto no da pie para que sea utilizada para cambiar, a través de la imposición un nuevo sistema de gobierno alejado de las costumbres y represivo contra las garantías fundamentales ya establecidas para los ciudadanos.

La democracia es siempre creciente y se engrandece con la movilidad social, por lo cual no se puede reducir ni limitar; esta no se decreta y luchar contra ella, es luchar contra Dios mismo. La democracia no se encuadra dentro de un molde rígido, ya que esta debe fluir como el dulce fluir del pensamiento.

Democracia es algo más que un gobierno, es el estado concientivo, es el orden social sabiamente establecido por hombres y mujeres verdaderamente libres; la democracia no se puede concebir sin garantías sociales. La democracia no ahoga en sangre a la opinión pública, esto sólo es posible en dictaduras de extrema derecha o de extrema izquierda.

La democracia participativa que hoy consagra la Constitución Política de Colombia, no puede reducirse a solo formas de control de los órganos de representación mediante votaciones directas; llámense: plebiscitos, referendos, etc. Se suponen, que son para crear espacios de participación y fortalecer a la sociedad civil en todos los órdenes, como la mejor manera de abrir posibilidades en contra de los monopolios y al mismo tiempo, estimular la formación como instrumentos necesarios para el ejercicio real de la democracia.

Mi participación no pretende mas que ser una campana de alerta, y por eso quiero decirle a ese pueblo raso, el que no sabe, ni si quiera que es dueño de su propio destino, para que despierte de ese letargo de la ignorancia y reaccione ante la amenaza que nos rodea, de lo contrario, sufriremos un perjuicio irremediable al permitir la implantación de un gobierno autocrático, y eso sería fatal para nuestro sistema constitucionalista y social de derecho.

Nuestra democracia hoy más que nunca se encuentra amenazada en el alta esfera, por el sistema capitalista salvaje, por el elitismo, por la oligarquía, por el fascismo, por la aristocracia, por la autocracia y en los escaños menores, donde esta nace por la violencia de los grupos al margen de la ley, y si le seguimos a este juego, sólo nos va a quedar dolor y miseria para nuestro pueblo.

¡Pueblo!, abre los ojos, lo que viene es trágico para ti, estamos asomados a la polis griega y a la república Romana, en donde se estableció que los derechos fundamentales de los individuos eran vulnerables para el poder estatal, un ejemplo más reciente fue lo sucedido en Alemania con Hitler.

Señor Gobierno: Los derechos constitucionales, sociales, políticos y fundamentales del pueblo hay que respetarlos estos han dejado de ser simples enunciados retóricos para convertirse en actuantes de la vida social; eso eran antes, cuando estos derechos sólo valían en el ámbito de la ley, hoy a ley sólo vale en el ámbito de los derechos fundamentales, no pretendan implantar leyes para limitarlos o vulnerarlos, necesitamos leyes, pero eso sí, para protegerlos. Lo que hay que imitar es el poder estatal, gubernamental para proteger la dignidad humana, la libertad y la igualdad personal del proletariado.

En ese orden de ideas, la democracia no se puede utilizar para aprovecharse de momentos coyunturales, para someter al soberano, bajo sofisma y demagogia, a regímenes represivos verticales y autoritarios, ya que un sistema democrático, no es compatible con una forma de gobierno totalitario ya sea de extrema derecha o de extrema izquierda, y un gobernante no puede convertir al pueblo de la noche a la mañana en su esclavo incondicional.

En una sociedad organizada como Estado, las ideologías, son el espíritu del dinamismo político y las instituciones son el aparato y los elementos de la maquinaria estatal a través del cual se ejerce el poder; pero, lo anterior no indica que estas deban cambiar permanentemente, ni mucho menos para que mecánicamente sean trasplantada su identidad funcional y los objetos sociales para el cual fueron creadas cada vez que el sistema y la diferencia ideológica partidista del momento se le ocurra o quiera practicar con novedades improvisadas, ya que esto produce más incertidumbre

Señor ministro y gobierno en general, no sean tan demagogos, que la demagogia es más desastrosa que la corrupción, y para que ustedes la entiendan les voy a descifrar el perfil del demagogo. El demagogo por deseo y hambre de popularidad, de conseguir votos y asegurarse el apoyo de la muchedumbres promete bienes supuestos, llena al pueblo de falsas

esperanzas y les forja derechos inexistentes en consonancia con los deseos que dicho pueblo añora; corrompe su inteligencia y su voluntad.

Un buen gobierno, orientado por un verdadero líder que quiera a su pueblo, no se levanta apoyándose de sus débiles hombros; comenzaría por educarlo, por alejarlo de la ignorancia y de los perjuicios, no lo utilizaría ni lo sometería a usar las armas contra sus hermanos.

El referendo como está planteado, va a terminar como todos los demás, pura metedera de caña para sacar guarapo; el pueblo vuelve y no juega, pero, mejor así, porque no sería víctima de su propio látigo, o trampa de cacería de brujas.

CONDICIONES PARA UN CAMBIO RADICAL DEMOCRATICO CON PARTICIPACIÓN POPULAR

Yo le propongo al gobierno, en vez de un referendo, se convoque a una Asamblea Nacional Constituyente, para que se corrijan todos los posibles errores, no a través de una reforma, sino con una verdadera transformación, ya que la reforma como está planteada en ese referendo, no es más que un paño de agua tibia, es como si el pantalón se le hubiera roto y corriera a ponerle un remiendo y el que pone remiendo, es digno de piedad. Las reformas son propuestas de acomodo hechas por sabihondos. Las reformas no hacen parte de la civilización, no se puede modificar la continuación de las viejas costumbres equivocadas. No se puede repetir como papagayo lo que ya se ha hecho y no ha dado ningún resultado, lo que está corrompido. La causa fundamental de las reformas es el estancamiento individual y social de la mente.

En la mente o la memoria humana no se puede almacenar y dejar represar las ideas porque se convierten en un sepulcro de nociones, recuerdos y teorías, y si no utilizan, se pudren.

No se puede pretender reformar, porque sería permitirle la continuación modificada del error. Es como decimos en la Costa, puerca pollera no pierde el vicio.

PROPUESTAS

1. Analizar detenidamente quien es el verdadero responsable del desvío y robispicio del Erario.

¿Serán las instituciones que no ordenan gastos o son las que los ordenan; o en su efecto, serán aquellas que ejercen el control y que se hacen las de la vista gorda?

2. Cerrar el restaurante del Palacio de Nariño, para desaparecer los auxilios parlamentarios.

3. Garantizar a todo el que nazca el derecho a recibir a título de préstamo una seguridad continua de los bienes primarios de necesidad y de dignidad, los cuales son compatibles con la estabilidad y necesarios para la conservación de la vida en...

4. El Estado no puede ser más permisivo y actuante con la explotación y robo descarado que le hacen al pueblo con el cobro de lo no debido, a través de los servicios públicos, créditos, subsidios de vivienda, e impuestos sobre impuestos y más impuesto.

5. Cambiar el sistema de glorificación, no compensar al que hace el mal ni quien lo denuncie. Por el contrario, premiar a todo el que haga un bien y aquel que lo incentive.

6. Realizar una reforma agraria integral, esto es, parcelar todo el territorio rural y redistribuirlo al campesinado.

7. Incentivar u ofrecer dos o más becas en cada colegio de bachillerato para motivar a los jóvenes y elevar el índice de la calidad educativa del país.

8. Motivar, incentivar y premiar la participación ciudadana.

9. Atención especial para los desplazados, los ancianos, las madres cabeza de hogar y los niños.

10. Respetar los territorios indígenas, sus costumbres, creencias, tradiciones y demás derechos consuetudinarios.

11. Reforma integral a la justicia como primera generadora de violencia.

Atentamente

Aníbal Mercado T.

PAULINA MOZZO GALLEGO

Fundación Cristianas para la Rehabilitación de Ayuda
a la Población Marginada

“...Amarás al señor DIOS tuyo, con todo tu corazón y con toda tu alma y con toda tu mente y con todas tus fuerzas y amarás a tu prójimo como a ti mismo esto es verdad que DIOS es uno solo y no hay otro fuera de El” (Mateo 12. 30-32).

Admitamos que estamos unidos a nuestra conciencia y sin miedos... trascendamos con amor... sobre intereses, críticas, diálogos, símbolos, ideologías, filosofías, fantasías para sumergirnos con fe y confianza... en la felicidad y paz infinita de la libertad interior... indescriptible pero, sentida, percibida y revertida al mundo en virtudes... con circunstancias eventuales como volcanes en erupción necesarias e inevitables para renovar la fuerza del bienestar... de todos y no de unos pocos... diferencias inmisericordes que atizan las inimaginables insurrecciones... por una tierra de temporales guerras que se decantan, frente al paso imponente del consciente colectivo... de sabiduría, orden y justicia que fluye tras la unidad universal y eterna... de paz fuente de felicidad obra de Dios... para un mundo aunque ingrato, colmado de inagotable esperanza, de perdón y de amor...

“Ahora no vemos a Dios sino como en un espejo y bajo imágenes oscuras; pero entonces le veremos cara a cara. Yo no le conozco ahora sino imperfectamente; más entonces le conoceré con una visión clara, a la manera que SOY YO conocido. Ahora permanecen estas tres virtudes la Fe, la Esperanza y EL AMOR; pero de las tres EL AMOR es la más excelente de todas” (Romanos 13, 12-13)

“Ahora no vemos a Dios sino como en un espejo y bajo imágenes oscuras, pero entonces le veremos cara a cara. Yo no le conozco ahora sino imperfectamente más entonces le conoceré con una visión clara a la manera que SOY YO conocido. Ahora permanecen estas tres virtudes la Fe, la Esperanza y el Amor, pero de las tres el Amor es la más excelente de todas” (Corintios 13, 12- 13)

Bogotá, septiembre 5 de 2002

Señor honorable Presidente

Congreso de Colombia

Presidente Comisión Primera

Ciudad

Pretensión Matriz

Que los actos reformativos de la gloriosa Constitución Política de Colombia de 1991 “Actos Legislativos” del Congreso. Asamblea Constituyente, referendos. Siempre y de manera omnipresente en el tiempo y en el espacio de forma vitalicia deben ser previamente estudiados por la honorable Corte Constitucional para determinar su constitucionalidad antes de presentarlo a la sociedad civil o constituyente primario y cumplir con los títulos VII y XIII y todos sus artículos pues es la honorable Corte Constitucional quien se le confía la guarda e integridad de la Constitución Política de Colombia de 1991.

El referendo es bastante pobre además de no incluir varias alternativas en cada tema para una verdadera votación además no incluye o ha dilatado aspectos estructurales de urgente aplicación de carácter inmediato por la grave situación social que con sevicia se pretende ahondar; variables estructurales y soluciones que se relacionan en el presente derecho de petición en las pretensiones ampliadas en los hechos y probada su confiabilidad y validez por los documentos anexos como seguras preocupaciones del constituyente primario que con plena seguridad fortalecerán sus derechos humanos fundamentales, etc. Para que sean tramitadas a la honorable Corte Constitucional de acuerdo con el artículo 377 capítulo XIII y que sí justifica una acción tan dispendiosa, costosa y de tal magnitud como lo representa una consulta popular o referendo.

HECHOS Y JUSTIFICACIÓN DE LA PRETENSIÓN MATRIZ

Es necesario que en Colombia se restablezca el Estado social de derecho que de manera violenta se ha vulnerado sin precedente alguno en la historia moderna de Colombia. El propio Estado en los últimos años violó los derechos humanos fundamentales de los más vulnerables y en

especial de los niños artículo 44, los derechos Fundamentales. Derechos que prevalecen sobre los derechos de los demás y tal como reza en la gloriosa Constitución Política de Colombia de 1991. Dichas infracciones fueron denunciadas ante las autoridades competentes para exigir las respectivas sanciones en virtud de la gestión de la Defensoría del Pueblo que tramitó la queja e investigación ante la Presidencia de la República, Bienestar Familiar, Fiscalía y la Procuraduría (por otra parte también se denunció tales infracciones ante la Contraloría General de la República. Fue el único organismo de control que sí presentó diagnóstico, resultados y propuestas de soluciones para restablecer el Estado social de derecho, prueba suficiente para estudiar mejor la posibilidad de reducir o eliminar tantos organismos de control que en últimas consumen ingresos que podrán utilizarse en justicia social puesto que son a las fundaciones y ONG a quienes les toca denunciar las vulneraciones hasta las últimas consecuencias exponiéndose en sus derechos humanos y fundamentales pero es la única salida para lograr ayudar a los más vulnerados y cumplir no solo con los objetivos de las fundaciones también con los deberes cristianos que justifican nuestras vidas.

2. Denuncias que también fueron llevadas hasta la comisión de acusaciones de la Cámara ante el Senador Jimmy Chamorro (actualmente en estudio para tramitar ante el Tribunal penal internacional estatuto de Roma) También se elevó la queja ante la comunidad internacional y sus diferentes organismos la ONU, La Unión Europea, CAN (Perú, Bolivia, Ecuador, Venezuela este último con Colombia son los únicos del CAN que han manifestado preocupación por el ecosistema, el riesgo de agotarse en la zona andina las cuencas hidrográficas) por hechos agravados de su competencia de Perú, Bolivia y Colombia (cultivos legales e ilegales sin contar el abuso del agua de manera irracional por las empresas que consumen agua de manera inmisericorde, las empresas de gaseosas que trascienden en la violación de los derechos colectivos y del ambiente, sociales, culturales económicos y políticos de la gran mayoría de los colombianos y en consecuencia afecta irreversiblemente los derechos humanos fundamentales y en especial de la población infantil.

3. Es obligación con la aplicación de soluciones estructurales evitar y detener de inmediato tan bárbara exclusión de la gran mayoría de los colombianos, que fue comprobada por el organismo de control, Contraloría General de la República en el estudio realizado, por 100 expertos que demuestran que Colombia se convirtió en los últimos años en tierra de excluidos que los ingresos de la nación y las tierras están concentrados en los hogares más ricos y que el 80% de los Colombianos fue lanzado al abismo de la pobreza, la miseria y al estado de indigencia (11 millones de indigentes) sin reflexionar que más de la mitad de la población colombiana está compuesta por menores y niños violándose el artículo 44 de la gloriosa Constitución Política de Colombia de 1991. Con el agravante de continuar la vulneración con una guerra aceptada por el nuevo gobierno con la propuesta de un estado de conmoción, experiencia amarga, indeseable y que desencadenó la aprobación de la Ley 586 de 2000 sobre desaparición y desplazamiento forzado, genocidios, delitos de lesa humanidad; con todo se motivó acuerdos y agendas de paz para evitar que se continuara sacrificando la vida de inocentes también incluidos.

4. Es obligación del Estado prevenir que se continúe vulnerando los derechos humanos y fundamentales de los niños, ya con sevicia como hecho agravado con estados de conmoción o aceptación de más guerra dilatación de medidas a nivel de la protección de los derechos humanos fundamentales económicos, culturales, colectivos y del ambiente.

5. Es determinante informarnos mediante el presente derecho de petición si las pretensiones son viables, cuáles corregir y si es factible que sean incluidas y tramitadas por el legislativo para su estudio de constitucionalidad ante la honorable Corte Constitucional. El referendo para consultar al pueblo incluye variables estructurales de competencia legítima del pueblo para su beneficio, de igual forma solicitamos se incluyan las pretensiones para dar soluciones a tan perversos hechos de manera inmediata y urgente para que el poder ejecutivo, legislativo y judicial y el Estado en general detengan el agravar los hechos execrables contra los inocentes. Los niños con la urgente aplicación de la justicia social constante en todos los objetivos de las soluciones planteadas en la Constitución Política de Colombia de 1991 en fallos y sentencias de las

honorables altas Cortes, también en recomendaciones de los notables expertos, especialistas, organismos de control (Contraloría General de la República) propuestas para la transición al Estado social de derecho. La justicia social contemplada también como los objetivos del modelo de globalización, justicia social en los acuerdos y agenda de paz en los proyectos de fundaciones sin ánimo de lucro con pedagogías novedosas, lúdicas y productivas, plan cosecha urbana ver pretensión acuerdos, convenios, tratados, sentencias, fallos de tribunales todas las propuestas apuntan a cumplir con justicia social de inmediato y todo esfuerzo que se haga debe cumplir tales objetivos y apuntan a la población más vulnerada y los ciudadanos colombianos en estado de indigencia pero no para acabar con dicha población sino para rehabilitarlos y facilitar las acciones de convivencia y de paz.

6. El actual ejecutivo de manera abiertamente improcedente está dilatando la inmediata aplicación de las propuestas estructurales sobre justicia social preponderantes, comprobadas, informadas, avaladas por el señor Contralor General de la República y otras organizaciones como fuentes comparativas de dicha información igualmente confiables y válidas (misión social, Anif, Informe Contraloría distrital). Por tanto el actual gobierno continúa poniendo en muy alto riesgo la vida de inocentes y civiles al no cumplir con las propuestas sobre justicia social, acuerdos y agenda de paz, propuestas para restablecer el Estado Social de derecho y reformar el monopolio o negocio de las sustancias psicoactivas y psicotrópicas.

7. Finalmente se propone incluir las pretensiones en el referendo para su estudio de constitucionalidad, el referendo presentado por el gobierno contempla solo algunas reformas políticas excluyendo o dilatando lo más prioritario y de urgente cumplimiento para la sociedad civil que hoy está sufriendo, en estado de indigencia, que paralelamente al solucionarse, facilitan las acciones de convivencia, piedra angular del plan del actual gobierno, funciones del alto comisionado para la paz para Colombia basado en un referendo o consenso democrático.

8. Un modelo económico también cumple objetivos relacionados con la justicia social y manejo de variables estructurales que obedezcan al artículo 377 de la Constitución que justifican los referendos, Acciones Populares que se emplean solo para confirmar el fortalecimiento no el detrimento de los derechos humanos fundamentales y en consecuencia los derechos colectivos y del ambiente, culturales y económicos de la gran mayoría de los colombianos, el 80% en pobreza y miseria excluidos con el agravante que un 20% de ciudadanos colombianos está en la calle en estado de indigencia, 11 millones de seres humanos desposeídos y marginados en su mayoría menores.

Propuestas o soluciones (pretensiones para ser incluidas en el referendo).

Pretensión No. 1

Programa alimentario a través de bienestar familiar para los niños y para los autistas con la novagranatense hoja de coca.

Hechos

1. En coordinación con el Instituto de Inmunología los médicos gastroenterólogos y pediatras de las universidades con la asesoría del Instituto de investigación para el autismo en California previo patente del estudio multicéntrico con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Universidad Nacional (Convenio Científico Andrés Bello) y la OMS, la OPS el PMA la oficina para la prevención del crimen y control de drogas de estos últimos organismos internacionales se les envió la solicitud a fin de abrir espacios a un programa alimentario con vegetales nativos promisorios principalmente para evitar costosos tratamientos en el exterior pues se tiene parte de la solución en Colombia la vitamina A, conductor, neurotransmisor necesario para ayudar al tratamiento con secretina, enzima digestiva y otros nutrientes que contiene de manera extraordinaria la hoja, 11 mil veces más que el mejor de los alimentos que contiene vitamina A.

De otro lado se debe tener en cuenta otras alternativas para el uso de la hoja de coca y pueden ser:

a) Erradicación vitalicia de precursores de Colombia; que los laboratorios de las multinacionales produzcan sintéticos los derivados de la

cocaína, la anestesia y psicotrópicos y que los países cultivadores de hoja de coca detengan el deterioro ambiental, social de Colombia y del mundo retomando su cultura, sus raíces, reconstruyendo el imaginario colectivo y consumiéndola como siempre durante 5 siglos como el alimento más nutritivo;

b) Que se erradique un solo componente determinante para la fabricación de la cocaína, el éter etílico y que las empresas de pintura que son las únicas que lo utilizan la importen ya fabricada es preferible a continuar con el narcotráfico tema de seguridad de onerosos impuestos por la guerra del actual gobierno, detener el negocio multinacional del narcotráfico y con él, de las armas con que se asesinan los niños y las niñas (Bojayá-Chocó) pues sus derechos prevalecen sobre los derechos de los demás;

c) Abrir espacios paralelamente con la actual situación para otros usos con las plantas promisorias, ejemplo con la marihuana o hachis también se producen aceites de omega utilizado para los tratamientos de control de metabolismo, las semillas de la amapola para la producción de pintura de óleo sin tóxicos con la hoja de coca o novagranatense, nutrientes, vitaminas y minerales todos altamente productivos, incluso superiores comparados con el negocio de los psicotrópicos y psicoactivos del narcotráfico, de las armas y del negocio de la guerra.

En cuanto acerca de más 5 mil hombres con que cuenta la policía de Colombia más los de Estados Unidos antinarcóticos, sus lecturas cambiarían podrán dedicarse a trabajos comunitarios, sociales de investigación de perseguir el éter etílico con radares, aviones, buques, etc. Apoyar los proyectos productivos con las asociaciones de economía solidaria agrícolas que impulsen la investigación, pues todo lo que en Colombia y Latinoamérica se cultiva alimenta, sana y sin tóxicos es aplicable a la industria, necesitamos tecnología para la investigación en salud, alimentación para estudios bromatológicos y etnoquímicos, en Colombia existen pero parcialmente y sigamos el buen ejemplo de los países de Latinoamérica y del Caribe, ejemplo Cuba, con investigación en salud, Bolivia y Perú tiene la empresa Enaco que surte a Nueva York en un 75% para la industria de CocaCola y a las empresas multinacionales farmacéuticas para que ellos elaboren y procesen la cocaína y extraigan sus derivados, anestesia y psicotrópicos y un 25 de la hoja se destina para el consumo alimenticio de los peruanos y bolivianos a través de Enaco empresa nacional de coca. Colombia en lugar de dedicarse a facilitar con base en la importación de todo tipo de precursores el narcotráfico... y las muertes, la miseria y la indigencia debe reformar los derechos colectivos y del ambiente, reconstruir nuestra cultura, aprovechando el abono de la fumigación cumplir un plan alimentario para el mundo y evitar que más de 70 millones de seres humanos mueran de hambre, hacer un programa alimentario con la novagranatense, no preferida para producir cocaína para las multinacionales farmacéuticas por sus bajos niveles de contenido alcalino (ver investigaciones universidades de Harvard, Boston y publicadas por la Universidad del Valle, Jardín Botánico.

2. Retomar nuestras raíces, reconstruir nuestras imágenes mentales, culturales y costumbres alimentarias con el uso adecuado de nuestras especies promisorias nativas incluyendo la hoja de coca novagranatense, mezclada en jugos y compotas previo estudio fotoquímico y bromatológico nuestra hoja de coca alimento incomparablemente nutritivo superior a los 52 más alimenticios con poderosas vitaminas nutrientes y minerales, ejemplo vitamina A, conductor neurotransmisor necesario para las actividades de percepción, pues contiene aproximadamente 11 mil veces más contenido que el alimento más nutritivo, es obligación defender y proteger no solo a nuestra soberanía el ecosistema la seguridad, la vida, salud física y mental reformando el manejo del monopolio o negocio de las sustancias psicoactivas y psicotrópicos (no es legalizarla o despenalizarla), es retomar nuestra cultura y reconstruir las lecturas, volver a darle un buen uso a los recursos naturales, nuevamente abrir espacios para facilitar las acciones de convivencia, detener el deterioro social, cultural, económico cumplir la Constitución de 1991, los derechos humanos fundamentales colectivos y del ambiente y utilizar adecuadamente nuestras especies nativas promisorias, erradicar de manera frontal y vitalicia los precursores mínimos aquellos que son definitivos para la producción de cocaína ejemplo el éter y los herbicidas, y función esta

última que pueden hacer ciertas plantas erradicar de nuestro territorio ojalá de Latinoamérica y que respeten el duelo de Colombia y en cuanto a la cocaína que los laboratorios de las multinacionales farmacéuticas y hospitales del mundo puedan fabricar sus derivados de manera sintética y poner fin al narcotráfico, al negocio de las armas y a los conflictos internos o guerras contra los inocentes, los niños (Bojayá Chocó) crímenes que se mantienen con dineros del narcotráfico y que las empresas que utilizan precursores cambien de negocio o exporten sus productos ya terminados o se abran definitivamente espacios para otras alternativas. Es preferible que continuar con esta inhumana cadena de violencia, genocidios, adicciones, delitos contra los derechos humanos y fundamentales y contra el ecosistema y es obligación hacerlo porque los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás, así sea el negocio más productivo del mundo no compensa pues la vida de los colombianos; de los niños masacrados como resultado de dicho negocio perverso; es irreparable y los daños causados son irreversibles; las multinacionales farmacéuticas ya tienen otra solución producir sintéticos los estados con reglamentación. De la ley 100 pues actualmente no se acepta que los niños especiales sean afiliados por presentar la discapacidad antes de su afiliación, esto es inconstitucional y en cuanto a la Ley 708 sobre terrenos de propiedad del Estado para uso social como subsidios en especie con el Ministerio del Medio Ambiente no es legal aplicarla para vivienda, VIS, pues todas las reglamentaciones conocidas sentencias o fallos apuntan relacionar con tema valencia la titulación de bienes de propiedad del estado con censos de población y de vivienda.

Hechos

1. El último censo, el del año de 1993 no fue aprobado por el Congreso y el de 1985 no es válido ni confiable por el desplazamiento masivo que ha sucedido de manera irracional en todas las ciudades y finalmente proyecciones del Dane o de otra empresa no son permitidas por el honorable Consejo de Estado ver fallo Magistrado Chavarro Buriticá del 29 de noviembre de 1999 y otros H.M nada puede reemplazar el censo de población y de vivienda ni otra Ley ni norma de rango inferior por tanto dichos terrenos se pueden utilizar en 4 etapas para rehabilitar a los marginados excluidos en 7 lugares del país, ver anexo resolución de decreto que el Ministro de Desarrollo hizo redactar a la Fundación Cristiana para cumplir con bienestar social del distrito como estudio piloto pero al final del período por tanto no alcanzó a realizarse donde ya están concertados con los alcaldes tales subsidios de vivienda en especies, pero esto no es posible hacerlo es ilegal pero por lo anteriormente citado se obliga a que sean atendidos preferiblemente con los ciudadanos colombianos en la calle en estado de indigencia en 4 etapas la última para vivienda, VIS ya rehabilitados con el apoyo de sus cooperativas en coordinación con las propias alcaldías teniendo como modelo de la primera y segunda etapa el programa de bienestar social y fundaciones cristianas y religiosas que trabajan con los ciudadanos en la calle pero les falta las dos últimas complementar su productividad y su proyecto de vida sostenible con el plan maestro cosecha urbana en coordinación con fundaciones de desarrollo producción, sociales, comerciales, ambientales, de seguridad cristianas de rehabilitación, ambientales de acción comunal durante 2 años cada etapa de 6 meses y la última estaría apuntado a la vivienda VIS.

Culminada la cuarta etapa ojalá tengamos ya aprobado el censo de población y de vivienda en el 2004 se otorgarán las viviendas de interés social a los rehabilitados con el apoyo de sus cooperativas multiactivas, ver a continuación lo más relevante del plan maestro cosecha urbana (Pretensión No. 8).

Hechos.

2. El incumplimiento del gobierno apunta a la vulneración de los derechos fundamentales resumidos en el título 1º capítulo 2º y confirmados en los derechos fundamentales del artículo 44 de los niños, y desobedecidas por una minoría con clara injusticia social puesto que los ingresos de la Nación están concentrados en una minoría en los hogares más ricos. Delito que desencadena también el incumplimiento en un grueso de la población infantil del artículo 45, artículo 50, artículo 67, la Ley 12 de 1991 y la convención sobre los derechos del niño. Reglas mínimas de las Naciones Unidas para las administraciones de la justicia

de menores, reglas de Beijing, reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de la libertad. Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil "Directrices de RIAD" Ley 600 de 2001 (La Constitución fue redactada de manera hermenéutica y al manipularla con reformas inconstitucionales pierde el sentido en cada aspecto, las reformas deben incluir derivados de la cocaína sin estar sacrificando a pueblos enteros y violando el artículo 44 de la gloriosa Constitución Política de Colombia de 1991 o en el último extremo ofrecer otras alternativas de cambio paralelas a la situación actual y poco a poco darse cuenta que no vale la pena dicho negocio perverso.

3. Con lo anterior, la ley de impuestos para la justicia social debe reemplazar la ley de impuestos para la guerra. Retomando nuestras raíces, cultura y costumbres se obtiene una paz no ficticia sino verdadera, una seguridad plena y duradera atacando de raíz y de manera vitalicia al terrorismo, a la guerra, al negocio de las armas y del narcotráfico, transformando el manejo del monopolio o negocio de las sustancias psicoactivas y psicotrópicos que nutre los tres negocios más perversos de la historia el narcotráfico, las armas y los tóxicos (los psicotrópicos algunos producen efectos colaterales fatales y no son muy efectivos en el tratamiento de las patologías), ignorando premeditadamente que dichos derivados se obtienen también de manera sintética en los laboratorios de las multinacionales o de los hospitales extranjeros, sin sacrificar a los pueblos latinoamericanos, a Colombia cultivadores de hoja de coca que siempre han consumido la hoja de coca como alimento más nutritivo de toda América Latina. La novagranatense y sus especies son el alimento más potente en vitaminas, proteínas y minerales, pero con la importancia de precursores que se fabrican en Estados Unidos y Europa estaríamos condenados a una paz temporal y una guerra eterna, a que se facilite no sólo el negocio de los psicotrópicos en Colombia y Latinoamérica sino también el del narcotráfico, el de las armas, conflicto, la guerra y las masacres de nuestros niños y niñas menores. Un grueso de la población en estado de indigencia.

4. Nada puede destruir la hoja de coca ni la fumigación, al contrario a los 3 o 4 meses se fortalecen las matas por procesos naturales, al caer las hojas todo se revierte nuevamente multiplicando los cultivos y sí se está exponiendo a toda la comunidad de la vida, puesto que hasta hoy no hay nada absoluto en relación con los efectos del glifosato antiguo roundup (Veneno ver traducciones Jesús Hidrovo, científico convenio Andrés Bello).

5. Las empresas que producen productos que utilizan dichos tóxicos, podrían bajarle a la sociedad de consumo y traer sus ahorros de los bancos extranjeros (el doctor Pizano ex Ministro de Desarrollo informó que los poderosos grupos económicos sacan sus utilidades del país, más de tres billones y no invierten en Colombia) es conveniente ante la crisis de inseguridad causada por el narcotráfico, vinculado con el negocio de las armas y el terrorismo deben exportar los productos que usan precursores ya finalizados y no fabricados en Colombia, puesto que con esto se facilita la producción de cocaína ilegal pues los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás, solución verdadera para detener la vulneración de los derechos humanos fundamentales de los niños y de los colombianos y de detener el concierto nacional e internacional de injusticia social... guerra, conflicto interno, desplazamiento forzado, genocidios, etc.

Pretensiones No. 2

Restablecer los derechos de los niños y sus familias marginadas con una reglamentación de la Ley 100 y la Ley 108 que apunte a su rehabilitación con el plan cosecha urbana en coordinación con ONG, fundaciones y el fluir de manera lógica, armoniosa, con sabiduría, acorde a las recomendaciones de los honorables Magistrados de la Corte Constitucional, pues fue únicamente a la Corte Constitucional a quien se le confió la guarda de la gloriosa Constitución Política de Colombia y cualquier intento de reforma sin su aprobación es sencillamente inconstitucional.

3. Incorporar al Plan de Rehabilitación Cosecha Urbana descrita en este a los reinsertados y a los ciudadanos colombianos en penitenciarías.

Existen otras salidas diferentes a la guerra a comprometer más nuestra soberanía y detener la destrucción del tejido social, ambiental, económi-

cos, la indigencia, sin exponer a la muerte y al sacrificio a más campesinos, es cumplir el acuerdo y la agenda de paz retomando las negociaciones y diálogos que deben iniciarse con una reconciliación con una ley de indulto y que cese ya la intervención extranjera en nuestro territorio, refinanciar la deuda externa.

4. Estamos peor que en el sistema comunista. Parece ya que estuviéramos en un régimen así, todos los colombianos prácticamente están desposeídos, pero con la diferencia que el Estado no tiene corresponsabilidad, ni siquiera con la mayoría de los niños, con las necesidades mínimas, alimentación, salud, abrigo, trabajo. En un sistema comunista la gente es desposeída pero se le cubren dichas necesidades pecuniarias, se pregunta uno, de qué sirve la libertad, si ni siquiera se puede ya comer, sería preferible hacer colas o filas con talonario en mano y todos vestidos de azul, que perder a Colombia.

5. Ley de indulto para todos incluyendo al hombre común, acabar con la delincuencia no es exterminar o condenar a quienes se han equivocado, proporcionando un cambio de lecturas, reciclando sus sentimientos negativos por positivos, fortaleciendo su inconsciente colectivo y su autoestima (quien esté libre de pecado que tire la primera piedra), es preferible a recluirlas en penitenciarías. Se especializan en sus actos delictivos, esto no es rehabilitar. Se debe reinsertar, formar, capacitar, abrazar a los más débiles, perdonar y reconocer que todos nos equivocamos y volver a empezar. Esto es gallardía, verdadera hombría y cultura. Hay que hacer el intercambio humanitario con los secuestrados, respetando los puntos fundamentales para el desarrollo del mismo y paralelamente con los reinsertados integrados a la sociedad civil a fin de desarrollar programas, proyectos productivos, sociales, ambientales, obedeciendo las propuestas para la transición al Estado Social de derecho mediante una reforma agraria, con tantas tierras de los terratenientes y latifundistas, ganaderos que parece que ninguna tierra les alcanza y consumen el agua como el que más. Igual que Coca-Cola y Postobón y Bavaria y qué le dan a los pobres 2 ó 3 empresas nada más y el resto en bancos extranjeros. Se debe aprobar una ley que prohíba sacar por un tiempo los dineros del país y que los grandes grupos económicos inviertan en proyectos sociales de tantas fundaciones y ONG y del Gobierno, impulsen las asociaciones de economía solidaria y las cooperativas multiactivas en cadenas productivas que generen empleo.

6. Este proceso de rehabilitación se cumplirá con la coordinación de proyectos pilotos de universidades, juntas de acción comunal, algunas ONG y corporaciones, fundaciones de desarrollo, producción, comercial, ambientales.

Aplicación del Plan Cosecha Urbana, suma de proyectos y estudios pilotos de universidades, ONG y fundaciones ambientales, sociales, de desarrollo, producción, de seguridad, comerciales y cristianas, de rehabilitación y del estado bienestar social del Distrito y otras, Umata de Acacias, Ministerio de Agricultura, Corpoorinoquia con la colaboración de ACCI.

Hipótesis

"Reciclaje de sentimientos negativos por actividades lúdicas y productivas, formación de vínculos afectivos para la reconstrucción de imágenes mentales, valores, cultura, capacitación y acciones de convivencia para la superación de la miseria y el estado de indigencia con las siguientes variables":

- 1) Consumo selectivo (del individuo y del ambiente).
- 2) Aprovechamiento del capital natural (especies nativas promisorias y de reservas bioesféricas más tecnología e investigación).
- 3) Adecuado manejo de los residuos y biodegradables para reutilizar-resembrar.
 - a) Construcción de rutas y nuevas imágenes mentales cognitivas;
 - b) Fortalecimiento de cultura (e imaginario) valores y conciencia colectiva y acciones de convivencia;
 - c) Capacitación eficaz para el fomento de asociaciones de economía solidaria en cadenas productivas de planeación, aplicación y evaluación de proyectos comunitarios y científicos y oficios semicalificados de acuerdo con el perfil del país y a las cadenas productivas para impulsar el consumo selectivo, el trueque y la comercialización con lo reutilizado.

Y como resultado la confirmación de la hipótesis:

El Plan Cosecha Urbana incluye también a los ciudadanos colombianos con cualquier tipo de adicción en complementar el proyecto de bienestar social del Distrito sobre ciudadanos en la calle en 4 etapas:

6.1 Reconstrucción integral y sensibilización y desintoxicación física con reciclaje de sentimientos y emociones negativos por actividades lúdicas creativas y productivas tratamiento externo en los patios de bienestar social y en los hogares de ONG y fundaciones para rehabilitación con el inicio de procesos de actividades integrales que incluyen lo espiritual, lo psicológico, cognitivo, lo físico, salud, nutrición, hábitos, social de comunicación, de fortalecimiento de actitudes, aptitudes en lo ambiental, nutricional, artístico, recreativo o lúdico, productivo y reconstrucciones de nuevas lecturas, rutas mentales con interacciones reales, consumo selectivo, aprovechamiento del capital natural, y manejo adecuado de los residuos sólidos biodegradables.

Para reconstrucción de imágenes mentales y cambios iniciales se hará énfasis de actitudes básicas de aseo, alimentación y salud, disciplina, puntualidad, actividades manuales hábitos, costumbres, preferencias, etc., requisito para superar la primera etapa, tiempo 6 meses de reconstrucción e imágenes mentales.

6.2. Reconstrucción integral con énfasis en actividades de precomunidad, interno hogar de paso comunión y crecimiento logoterapia, cambio de formas de comunicación y de actitudes, redescubrir aptitudes, actitudes, intereses, tiempo 6 meses de reconstrucción integral, en los centros de rehabilitación de ONG y fundaciones y bienestar social del Distrito.

6.3. Desarrollo integral a nivel enfatizando en las actividades de pertenencia en la comunidad terapéutica con el apoyo de la Universidad de Cundinamarca, Umata, Acacías, Meta, modelo del manejo productivo ambiental en terrenos de propiedad del Estado para generar no sólo productividad, también acciones de convivencia y crear vínculos afectivos con severidad amorosa, formación de grupos y responsabilidades, talleres de capacitación, proyectos de planeación, aplicación, evaluación de proyectos de investigación y participación ciudadana, etc. Oficios semicalificados agrícolas, con la reutilización de los residuos sólidos y biodegradables y el aprovechamiento del capital natural, plantas promisorias con cualidades alimenticias, medicinales e industriales, sin tóxicos, fincas, granjas, parcelas, huertas autosostenibles, elaborar compost para sembrar para su propio consumo y para trueque y comercialización, todo con el entrenamiento vestibular, aprender haciendo, reciclar sentimientos negativos en las 24 horas del día, 365 días del año, vivir con Dios, tenerlo presente en todo lo que se hace, sin someter a nadie a largas clases de evangelización, concientizarse viviendo, fortalecimiento las imágenes mentales con pactos de ternura, alianzas, contratos psicológicos para concientización y obtener cambios de actitud mantenidos en el tiempo y en el espacio, tiempo de reconstrucción 6 meses.

6.4. Reinserción y desarrollo de autorrealización integral con proyecto de vida, terapia del perdón, reconciliación, reconstrucción de estilos de vida saludables, socialización, productividad, comunicación creativa, enraizaje que facilite el mantenimiento de la reconstrucción, capacidad de cooperación, de identidad y sentido de pertenencia; es decir, desarrollar humana y espiritualmente a los fracturados en el tejido social, resultados, alianzas entre la sociedad civil y la diversidad de instituciones y el Estado como multiplicadores del plan en otras ciudades como política sagrada de cumplimiento por parte de los líderes, de los rehabilitados, generación de empleo, formación de cooperativas de trabajo asociado autosuficientes, capacidad de inversión de ahorro, adquisición de vivienda de interés social en los mismos terrenos de propiedad del Estado en lugar de los centros de rehabilitación, meta de autorrealización y cumplimiento de logros espirituales, intelectuales, materiales para multiplicar a nivel nacional con sus líderes y forjar una Colombia sana, productiva y con acciones de convivencia ejemplares para el hemisferio.

Hechos agravados de la vulneración de los vulnerados descritos:

1. La situación actual de un modelo neoliberal aplicado parcialmente sólo la parte instrumental económica, sin sus objetivos que son la justicia social y agravado por la guerra declarada por el Estado a los grupos armados y de paso a la sociedad civil más vulnerada, compuesta por

menores y niños campesinos, mujeres, menores, situación de alto riesgo, por tanto no estamos preparados ni moral, ni intelectualmente, ni económicamente, mucho menos lo están las fuerzas armadas, las cuales han sido humilladas, avergonzadas y degradadas por la falta de resultados exitosos en los últimos 50 años sobre todo, en lo que tiende a la seguridad, derecho fundamental del ser humano y que en la última década se ha agravado con los altos índices de corrupción, en el propio Gobierno. La policía de antinarcóticos, desviaciones de billones de pesos en la Cámara, en las empresas estatales, altos niveles de secuestros, tanto masivos como individuales, todo lo anterior inmerso en un contexto de pobreza, miseria, de indigencia, de exclusión y marginación, de concentración de ingresos de la Nación en los hogares más ricos y la mayoría de los colombianos sin cubrir las necesidades más básicas primarias, biológicas, naturales. Cerca del 80% de los colombianos no estamos preparados para aceptar un reto de guerra, además de ser inhumano con el agravante que "el Gobierno actual tiene un plan diplomático no sólo para venderle al mundo la intención de pasar de una actitud defensiva a una ofensiva dentro del conflicto armado, sino también para poner la cara como medida "preventiva" ante el tribunal internacional y darle la justa medida a cada denuncia sobre eventuales violaciones a los derechos humanos, facilitado por estados de conmoción que se presenten en esta nueva etapa de la guerra (sin reflexionar que la mayor parte de los colombianos son menores y niños, esto es abiertamente improcedente e inconstitucional) (ver informe el diario, El Tiempo del 18 de agosto de 2002)".

2. El Estado, antes debe solucionar la grave situación de la vulneración de derechos económicos, ambientales, sociales y políticos de los más pobres de los derechos fundamentales de los niños, el déficit fiscal, la deuda externa, antes de asumir más deudas para una guerra entre nosotros mismos, la guerra debe ser contra los psicotrópicos, los precursores, los psicoactivos, y así acabar la raíz de todos nuestros males, el narcotráfico, la indigencia, la injusticia social, el abuso de poder, el desvío de los ingresos de la Nación en los hogares más ricos, esas sí es una verdadera solución para la paz y no asumir más deuda externa para destruirnos, sancionar las infracciones, detener el negocio o monopolio de los psicoactivos que se mantiene con la aceptación de la comunidad internacional, es detener intrínsecamente el narcotráfico y las armas de los grupos al margen de la ley, el monopolio de los psicoactivos, milicias, de rebeldes o paramilitares, AUC, etc., las recomendaciones de los notables, de los acuerdos de paz, Acuerdo de Los Pozos, Acuerdo de San Francisco de La Sombra, se debe iniciar con el indulto, única salida obvia para el intercambio humanitario, para que negocien los grupos al margen de la ley y para que se integren a la sociedad civil o a las Fuerzas Armadas de Colombia. Se deben indultar por el jubileo, también a los ciudadanos colombianos que tengan deudas con la justicia por delitos menores y para rehabilitar a colombianos en penitenciarías por faltas no relacionadas con causas psiquiátricas que les impidan psicológicamente vivir en comunidad. Estos últimos también deben ser atendidos por psicólogos, religiosos y cristianos.

3. Aprovechar la Ley 708 también para que en las tierras de propiedad del Estado para los casos en reclusión, contar con verdaderos centros de rehabilitación en fincas autosostenibles y que produzcan no sólo trabajo terapéutico, rebaja de penas, también, un sustento para sus familias, un ahorro en cooperativas, cooperativas que al terminar las condenas puedan tener alternativas de vida.

Los rehabilitados, sus hojas de vida a nivel judicial, serán revisadas por los organismos competentes para que inicien una nueva vida y de verdad facilitar su socialización y acciones de convivencia para Colombia.

4. Jubileo o indulto que al hacerse realidad, será para todos no sólo para los rebeldes, paramilitares, AUC, Convivir, también el perdón y reconciliación deben ser para los altos mandos del Estado, del poder legislativo, judicial, ejecutivo, que están siendo investigados y con mayor razón se debe incluir al hombre común, que fue lanzado al abismo de la pobreza, la miseria, el estado de indigencia, con las únicas alternativas para muchos por mantener a sus familias, con actos delictivos, o en las milicias de guerrillas o en las penitenciarías o desaparecidos de manera forzada como en el caso de los indigentes.

5. Las cárceles, algunas son escuelas de especialización para delinquir o violar los derechos humanos y fundamentales por parte de los mismos guardianes (hechos denunciados por el doctor Cifuentes, Defensor del Pueblo) y muchos niños antes de nacer son condenados a dichos estilos de vida, pues sus madres en estado de gravidez, marginadas, excluidas por el propio Estado, son detenidas seguramente por cubrir sus necesidades biológicas primarias, de alimento, salud, abrigo, de manera irracional, por la falta de oportunidades o alternativas y los altos niveles de privación que producen bajos umbrales de tolerancia y van acompañados por agresividad.

6. Los mínimos hoy ya máximos, son obligación del Estado apoyar con recursos a las organizaciones con la descentralización por colaboración lo cual reza en la Constitución Política de Colombia y el Gobierno por ser tutor de los ingresos y recursos de la Nación no le asiste ningún derecho en permitir que se concentren dichos ingresos de la Nación en los hogares más ricos, excluyendo y perjudicando mortalmente o de manera irreversible (ver denuncias Defensoría del Pueblo, anexo Sistema Nacional de información síndrome del niño maltratado) a los más vulnerables de derechos consagrados en la Constitución Política de Colombia, al apoderarse de todo se convierte a Colombia en tierra de excluidos, de desposeídos, de maltratados, de injusticia social. Esto no es democracia, es un delito jurídico y además perverso, pues la libertad de bienestar debe ser para todos y no para unos pocos, demostrado por el Contralor General de la República (ver anexo: Los ingresos de la Nación y tierras concentrados en una minoría los hogares más ricos) así existan otras necesidades prioritarias macroeconómicas, nada supera a lo ordenado en el artículo 44 de la Constitución de 1991 y con mayor razón cuando se presenta un plan de desarrollo donde las acciones de convivencia son la piedra angular, pues acabar con la delincuencia, con los adictos, con los más pobres y los más ricos, no es acabar con los excluidos, con la ley de selección natural de los animales, los seres humanos somos a imagen y semejanza de Dios. Es obligación rehabilitar a los marginados, acompañarlos en su proceso de reconstrucción de nuevas imágenes mentales de autoestima, formación, capacitación, crecimiento de conocimientos, de actitudes, para que se impulsen y multipliquen los procedimientos de rehabilitación y formen cooperativas, microempresas en cadenas productivas con el apoyo de estudios y proyectos pilotos de fundaciones suficientemente válidos y confiables (ver anexos estudios pilotos de Fundación Cosecha Urbana y otras) y así reconstruir y rehabilitar el tejido social y detener el deterioro ambiental, económico, cultural y social que repercute irremediablemente en los derechos humanos y fundamentales de los colombianos y en especial de los niños, pues la gran mayoría de la población en Colombia está conformada por menores y niños.

Pretensión No. 3

Cumplimiento de los acuerdos y de la agenda de paz producto del presupuesto de millones de pesos de la Nación y de más de 2 años de audiencias públicas donde la sociedad civil ejerció la democracia participativa para cumplir.

Hechos

Las propuestas de reformas expresadas en las audiencias públicas en el Caguán, deben incluirse también en el referendo pues es el producto del trabajo de millones de colombianos del constituyente primario, del Gobierno, más presupuesto importante de la Nación invertido en el proceso de paz y con mayor razón producto del trabajo que puede ser complementado con las audiencias que el actual Gobierno está llevando a cabo como complemento y estrategia de actualización y seguimiento pero respetando la agenda común de paz por el cambio hacia una nueva Colombia en sus 12 puntos y no en 2 ó 3.

1. Solución política negociada.
2. Protección de los derechos humanos fundamentales como responsabilidad del Estado.
3. Política Agraria Integral.
4. Explotación y conservación de los recursos naturales.
5. Estructura económica.
6. Reforma a la justicia, lucha contra el narcotráfico y la corrupción.
7. Reforma política para la ampliación de la democracia.

8. Reforma integral del Estado.
9. Acuerdos sobre derecho internacional humanitario.
10. Fuerzas militares.
11. Relaciones internacionales.
12. Formulación de acuerdos.

Pretensión No. 4

Soluciones en las propuestas para la transición al Estado de Derecho, formuladas por la Contraloría General de la República (ver estudio Colombia entre la Exclusión y el Desarrollo).

Sus objetivos son muy claros, ordenar la justicia social, redistribuir los ingresos, las tierras, las riquezas, concentrados hoy en una minoría, en los hogares más ricos y cerca del 80% de los colombianos por debajo de la línea de pobreza y en estado de indigencia. Esto es abiertamente impropio, antidemocrático es un delito perverso.

Hechos

Aplicados también a la población marginada descrita en la pretensión No. 2, motivo del programa de rehabilitación y de las pretensiones aquí explicadas y acompañadas de los proyectos anexos. Este análisis multidimensional se relaciona con que el grado de concentración de ingreso en Colombia es uno de los mayores de América Latina. Cerca del 60% de la población se encuentra bajo la línea de pobreza, la gravedad del problema de la indigencia en niveles por encima del 20% de la población, el problema de la desigualdad es de tal carácter estructural que la informalidad continúa siendo el sistema de trabajo predominante de la mayoría de la fuerza laboral, el acceso activo se ha mantenido excesivamente restringido a favor de unos pocos al punto en que en el caso del crédito los 50 mayores deudores llegan a absorber un 20% de la cartera comercial del sistema financiero y los 1.500 mayores un 75% y en el mercado accionario las 10 empresas más importantes participan con más del 75% del movimiento sin dejar dimensionar que a pesar de las leyes aprobadas sobre Reforma Agraria en el país la tierra se ha seguido concentrando en pocas manos y por otra parte, la falta de cobertura del sistema de seguridad social no sólo ha sido tradicionalmente insuficiente y con serias falencias estructurales en términos de falta de solidaridad, equidad y eficiencia, la disponibilidad y acceso a servicios públicos y las condiciones de vida varían sustancialmente tanto en los sectores urbano como rural, como entre regiones del país.

La exclusión de la niñez colombiana es muy notoria. El 24,5% de la población bajo la línea de pobreza es menor de 10 años y 2.5 millones de niños colombianos sufren de maltrato infantil, un millón son desplazados, 13.5% de los menores de cinco años padecen de desnutrición crónica y entre otros factores el 18.3% no tienen acceso al sistema educativo, lo cual reafirma el proceso intergeneracional de la exclusión y muestra una grave precariedad en la formación del capital humano y social con implicaciones perversas para el futuro de la sociedad colombiana.

Una exigencia para que cualquier Estado pueda sustentar debidamente su legitimidad democrática, reside en su capacidad de crear consenso y de comprometer esfuerzos en la sociedad para responder a unos mínimos aceptables, a la luz de los logros y exigencias de la humanidad en términos de avances efectivos hacia la inclusión social y la democracia.

Ello impone la necesidad de implantar un verdadero contrato social sobre la estrategia de desarrollo económico y social en la que la agenda de democratización política y económica, el sistema integral de protección social y el pacto fiscal y de redistribución de tierras, ingresos y riquezas sean elementos constitutivos centrales, objetivo del presente derecho de petición para que sus pretensiones sean excluidas en el referendo.

Propuestas para la transición al Estado Social de Derecho

1. El sistema integral de protección y seguridad social.
2. Atención alimentaria a la población indigente, descentralización de colaboración ... de alimentos hoy concentrados en la iglesia católica y ...
3. Educación para todos o por lo menos los menores y niños.
4. Salud para todos.

5. Régimen pensional equitativo.

6. Protección frente al desempleo principalmente para los más pobres por cuenta del Estado.

7. El derecho a la vivienda, Ley 708 priorizando a centros de rehabilitación, hogares de paso, deformación, capacitación para impulsar a los más vulnerables en cooperativas de trabajo asociado en cadenas productivas.

8. Servicios públicos domiciliarios con equidad y eficiencia

9. Defensa y seguridad para la paz.

10. Justicia con equidad.

11. Producción de alimentos, asunto del Estado, banco de alimentos, productos para los más pobres colombianos en estado de indigencia y para fortalecer sus cooperativas de trabajo asociado (la iglesia católica tiene concentrado el banco de alimentos y productos y las bendiciones o donaciones las vende a fundaciones pobres. Esto no es correcto).

12. Institucionalidad y medio ambiente.

13. Fallas administrativas, ineficacia y corrupción (se reduce con un adecuado sistema de selección de personal).

14. Acceso a activos productivos para los más pobres, subsidios para todos, adultos, mayores, discapacitados, mujeres cabeza de familia, para impulsar las microempresas familiares y paralelamente, atender a sus hijos.

Las utilidades de los poderosos grupos económicos no salgan del país que se reinviertan en proyectos de los más pobres, cooperativas de trabajo asociado, cooperativas multiactivas en cadenas productivas.

15. Socialización de pérdidas.

16. Democracia política.

17. Finanzas públicas y sostenibilidad de la deuda.

18. Reestructuración tributaria.

Pretensión No. 5

Globalización, incluyendo a sus objetivos que son muy claros "La Justicia Social" (ver anexo).

Hechos

La globalización no sólo es un modelo económico, tecnológico y cultural. También cumple sus objetivos y son la justicia social, la libertad de bienestar para todos y no para unos pocos. Es converger a la unidad, "unidos" por las diferencias de la izquierda y de la derecha en una sola meta. El desarrollo sostenible, el alcanzar una sola patria para acabar con las guerras y hablar de equidad, de justicia social, en Colombia se está llevando a cabo todo lo contrario a dicho modelo de globalización inexplicablemente.

Pretensión No. 6

Adaptar el Sisbén, el Pot y el Plan Colombia a las necesidades del país de los colombianos más vulnerados. Dichos instrumentos son excluyentes, marginan, deben modificarse, están mal contruidos.

Hechos

El Sisbén además de excluir y calificar mal los aspectos de desarrollo, margina, demora más de un año para entregar el carné, requisito para recibir los programas sociales y la escogencia de ARS, es limitada sólo en 2 épocas del año. Se pueden afiliar, el resto están desprotegidos los colombianos más incautos y el Pot también es excluyente, lugar que no tenga el Pot aprobado no reciben el Sisbén y programas sociales, el plan Colombia se pensó que apuntaba a modificar tales errores o solucionar dichos vacíos con las herramientas para la paz, en campo en acción, empleo en acción, jóvenes en acción, le da al que tiene y al que no tiene le quita la oportunidad para qué entonces tanta deuda externa si nunca vamos a superar la miseria en los pueblos olvidados sin Pot, sin Sisbén. Es una estrategia para continuar mendigando siempre, mostrando nuestra miseria por todo el mundo para conseguir donaciones, ayudas de paz, de guerra, proyectos, etc., y a través del Fondo Monetario ir comprometiendo nuestra soberanía y nuestros derechos acaso.

El Pot debe brindar también ordenamiento del recursos humano puesto que los instrumentos, los sistemas, la tecnología son para el

servicio de la gente y no podemos llegar a tal irracionalidad que margine a la gente.

Se pierden los subsidios de vivienda, por los requisitos de los bancos con ahorros programados que nunca se pueden cumplir. Los más vulnerables que tienen un ingreso de 2 dólares mensuales, no pueden tener acceso es imposible, los subsidios de alimentación de bienestar familiar, sólo alcanzan para un porcentaje mínimo de la población y los 400 pesos que piden por cada niño es imposible cuando son 4 ó 5 hermanitos y ahora se agrava con los de los transportes que los hermanos quedan en colegios distantes y se iban a pie muchos acompañando a los pequeños. Los subsidios para los adultos mayores lo mismo nunca alcanzan siempre se esperan adiciones presupuestales, todo es tan absurdo.

Es obligación facilitar alternativas para que la gente cumpla el Pot en la Ley 708 los terrenos de propiedad del Estado también deben ser para brindar alternativas a los vendedores ambulantes para impulsar sus cooperativas en ferias, bazares con terrenos bien ubicados que faciliten su reconstrucción de imágenes mentales y formación con el plan maestro Cosecha Urbana, el Rupi del Estado es extraordinario para el servicio de la política social, pero de los más vulnerables.

El Pot obliga a que se le brinde al recurso humano a los trabajadores informales de acuerdo a sentencia de la honorable Corte Constitucional y en la Ley 708 una alternativa de vida, y en el Plan Cosecha Urbana la oportunidad también de rehabilitarse de manera integral y de igual forma, proporcionar metas organizadas y ciertas para formarse, capacitarse y crear cooperativas con actividades lúdicas y creativas para abrir espacios a su imaginación y poder producir en cadenas productivas para su consumo para trueque y comercialización nuevos productos para finalmente también mediante las cooperativas, adquirir su vivienda para su familia.

Si hay tantas salidas para rehabilitar a Colombia, por qué se pretende rechazarlas todas y escoger el continuar vulnerando con sevicia los derechos humanos y fundamentales como agravantes, los hechos denunciados y que los nuevos representantes del poder ejecutivo y legislativo no pueden ignorar y continuar ahora con estados de conmoción, aceptaciones de guerra y vulneraciones de los derechos humanos en el espacio público (ver anexo clara vulneración de los derechos de los menores por parte de la propia policía del espacio público a diario se vulnera y lesionan a los ambulantes en su integridad física, social, psicológica y económica a la propia Constitución y a las sentencias que los protegen han sido desobedecidos de manera irresponsable por el poder ejecutivo con desacato, aduciendo el no cumplimiento a "la falta de ingresos" o a "la inseguridad" pero sin embargo, se ha descubierto que los ingresos no sólo están concentrados en los hogares más ricos, también las tierras improductivas que pueden servir para fomentar las cooperativas y las viviendas de los más vulnerados.

Se ha llegado al extremo del abuso de poder que hasta desobedecen con los planes de Gobierno no corregido (ya denunciado) que dieron un resultado por el Conpes de calificación para el Gobierno de 2.8 en política social (vulnerando los derechos humanos y fundamentales del título 1, capítulo II, resumidos en el artículo 44 de los niños) y ahora el actual Gobierno no debe ahondar aún más el conflicto social con supuestas reformas políticas que buscan una seguridad ficticia, pues sólo está tras la cortina de farsa, de una lucha contra los negocios del narcotráfico y de las armas, que francamente parecen amparados sencilla y llanamente por el monopolio o negocio de los precursores y de las sustancias psicoactivas y psicotrópicos aceptados por el Gobierno y la comunidad internacional.

Situación agravada puesto que se descubre que hasta las plantas nativas son usadas de manera inadecuada, mal la hoja de coca es el alimento más nutritivo de la historia de Latinoamérica, también se descubre que los psicotrópicos ya se pueden producir de manera sintética en los laboratorios de las multinacionales que producen los precursores y que deben ser usados en casos extremos como medicamentos de cuarta generación pues sus efectos no son efectivos y además los secundarios son fatales.

Con este cambio de lecturas a nivel ambiental y social se atacaría siete frentes:

1. El negocio los psicotrópicos y precursores tóxicos causan más daño que bien, efectos colaterales graves y adicciones y facilita otros perversos negocios.

2. El narcotráfico.

3. El de las armas.

4. El conflicto interno o guerra o terrorismo.

5. Las adicciones y con esto se bajarían.

6. Los niveles de Sida, pues es el primer generador es el adicto a los psicoactivos.

7. El daño al Ecosistema.

8. La inseguridad que afecta el desarrollo de actividades de los trabajadores informales, del reciclaje que se desarrollan en una cadena poderosamente peligrosas.

Pretensión 7

Que los medios de comunicación cumplan su labor profesional de informar objetivamente sin utilizar el poder sobre la psicología del rumor y de las masas... están vulnerando los derechos humanos y fundamentales, deben reciclar sentimientos negativos por actividades lúdicas con el Plan Cosecha Urbana.

Hechos

1. Al manipular las noticias en beneficio de los grandes grupos económicos, encuestas mal construidas, tendenciosas, enfrentándose muchas veces entre los mismos poderosos grupos económicos particulares y el Estado y dividiendo a la población por tanto principalmente ellos deben reciclar sentimientos negativos por actividades positivas lúdicas con el Plan Maestro Cosecha Urbana para fortalecer formación son quienes deben con mayor razón reconstruir imágenes mentales, pues su función es esencial para reconstruir el tejido social.

2. No saben construir las encuestas de opinión, las redactan en una sola dirección sesgando los resultados, ejemplo preguntan qué universidad es la mejor en Colombia, la pregunta sería: ¿Cuál es la universidad mejor en ingeniería?, en sí tiene dos errores la labor de los periodistas no es el de clasificar, aprobar o condenar como bueno o malo, normal o anormal, manejar los sustantivos y adjetivos lanzando juicios de valor que lesionan la imagen o reputación de manera responsable, es violar los derechos humanos y fundamentales de los ciudadanos colombianos.

3. Pueden llegar a destruir la carrera profesional o el futuro de una empresa vulnerando los derechos humanos fundamentales de la sociedad civil incauta.

4. Ponen y quitan presidentes, alcaldes lanzan al aire encuestas tendenciosas que solo producen enfrentamiento entre los grandes y poderosos grupos económicos y la sociedad civil. Periodistas que no informan sino que utilizan los medios para manipular en beneficio o detrimento de alguien. Con comentarios mordaces lejos de ser periodismo abusando de un bien que es de todos los colombianos.

5. Lanzar juicios de valor mordaces invadiendo los espacios íntimos de los colombianos, francamente desde le... más personal íntimo o empresa pueden con sus comentarios decidir sobre el destino de la Nación, del país.

6. Los medios de comunicaciones tienen poder de sugestión de actuar en el subconsciente de los incautos. Influidos en muchas decisiones que el pueblo toma ese empoderamiento... de manera peligrosa de los comportamientos y lleva a decisiones erróneas por la fuerza de la reptación del ejercicio cambiando hasta el imaginario colectivo produce odios, afectos, favorece o destruye intereses en Colombia, no se sabe hacer periodismo es vergonzoso.

7. RCN y Caracol, deben reciclar sentimientos negativos por actividad con arte y respeto por el otro, con afecto, consideración y objetividad.

Deben suspender sus encuestas mal construidas o construirlas bien con la asesoría de expertos en psicología, sociología ética, en lugar de preguntar afirmar. E inducen las respuestas para producir lo que ellos quieren que se responda y consiguiendo objetivos oscuros y ocultos, total vulneración de los propios derechos humanos y fundamentales tras-

cendiendo hasta los derechos colectivos y del ambiente, políticos, económicos, sociales y culturales de los colombianos en beneficio casi siempre de los poderosos grupos económicos de personajes privilegiados, a nivel político y social o cultural.

Que Dios los bendiga.

Paulina Mozo Gallego,
C.C. 41718273 de Bogotá,

Psicóloga voluntaria Fundación Cristiana para la Rehabilitación y ayuda a la población marginada, carrera 4 No. 24-37, torre B 404, teléfono 2836401 fax 3376065.

Colombia Serna,
C.C. 25617088 del Cauca,

Líder comunitaria mujeres Cabeza de Familia y Comité de Proyectos Ambientales y Sociales.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Población marginada, excluida, en miseria y estado de indigencia cerca de 11 millones de ciudadanos en la calle, más los reinsertados, más los marginados discapacitados, adultos mayores rehabilitados y adictos anónimos, desplazados no registrados. Según sentencia de la Corte Constitucional en el año de 1999 eran cerca de 1.900.000 mil desplazados solo registrados 600 mil, los demás posiblemente se encuentren en las filas de los ciudadanos colombianos en estado de indigencia, mujeres cabeza de familia, mujeres vendedoras ambulantes, mujeres rehabilitadas pero excluidas, marginadas con sus menores, niños y niñas con familias, muchos discapacitados, con adultos mayores desprotegidos. Todos desposeídos a pesar que ellos también son dueños de los recursos de la Nación y el Gobierno no le asiste ningún derecho para permitir que los ingresos de la Nación se concentren en los hogares más ricos y que el 80 por ciento de los colombianos se lancen al abismo de la pobreza, miseria y estado de indigencia y rehace las medidas que conducen a la redistribución de los ingresos y tierras dilatando una reforma agraria justa con las tierras improductivas de muchos colombianos que ni están viviendo en el país y conforman la población más privilegiada en el exterior.

Los subsidios del gobierno se niegan con el viejo cuento de por falta de recursos, pero es que los ingresos están concentrados en los más ricos (informe Contraloría General de la República: Colombia es tierra de excluidos) y ellos con ingresos si es que los tienen de cerca de 2 dólares mensuales, familias que sobreviven con menos de \$100.000 mensuales para cubrir las necesidades mínimas de salud, transporte, alimentación, abrigo, educación frente a un sistema perverso que le pone precio a las cosas y a la gente, que negocia los nutrientes de los niños por cocaína, frente a un país en donde todavía quiere regir la democracia representativa, usurpando a la participativa, frente a una población que en su gran mayoría son menores y niños y se encuentran, y un grueso de ciudadanos en estado de indigencia y por debajo de la línea de pobreza y como única salida aceptar guerras y continuar con la concentración de todos los ingresos y tierras en una minoría, en los hogares más ricos.

Según diagnóstico de la Contraloría General de la República y 100 expertos (muchos de los más ricos no viven en Colombia, son los millonarios en Estados Unidos y Europa) y solo se les informa de unos impuestos para la guerra y nada de justicia social, ni redistribución de sus tierras improductivas, fuga de capitales, que deben ser traídos a Colombia para invertir en proyectos sociales. Pero insisten en más deuda externa con el riesgo de perder nuestra soberanía y con la salida vergonzosa de solucionar la crisis económica con la vulneración de los salarios de hambre de los pobres con reformas o pseudo constituciones absolutistas, por la fuerza, aduciendo una guerra contra una guerrilla que posiblemente ya no está, es decir sus líderes. Además se interpreta erróneamente la Constitución, el artículo 377 habla de un referendo pero es para que el pueblo confirme y avale con su firma que las reformas no están vulnerando sus derechos humanos y fundamentales, por tanto es falta de respeto contra el constituyente primario pretender presentarle un referendo y

reformas que vulneran sus propios derechos y el de sus familias, sus menores niños, adultos mayores, muchos discapacitados, y pretenden pasar tales vulneraciones al pueblo antes que a la honorable Corte Constitucional para que lo avale.

Estas pretensiones son ilegales, es imposible dejar de denunciarlas ante las autoridades competentes a nivel nacional, ante el Congreso para que ustedes defiendan el presente referendo del constituyente primario que los eligió, que sí está relacionado con las variables estructurales sobre los derechos humanos fundamentales, que trascienden en los derechos colectivos y del ambiente, culturales, sociales, económicos de la gran mayoría de los colombianos que están hoy por debajo de la línea de pobreza. Es inconstitucional que al pueblo, al constituyente primario, se le intenta hacer firmar un referendo sin suficiente consenso y legitimidad, en detrimento de sus propios derechos humanos y fundamentales, para que se desmejore su calidad de vida y preparar el perverso camino para que los ciudadanos colombianos por debajo de la línea de pobreza se arrojen con estas reformas y referendo del gobierno al abismo de la miseria y el estado de indigencia.

Por esto, ninguna ley tiene el poder constitucional de ir en detrimento de los derechos y beneficios ya adquiridos, esto es abiertamente impropio, ilegal. Además dichos proyectos de referendo y reformas también deben ser confirmados es por el pueblo, y el Congreso aprobarlo y tramitarlo. A la honorable Corte Constitucional según artículo 377 un 5% de los ciudadanos que integren el censo electoral, solicitará al Congreso dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del acto legislativo solicitudes constitucionales para reformas que el Congreso aprobará y la honorable Corte Constitucional decidirá su constitucionalidad. Se entenderá derogada por el voto negativo de la mayoría de los sufragantes, siempre que en la votación hubiere participado al menos la cuarta parte del censo electoral.

Es absurdo que preciso en este momento el ejecutivo también esté articulando una propuesta sin pasarla a la honorable Corte Constitucional para que se pronuncie respecto a reducir la votación o censo electoral de un 5 a un 2%, hecho que facilita la vulneración de los derechos fundamentales. Por tanto sobran motivos para que se tenga en cuenta el presente referendo para la consulta popular, previo aval del Congreso y de la honorable Corte Constitucional para que hoy decida más que nunca con anterioridad al pronunciamiento popular sobre la constitucionalidad del referendo y de las reformas artículo 241, exigencia contemplada también en el artículo 379, título XII "De la reforma de la Constitución".

Vuelvo y repito, es a la honorable Corte Constitucional y solo a ella a quien se le confió la guarda, la integridad y supremacía de la gloriosa Constitución Política de Colombia de 1991. No dice que al Congreso ni al constituyente primario, ni al ejecutivo, a nadie más sólo a ella, a la honorable Corte Constitucional en los estrictos y precisos términos del artículo 241, requisito para aprobarse cualquier reforma o acto legislativo, consagrada en el artículo 377 sobre los derechos humanos fundamentales, que afecta y trasciende obviamente sobre los derechos colectivos y del ambiente, culturales, económicos y sociales de la gran mayoría de los colombianos, y como resultado se refleja la vulneración del artículo 44 de los niños y sus derechos prevalecen sobre los derechos de los demás.

Cualquier vulneración a lo anterior no puede suceder frente al constituyente primario sin que este lo denuncie puesto que existen siete propuestas, verdaderamente soluciones para resolver la actual crisis y no precisamente es sacrificando aun más al pueblo que hoy se encuentra en situación más que precaria, degradante, vergonzosa ante un país inmensamente rico de los mejores ecosistemas, diversidad, biodiversidad, 45 mil plantas mas de 3 mil promisorias con cualidades alimenticias, medicinales, industriales sin tóxico, interconectados con la órbita geoestacionaria, privilegio de solo siete países en el mundo, riquezas minerales, flora y fauna terrestre y marina, plataforma continental marina y sobre todo gente buena, humilde, ignorante, inocente, confiada pero temerosa... víctima de los pésimos manejos de las clases dirigente y privilegiada, que hoy concentran los ingresos y las tierras, y con sevicia se pretende continuar vulnerando aun más lo poco que le queda al pueblo o sociedad civil o constituyente primario, su vida y salarios de hambre y

de plusvalía, los ingresos y las tierras concentradas en una minoría en los hogares más ricos, deben ser redistribuidos pero no con más desplazamiento, bonos de guerra y fortaleciendo a las AUC, Convivir con armas de combate o campesinos, soldados sin suficiente formación, ni un Código Militar, sin reclutar, exponiendo a su familia, a los vecinos y su propia vida, esto es una clara vulneración a los derechos humanos, puesto que se prueba que los propios militares con años y años de entrenamiento, reclutados con Código Militar, muchos se arriesgan a vulnerar los derechos humanos fundamentales, con el resultado que también son vulnerados, quedando discapacitados física y mentalmente, por algo se creó la Ley 569 de 2000 sobre desapariciones forzadas y tortura, suficiente motivo para tener prudencia y cautela en la entrega de armas en los civiles con formaciones de 6 meses, una barbarie en lugar de derogar la resolución 396 de 1997 del Ministerio de Defensa, de las AUC, Convivir, denunciadas, por la propia ONU, Mary Robinson, organización de derechos humanos ante el mundo de Ginebra y que el doctor Serpa afirma ante los medios que las Convivir lo engañaron, pues aparecieron con armas de combate posiblemente las mismas confiscadas en los operativos, por tanto los impuestos de guerra, las donaciones para armamento son innecesarios, puesto que el triunfo sobre las guerrillas, va acompañado de ganancia en armas más las confiscadas en las cárceles, entonces los impuestos de guerra pueden trasladarse a impuestos de paz, de justicia social, de reconstrucción del tejido social para los marginados, los excluidos, las víctimas de la guerra, las viudas, los huérfanos de policías, militares y reinsertados y no incrementar más viudas, más huérfanos, más indigencia y más guerra.

Agravando el conflicto interno, la guerra y dificultando las acciones de convivencia de esta manera remotas, piedra angular del actual gobierno con la oficina del alto comisionado para la paz, es absurdo dejar de firmar, firmando la paz es mediante la justicia social y no mediante la guerra, objetivo hasta del modelo de globalización que también se manipula por los dirigentes de los gobiernos, pues dicho modelo no es solo económico, es también social, nada menos que sus objetivos son de promulgar la libertad para todos y no para unos pocos, preciso todo lo contrario a lo que hace Colombia (ver anexo) y es obligación aplicar las 7 soluciones o pretensiones que se plantean en el presente derecho de petición e incluirlas en el referendo, pues se refieren al bienestar a que tienen derecho todos los colombianos y principalmente los niños, artículo 44, sus derechos prevalecen sobre los derechos de los demás y es obligación restablecerlos y en consecuencia obviamente como viven en continua interacción con el entorno, se deben restablecer sus derechos colectivos y del ambiente, culturales y económicos, es obligación reestablecer los derechos de los niños, artículo 44 de la Constitución de 1991 y el Decreto 1137 de 1999 sobre la aplicación de la política social nacional, distrital, departamental y local urgente que se restablezca el Estado Social de Derecho, aplicar las propuestas del contralor, utilizar adecuadamente los recursos naturales (hoja de coca) es una alimento el más nutritivo, nos es droga, nos cambiaron las lecturas sin consultar al pueblo, sobre el manejo de sus plantas nativas promisorias de propiedad de todos los colombianos, parte de nuestra soberanía con los resultados que hoy vemos no solo en Colombia sino en el mundo el flagelo del narcotráfico, motivo de largos discursos del Ministro del Interior y de Justicia y del Derecho, tema ya en el tapete y en respuesta al ejercicio de la democracia participativa, hay que trascender y explicar completo lo que cómo y por qué del negocio perverso del narcotráfico que está amparado por los precursores (se deben erradicar o por lo menos el éter étilico, componente determinante para producir cocaína, para derivados de multinacionales farmacéuticas y hospitales) le toca sacrificarse a Zaldarriaga y Concha, por ejemplo a Pintuco, etc. y traer ya producidas las pinturas pues los derechos de las pinturas no prevalecen sobre los derechos de los niños artículo 44, el narcotráfico inherente al monopolio de las sustancias psicotrópicas de las multinacionales farmacéuticas, tampoco prevalecen sobre los derechos de los niños, aceptada por décadas por la comunidad internacional y por nuestra clase política y económica y dirigentes del Estado, como resultado lo que hoy resume la Ley 589 del 2000, desapariciones y desplazamiento forzado, genocidios, delitos de lesa humanidad, torturas, masacres, negocio de armas terrorismo, conflicto interno, guerra y su fuente el negocio de los precursores y

de los psicotrópicos derivados de la cocaína que facilita no solo los derivados para hospitales, anestesia, psicotrópicos que hoy se comprueba que no sirven muchos, muchos producen enfermedades colaterales mortales y dependencia no solo causando daños irreversibles en los seres humanos también en el ecosistema, reserva del mundo y únicas riquezas de Colombia (no bastó con la tala inmisericorde de árboles, y la explotación de uranio) ahora se pretende seguir sacrificando la diversidad con carreteras canales interoceánicos así lo pida Japón o Estados Unidos o Canadá o Suecia al Ministerio de Transporte, la sociedad civil en ejercicio del derecho a la democracia participativa y a los derechos colectivos del ambiente fundamentales humanos sociales culturales, no lo van a aprobar y menos para fortalecer la industrialización y contaminación ambiental, poniendo en alto riesgo el planeta a Colombia y a la especie humana con el efecto invernadero, cambios climáticos extremos terremotos, inundaciones, tempestades (Europa en menos de un mes sufrió el desbordamiento del Danubio y el Elba con pérdidas millonarias sobre todo en vidas, este es el resultado del uso inmisericorde de armamento, bombas, tantas drogas para las multinacionales farmacéuticas, industrialización canales interoceánicos, agotamiento de las cuencas hidrográficas, daño irreversibles del ecosistema exponiendo el planeta, a la especie humana, a la capa de ozono, la lluvia tóxica y desobedeciendo al acuerdo de Kioto que ordena bajarle al uso y a la industrialización, a los tóxicos, se debe proteger la diversidad y biodiversidad, las reservas forestales del mundo para conservar el equilibrio del ecosistema y del tejido social.

Si continúa tanta ignorancia, destrucción y total desobediencia, tenemos como resultado la vulneración de los Derechos Humanos y Fundamentales, inherentes a los derechos colectivos del ambiente social y cultural en tales condiciones tan graves de pronto los ciudadanos por debajo de la línea de pobreza van a estar engrosando las filas de los ciudadanos colombianos en estado de indigencia y sin capital natural y sin quien los defiendan en el Congreso, puesto que al reducir el número de congresistas se reduce también la posibilidad de los independientes que representan a un grueso de la población ... se limitará al reducirse el número de congresistas, los independientes también... la defensa de los derechos humanos y fundamentales ya adquiridos, motivo suficiente para no aceptar la revocatoria de los congresistas, al contrario se requiere un mayor número de congresistas y la unificación de un tarjetón en las próximas elecciones de 2006, que se unifiquen Presidente, Congreso, Concejales y Alcaldes, y que el primero en cada lista lidere el manejo del Gobierno en dos Cámaras notables, una de notables y otra de comunes, para defender... hoy más que nunca los derechos humanos fundamentales colectivos y del ambiente, culturales, sociales y económicos, ante el mundo defender... los más pobres, miserables, indigentes, campesinos en pueblos y municipios olvidados, pero explotados que son nada menos que ya cerca del 80% de los colombianos que hoy solo tienen alternativas degradante indignas.

- a) Las milicias;
- b) Los actos delictivos y las penitenciarías;
- c) La muerte.

* * *

GILBERTO ALZATE CARDONA

Abogado Constitucional

Director Cátedra de Pedagogía Constitucional

Intervención del doctor Gilberto Alzate Cardona en el Senado de la República sobre la Ley de Referendo Constitucional del Presidente Álvaro Uribe Vélez.

1. Las reformas constitucionales nunca llegarán a su fin porque las normas jurídicas son vida humana objetivada. El ser humano es mutante, por consiguiente, el derecho debe ser cambiante, posible de reforma para ir adecuándolo a las nuevas realidades.

2. Sin embargo, esto no significa que adelantemos reformas constitucionales para que nada cambie, tal como ha ocurrido a lo largo de la historia constitucional y política de Colombia.

3. Desde la Constitución Bolivarensis de 1821, se han adelantado múltiples reformas constitucionales y no se han modificado tres institu-

ciones que hacen parte de la estructura del Estado y que han sido nefastas para el desenvolvimiento y progreso de la República, me refiero al presidencialismo, el centralismo y la soberanía nacional y el tema de los partidos políticos.

4. La reforma constitucional no es más que un conjunto de palabras destinada a generar una actitud de solidaridad y apoyo hacia las clases dominantes y sus partidos gobernantes, salvo algunas excepciones.

5. La nueva reforma constitucional que está por escribirse debería ser alternativa, políticamente consciente, objetiva, democrática y participativa sin compromisos con los partidos políticos tradicionales, con un sentido sociológico que apunte a la investigación y a la filosofía del derecho, porque la tarea de la filosofía del derecho, es la lucidez.

He venido a proponer dos reformas:

1. Al artículo 41 de la Constitución Política en el sentido de que la responsabilidad en la enseñanza de la Constitución Política y de los principios y valores para la participación y la democracia sean responsabilidad de todos los organismos públicos y privados.

Construcción de ciudadanía, nacionalismo, patriotismo constitucional, participación, legitimidad y respeto a los derechos humanos.

Referencia a los valores...

2. Que hagamos el verdadero tránsito a la soberanía popular entregándole las llaves de la reforma al pueblo directamente, al ciudadano de a pie sin la intervención del Congreso de la República.

Para determinar qué tan democrático es un país, basta mirar los procedimientos de reforma constitucional. Colombia desde lo formal es más o menos democrática...

¿Cuáles serán las consecuencias si el Congreso no aprueba el referendo?

* * *

EDGAR ACERO JIMENEZ

Presidente Orsintrac

(Organización Sindical de Trabajadores de la Contraloría de Bogotá)

Bogotá, D.C., septiembre 6 de 2002

Honorables

Congresistas

Comisiones Primeras Constitucional Senado y Cámara de Representantes

Ref. Participación audiencias públicas

Respetados congresistas:

Reciban en nombre de nuestra organización sindical, nuestro combativo saludo.

Con el propósito de enriquecer el debate que se adelanta en torno del Proyecto de ley número 47 de 2002 Senado, y en aras de participar en las audiencias públicas, comedidamente allego el presente escrito para los fines pertinentes.

Atentamente,

Edgar Acero Jiménez.

Presidente Orsintrac

Anexo: Lo anunciado en cuatro (4) folios.

Control Fiscal

Antes de la Constitución de 1991, la función del control fiscal conllevaba, entre otras cosas, el denominado control de advertencia, con el cual, el ente auditado quedaba supeditado a la refrendación presupuestal de la Contraloría generando no solo coadministración sino en determinados casos poderes omnímodos, esta práctica fue abolida, iniciándose en consecuencia una nueva etapa de control fiscal.

La reforma constitucional eliminó el control previo y el fiscal se orientó hacia uno de gestión, que debe incorporar indicadores financieros y de gestión. El desarrollo de los principios constitucionales contenidos en la Ley 42 de 1993 abre un extenso campo de posibilidades para la construcción de indicadores cualitativos que permitan medir los efectos de la gestión financiera del presupuesto público, como pasos previos al de gestión se debe llevar a cabo un control financiero y uno de legalidad.

El nuevo marco de control fiscal, ahora debe estar integrado al control financiero de gestión y de resultados, para garantizar que las operaciones financieras administrativas, económicas y demás, se sometan a las normas expedidas al respecto. Esto desde luego se refiere al control posterior y está más relacionado con la auditoría operativa que se constituye en el control externo al control interno que deberá tener las entidades.

La ley señala a la Contraloría el deber de informar al Congreso y a la opinión pública en general sobre el manejo de los bienes y recursos puestos a disposición de la administración y de la cual debe responder y rendir cuentas los ordenadores y empleadores de manejo.

El control de la legalidad aislado de otros elementos es inoficioso y a veces contraprudente, como sucede a menudo cuando los daños causados al patrimonio público, no provienen en sí de la legalidad, sino de su inconveniencia, de la falta de programación de planeación, que en muchos casos acarrearán gastos inútiles, aunque puedan considerarse como legales, es decir, legalmente puede dilapidarse los dineros pertenecientes a la colectividad.

Conforme con las normas constitucionales, basadas en la doctrina sobre el Estado moderno, el control fiscal es una función pública que tiene por objeto velar, a nombre de la ciudadanía, por el adecuado uso de los recursos públicos, de acuerdo con cinco principios esenciales establecidos en las normas que lo regulan: Economía, eficiencia, eficacia, equidad y sostenibilidad ambiental. Los tres primeros principios hacen referencia a la gestión, y los dos últimos a los resultados.

Desarrollos metodológicos

Gracias a los avances metodológicos que se han logrado en Colombia, hoy el control fiscal se ejerce de manera integral, es decir, en forma articulada, examinando simultáneamente los diversos aspectos comprometidos en la gestión y los resultados de las entidades estatales, tanto desde el punto de vista micro (auditorías) como desde el punto de vista macro (políticas públicas y situaciones sectoriales), cuyos efectos más relevantes son:

- Conocimiento oportuno del riesgo de detrimento al patrimonio público en la adopción de determinados actos y la consecuente advertencia para que se tomen las precauciones del caso (control de advertencia).
- Detección de fallas administrativas que se presentan en la gestión, cuya corrección se logra mediante planes de mejoramiento que la entidad auditada debe adoptar y cumplir de manera estricta (control de mejoramiento y corrección).
- Recuperación de detrimentos patrimoniales que se hayan producido como consecuencia de la gestión (control resarcitorio o proceso de responsabilidad fiscal).
- Ejercicio articulado entre entidades que ejerzan control administrativo (control del control).
- Evaluación y análisis de políticas públicas, estudios sectoriales y la situación de las finanzas públicas.

Así las cosas, el diseño metodológico de que dispone el control fiscal en Colombia es una poderosa herramienta para lograr el mejoramiento de la administración pública y para luchar contra la corrupción, que ha recibido el reconocimiento de otras contralorías de América Latina.

CORRUPCION

Se describe como toda aquella acción u omisión del servidor público que lo lleva a desviarse de los deberes formales de su cargo con el objeto de obtener beneficios pecuniarios, políticos, o de posición social, así como cualquier utilización en beneficio personal o político de información privilegiada, influencias u oportunidades.

Entre algunas de las consecuencias que trae consigo el fenómeno de la corrupción, están: Disminución en los niveles de inversión tanto interna como externa, lo cual tiene un efecto nocivo sobre el crecimiento de la economía. Este mal también puede generar una disminución en la calidad y efectividad de los servicios que presta tanto el Estado como el sector privado (telecomunicaciones, educación, salud, vías y transportes, entre otros).

La corrupción aumenta la pobreza urbana y rural, ya que los pobres cuentan con pocos medios para acceder a los beneficios del soborno y la desviación de los dineros públicos. En general, donde prevalece la corrupción se puede esperar que los pobres cuentan con servidores sociales de menor calidad; que la inversión en infraestructura se sesgue en contra de proyectos que los beneficien; que enfrenten impuestos más altos o menores servicios; que se vean desfavorecidos en la venta de sus productos agrícolas, y se limite su capacidad empresarial.

La evidencia sugiere que la corrupción lleva a que las personas más talentosas se dediquen a pensar en cómo beneficiarse de la corrupción y no a desarrollar actividades productivas que creen riqueza; favorece los gastos públicos excesivos e improductivos y la proliferación de elefantes blancos; merma recursos para mantener la infraestructura física; estimula el crecimiento de la economía informal y los mercados negros; disminuye los ingresos tributarios y con ello debilita a las instituciones, y resta capacidad a las instituciones judiciales para hacer cumplir la ley.

Sería una lectura continua de 24 horas seguidas y no terminamos de enumerar y cuantificar los casos de corrupción en los últimos cinco años, porque el permanente desangre que se ha visto sometido el país no es producto de imprevisión ni de torpeza. Detrás hay mala fe. Y es a partir de esa mala fe como los colombianos nos empobrecemos cada día, mientras que determinados delincuentes de cuello blanco se enriquecen a su amaño.

Se ha establecido que un elemento generador de violencia es la corrupción y que desde luego la Contraloría tiene un compromiso con la ciudadanía de evitar que se eleven los índices de corrupción ya que si se está trabajando mancomunadamente con la sociedad, de seguro se derrotará este flagelo que tanto daño le hace al país, cabe anotar que no solo es corrupto el que saquea el Estado, sino aquel que cohonesto con él, por consiguiente es importante que el ejercicio del control fiscal se fortalezca a través de la modernización de herramientas más eficaces y capacitando el talento humano, el cual contribuye a frenar la corrupción.

LAS AUDITORIAS EXTERNAS

Las auditorías externas son orientadas únicamente a la evaluación de los estados contables, es decir tan solo se dedican a ejecutar control numérico legal; tan solo avalan la consistencia de las operaciones realizadas por la entidad, dejando por fuera la aplicación de los demás controles que las Contralorías desarrollan al hacer el seguimiento a los dineros públicos y verificar si estos son utilizados correctamente en beneficio de la sociedad.

De igual forma las auditorías externas desconocen los postulados de la Carta Política de involucrar la participación ciudadana, que para el caso de la Contraloría de Bogotá ha generado los espacios necesarios promoviendo el aprendizaje de mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, control y vigilancia de la gestión pública.

La Contraloría de Bogotá, D.C., al realizar sus auditorías gubernamentales con enfoque integral, evalúa las diferentes actividades de la respectiva entidad, para determinar el nivel de eficiencia en la administración de los recursos públicos.

PARA REFLEXIONAR

Se ha notado que a pesar de la decisión del Constituyente del 91, en la supresión del control previo, trasladando la responsabilidad al control interno, este no se ha especializado en combatir la corrupción, ni la combatirá, mientras el directivo de la oficina de control interno sea nombrado por el mismo nominador de la entidad. Las oficinas de control interno aun no han superado la etapa de la teoría, es un proceso lento pero ya es hora de pasar a la práctica.

Si con las pocas herramientas y reducción del presupuesto con las que actualmente cuenta la Contraloría Distrital, después de la aplicación de la mal llamada ley de ajuste fiscal, los índices de corrupción crecen desmesuradamente, qué sería de la ciudad donde se cumplieran los propósitos de acabar con el órgano de control fiscal.

Lo anterior constituiría un golpe bajo a la clase social más vulnerable.

Concluyendo sobre el Control Fiscal

La confianza depositada por los ciudadanos sobre los entes fiscalizadores, reconociendo su valor agregado y su importancia social,

nos permite reclamar por la permanencia de las contralorías y la vigencia del control fiscal actual.

La vinculación directa del conglomerado social a través de la participación ciudadana y sus beneficios concluyen que efectivamente se ha involucrado a la comunidad con la administración.

Los excelentes resultados mostrados por contralorías como la de Bogotá, dan justo peso para continuar en el desarrollo del control fiscal en cabeza de lo público.

El Control Fiscal es un instrumento imprescindible de la democracia y un factor fundamental para el mejoramiento continuo de la gestión y resultados del Estado y de vigilancia en el uso adecuado de los recursos públicos.

Gracias a los instrumentos metodológicos disponibles y los procesos de rendición de cuentas, auditorías y evaluación de las políticas y las finanzas públicas, el control fiscal es un elemento clave en la lucha contra la corrupción, la promoción de la participación ciudadana y un factor estratégico en favor de la descentralización.

* * *

DENISE MORENO

Presidente Asopersonerías

(Asociación Nacional de Empleados de las Personerías de Colombia)

Bogotá, D.C., 9 de septiembre de 2002

Honorables Senadores

Comisiones Primeras de Senado y Cámara

Ciudad.

Honorables Senadores y Representantes:

Muy respetuosamente les adjuntamos la ponencia elaborada por la Asociación Nacional de Empleados de las Personerías de Colombia «Asopersonerías», soporte de la intervención a realizar en la audiencia pública el día 9 de septiembre de 2002, en un documento conceptual y estadístico relacionado con las funciones y la gestión que desarrollan todas las personerías del país, en 131 folios.

Adicionalmente, se anexan 373 folios que contienen 4.842 firmas de la ciudadanía del Distrito Capital, en respaldo a la permanencia de la institución personería.

Atentamente,

Denise Moreno Sierra,

Presidente.

A DEFENDER NUESTRA PERSONERIA

Quienes suscribimos este documento, ciudadanos de Bogotá y Colombia,

Manifestamos:

1. La supresión de las personerías municipales y distritales, incluida en la propuesta de referendo constitucional presentada al Congreso por el Gobierno de Uribe Vélez, expresa la tendencia a concentrar, aún más, el poder en el nivel nacional con detrimento de la autonomía local y la descentralización territorial que caracterizan la organización político-administrativa del país de los últimos años.

2. El referendo representa, asimismo, la preocupación de sectores gubernamentales interesados en eliminar los controles legales que las personerías ejercen en cumplimiento de su misión constitucional de defender los derechos humanos, vigilar la conducta oficial de los servidores públicos, supervisar la gestión pública e intervenir judicial y administrativamente en favor del orden jurídico, del patrimonio público y de los derechos fundamentales.

3. Históricamente, las personerías han sido voceras, de los intereses generales de la sociedad y del Estado, han constituido el punto de equilibrio entre la autoridad estatal y la libertad ciudadana, han promovido la observancia de la ley, y de las sentencias judiciales, han defendido los derechos de las personas, en especial de los acusados y detenidos, de los usuarios de los servicios públicos, de la población desplazada, de los niños, estudiantes, jóvenes, mujeres, madres cabeza de familia, personas con discapacidad, etc.

4. La creación de las personerías municipales es anterior a la fundación de la República. La necesidad de contar con funcionarios que defendieran las ciudades, villas y poblaciones indígenas de los abusos del poder, motivó la autorización del rey para que le nombrara y eligiera un «síndico personero del común», o procurador general de la ciudad. Inspirado en esta figura, el Libertador Simón Bolívar pensó en extender la institución a todo el país. En 1830 nació la Procuraduría General de la Nación. Durante más de 170 años, ambas entidades han coexistido en armónica relación, atendiendo cada una su respectivo nivel administrativo y distribuyéndose las competencias para el ejercicio del Ministerio Público.

5. Aunque la Constitución de 1886, autoritaria y centralista, determinó que el Ministerio Público se ejerciera «bajo la suprema dirección del gobierno», desde antes de la Constitución de 1991 se consideró la improcedencia de que el vigilado controlara al vigilante y a partir de esta última se constituyó como un órgano autónomo e independiente para el cumplimiento para las demás funciones del Estado.

Defender nuestra Personería

6. Estas funciones son de naturaleza esencialmente pública, intrínsecas al estado de derecho, indelegables en el sector privado y necesarias para la vigencia de la democracia, el respeto de los derechos humanos, la afirmación de valores como la tolerancia, el pluralismo y la convivencia y para la construcción de un orden político, económico y social justo como presupuesto de la paz.

7. La gestión desplegada por las personerías ha ayudado a construir legitimidad estatal. La promoción defensa y protección de los derechos fundamentales, la investigación y sanción de los infractores del régimen disciplinario, el acompañamiento a los reclamos ciudadanos, la solicitud de medidas de aseguramiento, práctica de pruebas, órdenes de libertad, indemnización de las víctimas, etc., ha contribuido a evitar el descuadernamiento total del Estado y el agravamiento del conflicto social.

8. El mejoramiento de la calidad de vida en algunas ciudades y pueblos, de modo particular en la Capital de la República, ha contado con un aliado eficaz: *La personería*. En Bogotá, ha realizado seguimiento al proceso, controlando la gestión administrativa, formulando observaciones y recomendaciones, concertando actividades de derechos humanos, respaldando medidas de impacto social y configurando un sentido de corresponsabilidad en la vigencia de las garantías ciudadanas, todo lo cual ha repercutido favorablemente en las condiciones de vida de la ciudad.

9. Con más de 7 millones de habitantes y una tasa de crecimiento poblacional del 2.5%, el Distrito Capital se ha convertido en el referente obligado de las políticas públicas. Pero, paralelamente, también en destino natural de millares de desplazados por la violencia y escenario de múltiples conflictos, entre ellos, el conflicto armado, como quedó evidenciado en hechos recientes. La preservación y mejoramiento del entorno económico, social, cultural y político de pueblos y ciudades reclama la existencia de un Ministerio Público eficaz y proactivo, comprometido con sus tareas misionales, eficiente, diligente y receptivo a las necesidades de la comunidad que representa.

10. Los municipios y distritos requieren fortalecer sus personerías, rodearlas y apoyarlas política, normativa y presupuestalmente y no debilitarlas ni deslegitimarlas. En particular, se requiere modificar el origen de la designación del personero. Hay que decir basta ya de politiquería. El personero debe ser un ciudadano de altas calidades morales e intelectuales, escogido por concurso de méritos.

11. La intención de trasladar las funciones de las personerías a la Procuraduría y algunos entes privados, como lo consigna la propuesta de referendo, desconoce la estirpe municipal y, el arraigo local de las personerías, atenta contra la expresión territorial de la democracia, aleja al Estado de los ciudadanos, abre la puerta a los abusos y excesos de los violadores de los derechos humanos, propicia la corrupción administrativa y la ineficiencia estatal y es caldo de cultivo del conflicto social y armado que atenaza a la Nación. Desconoce igualmente la incapacidad de la Procuraduría para hacer presencia efectiva en los 1.100 municipios del país.

Supresión o fortalecimiento de las Personerías Municipales y Distritales

Elementos para un debate democrático

TABLA DE CONTENIDO

Introducción

- I. El Ministerio Público
 - 1.1. Concepto
 - 1.2. Origen de la institución
 - 1.3. El Ministerio Público bajo la monarquía española
 - 1.4. El Ministerio Público durante la República
 - 1.5. El Ministerio Público desde 1886
 - 1.6. El Ministerio Público en la Constitución de 1991
- II. El municipio y el nuevo papel de los personeros municipales
 - 2.1. El escenario local
 - 2.2. Marco legal y funciones de las personerías municipales
 - 2.3. Funciones del personero en relación con los derechos humanos
 - 2.4. Funciones como agente del Ministerio Público
 - 2.5. Otras funciones
 - 2.6. La Personería de Bogotá
 - 2.7. Comunidad internacional y personerías
- III. El fortalecimiento de las personerías municipales y distritales
 - 3.1. Réplica al referendo
 - 3.2. Elementos para la discusión
 - 3.3. Propuesta de reforma para fortalecer las personerías
 - 3.4. Metodología para avanzar en la propuesta de fortalecimiento de las personerías

Conclusiones

Bibliografía

Bogotá, D.C., agosto de 2002

Supresión o fortalecimiento de las personerías municipales y distritales

Elementos para un debate democrático

Introducción

A la Personería Municipal le corresponde actuar como veedora ciudadana, agencia del Ministerio Público y defensora de los derechos humanos. La Personería es órgano de control y representante de la sociedad en el ámbito local. Este papel es de gran importancia para lograr la vigencia del orden jurídico, la protección del interés público y el respeto de los derechos fundamentales.

Lamentablemente su tarea no es fácil. Muchas veces, es desconocida e incomprendida. El propio diseño de la institución (origen de nombramiento del personero, alcance de sus atribuciones, recursos materiales y humanos con que cuenta, etc.) están interfiriendo en un mejor desempeño y una mayor eficacia de su accionar en el municipio.

Adicionalmente, con el argumento de que la institución se ha convertido en una figura atávica «por lo cual debe desaparecer para dar paso a que los recursos que se orientan para su funcionamiento, pasen a inversión en educación», el nuevo Gobierno Nacional ha incluido en el texto de la propuesta de referendo la supresión de las personerías municipales y distritales.

El texto de la propuesta dice:

10. Supresión de Personerías.

Pregunta: Para ahorrar recursos de los distritos y municipios del país y para que puedan aumentar su inversión social, ¿aprueba usted el siguiente artículo?

Agréguese al artículo 280 de la Constitución un segundo inciso que quedará así:

“La Procuraduría General de la Nación ejercerá en lo sucesivo todas las facultades y competencias que en la Constitución y en la ley se atribuyen a las personerías municipales o distritales, que quedan suprimidas. La Procuraduría ejercerá estas funciones con austeridad y eficiencia,

pudiendo apoyarse en el auxilio técnico de fundaciones, corporaciones, universidades, instituciones de economía solidaria o empresas privadas escogidas en audiencia pública celebrada previo concurso de méritos. Las decisiones administrativas serán de competencia privativa de la Procuraduría”.

La propuesta ignora que las Personerías se han constituido en el contrapeso del poder arbitrario, que han denunciado y sancionado gran parte de la corrupción que caracteriza el sistema político colombiano, que han aportado su cuota de sangre en la defensa de los derechos humanos en varios municipios del país y que su legitimidad procede de su condición de representante de la comunidad, factores...

Se trata de una función estatal de representación del interés general y defensa de los derechos fundamentales frente al poder.

1.2. Origen de la institución

Aunque el origen de esta función se pueda rastrear hasta los comienzos mismos del Estado, es en Roma, durante el bajo imperio, cuando se establece una institución más cercana a lo que hoy entendemos por Ministerio Público. En efecto, el llamado Defensor Civitatis, como funcionario encargado de defender a los ciudadanos frente a las arbitrariedades de los funcionarios imperiales. Especialmente el «curator republice», inspector volante que llegó a administrar las ciudades a pesar de que su misión inicial fue el de asegurar el recaudo de los impuestos en las provincias, constituye el antecedente orgánico y funcional más remoto del Ministerio Público. Parece que fue en el año 364 después de Cristo cuando el emperador Valenciano instituyó este funcionario especial³.

Por su parte, el maestro Carrara, citado por Alfredo Manrique Reyes, hace énfasis en la relación con la función jurisdiccional, como se lee en el siguiente texto “Los funcionarios del Ministerio Público fueron el resultado de un largo proceso histórico. Cuando el pueblo romano fue privado por los usurpadores imperiales de todo el poder político y se adormeció en una obediencia pasiva, ningún ciudadano, con la única excepción de los ofendidos, quiso asumir ya el odioso riesgo de acusar a los delincuentes; así la función penal se hizo precaria y la sociedad, quedó sin defensa contra los facinerosos. El rigor del principio de que nadie podía ser perseguido por un delito si no había quién lo acusará, tuvo que ceder por una necesidad imperiosa. Por esto el siglo de la Era Cristina vio surgir el concepto de la persecución de los delincuentes de oficio por los jueces (“”) posteriormente se fue introduciendo en torno de la justicia un orden de personas que con el nombre de procuradores ante los tribunales, representaban al rey en su magnanimidad e imparcialidad en el proceso judicial”.

“También se conocieron en Venecia dos funcionarios, uno llamado, abogado fiscal, al que le correspondía acusar los delitos, cuidar la ejecución de las penas y mantener la jurisdicción real; y otro denominado abogado patrimonial que tenía como tarea proteger el patrimonio real y el erario. Por estas dos figuras es que insisten algunos tratadistas, en que fue en Italia donde tuvo origen otra institución similar: El Ministerio Público”⁴

Durante la edad media, período caracterizado por la fragmentación del poder o poliarquía, el papel de estos funcionarios fue especialmente de fiscales, en cuanto debían acusar y perseguir a los delincuentes. Modernamente, se inició el Ministerio Público bajo el imperio de las monarquías absolutas europeas, en donde el poder del legislador radicaba justamente en el rey a quien le incumbía cuidar de sus propias leyes, de manera que fueran interpretadas de acuerdo con su propio criterio. Obvio que con las crecientes complejidades sociales y gubernamentales, se hizo imposible que el monarca ejerciera por sí solo esta doble función de vigilancia en la aplicación o interpretación de las normas. Este fue el origen del llamado cuerpo de procuradores del rey. La revolución francesa desmoronó por completo todo lo que en Francia recordara el régimen caído. No podía concebirse un Ministerio Público plegado al régimen institucional derribado (...). Los agentes del Ministerio Público

³ Alvarez – Correa, Eduardo, Curso de Derecho Romano, Editorial Pluma, 1979, pág. 55

⁴ Manrique Reyes Alfredo, Guía del Personero, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, 1989, pág. 16.

pasaron a ser los verdaderos representantes de la sociedad, acudieron ante los tribunales con una manifiesta intervención del ordenamiento jurídico y del respeto a la juridicidad”⁵.

1.3. El Ministerio Público bajo la monarquía española

En España se conocieron los fiscales nombrados para los tribunales de la inquisición y los patronos del fisco creados por la ley de las siete partidas de 1.348 del rey Alfonso El Sabio y que tenían por labor razonar y defender en juicio todas las cosas y los derechos que pertenezcan a la cámara del Rey y defender los pleitos de los pobres cuando fueren nombrados por ellos.

Igualmente existió un procurador adscrito que tenía como misión denunciar los delitos contra la administración pública y de justicia y representar a la sociedad en las causas criminales⁶.

La venta de este cargo público desnaturalizó su función social por lo cual el rey Carlos III, en 1766, expidió una institución real para que además del cargo enajenado se eligiera por el común un Procurador Síndico Personero del Público.

En América, la institución aparece prefigurada en la legislación indiana y en la Nueva Granada con la figura del Síndico Personero del Común o Procurador General de la Ciudad, cuyo nombramiento fue autorizado mediante las reales cédulas de 1519 y 1528 para que asistieran las ciudades, villas y poblaciones de los indios en sus negocios “y los defiendan en nuestro consejo, audiencias y tribunales para conseguir su derecho y justicia y las demás pretensiones que por bien pudieren”⁷.

Dicho funcionario era designado por el cabildo de la municipalidad, del cual formaba parte en representación de los intereses del municipio, pero «La venta de cargos públicos también gana espacio constituyéndose en una de las principales anomalías de la administración colonial»⁸.

1.4. El Ministerio Público durante la República

Como es sabido, el fin de la dominación española no implicó el cambio de todas las instituciones pues la mayoría continuó en manos de los granadinos sin sufrir modificación.

Dice Alfredo Manrique Reyes que Bolívar, “en 1819 esbozó, la posibilidad de extender la acción de los procuradores generales de provincia al ámbito nacional y para ello propuso la creación de la Procuraduría General de la República tomando como función la de sostener la observancia de las leyes en el orden nacional»⁹.

Pero en la Constitución de Cúcuta de 1821, la primera de nivel nacional, no se incluyó disposición alguna al respecto.

Fue la Constitución de 1830, la expedida por el llamado Congreso Admirable, la que instituyó por primera vez el Ministerio Público.

En el título VII «Del Poder Ejecutivo», artículos 100 a 104 se estableció que el Ministerio Público fuera ejercido por un agente del poder ejecutivo, con el título de Procuraduría General de la Nación cuya misión sería la de defender ante los tribunales y juzgados la observancia de las leyes y promover ante cualquier autoridad, así civiles como militares y eclesiásticos, los interés nacionales y cuanto concierna al orden público. Igualmente, se defirió a la Ley la reglamentación correspondiente.

En desarrollo de este mandato constitucional, se expidió la Ley del 11 de mayo de 1830, por la cual se organiza el Ministerio Público. Allí se señala que el Ministerio Público es un cuerpo de funcionarios y empleados encargados de defender los intereses del Estado, promover la ejecución y cumplimiento de las leyes, las disposiciones del gobierno y las sentencias; de supervigilar la conducta oficial de los funcionarios y empleados públicos y de perseguir los delitos y contravenciones. Ese cuerpo estaba formado por el Procurador General de la Nación, los Procuradores Generales Departamentales, los de Provincia, los Síndicos Personeros del Común y los Agentes de Policía, estos últimos como auxiliares de todos. En el artículo 35 de la Ley se señaló que «los síndicos personeros de los consejos municipales ejercerán el Ministerio Público en los cantones o circuitos ante la autoridad política del cantón, jueces de primera instancia y alcaldes de las parroquias».

Las Constituciones de 1832 a 1843 guardan silencio sobre la institución del Ministerio Público.

En 1848, por disposición de la Ley 3ª de junio de ese año, se estableció que el Presidente del Cabildo desempeñara simultáneamente la función de Personero.

Con la Constitución de 1853 se revivió el cargo de Procurador General de la Nación, pero su elección recaía en el pueblo mediante votación directa. La Ley 30 de 1855 dispuso que el Ministerio Público se ejercerá además por los fiscales de los tribunales del distrito, por los agentes fiscales y por los personeros y procuradores parroquiales.

La Constitución de 1858 en su capítulo IV «Del Gobierno de la Confederación» estableció que el Ministerio Público fuese ejercido por la Cámara de Representantes, por el Procurador General de la Nación y por los demás funcionarios a quienes la ley atribuya esa facultad. Además, el artículo 42 facultó al Procurador para hacerse cargo del poder ejecutivo si ninguno de los designados se hallare en la Capital de la Confederación o no pudiese ejercerlo por cualquier circunstancia, como efectivamente sucedió en 1861 por la insurrección triunfante del general Tomás Cipriano de Mosquera.

La Constitución de Rionegro precisó las atribuciones del Ministerio Público en los siguientes puntos: 1. Cuidar de que todos los funcionarios públicos al servicio de la Unión desempeñen cumplidamente sus deberes. 2. Acusar ante el Senado o la Corte Suprema Federal a los funcionarios justiciables por estas corporaciones, y 3. Desempeñar las demás atribuciones que la ley le atribuya. Estas atribuciones se complementaron con la número 10 del presidente de la Unión según la cual a este correspondía “cuidar de que la justicia se administre pronta y cumplidamente, promoviendo por medio de los que ejercen el Ministerio Público, el juzgamiento de los delincuentes y el despacho de los negocios civiles que se ventilen en los tribunales y juzgados de la Nación”.

1.5. El Ministerio Público desde 1886

Desde el comienzo el personero fue un funcionario incuestionablemente ligado a la suerte de la municipalidad a la que representaba siendo por ello connatural que su designación estuviera radicada en el mismo municipio. Sin embargo, la Constitución de 1886, profundamente centralista, determinó un cambio en la competencia para designar el personero por cuanto en el artículo 119-3 se radicó en el Presidente de la República la atribución de «nombrar y remover los funcionarios del Ministerio Público». No obstante, ese mismo año, la Ley 81 estipuló que respecto del Personero dicha facultad podía ser delegada en los Concejos Municipales.

Asimismo, le atribuyó el ejercicio de funciones de agente del Ministerio Público en el mismo municipio.

Acorde con su carácter centralista, la Constitución de 1886 estipuló el ejercicio del Ministerio Público “bajo la suprema dirección del Gobierno” (artículo 142). Además, distinguió entre las atribuciones generales del Ministerio Público y las especiales del Procurador General de la Nación. Así, mientras al Ministerio Público le corresponde defender los intereses de la Nación; promover la ejecución de las leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas; supervigilar la conducta oficial de los empleados públicos y perseguir los delitos y contravenciones que turben el orden social, al Procurador le señala las siguientes funciones:

1ª. Cuidar de que todos los funcionarios públicos al servicio de la Nación desempeñen cumplidamente sus deberes.

2ª. Acusar ante la Corte Suprema a los funcionarios cuyo juzgamiento corresponda a esta Corporación.

3ª. Cuidar de que los demás funcionarios del Ministerio Público desempeñen fielmente su encargo, y promover que se les exija la responsabilidad por las faltas que cometan y

⁵ Ossa, Arbeláez, OB, cit. pág. 181.

⁶ Manrique Reyes, OB. cit. pág. 16.

⁷ Manrique, Reyes, Alfredo, Manual del Personero Municipal, Defensoría del Pueblo, 1992, pág. 3.

⁸ Isaza Serrano, Carlos Mario. El Personero Municipal, Ed. Gustavo Ibáñez, 1996, pág. 33.

⁹ Manrique, Reyes, Alfredo, Guía. pág. 17.

4ª. Nombrar y renovar libremente a los empleados de su inmediata dependencia y las demás que le atribuya la ley (artículo 145).

La Ley 147 de 1888, ratificó la delegación y funciones del personero pero le atribuyó además la representación judicial del municipio. La ampliación de sus facultades se consolidó con la de representante legal del municipio que le concedió la Ley 149 de ese año.

El acto legislativo No. 3 de 1910 atribuyó a las asambleas departamentales la facultad de presentar sendas ternas para el nombramiento de los fiscales de los tribunales y juzgados superiores (artículo 54) y a los concejos municipales la de nombrar jueces, personeros y tesoreros municipales (artículo 62).

Las características de la institución fueron reordenadas por la Ley 4ª de 1913, Código de Régimen Político y Municipal. En el Título VII se estableció que «el Ministerio Público será ejercido por la Cámara de Representantes y el Procurador General de la Nación, los Fiscales de que trata el Código Judicial, los Personeros Municipales y los empleados especiales que se nombren en determinados casos (artículo 215); que «el objeto primordial de los empleados del Ministerio Público es la defensa de los intereses del Estado, del departamento, del municipio y en general de la sociedad; la vigilancia constante en la ejecución de las leyes, ordenanzas, acuerdos y órdenes de las autoridades y en la conducta de los empleados públicos, la averiguación de los delitos y el castigo de los delincuentes» (artículo 216). Además se estructura de forma piramidal colocando al Procurador como jefe del Ministerio Público, al cual le están subordinados los fiscales de los tribunales, a estos le están subordinados los de los juzgados y a estos los personeros municipales.

Sobre las funciones del Procurador General de la Nación, la ley estableció entre otras, las siguientes:

1ª. Cuidar de que todos los funcionarios públicos al servicio de la Nación desempeñen cumplidamente sus deberes.

2ª. Acusar ante la Corte Suprema a los funcionarios cuyo juzgamiento corresponda a esta corporación.

3ª. Cuidar de que los demás funcionarios del Ministerio Público desempeñen fielmente su cargo, y promover que se les exija la responsabilidad por las faltas que cometa.

4ª. Nombrar y remover libremente a los empleados de su inmediata dependencia.

5ª. Dar las instrucciones que estime convenientes a los empleados de ramo para el mejor desempeño de las funciones de estos.

6ª. Defender los bienes e intereses del Estado y vigilar que sean administrados con celo e interés.

Al personero municipal se le ratificó su condición de agente del Ministerio Público, nombrado por el Concejo Municipal, quien tendrá un suplente que lo reemplazará en todo caso de falta absoluta o temporal, «mientras se prevé lo conveniente, por quien corresponda».

El artículo 234 de la ley determinó como atribuciones del personero municipal, las siguientes:

1ª. Llevar la voz del Ministerio Público en los negocios en que deba intervenir y que se ventilen en el juzgado municipal.

2ª. Dar informe cada año, en los últimos quince días de diciembre, sobre la marcha de los asuntos relacionados con el Ministerio Público del municipio, y acompañar los cuadros estadísticos respectivos, acomodados a los modelos que deben observarse para el caso.

3ª. Velar por el cumplimiento de la Constitución, leyes, ordenanzas, acuerdos y órdenes superiores en el municipio.

4ª. Suministrar los datos e informes que le pidan para el buen servicio público.

5ª. Vigilar la conducta de los empleados municipales y promover que se les exija la responsabilidad por las faltas o delitos que cometan.

6ª. Oír las quejas que le den los particulares por denegación de justicia, examinar los antecedentes, y si cree que hay motivo fundado, promover lo conveniente, para que cese el mal y para que se castigue al responsable, si hay lugar a ello.

7ª. Concurrir a las sesiones del Concejo cuando se le invite o lo crea conveniente;

8ª. Otorgar o aceptar las escrituras y cualquier otro documento en que tenga interés el municipio, representando los de este y observando las instrucciones del Concejo;

9ª. Promover ante cualquier autoridad o empleado todo lo que estime conveniente a la mejora y prosperidad del municipio.

10. Excitar a las autoridades locales a que tomen las medidas convenientes para impedir la preparación de las epidemias y en general los males que amenacen la población.

11. Velar por la conservación de los bienes municipales y la puntual y exacta recaudación e inversión de sus rentas y,

12. Proponer al Concejo los proyectos de acuerdo que estime convenientes.

Con posterioridad a esta ley, el Código Judicial incluyó al personero municipal como agente del Ministerio Público (Ley 105 de 1931, artículo 159).

La Reforma Constitucional de 1945 trajo como novedad la elección del Procurador General de la Nación de terna presentada por el Presidente de la República y el nombramiento de los fiscales de los tribunales por el Presidente de la República de listas presentadas por el Procurador General (artículo 140). El Procurador, asimismo podría nombrar los fiscales de los juzgados superiores y de circuito de listas presentadas por los fiscales de los tribunales.

Respecto del personero, la reforma mantuvo la atribución del concejo municipal para elegirlo.

El artículo 25 de la Ley 41 de 1948 autorizó a los municipios capitales de los departamentos para crear personeros delegados en lo penal, quienes podrían ser los suplentes del personero municipal. Pero como esta última calidad comportaba el nombramiento por el Concejo, la Ley 115 de ese mismo año retornó al régimen anterior.

La Reforma Constitucional de 1968 mantuvo las previsiones de la Reforma de 1945 pero atribuyó a los Concejos Municipales la facultad de autorizar al alcalde para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes municipales, funciones todas propias del Personero. Sin embargo este traslado de funciones no pudo concretarse por cuanto la misma Constitución no le atribuía la representación legal necesaria para contratar. Solo mediante la Ley 28 de 1974 se despojó al Personero de tales facultades al igual que de la representación judicial. Solo se exceptuó al Personero de Bogotá por virtud del régimen especial contenido en el Decreto-ley 3133 de 1968, lo que le permitió seguir ejerciendo la representación legal y judicial de la ciudad por un tiempo más. El período que va de 1974 a 1984 se puede considerar como el de mayor debilitamiento de la institución. Incluso, cuando se discutió la Reforma Constitucional de 1979 se llegó a plantear la desaparición de las Personerías, aunque no se tomó decisión al respecto.¹⁰

El proceso descentralizador iniciado bajo la administración de Belisario Betancurt incorporó una serie de disposiciones que ampliaron el marco de acción del Personero y lo orientaron hacia la defensa y promoción de los Derechos Humanos en el ámbito local.

Así, el Decreto-ley 01 de 1984, Código Contencioso Administrativo, en su artículo 75 le encomendó a los funcionarios del Ministerio la misión de velar por el ejercicio y la efectividad del Derecho de Petición consagrado en la Constitución y concretamente asignó a los Personeros Municipales, como agentes del Ministerio Público, la siguiente:

1. Instruir debidamente a toda persona que por manifestación propia, desee o deba formular alguna petición.

2. Escribir la petición de que se trate, si la persona no pudiese hacerlo por sí misma y ello fuese necesario, comprando en tal caso que se cumplan las formalidades previstas en el Código.

3. Recibir y hacer tramitar las peticiones o recursos que las autoridades, por cualquier motivo, no hayan querido recibir.

4. Aplicar medidas disciplinarias o solicitar su aplicación al que sea competente, a los funcionarios que, sin causa justificada, dificulten o

¹⁰ MANRIQUE Reyes, ob. Cit, pág.19

hagan ineficaz el ejercicio del Derecho de Petición o incurran en las conductas previstas en el artículo 76.

5. Vigilar en forma constante y directa los sistemas para el cobro de las tarifas de los servicios públicos y asegurar que los reclamos y recursos se tramiten.

6. Lo dispuesto se entiende sin perjuicio de las facultades y deberes de los demás funcionarios del Ministerio Público quienes deberán cooperar y actuar para hacer efectivo el Derecho de Petición y sancionar las conductas previstas en el artículo 76, entre las que se encuentran las de negarse a recibir las peticiones, a expedir constancias sobre ellas, negarse a recibir los recursos, no dar traslado de los documentos, demorar en forma injustificada la producción del acto, su comunicación o notificación, no práctica oportunamente las pruebas decretadas, o denegar sin justa causa las solicitudes, intimidar de alguna manera a quienes desean acudir ante la jurisdicción en lo contencioso-administrativo por el control de sus actos, etc.

La Ley 11 de 1986, Estatuto Básico de la Administración Municipal y el Decreto-ley 1333 de 1986, Código de Régimen Municipal, avanzaron en la implementación de atribuciones del Personero Municipal desarrollando y precisando algunas de las que ya poseía y ampliando el horizonte como defensor y promotor de los Derechos Humanos.

Dichas medidas se inscribieron dentro del proceso de descentralización política y administrativa iniciado en los años 80, al impulso del modelo neoliberal que postula entre otras políticas que el poder debe ejercerse en niveles subcentrales más que en la capital central. Durante este período se estableció la elección popular de alcaldes y las consultas populares municipales (Acto Legislativo de 1986). En esta Reforma Constitucional se ratificó la atribución del Concejo para "elegir Personeros y Contralores Municipales cuando las normas vigentes lo autoricen" (artículo 5°). Así mismo, se trasladaron funciones nuevas a los municipios en materia de agua potable y saneamiento básico, salud, educación, tercera edad, vivienda, transporte, etc., (Ley 12 de 1986 y Decretos 77, 78, 80 y 81 de 1987). La vigilancia y promoción de estos servicios, que dentro de las modernas tendencias de los Derechos Humanos se han incorporado como derechos programáticos o de desarrollo progresivo, compete a los Personeros por mandato de las disposiciones arriba citadas.

La Ley 3ª de 1990 modificó y adicionó el Título VII del Código del Régimen Municipal. En la exposición de motivos del Proyecto de ley número 065 Cámara, antecedente de la ley, se dice que "el punto fundamental de la reforma a la Personería Municipal, es el institucionalizar y por tanto vigorizar las funciones de este funcionario municipal, como defensor de los Derechos Humanos" (...). El texto final de la ley incorporó nuevas funciones del Personero como defensor del pueblo o veedor ciudadano y creó un nuevo capítulo denominado "del Personero como defensor de los Derechos Humanos", en el cual se atribuyen importantes facultades en cuanto a recepción y trámite de quejas, libertad de las personas, solicitud de información a las autoridades, entre otras.

1. 6 El Ministerio Público en la Constitución de 1991

El artículo 117 asigna al Ministerio Público la naturaleza de "órgano de control". El artículo 118, además de enunciar los funcionarios que ejercen el Ministerio Público, a saber, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los Procuradores Delegados y agentes del Ministerio Público ante las autoridades jurisdiccionales, los **Personeros Municipales** y demás funcionarios que determine la ley, señala al organismo la misión de guarda y promoción de los Derechos Humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.

El supremo director del Ministerio Público es el Procurador General de la Nación.

El Personero será elegido por el Concejo Municipal (Artículo 313-8).

Los preceptos constitucionales relacionados con el Personero fueron desarrollados mediante la Ley 136 de 1994, el Decreto 1421 de 1993 (Estatuto Orgánico de Bogotá) y demás disposiciones legales y reglamentarias.

Esta ratificación de la Personería Municipal en la Constitución vigente como Ministerio Público local representa el reconocimiento del pueblo de

Colombia, a través de la Asamblea Constituyente, del importante papel que ésta secular institución está llamada a cumplir en el escenario local.

II. EL MUNICIPIO Y EL NUEVO PAPEL DE LOS PERSONEROS MUNICIPALES

2.1 El escenario local

El proceso de reordenamiento institucional, que viene siendo presionado por el modelo de desarrollo neoliberal, tiende a hacer descender la instancia de confrontación y tratamiento de los conflictos al nivel municipal. "Democratización, modernización y descentralización son los conceptos en los cuales se circunscriben una serie de reformas del Estado, entre los cuales tiene un peso especial el fortalecimiento del municipio (...); es el municipio la organización jurídico-política que enmarca el comportamiento de una sociedad determinada, lo mismo que es la que puede brindarle al ser humano la posibilidad de vivir dignamente".¹¹

En esta instancia básica se desenvuelven los conflictos de intereses que se entrecruzan en toda sociedad y particularmente en una tan estratificada como la colombiana. Las demandas de solución a la problemática se incrementaron y concentraron en el Estado Nacional que resultó desbordado por su magnitud y complejidad. A éste resultado contribuyó la creciente ola de corrupción administrativa, la ineficacia y el burocratismo estatal y la crisis económica y social.

Aunque la Constitución de 1991 no determinó un específico modelo de desarrollo, los gobernantes han venido aplicando las recetas de la Escuela de Chicago, ya en ejecución desde antes de la nueva Constitución. En tales formulaciones se recomienda dispersar el ejercicio del poder a niveles subcentrales, mediante el correspondiente traslado de competencias y recursos a nivel básico de la administración, proceso en curso desde hace casi dos décadas, no exento de tensiones y contradicciones.

La gravedad del conflicto social y armado está reversando en parte ese proceso, por la necesidad de concentrar la fuerza del Estado para contrarrestarlo. Eso explica la adopción de medidas orientadas a reducir el volumen de las transferencias del Estado a las entidades territoriales y las propuestas de revisar el diseño de la organización territorial para, supuestamente, crear entidades más grandes y fuertes.

Sin embargo, la existencia de los municipios y responsabilidades de los municipios es y seguirá siendo una realidad insoslayable, aún en tiempos de globalización.

Consecuencialmente, el papel de los Personeros Municipales en la viabilización de soluciones a las demandas sociales de más y mejores servicios públicos, atención a las necesidades de salud y educación, pronta y cumplida administración de justicia, protección del medio ambiente, etc., no solo se mantiene sino que adquiere mayor trascendencia. Dentro de este conjunto de demandas resalta de manera especial la de procurar el respeto y efectividad de los Derechos Humanos, tan mencionados como desconocidos en su vigencia práctica. Como dijo en su oportunidad Alvaro Tirado Mejía, Consejero Presidencial para Derechos Humanos, "el municipio es el escenario donde el ser humano percibe el respeto por la dignidad, o la negación de sus derechos"¹²

Ahora bien, por cuanto la vigencia de los Derechos Humanos, en particular de los económicos, sociales y culturales (DESC), constituye un problema político, su materialización exige profundizar la participación ciudadana, que es el medio para influir las decisiones sobre asignación de recursos y para que éstos se orienten a la satisfacción de tales derechos en los estratos más necesitados de la población. Los Personeros Municipales deben promover la participación como derecho político, como deber de la persona y del ciudadano y como obligación especial del Estado. La ley de veedurías ciudadanas es un nuevo instrumento de trabajo de los Personeros en este sentido.

Además, como señala el inciso 2° del artículo 103 de la Constitución, el Estado y dentro de él las Personerías deben contribuir a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas

¹¹ MANRIQUE Reyes, Alfredo, El Defensor del Pueblo y los Derechos Humanos, Consejería Presidencial para la Protección, Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, 1990, pág. 59.

¹² TIRADO Mejía, Alvaro, Guía Ob. Cit. pág. 10.

cas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales para que, sin afectar su autonomía, participen en los diferentes espacios que ofrezca la gestión pública. Al Personero le corresponde velar porque se dé adecuado cumplimiento en el municipio a esta participación (artículo 178 L. 136/94).

2.2 Marco legal y funciones de las Personerías municipales

La Ley 136 de 1994, "por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, regula en su capítulo XI la institución de la Personería. Dice la ley que las Personerías Municipales y Distritales son las entidades encargadas de ejercer el control administrativo en el municipio y que ejercerán las funciones del Ministerio Público que les confiere la Constitución y la ley, así como las que le delegue la Procuraduría General de la Nación (artículo 168).

En consecuencia, corresponde al Personero 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 (artículo 169).

El Personero es elegido por el Concejo Municipal o Distrital para períodos de tres años, que se inician el 1° de marzo y concluyen el último día de febrero. Aunque el artículo 172 prohibía la reelección de los Personeros, la Corte Constitucional en sentencia C-267/95 declaró inexecutable la disposición por contener una prohibición absoluta.

Entre las funciones que en el artículo 178 son señalados al Personero están las siguientes:

1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las ordenanzas, las decisiones judiciales y los actos administrativos, promoviendo las acciones a que hubiere lugar.

2. Defender los intereses de la sociedad.

3. Vigilar el ejercicio eficiente y diligente de las funciones administrativas municipales.

4. Ejercer vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas municipales.

5. Intervenir eventualmente y por delegación del Procurador General de la Nación en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales.

6. Intervenir en los procesos civiles y penales en la forma prevista por las respectivas disposiciones procedimentales.

7. Intervenir en los procesos de policía, cuando lo considere conveniente o cuando lo solicite el contraventor o el perjudicado con la contravención.

8. Velar por la efectividad del Derecho de Petición con arreglo a la ley.

9. Rendir anualmente informe de su gestión al Concejo.

10. Exigir a los funcionarios públicos municipales la información necesaria y oportuna para el cumplimiento de sus funciones, sin que pueda oponerse reserva alguna, salvo las excepciones previstas por la Constitución o la ley.

11. Presentar al Concejo proyectos de acuerdo sobre materias de su competencia.

12. Defender el patrimonio público interponiendo las acciones judiciales y administrativas pertinentes.

13. Interponer la acción popular para el reconocimiento de los daños y perjuicios causados por el hecho punible, cuando se afectan intereses de la comunidad, constituyéndose como parte del proceso penal o ante la jurisdicción civil.

14. Divulgar los Derechos Humanos y orientar e instruir a los habitantes del municipio en el ejercicio de los derechos.

15. Cooperar en el desarrollo de las políticas, orientaciones y funciones del Defensor del Pueblo.

16. Interponer por delegación del Defensor del Pueblo las acciones de Tutela en nombre de cualquier persona que lo solicite o se encuentre en situación de indefensión.

17. Defender los intereses colectivos en especial el ambiente, interponiendo las acciones judiciales y gubernativas pertinentes.

18. Velar porque se dé adecuado cumplimiento en el municipio a la participación de las asociaciones, sin detrimento de su autonomía.

19. Vigilar la distribución de recursos provenientes de las transferencias de la Nación, la recaudación e inversión de las rentas municipales e instaurar las acciones legales en caso necesario.

20. Promover la creación y funcionamiento de las veedurías ciudadanas y comunitarias.

21. Todas las demás que le sean delegadas por el Procurador General de la Nación y por el Defensor del Pueblo.

Sobre la atribución de solicitar informaciones, el artículo 179 enfatiza en que la negativa o negligencia de un servidor público a colaborar o que impida el desarrollo de las funciones del Personero constituirá causal de mala conducta sancionada con la destitución del cargo.

Las Personerías municipales cuentan con autonomía administrativa y presupuestal, entendiéndose por autonomía administrativa la inexistencia de relaciones de subordinación del Personero a las autoridades municipales, para el ejercicio de sus funciones y la potestad para proveer los empleos de su dependencia con sujeción a las previsiones legales y por autonomía presupuestal, la capacidad para contratar y comprometer a la entidad y ordenar el gasto de conformidad con las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección presupuestal.

2.3 Funciones del Personero en relación con los Derechos Humanos

El rol que es llamado a desempeñar el Personero Municipal en materia de Derechos Humanos constituye la respuesta institucional frente a la insatisfacción de tales derechos de amplios sectores de la población.

La asignación de funciones relacionadas con los Derechos Humanos al Personero Municipal, de manera expresa, data de los años ochenta y es concomitante con el proceso de grave desconocimiento y violación de estos derechos en el país y el reclamo nacional e internacional para que se definiera por el gobierno una estrategia que permitiera mejorar el conocimiento y la sensibilización por el respeto de los Derechos Humanos básicos de la persona.

En el informe del Presidente Barco al Congreso de la República se lee: "El conferirle a una autoridad cercana a la población, como lo es el Personero Municipal, el encargo de enseñar a la gente que tiene derechos, que puede acudir a él para que se haga efectiva su garantía y que el Estado colombiano tiene el deber constitucional y moral de ayudar a quienes ven peligrar esos derechos, obedeció al convencimiento del Gobierno de que sólo es posible hablar de democracia real cuando se respetan y defienden los derechos ciudadanos"¹³

La adscripción de estas funciones al Personero se materializó mediante la expedición de la Ley 3ª de 1990. Previamente, se le había encomendado en el Decreto 01 de 1984, Código Contencioso Administrativo, la protección del Derecho de Petición, y en el Decreto 1333 de 1986, Código de Régimen Municipal, funciones como Defensor del Pueblo o Veedor ciudadano, además de las de agente del Ministerio Público que ya venía ejerciendo, todas las cuales tienen relación con los Derechos Humanos aunque algunas corresponden más al área de vigilancia de la gestión administrativa del municipio.

Podemos entender la defensa de los Derechos Humanos como la acción desplegada directamente por la persona o, de manera subsidiaria, por los organismos estatales de la sociedad civil para hacer respetar los Derechos Humanos conculcados o amenazados.

La protección de los Derechos Humanos sería la serie de acciones encaminadas a amparar y garantizar los Derechos Humanos mediante el uso del poder del Estado en aquellos casos en que la persona se ve obstaculizada o imposibilitada para defenderlos por sí misma.

La promoción de los Derechos Humanos es el conjunto de acciones orientadas a hacer realidad los Derechos Humanos consagrados en el ordenamiento normativo.

¹³ Citado por ISAZA Serrano, ob, cit, pág.232.

A las funciones de defensa, protección y promoción de los Derechos Humanos corresponde respectivamente a las obligaciones de respeto, garantía y realización de tales derechos.

Esas funciones deben ser desempeñadas por el Personero en cuanto es defensor de los Derechos Humanos pero también en su condición de veedor ciudadano y agente del Ministerio Público. En ésta última condición deberá preceder autorización expresa de la ley o delegación del Procurador General de la Nación.

Obrar como agente del Ministerio Público equivale a intervenir en su nombre ante las autoridades judiciales o administrativas, en el curso de los procedimientos y actuaciones de éstas. Ello exige la autorización mencionada.

Según la Ley 3ª de 1990, artículo 4º, son funciones específicas de la Personería:

1. Recibir las quejas y reclamos que cualquier individuo o institución le haga llegar, referentes a la violación por parte de los funcionarios del Estado, o por agentes del Gobierno, de los derechos civiles o políticos y de las garantías sociales.

2. Solicitar las informaciones que al respecto considere necesarias para lo cual tendrá acceso a las dependencias de carácter nacional, departamental y municipal de su jurisdicción.

Todas las autoridades que realicen capturas o retenciones, allanamientos o actos que limiten la libertad de los ciudadanos, deberán notificar tales acciones, su motivo y el lugar de su realización al Personero Municipal de la respectiva jurisdicción en un término no superior a las 24 horas siguientes a la realización de dichos eventos, so pena de constituir causal de mala conducta que será sancionada con la destitución del empleo.

3. Solicitar a los funcionarios de la rama jurisdiccional los informes que consideren necesarios, sobre los hechos investigados que se relacionen con la violación de Derechos Humanos y que hubieren sido cometidos en el respectivo municipio, sin que para tales efectos exista reserva del sumario, previo el cumplimiento de las formalidades prevista en el Código de Procedimiento Penal para tales efectos.

4. Promover la acción jurisdiccional en los casos que exista fundamento para ello.

5. Poner en conocimiento de las autoridades competentes los hechos que a su juicio, impliquen situaciones irregulares a fin de que sean corregidas o sancionadas por la administración.

6. Presentar informe anual al Concejo Municipal y a las Procuradurías regionales sobre la situación de los Derechos Humanos en su municipio y recomendar las medidas pertinentes.

7. Impulsar en coordinación con las autoridades educativas del municipio, programas de educación y concientización de los Derechos Fundamentales del Hombre.

8. Ejercer las demás funciones que le asigne la ley, el Concejo Municipal y las autoridades competentes en desarrollo de las normas consignadas en el presente artículo.

2.4 Funciones como agente del Ministerio Público (artículo 178 de la Ley 136 de 1994)

5. Intervenir eventualmente y por delegación del Procurador General de la Nación en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales.

6. Intervenir en los procesos civiles, penales en la forma prevista por las respectivas disposiciones procedimentales.

7. Intervenir en los procesos de policía, cuando lo considere conveniente o cuando lo solicite el contraventor o el perjudicado con la contravención.

17. Interponer por delegación del Defensor del Pueblo las Acciones de Tutela en nombre de cualquier persona que lo solicite o se encuentre en situación de indefensión.

Teniendo en cuenta que, en lo que respecta al área penal, el Código de Procedimiento Penal (Decreto 2700 de 1991) no mencionó expresamente al Personero como agente del Ministerio Público, el Procurador expidió

la Resolución 015 del 23 de junio de 1992 con lo cual se solucionó el olvido del legislador extraordinario.

Posteriormente, mediante la Ley 81 de 1993, "por la cual se introducen modificaciones al Código de Procedimiento Penal", en el artículo 131 se señala que en defensa de los intereses de la sociedad el Ministerio Público en el proceso penal será ejercido por el Procurador General de la Nación por sí, por medio de sus delegados y agentes. A continuación se introduce un artículo 131 A en el que se fija la competencia de los Personeros Municipales quienes cumplirán las funciones del Ministerio Público en los asuntos de competencia de los juzgados penales y promiscuos municipales y de los fiscales delegados ante los jueces del circuito, municipales y promiscuos, sin perjuicio de que las mismas sean asumidas directamente por funcionarios de la Procuraduría General de la Nación.

El artículo 135 del código establece las funciones especiales del Ministerio Público.

2.5 Otras funciones (artículo 178 de la Ley 136 de 1994)

11. Presentar al Concejo proyectos de acuerdo sobre materias de su competencia.

15. Divulgar los Derechos Humanos y orientar e instruir a los habitantes del municipio en el ejercicio de sus derechos ante las autoridades competentes y entidades de carácter privado.

16. Cooperar en el desarrollo de las políticas y orientaciones puestas por el Defensor del Pueblo en el territorio municipal.

18. Defender los intereses colectivos en especial el ambiente, interponiendo e interviniendo en las acciones judiciales, populares de cumplimiento y gubernativas que sean procedentes antes las autoridades.

19. Velar porque se dé adecuado cumplimiento en el municipio a la participación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, control y vigilancia de la gestión municipal que establezca la ley.

22. Promover la creación y funcionamiento de las veedurías populares.

Decreto 1842 de 1991. "Por el cual se expide el Estatuto Nacional de Usuarios de los servicios públicos domiciliarios". Las empresas de servicios públicos domiciliarios deberán integrar un comité de reclamos, conformado por dos (2) principales y dos (2) suplentes designados por el representante legal de la empresa; dos (2) principales y dos (2) suplentes que deben ser escogidos por la junta directiva de la empresa de su seno, debiendo recaer la escogencia en aquellos miembros que asistan en representación de los usuarios o en su defecto en los representantes del concejo municipal, y un delegado del Personero Municipal.

Ley 65 de 1993. "Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario". Establece que en cada establecimiento de reclusión deberá funcionar un consejo de disciplina, del cual hará parte el Personero Municipal o su delegado y un interno con su respectivo suplente.

2.6 La Personería de Bogotá

Con más de 7 millones de habitantes y una tasa de crecimiento poblacional del 2.5%, mayor participación en el P.I.B., centro cultural, político e institucional de la Nación, el Distrito Capital se ha convertido en el referente obligado de las políticas públicas. Pero, también, en destino natural de millares de desplazados por la violencia y escenario de múltiples conflictos, incluso del conflicto armado.

El Decreto número 1421 de 1993, "por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá", más conocido como Estatuto Orgánico de Bogotá, establece que el Distrito Capital está sujeto al régimen político, administrativo y fiscal que para él señalan expresamente la Constitución, el propio estatuto y las leyes especiales que para su organización y funcionamiento se dicte. En ausencia de las normas anteriores, se somete a las disposiciones constitucionales y legales vigentes para los municipios, pero las disposiciones del estatuto "prevalecen sobre las normas de carácter general vigentes para las demás entidades territoriales" (artículo 3º).

En consecuencia, la Personería de Bogotá se rige por lo normado en la Constitución, el Estatuto Orgánico, las leyes especiales y los acuerdos distritales subsidiariamente; rigen las leyes ordinarias.

El título VI del Estatuto Orgánico estipula que el Personero Distrital es agente del Ministerio Público, veedor ciudadano y defensor de los Derechos Humanos, es elegido por el Concejo para un período de tres (3) años y no podrá ser reelegido para el período siguiente. No obstante, la prohibición de reelección fue derogada por el Congreso por considerar conveniente unificar el régimen de los Personeros de todo el país. (Acta de conciliación Proyecto de ley 046 de 1999 Cámara, 199 de 1999 Senado).

Es atribución del Concejo de Bogotá organizar la Personería y dictar las normas necesarias para su funcionamiento. (Artículo 13 y 102 numeral 3).

El concejo puede formular moción de observaciones contra el Personero por la conducta o las decisiones adoptadas por éste (artículo 15).

Sin embargo, el Personero que ejerza el cargo en propiedad goza de inamovilidad y sólo podrá ser suspendido o removido antes del vencimiento de su período por sentencia judicial o decisión de la Procuraduría General de la Nación.

Para ser elegido Personero Distrital se requiere tener más de treinta (30) años, ser abogado titulado y haber ejercido la profesión con buen crédito durante cinco (5) años o el profesorado en derecho por igual tiempo (artículo 96).

No puede ser elegido Personero quien sea o haya sido en el último año miembro del Concejo, ni quien haya ocupado durante el mismo lapso cargo público en la administración central o descentralizada del Distrito, quien en cualquier época hubiese sido condenado a pena de prisión por delitos comunes, salvo los culposos o políticos, excluido del ejercicio de su profesión o sancionado por faltas a la ética profesional.

La Personería Distrital goza de autonomía administrativa y presupuestal conforme a las disposiciones vigentes. No tiene atribuciones administrativas distintas a las de su propia organización.

Además, las funciones de control las ejerce con posterioridad a la expedición o celebración de los actos o contratos sin revisarlos previamente: ni intervenir para efectos de conceptuar sobre su validez o conveniencia,

Según el artículo 99 del Decreto 1421 de 1993, las atribuciones del Personero como agente del Ministerio Público serán:

1. Actuar directamente o a través de delegados suyos en los procesos civiles, contenciosos, laborales, de familia, penales, agrarios, mineros, de policía y en los demás en que deba intervenir por mandato de la ley.
2. Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas cuando lo considere necesario para la defensa del orden público o los derechos y garantías fundamentales.
3. Defender los derechos e intereses colectivos adelantando las acciones populares que para su protección se requieren y
4. Interponer la Acción de Tutela y asumir la representación del Defensor del Pueblo cuando este último se la delegue.

Según el artículo 100, las funciones del Personero Distrital como veedor ciudadano son:

1. Velar por el cumplimiento de la Constitución, las leyes, los acuerdos y las sentencias judiciales.
2. Recibir quejas y reclamos sobre el funcionamiento de la administración y procurar la efectividad de los derechos e intereses de los asociados.
3. Orientar a los ciudadanos en sus relaciones con la administración, indicándoles la autoridad a la que deben dirigirse para solución de sus problemas.
4. Velar por la efectividad del Derecho de Petición. Con tal fin, debe instruir debidamente a quienes deseen presentar una petición; escribir las de quienes no pudieren o supieren hacerlo y recibir y solicitar que se tramiten las peticiones y recursos de que tratan los títulos I y II del Código Contencioso Administrativo.

5. Poner en conocimiento de las autoridades competentes los hechos que considere irregulares, a fin de que sean corregidos y sancionados.

6. Velar por la defensa de los bienes del Distrito y demandar de las autoridades competentes las medidas necesarias para impedir la perturbación y ocupación de los bienes fiscales y de uso público.

7. Exigir de las autoridades distritales las medidas necesarias para impedir la propagación de epidemias y asegurar la protección de la diversidad e integridad del medio ambiente y la conservación de áreas de especial importancia ecológica.

8. Vigilar la conducta oficial de los ediles, empleados y trabajadores del Distrito; verificar que desempeñen cumplidamente sus deberes; adelantar las investigaciones disciplinarias e imponer las sanciones que fueren del caso, todo de conformidad con las disposiciones vigentes.

9. Vigilar de oficio o a petición de parte los procesos disciplinarios que se adelanten en las entidades del distrito, y

10. Procurar la defensa de los derechos e intereses del consumidor.

Y de conformidad con el artículo 101, son atribuciones del Personero como defensor de los Derechos Humanos:

1. Coordinar la defensoría pública en los términos que señale la ley.
2. Cooperar con el Defensor del Pueblo en la implantación de las políticas que éste fije.
3. Divulgar la Constitución y en coordinación con otras autoridades, adelantar programas de educación y concientización sobre los Derechos Humanos y los deberes fundamentales del hombre.
4. Recibir quejas o reclamos sobre la violación de los derechos civiles y políticos y las garantías sociales.
5. Solicitar de los funcionarios de la Rama Judicial los informes que considere necesarios sobre hechos que se relacionen con la violación de los Derechos Humanos.

6. Velar por el respeto de los Derechos Humanos de las personas reclusas en establecimientos carcelarios, psiquiátricos, hospitalarios y en ancianatos y orfanatos.

Además, el Personero Distrital tiene otras atribuciones especiales entre las cuales están las de exigir a los servidores distritales la información que requiera para el ejercicio de sus funciones y solicitar y recibir que se tramiten las peticiones y recursos; poner en conocimiento de las autoridades competentes los hechos que considere irregulares, a fin de que sean corregidos y sancionados; exigir de las autoridades distritales las medidas necesarias para impedir la propagación de epidemias y asegurar la protección de la diversidad e integridad del medio ambiente y la conservación de áreas de especial importancia ecológica y procurar la defensa de los derechos e intereses del consumidor.

Las funciones estatutarias fueron desarrolladas mediante el Acuerdo 34 de 1993, por el cual se organiza la Personería de Bogotá, algunas de las importantes funciones que la entidad cumple, en el área de Derechos Humanos, son:

- a) Ejercer las funciones de Ministerio Público en los procesos y actuaciones que adelanten las comisarías de familia que operan en la ciudad de Bogotá;
- b) Velar por la protección y defensa de los derechos del menor y cuando por cualquier medio tenga conocimiento de la situación de abandono o peligro en que se encuentre un menor, informar al defensor de familia o en su defecto a la autoridad de policía para que se tomen de inmediato las medidas necesarias para su protección;
- c) Velar por la defensa de los derechos del menor en los centros de rehabilitación y de intervención psiquiátrica donde hay menores reclusos y visitar una vez por mes estos establecimientos a fin de conocer su situación personal y jurídica e informar a las autoridades competentes;
- d) Recibir y tramitar las quejas que se presentan contra funcionarios distritales por violación de los derechos del menor;
- e) Solicitar a las autoridades competentes las investigaciones disciplinarias y penales a que hubiese lugar contra funcionarios que inflijan torturas, tratos crueles o inhumanos y degradantes a las personas;

f) Cooperar con el Defensor del pueblo en la implantación de las políticas que éste fije y coordinar la Defensoría Pública en los términos que señale la ley;

g) Divulgar la Constitución y en coordinación con otras autoridades adelantar programas de promoción, prevención, educación y concientización sobre los Derechos Humanos y los deberes fundamentales del hombre;

h) Recibir, tramitar y adelantar las indagaciones preliminares por quejas y reclamos sobre la violación de los derechos civiles y políticos y las garantías sociales;

i) Solicitar de los funcionarios de la Rama Judicial los informes necesarios sobre hechos que se relacionen con la violación de los Derechos Humanos;

j) Velar por el respeto de los Derechos Humanos de los reclusos en cárceles, establecimientos psiquiátricos, hospitalarios y en ancianatos y orfanatos;

k) Exigir de las autoridades distritales las medidas necesarias para la prevención de epidemias;

l) Vigilar las entidades distritales encargadas del control de los bancos de sangre que funcionen en la unidad para que cumplan lo establecido en las disposiciones sobre la materia;

m) Ejercer las funciones disciplinarias sobre las entidades o dependencias que se le asignen;

n) Las demás que le asigne o delegue el Personero Distrital por resolución.

Además, la Personería Distrital tiene a su cargo la función de intervenir como coadyuvante impugnante en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas cuando el Personero Distrital lo considere necesario para la defensa del orden jurídico, el patrimonio público distrital a los derechos y garantías fundamentales"; "defender los derechos e intereses colectivos cuando éstos requiera su protección, adelantando las acciones populares y de cumplimiento; "intervenir como apoderado en los procesos y Acciones de Tutela en que sea parte del Distrito Capital"; "proyectar para la firma del Personero Distrital las Acciones de Tutela que deban presentarse ante las autoridades judiciales en defensa de los derechos fundamentales del ciudadano" y "vigilar el trámite de las Acciones de Tutela presentadas por el Personero Distrital".

Las Personerías Locales deben desempeñar las actividades del Ministerio Público, veeduría ciudadana y defensoría de Derechos Humanos conforme a la reglamentación que expida el Personero Distrital por resolución.

Adicionalmente, la Personería debe garantizar la reunión y funcionamiento del Comité Distrital de Derechos Humanos y de los comités locales de Derechos Humanos creados mediante el Acuerdo 4 de 1995.

2.7 Comunidad Internacional y Personerías

La importancia de la labor que cumplen las Personerías Municipales y Distritales ha sido reconocida por la Organización de Naciones Unidas. Este reconocimiento se ha manifestado en el apoyo a programas de modernización institucional adelantados desde hace varios años, con financiación del Organismo y programas de formación en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, para Personeros y Personeras Municipales y Distritales.

La Personería de Bogotá, con financiación de la embajada del Japón, adelanta un proyecto de capacitación, adiestramiento y puesta en marcha de microempresas productivas para mujeres desplazadas por la violencia.

III. EL FORTALECIMIENTO DE LAS PERSONERIAS MUNICIPALES Y DISTRITALES

3.1 Réplica al Referendo

La propuesta de desaparecer las Personerías no es nueva. Como quedó consignado, el punto fue debatido en el inexequible Acto Legislativo número 3 de 1979. Según el gobierno de la época, las Personerías tenían un caos normativo en cuanto a su competencia y funciones, que hacían recomendable su supresión. Afortunadamente, las reservas democráticas del país echaron abajo la pretensión de acabarlas.

Ahora se argumentan razones fiscales pero, como se observa, ese planteamiento, además de ser falso, tiene un sabor demagógico y populista. Es falso, porque el anterior gobierno dijo repetidamente que el déficit fiscal estaba bajo control y dentro del marco de los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional. Además, porque el gasto militar ha crecido a niveles desmesurados, sin que los formuladores de políticas se cuestionen acerca de la inconveniencia de destinar tanta riqueza nacional para una guerra inútil, que jamás podrá acercar la paz que el país necesita mientras no se solucionen los verdaderos problemas del pueblo colombiano.

Es demagógico y populista porque se promete destinar los recursos ahorrados para inversión social cuando el presupuesto que se asigna a todas las Personerías equivale apenas a 70.000 millones frente a los 2 billones del presupuesto para salud y educación y los 66 billones del presupuesto general de la nación. Es entonces, un porcentaje ínfimo para resolver los problemas del desarrollo social del pueblo colombiano.

La iniciativa del referendo hay que situarla en su real contexto: Existe una ofensiva neoliberal contra todo el pueblo colombiano orientada a asegurar el control del poder, hoy amenazado por el conflicto social y armado que esa misma política ha contribuido a agudizar. Sectores minoritarios pero poderosos, actuando en coordinación con el gobierno de los Estados Unidos y haciendo uso de sus cuantiosos recursos y privilegios, han logrado embarcar al país en un proyecto guerrillero que por su propia naturaleza, habrá de generar graves violaciones contra los Derechos Humanos, recortes de las libertades públicas, cierres de espacios democráticos y de escenarios críticos, todo lo cual exige la supresión de los controles políticos, jurídicos e institucionales que puedan afectar su cumplimiento.

Ello explica las pretensiones de reducir el Congreso a una sola Cámara, la exigencia de una alta votación para el escrutinio en la circunscripción nacional, la posibilidad de nombrar Congresistas a los líderes paramilitares, la reforma de la Acción de Tutela, la amenaza de suprimir la Defensoría del Pueblo, la disminución de facultades de la Corte Constitucional, la reforma del Estado, las reformas laboral y pensional, etc.

Ante semejante ofensiva, solo queda convocar las reservas democráticas del país para que, actuando en unidad de acción, propicien una reevaluación del proceso despótico que comienza a implementarse, buscando salvaguardar los principios e instituciones creados o respaldados por la Constitución de 1991 y fortalecer aquellos organismos que están llamados a ejercer la defensa del interés general y el patrimonio público, a promover la participación ciudadana y la protección de los derechos fundamentales, entre quienes están, en lugar destacado, las Personerías Municipales y Distritales.

3.2 Elementos para la discusión

Son varios los elementos a tener en cuenta al momento de plantear una revisión al diseño institucional de las Personerías Municipales y Distritales y muchos más si se plantea su eliminación o supresión. Entre éstos están los siguientes:

1.1 ¿Cuál es la actual misión de las Personerías?

1.2 ¿Han cumplido las Personerías la misión que se les ha confiado? ¿Bien?, ¿Regular?, ¿Mal?. ¿Por qué?

1.3 ¿Son suficientes y adecuadas las funciones de la Personería?

1.4 ¿Es adecuado el mecanismo utilizado para designar al Personero? ¿Por qué?

1.5 ¿Es adecuado el control que se ejerce sobre las Personerías? ¿Por qué?

1.6 ¿Es adecuado el grado de autonomía que poseen las Personerías?

1.7 ¿Es proporcionalmente alto el presupuesto de las Personerías?

1.8 ¿Debe la Personería seguir siendo un órgano municipal?

1.9 ¿Puede la Procuraduría General de la Nación asumir las funciones de las Personerías Municipales y Distritales sin detrimento para la población?

1.10 ¿Deben seguir existiendo las Personerías?

Siguiendo el orden de las preguntas, podemos señalar lo siguiente:

1.1 La Constitución Nacional en su artículo 118 establece la misión de las Personerías en cuanto hacen parte del Ministerio Público y allí señala en primer lugar la "guarda y promoción de los Derechos Humanos", además le asignan la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas. Este mandato constitucional no se refleja adecuadamente en los desarrollos legales o reglamentarios, ni en la práctica cotidiana de las Personerías, las cuales siguen siendo básicamente entidades "disciplinarias". En el caso de la Personería de Bogotá, el Acuerdo 34 de 1993 no incorpora en su misión (artículo 2°) la defensa, protección y promoción de los Derechos Humanos.

1.2 Esta misión constitucional de las Personerías ha sido, en general bien atendida. En cada uno de los 1.116 municipios la Personería desarrolla actividades de promoción, defensa y protección de los Derechos Humanos, investigación y sanción de las infracciones al régimen disciplinario, acompañamiento a los reclamos ciudadanos, solicitud de práctica de pruebas, órdenes de libertad, indemnización a las víctimas, etc. Las Personerías reciben las declaraciones de los desplazados por la violencia para el trámite de la ayuda humanitaria y deben recibir las quejas por daños a los cultivos lícitos causados por las fumigaciones a los cultivos ilícitos. Las Personerías formulan recomendaciones a las administraciones municipales para prevenir acciones terroristas, epidemias, inundaciones, etc. La gestión de las Personerías ha ayudado a construir legitimidad institucional. Con ello ha contribuido a recomponer el tejido social, ha evitado el agravamiento, aún mayor del conflicto social y armado. Por su labor, muchos Personeros han sido asesinados, secuestrados, amenazados. En muchos municipios el Personero es un auténtico líder de la comunidad.

1.3 Las atribuciones del Personero deben corresponder a su naturaleza de órgano de control, y representación social y defensoría de los Derechos Humanos. En consecuencia, ninguna de las actuales podrían suprimirse pero sí modificarse y otras deberían incorporarse.

1.4 Aunque tradicionalmente el Personero ha sido elegido por el Concejo municipal o distrital, la interferencia política en el medio colombiano ha tenido efectos perversos en muchos casos, haciendo entonces recomendable que se revise esta forma de designación.

1.5 El control que actualmente se ejerce sobre las Personerías es inadecuado. Ni el Concejo lo realiza por falta de interés ni la Procuraduría puede hacerlo por falta de organización.

1.6 ¿Cuál debe ser el grado de autonomía de la Personería? Si bien la Ley 136 de 1994 (artículos 178, numeral 12, 181) garantiza la autonomía administrativa del Personero, varias situaciones administrativas como comisiones y vacaciones, permisos están subordinados a la mesa directiva del Concejo (artículo 172). En caso de falta absoluta, si no está reunido el concejo, lo nombrará el alcalde. Además, aunque la Ley 177 de 1996 establece que el proyecto de presupuesto de la Personería debe ser elaborado por esta y presentado al alcalde para su incorporación en el presupuesto general del municipio o distrito, esto no se cumple, quedando supeditado a las modificaciones que el alcalde realice. La ley de ajuste fiscal (Ley número 617 de 2000) derogó esta disposición y estableció limitaciones severas al presupuesto de los organismos de control. Igualmente el pago de viáticos está sometido al trámite administrativo que involucra la voluntad del alcalde.

1.7 Proporcionalmente, el presupuesto de las Personerías no es alto. En la mayoría de los municipios, éste no supera el 1% del presupuesto de rentas y gastos. Ni siquiera en Bogotá, la suma asignada en el presupuesto supera este tope.

1.8 ¿Debe seguir siendo la Personería un órgano municipal? Se ha propuesto la integración de la Personería en la estructura de la Procuraduría. Se aducen razones de ineficiencia e ineficacia en dichos órganos municipales, que harían recomendable la reforma en este sentido. Sin embargo, la Personería tiene una vocación municipal que haría inútil cualquier modificación de su carácter. Basta recordar que cuando en 1886 se dispuso que el Presidente nombrará a los Personeros, rápidamente debió

efectuar nombramientos adecuados. Los habitantes de los pueblos sienten como suya la Personería y no aceptarían un ente lejano y extraño a su cotidianidad.

1.9 La Procuraduría General de la Nación no puede asumir las funciones de las Personerías Municipales y Distritales, sin que ello se traduzca en grave desconocimiento de los derechos ciudadanos. Actualmente los Personeros ocupan buena parte de su tiempo cumpliendo las comisiones que le remiten esa entidad y las Procuradurías Departamentales. Las dimensiones de la Procuraduría tendrían que ser tan gigantescas que se haría inmanejable. El traslado de las funciones a la Procuraduría significaría simple y llanamente la desaparición de las Personerías. Con ello se afectaría el derecho al acceso efectivo a la justicia, y al debido proceso, aumentarían las violaciones a los Derechos Humanos, reinaría la impunidad, se agudizaría la corrupción, se perpetuaría la ineficiencia y el desgreño administrativo, se incrementaría la percepción ciudadana de abandono y se multiplicaría la falta de legitimidad estatal.

1.10 Las Personerías deben continuar existiendo porque constituyen expresión territorial de la democracia, son condición básica para la subsistencia del Estado de Derecho, son garantes de los Derechos Humanos en el ámbito local. Las funciones de las Personerías son esencialmente públicas e indelegables en el sector privado. Las Personerías son necesarias para ajustar el equilibrio entre la autoridad y la libertad y para la construcción de un orden político, económico y social justo.

3.3 Propuesta de reforma para fortalecer las Personerías

A partir de los elementos de discusión se pueden hacer recomendaciones para fortalecer las Personerías en el cumplimiento de su misión constitucional, especialmente en relación con la protección, defensa y promoción de los Derechos Humanos.

La reforma de las Personerías municipales y distritales, entonces, debe involucrar al menos los siguientes puntos:

1. Misión: La misión principal y fundamental de las Personerías debe ser la guarda y promoción de los Derechos Humanos. El marco normativo y las políticas a desarrollar deben ser congruentes con este postulado. Entre estas, regulación y políticas deben ocupar un lugar central en el carácter del Personero como defensor, protector y promotor de los Derechos Humanos.

2. Autonomía: Debe garantizarse al Personero plena autonomía administrativa y financiera, los recursos humanos, técnicos, logísticos y financieros deben ser idóneos para el cumplimiento de su misión. Dada la necesaria austeridad, estos últimos pueden tener toques razonables.

3. Control: La Personería debe continuar siendo un órgano municipal pero deberá existir un control de tutela fuerte en cabeza de la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo. Podría restablecerse la iniciativa de crear en la Procuraduría una Procuraduría Delegada para las Personerías.

4. Personero: La designación del Personero admite varias alternativas, a saber:

a) El Personero puede ser elegido popularmente en elección directa de los ciudadanos, con posibilidad de revocatoria del mandato, en caso de incumplimiento;

b) El Personero puede ser elegido por el concejo pero la escogencia debe recaer en candidato de partido o movimiento distinto al del alcalde y, de preferencia, de las minorías políticas. En todo caso, el partido o movimiento no debe hacer parte de la administración municipal;

c) El Personero puede ser escogido por concurso de méritos organizado por la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.

5. Atribuciones: Las atribuciones de los Personeros deben racionalizarse y fortalecerse las atinentes a la defensa y protección de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Por ejemplo, la interposición de la acción popular de constitución en parte en el proceso penal o ante la jurisdicción civil debe modificarse, pues esta acción está regulada de manera diferente en la ley. Las nuevas atribuciones tienen que ver con la prevención, la defensa y la protección de los Derechos Humanos. Entre otras, deben incorporarse las siguientes:

1. Tramitar las denuncias que por violaciones de los Derechos Humanos e infracciones graves al derecho humanitario formulen personas u organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

5. Las cárceles, algunas son escuelas de especialización para delinquir o violar los derechos humanos y fundamentales por parte de los mismos guardianes (hechos denunciados por el doctor Cifuentes, Defensor del Pueblo) y muchos niños antes de nacer son condenados a dichos estilos de vida, pues sus madres en estado de gravidez, marginadas, excluidas por el propio Estado, son detenidas seguramente por cubrir sus necesidades biológicas primarias, de alimento, salud, abrigo, de manera irracional, por la falta de oportunidades o alternativas y los altos niveles de privación que producen bajos umbrales de tolerancia y van acompañados por agresividad.

6. Los mínimos hoy ya máximos, son obligación del Estado apoyar con recursos a las organizaciones con la descentralización por colaboración lo cual reza en la Constitución Política de Colombia y el Gobierno por ser tutor de los ingresos y recursos de la Nación no le asiste ningún derecho en permitir que se concentren dichos ingresos de la Nación en los hogares más ricos, excluyendo y perjudicando mortalmente o de manera irreversible (ver denuncias Defensoría del Pueblo, anexo Sistema Nacional de información síndrome del niño maltratado) a los más vulnerables de derechos consagrados en la Constitución Política de Colombia, al apoderarse de todo se convierte a Colombia en tierra de excluidos, de desposeídos, de maltratados, de injusticia social. Esto no es democracia, es un delito jurídico y además perverso, pues la libertad de bienestar debe ser para todos y no para unos pocos, demostrado por el Contralor General de la República (ver anexo: Los ingresos de la Nación y tierras concentrados en una minoría los hogares más ricos) así existan otras necesidades prioritarias macroeconómicas, nada supera a lo ordenado en el artículo 44 de la Constitución de 1991 y con mayor razón cuando se presenta un plan de desarrollo donde las acciones de convivencia son la piedra angular, pues acabar con la delincuencia, con los adictos, con los más pobres y los más ricos, no es acabar con los excluidos, con la ley de selección natural de los animales, los seres humanos somos a imagen y semejanza de Dios. Es obligación rehabilitar a los marginados, acompañarlos en su proceso de reconstrucción de nuevas imágenes mentales de autoestima, formación, capacitación, crecimiento de conocimientos, de actitudes, para que se impulsen y multipliquen los procedimientos de rehabilitación y formen cooperativas, microempresas en cadenas productivas con el apoyo de estudios y proyectos pilotos de fundaciones suficientemente válidos y confiables (ver anexos estudios pilotos de Fundación Cosecha Urbana y otras) y así reconstruir y rehabilitar el tejido social y detener el deterioro ambiental, económico, cultural y social que repercute irremediablemente en los derechos humanos y fundamentales de los colombianos y en especial de los niños, pues la gran mayoría de la población en Colombia está conformada por menores y niños.

Pretensión No. 3

Cumplimiento de los acuerdos y de la agenda de paz producto del presupuesto de millones de pesos de la Nación y de más de 2 años de audiencias públicas donde la sociedad civil ejerció la democracia participativa para cumplir.

Hechos

Las propuestas de reformas expresadas en las audiencias públicas en el Caguán, deben incluirse también en el referendo pues es el producto del trabajo de millones de colombianos del constituyente primario, del Gobierno, más presupuesto importante de la Nación invertido en el proceso de paz y con mayor razón producto del trabajo que puede ser complementado con las audiencias que el actual Gobierno está llevando a cabo como complemento y estrategia de actualización y seguimiento pero respetando la agenda común de paz por el cambio hacia una nueva Colombia en sus 12 puntos y no en 2 ó 3.

1. Solución política negociada.
2. Protección de los derechos humanos fundamentales como responsabilidad del Estado.
3. Política Agraria Integral.
4. Explotación y conservación de los recursos naturales.
5. Estructura económica.
6. Reforma a la justicia, lucha contra el narcotráfico y la corrupción.
7. Reforma política para la ampliación de la democracia.

8. Reforma integral del Estado.

9. Acuerdos sobre derecho internacional humanitario.

10. Fuerzas militares.

11. Relaciones internacionales.

12. Formulación de acuerdos.

Pretensión No. 4

Soluciones en las propuestas para la transición al Estado de Derecho, formuladas por la Contraloría General de la República (ver estudio Colombia entre la Exclusión y el Desarrollo).

Sus objetivos son muy claros, ordenar la justicia social, redistribuir los ingresos, las tierras, las riquezas, concentrados hoy en una minoría, en los hogares más ricos y cerca del 80% de los colombianos por debajo de la línea de pobreza y en estado de indigencia. Esto es abiertamente impropio, antidemocrático es un delito perverso.

Hechos

Aplicados también a la población marginada descrita en la pretensión No. 2, motivo del programa de rehabilitación y de las pretensiones aquí explicadas y acompañadas de los proyectos anexos. Este análisis multidimensional se relaciona con que el grado de concentración de ingreso en Colombia es uno de los mayores de América Latina. Cerca del 60% de la población se encuentra bajo la línea de pobreza, la gravedad del problema de la indigencia en niveles por encima del 20% de la población, el problema de la desigualdad es de tal carácter estructural que la informalidad continúa siendo el sistema de trabajo predominante de la mayoría de la fuerza laboral, el acceso activo se ha mantenido excesivamente restringido a favor de unos pocos al punto en que en el caso del crédito los 50 mayores deudores llegan a absorber un 20% de la cartera comercial del sistema financiero y los 1.500 mayores un 75% y en el mercado accionario las 10 empresas más importantes participan con más del 75% del movimiento sin dejar dimensionar que a pesar de las leyes aprobadas sobre Reforma Agraria en el país la tierra se ha seguido concentrando en pocas manos y por otra parte, la falta de cobertura del sistema de seguridad social no sólo ha sido tradicionalmente insuficiente y con serias falencias estructurales en términos de falta de solidaridad, equidad y eficiencia, la disponibilidad y acceso a servicios públicos y las condiciones de vida varían sustancialmente tanto en los sectores urbano como rural, como entre regiones del país.

La exclusión de la niñez colombiana es muy notoria. El 24,5% de la población bajo la línea de pobreza es menor de 10 años y 2.5 millones de niños colombianos sufren de maltrato infantil, un millón son desplazados, 13.5% de los menores de cinco años padecen de desnutrición crónica y entre otros factores el 18.3% no tienen acceso al sistema educativo, lo cual reafirma el proceso intergeneracional de la exclusión y muestra una grave precariedad en la formación del capital humano y social con implicaciones perversas para el futuro de la sociedad colombiana.

Una exigencia para que cualquier Estado pueda sustentar debidamente su legitimidad democrática, reside en su capacidad de crear consenso y de comprometer esfuerzos en la sociedad para responder a unos mínimos aceptables, a la luz de los logros y exigencias de la humanidad en términos de avances efectivos hacia la inclusión social y la democracia.

Ello impone la necesidad de implantar un verdadero contrato social sobre la estrategia de desarrollo económico y social en la que la agenda de democratización política y económica, el sistema integral de protección social y el pacto fiscal y de redistribución de tierras, ingresos y riquezas sean elementos constitutivos centrales, objetivo del presente derecho de petición para que sus pretensiones sean excluidas en el referendo.

Propuestas para la transición al Estado Social de Derecho

1. El sistema integral de protección y seguridad social.
2. Atención alimentaria a la población indigente, descentralización de colaboración ... de alimentos hoy concentrados en la iglesia católica y ...
3. Educación para todos o por lo menos los menores y niños.
4. Salud para todos.

5. Régimen pensional equitativo.

6. Protección frente al desempleo principalmente para los más pobres por cuenta del Estado.

7. El derecho a la vivienda, Ley 708 priorizando a centros de rehabilitación, hogares de paso, deformación, capacitación para impulsar a los más vulnerables en cooperativas de trabajo asociado en cadenas productivas.

8. Servicios públicos domiciliarios con equidad y eficiencia

9. Defensa y seguridad para la paz.

10. Justicia con equidad.

11. Producción de alimentos, asunto del Estado, banco de alimentos, productos para los más pobres colombianos en estado de indigencia y para fortalecer sus cooperativas de trabajo asociado (la iglesia católica tiene concentrado el banco de alimentos y productos y las bendiciones o donaciones las vende a fundaciones pobres. Esto no es correcto).

12. Institucionalidad y medio ambiente.

13. Fallas administrativas, ineficacia y corrupción (se reduce con un adecuado sistema de selección de personal).

14. Acceso a activos productivos para los más pobres, subsidios para todos, adultos, mayores, discapacitados, mujeres cabeza de familia, para impulsar las microempresas familiares y paralelamente, atender a sus hijos.

Las utilidades de los poderosos grupos económicos no salgan del país que se reinviertan en proyectos de los más pobres, cooperativas de trabajo asociado, cooperativas multiactivas en cadenas productivas.

15. Socialización de pérdidas.

16. Democracia política.

17. Finanzas públicas y sostenibilidad de la deuda.

18. Reestructuración tributaria.

Pretensión No. 5

Globalización, incluyendo a sus objetivos que son muy claros "La Justicia Social" (ver anexo).

Hechos

La globalización no sólo es un modelo económico, tecnológico y cultural. También cumple sus objetivos y son la justicia social, la libertad de bienestar para todos y no para unos pocos. Es converger a la unidad, "unidos" por las diferencias de la izquierda y de la derecha en una sola meta. El desarrollo sostenible, el alcanzar una sola patria para acabar con las guerras y hablar de equidad, de justicia social, en Colombia se está llevando a cabo todo lo contrario a dicho modelo de globalización inexplicablemente.

Pretensión No. 6

Adaptar el Sisbén, el Pot y el Plan Colombia a las necesidades del país de los colombianos más vulnerados. Dichos instrumentos son excluyentes, marginan, deben modificarse, están mal contruidos.

Hechos

El Sisbén además de excluir y calificar mal los aspectos de desarrollo, margina, demora más de un año para entregar el carné, requisito para recibir los programas sociales y la escogencia de ARS, es limitada sólo en 2 épocas del año. Se pueden afiliar, el resto están desprotegidos los colombianos más incautos y el Pot también es excluyente, lugar que no tenga el Pot aprobado no reciben el Sisbén y programas sociales, el plan Colombia se pensó que apuntaba a modificar tales errores o solucionar dichos vacíos con las herramientas para la paz, en campo en acción, empleo en acción, jóvenes en acción, le da al que tiene y al que no tiene le quita la oportunidad para qué entonces tanta deuda externa si nunca vamos a superar la miseria en los pueblos olvidados sin Pot, sin Sisbén. Es una estrategia para continuar mendigando siempre, mostrando nuestra miseria por todo el mundo para conseguir donaciones, ayudas de paz, de guerra, proyectos, etc., y a través del Fondo Monetario ir comprometiendo nuestra soberanía y nuestros derechos acaso.

El Pot debe brindar también ordenamiento del recursos humano puesto que los instrumentos, los sistemas, la tecnología son para el

servicio de la gente y no podemos llegar a tal irracionalidad que margine a la gente.

Se pierden los subsidios de vivienda, por los requisitos de los bancos con ahorros programados que nunca se pueden cumplir. Los más vulnerables que tienen un ingreso de 2 dólares mensuales, no pueden tener acceso es imposible, los subsidios de alimentación de bienestar familiar, sólo alcanzan para un porcentaje mínimo de la población y los 400 pesos que piden por cada niño es imposible cuando son 4 ó 5 hermanitos y ahora se agrava con los de los transportes que los hermanos quedan en colegios distantes y se iban a pie muchos acompañando a los pequeños. Los subsidios para los adultos mayores lo mismo nunca alcanzan siempre se esperan adiciones presupuestales, todo es tan absurdo.

Es obligación facilitar alternativas para que la gente cumpla el Pot en la Ley 708 los terrenos de propiedad del Estado también deben ser para brindar alternativas a los vendedores ambulantes para impulsar sus cooperativas en ferias, bazares con terrenos bien ubicados que faciliten su reconstrucción de imágenes mentales y formación con el plan maestro Cosecha Urbana, el Rupi del Estado es extraordinario para el servicio de la política social, pero de los más vulnerables.

El Pot obliga a que se le brinde al recurso humano a los trabajadores informales de acuerdo a sentencia de la honorable Corte Constitucional y en la Ley 708 una alternativa de vida, y en el Plan Cosecha Urbana la oportunidad también de rehabilitarse de manera integral y de igual forma, proporcionar metas organizadas y ciertas para formarse, capacitarse y crear cooperativas con actividades lúdicas y creativas para abrir espacios a su imaginación y poder producir en cadenas productivas para su consumo para trueque y comercialización nuevos productos para finalmente también mediante las cooperativas, adquirir su vivienda para su familia.

Si hay tantas salidas para rehabilitar a Colombia, por qué se pretende rechazarlas todas y escoger el continuar vulnerando con sevicia los derechos humanos y fundamentales como agravantes, los hechos denunciados y que los nuevos representantes del poder ejecutivo y legislativo no pueden ignorar y continuar ahora con estados de conmoción, aceptaciones de guerra y vulneraciones de los derechos humanos en el espacio público (ver anexo clara vulneración de los derechos de los menores por parte de la propia policía del espacio público a diario se vulnera y lesionan a los ambulantes en su integridad física, social, psicológica y económica a la propia Constitución y a las sentencias que los protegen han sido desobedecidos de manera irresponsable por el poder ejecutivo con desacato, aduciendo el no cumplimiento a "la falta de ingresos" o a "la inseguridad" pero sin embargo, se ha descubierto que los ingresos no sólo están concentrados en los hogares más ricos, también las tierras improductivas que pueden servir para fomentar las cooperativas y las viviendas de los más vulnerados.

Se ha llegado al extremo del abuso de poder que hasta desobedecen con los planes de Gobierno no corregido (ya denunciado) que dieron un resultado por el Conpes de calificación para el Gobierno de 2.8 en política social (vulnerando los derechos humanos y fundamentales del título 1, capítulo II, resumidos en el artículo 44 de los niños) y ahora el actual Gobierno no debe ahondar aún más el conflicto social con supuestas reformas políticas que buscan una seguridad ficticia, pues sólo está tras la cortina de farsa, de una lucha contra los negocios del narcotráfico y de las armas, que francamente parecen amparados sencilla y llanamente por el monopolio o negocio de los precursores y de las sustancias psicoactivas y psicotrópicos aceptados por el Gobierno y la comunidad internacional.

Situación agravada puesto que se descubre que hasta las plantas nativas son usadas de manera inadecuada, mal la hoja de coca es el alimento más nutritivo de la historia de Latinoamérica, también se descubre que los psicotrópicos ya se pueden producir de manera sintética en los laboratorios de las multinacionales que producen los precursores y que deben ser usados en casos extremos como medicamentos de cuarta generación pues sus efectos no son efectivos y además los secundarios son fatales.

Con este cambio de lecturas a nivel ambiental y social se atacaría siete frentes:

1. El negocio los psicotrópicos y precursores tóxicos causan más daño que bien, efectos colaterales graves y adicciones y facilita otros perversos negocios.
2. El narcotráfico.
3. El de las armas.
4. El conflicto interno o guerra o terrorismo.
5. Las adicciones y con esto se bajarían.
6. Los niveles de Sida, pues es el primer generador es el adicto a los psicoactivos.
7. El daño al Ecosistema.
8. La inseguridad que afecta el desarrollo de actividades de los trabajadores informales, del reciclaje que se desarrollan en una cadena poderosamente peligrosas.

Pretensión 7

Que los medios de comunicación cumplan su labor profesional de informar objetivamente sin utilizar el poder sobre la psicología del rumor y de las masas... están vulnerando los derechos humanos y fundamentales, deben reciclar sentimientos negativos por actividades lúdicas con el Plan Cosecha Urbana.

Hechos

1. Al manipular las noticias en beneficio de los grandes grupos económicos, encuestas mal construidas, tendenciosas, enfrentándose muchas veces entre los mismos poderosos grupos económicos particulares y el Estado y dividiendo a la población por tanto principalmente ellos deben reciclar sentimientos negativos por actividades positivas lúdicas con el Plan Maestro Cosecha Urbana para fortalecer formación son quienes deben con mayor razón reconstruir imágenes mentales, pues su función es esencial para reconstruir el tejido social.

2. No saben construir las encuestas de opinión, las redactan en una sola dirección sesgando los resultados, ejemplo preguntan qué universidad es la mejor en Colombia, la pregunta sería: ¿Cuál es la universidad mejor en ingeniería?, en sí tiene dos errores la labor de los periodistas no es el de clasificar, aprobar o condenar como bueno o malo, normal o anormal, manejar los sustantivos y adjetivos lanzando juicios de valor que lesionan la imagen o reputación de manera responsable, es violar los derechos humanos y fundamentales de los ciudadanos colombianos.

3. Pueden llegar a destruir la carrera profesional o el futuro de una empresa vulnerando los derechos humanos fundamentales de la sociedad civil incauta.

4. Ponen y quitan presidentes, alcaldes lanzan al aire encuestas tendenciosas que solo producen enfrentamiento entre los grandes y poderosos grupos económicos y la sociedad civil. Periodistas que no informan sino que utilizan los medios para manipular en beneficio o detrimento de alguien. Con comentarios mordaces lejos de ser periodistas abusando de un bien que es de todos los colombianos.

5. Lanzar juicios de valor mordaces invadiendo los espacios íntimos de los colombianos, francamente desde le... más personal íntimo o empresa pueden con sus comentarios decidir sobre el destino de la Nación, del país.

6. Los medios de comunicaciones tienen poder de sugestión de actuar en el subconsciente de los incautos. Influyendo en muchas decisiones que el pueblo toma ese empoderamiento... de manera peligrosa de los comportamientos y lleva a decisiones erróneas por la fuerza de la reptación del ejercicio cambiando hasta el imaginario colectivo produce odios, afectos, favorece o destruye intereses en Colombia, no se sabe hacer periodismo es vergonzoso.

7. RCN y Caracol, deben reciclar sentimientos negativos por actividad con arte y respeto por el otro, con afecto, consideración y objetividad.

Deben suspender sus encuestas mal construidas o construirlas bien con la asesoría de expertos en sicología, sociología ética, en lugar de preguntar afirmar. E inducen las respuestas para producir lo que ellos quieren que se responda y consiguiendo objetivos oscuros y ocultos, total vulneración de los propios derechos humanos y fundamentales tras-

endiendo hasta los derechos colectivos y del ambiente, políticos, económicos, sociales y culturales de los colombianos en beneficio casi siempre de los poderosos grupos económicos de personajes privilegiados, a nivel político y social o cultural.

Que Dios los bendiga.

Paulina Mozo Gallego,
C.C. 41718273 de Bogotá,

Psicóloga voluntaria Fundación Cristiana para la Rehabilitación y ayuda a la población marginada, carrera 4 No. 24-37, torre B 404, teléfono 2836401 fax 3376065.

Colombia Serna,
C.C. 25617088 del Cauca,

Líder comunitaria mujeres Cabeza de Familia y Comité de Proyectos Ambientales y Sociales.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Población marginada, excluida, en miseria y estado de indigencia cerca de 11 millones de ciudadanos en la calle, más los reinsertados, más los marginados discapacitados, adultos mayores rehabilitados y adictos anónimos, desplazados no registrados. Según sentencia de la Corte Constitucional en el año de 1999 eran cerca de 1.900.000 mil desplazados solo registrados 600 mil, los demás posiblemente se encuentren en las filas de los ciudadanos colombianos en estado de indigencia, mujeres cabeza de familia, mujeres vendedoras ambulantes, mujeres rehabilitadas pero excluidas, marginadas con sus menores, niños y niñas con familias, muchos discapacitados, con adultos mayores desprotegidos. Todos desposeídos a pesar que ellos también son dueños de los recursos de la Nación y el Gobierno no le asiste ningún derecho para permitir que los ingresos de la Nación se concentren en los hogares más ricos y que el 80 por ciento de los colombianos se lancen al abismo de la pobreza, miseria y estado de indigencia y rehace las medidas que conducen a la redistribución de los ingresos y tierras dilatando una reforma agraria justa con las tierras improductivas de muchos colombianos que ni están viviendo en el país y conforman la población más privilegiada en el exterior.

Los subsidios del gobierno se niegan con el viejo cuento de por falta de recursos, pero es que los ingresos están concentrados en los más ricos (informe Contraloría General de la República: Colombia es tierra de excluidos) y ellos con ingresos si es que los tienen de cerca de 2 dólares mensuales, familias que sobreviven con menos de \$100.000 mensuales para cubrir las necesidades mínimas de salud, transporte, alimentación, abrigo, educación frente a un sistema perverso que le pone precio a las cosas y a la gente, que negocia los nutrientes de los niños por cocaína, frente a un país en donde todavía quiere regir la democracia representativa, usurpando a la participativa, frente a una población que en su gran mayoría son menores y niños y se encuentran, y un grueso de ciudadanos en estado de indigencia y por debajo de la línea de pobreza y como única salida aceptar guerras y continuar con la concentración de todos los ingresos y tierras en una minoría, en los hogares más ricos.

Según diagnóstico de la Contraloría General de la República y 100 expertos (muchos de los más ricos no viven en Colombia, son los millonarios en Estados Unidos y Europa) y solo se les informa de unos impuestos para la guerra y nada de justicia social, ni redistribución de sus tierras improductivas, fuga de capitales, que deben ser traídos a Colombia para invertir en proyectos sociales. Pero insisten en más deuda externa con el riesgo de perder nuestra soberanía y con la salida vergonzosa de solucionar la crisis económica con la vulneración de los salarios de hambre de los pobres con reformas o seudo constituciones absolutistas, por la fuerza, aduciendo una guerra contra una guerrilla que posiblemente ya no está, es decir sus líderes. Además se interpreta erróneamente la Constitución, el artículo 377 habla de un referendo pero es para que el pueblo confirme y avale con su firma que las reformas no están vulnerando sus derechos humanos y fundamentales, por tanto es falta de respeto contra el constituyente primario pretender presentarle un referendo y

reformas que vulneran sus propios derechos y el de sus familias, sus menores niños, adultos mayores, muchos discapacitados, y pretenden pasar tales vulneraciones al pueblo antes que a la honorable Corte Constitucional para que lo avale.

Estas pretensiones son ilegales, es imposible dejar de denunciarlas ante las autoridades competentes a nivel nacional, ante el Congreso para que ustedes defiendan el presente referendo del constituyente primario que los eligió, que sí está relacionado con las variables estructurales sobre los derechos humanos fundamentales, que trascienden en los derechos colectivos y del ambiente, culturales, sociales, económicos de la gran mayoría de los colombianos que están hoy por debajo de la línea de pobreza. Es inconstitucional que al pueblo, al constituyente primario, se le intenta hacer firmar un referendo sin suficiente consenso y legitimidad, en detrimento de sus propios derechos humanos y fundamentales, para que se desmejore su calidad de vida y preparar el perverso camino para que los ciudadanos colombianos por debajo de la línea de pobreza se arrojen con estas reformas y referendo del gobierno al abismo de la miseria y el estado de indigencia.

Por esto, ninguna ley tiene el poder constitucional de ir en detrimento de los derechos y beneficios ya adquiridos, esto es abiertamente impropio, ilegal. Además dichos proyectos de referendo y reformas también deben ser confirmados es por el pueblo, y el Congreso aprobarlo y tramitarlo. A la honorable Corte Constitucional según artículo 377 un 5% de los ciudadanos que integren el censo electoral, solicitará al Congreso dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del acto legislativo solicitudes constitucionales para reformas que el Congreso aprobará y la honorable Corte Constitucional decidirá su constitucionalidad. Se entenderá derogada por el voto negativo de la mayoría de los sufragantes, siempre que en la votación hubiere participado al menos la cuarta parte del censo electoral.

Es absurdo que preciso en este momento el ejecutivo también esté articulando una propuesta sin pasarla a la honorable Corte Constitucional para que se pronuncie respecto a reducir la votación o censo electoral de un 5 a un 2%, hecho que facilita la vulneración de los derechos fundamentales. Por tanto sobran motivos para que se tenga en cuenta el presente referendo para la consulta popular, previo aval del Congreso y de la honorable Corte Constitucional para que hoy decida más que nunca con anterioridad al pronunciamiento popular sobre la constitucionalidad del referendo y de las reformas artículo 241, exigencia contemplada también en el artículo 379, título XII "De la reforma de la Constitución".

Vuelvo y repito, es a la honorable Corte Constitucional y solo a ella a quien se le confió la guarda, la integridad y supremacía de la gloriosa Constitución Política de Colombia de 1991. No dice que al Congreso ni al constituyente primario, ni al ejecutivo, a nadie más sólo a ella, a la honorable Corte Constitucional en los estrictos y precisos términos del artículo 241, requisito para aprobarse cualquier reforma o acto legislativo, consagrada en el artículo 377 sobre los derechos humanos fundamentales, que afecta y trasciende obviamente sobre los derechos colectivos y del ambiente, culturales, económicos y sociales de la gran mayoría de los colombianos, y como resultado se refleja la vulneración del artículo 44 de los niños y sus derechos prevalecen sobre los derechos de los demás.

Cualquier vulneración a lo anterior no puede suceder frente al constituyente primario sin que este lo denuncie puesto que existen siete propuestas, verdaderamente soluciones para resolver la actual crisis y no precisamente es sacrificando aun más al pueblo que hoy se encuentra en situación más que precaria, degradante, vergonzosa ante un país inmensamente rico de los mejores ecosistemas, diversidad, biodiversidad, 45 mil plantas mas de 3 mil promisorias con cualidades alimenticias, medicinales, industriales sin tóxico, interconectados con la órbita geoestacionaria, privilegio de solo siete países en el mundo, riquezas minerales, flora y fauna terrestre y marina, plataforma continental marina y sobre todo gente buena, humilde, ignorante, inocente, confiada pero temerosa... víctima de los pésimos manejos de las clases dirigente y privilegiada, que hoy concentran los ingresos y las tierras, y con sevicia se pretende continuar vulnerando aun más lo poco que le queda al pueblo o sociedad civil o constituyente primario, su vida y salarios de hambre y

de plusvalía, los ingresos y las tierras concentradas en una minoría en los hogares más ricos, deben ser redistribuidos pero no con más desplazamiento, bonos de guerra y fortaleciendo a las AUC, Convivir con armas de combate o campesinos, soldados sin suficiente formación, ni un Código Militar, sin reclutar, exponiendo a su familia, a los vecinos y su propia vida, esto es una clara vulneración a los derechos humanos, puesto que se prueba que los propios militares con años y años de entrenamiento, reclutados con Código Militar, muchos se arriesgan a vulnerar los derechos humanos fundamentales, con el resultado que también son vulnerados, quedando discapacitados física y mentalmente, por algo se creó la Ley 569 de 2000 sobre desapariciones forzadas y tortura, suficiente motivo para tener prudencia y cautela en la entrega de armas en los civiles con formaciones de 6 meses, una barbarie en lugar de derogar la resolución 396 de 1997 del Ministerio de Defensa, de las AUC, Convivir, denunciadas, por la propia ONU, Mary Robinson, organización de derechos humanos ante el mundo de Ginebra y que el doctor Serpa afirma ante los medios que las Convivir lo engañaron, pues aparecieron con armas de combate posiblemente las mismas confiscadas en los operativos, por tanto los impuestos de guerra, las donaciones para armamento son innecesarios, puesto que el triunfo sobre las guerrillas, va acompañado de ganancia en armas más las confiscadas en las cárceles, entonces los impuestos de guerra pueden trasladarse a impuestos de paz, de justicia social, de reconstrucción del tejido social para los marginados, los excluidos, las víctimas de la guerra, las viudas, los huérfanos de policías, militares y reinsertados y no incrementar más viudas, más huérfanos, más indigencia y más guerra.

Agravando el conflicto interno, la guerra y dificultando las acciones de convivencia de esta manera remotas, piedra angular del actual gobierno con la oficina del alto comisionado para la paz, es absurdo dejar de firmar, firmando la paz es mediante la justicia social y no mediante la guerra, objetivo hasta del modelo de globalización que también se manipula por los dirigentes de los gobiernos, pues dicho modelo no es solo económico, es también social, nada menos que sus objetivos son de promulgar la libertad para todos y no para unos pocos, preciso todo lo contrario a lo que hace Colombia (ver anexo) y es obligación aplicar las 7 soluciones o pretensiones que se plantean en el presente derecho de petición e incluirlas en el referendo, pues se refieren al bienestar a que tienen derecho todos los colombianos y principalmente los niños, artículo 44, sus derechos prevalecen sobre los derechos de los demás y es obligación restablecerlos y en consecuencia obviamente como viven en continua interacción con el entorno, se deben restablecer sus derechos colectivos y del ambiente, culturales y económicos, es obligación reestablecer los derechos de los niños, artículo 44 de la Constitución de 1991 y el Decreto 1137 de 1999 sobre la aplicación de la política social nacional, distrital, departamental y local urgente que se restablezca el Estado Social de Derecho, aplicar las propuestas del contralor, utilizar adecuadamente los recursos naturales (hoja de coca) es una alimento el más nutritivo, nos es droga, nos cambiaron las lecturas sin consultar al pueblo, sobre el manejo de sus plantas nativas promisorias de propiedad de todos los colombianos, parte de nuestra soberanía con los resultados que hoy vemos no solo en Colombia sino en el mundo el flagelo del narcotráfico, motivo de largos discursos del Ministro del Interior y de Justicia y del Derecho, tema ya en el tapete y en respuesta al ejercicio de la democracia participativa, hay que trascender y explicar completo lo que cómo y por qué del negocio perverso del narcotráfico que está amparado por los precursores (se deben erradicar o por lo menos el éter éflico, componente determinante para producir cocaína, para derivados de multinacionales farmacéuticas y hospitales) le toca sacrificarse a Zaldarriaga y Concha, por ejemplo a Pintuco, etc. y traer ya producidas las pinturas pues los derechos de las pinturas no prevalecen sobre los derechos de los niños artículo 44, el narcotráfico inherente al monopolio de las sustancias psicotrópicas de las multinacionales farmacéuticas, tampoco prevalecen sobre los derechos de los niños, aceptada por décadas por la comunidad internacional y por nuestra clase política y económica y dirigentes del Estado, como resultado lo que hoy resume la Ley 589 del 2000, desapariciones y desplazamiento forzado, genocidios, delitos de lesa humanidad, torturas, masacres, negocio de armas terrorismo, conflicto interno, guerra y su fuente el negocio de los precursores y

de los psicotrópicos derivados de la cocaína que facilita no solo los derivados para hospitales, anestesia, psicotrópicos que hoy se comprueba que no sirven muchos, muchos producen enfermedades colaterales mortales y dependencia no solo causando daños irreversibles en los seres humanos también en el ecosistema, reserva del mundo y únicas riquezas de Colombia (no bastó con la tala inmisericorde de árboles, y la explotación de uranio) ahora se pretende seguir sacrificando la diversidad con carreteras canales interoceánicos así lo pida Japón o Estados Unidos o Canadá o Suecia al Ministerio de Transporte, la sociedad civil en ejercicio del derecho a la democracia participativa y a los derechos colectivos del ambiente fundamentales humanos sociales culturales, no lo van a aprobar y menos para fortalecer la industrialización y contaminación ambiental, poniendo en alto riesgo el planeta a Colombia y a la especie humana con el efecto invernadero, cambios climáticos extremos terremotos, inundaciones, tempestades (Europa en menos de un mes sufrió el desbordamiento del Danubio y el Elba con pérdidas millonarias sobre todo en vidas, este es el resultado del uso inmisericorde de armamento, bombas, tantas drogas para las multinacionales farmacéuticas, industrialización canales interoceánicos, agotamiento de las cuencas hidrográficas, daño irreversibles del ecosistema exponiendo el planeta, a la especie humana, a la capa de ozono, la lluvia tóxica y desobedeciendo al acuerdo de Kioto que ordena bajarle al uso y a la industrialización, a los tóxicos, se debe proteger la diversidad y biodiversidad, las reservas forestales del mundo para conservar el equilibrio del ecosistema y del tejido social.

Si continúa tanta ignorancia, destrucción y total desobediencia, tenemos como resultado la vulneración de los Derechos Humanos y Fundamentales, inherentes a los derechos colectivos del ambiente social y cultural en tales condiciones tan graves de pronto los ciudadanos por debajo de la línea de pobreza van a estar engrosando las filas de los ciudadanos colombianos en estado de indigencia y sin capital natural y sin quien los defiendan en el Congreso, puesto que al reducir el número de congresistas se reduce también la posibilidad de los independientes que representan a un grueso de la población ... se limitará al reducirse el número de congresistas, los independientes también... la defensa de los derechos humanos y fundamentales ya adquiridos, motivo suficiente para no aceptar la revocatoria de los congresistas, al contrario se requiere un mayor número de congresistas y la unificación de un tarjetón en las próximas elecciones de 2006, que se unifiquen Presidente, Congreso, Concejales y Alcaldes, y que el primero en cada lista lidere el manejo del Gobierno en dos Cámaras notables, una de notables y otra de comunes, para defender... hoy más que nunca los derechos humanos fundamentales colectivos y del ambiente, culturales, sociales y económicos, ante el mundo defender... los más pobres, miserables, indigentes, campesinos en pueblos y municipios olvidados, pero explotados que son nada menos que ya cerca del 80% de los colombianos que hoy solo tienen alternativas degradante indignas.

- a) Las milicias;
- b) Los actos delictivos y las penitenciarías;
- c) La muerte.

* * *

GILBERTO ALZATE CARDONA

Abogado Constitucional

Director Cátedra de Pedagogía Constitucional

Intervención del doctor Gilberto Alzate Cardona en el Senado de la República sobre la Ley de Referendo Constitucional del Presidente Álvaro Uribe Vélez.

1. Las reformas constitucionales nunca llegarán a su fin porque las normas jurídicas son vida humana objetivada. El ser humano es mutante, por consiguiente, el derecho debe ser cambiante, posible de reforma para ir adecuándolo a las nuevas realidades.

2. Sin embargo, esto no significa que adelantemos reformas constitucionales para que nada cambie, tal como ha ocurrido a lo largo de la historia constitucional y política de Colombia.

3. Desde la Constitución Bolivarensis de 1821, se han adelantado múltiples reformas constitucionales y no se han modificado tres institu-

ciones que hacen parte de la estructura del Estado y que han sido nefastas para el desenvolvimiento y progreso de la República, me refiero al presidencialismo, el centralismo y la soberanía nacional y el tema de los partidos políticos.

4. La reforma constitucional no es más que un conjunto de palabras destinada a generar una actitud de solidaridad y apoyo hacia las clases dominantes y sus partidos gobernantes, salvo algunas excepciones.

5. La nueva reforma constitucional que está por escribirse debería ser alternativa, políticamente consciente, objetiva, democrática y participativa sin compromisos con los partidos políticos tradicionales, con un sentido sociológico que apunte a la investigación y a la filosofía del derecho, porque la tarea de la filosofía del derecho, es la lucidez.

He venido a proponer dos reformas:

1. Al artículo 41 de la Constitución Política en el sentido de que la responsabilidad en la enseñanza de la Constitución Política y de los principios y valores para la participación y la democracia sean responsabilidad de todos los organismos públicos y privados.

Construcción de ciudadanía, nacionalismo, patriotismo constitucional, participación, legitimidad y respeto a los derechos humanos.

Referencia a los valores...

2. Que hagamos el verdadero tránsito a la soberanía popular entregándole las llaves de la reforma al pueblo directamente, al ciudadano de a pie sin la intervención del Congreso de la República.

Para determinar qué tan democrático es un país, basta mirar los procedimientos de reforma constitucional. Colombia desde lo formal es más o menos democrática...

¿Cuáles serán las consecuencias si el Congreso no aprueba el referendo?

* * *

EDGAR ACERO JIMENEZ

Presidente Orsintrac

(Organización Sindical de Trabajadores de la Contraloría de Bogotá)

Bogotá, D.C., septiembre 6 de 2002

Honorables

Congresistas

Comisiones Primeras Constitucional Senado y Cámara de Representantes

Ref. Participación audiencias públicas

Respetados congresistas:

Reciban en nombre de nuestra organización sindical, nuestro combativo saludo.

Con el propósito de enriquecer el debate que se adelanta en torno del Proyecto de ley número 47 de 2002 Senado, y en aras de participar en las audiencias públicas, comedidamente allego el presente escrito para los fines pertinentes.

Atentamente,

Edgar Acero Jiménez.

Presidente Orsintrac

Anexo: Lo anunciado en cuatro (4) folios.

Control Fiscal

Antes de la Constitución de 1991, la función del control fiscal conllevaba, entre otras cosas, el denominado control de advertencia, con el cual, el ente auditado quedaba supeditado a la refrendación presupuestal de la Contraloría generando no solo coadministración sino en determinados casos poderes omnímodos, esta práctica fue abolida, iniciándose en consecuencia una nueva etapa de control fiscal.

La reforma constitucional eliminó el control previo y el fiscal se orientó hacia uno de gestión, que debe incorporar indicadores financieros y de gestión. El desarrollo de los principios constitucionales contenidos en la Ley 42 de 1993 abre un extenso campo de posibilidades para la construcción de indicadores cualitativos que permitan medir los efectos de la gestión financiera del presupuesto público, como pasos previos al de gestión se debe llevar a cabo un control financiero y uno de legalidad.

El nuevo marco de control fiscal, ahora debe estar integrado al control financiero de gestión y de resultados, para garantizar que las operaciones financieras administrativas, económicas y demás, se sometan a las normas expedidas al respecto. Esto desde luego se refiere al control posterior y está más relacionado con la auditoría operativa que se constituye en el control externo al control interno que deberá tener las entidades.

La ley señala a la Contraloría el deber de informar al Congreso y a la opinión pública en general sobre el manejo de los bienes y recursos puestos a disposición de la administración y de la cual debe responder y rendir cuentas los ordenadores y empleadores de manejo.

El control de la legalidad aislado de otros elementos es inoficioso y a veces contraprudente, como sucede a menudo cuando los daños causados al patrimonio público, no provienen en sí de la legalidad, sino de su inconveniencia, de la falta de programación de planeación, que en muchos casos acarrearán gastos inútiles, aunque puedan considerarse como legales, es decir, legalmente puede dilapidarse los dineros pertenecientes a la colectividad.

Conforme con las normas constitucionales, basadas en la doctrina sobre el Estado moderno, el control fiscal es una función pública que tiene por objeto velar, a nombre de la ciudadanía, por el adecuado uso de los recursos públicos, de acuerdo con cinco principios esenciales establecidos en las normas que lo regulan: Economía, eficiencia, eficacia, equidad y sostenibilidad ambiental. Los tres primeros principios hacen referencia a la gestión, y los dos últimos a los resultados.

Desarrollos metodológicos

Gracias a los avances metodológicos que se han logrado en Colombia, hoy el control fiscal se ejerce de manera integral, es decir, en forma articulada, examinando simultáneamente los diversos aspectos comprometidos en la gestión y los resultados de las entidades estatales, tanto desde el punto de vista micro (auditorías) como desde el punto de vista macro (políticas públicas y situaciones sectoriales), cuyos efectos más relevantes son:

- Conocimiento oportuno del riesgo de detrimento al patrimonio público en la adopción de determinados actos y la consecuente advertencia para que se tomen las precauciones del caso (control de advertencia).
- Detección de fallas administrativas que se presentan en la gestión, cuya corrección se logra mediante planes de mejoramiento que la entidad auditada debe adoptar y cumplir de manera estricta (control de mejoramiento y corrección).
- Recuperación de detrimentos patrimoniales que se hayan producido como consecuencia de la gestión (control resarcitorio o proceso de responsabilidad fiscal).
- Ejercicio articulado entre entidades que ejerzan control administrativo (control del control).
- Evaluación y análisis de políticas públicas, estudios sectoriales y la situación de las finanzas públicas.

Así las cosas, el diseño metodológico de que dispone el control fiscal en Colombia es una poderosa herramienta para lograr el mejoramiento de la administración pública y para luchar contra la corrupción, que ha recibido el reconocimiento de otras contralorías de América Latina.

CORRUPCION

Se describe como toda aquella acción u omisión del servidor público que lo lleva a desviarse de los deberes formales de su cargo con el objeto de obtener beneficios pecuniarios, políticos, o de posición social, así como cualquier utilización en beneficio personal o político de información privilegiada, influencias u oportunidades.

Entre algunas de las consecuencias que trae consigo el fenómeno de la corrupción, están: Disminución en los niveles de inversión tanto interna como externa, lo cual tiene un efecto nocivo sobre el crecimiento de la economía. Este mal también puede generar una disminución en la calidad y efectividad de los servicios que presta tanto el Estado como el sector privado (telecomunicaciones, educación, salud, vías y transportes, entre otros).

La corrupción aumenta la pobreza urbana y rural, ya que los pobres cuentan con pocos medios para acceder a los beneficios del soborno y la desviación de los dineros públicos. En general, donde prevalece la corrupción se puede esperar que los pobres cuentan con servidores sociales de menor calidad; que la inversión en infraestructura se sesgue en contra de proyectos que los beneficien; que enfrenten impuestos más altos o menores servicios; que se vean desfavorecidos en la venta de sus productos agrícolas, y se limite su capacidad empresarial.

La evidencia sugiere que la corrupción lleva a que las personas más talentosas se dediquen a pensar en cómo beneficiarse de la corrupción y no a desarrollar actividades productivas que creen riqueza; favorece los gastos públicos excesivos e improductivos y la proliferación de elefantes blancos; merma recursos para mantener la infraestructura física; estimula el crecimiento de la economía informal y los mercados negros; disminuye los ingresos tributarios y con ello debilita a las instituciones, y resta capacidad a las instituciones judiciales para hacer cumplir la ley.

Sería una lectura continua de 24 horas seguidas y no terminamos de enumerar y cuantificar los casos de corrupción en los últimos cinco años, porque el permanente desangre que se ha visto sometido el país no es producto de imprevisión ni de torpeza. Detrás hay mala fe. Y es a partir de esa mala fe como los colombianos nos empobrecemos cada día, mientras que determinados delincuentes de cuello blanco se enriquecen a su amaño.

Se ha establecido que un elemento generador de violencia es la corrupción y que desde luego la Contraloría tiene un compromiso con la ciudadanía de evitar que se eleven los índices de corrupción ya que si se está trabajando mancomunadamente con la sociedad, de seguro se derrotará este flagelo que tanto daño le hace al país, cabe anotar que no solo es corrupto el que saquea el Estado, sino aquel que cohonesto con él, por consiguiente es importante que el ejercicio del control fiscal se fortalezca a través de la modernización de herramientas más eficaces y capacitando el talento humano, el cual contribuye a frenar la corrupción.

LAS AUDITORIAS EXTERNAS

Las auditorías externas son orientadas únicamente a la evaluación de los estados contables, es decir tan solo se dedican a ejecutar control numérico legal; tan solo avalan la consistencia de las operaciones realizadas por la entidad, dejando por fuera la aplicación de los demás controles que las Contralorías desarrollan al hacer el seguimiento a los dineros públicos y verificar si estos son utilizados correctamente en beneficio de la sociedad.

De igual forma las auditorías externas desconocen los postulados de la Carta Política de involucrar la participación ciudadana, que para el caso de la Contraloría de Bogotá ha generado los espacios necesarios promoviendo el aprendizaje de mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, control y vigilancia de la gestión pública.

La Contraloría de Bogotá, D.C., al realizar sus auditorías gubernamentales con enfoque integral, evalúa las diferentes actividades de la respectiva entidad, para determinar el nivel de eficiencia en la administración de los recursos públicos.

PARA REFLEXIONAR

Se ha notado que a pesar de la decisión del Constituyente del 91, en la supresión del control previo, trasladando la responsabilidad al control interno, este no se ha especializado en combatir la corrupción, ni la combatirá, mientras el directivo de la oficina de control interno sea nombrado por el mismo nominador de la entidad. Las oficinas de control interno aun no han superado la etapa de la teoría, es un proceso lento pero ya es hora de pasar a la práctica.

Si con las pocas herramientas y reducción del presupuesto con las que actualmente cuenta la Contraloría Distrital, después de la aplicación de la mal llamada ley de ajuste fiscal, los índices de corrupción crecen desmesuradamente, qué sería de la ciudad donde se cumplieran los propósitos de acabar con el órgano de control fiscal.

Lo anterior constituiría un golpe bajo a la clase social más vulnerable.

Concluyendo sobre el Control Fiscal

La confianza depositada por los ciudadanos sobre los entes fiscalizadores, reconociendo su valor agregado y su importancia social,

nos permite reclamar por la permanencia de las contralorías y la vigencia del control fiscal actual.

La vinculación directa del conglomerado social a través de la participación ciudadana y sus beneficios concluyen que efectivamente se ha involucrado a la comunidad con la administración.

Los excelentes resultados mostrados por contralorías como la de Bogotá, dan justo peso para continuar en el desarrollo del control fiscal en cabeza de lo público.

El Control Fiscal es un instrumento imprescindible de la democracia y un factor fundamental para el mejoramiento continuo de la gestión y resultados del Estado y de vigilancia en el uso adecuado de los recursos públicos.

Gracias a los instrumentos metodológicos disponibles y los procesos de rendición de cuentas, auditorías y evaluación de las políticas y las finanzas públicas, el control fiscal es un elemento clave en la lucha contra la corrupción, la promoción de la participación ciudadana y un factor estratégico en favor de la descentralización.

* * *

DENISE MORENO

Presidente Asopersonerías

(Asociación Nacional de Empleados de las Personerías de Colombia)

Bogotá, D.C., 9 de septiembre de 2002

Honorables Senadores

Comisiones Primeras de Senado y Cámara

Ciudad.

Honorables Senadores y Representantes:

Muy respetuosamente les adjuntamos la ponencia elaborada por la Asociación Nacional de Empleados de las Personerías de Colombia «Asopersonerías», soporte de la intervención a realizar en la audiencia pública el día 9 de septiembre de 2002, en un documento conceptual y estadístico relacionado con las funciones y la gestión que desarrollan todas las personerías del país, en 131 folios.

Adicionalmente, se anexan 373 folios que contienen 4.842 firmas de la ciudadanía del Distrito Capital, en respaldo a la permanencia de la institución personería.

Atentamente,

Denise Moreno Sierra,
Presidente.

A DEFENDER NUESTRA PERSONERIA

Quienes suscribimos este documento, ciudadanos de Bogotá y Colombia,

Manifestamos:

1. La supresión de las personerías municipales y distritales, incluida en la propuesta de referendo constitucional presentada al Congreso por el Gobierno de Uribe Vélez, expresa la tendencia a concentrar, aún más, el poder en el nivel nacional con detrimento de la autonomía local y la descentralización territorial que caracterizan la organización político-administrativa del país de los últimos años.

2. El referendo representa, asimismo, la preocupación de sectores gubernamentales interesados en eliminar los controles legales que las personerías ejercen en cumplimiento de su misión constitucional de defender los derechos humanos, vigilar la conducta oficial de los servidores públicos, supervisar la gestión pública e intervenir judicial y administrativamente en favor del orden jurídico, del patrimonio público y de los derechos fundamentales.

3. Históricamente, las personerías han sido voceras, de los intereses generales de la sociedad y del Estado, han constituido el punto de equilibrio entre la autoridad estatal y la libertad ciudadana, han promovido la observancia de la ley, y de las sentencias judiciales, han defendido los derechos de las personas, en especial de los acusados y detenidos, de los usuarios de los servicios públicos, de la población desplazada, de los niños, estudiantes, jóvenes, mujeres, madres cabeza de familia, personas con discapacidad, etc.

4. La creación de las personerías municipales es anterior a la fundación de la República. La necesidad de contar con funcionarios que defendieran las ciudades, villas y poblaciones indígenas de los abusos del poder, motivó la autorización del rey para que le nombrara y eligiera un «síndico personero del común», o procurador general de la ciudad. Inspirado en esta figura, el Libertador Simón Bolívar pensó en extender la institución a todo el país. En 1830 nació la Procuraduría General de la Nación. Durante más de 170 años, ambas entidades han coexistido en armónica relación, atendiendo cada una su respectivo nivel administrativo y distribuyéndose las competencias para el ejercicio del Ministerio Público.

5. Aunque la Constitución de 1886, autoritaria y centralista, determinó que el Ministerio Público se ejerciera «bajo la suprema dirección del gobierno», desde antes de la Constitución de 1991 se consideró la improcedencia de que el vigilado controlara al vigilante y a partir de esta última se constituyó como un órgano autónomo e independiente para el cumplimiento para las demás funciones del Estado.

Defender nuestra Personería

6. Estas funciones son de naturaleza esencialmente pública, intrínsecas al estado de derecho, indelegables en el sector privado y necesarias para la vigencia de la democracia, el respeto de los derechos humanos, la afirmación de valores como la tolerancia, el pluralismo y la convivencia y para la construcción de un orden político, económico y social justo como presupuesto de la paz.

7. La gestión desplegada por las personerías ha ayudado a construir legitimidad estatal. La promoción defensa y protección de los derechos fundamentales, la investigación y sanción de los infractores del régimen disciplinario, el acompañamiento a los reclamos ciudadanos, la solicitud de medidas de aseguramiento, práctica de pruebas, órdenes de libertad, indemnización de las víctimas, etc., ha contribuido a evitar el descuadernamiento total del Estado y el agravamiento del conflicto social.

8. El mejoramiento de la calidad de vida en algunas ciudades y pueblos, de modo particular en la Capital de la República, ha contado con un aliado eficaz: *La personería*. En Bogotá, ha realizado seguimiento al proceso, controlando la gestión administrativa, formulando observaciones y recomendaciones, concertando actividades de derechos humanos, respaldando medidas de impacto social y configurando un sentido de corresponsabilidad en la vigencia de las garantías ciudadanas, todo lo cual ha repercutido favorablemente en las condiciones de vida de la ciudad.

9. Con más de 7 millones de habitantes y una tasa de crecimiento poblacional del 2.5%, el Distrito Capital se ha convertido en el referente obligado de las políticas públicas. Pero, paralelamente, también en destino natural de millares de desplazados por la violencia y escenario de múltiples conflictos, entre ellos, el conflicto armado, como quedó evidenciado en hechos recientes. La preservación y mejoramiento del entorno económico, social, cultural y político de pueblos y ciudades reclama la existencia de un Ministerio Público eficaz y proactivo, comprometido con sus tareas misionales, eficiente, diligente y receptivo a las necesidades de la comunidad que representa.

10. Los municipios y distritos requieren fortalecer sus personerías, rodearlas y apoyarlas política, normativa y presupuestalmente y no debilitarlas ni deslegitimarlas. En particular, se requiere modificar el origen de la designación del personero. Hay que decir basta ya de politiquería. El personero debe ser un ciudadano de altas calidades morales e intelectuales, escogido por concurso de méritos.

11. La intención de trasladar las funciones de las personerías a la Procuraduría y algunos entes privados, como lo consigna la propuesta de referendo, desconoce la estirpe municipal y, el arraigo local de las personerías, atenta contra la expresión territorial de la democracia, aleja al Estado de los ciudadanos, abre la puerta a los abusos y excesos de los violadores de los derechos humanos, propicia la corrupción administrativa y la ineficiencia estatal y es caldo de cultivo del conflicto social y armado que atenaza a la Nación. Desconoce igualmente la incapacidad de la Procuraduría para hacer presencia efectiva en los 1.100 municipios del país.

Supresión o fortalecimiento de las Personerías Municipales y Distritales

Elementos para un debate democrático

TABLA DE CONTENIDO

Introducción

I. El Ministerio Público

- 1.1. Concepto
- 1.2. Origen de la institución
- 1.3. El Ministerio Público bajo la monarquía española
- 1.4. El Ministerio Público durante la República
- 1.5. El Ministerio Público desde 1886
- 1.6. El Ministerio Público en la Constitución de 1991
- II. El municipio y el nuevo papel de los personeros municipales
 - 2.1. El escenario local
 - 2.2. Marco legal y funciones de las personerías municipales
 - 2.3. Funciones del personero en relación con los derechos humanos
 - 2.4. Funciones como agente del Ministerio Público
 - 2.5. Otras funciones
 - 2.6. La Personería de Bogotá
 - 2.7. Comunidad internacional y personerías
- III. El fortalecimiento de las personerías municipales y distritales
 - 3.1. Réplica al referendo
 - 3.2. Elementos para la discusión
 - 3.3. Propuesta de reforma para fortalecer las personerías
 - 3.4. Metodología para avanzar en la propuesta de fortalecimiento de las personerías

Conclusiones

Bibliografía

Bogotá, D.C., agosto de 2002

Supresión o fortalecimiento de las personerías municipales y distritales

Elementos para un debate democrático

Introducción

A la Personería Municipal le corresponde actuar como veedora ciudadana, agencia del Ministerio Público y defensora de los derechos humanos. La Personería es órgano de control y representante de la sociedad en el ámbito local. Este papel es de gran importancia para lograr la vigencia del orden jurídico, la protección del interés público y el respeto de los derechos fundamentales.

Lamentablemente su tarea no es fácil. Muchas veces, es desconocida e incomprensible. El propio diseño de la institución (origen de nombramiento del personero, alcance de sus atribuciones, recursos materiales y humanos con que cuenta, etc.) están interfiriendo en un mejor desempeño y una mayor eficacia de su accionar en el municipio.

Adicionalmente, con el argumento de que la institución se ha convertido en una figura atávica «por lo cual debe desaparecer para dar paso a que los recursos que se orientan para su funcionamiento, pasen a inversión en educación», el nuevo Gobierno Nacional ha incluido en el texto de la propuesta de referendo la supresión de las personerías municipales y distritales.

El texto de la propuesta dice:

10. Supresión de Personerías.

Pregunta: Para ahorrar recursos de los distritos y municipios del país y para que puedan aumentar su inversión social, ¿aprueba usted el siguiente artículo?

Agréguese al artículo 280 de la Constitución un segundo inciso que quedará así:

“La Procuraduría General de la Nación ejercerá en lo sucesivo todas las facultades y competencias que en la Constitución y en la ley se atribuyen a las personerías municipales o distritales, que quedan suprimidas. La Procuraduría ejercerá estas funciones con austeridad y eficiencia,

puediendo apoyarse en el auxilio técnico de fundaciones, corporaciones, universidades, instituciones de economía solidaria o empresas privadas escogidas en audiencia pública celebrada previo concurso de méritos. Las decisiones administrativas serán de competencia privativa de la Procuraduría”.

La propuesta ignora que las Personerías se han constituido en el contrapeso del poder arbitrario, que han denunciado y sancionado gran parte de la corrupción que caracteriza el sistema político colombiano, que han aportado su cuota de sangre en la defensa de los derechos humanos en varios municipios del país y que su legitimidad procede de su condición de representante de la comunidad, factores...

Se trata de una función estatal de representación del interés general y defensa de los derechos fundamentales frente al poder.

1.2. Origen de la institución

Aunque el origen de esta función se pueda rastrear hasta los comienzos mismos del Estado, es en Roma, durante el bajo imperio, cuando se establece una institución más cercana a lo que hoy entendemos por Ministerio Público. En efecto, el llamado Defensor Civitatis, como funcionario encargado de defender a los ciudadanos frente a las arbitrariedades de los funcionarios imperiales. Especialmente el «curator republice», inspector volante que llegó a administrar las ciudades a pesar de que su misión inicial fue el de asegurar el recaudo de los impuestos en las provincias, constituye el antecedente orgánico y funcional más remoto del Ministerio Público. Parece que fue en el año 364 después de Cristo cuando el emperador Valenciano instituyó este funcionario especial³.

Por su parte, el maestro Carrara, citado por Alfredo Manrique Reyes, hace énfasis en la relación con la función jurisdiccional, como se lee en el siguiente texto “Los funcionarios del Ministerio Público fueron el resultado de un largo proceso histórico. Cuando el pueblo romano fue privado por los usurpadores imperiales de todo el poder político y se adormeció en una obediencia pasiva, ningún ciudadano, con la única excepción de los ofendidos, quiso asumir ya el odioso riesgo de acusar a los delincuentes; así la función penal se hizo precaria y la sociedad, quedó sin defensa contra los facinerosos. El rigor del principio de que nadie podía ser perseguido por un delito si no había quién lo acusará, tuvo que ceder por una necesidad imperiosa. Por esto el siglo de la Era Cristiana vio surgir el concepto de la persecución de los delincuentes de oficio por los jueces (“”) posteriormente se fue introduciendo en torno de la justicia un orden de personas que con el nombre de procuradores ante los tribunales, representaban al rey en su magnanimidad e imparcialidad en el proceso judicial”.

“También se conocieron en Venecia dos funcionarios, uno llamado, abogado fiscal, al que le correspondía acusar los delitos, cuidar la ejecución de las penas y mantener la jurisdicción real; y otro denominado abogado patrimonial que tenía como tarea proteger el patrimonio real y el erario. Por estas dos figuras es que insisten algunos tratadistas, en que fue en Italia donde tuvo origen otra institución similar: El Ministerio Público”⁴

Durante la edad media, período caracterizado por la fragmentación del poder o poliarquía, el papel de estos funcionarios fue especialmente de fiscales, en cuanto debían acusar y perseguir a los delincuentes. Modernamente, se inició el Ministerio Público bajo el imperio de las monarquías absolutas europeas, en donde el poder del legislador radicaba justamente en el rey a quien le incumbía cuidar de sus propias leyes, de manera que fueran interpretadas de acuerdo con su propio criterio. Obvio que con las crecientes complejidades sociales y gubernamentales, se hizo imposible que el monarca ejerciera por sí solo esta doble función de vigilancia en la aplicación o interpretación de las normas. Este fue el origen del llamado cuerpo de procuradores del rey. La revolución francesa desmoronó por completo todo lo que en Francia recordara el régimen caído. No podía concebirse un Ministerio Público plegado al régimen institucional derribado (...). Los agentes del Ministerio Público

³ Alvarez – Correa, Eduardo, Curso de Derecho Romano, Editorial Pluma, 1979, pág. 55

⁴ Manrique Reyes Alfredo, Guía del Personero, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, 1989, pág. 16.

pasaron a ser los verdaderos representantes de la sociedad, acudieron ante los tribunales con una manifiesta intervención del ordenamiento jurídico y del respeto a la juridicidad”⁵.

1.3. El Ministerio Público bajo la monarquía española

En España se conocieron los fiscales nombrados para los tribunales de la inquisición y los patronos del fisco creados por la ley de las siete partidas de 1.348 del rey Alfonso El Sabio y que tenían por labor razonar y defender en juicio todas las cosas y los derechos que pertenezcan a la cámara del Rey y defender los pleitos de los pobres cuando fueren nombrados por ellos.

Igualmente existió un procurador adscrito que tenía como misión denunciar los delitos contra la administración pública y de justicia y representar a la sociedad en las causas criminales⁶.

La venta de este cargo público desnaturalizó su función social por lo cual el rey Carlos III, en 1766, expidió una institución real para que además del cargo enajenado se eligiera por el común un Procurador Síndico Personero del Público.

En América, la institución aparece prefigurada en la legislación indiana y en la Nueva Granada con la figura del Síndico Personero del Común o Procurador General de la Ciudad, cuyo nombramiento fue autorizado mediante las reales cédulas de 1519 y 1528 para que asistieran las ciudades, villas y poblaciones de los indios en sus negocios “y los defiendan en nuestro consejo, audiencias y tribunales para conseguir su derecho y justicia y las demás pretensiones que por bien pudieren”⁷.

Dicho funcionario era designado por el cabildo de la municipalidad, del cual formaba parte en representación de los intereses del municipio, pero «La venta de cargos públicos también gana espacio constituyéndose en una de las principales anomalías de la administración colonial»⁸.

1.4. El Ministerio Público durante la República

Como es sabido, el fin de la dominación española no implicó el cambio de todas las instituciones pues la mayoría continuó en manos de los granadinos sin sufrir modificación.

Dice Alfredo Manrique Reyes que Bolívar, “en 1819 esbozó, la posibilidad de extender la acción de los procuradores generales de provincia al ámbito nacional y para ello propuso la creación de la Procuraduría General de la República tomando como función la de sostener la observancia de las leyes en el orden nacional”⁹.

Pero en la Constitución de Cúcuta de 1821, la primera de nivel nacional, no se incluyó disposición alguna al respecto.

Fue la Constitución de 1830, la expedida por el llamado Congreso Admirable, la que instituyó por primera vez el Ministerio Público.

En el título VII «Del Poder Ejecutivo», artículos 100 a 104 se estableció que el Ministerio Público fuera ejercido por un agente del poder ejecutivo, con el título de Procuraduría General de la Nación cuya misión sería la de defender ante los tribunales y juzgados la observancia de las leyes y promover ante cualquier autoridad, así civiles como militares y eclesiásticos, los intereses nacionales y cuanto concierna al orden público. Igualmente, se defirió a la Ley la reglamentación correspondiente.

En desarrollo de este mandato constitucional, se expidió la Ley del 11 de mayo de 1830, por la cual se organiza el Ministerio Público. Allí se señala que el Ministerio Público es un cuerpo de funcionarios y empleados encargados de defender los intereses del Estado, promover la ejecución y cumplimiento de las leyes, las disposiciones del gobierno y las sentencias; de supervigilar la conducta oficial de los funcionarios y empleados públicos y de perseguir los delitos y contravenciones. Ese cuerpo estaba formado por el Procurador General de la Nación, los Procuradores Generales Departamentales, los de Provincia, los Síndicos Personeros del Común y los Agentes de Policía, estos últimos como auxiliares de todos. En el artículo 35 de la Ley se señaló que «los síndicos personeros de los consejos municipales ejercerán el Ministerio Público en los cantones o circuitos ante la autoridad política del cantón, jueces de primera instancia y alcaldes de las parroquias».

Las Constituciones de 1832 a 1843 guardan silencio sobre la institución del Ministerio Público.

En 1848, por disposición de la Ley 3ª de junio de ese año, se estableció que el Presidente del Cabildo desempeñara simultáneamente la función de Personero.

Con la Constitución de 1853 se revivió el cargo de Procurador General de la Nación, pero su elección recaía en el pueblo mediante votación directa. La Ley 30 de 1855 dispuso que el Ministerio Público se ejercerá además por los fiscales de los tribunales del distrito, por los agentes fiscales y por los personeros y procuradores parroquiales.

La Constitución de 1858 en su capítulo IV «Del Gobierno de la Confederación» estableció que el Ministerio Público fuese ejercido por la Cámara de Representantes, por el Procurador General de la Nación y por los demás funcionarios a quienes la ley atribuya esa facultad. Además, el artículo 42 facultó al Procurador para hacerse cargo del poder ejecutivo si ninguno de los designados se hallare en la Capital de la Confederación o no pudiese ejercerlo por cualquier circunstancia, como efectivamente sucedió en 1861 por la insurrección triunfante del general Tomás Cipriano de Mosquera.

La Constitución de Rionegro precisó las atribuciones del Ministerio Público en los siguientes puntos: 1. Cuidar de que todos los funcionarios públicos al servicio de la Unión desempeñen cumplidamente sus deberes. 2. Acusar ante el Senado o la Corte Suprema Federal a los funcionarios justiciables por estas corporaciones, y 3. Desempeñar las demás atribuciones que la ley le atribuya. Estas atribuciones se complementaron con la número 10 del presidente de la Unión según la cual a este correspondía “cuidar de que la justicia se administre pronta y cumplidamente, promoviendo por medio de los que ejercen el Ministerio Público, el juzgamiento de los delincuentes y el despacho de los negocios civiles que se ventilen en los tribunales y juzgados de la Nación”.

1.5. El Ministerio Público desde 1886

Desde el comienzo el personero fue un funcionario incuestionablemente ligado a la suerte de la municipalidad a la que representaba siendo por ello connatural que su designación estuviera radicada en el mismo municipio. Sin embargo, la Constitución de 1886, profundamente centralista, determinó un cambio en la competencia para designar el personero por cuanto en el artículo 119-3 se radicó en el Presidente de la República la atribución de «nombrar y remover los funcionarios del Ministerio Público». No obstante, ese mismo año, la Ley 81 estipuló que respecto del Personero dicha facultad podía ser delegada en los Concejos Municipales.

Asimismo, le atribuyó el ejercicio de funciones de agente del Ministerio Público en el mismo municipio.

Acorde con su carácter centralista, la Constitución de 1886 estipuló el ejercicio del Ministerio Público “bajo la suprema dirección del Gobierno” (artículo 142). Además, distinguió entre las atribuciones generales del Ministerio Público y las especiales del Procurador General de la Nación. Así, mientras al Ministerio Público le corresponde defender los intereses de la Nación; promover la ejecución de las leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas; supervigilar la conducta oficial de los empleados públicos y perseguir los delitos y contravenciones que turben el orden social, al Procurador le señala las siguientes funciones:

1ª. Cuidar de que todos los funcionarios públicos al servicio de la Nación desempeñen cumplidamente sus deberes.

2ª. Acusar ante la Corte Suprema a los funcionarios cuyo juzgamiento corresponda a esta Corporación.

3ª. Cuidar de que los demás funcionarios del Ministerio Público desempeñen fielmente su encargo, y promover que se les exija la responsabilidad por las faltas que cometan y

⁵ Ossa, Arbeláez, OB, cit. pág. 181.

⁶ Manrique Reyes, OB, cit. pág. 16.

⁷ Manrique, Reyes, Alfredo, Manual del Personero Municipal, Defensoría del Pueblo, 1992, pág. 3.

⁸ Isaza Serrano, Carlos Mario. El Personero Municipal, Ed. Gustavo Ibáñez, 1996, pág. 33.

⁹ Manrique, Reyes, Alfredo, Guía, pág. 17.

4ª. Nombrar y renovar libremente a los empleados de su inmediata dependencia y las demás que le atribuya la ley (artículo 145).

La Ley 147 de 1888, ratificó la delegación y funciones del personero pero le atribuyó además la representación judicial del municipio. La ampliación de sus facultades se consolidó con la de representante legal del municipio que le concedió la Ley 149 de ese año.

El acto legislativo No. 3 de 1910 atribuyó a las asambleas departamentales la facultad de presentar sendas ternas para el nombramiento de los fiscales de los tribunales y juzgados superiores (artículo 54) y a los concejos municipales la de nombrar jueces, personeros y tesoreros municipales (artículo 62).

Las características de la institución fueron reordenadas por la Ley 4ª de 1913, Código de Régimen Político y Municipal. En el Título VII se estableció que «el Ministerio Público será ejercido por la Cámara de Representantes y el Procurador General de la Nación, los Fiscales de que trata el Código Judicial, los Personeros Municipales y los empleados especiales que se nombren en determinados casos (artículo 215); que «el objeto primordial de los empleados del Ministerio Público es la defensa de los intereses del Estado, del departamento, del municipio y en general de la sociedad; la vigilancia constante en la ejecución de las leyes, ordenanzas, acuerdos y órdenes de las autoridades y en la conducta de los empleados públicos, la averiguación de los delitos y el castigo de los delincuentes» (artículo 216). Además se estructura de forma piramidal colocando al Procurador como jefe del Ministerio Público, al cual le están subordinados los fiscales de los tribunales, a estos le están subordinados los de los juzgados y a estos los personeros municipales.

Sobre las funciones del Procurador General de la Nación, la ley estableció entre otras, las siguientes:

1ª. Cuidar de que todos los funcionarios públicos al servicio de la Nación desempeñen cumplidamente sus deberes.

2ª. Acusar ante la Corte Suprema a los funcionarios cuyo juzgamiento corresponda a esta corporación.

3ª. Cuidar de que los demás funcionarios del Ministerio Público desempeñen fielmente su cargo, y promover que se les exija la responsabilidad por las faltas que cometa.

4ª. Nombrar y remover libremente a los empleados de su inmediata dependencia.

5ª. Dar las instrucciones que estime convenientes a los empleados de ramo para el mejor desempeño de las funciones de estos.

6ª. Defender los bienes e intereses del Estado y vigilar que sean administrados con celo e interés.

Al personero municipal se le ratificó su condición de agente del Ministerio Público, nombrado por el Concejo Municipal, quien tendrá un suplente que lo reemplazará en todo caso de falta absoluta o temporal, «mientras se prevé lo conveniente, por quien corresponda».

El artículo 234 de la ley determinó como atribuciones del personero municipal, las siguientes:

1ª. Llevar la voz del Ministerio Público en los negocios en que deba intervenir y que se ventilen en el juzgado municipal.

2ª. Dar informe cada año, en los últimos quince días de diciembre, sobre la marcha de los asuntos relacionados con el Ministerio Público del municipio, y acompañar los cuadros estadísticos respectivos, acomodados a los modelos que deben observarse para el caso.

3ª. Velar por el cumplimiento de la Constitución, leyes, ordenanzas, acuerdos y órdenes superiores en el municipio.

4ª. Suministrar los datos e informes que le pidan para el buen servicio público.

5ª. Vigilar la conducta de los empleados municipales y promover que se les exija la responsabilidad por las faltas o delitos que cometan.

6ª. Oír las quejas que le den los particulares por denegación de justicia, examinar los antecedentes, y si cree que hay motivo fundado, promover lo conveniente, para que cese el mal y para que se castigue al responsable, si hay lugar a ello.

7ª. Concurrir a las sesiones del Concejo cuando se le invite o lo crea conveniente;

8ª. Otorgar o aceptar las escrituras y cualquier otro documento en que tenga interés el municipio, representando los de este y observando las instrucciones del Concejo;

9ª. Promover ante cualquier autoridad o empleado todo lo que estime conveniente a la mejora y prosperidad del municipio.

10. Excitar a las autoridades locales a que tomen las medidas convenientes para impedir la preparación de las epidemias y en general los males que amenacen la población.

11. Velar por la conservación de los bienes municipales y la puntual y exacta recaudación e inversión de sus rentas y,

12. Proponer al Concejo los proyectos de acuerdo que estime convenientes.

Con posterioridad a esta ley, el Código Judicial incluyó al personero municipal como agente del Ministerio Público (Ley 105 de 1931, artículo 159).

La Reforma Constitucional de 1945 trajo como novedad la elección del Procurador General de la Nación de terna presentada por el Presidente de la República y el nombramiento de los fiscales de los tribunales por el Presidente de la República de listas presentadas por el Procurador General (artículo 140). El Procurador, asimismo podría nombrar los fiscales de los juzgados superiores y de circuito de listas presentadas por los fiscales de los tribunales.

Respecto del personero, la reforma mantuvo la atribución del concejo municipal para elegirlo.

El artículo 25 de la Ley 41 de 1948 autorizó a los municipios capitales de los departamentos para crear personeros delegados en lo penal, quienes podrían ser los suplentes del personero municipal. Pero como esta última calidad comportaba el nombramiento por el Concejo, la Ley 115 de ese mismo año retornó al régimen anterior.

La Reforma Constitucional de 1968 mantuvo las previsiones de la Reforma de 1945 pero atribuyó a los Concejos Municipales la facultad de autorizar al alcalde para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes municipales, funciones todas propias del Personero. Sin embargo este traslado de funciones no pudo concretarse por cuanto la misma Constitución no le atribuía la representación legal necesaria para contratar. Solo mediante la Ley 28 de 1974 se despojó al Personero de tales facultades al igual que de la representación judicial. Solo se exceptuó al Personero de Bogotá por virtud del régimen especial contenido en el Decreto-ley 3133 de 1968, lo que le permitió seguir ejerciendo la representación legal y judicial de la ciudad por un tiempo más. El período que va de 1974 a 1984 se puede considerar como el de mayor debilitamiento de la institución. Incluso, cuando se discutió la Reforma Constitucional de 1979 se llegó a plantear la desaparición de las Personerías, aunque no se tomó decisión al respecto.¹⁰

El proceso descentralizador iniciado bajo la administración de Belisario Betancurt incorporó una serie de disposiciones que ampliaron el marco de acción del Personero y lo orientaron hacia la defensa y promoción de los Derechos Humanos en el ámbito local.

Así, el Decreto-ley 01 de 1984, Código Contencioso Administrativo, en su artículo 75 le encomendó a los funcionarios del Ministerio la misión de velar por el ejercicio y la efectividad del Derecho de Petición consagrado en la Constitución y concretamente asignó a los Personeros Municipales, como agentes del Ministerio Público, la siguiente:

1. Instruir debidamente a toda persona que por manifestación propia, desee o deba formular alguna petición.

2. Escribir la petición de que se trate, si la persona no pudiese hacerlo por sí misma y ello fuese necesario, comprando en tal caso que se cumplan las formalidades previstas en el Código.

3. Recibir y hacer tramitar las peticiones o recursos que las autoridades, por cualquier motivo, no hayan querido recibir.

4. Aplicar medidas disciplinarias o solicitar su aplicación al que sea competente, a los funcionarios que, sin causa justificada, dificulten o

¹⁰ MANRIQUE Reyes, ob. Cit, pág.19

hagan ineficaz el ejercicio del Derecho de Petición o incurran en las conductas previstas en el artículo 76.

5. Vigilar en forma constante y directa los sistemas para el cobro de las tarifas de los servicios públicos y asegurar que los reclamos y recursos se tramiten.

6. Lo dispuesto se entiende sin perjuicio de las facultades y deberes de los demás funcionarios del Ministerio Público quienes deberán cooperar y actuar para hacer efectivo el Derecho de Petición y sancionar las conductas previstas en el artículo 76, entre las que se encuentran las de negarse a recibir las peticiones, a expedir constancias sobre ellas, negarse a recibir los recursos, no dar traslado de los documentos, demorar en forma injustificada la producción del acto, su comunicación o notificación, no práctica oportunamente las pruebas decretadas, o denegar sin justa causa las solicitudes, intimidar de alguna manera a quienes desean acudir ante la jurisdicción en lo contencioso-administrativo por el control de sus actos, etc.

La Ley 11 de 1986, Estatuto Básico de la Administración Municipal y el Decreto-ley 1333 de 1986, Código de Régimen Municipal, avanzaron en la implementación de atribuciones del Personero Municipal desarrollando y precisando algunas de las que ya poseía y ampliando el horizonte como defensor y promotor de los Derechos Humanos.

Dichas medidas se inscribieron dentro del proceso de descentralización política y administrativa iniciado en los años 80, al impulso del modelo neoliberal que postula entre otras políticas que el poder debe ejercerse en niveles subcentrales más que en la capital central. Durante este período se estableció la elección popular de alcaldes y las consultas populares municipales (Acto Legislativo de 1986). En esta Reforma Constitucional se ratificó la atribución del Concejo para "elegir Personeros y Contralores Municipales cuando las normas vigentes lo autoricen" (artículo 5°). Así mismo, se trasladaron funciones nuevas a los municipios en materia de agua potable y saneamiento básico, salud, educación, tercera edad, vivienda, transporte, etc., (Ley 12 de 1986 y Decretos 77, 78, 80 y 81 de 1987). La vigilancia y promoción de estos servicios, que dentro de las modernas tendencias de los Derechos Humanos se han incorporado como derechos programáticos o de desarrollo progresivo, compete a los Personeros por mandato de las disposiciones arriba citadas.

La Ley 3ª de 1990 modificó y adicionó el Título VII del Código del Régimen Municipal. En la exposición de motivos del Proyecto de ley número 065 Cámara, antecedente de la ley, se dice que "el punto fundamental de la reforma a la Personería Municipal, es el institucionalizar y por tanto vigorizar las funciones de este funcionario municipal, como defensor de los Derechos Humanos" (...). El texto final de la ley incorporó nuevas funciones del Personero como defensor del pueblo o veedor ciudadano y creó un nuevo capítulo denominado "del Personero como defensor de los Derechos Humanos", en el cual se atribuyen importantes facultades en cuanto a recepción y trámite de quejas, libertad de las personas, solicitud de información a las autoridades, entre otras.

1. 6 El Ministerio Público en la Constitución de 1991

El artículo 117 asigna al Ministerio Público la naturaleza de "órgano de control". El artículo 118, además de enunciar los funcionarios que ejercen el Ministerio Público, a saber, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los Procuradores Delegados y agentes del Ministerio Público ante las autoridades jurisdiccionales, los **Personeros Municipales** y demás funcionarios que determine la ley, señala al organismo la misión de guarda y promoción de los Derechos Humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.

El supremo director del Ministerio Público es el Procurador General de la Nación.

El Personero será elegido por el Concejo Municipal (Artículo 313-8).

Los preceptos constitucionales relacionados con el Personero fueron desarrollados mediante la Ley 136 de 1994, el Decreto 1421 de 1993 (Estatuto Orgánico de Bogotá) y demás disposiciones legales y reglamentarias.

Esta ratificación de la Personería Municipal en la Constitución vigente como Ministerio Público local representa el reconocimiento del pueblo de

Colombia, a través de la Asamblea Constituyente, del importante papel que ésta secular institución está llamada a cumplir en el escenario local.

II. EL MUNICIPIO Y EL NUEVO PAPEL DE LOS PERSONEROS MUNICIPALES

2.1 El escenario local

El proceso de reordenamiento institucional, que viene siendo presionado por el modelo de desarrollo neoliberal, tiende a hacer descender la instancia de confrontación y tratamiento de los conflictos al nivel municipal. "Democratización, modernización y descentralización son los conceptos en los cuales se circunscriben una serie de reformas del Estado, entre los cuales tiene un peso especial el fortalecimiento del municipio (...); es el municipio la organización jurídico-política que enmarca el comportamiento de una sociedad determinada, lo mismo que es la que puede brindarle al ser humano la posibilidad de vivir dignamente".¹¹

En esta instancia básica se desenvuelven los conflictos de intereses que se entrecruzan en toda sociedad y particularmente en una tan estratificada como la colombiana. Las demandas de solución a la problemática se incrementaron y concentraron en el Estado Nacional que resultó desbordado por su magnitud y complejidad. A éste resultado contribuyó la creciente ola de corrupción administrativa, la ineficacia y el burocratismo estatal y la crisis económica y social.

Aunque la Constitución de 1991 no determinó un específico modelo de desarrollo, los gobernantes han venido aplicando las recetas de la Escuela de Chicago, ya en ejecución desde antes de la nueva Constitución. En tales formulaciones se recomienda dispersar el ejercicio del poder a niveles subcentrales, mediante el correspondiente traslado de competencias y recursos a nivel básico de la administración, proceso en curso desde hace casi dos décadas, no exento de tensiones y contradicciones.

La gravedad del conflicto social y armado está reversando en parte ese proceso, por la necesidad de concentrar la fuerza del Estado para contrarrestarlo. Eso explica la adopción de medidas orientadas a reducir el volumen de las transferencias del Estado a las entidades territoriales y las propuestas de revisar el diseño de la organización territorial para, supuestamente, crear entidades más grandes y fuertes.

Sin embargo, la existencia de los municipios y responsabilidades de los municipios es y seguirá siendo una realidad insoslayable, aún en tiempos de globalización.

Consecuencialmente, el papel de los Personeros Municipales en la viabilización de soluciones a las demandas sociales de más y mejores servicios públicos, atención a las necesidades de salud y educación, pronta y cumplida administración de justicia, protección del medio ambiente, etc., no solo se mantiene sino que adquiere mayor trascendencia. Dentro de este conjunto de demandas resalta de manera especial la de procurar el respeto y efectividad de los Derechos Humanos, tan mencionados como desconocidos en su vigencia práctica. Como dijo en su oportunidad Alvaro Tirado Mejía, Consejero Presidencial para Derechos Humanos, "el municipio es el escenario donde el ser humano percibe el respeto por la dignidad, o la negación de sus derechos"¹²

Ahora bien, por cuanto la vigencia de los Derechos Humanos, en particular de los económicos, sociales y culturales (DESC), constituye un problema político, su materialización exige profundizar la participación ciudadana, que es el medio para influir las decisiones sobre asignación de recursos y para que éstos se orienten a la satisfacción de tales derechos en los estratos más necesitados de la población. Los Personeros Municipales deben promover la participación como derecho político, como deber de la persona y del ciudadano y como obligación especial del Estado. La ley de veedurías ciudadanas es un nuevo instrumento de trabajo de los Personeros en este sentido.

Además, como señala el inciso 2° del artículo 103 de la Constitución, el Estado y dentro de él las Personerías deben contribuir a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas

¹¹ MANRIQUE Reyes, Alfredo, El Defensor del Pueblo y los Derechos Humanos, Consejería Presidencial para la Protección, Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, 1990. pág 59.

¹² TIRADO Mejía, Alvaro, Guía Ob. Cit. pág. 10.

cas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales para que, sin afectar su autonomía, participen en los diferentes espacios que ofrezca la gestión pública. Al Personero le corresponde velar porque se dé adecuado cumplimiento en el municipio a esta participación (artículo 178 L. 136/94).

2.2 Marco legal y funciones de las Personerías municipales

La Ley 136 de 1994, "por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, regula en su capítulo XI la institución de la Personería. Dice la ley que las Personerías Municipales y Distritales son las entidades encargadas de ejercer el control administrativo en el municipio y que ejercerán las funciones del Ministerio Público que les confiere la Constitución y la ley, así como las que le delegue la Procuraduría General de la Nación (artículo 168).

En consecuencia, corresponde al Personero 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 (artículo 169).

El Personero es elegido por el Concejo Municipal o Distrital para períodos de tres años, que se inician el 1° de marzo y concluyen el último día de febrero. Aunque el artículo 172 prohibía la reelección de los Personeros, la Corte Constitucional en sentencia C-267/95 declaró inexecutable la disposición por contener una prohibición absoluta.

Entre las funciones que en el artículo 178 son señalados al Personero están las siguientes:

1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las ordenanzas, las decisiones judiciales y los actos administrativos, promoviendo las acciones a que hubiere lugar.

2. Defender los intereses de la sociedad.

3. Vigilar el ejercicio eficiente y diligente de las funciones administrativas municipales.

4. Ejercer vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas municipales.

5. Intervenir eventualmente y por delegación del Procurador General de la Nación en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales.

6. Intervenir en los procesos civiles y penales en la forma prevista por las respectivas disposiciones procedimentales.

7. Intervenir en los procesos de policía, cuando lo considere conveniente o cuando lo solicite el contraventor o el perjudicado con la contravención.

8. Velar por la efectividad del Derecho de Petición con arreglo a la ley.

9. Rendir anualmente informe de su gestión al Concejo.

10. Exigir a los funcionarios públicos municipales la información necesaria y oportuna para el cumplimiento de sus funciones, sin que pueda oponerse reserva alguna, salvo las excepciones previstas por la Constitución o la ley.

11. Presentar al Concejo proyectos de acuerdo sobre materias de su competencia.

12. Defender el patrimonio público interponiendo las acciones judiciales y administrativas pertinentes.

13. Interponer la acción popular para el reconocimiento de los daños y perjuicios causados por el hecho punible, cuando se afectan intereses de la comunidad, constituyéndose como parte del proceso penal o ante la jurisdicción civil.

14. Divulgar los Derechos Humanos y orientar e instruir a los habitantes del municipio en el ejercicio de los derechos.

15. Cooperar en el desarrollo de las políticas, orientaciones y funciones del Defensor del Pueblo.

16. Interponer por delegación del Defensor del Pueblo las acciones de Tutela en nombre de cualquier persona que lo solicite o se encuentre en situación de indefensión.

17. Defender los intereses colectivos en especial el ambiente, interponiendo las acciones judiciales y gubernativas pertinentes.

18. Velar porque se dé adecuado cumplimiento en el municipio a la participación de las asociaciones, sin detrimento de su autonomía.

19. Vigilar la distribución de recursos provenientes de las transferencias de la Nación, la recaudación e inversión de las rentas municipales e instaurar las acciones legales en caso necesario.

20. Promover la creación y funcionamiento de las veedurías ciudadanas y comunitarias.

21. Todas las demás que le sean delegadas por el Procurador General de la Nación y por el Defensor del Pueblo.

Sobre la atribución de solicitar informaciones, el artículo 179 enfatiza en que la negativa o negligencia de un servidor público a colaborar o que impida el desarrollo de las funciones del Personero constituirá causal de mala conducta sancionada con la destitución del cargo.

Las Personerías municipales cuentan con autonomía administrativa y presupuestal, entendiéndose por autonomía administrativa la inexistencia de relaciones de subordinación del Personero a las autoridades municipales, para el ejercicio de sus funciones y la potestad para proveer los empleos de su dependencia con sujeción a las previsiones legales y por autonomía presupuestal, la capacidad para contratar y comprometer a la entidad y ordenar el gasto de conformidad con las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección presupuestal.

2.3 Funciones del Personero en relación con los Derechos Humanos

El rol que es llamado a desempeñar el Personero Municipal en materia de Derechos Humanos constituye la respuesta institucional frente a la insatisfacción de tales derechos de amplios sectores de la población.

La asignación de funciones relacionadas con los Derechos Humanos al Personero Municipal, de manera expresa, data de los años ochenta y es concomitante con el proceso de grave desconocimiento y violación de estos derechos en el país y el reclamo nacional e internacional para que se definiera por el gobierno una estrategia que permitiera mejorar el conocimiento y la sensibilización por el respeto de los Derechos Humanos básicos de la persona.

En el informe del Presidente Barco al Congreso de la República se lee: "El conferirle a una autoridad cercana a la población, como lo es el Personero Municipal, el encargo de enseñar a la gente que tiene derechos, que puede acudir a él para que se haga efectiva su garantía y que el Estado colombiano tiene el deber constitucional y moral de ayudar a quienes ven peligrar esos derechos, obedeció al convencimiento del Gobierno de que sólo es posible hablar de democracia real cuando se respetan y defienden los derechos ciudadanos"¹³

La adscripción de estas funciones al Personero se materializó mediante la expedición de la Ley 3ª de 1990. Previamente, se le había encomendado en el Decreto 01 de 1984, Código Contencioso Administrativo, la protección del Derecho de Petición, y en el Decreto 1333 de 1986, Código de Régimen Municipal, funciones como Defensor del Pueblo o Veedor ciudadano, además de las de agente del Ministerio Público que ya venía ejerciendo, todas las cuales tienen relación con los Derechos Humanos aunque algunas corresponden más al área de vigilancia de la gestión administrativa del municipio.

Podemos entender la defensa de los Derechos Humanos como la acción desplegada directamente por la persona o, de manera subsidiaria, por los organismos estatales de la sociedad civil para hacer respetar los Derechos Humanos conculcados o amenazados.

La protección de los Derechos Humanos sería la serie de acciones encaminadas a amparar y garantizar los Derechos Humanos mediante el uso del poder del Estado en aquellos casos en que la persona se ve obstaculizada o imposibilitada para defenderlos por sí misma.

La promoción de los Derechos Humanos es el conjunto de acciones orientadas a hacer realidad los Derechos Humanos consagrados en el ordenamiento normativo.

¹³ Citado por ISAZA Serrano, ob, cit, pág.232.

A las funciones de defensa, protección y promoción de los Derechos Humanos corresponde respectivamente a las obligaciones de respeto, garantía y realización de tales derechos.

Esas funciones deben ser desempeñadas por el Personero en cuanto es defensor de los Derechos Humanos pero también en su condición de veedor ciudadano y agente del Ministerio Público. En ésta última condición deberá preceder autorización expresa de la ley o delegación del Procurador General de la Nación.

Obrar como agente del Ministerio Público equivale a intervenir en su nombre ante las autoridades judiciales o administrativas, en el curso de los procedimientos y actuaciones de éstas. Ello exige la autorización mencionada.

Según la Ley 3ª de 1990, artículo 4º, son funciones específicas de la Personería:

1. Recibir las quejas y reclamos que cualquier individuo o institución le haga llegar, referentes a la violación por parte de los funcionarios del Estado, o por agentes del Gobierno, de los derechos civiles o políticos y de las garantías sociales.

2. Solicitar las informaciones que al respecto considere necesarias para lo cual tendrá acceso a las dependencias de carácter nacional, departamental y municipal de su jurisdicción.

Todas las autoridades que realicen capturas o retenciones, allanamientos o actos que limiten la libertad de los ciudadanos, deberán notificar tales acciones, su motivo y el lugar de su realización al Personero Municipal de la respectiva jurisdicción en un término no superior a las 24 horas siguientes a la realización de dichos eventos, so pena de constituir causal de mala conducta que será sancionada con la destitución del empleo.

3. Solicitar a los funcionarios de la rama jurisdiccional los informes que consideren necesarios, sobre los hechos investigados que se relacionen con la violación de Derechos Humanos y que hubieren sido cometidos en el respectivo municipio, sin que para tales efectos exista reserva del sumario, previo el cumplimiento de las formalidades prevista en el Código de Procedimiento Penal para tales efectos.

4. Promover la acción jurisdiccional en los casos que exista fundamento para ello.

5. Poner en conocimiento de las autoridades competentes los hechos que a su juicio, impliquen situaciones irregulares a fin de que sean corregidas o sancionadas por la administración.

6. Presentar informe anual al Concejo Municipal y a las Procuradurías regionales sobre la situación de los Derechos Humanos en su municipio y recomendar las medidas pertinentes.

7. Impulsar en coordinación con las autoridades educativas del municipio, programas de educación y concientización de los Derechos Fundamentales del Hombre.

8. Ejercer las demás funciones que le asigne la ley, el Concejo Municipal y las autoridades competentes en desarrollo de las normas consignadas en el presente artículo.

2.4 Funciones como agente del Ministerio Público (artículo 178 de la Ley 136 de 1994)

5. Intervenir eventualmente y por delegación del Procurador General de la Nación en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales.

6. Intervenir en los procesos civiles, penales en la forma prevista por las respectivas disposiciones procedimentales.

7. Intervenir en los procesos de policía, cuando lo considere conveniente o cuando lo solicite el contraventor o el perjudicado con la contravención.

17. Interponer por delegación del Defensor del Pueblo las Acciones de Tutela en nombre de cualquier persona que lo solicite o se encuentre en situación de indefensión.

Teniendo en cuenta que, en lo que respecta al área penal, el Código de Procedimiento Penal (Decreto 2700 de 1991) no mencionó expresamente al Personero como agente del Ministerio Público, el Procurador expidió

la Resolución 015 del 23 de junio de 1992 con lo cual se solucionó el olvido del legislador extraordinario.

Posteriormente, mediante la Ley 81 de 1993, "por la cual se introducen modificaciones al Código de Procedimiento Penal", en el artículo 131 se señala que en defensa de los intereses de la sociedad el Ministerio Público en el proceso penal será ejercido por el Procurador General de la Nación por sí, por medio de sus delegados y agentes. A continuación se introduce un artículo 131 A en el que se fija la competencia de los Personeros Municipales quienes cumplirán las funciones del Ministerio Público en los asuntos de competencia de los juzgados penales y promiscuos municipales y de los fiscales delegados ante los jueces del circuito, municipales y promiscuos, sin perjuicio de que las mismas sean asumidas directamente por funcionarios de la Procuraduría General de la Nación.

El artículo 135 del código establece las funciones especiales del Ministerio Público.

2.5 Otras funciones (artículo 178 de la Ley 136 de 1994)

11. Presentar al Concejo proyectos de acuerdo sobre materias de su competencia.

15. Divulgar los Derechos Humanos y orientar e instruir a los habitantes del municipio en el ejercicio de sus derechos ante las autoridades competentes y entidades de carácter privado.

16. Cooperar en el desarrollo de las políticas y orientaciones puestas por el Defensor del Pueblo en el territorio municipal.

18. Defender los intereses colectivos en especial el ambiente, interponiendo e interviniendo en las acciones judiciales, populares de cumplimiento y gubernativas que sean precedentes antes las autoridades.

19. Velar porque se dé adecuado cumplimiento en el municipio a la participación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, control y vigilancia de la gestión municipal que establezca la ley.

22. Promover la creación y funcionamiento de las veedurías populares.

Decreto 1842 de 1991. "Por el cual se expide el Estatuto Nacional de Usuarios de los servicios públicos domiciliarios". Las empresas de servicios públicos domiciliarios deberán integrar un comité de reclamos, conformado por dos (2) principales y dos (2) suplentes designados por el representante legal de la empresa; dos (2) principales y dos (2) suplentes que deben ser escogidos por la junta directiva de la empresa de su seno, debiendo recaer la escogencia en aquellos miembros que asistan en representación de los usuarios o en su defecto en los representantes del concejo municipal, y un delegado del Personero Municipal.

Ley 65 de 1993. "Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario". Establece que en cada establecimiento de reclusión deberá funcionar un consejo de disciplina, del cual hará parte el Personero Municipal o su delegado y un interno con su respectivo suplente.

2.6 La Personería de Bogotá

Con más de 7 millones de habitantes y una tasa de crecimiento poblacional del 2.5%, mayor participación en el P.I.B., centro cultural, político e institucional de la Nación, el Distrito Capital se ha convertido en el referente obligado de las políticas públicas. Pero, también, en destino natural de millares de desplazados por la violencia y escenario de múltiples conflictos, incluso del conflicto armado.

El Decreto número 1421 de 1993, "por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá", más conocido como Estatuto Orgánico de Bogotá, establece que el Distrito Capital está sujeto al régimen político, administrativo y fiscal que para él señalan expresamente la Constitución, el propio estatuto y las leyes especiales que para su organización y funcionamiento se dicte. En ausencia de las normas anteriores, se somete a las disposiciones constitucionales y legales vigentes para los municipios, pero las disposiciones del estatuto "prevalecen sobre las normas de carácter general vigentes para las demás entidades territoriales" (artículo 3º).

En consecuencia, la Personería de Bogotá se rige por lo normado en la Constitución, el Estatuto Orgánico, las leyes especiales y los acuerdos distritales subsidiariamente; rigen las leyes ordinarias.

El título VI del Estatuto Orgánico estipula que el Personero Distrital es agente del Ministerio Público, veedor ciudadano y defensor de los Derechos Humanos, es elegido por el Concejo para un período de tres (3) años y no podrá ser reelegido para el período siguiente. No obstante, la prohibición de reelección fue derogada por el Congreso por considerar conveniente unificar el régimen de los Personeros de todo el país. (Acta de conciliación Proyecto de ley 046 de 1999 Cámara, 199 de 1999 Senado).

Es atribución del Concejo de Bogotá organizar la Personería y dictar las normas necesarias para su funcionamiento. (Artículo 13 y 102 numeral 3).

El concejo puede formular moción de observaciones contra el Personero por la conducta o las decisiones adoptadas por éste (artículo 15).

Sin embargo, el Personero que ejerza el cargo en propiedad goza de inamovilidad y sólo podrá ser suspendido o removido antes del vencimiento de su período por sentencia judicial o decisión de la Procuraduría General de la Nación.

Para ser elegido Personero Distrital se requiere tener más de treinta (30) años, ser abogado titulado y haber ejercido la profesión con buen crédito durante cinco (5) años o el profesorado en derecho por igual tiempo (artículo 96).

No puede ser elegido Personero quien sea o haya sido en el último año miembro del Concejo, ni quien haya ocupado durante el mismo lapso cargo público en la administración central o descentralizada del Distrito, quien en cualquier época hubiese sido condenado a pena de prisión por delitos comunes, salvo los culposos o políticos, excluido del ejercicio de su profesión o sancionado por faltas a la ética profesional.

La Personería Distrital goza de autonomía administrativa y presupuestal conforme a las disposiciones vigentes. No tiene atribuciones administrativas distintas a las de su propia organización.

Además, las funciones de control las ejerce con posterioridad a la expedición o celebración de los actos o contratos sin revisarlos previamente: ni intervenir para efectos de conceptuar sobre su validez o conveniencia,

Según el artículo 99 del Decreto 1421 de 1993, las atribuciones del Personero como agente del Ministerio Público serán:

1. Actuar directamente o a través de delegados suyos en los procesos civiles, contenciosos, laborales, de familia, penales, agrarios, mineros, de policía y en los demás en que deba intervenir por mandato de la ley.
2. Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas cuando lo considere necesario para la defensa del orden público o los derechos y garantías fundamentales.
3. Defender los derechos e intereses colectivos adelantando las acciones populares que para su protección se requieren y
4. Interponer la Acción de Tutela y asumir la representación del Defensor del Pueblo cuando este último se la delegue.

Según el artículo 100, las funciones del Personero Distrital como veedor ciudadano son:

1. Velar por el cumplimiento de la Constitución, las leyes, los acuerdos y las sentencias judiciales.
2. Recibir quejas y reclamos sobre el funcionamiento de la administración y procurar la efectividad de los derechos e intereses de los asociados.
3. Orientar a los ciudadanos en sus relaciones con la administración, indicándoles la autoridad a la que deben dirigirse para solución de sus problemas.
4. Velar por la efectividad del Derecho de Petición. Con tal fin, debe instruir debidamente a quienes deseen presentar una petición; escribir las de quienes no pudieren o supieren hacerlo y recibir y solicitar que se tramiten las peticiones y recursos de que tratan los títulos I y II del Código Contencioso Administrativo.

5. Poner en conocimiento de las autoridades competentes los hechos que considere irregulares, a fin de que sean corregidos y sancionados.

6. Velar por la defensa de los bienes del Distrito y demandar de las autoridades competentes las medidas necesarias para impedir la perturbación y ocupación de los bienes fiscales y de uso público.

7. Exigir de las autoridades distritales las medidas necesarias para impedir la propagación de epidemias y asegurar la protección de la diversidad e integridad del medio ambiente y la conservación de áreas de especial importancia ecológica.

8. Vigilar la conducta oficial de los ediles, empleados y trabajadores del Distrito; verificar que desempeñen cumplidamente sus deberes; adelantar las investigaciones disciplinarias e imponer las sanciones que fueren del caso, todo de conformidad con las disposiciones vigentes.

9. Vigilar de oficio o a petición de parte los procesos disciplinarios que se adelanten en las entidades del distrito, y

10. Procurar la defensa de los derechos e intereses del consumidor.

Y de conformidad con el artículo 101, son atribuciones del Personero como defensor de los Derechos Humanos:

1. Coordinar la defensoría pública en los términos que señale la ley.
2. Cooperar con el Defensor del Pueblo en la implantación de las políticas que éste fije.
3. Divulgar la Constitución y en coordinación con otras autoridades, adelantar programas de educación y concientización sobre los Derechos Humanos y los deberes fundamentales del hombre.
4. Recibir quejas o reclamos sobre la violación de los derechos civiles y políticos y las garantías sociales.
5. Solicitar de los funcionarios de la Rama Judicial los informes que considere necesarios sobre hechos que se relacionen con la violación de los Derechos Humanos.

6. Velar por el respeto de los Derechos Humanos de las personas recluidas en establecimientos carcelarios, psiquiátricos, hospitalarios y en ancianatos y orfelinatos.

Además, el Personero Distrital tiene otras atribuciones especiales entre las cuales están las de exigir a los servidores distritales la información que requiera para el ejercicio de sus funciones y solicitar y recibir que se tramiten las peticiones y recursos; poner en conocimiento de las autoridades competentes los hechos que considere irregulares, a fin de que sean corregidos y sancionados; exigir de las autoridades distritales las medidas necesarias para impedir la propagación de epidemias y asegurar la protección de la diversidad e integridad del medio ambiente y la conservación de áreas de especial importancia ecológica y procurar la defensa de los derechos e intereses del consumidor.

Las funciones estatutarias fueron desarrolladas mediante el Acuerdo 34 de 1993, por el cual se organiza la Personería de Bogotá, algunas de las importantes funciones que la entidad cumple, en el área de Derechos Humanos, son:

- a) Ejercer las funciones de Ministerio Público en los procesos y actuaciones que adelanten las comisarías de familia que operan en la ciudad de Bogotá;
- b) Velar por la protección y defensa de los derechos del menor y cuando por cualquier medio tenga conocimiento de la situación de abandono o peligro en que se encuentre un menor, informar al defensor de familia o en su defecto a la autoridad de policía para que se tomen de inmediato las medidas necesarias para su protección;
- c) Velar por la defensa de los derechos del menor en los centros de rehabilitación y de intervención psiquiátrica donde hay menores recluidos y visitar una vez por mes estos establecimientos a fin de conocer su situación personal y jurídica e informar a las autoridades competentes;
- d) Recibir y tramitar las quejas que se presentan contra funcionarios distritales por violación de los derechos del menor;
- e) Solicitar a las autoridades competentes las investigaciones disciplinarias y penales a que hubiese lugar contra funcionarios que inflijan torturas, tratos crueles o inhumanos y degradantes a las personas;

f) Cooperar con el Defensor del pueblo en la implantación de las políticas que éste fije y coordinar la Defensoría Pública en los términos que señale la ley;

g) Divulgar la Constitución y en coordinación con otras autoridades adelantar programas de promoción, prevención, educación y concientización sobre los Derechos Humanos y los deberes fundamentales del hombre;

h) Recibir, tramitar y adelantar las indagaciones preliminares por quejas y reclamos sobre la violación de los derechos civiles y políticos y las garantías sociales;

i) Solicitar de los funcionarios de la Rama Judicial los informes necesarios sobre hechos que se relacionen con la violación de los Derechos Humanos;

j) Velar por el respeto de los Derechos Humanos de los reclusos en cárceles, establecimientos psiquiátricos, hospitalarios y en ancianatos y orfanatos;

k) Exigir de las autoridades distritales las medidas necesarias para la prevención de epidemias;

l) Vigilar las entidades distritales encargadas del control de los bancos de sangre que funcionen en la unidad para que cumplan lo establecido en las disposiciones sobre la materia;

m) Ejercer las funciones disciplinarias sobre las entidades o dependencias que se le asignen;

n) Las demás que le asigne o delegue el Personero Distrital por resolución.

Además, la Personería Distrital tiene a su cargo la función de intervenir como coadyuvante impugnante en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas cuando el Personero Distrital lo considere necesario para la defensa del orden jurídico, el patrimonio público distrital a los derechos y garantías fundamentales"; "defender los derechos e intereses colectivos cuando éstos requiera su protección, adelantando las acciones populares y de cumplimiento; "intervenir como apoderado en los procesos y Acciones de Tutela en que sea parte del Distrito Capital"; "proyectar para la firma del Personero Distrital las Acciones de Tutela que deban presentarse ante las autoridades judiciales en defensa de los derechos fundamentales del ciudadano" y "vigilar el trámite de las Acciones de Tutela presentadas por el Personero Distrital".

Las Personerías Locales deben desempeñar las actividades del Ministerio Público, veeduría ciudadana y defensoría de Derechos Humanos conforme a la reglamentación que expida el Personero Distrital por resolución.

Adicionalmente, la Personería debe garantizar la reunión y funcionamiento del Comité Distrital de Derechos Humanos y de los comités locales de Derechos Humanos creados mediante el Acuerdo 4 de 1995.

2.7 Comunidad Internacional y Personerías

La importancia de la labor que cumplen las Personerías Municipales y Distritales ha sido reconocida por la Organización de Naciones Unidas. Este reconocimiento se ha manifestado en el apoyo a programas de modernización institucional adelantados desde hace varios años, con financiación del Organismo y programas de formación en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, para Personeros y Personeras Municipales y Distritales.

La Personería de Bogotá, con financiación de la embajada del Japón, adelanta un proyecto de capacitación, adiestramiento y puesta en marcha de microempresas productivas para mujeres desplazadas por la violencia.

III. EL FORTALECIMIENTO DE LAS PERSONERÍAS MUNICIPALES Y DISTRITALES

3.1 Réplica al Referendo

La propuesta de desaparecer las Personerías no es nueva. Como quedó consignado, el punto fue debatido en el inexecutable Acto Legislativo número 3 de 1979. Según el gobierno de la época, las Personerías tenían un caos normativo en cuanto a su competencia y funciones, que hacían recomendable su supresión. Afortunadamente, las reservas democráticas del país echaron abajo la pretensión de acabarlas.

Ahora se argumentan razones fiscales pero, como se observa, ese planteamiento, además de ser falso, tiene un sabor demagógico y populista. Es falso, porque el anterior gobierno dijo repetidamente que el déficit fiscal estaba bajo control y dentro del marco de los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional. Además, porque el gasto militar ha crecido a niveles desmesurados, sin que los formuladores de políticas se cuestionen acerca de la inconveniencia de destinar tanta riqueza nacional para una guerra inútil, que jamás podrá acercar la paz que el país necesita mientras no se solucionen los verdaderos problemas del pueblo colombiano.

Es demagógico y populista porque se promete destinar los recursos ahorrados para inversión social cuando el presupuesto que se asigna a todas las Personerías equivale apenas a 70.000 millones frente a los 2 billones del presupuesto para salud y educación y los 66 billones del presupuesto general de la nación. Es entonces, un porcentaje ínfimo para resolver los problemas del desarrollo social del pueblo colombiano.

La iniciativa del referendo hay que situarla en su real contexto: Existe una ofensiva neoliberal contra todo el pueblo colombiano orientada a asegurar el control del poder, hoy amenazado por el conflicto social y armado que esa misma política ha contribuido a agudizar. Sectores minoritarios pero poderosos, actuando en coordinación con el gobierno de los Estados Unidos y haciendo uso de sus cuantiosos recursos y privilegios, han logrado embarcar al país en un proyecto guerrillista que por su propia naturaleza, habrá de generar graves violaciones contra los Derechos Humanos, recortes de las libertades públicas, cierres de espacios democráticos y de escenarios críticos, todo lo cual exige la supresión de los controles políticos, jurídicos e institucionales que puedan afectar su cumplimiento.

Ello explica las pretensiones de reducir el Congreso a una sola Cámara, la exigencia de una alta votación para el escrutinio en la circunscripción nacional, la posibilidad de nombrar Congresistas a los líderes paramilitares, la reforma de la Acción de Tutela, la amenaza de suprimir la Defensoría del Pueblo, la disminución de facultades de la Corte Constitucional, la reforma del Estado, las reformas laboral y pensional, etc.

Ante semejante ofensiva, solo queda convocar las reservas democráticas del país para que, actuando en unidad de acción, propicien una reevaluación del proceso despótico que comienza a implementarse, buscando salvaguardar los principios e instituciones creados o respaldados por la Constitución de 1991 y fortalecer aquellos organismos que están llamados a ejercer la defensa del interés general y el patrimonio público, a promover la participación ciudadana y la protección de los derechos fundamentales, entre quienes están, en lugar destacado, las Personerías Municipales y Distritales.

3.2 Elementos para la discusión

Son varios los elementos a tener en cuenta al momento de plantear una revisión al diseño institucional de las Personerías Municipales y Distritales y muchos más si se plantea su eliminación o supresión. Entre éstos están los siguientes:

1.1 ¿Cuál es la actual misión de las Personerías?

1.2 ¿Han cumplido las Personerías la misión que se les ha confiado? ¿Bien?, ¿Regular?, ¿Mal?. ¿Por qué?

1.3 ¿Son suficientes y adecuadas las funciones de la Personería?

1.4 ¿Es adecuado el mecanismo utilizado para designar al Personero? ¿Por qué?

1.5 ¿Es adecuado el control que se ejerce sobre las Personerías? ¿Por qué?

1.6 ¿Es adecuado el grado de autonomía que poseen las Personerías?

1.7 ¿Es proporcionalmente alto el presupuesto de las Personerías?

1.8 ¿Debe la Personería seguir siendo un órgano municipal?

1.9 ¿Puede la Procuraduría General de la Nación asumir las funciones de las Personerías Municipales y Distritales sin detrimento para la población?

1.10 ¿Deben seguir existiendo las Personerías?

Siguiendo el orden de las preguntas, podemos señalar lo siguiente:

1.1 La Constitución Nacional en su artículo 118 establece la misión de las Personerías en cuanto hacen parte del Ministerio Público y allí señala en primer lugar la “guarda y promoción de los Derechos Humanos”, además le asignan la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas. Este mandato constitucional no se refleja adecuadamente en los desarrollos legales o reglamentarios, ni en la práctica cotidiana de las Personerías, las cuales siguen siendo básicamente entidades “disciplinarias”. En el caso de la Personería de Bogotá, el Acuerdo 34 de 1993 no incorpora en su misión (artículo 2°) la defensa, protección y promoción de los Derechos Humanos.

1.2 Esta misión constitucional de las Personerías ha sido, en general bien atendida. En cada uno de los 1.116 municipios la Personería desarrolla actividades de promoción, defensa y protección de los Derechos Humanos, investigación y sanción de las infracciones al régimen disciplinario, acompañamiento a los reclamos ciudadanos, solicitud de práctica de pruebas, órdenes de libertad, indemnización a las víctimas, etc. Las Personerías reciben las declaraciones de los desplazados por la violencia para el trámite de la ayuda humanitaria y deben recibir las quejas por daños a los cultivos lícitos causados por las fumigaciones a los cultivos ilícitos. Las Personerías formulan recomendaciones a las administraciones municipales para prevenir acciones terroristas, epidemias, inundaciones, etc. La gestión de las Personerías ha ayudado a construir legitimidad institucional. Con ello ha contribuido a recomponer el tejido social, ha evitado el agravamiento, aún mayor del conflicto social y armado. Por su labor, muchos Personeros han sido asesinados, secuestrados, amenazados. En muchos municipios el Personero es un auténtico líder de la comunidad.

1.3 Las atribuciones del Personero deben corresponder a su naturaleza de órgano de control, y representación social y defensoría de los Derechos Humanos. En consecuencia, ninguna de las actuales podrían suprimirse pero sí modificarse y otras deberían incorporarse.

1.4 Aunque tradicionalmente el Personero ha sido elegido por el Concejo municipal o distrital, la interferencia política en el medio colombiano ha tenido efectos perversos en muchos casos, haciendo entonces recomendable que se revise esta forma de designación.

1.5 El control que actualmente se ejerce sobre las Personerías es inadecuado. Ni el Concejo lo realiza por falta de interés ni la Procuraduría puede hacerlo por falta de organización.

1.6 ¿Cuál debe ser el grado de autonomía de la Personería? Si bien la Ley 136 de 1994 (artículos 178, numeral 12, 181) garantiza la autonomía administrativa del Personero, varias situaciones administrativas como comisiones y vacaciones, permisos están subordinados a la mesa directiva del Consejo (artículo 172). En caso de falta absoluta, si no está reunido el concejo, lo nombrará el alcalde. Además, aunque la Ley 177 de 1996 establece que el proyecto de presupuesto de la Personería debe ser elaborado por esta y presentado al alcalde para su incorporación en el presupuesto general del municipio o distrito, esto no se cumple, quedando supeditado a las modificaciones que el alcalde realice. La ley de ajuste fiscal (Ley número 617 de 2000) derogó esta disposición y estableció limitaciones severas al presupuesto de los organismos de control. Igualmente el pago de viáticos está sometido al trámite administrativo que involucra la voluntad del alcalde.

1.7 Proporcionalmente, el presupuesto de las Personerías no es alto. En la mayoría de los municipios, éste no supera el 1% del presupuesto de rentas y gastos. Ni siquiera en Bogotá, la suma asignada en el presupuesto supera este tope.

1.8 ¿Debe seguir siendo la Personería un órgano municipal? Se ha propuesto la integración de la Personería en la estructura de la Procuraduría. Se aducen razones de ineficiencia e ineficacia en dichos órganos municipales, que harían recomendable la reforma en este sentido. Sin embargo, la Personería tiene una vocación municipal que haría inútil cualquier modificación de su carácter. Basta recordar que cuando en 1886 se dispuso que el Presidente nombrará a los Personeros, rápidamente debió acudir a la delegación en los concejos, por la imposibilidad para

efectuar nombramientos adecuados. Los habitantes de los pueblos sienten como suya la Personería y no aceptarían un ente lejano y extraño a su cotidianidad.

1.9 La Procuraduría General de la Nación no puede asumir las funciones de las Personerías Municipales y Distritales, sin que ello se traduzca en grave desconocimiento de los derechos ciudadanos. Actualmente los Personeros ocupan buena parte de su tiempo cumpliendo las comisiones que le remiten esa entidad y las Procuradurías Departamentales. Las dimensiones de la Procuraduría tendrían que ser tan gigantescas que se haría inmanejable. El traslado de las funciones a la Procuraduría significaría simple y llanamente la desaparición de las Personerías. Con ello se afectaría el derecho al acceso efectivo a la justicia, y al debido proceso, aumentarían las violaciones a los Derechos Humanos, reinaría la impunidad, se agudizaría la corrupción, se perpetuarían la ineficiencia y el desgreño administrativo, se incrementaría la percepción ciudadana de abandono y se multiplicaría la falta de legitimidad estatal.

1.10 Las Personerías deben continuar existiendo porque constituyen expresión territorial de la democracia, son condición básica para la subsistencia del Estado de Derecho, son garantes de los Derechos Humanos en el ámbito local. Las funciones de las Personerías son esencialmente públicas e indelegables en el sector privado. Las Personerías son necesarias para ajustar el equilibrio entre la autoridad y la libertad y para la construcción de un orden político, económico y social justo.

3.3 Propuesta de reforma para fortalecer las Personerías

A partir de los elementos de discusión se pueden hacer recomendaciones para fortalecer las Personerías en el cumplimiento de su misión constitucional, especialmente en relación con la protección, defensa y promoción de los Derechos Humanos.

La reforma de las Personerías municipales y distritales, entonces, debe involucrar al menos los siguientes puntos:

1. Misión: La misión principal y fundamental de las Personerías debe ser la guarda y promoción de los Derechos Humanos. El marco normativo y las políticas a desarrollar deben ser congruentes con este postulado. Entre estas, regulación y políticas deben ocupar un lugar central en el carácter del Personero como defensor, protector y promotor de los Derechos Humanos.

2. Autonomía: Debe garantizarse al Personero plena autonomía administrativa y financiera, los recursos humanos, técnicos, logísticos y financieros deben ser idóneos para el cumplimiento de su misión. Dada la necesaria austeridad, estos últimos pueden tener topes razonables.

3. Control: La Personería debe continuar siendo un órgano municipal pero deberá existir un control de tutela fuerte en cabeza de la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo. Podría restablecerse la iniciativa de crear en la Procuraduría una Procuraduría Delegada para las Personerías.

4. Personero: La designación del Personero admite varias alternativas, a saber:

a) El Personero puede ser elegido popularmente en elección directa de los ciudadanos, con posibilidad de revocatoria del mandato, en caso de incumplimiento;

b) El Personero puede ser elegido por el concejo pero la escogencia debe recaer en candidato de partido o movimiento distinto al del alcalde y, de preferencia, de las minorías políticas. En todo caso, el partido o movimiento no debe hacer parte de la administración municipal;

c) El Personero puede ser escogido por concurso de méritos organizado por la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.

5. Atribuciones: Las atribuciones de los Personeros deben racionalizarse y fortalecerse las atinentes a la defensa y protección de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Por ejemplo, la interposición de la acción popular de constitución en parte en el proceso penal o ante la jurisdicción civil debe modificarse, pues esta acción está regulada de manera diferente en la ley. Las nuevas atribuciones tienen que ver con la prevención, la defensa y la protección de los Derechos Humanos. Entre otras, deben incorporarse las siguientes:

1. Tramitar las denuncias que por violaciones de los Derechos Humanos e infracciones graves al derecho humanitario formulen personas u organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

2. Participar en los procesos de negociación política y en la búsqueda de la paz siguiendo las directrices del Gobierno Nacional.

3. Mediar en la búsqueda de soluciones a los conflictos que se ocasionen o se puedan ocasionar por violaciones de Derechos Humanos y por infracciones al Derecho Internacional Humanitario, tanto ante las autoridades públicas como particulares.

4. Promover ante las autoridades competentes el reconocimiento y legitimación de los territorios tradicionales y demás derechos de los grupos étnicos y verificar el cumplimiento de las decisiones judiciales sobre los mismos.

5. Llevar el registro actualizado de las violaciones de los Derechos Humanos y de las infracciones graves al derecho humanitario.

6. Organizar, en coordinación con la Defensoría del Pueblo, la Defensoría Pública.

4.4 Metodología para avanzar en la propuesta de fortalecimiento de las Personerías

El debate en torno a estos temas debería ser amplio y de cara al país. No sólo la rama legislativa del poder público debe participar sino los funcionarios del Ministerio Público, los Alcaldes y Concejos y el ciudadano del común. En ese sentido podrían incorporarse los siguientes pasos:

a) Elaboración de un documento de trabajo, que reúna los elementos de la discusión y las propuestas iniciales;

b) Convocatoria a las organizaciones de Personeros, organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales, congreso, concejos municipales y funcionarios de las Personerías Municipales y Distritales a un gran foro nacional sobre el tema. Puede haber foros locales previos;

c) Elaboración de un proyecto de acto legislativo que sistematice las conclusiones del foro nacional;

d) Trámite y probación del nuevo régimen constitucional de las Personerías;

e) Reglamentación legal.

Conclusiones

La personería municipal ha sido una institución de tradición y arraigo local. Por representar los intereses generales de la sociedad y del Estado y más recientemente como defensora de los Derechos Humanos, la personería ha estado entrañablemente vinculada a la vida municipal. Como parte del Ministerio Público, ostentó durante más de 85 años la representación legal y judicial del municipio. En la década de los 70 del Siglo XX se advierte una tendencia a debilitar la institución, El proceso descentralizador iniciado durante la década de los 80 relanzó la institución asignándole nuevas y más precisas funciones como defensora del pueblo y veedora ciudadana.

Con la Ley 3ª de 1990 se le da al personero el carácter de Defensor de los Derechos Humanos. Este carácter se afirma a partir de la Constitución de 1991. Sin embargo, la Constitución no perfiló adecuadamente la institución y defirió a la ley su regulación.

Se ha establecido en este documento que la personería es una entidad vital para democracia local, indispensable para garantizar los Derechos Humanos, apropiada para contrarrestar el avance de la corrupción, necesaria para evitar la impunidad, idónea para acompañar los reclamos ciudadanos desde la base.

No obstante, el diseño institucional de las personerías registra aspectos deficientes. Particularmente son dos los más relevantes: El primero, la forma de designación del personero y el segundo, la falta de controles adecuados sobre la gestión de la entidad.

Se requiere, entonces, reformular las bases de la institución de manera que pueda asumir su misión constitucional y, especialmente, la guarda y promoción de los Derechos Humanos con todas las implicaciones que ello comporta.

En este sentido, el documento propone fortalecer las personerías para que se constituyan en promotoras y garantes de los Derechos Humanos en el ámbito local. Así mismo, se proponen modificaciones en cuanto a la forma de elección del personero, sus atribuciones, su grado de

autonomía y su normatividad. Finalmente, se recomienda mejorar los controles a su desempeño.

Por supuesto, la conclusión final es que las personerías deben seguir existiendo para bien de la democracia, el Estado de Derecho, los Derechos Humanos, la paz y la convivencia ciudadana.

BIBLIOGRAFIA

SACHICA, Luis Carlos, Constitucionalismo Colombiano, Temis, 1972.

OSSA ARBELAEZ, Jaime, El Ministerio Público, Conferencia presentada en el Seminario "Comentarios al Código Contencioso- Administrativo", COLEGAS, Medellín, 1985.

ALVAREZ CORREA, Eduardo, Curso de Derecho Romano, Editorial Pluma, 1979.

MANRIQUE REYES, Alfredo, Guía del Personero, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, 1989.

MANRIQUE REYES, Alfredo, El Defensor del Pueblo y los Derechos Humanos, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, 1990.

MANRIQUE REYES, Alfredo, Manual del personero municipal, Defensoría del Pueblo, 1992.

ISAZA, Carlos Mario, El Personero Municipal, Ed. Gustavo Ibáñez, 1996.

GALVIS, Ligia, Comprensión de los Derechos Humanos, Ediciones Aurora, Bogotá, 1996.

CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA, 1991

SENTENCIAS CORTE CONSTITUCIONAL T-422/92, C-089/94, C-267/95.

LEYES. NÚMEROS 03 DE 1986, 11 DE 1986, 200 y 201 de 1995, 24 de 1992, 136 de 1994, Decreto No. 262 de 2000, Presidencia de la República.

CONSEJO DE BOGOTA, Acuerdo 34 de 1993, Acuerdo 04 de 1995, Acuerdo 013 de 1999.

* * *

JOSE DARIO MUÑOZ CARVAJAL

Presidente ASCONTRACOL

(Asociación Nacional de Empleados de la Contraloría de Colombia)

Bogotá, D. C., septiembre de 2002

Honorables

Senadores y Representantes

Comisiones Primera

Congreso de la República

Bogotá, D. C.

Respetados miembros:

En los términos del artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, para su estudio, hacemos entrega formal de la propuesta que formula nuestra organización para que se retire o modifique el numeral 9 del Proyecto de ley 47 de 2002 Senado, que contempla por iniciativa presidencial la eliminación de los entes de control fiscal a nivel territorial.

Atentamente,

El Presidente,

José Darío Muñoz Carvajal.

La Comisión de Reclamos,

Néstor Gustavo Garzón G.

EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO
Y LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Por la defensa del Estado Social de Derecho y la vigencia y fortalecimiento de la descentralización administrativa, No a la supresión de las contralorías territoriales

En una cultura de corrupción que campea en nuestros países, es natural que los sistemas de control que vigilan la preservación y correcta utilización de los recursos públicos, no sean bien vistos por los vigilados,

ni por los amigos del enriquecimiento fácil y el ascenso social sin miramiento alguno, pero de ahí "a descuadernar" la estructura del Estado con criterios subjetivo, constituye un exabrupto que el Congreso de la República que en buenas horas está demostrando su talante independiente del ejecutivo, está en la imperiosa necesidad de corregir.

El artículo 1° de la Constitución define a Colombia como un Estado Social de Derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democráticas, participativa y pluralista, fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. Los numerales 9 y 10 del Proyecto de ley 47 Senado, atentan contra el Estado Social de Derecho, la descentralización y autonomía de los entes territoriales, al entregar la vigilancia de la gestión fiscal y el Ministerio Público en cuanto a la guarda y promoción de los Derechos Humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta social de sus servidores a entidades del orden nacional, sin vinculación directa con los entes territoriales, como pretender los citados numerales al proceder con criterios fiscalistas y ficticiamente de ahorro e inversión, atribuir la competencia de los organismos de control territoriales a la Contraloría General de la República y a la Procuraduría General de la Nación sin que estos órganos cuenten con la infraestructura de recursos humanos y técnicos para asumir tan descomunal responsabilidad.

Al interior de este gobierno hay voces que comparten el respeto por la autonomía de los entes territoriales. En efecto, al objetar el proyecto de ley que confiere a la Comisión Nacional del Servicio Civil, la competencia sobre el manejo del recurso humano y administración de personal..." y en los departamentos y municipios, en la forma descrita en el artículo 2° del proyecto, entidades estas que aunque en diferentes grados, gozan de suficiente autonomía para manejar lo que constituye el giro ordinario de sus funciones; de tal forma que al limitarles la autonomía suprimiéndoles la facultad de dirigir y desarrollar el procedimiento de selección de su propio personal, se incurre en flagrante violación constitucional".

El escrito de objeciones respalda su posición en los artículos 208 y 209, de la C. P. otorgar el control fiscal a un órgano de carácter nacional rompe el principio de descentralización administrativa, autonomía de los departamentos, distritos y municipios, desmantela los esfuerzos que vienen realizando las contralorías para obtener el certificado de calidad de sus procesos y procedimientos (8 contralorías están implementando un sistema de gestión de conformidad con la norma ISO-9000, para garantizar la calidad de sus productos y servicios, según el estudio del Congreso Nacional de Contralores, julio de 2002 página 8).

Sobre el ahorro para educación e inversión social que el presidente ofrece como panacea a los entes territoriales como resultado de la supresión de contralorías y personerías, no deja de ser una propuesta propia de un candidato demagogo y no de un presidente en ejercicio. Desconoce que por los convenios de desempeño que han celebrado los municipios y los departamentos con el Ministerio de Hacienda y la aplicación de la Ley 617 de 2000 de ajuste fiscal, los presupuestos y las plantas de personal se han reducido hasta en un 60%, han desaparecido más de 100 contralorías municipales y por recategorización a partir del 1° de enero del año 2004, van a desaparecer 10 contralorías más. En este orden de ideas, el control fiscal le va a costar al país menos de 300 mil millones de pesos anuales para auditar 77.137 sujetos y puntos de control (incluyendo la Contraloría General de la República, según el estudio "Hacia la construcción del Control Fiscal del siglo XXI, Consejo Nacional de Contralores, páginas 12 y 15).

Descontando a esa suma los costos de las auditorías privadas (que deben ser excepcionales, según la propia Constitución), los auxilios técnicos de las instituciones privadas contempladas en el referendo, el recurso humano que debe emplear la Contraloría General de la República para adoptar las decisiones administrativas de su competencia privativa, van a triplicar los costos del control, incrementa los riesgos de corrupción, tanto al interior de las entidades fiscalizadas, como en la contratación de auditorías privadas, seriamente cuestionadas como el caso ENRON - Andersen en Estados Unidos. En cuanto a cobertura ¿Podrá la

CGR, llegar a todos los municipios del país? La respuesta es obvia, por imposibilidad material de recursos técnicos y humanos no se van a fiscalizar esos bienes públicos, frente a este panorama, surgen luces de esperanza para que tamaño adfesio no se convierta en norma constitucional.

El Congreso ha empezado a dar muestras de independencia del ejecutivo, sin dejarse contagiar del unanimismo en todo lo que hace o deje de hacer el presidente. Ejemplo palpable lo constituye la elección del propio Contralor General de la República, la elección de comisiones y mesas directivas en Senado y Cámara y su disposición a trabajar estos 4 años, ponen en evidencia que el "referendo para la galería", al decir de un excandidato presidencial, no la tendrá fácil. Además en el Congreso, hay respetables figuras de la academia que van a combatir las practicas del pupitrazo, que pone en entredicho la capacidad de estudio y aprobación de los proyectos: Un Congreso deliberante pluralista, tolerante e implacable en el ejercicio del control político, transparente en todas sus actuaciones será prenda de garantía para que por criterios meramente fiscalistas, no se vaya a desvertebrar uno de los pilares de la democracia y voceros del constituyente primario: los organismos de control en el Congreso. Ya lo han venido expresando reconocidos maestros del derecho Constitucional: la supresión de los órganos de control y la limitación en el ejercicio de los derechos fundamentales y el unicameralismo, han marcado el tortuoso transito de la democracia a la dictadura.

Además es pertinente señalar que si se llegaran a aprobar los numerales 9 y 10 del referendo, en el Congreso, artículos como el 1°, 2°, 7°, 8°, 118, 286, 287, 288, de la Constitución Política, se deberían reformar para que el estado centralista y desconcentrado que pretende el nuevo gobierno, no quede en contraposición a estos mandatos que consagra el Estado Social de Derecho, la descentralización y la autonomía de los entes territoriales.

Honorables Senadores y Representantes:

Nuestra organización comparte la necesidad de reorganizar y fortalecer las atribuciones y competencias de las contralorías territoriales; por esta razón acogemos la propuesta del Consejo Nacional de Contralores sobre la reingeniería a que se deben someter estos organismos para defender los intereses de la ciudadanía y combatir efectivamente la corrupción y delincuencia de cuello blanco.

En ese orden de ideas el control fiscal lo debe ejercer un sistema nacional de contralorías, conformado por la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales. Como lo propusimos en el año de 1999, en esta misma célula legislativa, los contralores deben ser elegidos por concurso de méritos, por el Congreso de la República, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales, según el nivel territorial de la respectiva contraloría.

Para fortalecer el funcionamiento de las contralorías, debe elevarse a canon constitucional sistemas de control, tales como control de advertencia, control

preventivo, proceso auditor y los demás que hoy están consagrados en la Constitución Política.

Como la función pública del control fiscal se asigna al Sistema Nacional de contralorías, las territoriales deben tener el mismo periodo del Contralor General de la República. Igualmente debe fortalecer la participación ciudadana en el ejercicio del control fiscal para economizar trámites, procedimientos y gastos de funcionamiento.

Para constituir contralorías con arreglo a la ley se debe tener en cuenta la población del ente territorial, los puntos y sujetos de control y monto del presupuesto auditado. Hay que garantizar la autonomía presupuestal de las contralorías, para que los entes fiscalizados no interfieran, demoren, retengan o denieguen los fondos necesarios para el giro normal de sus negocios, elevando a falta gravísima las conductas antes señaladas.

Los aspectos aquí contemplados y la exposición de motivos que va a realizar el Consejo Nacional de Contralores, constituye una herramienta fundamental para que el Congreso de la República le entregue al país el Sistema de Control Fiscal adecuado a la Colombia del siglo XXI.

JAIME BULLA ROJAS

Presidente Sindeconb

(Sindicato de Empleados de la Contraloría de Bogotá)

**IMPACTO DE LA LEY 617 DEL AÑO 2000
SOBRE LAS CONTRALORÍAS**

La organización del control fiscal territorial sufrió una exagerada reducción con la aplicación de 178 entidades de control fiscal que existían en el país; hoy sólo funcionan 68. Como se observa en el cuadro siguiente, agregando desde luego que por efectos de la misma ley, aproximadamente 10 contralorías municipales más desaparecerán en el año 2003.

NIVEL	2000	2001
DEPARTAMENTAL	32	32
MUNICIPAL	142	32
DISTRITAL	4	4
TOTAL	178	68

De acuerdo con el informe de gestión de la Auditoría General y el estudio de Sinacof el impacto de la Ley 617 en el control fiscal se resume en los siguientes puntos:

Eliminación de 109 contralorías municipales, que vigilaban 945 sujetos de control. Reducción de aproximadamente 3.500 cargos en todo el país, que representan el 45 % de empleados antes de la aplicación de la Ley 617.

Reducción del 18 % de su presupuesto real entre el año 2000 y 2001.

La ley 617 de 2000, tuvo una orientación exclusivamente fiscalista y como tal cumplió su papel. Su aplicación repercutió sobre el funcionamiento del control fiscal y por tanto hoy se requiere hacer una revisión sería del modelo y un replanteamiento institucional de esta función pública.

Desarrollos metodológicos

Gracias a los avances metodológicos que se han logrado en Colombia, hoy el control fiscal se ejerce de manera integral, es decir en forma articulada, examinando simultáneamente los diversos aspectos comprometidos en la gestión y los resultados de las entidades estatales, tanto desde el punto de vista micro (auditorías) como desde el punto de vista macro (políticas públicas y situaciones sectoriales), cuyos efectos más relevantes son:

1. Conocimiento oportuno del riesgo de detrimento al patrimonio público en la adopción de determinados actos y la consecuente advertencia para que se tomen las precauciones del caso. (Control de advertencia).

2. Detección de fallas administrativas que se presentan en la gestión cuya corrección se logra mediante planes de mejoramiento que la entidad auditada debe adoptar y cumplir de manera estricta (Control de mejoramiento o corrección).

3. Recuperación de detrimentos patrimoniales que se hayan producido como consecuencia de la gestión (Control resarcitorio o proceso de responsabilidad fiscal).

4. Ejercicio articulado entre entidades que ejercen control administrativo (Control del control).

5. Evaluación y análisis de políticas públicas, estudios sectoriales y la situación de las finanzas públicas.

Así las cosas, el diseño metodológico de que dispone el control fiscal en Colombia es una poderosa herramienta para lograr el mejoramiento de la administración pública y para luchar contra la corrupción, que ha recibido el reconocimiento de otras contralorías de América Latina.

Para materializar los elementos enunciados anteriormente, se dispone de cinco instrumentos fundamentales: Normas de Auditoría Gubernamental Colombianas, Guía de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, Proceso de Responsabilidad Fiscal, Informes Macro, Sistemas de Información de la Contratación Estatal - SICE, y participación Ciudadana.

Gestión y resultados

Respecto al estado de avance del control fiscal, sin desconocer las falencias, es justo mencionar que las contralorías territoriales muestran significativos avances en los siguientes campos:

Lucha contra la corrupción

La dimensión real de la corrupción y sus efectos destructivos en los diferentes órdenes, ponen de manifiesto la imperiosa necesidad de combatir este flagelo con todos los medios posibles que garanticen la correcta y eficiente captación y aplicación de los recursos públicos. En este propósito las contralorías territoriales han asumido un rol muy activo en las tareas de prevención, detección y denuncia como se observa en el siguiente cuadro:

Contraloría	Hallazgos	Hallazgos	Traslado de hallazgos	
	Administrativos	Fiscales	Procuraduría	Fiscalía
Departamentales	3.456	838	135	125
Distritales				
Bogotá	3.556	177	182	16
Otras	78	30	33	12
Municipales	3.735	1.440	550	375
Total	10.785	2.485	900	528

Cálculos efectuados por la C B, según información reportada por 22 contralorías territoriales correspondientes a la vigencia 2001 y hasta mayo de 2002.

Además durante el último año y hasta mayo de 2002, las contralorías territoriales han hecho aportes importantes en este campo. Han formulado más de 4.500 denuncias públicas y apertura a procesos de responsabilidad fiscal en número superior a los dos mil. Así mismo, como apoyo a otros organismos de control han dado traslado a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General cerca de 1.500 hallazgos, en los cuales se ha detectado presuntas irregularidades en el manejo de los recursos públicos y en las actuaciones de los funcionarios públicos.

Beneficios del Control Fiscal

La eficacia de los órganos de control es uno de los aspectos que más se ha cuestionado. Esta percepción es fruto de la evaluación muy parcial sobre los resultados del control fiscal, basada exclusivamente en la capacidad para buscar el resarcimiento de los daños al patrimonio público, luego del proceso de responsabilidad fiscal. Con el desarrollo de los nuevos instrumentos y metodologías implantados recientemente, esta forma de medir a las contralorías demostró que es poco conveniente.

Aunque se trata de una metodología reciente, las contralorías han empezado a calcular además del recaudo producto del resarcimiento al patrimonio público, los beneficios que obtienen las entidades estatales, a través de recuperaciones y ahorros de recursos, como consecuencia de las observaciones oportunas tanto por el control de advertencia como por los planes de mejoramiento que se ha venido implantando.

Una primera aproximación, nos indica que ocho contralorías territoriales que han instrumentado y aplicado la metodología de beneficios, arrojaron en el año anterior, beneficios cuantificados y verificables por valor \$366.582 millones. Es decir, prácticamente el control fiscal no sólo es autofinanciable, sino que produce réditos importantes al erario.

* * *

GUILLERMO RIVERA FUQUENE

SINSERVPUB-Bogotá

(Sindicato de Servidores Públicos de Bogotá)

Corrupción, Gobernabilidad y democracia

El proyecto de referendo que presenta el presidente Uribe al Congreso de la República, agrieta el Estado Social de derecho y socava la democracia al liquidar los organismos de control a nivel departamental, distrital y municipal (contralorías y personerías) siendo esto un grave problema para la descentralización y convivencia social del pueblo colombiano.

Adicionalmente le abre grandes brechas para que los ladrones de cuello blanco hagan de las suyas presentándose un escenario delicado que deja espacios para el accionar de los corruptos.

Según revelaciones del foro sobre corrupción, integridad y gobernabilidad llevado a cabo en Bogotá el 21 de marzo del presente año, organizado por el Gobierno Nacional y el Banco Mundial retomamos algunas cifras:

La corrupción estatal costó a los colombianos en el año 2001 como mínimo US\$ 2.240 Millones de dólares, esto con organismos de control vigentes, una suma que equivale al 80% del déficit fiscal de esa vigencia o el 2.6% del producto interno bruto nacional.

El Banco Mundial calcula que en sobornos por compras estatales y licitaciones, el costo de la corrupción para los ciudadanos fue de cerca de US\$ 480 millones de dólares, el mismo organismo señala que por la desviación de recursos de lo apropiado en el presupuesto nacional el costo para los colombianos fue de US\$ 760 millones de dólares, ahora el 10% o más del monto total de la contratación nacional se paga en mordidas, tasadas en un 20% del costo del contrato.

Existe un grupo de empresas que poseen el monopolio de la contratación estatal y que en el 50% de los casos pagan el chantaje o mordida para ganar su adjudicación.

Podríamos seguir citando y cuantificando cifras sobre la corrupción y mencionar el lugar que ocupa Colombia en el mundo en materia de corrupción y terminaríamos escandalizados, de tal manera que se hace necesario reafirmar la toma de conciencia por parte del poder legislativo colombiano y ver las dimensiones reales de ese cáncer llamado corrupción que está lacerando el presupuesto nacional y la vida económica de nuestro país, ya que sus efectos destructivos en los diferentes órdenes de la vida del Estado es catastrófico.

Debe señalarse que en estos momentos una propuesta de desaparecer los organismos de control como está señalado en el referendo con los niveles de corrupción existentes, es ir en contravía para la extirpación de este cáncer; así mismo es dejar a un lado la bandera que esgrimió el Presidente Uribe en su campaña para borrar este flagelo, pero también es igualmente preocupante porque se estaría desconociendo convenios y compromisos del Estado Colombiano para erradicar este mal que carcome la economía nacional.

Lo que se requiere en este momento es una reestructuración y fortalecimiento de los organismos de control con todos los medios posibles para preservar los valores éticos y morales que permitan la convivencia social y garantizar la correcta y eficiente captación y ejecución de los recursos públicos.

Por último es pertinente anotar que para que exista gobernabilidad con transparencia, que son conceptos esenciales para el manejo eficaz de las finanzas públicas, cada Estado debe contar con organismos de control fuertes cuya independencia esté garantizada por la ley y desvinculación del clientelismo político, sin embargo es necesario precisar que un control fiscal autónomo sólo es posible si en Colombia prima el imperio de la ley, la democracia y la vigencia de los organismos de control.

* * *

JOSE CIPRIANO LEON CASTAÑEDA

Presidente ASOCOB

(Asociación de Servidores Públicos de la Contraloría de Bogotá)

Bogotá, D. C., septiembre 9 del 2002

Honorables

Senadores

Comisión Primera

Por medio de la presente, nuestra organización sindical de la Asociación de Servidores Públicos de la Contraloría de Bogotá ASOCOB Unidos al Frente Común con diferentes organizaciones sindicales y la dirección de la Contraloría presentamos el siguiente el resumen ejecutivo que es parte del análisis detallado de documento que se les entregará:

RESUMEN EJECUTIVO

Sobre la inconveniencia de eliminar a través, de Referendo las contralorías y personerías en las entidades territoriales (departamentales, distritales y municipales)

Los argumentos que ha presentado el doctor Uribe para suprimir las contralorías a través de referendo en su exposición de motivos son las siguientes:

El discurso de la Reforma no puede quedar reservado a la limitada esfera nacional, en un país que se pretende fortalecer a través de las regiones. Las contralorías de los departamentos, los municipios y los distritos, están muy lejos de dar ejemplo en materia de austeridad y eficacia. El clientelismo político regional ha sentado reales en esta institución de tan incierta misión y de tan pobres resultados. En el momento en que se sella la unión entre el poder dominante en la región y el que se monta a través de las contralorías queda echada la suerte. (lo subrayado es del suscrito).

La supresión de las contralorías liberar el importante recurso en que este mismo referendo se propone orientar hacia una inversión en educación la clave de la igualdad y la condición del progreso social.

Desde luego, que este esfuerzo quedará muy poco, si en contrapartida de la supresión de las Contralorías Regionales, la General de la República, multiplica su burocracia o su gasto. El Gobierno Nacional está absolutamente convencido de que la Contraloría le queda mucho camino por recorrer en la dirección de su independencia, de su eficacia y de racionalización de su gasto. Por eso tiene la certeza de que procesos ineludibles de transformación, que sin duda ha tenido buen comienzo en estos últimos cuatro años, permitirán que sin costos globales adicionales, la supresión de las contralorías representen, no sólo la eliminación impostergable de focos de clientelismo y de politiquería regional, si no ocasión para hacer mas vivos y urgentes los procesos de tecnificación simplificación, transparencia de la Contraloría General.

Lo mismo sea dicho de una vez de las personerías, ellas representan una figura atávica¹ el orden jurídico institucional del país, las personerías duplican, congestionan el mapa administrativo y se constituye en ocasión de forcejeos clientelistas y de nuevos sobrecostos, que acrecientan la pesada carga de pobre ciudadano. El Gobierno Nacional está seguro de que la Procuraduría aceptará el mismo desafío que el pueblo le plantea a la Contraloría, para absorber esta nueva tarea regional, en esta nueva tarea, en la medida en que sea realmente nueva, sin necesidad de expensas adicionales.

En el punto 9 de las preguntas del referendo plantea lo siguiente:

Supresión de las Contralorías Departamentales y municipales.

Pregunta: Para eliminar gastos innecesarios de los departamentos y de los municipios y mejorar el control fiscal aprueba el siguiente artículo.

Los incisos 1° y 2° y 3ro del artículo 267 de la Constitución quedará así:

Art. 267 El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigilará la gestión fiscal en todos los niveles de la administración pública y de los particulares o en entidades que manejen fondos o bienes públicos.

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos sistemas que fija la ley. Esta podrá, sin embargo en casos especiales que la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos. La vigilancia de la gestión fiscal de la administración incluye el ejercicio de un control financiero de gestión y de resultados fundado en la eficiencia, economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales

El Control de la gestión fiscal de las entidades territoriales será ejercido con austeridad y eficiencia por la Contraloría General de la República para la cual podrá apoyarse en el auxilio técnico de fundaciones, corporaciones, universidades, instituciones de economía solidaria o de empresas escogidas en audiencia pública, celebrada previo concurso de mérito. Las decisiones administrativas serán de competencia privativa de la Contraloría.

¹ Como no lo define en la citada exposición el Gobierno, el suscrito expresa, la definición de término ATÁVICA es relativo al atavismo es decir, semejanza con los abuelos entonces Pequeño Larousse Ilustrado 1984, como metáfora se puede concluir que la figura atávica en el orden jurídico es de mucha antigüedad y que goza de vejez como los abuelos.

Queda derogado el artículo 272 de la Constitución.

Conclusiones de la citada exposición de motivos:

1. Las contralorías de los departamentos, los municipios y los distritos están muy lejos de dar ejemplo en materia de austeridad y eficacia.

2. El clientelismo político regional ha sentado reales en esta institución de tan incierta misión y de tan pobres resultados. En el momento en que se sella la unión entre el poder dominante en la región y el que se monta a través de las contralorías queda echada la suerte.

Alternativas de la supresión de las contralorías:

1. La supresión de las contralorías libera el importante recurso en que este mismo referendo se propone orientar hacia una inversión en educación la clave de la igualdad y la condición del progreso social.

2. La Contraloría General con sus mismos recursos presupuestales y humanos y físicos asume la responsabilidad del control fiscal en las entidades territoriales, es decir, el control fiscal (de 1072 municipios y 32 departamentos y 4 distritos) (lo escrito entre paréntesis es del suscrito) donde dice, que así se elimina el clientelismo y la politiquería regional y se debe hacer más urgente los procesos de tecnificación simplificación y transparencia de la contraloría General.

Con la pregunta que hace a la ciudadanía en el punto 9 del referendo:

“para eliminar gastos innecesarios de los departamentos y de los municipios y mejorar el Control Fiscal aprueba el siguiente artículo...

En el párrafo siguiente dice:

El Control de la gestión fiscal de las entidades territoriales será ejercido con austeridad y eficiencia por la Contraloría General de la República para la cual podrá apoyarse en El Auxilio Técnico de fundaciones, corporaciones, universidades, instituciones de economía solidaria o de empresas escogidas en audiencia pública celebrada previo concurso de méritos, las decisiones administrativas serán de competencia privativa de la Contraloría.

Queda derogado el artículo 272 de la Constitución.

Análisis y conclusiones sobre lo anterior en forma concreta y resumida así:

1. En la exposición de motivos dice el Gobierno Nacional que se requiere fortalecer a las regiones a través de discurso de la reforma política y que las Contralorías de los Departamentos, los Municipios y Distritos están muy lejos de dar ejemplo en materia de austeridad y de eficacia.

Al respecto dicha exposición del Gobierno, es tan unilateral aislada y subjetiva y antihistórica con respecto a los resultados de las contralorías y trata de generalizar y contradictoria al afirmar que va a fortalecer a las regiones:

Es antihistórica por que se le olvida que la Ley 617 de 2000, hizo un ajuste fiscal que asfixió a las Contralorías Departamentales, Distritales y las Municipales con el anterior gobierno en forma inmoral y obedeciendo al Fondo Monetario Internacional para solucionar el déficit fiscal en su gran mayoría las desapareció ⁽²⁾

Con la Ley 617 de 2000 se aplicó la austeridad en todo su rigor cuestión que se le olvida al Gobierno de Uribe, así:

De 186 contralorías, incluyendo la Contraloría General, quedaron 68 Contralorías.

De lo anterior, antes habían 149 contralorías municipales, con dicha ley quedaron solo 31 para el año 2002, es decir, suprimieron 118 Contralorías municipales por asfixia presupuestal.

Con dicha ley, solo quedaron 32 Contralorías departamentales, 4 Distritales y 31 Municipales⁽³⁾.

Dicho ajuste fiscal no solo en las Contralorías, sino en todas las entidades territoriales generaron el desempleo de más de 100 mil familias, fue la cuota de sacrificio dizque para solucionar el déficit fiscal, y generar más inversión.

Dicha solución fue o contrario, no hubo ni el ahorro esperado, ya que el ahorro calculado de acuerdo al producto interno bruto fue del 0.037% , ni la inversión , para el 2002 lo cual no significa un gran aporte para el déficit fiscal, sino más desempleo, más carga de trabajo y por falta de

recursos en algunas Contralorías, como las departamentales por ejemplo la de Cundinamarca que tiene que auditar 114 municipios no ha logrado visitar y auditar el 50%, efectivamente por escasez de recursos humanos, en la misma situación se encuentra la Contraloría de Boyacá con 124 municipios, la de Antioquia con 124 municipios, donde se les redujo el presupuesto y lo mismo de recursos humanos, en un 50%. ¿cómo se puede trabajar así y producir resultados?

Y así se desea que la Contraloría General audite 1073 municipios con los mismos recursos presupuestales humano y físicos si a duras penas logran satisfacer el auditaje de 79 billones de pesos a nivel nacional, ahora sí les van a dejar las entidades territoriales.

Solo Alicia en el país de las maravillas puede cumplir el sueño del gobierno de Uribe, al dejarle la responsabilidad a la Contraloría General con mínimos recursos, violando la autonomía de las entidades territoriales del propio control como instrumento democrático y descentralista.

Si es por clientelismos politiquero me pregunto: ¿es que acaso el Contralor General no es elegido por los congresistas a similitud que hacen las asambleas departamentales y concejos municipales? ¿En qué se diferencia el control político de una y otra corporación?

Presupuestos actuales de las Contralorías.

Ahora existen 32 Contralorías Departamentales con un presupuesto de \$81. mil millones de pesos. para auditar 8.1 billones de pesos.

31 Municipales con un presupuesto \$ 51 mil millones para auditar 2.6 billones de pesos.

3 Distritales con un presupuesto de \$10 mil millones para auditar 694.6 mil millones.

El Distrito Capital con 41 mil millones de pesos para auditar 9.2 billones.

Las 32 Contralorías Departamentales tienen que auditar con un escaso presupuesto de 81 mil millones a los 1.043 municipios, es decir una para auditar 32 departamentos y 1.042 municipios.

El caso de Contraloría de Cundinamarca, según informe de Auditoría General de la Nación Municipal, donde tiene que auditar 115 municipios a excepción de Soacha, solo ha podido hacer auditorías en un 50% de dichos municipios por falta de recursos humanos y financieros, después de tener 402 funcionarios, retiraron por ajuste 237 funcionarios y quedaron 165 funcionarios.

Resultado de la Contraloría de Bogotá

En cuanto a resultados la Contraloría de Bogotá con un presupuesto de 41 mil millones, después de un ahorro de 20 mil millones, con el ajuste logró recuperar al patrimonio público 304 mil millones de pesos.

Uno de los casos más relevantes es la recuperación de 80 mil millones para salud, que la lotería de Bogotá, no se había dado cuenta, y a través de un control de advertencia, mediante un hallazgo de auditoría se logró detectar esta falla a través de la nueva metodología de MAFISBO, (Manual de Fiscalización de Bogotá), que se aplica en la Contraloría de Bogotá, la nueva metodología con los avances modernos del control fiscal en las entidades públicas Distritales.

Con el anterior objetivo, se están capacitando continuamente a los funcionarios de la Contraloría de Bogotá, en el proceso auditor misional, sobre MAFISBO.

El Doctor Uribe y el mismo Ministro del interior Doctor Londoño, desconocen lo anterior y que no les interesa y han hecho oídos sordos para que conozcan la nueva realidad de la Contraloría de Bogotá y su proceso

(2) Producto del clientelismo politiquero del Gobierno Pastranista, que repartió prebendas a los congresistas (FONDOS INTERMINIS-TERIALES, CONTRATOS, PUESTOS, etcétera), lo mismo presionó a los nuevos magistrados de la Corte Constitucional para que fuera declarado exequible la Ley 617 de 2000 con demanda del suscrito presidente de Asocob, para eso se prestó el Magistrado Córdova Triviño, ponente ya que si hubiera estado en manos del ex magistrado José Gregorio Hernández, quien era el ponente inicial lamentablemente se le terminó su periodo constitucional y tuvo que retirarse, lo hubiese declarado inexecutable porque se tramitó en una comisión como la primera, que no correspondía modificar el Estatuto Presupuestal.

(3) Fuente Informe de Gestión 2001-2002 Auditoría General de la República.

de mejoramiento de calidad a través de camino de certificación de ISO 9000, siendo austeros y eficientes. Y los beneficios para la ciudad y con resultados y hallazgos importantes como lo expusimos anteriormente.

Clientelismo y Politiquería en las Contralorías

Sobre el punto 2, sobre el Clientelismo y la politiquería no se puede recurrir a vender y así eliminar el sofá, donde se acuesta la mujer infiel para solucionar el problema.

No se puede. El problema de las Contralorías Territoriales no se puede solucionar suprimiéndolas y reemplazándolas por la Contraloría General, ¿Es que acaso el Contralor General no es elegido por el Congreso, como los respectivos contralores territoriales por las Asambleas departamentales y concejos Distritales y municipales, los cuales están influenciados por el poder dominante de la política?.

Luego el argumento de la politiquería clientelista reemplazando las contralorías territoriales por la Contraloría General, que también está influenciada su elección por la política, no es valida la apreciación de gobierno que solamente las contralorías territoriales son las del clientelismo politiquero, la Contraloría General sufre de dicha enfermedad, o cuántas recomendaciones no recibió el Contralor anterior para nombrar funcionarios o el actual.

La única solución es modificar el sistema de elección de la Contraloría General y de las entidades territoriales es por concurso de méritos elegido por las universidades como la Nacional, la ESAP y la capacitación técnica para iniciar sus labores en esto sí se da la transparencia que busca el doctor Uribe y se le debe dotar de presupuestos y tecnologías avanzadas para cumplir con su labor y con personal profesional especializado en las diferentes áreas para cumplir el proceso auditor y con certificación de calidad ISO 9000 todas las Contralorías.

La propuesta del referendo, que la Contraloría General reemplace las contralorías territoriales es un error, puesto que con los mismos recursos que tiene que auditar a nivel nacional 79 billones de pesos y que a duras penas lo lograra con un presupuesto de 151.2 mil millones y 3.964 funcionarios, ahora para auditar 1.073 municipios, 4 distritos y 32 departamentos repartidos por toda la región en la cual se auditarían 20 billones de pesos, si las contralorías departamentales con sus escasos recursos logran los que tienen más de cien municipios, auditar el 50 por ciento; ahora que será la Contraloría General auditando a nivel territorial, destruyendo la autonomía territorial y el instrumento de control democrático, como son las contralorías en las entidades territoriales.

Sobre los **Auxilios Técnicos** de ayuda a la Contraloría General en el proceso auditor a través de otras entidades.

El Gobierno de Uribe propone como pregunta de referendo, al ciudadano lo siguiente:

El Control de la gestión fiscal de las entidades territoriales será ejercido con austeridad y eficiencia por la Contraloría General de la República, para la cual podrá apoyarse en el auxilio técnico de fundaciones, corporaciones, universidades, Instituciones de economía solidaria o de empresas escogidas en audiencia pública, celebrada previo concurso de méritos. Las decisiones administrativas serán de competencia privativa de la Contraloría.

Qué **Auxilio Técnico** pueden tener dichas entidades, cuando nunca han tenido experiencia ni capacitación tecnológica de auditar el sector público de acuerdo a la misión constitucional y legal sobre los sistemas de control de legalidad, financiero, gestión y resultado y valoración de los costos ambientales, si únicamente este proceso auditor lo tienen únicamente las contralorías tanto general como territorial, el sector privado únicamente tiene experiencia en sistema financiero, balances, análisis financiero de las entidades privadas, mas no tiene la complejidad de sistemas que tiene que auditar el sector público en la cual las Contralorías Territoriales están especializadas.

Otra afirmación para que el ciudadano apoye en el referendo: "queda derogado el artículo 272 de la Carta Política"

Ningún ciudadano sabe qué es lo que dice dicho artículo y lo pone a votar de algo que no conoce el ciudadano. Lo mismo sin conocimiento de causa efecto lo pone a votar cuestiones que no entiende y que imperativamente ni ha analizado sobre el tema y propuestas del gobier-

no, hace más daño el remedio que la misma enfermedad y se continúa con la **tesis del neoliberalismo dejad hacer dejad pasar, nada de controles, ¡que viva la corrupción!**, lo anterior sí es un irrespeto al ciudadano.

Por tal razón no se debe aprobar dicho articulado, ya que existe la posibilidad que el congreso tramite mediante un acto legislativo para reformar el sistema de elección de los contralores que se nombre por concurso de méritos por medio de universidades como la Nacional, la ESAP y su capacitación tecnológica etcétera y porqué no a al Contralor de la Contraloría General de la República y quitarles el **Clientelismo**.

A las Contralorías Territoriales se les debe dar los presupuestos para que tengan más instrumentos tecnológicos, lo mismo capacitación permanente a los funcionarios de las contralorías, ya que este es un instrumento técnico y objetivo del control de los bienes y fondos públicos de las entidades territoriales y de los municipios, dentro de su autonomía constitucional, y se le dé mayor participación a la ciudadanía en dichos controles y su correspondiente capacitación.

Lo único positivo en este proyecto de referendo, es que el **gobierno de Uribe no va a hacer canjes clientelista en el Congreso**, lo cual imperó en el Congreso pasado con las **inmorales prácticas clientelistas del gobierno Pastranista** (auxilios, puestos, contratos etcétera) **de compra de conciencia de los congresistas**, por eso se aprobó al ley 617 del 2000, el acto legislativo 01 sobre trasferencias a la educación y salud, entonces ahora en el Congreso con los proyecto del gobierno se impone la razón frente al clientelismo.

Atentamente,

José Cipriano León C.

Presidente de la Asociación de Servidores Públicos de la Contraloría de Bogota - ASOCOB

ASOCIACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS DE LA CONTRALORÍA DE BOGOTÁ ASOCOB

REGISTRO SINDICAL 030 DE 2001

Honorables

Presidente

Vicepresidente y

senadores de la COMISION PRIMERA

Ciudad

Me permito exponer la siguiente irregularidad por un concepto de la sala de consulta que afectó las prestaciones sociales de los empleados del distrito, donde se presenta posible detrimento patrimonial entre el IDU y una Consejera de Estado por dicho concepto, para que hagan un debate político sobre el tema.

Irregularidades y dilapidación de patrimonio público, me permito denunciar lo siguiente, sobre el concepto de la Magistrada Susana Montes al dar el concepto sobre prestaciones sociales en el Distrito Capital.

1. El caso de la Magistrada Susana Montes, consejera de la Sala de Consulta del Consejo de Estado; se presenta un presunto hecho de corrupción, conflicto de intereses, artículo 40 de la Ley 734 de 2002, posible detrimento patrimonial y recibo de otra asignación del tesoro público, además de su remuneración en el Consejo de Estado, que prohíbe la Ley 4ª de 1992 en su artículo 19.

De acuerdo con los siguientes hechos:

Dicha consejera participó en el concepto No. 1393, con referencia al distrito capital sobre régimen salarial y prestacional de los empleados públicos del **Distrito Capital**, en la cual los funcionarios de la **Contraloría Distrital** como servidores públicos, nos vimos afectados **por dicho concepto**.

Dicha Magistrada tiene actualmente el contrato 454 de 2000 donde la firma Montes y Asociados tiene contrato con el IDU para hacer asesorías, donde la Doctora Susana Montes, **como representante legal de la firma**, asume la representación judicial de IDU para atender en todas las instancias el tribunal de arbitramento con la firma ICA por 460 millones, los cuales se les hizo adjudicación directa, además prestar toda la asistencia y asesoría al IDU.

El hecho más relevante es que después de haber firmado el concepto, el 18 de julio de 2002, dicha firma le consigna el **IDU 510 millones pesos en agosto 25 de 2002** reajuste del menor de comisión de éxito valor que deba pagar el 1% del menor valor que deba pagar el **IDU-SDP al contratista sobre lo demandado en sus pretensiones más el 1% de lo que el tribunal ordene pagar al ICA a pagar al IDU.**

No, existe un análisis por parte del IDU, si dicho pago obedece a las reglas pactadas anteriormente, la cuenta de cobro la hacen con facturas 219 y 220 correspondiente a la comisión de éxito convenida en el contrato pero no se presentan justificaciones.

Lo cierto es que una certificación de Cámara de Comercio expedida el 14 de agosto de 2002 la doctora Susana Montes *aparece como accionista mayoritaria de la firma MONTES & ASOCIADOS LTDA.* es la actual Consejera de Estado SUSANA MONTES con el número de cuotas de 300 valor \$300.000. y el Contrato 454 de 2000 tiene vigencia por 3 años se tiene conocimiento que inicialmente había asesorado al IDU para diseñar la solicitud de Concepto sobre prestaciones sociales.

Se concluye lo siguiente:

1. La doctora **Susana Montes estaba en un conflicto de intereses, el no haberse declarado impedida**, el haber firmado dicho concepto **por tener un contrato con el IDU**, el 454 de 2000, violando el Artículo 40 de la Ley 734 y violando así el Artículo 127 de la Constitución Nacional.

2. Recibir más de una asignación del Tesoro Público la cual como accionista mayoritaria se beneficia violando el Artículo 19 de la Ley 4ª de 1992.

3. El IDU estaría en un posible detrimento patrimonial al pagar la suma de \$510 millones en el Contrato 454 de 2000, sin haber verificado los soportes si se ajustaban a lo pactado en el parágrafo segundo de la cláusula tercera. El solo hecho de presentar unas facturas y no examinar si corresponde a lo pactado, lo mismo haber omitido el impedimento de pagar a la Sociedad Montes donde se encontraba la doctora Susana Montes, como accionista mayoritaria cuando se encuentra como Consejera de Estado.

Anexo soportes de prueba:

Atentamente,

José Cipriano León C.

Presidente de ASOCOB

Asociación de Servidores Públicos
de la Contraloría General de Bogotá

INFORME EJECUTIVO CONCEPTO CONSEJO DE ESTADO REGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL EMPLEADOS PUBLICOS DEL DISTRITO CAPITAL:

Puntos Básicos del Concepto.

1. En materia prestacional:

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Nacional de 1991 y desde la Constitución de 1886, la competencia para fijar el régimen prestacional de los empleados públicos de los entes territoriales corresponde única y exclusivamente al Gobierno Nacional (facultad que es indelegable en las corporaciones públicas territoriales) con sujeción a las normas, criterios y objetivos señalados por el Congreso de la República en la Ley 4ª de 1992.

El Gobierno Nacional mediante Decreto 1133 de 1994 modificado por el Decreto 1808 del mismo año, se encargó de fijar el régimen prestacional de los empleados públicos del Distrito Capital y sus entidades descentralizadas. Se estableció en consecuencia que quienes se vincularan a partir de la vigencia de este decreto gozarían del régimen prestacional previsto para los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del Poder Público, y a contrario sensu quienes lo hubieran hecho con anterioridad al mismo continuarían gozando de las prestaciones que se les venían reconociendo y pagando.

Expresa la Sala de Consulta que la locución "las prestaciones que se les venían reconociendo y pagando" que emplea el precepto referido no es cualquiera, sino el régimen prestacional que está conforme con la Constitución y la ley. En ese orden de ideas debe entenderse que no existen derechos adquiridos contra la ley.

Sobre el particular contempla igualmente la Corte que el régimen prestacional anterior al que se remiten las disposiciones del Decreto 1133 de 1994, tampoco puede ser tan amplio que llegue hasta el punto de convalidar actos administrativos expedidos sin competencia alguna, tales como fueron los acuerdos que crearon o regularon prestaciones sociales, materia que se reitera ha sido de competencia del Congreso de la República. En suma es claro que no todos los vicios del acto administrativo pueden ser susceptibles de convalidación, porque escapan a esta posibilidad la carencia absoluta de competencia.

En ese orden de ideas las prestaciones sociales de los empleados públicos, de las entidades descentralizadas del Distrito, así como los factores salariales para la liquidación de las mismas, sólo pueden ser determinadas por el Gobierno Nacional, quien debe actuar observando la ley marco que para el efecto expida el Congreso de la República.

Situación del IDU:

Los empleados públicos vinculados con posterioridad a la entrada en vigor de los Decretos 1133 y 1808 de 1994, se les aplicará como se ha venido haciendo, el régimen prestacional del orden nacional.

Tratándose de los empleados públicos vinculados en forma previa a la entrada en vigencia de tales decretos, atendiendo en primer lugar al hecho que no se había establecido por parte de la autoridad competente, el régimen prestacional de los servidores de las entidades descentralizadas del Distrito Capital y en segundo lugar a que el Decreto Ley 1421 de 1993 o Estatuto Orgánico de Bogotá, D. C., establece en su artículo 2º que en ausencia de norma especial, el régimen administrativo del Distrito Capital se sometería a las disposiciones constitucionales y legales vigentes para los municipios, el Instituto tendrá que remitirse al régimen prestacional previsto para los empleados municipales, es decir el consagrado en la Ley 6ª de 1945, Decreto 2767 de 1945, Decreto 1054 de 1938, Ley 4ª de 1966, Decreto 1600 de 1945.

2. En materia salarial:

Las juntas directivas de las entidades descentralizadas del orden Distrital tienen autonomía para fijar el régimen salarial de sus empleados, pero deben hacerlo con sujeción al límite máximo salarial establecido por el Gobierno Nacional (el cual sólo se ha consagrado respecto de la asignación básica mensual) y demás normas relacionadas con la materia y con fundamento en los factores salariales determinados por el Gobierno Nacional para la liquidación de las prestaciones sociales.

Al respecto anota la Corte que hay otros factores salariales regulados por Acuerdos Distritales que pueden llegar a sobrepasar los fijados por el Gobierno Nacional, evento ante el cual no sería viable tomarlos en cuenta en lo que excedan el límite, para efectos del cómputo, liquidación y pago de prestaciones sociales.

En consecuencia la Junta Directiva del Instituto podría fijar el régimen salarial de sus empleados públicos, teniendo en cuenta los siguientes parámetros:

1. El límite máximo salarial establecido por el Gobierno Nacional para la asignación básica mensual prevista actualmente en el Decreto 693 del 10 de abril de 2002.

2. Sólo podría establecer como factores salariales aquellos que el Gobierno Nacional ha previsto como tales para la liquidación de las prestaciones sociales, es decir que no podría crearse un factor salarial distinto.

3. En caso que los factores salariales que se establezcan sobrepasen los límites fijados por el Gobierno Nacional, no será viable tomarlos en cuenta para efectos de cómputo, liquidación y pago de prestaciones sociales en lo que exceda este límite.

4. Existe un límite adicional constituido por la disposición contenida en el artículo 31 del Decreto 954 de 2001 que determina en términos generales que las Juntas, Consejos Directivos, Consejos Superiores de los establecimientos públicos del orden Distrital... no podrán expedir resoluciones o acuerdos que incrementen primas, bonificaciones, gastos de representación, viáticos, horas extras o prestaciones sociales (sic). En caso de hacerlo, dichos reconocimientos no generarán derecho alguno y quienes lo autoricen responderán patrimonialmente por los pagos que se realicen por este concepto".

Situación del IDU:

Las personas que se vincularon al Instituto a partir del primero de enero de 1994 se les viene aplicando el régimen salarial previsto para los empleados públicos del orden nacional, sin que exista un documento formal que así lo haya establecido. El único antecedente que obra al respecto es el acta No. 03 del 24 de marzo de 1994 que así lo deja entrever.

Quienes se vincularon con anterioridad al año 1994 se les viene reconociendo el régimen salarial previsto en la convención colectiva de trabajo. Haciendo abstracción de este acuerdo convencional, restarían las disposiciones que en esta materia contempla el Estatuto de Personal del Instituto adoptado, mediante resolución de Junta Directiva No. 19 de 1974, el que vale decir contiene vicios que afectarían su legalidad de los cuales sólo podrían sustraerse contadas disposiciones de orden salarial.

Así las cosas, competirá a la Junta Directiva del Instituto, fijar mediante el correspondiente acto administrativo el régimen salarial que corresponda a todos los empleados públicos de la entidad sin distinción alguna, de conformidad con las reglas establecidas en acápite anterior.

PROYECTO DE RÉGIMEN SALARIAL SOMETIDO A CONSIDERACIÓN DE LA JUNTA EN DICIEMBRE 7 DE 2001 A LA LUZ DEL CONCEPTO EMITIDO POR EL CONSEJO DE ESTADO:

El proyecto tendría que ajustarse a lo que establece el Decreto 1042 de 1978, no sólo en su concepto y denominación sino en la forma de liquidación de cada uno de los factores salariales que contempla el mismo.

Lo anterior significa que el límite máximo salarial al que debe sujetarse la Junta Directiva del Instituto estaría dado por las normas contenidas en el Decreto 1042 de 1978, o aquellos que lo modifiquen o adicionen. Este régimen se aplicaría a todo el personal del Instituto, dado que ni los llamados servidores antiguos ni los nuevos se les ha señalado un régimen salarial que se encuentre conforme a lo establecido por la Ley.

Finalmente habría que considerar una solución para salvar el impedimento que plantea el artículo 31 del Decreto 954 de 2001 para las Juntas y Consejos Directivos de los establecimientos del orden Distrital para establecer incrementos en primas, bonificaciones, gastos de representación etcétera, por medio de resoluciones o acuerdos. En oportunidad anterior se había concluido que habría que tramitar una propuesta de modificación parcial a la disposición que entonces se repetía en el Artículo 32 del Decreto 1148 de 2000, en la que se establecía una excepción a dicha norma y era la correspondiente a los casos en los cuales las entidades señaladas tuvieran que regularizar el sistema salarial de sus servidores, siempre que con ello no se superara el presupuesto de funcionamiento asignado para la respectiva vigencia fiscal. Sin embargo dadas las circunstancias apremiantes para la implementación del concepto, se deberá justificar dentro de la exposición de motivos que la no aplicación de lo dispuesto en la norma aludida se debe a la necesidad de legalizar el régimen salarial para todos los empleados públicos del Instituto.

PROCEDIMIENTO A SEGUIR, PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL RÉGIMEN PRESTACIONAL DE LOS SERVIDORES DEL INSTITUTO

Teniendo en cuenta que la Junta Directiva carece de competencia para fijar el régimen prestacional de sus servidores por estar ésta reservada al Gobierno Nacional por disposición legal, atribución que vale decir debe emplearse de conformidad con los criterios trazados por el Congreso del República, el Instituto simplemente tendrá que implementar el régimen prestacional de los empleados de la Entidad a aquél que se encuentre conforme a la Ley.

Comoquiera que las personas que se vincularon al Instituto con posterioridad al 31 de diciembre de 1994 el régimen prestacional que se les viene aplicando es el que estableció el Gobierno Nacional mediante Decretos 1133 y 1808 de 1994, respecto de ellos no habría que realizar procedimiento alguno. Atendiendo al hecho que no ocurre lo propio respecto de los funcionarios vinculados con anterioridad al 1 de enero de 1994, en virtud que hasta la fecha el régimen prestacional que se les viene reconociendo es el contemplado en la Convención Colectiva de Trabajo,

será indispensable implantar para ellos el régimen prestacional que por ley les corresponde, es decir el previsto para los empleados públicos del orden municipal si se tiene en cuenta que antes de la expedición de los Decretos 1133 y 1808 de 1994 no se había contemplado dicho régimen para los servidores de las entidades descentralizadas del Distrito.

HOJA No. 1 DEL CONTRATO 454 DE 2000 CELEBRADO ENTRE EL INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO Y LA FIRMA MONTES & ASOCIADOS LTDA.

Entre los suscritos: de una parte el **Instituto de Desarrollo Urbano**, establecimiento público del orden distrital creado mediante Acuerdo No. 19 de 1972 del Honorable Concejo de Bogotá, legalmente representado por **Andrés Camargo Ardila**, obrando en su condición de Director General, mayor de edad, vecino de este Distrito, identificado con la cédula de ciudadanía número 19.480.910 de Bogotá, D.C., debidamente facultado por la Resolución No. 18 de 1974, el Decreto 1421 de 1993, el Decreto 001 de 1998 y el Acta de Posesión 009 de 1998 quien en adelante se denominará el IDU y de otra parte, la firma **Montes & Asociados Ltda**, sociedad constituida por Escritura Pública número 208 de la Notaría 9 de Bogotá, otorgada el 24 de enero de 1987 e inscrita el 4 de febrero del mismo año en la Cámara de Comercio de Bogotá bajo el número 205.241 del libro IX, con matrícula mercantil número 00282873, representada legalmente por **Susana Montes de Echeverri**, vecina de este Distrito, identificada con cédula de ciudadanía 41'342.628 de Bogotá, quien manifiesta no encontrarse incurso en ninguna de las causales de inhabilidad e incompatibilidad contenidas en la Constitución Política, y en los artículos 8, 9 y 10 de la Ley 80 de 1993, y quien en adelante se denominará la **Asesora** acordamos con observancia de lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, Decreto 855 de 1994, el concepto emitido por la Dirección Técnica Legal, mediante Memorando DTL-6000-559 del 18 de julio de 2000 y demás normas concordantes y reglamentarias, celebrar un contrato de consultoría adjudicado en forma directa por la Dirección General y contenido en las siguientes cláusulas: **Cláusula Primera - Objeto:** La **Asesora** se compromete a asumir la representación judicial del IDU, para atender a su nombre en todas las etapas e instancias del tercer Tribunal de Arbitramento instaurado por la firma ICA S.A. con ocasión del Contrato SOP-462 de 1997, hasta que se profiera el correspondiente laudo arbitral, con todos los incidentes que eventualmente puedan presentarse, de conformidad con la propuesta presentada el 23 de mayo de 2000. El objeto del presente contrato incluye estudiar, diseñar, estructurar y ejecutar los mecanismos, alternativos del conflicto. **Cláusula Segunda - Obligaciones de la Asesora:** Además de las derivadas del presente contrato y de la ley, tendrá entre otras las siguientes: 1. Utilizar todos sus conocimientos e idoneidad profesional en la asistencia y asesoría que deba prestar al IDU. 2. Realizar todos Los estudios y análisis de la documentación de archivo existente con el fin de preparar... 3..., 4 (**ilegible**).. dentro del mismo proceso. 5. Ampliar, modificar o adicionar las anteriores, si es necesario. 6. Atender las audiencias programadas por el Honorable Tribunal, y

Dentro de ellas, participar en la práctica de pruebas, testimonios, peritajes, controversias de éstos, inspecciones judiciales y demás pruebas a que haya lugar, así como interponer los recursos pertinentes. 7. Preparar y presentar el alegato de conclusión. 8. Subcontratar a cuenta y riesgo propio un experto en Gerencia de Proyectos, para que realice el acompañamiento permanente de las gestiones de la **Asesora** como apoderada del Distrito y del IDU. **Cláusula Tercera - Valor** Para efectos legales el valor del presente contrato es la suma de **cuatrocientos sesenta millones de pesos (\$460'000.000) M/Cte.** incluido IVA, suma equivalente a mil setecientos sesenta y ocho (1.768) salarios mínimos legales mensuales vigentes para el 2000, valor discriminado así: la suma de cuatrocientos millones de pesos (\$400'000.000) M/Cte., como valor básico de la propuesta, y la suma de sesenta millones de pesos (\$60'000.000) M/Cte. por concepto de IVA, **Parágrafo Primero:** el valor pactado en el presente contrato no incluye lo siguiente: a) Pagos a los asesores técnicos en áreas de la ingeniería tales como geotecnia, suelos, pavimentos, tráfico, programación y costos, estudios y análisis de laboratorio, etc, que participen como testigos, peritos o profesionales que

desarrollen trabajos de verificación y análisis de las obras ejecutadas en las vías de la Malla Vial o elaboración y respuesta de cuestionarios. b) Honorarios de los Árbitros y Secretaria del Tribunal, honorarios de la Cámara de Comercio, fotocopias, papelería, peritajes, etc. **Parágrafo Segundo:** El IDU reconocerá a favor de la **Asesora**, a título de comisión de éxito, el uno por ciento (1%) del menor valor que deba pagar el IDU-SOP al Contratista sobre lo demandado en sus pretensiones, más el uno por ciento (1%) de lo que el Honorable Tribunal ordene a ICA a pagar al IDU, el cual será ajustado al momento de su pago. **Parágrafo Tercero:** El IDU se compromete a constituir el Certificado de Disponibilidad y el Certificado de Reserva Presupuestal correspondientes a la comisión, una vez se determine su valor, según el concepto emitido por la Dirección Técnica Legal, mediante memorando DTL-6000-559 del 18 de julio de 2000. **Cláusula Cuarta - Forma de Pago:** El IDU pagará a la **Asesora** la suma establecida en la cláusula anterior de la siguiente manera: 1. Un primer contado correspondiente al cincuenta por ciento (50%) del valor total del contrato, el cual se cancelará una vez cumplidos los requisitos legales para iniciar su ejecución. 2) El cincuenta por ciento (50%) restante del valor total del contrato y el valor de la comisión de éxito si hay lugar debidamente actualizado por el I. P. C. del año inmediatamente anterior, al momento de proferirse el laudo por parte del honorable Tribunal, contra presentación del documento pertinente. **Parágrafo Primero:** Todos los documentos de pago deberán ser avalados por el Coordinador designado. **Parágrafo Segundo:** La iniciación de labores o el cumplimiento de cualquiera de las obligaciones contractuales, no está supeditada en ningún caso al giro del pago anticipado por parte del IDU. **Parágrafo Tercero:** Para la cancelación del valor del contrato, la **Asesora** se compromete a abrir una cuenta corriente o de ahorros, en un Banco o Corporación afiliados al Sistema Automático de Pagos SAP y presentar la certificación que así lo acredite, para dar cumplimiento a la circular 001 del 27 de enero de 1998 de la Alcaldía mayor de Santa Fe de Bogotá, cuya copia le será entregada por el IDU para el lleno de los requisitos allí establecidos. **Cláusula Quinta - Intereses Moratorios:** Cuando el IDU no cancele a la **Asesora** las sumas pactadas, dentro de los cuarenta y cinco (45) días hábiles siguientes a la fecha de su causación, reconocerá como intereses de mora el incremento mensual promedio del Índice de Precios al Consumidor certificado por el DANE entre el 1° de enero y el 31 de diciembre del año anterior. **Cláusula Sexta - Imputación Presupuestal:** El pago de la suma estipulada en este contrato, se sujetará a la apropiación presupuestal correspondiente y específicamente a la disponibilidad número 3611 de fecha 6/30/2000 Código 3311004175054 Rubro **Recuperación y Mantenimiento de la Malla Vial**, expedida por la Subdirección Técnica de Presupuesto y Registro Contable de la Dirección Técnica Financiera. La entidad se compromete a constituir la respectiva reserva presupuestal. **Cláusula Séptima - Coordinación y Vigilancia:** La coordinación y vigilancia será ejercida por la Dirección Técnica General y por la Dirección Legal o el funcionario que este designe. **Cláusula Octava - Plazo:** El término del presente contrato será igual al término de duración del proceso arbitral. **Parágrafo Primero:** Para efectos de la garantía, se estima la duración del contrato en **seis (6) meses** con una vigencia de **ocho (8) meses**. **Cláusula Novena - Impuestos y Retenciones:** Los impuestos y retenciones que surjan del presente contrato corren por cuenta de la **Asesora**, para cuyos efectos el IDU hará las retenciones del caso y cumplirá las obligaciones fiscales que ordene la ley. **Cláusula Décima - Garantías:** La **Asesora** se compromete a constituir a favor del IDU y a satisfacción del mismo, de conformidad con lo establecido en el numeral 19 del Artículo 25 de la Ley 80 de 1993, los Artículos 16 y siguientes del Decreto número 679 de 1994 y demás normas legales que rigen la materia, **Garantía única** a partir de la fecha de suscripción del presente contrato, con el objeto de respaldar el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones que surjan del mismo en las cuantías y términos que se señalan a continuación: a) Cumplimiento: su cuantía será equivalente al diez por ciento (10%) del valor del contrato y cubrirá su vigencia y seis (6) meses más; b) Salarios y Prestaciones Sociales: su cuantía será equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del contrato y cubrirá su vigencia y tres (3) años más. **Parágrafo Primero:** La

Asesora deberá actualizar la vigencia de los amparos, con la fecha de iniciación del contrato. **Parágrafo Segundo:** El hecho de la constitución de esta garantía, no exonera a la **Asesora** de sus responsabilidades legales en relación con los riesgos asegurados. **Parágrafo Tercero:** Dentro de los términos estipulados en el presente contrato la garantía o seguro otorgado, no podrá ser cancelado sin la autorización del IDU. La **Asesora** deberá cumplir con todos los requisitos para mantener vigente la garantía a que se refiere esta cláusula y será de su cargo, el pago de todas las primas y demás erogaciones de constitución, mantenimiento y restablecimiento de su monto, cada vez que se disminuya o agote por razón de las multas que se impongan. **Parágrafo Cuarto:** Cuando haya lugar a la modificación del plazo o valor del presente contrato la **Asesora** deberá constituir los correspondientes certificados de modificación. Cuando se negare a constituir la garantía exigida o modificarla en los términos que se le señalen, se hará acreedor a las sanciones contractuales respectivas. **Parágrafo Quinto:** El IDU podrá hacer efectiva la garantía del amparo de cumplimiento, durante la vigencia del mismo. **Cláusula Décima Primera - Penal Pecuniaria:** En caso de incumplimiento la **Asesora** reconocerá al IDU a título de cláusula penal pecuniaria diez por ciento (10%) del valor del contrato. **Cláusula Décima Segunda - Caducidad:** El IDU declarará la caducidad administrativa de este contrato, de acuerdo con lo previsto en el artículo 18 de la Ley 80 de 1993. **Parágrafo:** La Resolución que declare la caducidad dará por terminado el contrato y ordenará su liquidación en el estado en que se encuentre y se notificará personalmente o por edicto de acuerdo con lo dispuesto en el Libro I Título I Capítulo X del Código Contencioso Administrativo y contra dicho acto administrativo procederá el recurso de reposición. **Cláusula Décima Tercera - Liquidación:** El presente contrato será objeto de liquidación de conformidad con el artículo 60 de la Ley 80 de 1993. Si la **Asesora** no se presenta para efectos de la liquidación del contrato o las partes no llegan a ningún acuerdo, el IDU procederá a su liquidación de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 61 de la citada ley, para lo cual proferirá resolución motivada susceptible del recurso de reposición. **Cláusula Décima Cuarta - Modificación Interpretación y Terminación Unilaterales:** Al presente contrato, se entienden ... y 17 de la LEY 80 DE 1993. **Cláusula Décima Quinta - Cesión y Subcontratos.** La **Asesora** no podrá ceder el presente contrato en todos los casos, la **Asesora** es la única responsable por la celebración de subcontratos y el IDU no adquirirá vínculo alguno con los subcontratistas. **Parágrafo:** La cesión se hará de conformidad con lo previsto en el artículo 887 y siguientes del Código de Comercio. **Cláusula Décima Sexta - Requisitos de Perfeccionamiento y Ejecución:** Este contrato se entiende perfeccionado con la suscripción de las partes contratantes. Para su ejecución se hace necesaria la aprobación de la respectiva garantía y la disponibilidad presupuestal. Además, deberá ser publicado en el Registro Distrital, requisito que se entiende cumplido con el pago de los derechos correspondientes. Si fuere del caso y teniendo en cuenta el valor del contrato, deberá cancelarse el impuesto de timbre. **Parágrafo:** El impuesto de timbre se pagará en la cuantía que señale la ley y dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la firma del presente documento; la mora que ocasione su no pago oportuno, correrá por cuenta de la **Asesora**. Todo lo anterior así como cualquier otro gasto adicional, será de cargo de la **Asesora**. **Cláusula Décima Séptima - Domicilio:** Para todos los efectos legales y fiscales se establece como domicilio contractual Santa Fe de Bogotá, D.C. **Cláusula Décima Octava - Total Entendimiento:** Se entiende que las partes conocen, comprenden y aceptan todas y cada una de las cláusulas y apartes del presente contrato. También se entiende que el eventual vicio declarado por autoridad competente de alguna o algunas de ellas, sólo afecta a aquellas declaradas como viciadas. Así mismo, se entiende que los títulos de cada cláusula son meramente enunciativos y no las afectan. En general, se da por comprendido a cabalidad este contrato y para constancia se firma a los 16 agosto de 2000.

Director General

Andrés Camargo Ardila

Asesora

Susana Montes de Echeverri

**CERTIFICADO DE RESERVA PRESUPUESTAL
DIRECCION TECNICA FINANCIERA
SUBDIRECCION TECNICA DE PRESUPUESTO
Y REGISTRO CONTABLE**

Número: 2023
Fecha: 01/08/2002
Solicitud: 284

EL SUBDIRECTOR TÉCNICO DE PRESUPUESTO Y REGISTRO CONTABLE

De conformidad con el Artículo 52 del Decreto 714 de 1996
CERTIFICA

Que existe apropiación presupuestal para respaldar este registro en la presente Vigencia Fiscal

Código Rubro	Nombre Rubro	Disponibilidad Afectada
3311102115054	Recuperación y mantenimiento de la malla Vial	2840
Compromiso:	Asesoría jurídica liquidación contratos 185.462 y 493/97 y 461-00 Suscritos con Consorcio INGE. CIVIL ASOC. ICA CON COL.	
Beneficiario:	MONTES ASOCIADOS LIMITADA	
Nit:	860.354.543	
Tipo documento:	Reajuste Contrato	
No.:	454-2000	
Valor:		510.000.000

CERTIFICACION PARA PRESENTE VIGENCIA 510.000.000
CERTIFICA PARA FUTURAS VIGENCIAS 0

Elaborado por: Firma ilegible
Subdirector Técnico Presupuesto: Firma ilegible.

* * *

**CERTIFICADO DE RESERVA PRESUPUESTAL
DIRECCION TECNICA FINANCIERA
SUBDIRECCION TECNICA DE PRESUPUESTO
Y REGISTRO CONTABLE**

Número: 2351
Fecha: 08/022/2000
Solicitud: 1798

EL SUBDIRECTOR TÉCNICO DE PRESUPUESTO Y REGISTRO CONTABLE

De conformidad con el Artículo 52 del Decreto 714 de 1996
CERTIFICA

Que existe apropiación presupuestal para respaldar este registro en la presente Vigencia Fiscal

Código Rubro	Nombre Rubro	Disponibilidad Afectada
3311004175054	Recuperación y mantenimiento de la malla Vial	3611
Compromiso:	Asesoría tercer tribunal de arbitramento ICA malla vial. P.I. \$486.00	
Beneficiario:	MONTES ASOCIADOS LIMITADA	
Nit:	860354543	
Tipo documento:	Contrato	
No.:	454/2000	
Valor:		460.000.000

CERTIFICADO PARA PRESENTE VIGENCIA 460.000.000
CERTIFICADO PARA FUTURAS VIGENCIAS 0

Elaborado por: Magda
Subdirector Técnico Presupuesto: Firma ilegible.

**DIRECCIÓN TÉCNICA FINANCIERA
SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE TESORERÍA Y RECAUDO
VINCULACIÓN DE PAGOS POR TRANSFERENCIA ELECTRÓNICA**

FORMATO PARA TIPO FORMATO PARA OTRAS CUENTAS MODIFICACIÓN FECHA DE ELABORACIÓN: 2002 9 2

Para que este formato tenga validez se debe diligenciar en original y entregarlo junto con la cuenta de cobro y/o factura, certificada de constitución y vigencia actualizada para personas jurídicas, acta de constitución para consorcio o uniones temporales y fotocopia de la cédula de ciudadanía para personas naturales.

IDENTIFICACIÓN DE LA EMPRESA O NOMBRE DE LA PERSONA NATURAL

NOMBRE: Montes Asociados Hda DIRECCIÓN: Calle 76 # 768 01/801
NIT: 860.354.543-7 C.C. TELEFONO: 2114377 FAX: 2350246
CIUDAD: Bogotá DEPARTAMENTO: Cundinamarca

REPRESENTANTE LEGAL (Si es persona natural diligenciar estos ítems)

APELLIDOS: Montes de Echeverri NOMBRE: Suero DOCUMENTO DE IDENTIDAD: 41342628 TELEFONO: 2114377

DAOS DE LA CUENTA (Unidad de pago)

NOMBRE DE LA ENTIDAD FINANCIERA: Banco Occidente SUCURSAL: QV Chile
NÚMERO DE LA CUENTA (Escriba todos los caracteres): 288-04057-9 TITULAR DE LA CUENTA: Montes Asociados Hda
CORRIENTE AHORROS

AUTORIZACIONES

Autorizamos al IDU a consignar en la cuenta No. 288-04057-9 del Banco o Corporación Occidente Sucursal QV Chile los valores correspondientes al estipulado en nuestras facturas que reposan en su poder.

Nombre del Contratista o Representante Legal: Magda Montes de Echeverri
Nit o C.C.: 860.354.543-7
Firma del Contratista o del Representante Legal: *[Firma]* SELLO (si aplica)

**DIRECCIÓN TÉCNICA FINANCIERA
INFORMACIÓN TRIBUTARIA NECESARIA PARA REALIZAR LOS DESCUENTOS DE LEY**

NOMBRE O RAZÓN SOCIAL: Montes Asociados Hda
NIT: 860-354-543-7
ACTIVIDAD ECONÓMICA PARA INDUSTRIA Y COMERCIO
CÓDIGO I.C.A.: 202 TARIFA: 0.5
CIUDAD DONDE REALIZA LA ACTIVIDAD CORRESPONDIENTE A ESTE PAGO: Bogotá

ES ENTIDAD ESTATAL?	SI	NO <input checked="" type="checkbox"/>
ES GRAN CONTRIBUYENTE?	SI	NO <input checked="" type="checkbox"/>
ES AUTORETENEDOR?	SI	NO <input checked="" type="checkbox"/>
LA REMUNERACIÓN SE EFECTÚA CON BASE EN EL MÉTODO DEL FACTOR MULTIPLICADOR (1)	SI	NO <input checked="" type="checkbox"/>
ES RESPONSABLE DE INDUSTRIA Y COMERCIO EN BOGOTÁ?	SI	NO <input checked="" type="checkbox"/>
LA ACTIVIDAD ESTA EXCLUIDA DE INDUSTRIA Y COMERCIO?	<input checked="" type="checkbox"/>	NO

SI LA ANTERIOR ES AFIRMATIVA POR QUÉ? (Adjuntar fotocopia de la Resolución): *Por disposición legal.*

EN CUAL REGIMEN DE IVA ESTÁ REGISTRADO? *Común*

SI CORRESPONDE A UN CONSORCIO O UNIÓN TEMPORAL, FAVOR ADJUNTAR LAS RESOLUCIÓN DE DISTRIBUCIÓN DE PARTICIPACIÓN DE LOS CONSORCIADOS
(1) ESTA INFORMACIÓN SOLO SE REQUIERE PARA LOS CONTRATOS DE CONSULTORÍA, DEBE ANEXAR EL DOCUMENTO EN EL CUAL CONSTA EL CÁLCULO POR EL FACTOR MULTIPLICADOR.

NOMBRE DEL RESPONSABLE: Magda Montes de Echeverri
FIRMA: *[Firma]*
C.C. No.: 41342628

ESTADO DEL CONTRATO

Contratación: Montes y Asociados Ltda Obra: Tránsito Triunfal Arbitraje Contrato N°: 454/2000 Reg. Aud. Fiscal: _____
 Valor Contrato: \$ 400.000.000 C.T. N°: 462/97 Anticipo Inicial: \$ _____ Financiación BID: _____
 Adiciones (obra): \$ _____ Otro Si No: Anticipo (Acción) & Otro Si No: de Nuevo Pago: _____ Otro Si No: _____
 Adiciones (obra): \$ _____ Otro Si No: Anticipo (Acción) & Otro Si No: de Nuevo Pago: _____ Otro Si No: _____
 Adiciones (obra): \$ _____ Otro Si No: Anticipo (Acción) & Otro Si No: de Nuevo Pago: _____ Otro Si No: _____
 TOTAL: \$ _____

Ref. Fin. (01) IVA (501) ICA 70000 Nuevo Pago 0.344. CTA 170501132

FECHA	Uso P	Rend O	CTA	Clas. Ejecución mes de	Valor Data Ejecución		Valor Reajustes		Valor Total Ejecución	Estado Anticipo		Valor Total Pagos	Saldo Contable	Va. R. Contable
					R de O	Acumulada	R de O	Acumulada		Anticipos	Saldo			
19/01/2002	2002		(U)	Vari 151		230.000.000			230.000.000			230.000.000	230.000.000	
19/01/2002	2002		CR	Reajustes			510.000.000	510.000.000	740.000.000			240.000.000	230.000.000	

DIRECCIÓN TÉCNICA FINANCIERA
SOLICITUD AUTORIZACION DE PAGO

08/22/2002 11:21:05

No. de Orden: DTL 6000-294 No. Radicación: 62137 Orden de Pago No: 3099 ✓
 Dependencia: DIRECCION TECNICA LEGAL Tipo Contrato: Contrato con formalidades Plenas Nro. Contrato: 454/2000 ✓
 Fecha: 08/20/2002 15:24:33 Fecha Radicación IDU: 08/15/2002 Nro. Documento: 219
 Montes Asociados Ltda. N.L.T.: 860.354.543 L

No. Reserva	Fecha Reserva	Vlr. Utilizar	Valor Reserva	Rubro	Nombre Rubro	Fuente
2023	08/10/2002	\$10.000.000,00	\$10.000.000,00	3311102115094	RECUPERACION Y MANTENIMIENTO DE LA	S S.G

1. DATOS DE PAGO PARA CONTRATOS

Valor Ejecución: _____
 Base Gravable: 439.655.171,00
 IVA: 16,00 70.344.329,00
 Subtotal: 510.000.000,00
 TOTAL: 510.000.000,00 /

2. DATOS DE PAGO PARA ADQUISICIÓN DE PREDIOS

Valor total de la negociación: _____ Nro. de Registro topográfico: _____
 Unico Contado: _____
 Primer Contado: _____
 Segundo Contado: _____
 Otros Contados: _____
 TOTAL: _____

3. DATOS DE PAGO PARA OTROS CONCEPTOS

Base Gravable: _____
 IVA: _____
 Subtotal: _____
 Descuentos: _____
 TOTAL: _____

4. DATOS DE PAGO PARA SERVICIO DE LA DEUDA

Saldo del Crédito	Interés
Período de Intereses	Fecha de Vencimiento
CONCEPTO	PESOS
Capital	
Intereses	
Comisiones	
Impuestos	
TOTAL A CANCELAR	
Proyección DOLAR	

COMISION DE EXITO DENTRO DEL CONTRATO DE ASESORIA Y REAJUSTE SEGUNDA CUOTA, PORCION FIJA SEGUN FACTURAS No. 0219 Y 0220

El Suscrito Director Técnico Legal (Dña) Julia Collazos de Gomez

certifica que el beneficiario de la orden de pago Cumplió a satisfacción con lo contratado y autoriza proceder su pago

Autoriza _____

Elaboró: ALVARO GONZALEZ RODRIGUEZ

Montes Asociados Ltda.
ASESORES

INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO

62137 AGO 15 AÑO 02

Bogotá, D.C., agosto 15 de 2002.

Doctora **MARÍA ISABEL PATIÑO**
Directora
INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU
E. S. D.

REF: Contrato N° 454 de 2000.
Asesoría Jurídica - Representación Judicial dentro del proceso arbitral promovido por ICA S.A. de C.V. contra el Distrito Capital- SOP - e IDU.
CONTRATISTA: MONTES ASOCIADOS LIMITADA.

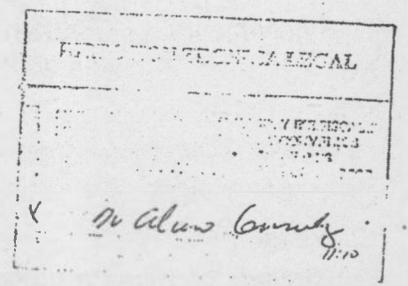
Apreciada Doctora Patiño:

Con toda consideración me permito hacerle entrega de las facturas números 219 y 220 correspondientes a la comisión de éxito convenida en el contrato de la referencia y a la liquidación del ajuste por inflación sobre la porción fija de honorarios pactados.

Igualmente adjunto los formularios debidamente diligenciados sobre información tributaria y transferencia electrónica, así como el certificado de existencia y representación legal expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá.

Atentamente,

Sergio Echeverri Montes
SERGIO ECHEVERRI MONTES
Gerente

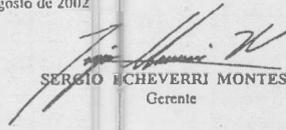
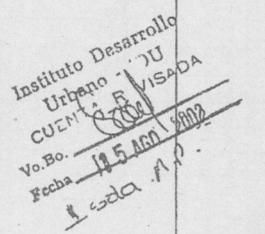


Montes Asociados Ltda.
ASESORES

NIT. 860.354.543-7
REGIMEN COMUN

NUMERACION AUTORIZADA DE FACTURACION
RESOLUCION D.I.A.N. N° 300000128300
JUNIO 23 DE 2000

FACTURA DE VENTA N° 0219

DESCRIPCION	VALOR
INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU - DEBE A : MONTES ASOCIADOS LIMITADA	
VLINTISEIS MILLONES CIENTO CUARENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS SESENTA Y DOS PESOS M/CTE.	\$26'142.362
Valor del ajuste del monto del segundo contado, porción fija, dentro del contrato de asesoría - representación judicial- número 454 de 2000, proceso arbitral promovido por ICA S.A. de C.V. contra el DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ - SOP - e INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU (índice de precios al consumidor IPC de agosto de 2000 = 117.18; IPC abril de 2002 = 132.63); factor de ajuste 1.31848438, menos descuento otorgado por el Contratista.	
TOTAL VALOR DEL AJUSTE	\$26'142.362
Menos descuento otorgado por MONTES ASOCIADOS LTDA	\$ 140.612
SUBTOTAL	\$26'001.750
Más IVA	\$ 4'160.281
VALOR DEL AJUSTE INCLUIDO IVA	\$30'162.031
Menos retención en la fuente	\$ 2'875.660
Menos Reteiva	\$ 3'120.211
TOTAL A PAGAR	\$27'286.371
Bogotá, D.C., 14 de agosto de 2002	
 SERGIO ECHEVERRI MONTES Gerente	
	

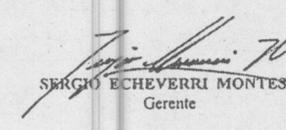
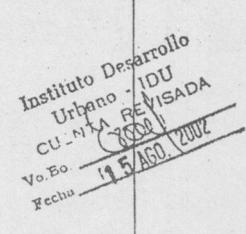
Inscrito por: Oscar Cruz C.C. 79-689-572

Montes Asociados Ltda.
ASESORES

NIT. 860.354.543-7
REGIMEN COMUN

NUMERACION AUTORIZADA DE FACTURACION
RESOLUCION D.I.A.N. N° 300000128300
JUNIO 23 DE 2000

FACTURA DE VENTA N° 0220

DESCRIPCION	VALOR
INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU - DEBE A : MONTES ASOCIADOS LIMITADA	
CUATROCIENTOS TRECE MILLONES SEISCIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS VEINTUN PESOS M/CTE.	\$413'653.421
Valor de la Comisión de éxito dentro del contrato de asesoría - representación judicial- número 454 de 2000, cláusulas tercera y cuarta, proceso arbitral promovido por ICA S.A. de C.V. contra el DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ - SOP - e INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU.	
TOTAL COMISIÓN DE EXITO	\$413'653.421
Más IVA	\$ 66'184.548
SUBTOTAL	\$479'837.969
Menos retención en la fuente	\$ 45'501.876
Menos Reteiva	\$ 49'638.411
TOTAL A PAGAR	\$384'697.682
Bogotá, D.C., 14 de agosto de 2002	
 SERGIO ECHEVERRI MONTES Gerente	
	

Inscrito por: Oscar Cruz C.C. 79-689-572

DIRECCIÓN TÉCNICA FINANCIERA
SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE PRESUPUESTO Y CONTABILIDAD
CERTIFICADO RECIBO A SATISFACCIÓN



SUBDIRECCIÓN GENERAL: CORPORATIVA
DIRECCIÓN TÉCNICA: LEGAL
OFICINA ASESORA:
SUBDIRECCIÓN TÉCNICA:

CERTIFICACIÓN DE RECIBO A SATISFACCIÓN DE: Liquidación comisión de Éxito contrato 454 de 2000 y ajuste por IPC del segundo contado de la porción fija pactada, CLÁUSULA TERCERA Parágrafo Segundo y CLÁUSULA CUARTA Numeral 2), Radicación idu., No. 41485 de junio 7 de 2002.

En Bogotá, a los doce 12 días del mes de agosto de 2002

La Doctora: JULIA COLLAZOS DE GÓMEZ - DIRECTORA TÉCNICA LEGAL -

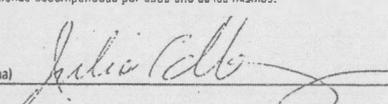
Coordinadora del contrato No. 454 de 2000

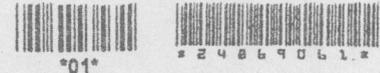
Valor a pagar \$510.000.000,00

Número del registro presupuestal 2023 DE 01/08/2002

Certifica que a la fecha se ha prestado a satisfacción la asesoría jurídica pactada en virtud del acuerdo suscrito.

Para constancia de lo anterior, se firma la presente certificación bajo la responsabilidad expresa de los que intervienen en ella, de conformidad con las funciones desempeñadas por cada uno de los mismos.

(firma)  Elaboró: Alvaro González Rodríguez DTL Est. 1863
JULIA COLLAZOS DE GÓMEZ Profesional Universitario Grado 340 03



CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ

SEDE NORTE

14 DE AGOSTO DE 2002 HORA 12:31:37

02NAZ081415702RXS0226 HOJA : 001

CERTIFICADO DE EXISTENCIA Y REPRESENTACION LEGAL O INSCRIPCION DE DOCUMENTOS.

LA CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ, CON FUNDAMENTO EN LAS MATRICULAS E INSCRIPCIONES DEL REGISTRO MERCANTIL,

CERTIFICA :

NOMBRE : MONTES & ASOCIADOS LTDA /
N.I.T. : 08603545417
DOMICILIO : BOGOTÁ D.C.

CERTIFICA :

MATRICULA NO. 00282873

CERTIFICA :

CONSTITUCION: E.P. NO. 208, NOTARIA 9 DE BOGOTÁ DEL 24 DE ENERO DE 1.987, INSCRITA EL 4 DE FEBRERO DE 1.987, BAJO EL NO. 205.241 DEL LIBRO IX, SE CONSTITUYO LA SOCIEDAD COMERCIAL, DENOMINADA: - "MIGUEL Y SUSANA MONTES LIMITADA ASESORES"

CERTIFICA :

QUE POR E.P. NO. 3.547 NOTARIA 16 DE SANTA FE DE BOGOTÁ DEL 24 DE DICIEMBRE DE 1.993, INSCRITA EL 18 DE ENERO DE 1.994, BAJO EL NO. 414156 DEL LIBRO IX, LA SOCIEDAD CAMBIO SU NOMBRE DE: MIGUEL Y SUSANA MONTES LIMITADA ASESORES POR EL DE: MONTES & ASOCIADOS LTDA.

CERTIFICA :

PERFORMAS:

SECRETURAS NO.	FECHA	NOTARIA	FECHA Y NO. INSCRIPCION
1.547	24-XII-1.993	16 STAFE BTA	18-I-1.994 434156

CERTIFICA :

VIGENCIA: QUE LA SOCIEDAD NO SE HALLA DISUELTA. DURACION HASTA EL 24 DE ENERO DEL 2007

CERTIFICA :

OBJETO SOCIAL: EL SERVICIO DE ASESORIAS Y ASISTENCIA TECNICA EN LAS RAMAS JURIDICAS, DE ARQUITECTURA E INGENIERIA, FINANCIERAS Y TECNICAS. PODRA TAMBIEN EJERCER EL COMERCIO, DESARROLLAR NEGOCIOS INDUSTRIALES, AGROPECUARIOS, MINEROS, DE CONSTRUCCION Y TURISMO. OBJETO SOCIAL SECUNDARIO O COMPLEMENTARIO: ENDESARROLLO DE SU OBJETO SOCIAL PRINCIPAL Y PARA SU CUMPLIMIENTO LA SOCIEDAD PODRA REALIZAR CUALQUIER ACTO O CONTRATO, NECESARIO DIRECTA O INDIRECTAMENTE PARA EL LOGRO DE SU OBJETO O PARA EL CUMPLIMIENTO DE SUS OBLIGACIONES O LA EXIGENCIA DE SUS DERECHOS, CON FORME A LA LEY.

CERTIFICA :

CAPITAL Y SOCIOS : \$ 500.000.00000 DIVIDIDO EN 500.00 CUOTAS CON VALOR NOMINAL DE \$ 1.000.00000 CADA UNA, DISTRIBUIDO ASI :

SOCIOS CAPITALISTA(S)	C.C.	VALOR
ECHEVERRY SUSANA MONTES DE	00041342628	
NO. CUOTAS: 300.00		VALOR: \$300.000.00
ECHEVERRI MONTES PAULA	00051994372	
NO. CUOTAS: 100.00		VALOR: \$100.000.00

ECHEVERRI MONTES SERGIO		C.C. .00079548059
NO. CUOTAS: 100.00	VALOR: \$100,000.00	
TOTALES		
NO. CUOTAS: 500.00	VALOR: \$500,000.00000	
CERTIFICA :		
REPRESENTACION LEGAL: EL REPRESENTANTE LEGAL ES: EL GERENTE Y - SUS SUPLENTE(S).		
CERTIFICA :		
** NOMBRAMIENTOS : **		
QUE POR ACTA DE JUNTA DE SOCIOS DEL 18 DE FEBRERO DEL 2002 , INSCRITA EL 26 DE FEBRERO DEL 2002 BAJO EL NUMERO 00816343 DEL LIBRO IX , FUE(RON) NOMBRADO(S) :		
NOMBRE	IDENTIFICACION	
GERENTE		
ECHEVERRI MONTES SERGIO	C.C.00079548059	
QUE POR ACTA NO. 0000002 DEL 15 DE DICIEMBRE DEL 1993 , INSCRITA EL 18 DE ENERO DE 1994 BAJO EL NUMERO 00434157 DEL LIBRO IX , FUE(RON) NOMBRADO(S) :		
NOMBRE	IDENTIFICACION	
SUPLENTE DEL GERENTE		
ECHEVERRI MONTES SERGIO	C.C.00079548059	
SUPLENTE DEL GERENTE		
ECHEVERRI MONTES PAULA	C.C.00051994372	
CERTIFICA :		
FACULTADES DEL REPRESENTANTE LEGAL: TENDRA A SU CARGO LA REPRESENTACION DE LA EMPRESA, EL CUAL TENDRA LAS FACULTADES DE ADMINISTRACION QUE SE REQUIERAN PARA EL DESARROLLO DEL OBJETO SOCIAL QUE SE HAN PROPUESTO Y TODAS AQUELLAS NECESARIAS PARA LA DISPOSICION DE LOS BIENES DE LA EMPRESA Y EN ESPECIAL LAS QUE SE DETERMINAN EN LA CLAUSELA TERCERA DE ESTOS ESTATUTOS. EL GERENTE DE LA SOCIEDAD TENDRA FACULTADES ILIMITADAS PARA TODOS LOS ACTOS QUE NECESITE HACER EN CONSIDERACION A LA CUANTIA, CLASE O DETALLE DE LA OPERACION DE QUE SE TRATE.		
CERTIFICA :		
DIRECCION DE NOTIFICACION JUDICIAL : CLL 76 NO. 7-68 OFC 801 MUNICIPIO : BOGOTA D.C.		
CERTIFICA :		
QUE NO FIGURAN INSCRIPCIONES ANTERIORES A LA FECHA DEL PRESENTE CERTIFICADO, QUE MODIFIQUEN TOTAL O PARCIALMENTE SU CONTENIDO.		
DE CONFORMIDAD CON LO CONCEPTUADO POR LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, LOS ACTOS DE REGISTRO AQUI CERTIFICADOS QUEDAN EN FIRME CINCO (5) DIAS HABILDES DESPUES DE LA FECHA DE PUBLICACION EN EL BOLETIN DEL REGISTRO DE LA CORRESPONDIENTE INSCRIPCION, SIEMPRE QUE NO SEAN OBJETO DE RECURSOS EN LA VIA GUBERNATIVA.		
EL SECRETARIO DE LA CAMARA DE COMERCIO,		
VALOR : \$ 2,200.00		
DE CONFORMIDAD CON EL DECRETO 2150 DE 1995 Y LA AUTORIZACION IMPARTIDA POR LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, MEDIANTE EL OFICIO DEL 18 DE NOVIEMBRE DE 1996, LA FIRMA MECANICA QUE APARECE A CONTINUACION TIENE PLENA VALIDEZ PARA TODOS LOS EFECTOS LEGALES.		

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente Flavio Augusto Rodríguez Arce

Bogotá D.C., 18 de julio de 2002

Publicación 5 de agosto de 2002

Radicación No. 1.393

Referencia: Distrito Capital, Régimen salarial y prestacional de los empleados

Públicos.

El señor Ministro del Interior a solicitud del Alcalde Mayor de Bogotá, consulta a la Sala en relación con los factores salariales y prestacionales establecidos o modificados por acuerdos convencionales celebrados entre el distrito y el Sindicato Distrital de Empleados Públicos y sobre la aplicación de actos administrativos que tocan con la misma materia expedidos por las juntas de las entidades descentralizadas del orden Distrital. En concreto, se formulan los siguientes interrogantes:

1. La Administración Pública Distrital debe seguir reconociendo y pagando a los empleados públicos que se vincularon con anterioridad a la entrada en vigencia los Decretos 1133 y 1808 de 1994, los factores prestacionales y salariales creados o modificados por los acuerdos convencionales suscritos entre el Distrito y el Sindicato Distrital de Empleados Públicos?

2. En el evento en que no sea procedente reconocer los factores prestacionales creados o modificados por los acuerdos convencionales, qué régimen prestacional específico, se debe aplicar a los empleados públicos que se vincularon al Distrito antes de la vigencia de los Decretos 1133 y 1808 de 1994?

3. Cuál sería el mecanismo jurídico para que las diferentes entidades del Distrito Capital suspendan el pago a sus empleados públicos de los factores salariales y prestaciones sociales creados o modificados por acuerdos convencionales?

4. Qué régimen prestacional debe cobijar a aquellos empleados públicos que se vincularon a la Administración Distrital con posterioridad a la entrada en vigencia del Decreto 1333 de 1986 y con anterioridad a la entrada en vigencia de los Decretos 1133 y 1808 de 1994. De igual manera, qué fundamento legal ampararía estos reconocimientos?

5. Teniendo en cuenta que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante concepto de fecha 27 de mayo de 1999, con radicación número 1184, manifestó que los derechos prestacionales creados por los Consejos Municipales a la entrada en vigencia del Decreto-ley 1333 de 1986, se habían consolidado exclusivamente en beneficio del servidor público vinculado con anterioridad a la entrada en vigencia de dicho decreto se pregunta si este criterio se haría extensivo a las disposiciones que hubieren expedido en su oportunidad, las Juntas Directivas de las Entidades descentralizadas al regular prestaciones sociales para sus empleados públicos?

La vigencia del Decreto 1333 y antes de la de los Decretos 1133 y 1808, por cuanto el régimen aplicable siempre es legal y este no sufrió modificaciones en estos Inter.... Todas las autoridades deben ejercer sus competencias en cumplimiento del principio de legalidad y, por tanto, el fundamento de los reconocimientos será la aplicación de las normas expedidas por el legislador que consagran las prestaciones y los factores para su liquidación.

3. Las actas convenio contrarios a la Constitución deben ser inaplicadas.

5. El criterio expuesto en el Concepto 1184 del 27 de mayo de 1999, implica que las situaciones jurídicas consolidadas con autoridad a la expedición del Decreto-ley 1333 de 1986, reconocidas con fundamento en actos proferidos por las Juntas Directivas de las entidades descentralizadas, no pueden resultar afectadas.

6. Los actos administrativos generales expedidos por las juntas directivas de las entidades descentralizadas que regulen prestaciones sociales de los empleados públicos resultan contrarios a la Constitución y deben ser inaplicados, sin perjuicios de las situaciones jurídicas individuales consolidadas.

De la adición

1, y 2. Las juntas directivas de las entidades descentralizadas del orden distrital tienen la postestad de fijar los emolumentos de sus empleados públicos, respetando el límite máximo salarial establecido por el gobierno mediante Decreto 2714 de 2001. Las prestaciones y los factores salariales que se tienen en cuenta para efectos de su reconocimiento son los establecidos por el Gobierno Nacional conforme con la ley.

Transcríbese al señor Ministro del Interior. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

Presidente de la Sala

César Hoyos Salazar.

Firma ilegible.

Flavio Augusto Rodríguez Arce
Augusto Trejos Jaramillo

Secretaria de la Sala,

Elizabeth Castro Reyes.

Autorizada la Publicación con oficio No. 2536 del 05-08-02.

ESTUDIO SOBRE LA SITUACION ACTUAL DEL
CONTROL FISCAL TERRITORIAL
PROPUESTAS DE MEJORAMIENTO
CUESTIONAMIENTOS SOBRE LA SUPRESION DE
LAS CONTRALORIAS TERRITORIALES
CONSIDERACIONES POR LAS CUALES NO SE DEBE
SUPRIMIR LA
CONTRALORÍA DE BOGOTA, D. C.
BOGOTÁ, AGOSTO DE 2002

PRESENTACION

Con ocasión al contenido del numeral 9 del proyecto de ley, "por la cual se convoca a referendo y se somete a consideración del pueblo un

proyecto de reforma constitucional", a través del cual el Presidente de la República propone la supresión de las Contralorías Territoriales del País, el frente común de los funcionarios de la Contraloría de Bogotá, se permite poner a consideración del Congreso y de todos los colombianos el presente estudio, por medio del cual presenta sus consideraciones y análisis al respecto.

Nuestro estudio recoge argumentos de tipo Constitucional, Político, presupuestal, Técnico y Social por los cuales no solo es desacertada la propuesta, sino además nociva para el ejercicio del Control Fiscal.

Relacionamos algunas alternativas para liberar recursos presupuestales de gastos de funcionamiento a inversión sin que haya sacrificio social y laboral.

Con respecto a la optimización del ejercicio del Control Fiscal igualmente presentamos propuestas para su mejoramiento.

Adicionalmente exponemos los resultados y beneficios que reporta la Contraloría de Bogotá por el período 2001-2002, con base en los cuales demostramos y justificamos nuestra continuidad institucional.

Finalmente exponemos una propuesta intermedia para que el tamaño y número de las Contralorías territoriales sea más austero, pero que a la vez permita la continuidad de la lucha contra la corrupción.

Esperamos no solo encontrar en ustedes un escenario para el estudio y la reflexión, sino además para la concertación del tema del ejercicio del Control Fiscal.

LOS FUNCIONARIOS DE LA CONTRALORIA SOMOS COMPETENTES, HONESTOS Y COMPROMETIDOS Y TAL COMO TODOS LOS COLOMBIANOS QUEREMOS TRABAJAR, TRABAJAR Y TRABAJAR.

1. LAS RAMAS DEL PODER PÚBLICO Y LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN COLOMBIA

La Constitución Política de Colombia estableció como ramas del poder público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Simultáneamente asignó la función del ejercicio del control fiscal en cabeza de las Contralorías.

Así mismo, estableció la existencia de las entidades territoriales, otorgándoles autonomía para la gestión de sus intereses y dentro de los límites de la Constitución y la ley.

A partir de la anterior normatividad no es coherente que el actual Presidente de la República proponga la supresión de las Contralorías Departamentales y Municipales, encargadas de ejercer la función del control fiscal en dichos territorios, situación totalmente equívoca, al no respetarse las competencias y autonomías de las autoridades territoriales y de otro lado, por ser precisamente el ejecutivo la rama del poder público objeto de fiscalización quien solicita la desaparición de su fiscalizador, es decir, el fiscalizado es quien somete al fiscalizador, cuando en la práctica, este es quien debe rendir a las Contralorías cuentas sobre su gestión.

De acuerdo con lo anterior, se podría pensar igualmente en aplicar el mismo postulado para el **Congreso de la República** (fusionando a este, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales); los **Ministerios** (fusionando a estos, las Secretarías Departamentales y Municipales); los **Departamentos Administrativos Nacionales** (fusionando a ellos, los Departamentos Administrativos Departamentales y Municipales) y la **Presidencia de la República** (fusionando a esta, las Alcaldías, Gobernaciones y Fondos de Desarrollo Local) y así sucesivamente hasta dejar la organización del Estado en manos de organismos Nacionales.

Expresándolo de otra manera, se requeriría cambiar toda la organización Política de Colombia pasando de un esquema descentralizado a uno Centralista, caso en el cual se perdería la armonía Estructural del Estado Colombiano, la asignación de competencias y la autonomía financiera y presupuestal.

Si esta situación es contemplada tan sólo para las Contralorías Territoriales, se podría pensar que las razones no son de tipo presupuestal ni de Gestión, sino de otro orden, lo cual sería grave e injustificado.

2. CORRUPCIÓN Y CLIENTELISMO

En un sinnúmero de eventos y publicaciones, se ha tratado el tema de la **corrupción**, concluyendo siempre que este flagelo no ocurre con la sola participación del Sector Público, sino que requiere en la mayoría de los casos de la intervención del sector privado.

Igualmente, se ha ratificado que cada día surgen nuevas estrategias para que la corrupción sea más difícil de detectar y sobre todo probar.

El clientelismo es una figura que surge de las actuales competencias y atribuciones de elección y postulación de los diferentes directivos de los entes del Estado, esquema que se hace necesario revisar dentro de un contexto asociativo para poder observar en manos de quien está el poder de decisión estatal.

Por tal razón, antes de proponerse la supresión de un ente por parte del Presidente de la República, deben identificarse sus problemas, su entorno y las fuerzas políticas que los afectan antes de tomar decisiones que en nada contribuyan a resolver sus problemas.

La propuesta presidencial plantea que la Contraloría General de la República sea el ente que asuma el ejercicio de todas las Contralorías Departamentales y Municipales, con lo cual estaría afirmando que la Contraloría General de la República es ajena a los problemas de corrupción y clientelismo.

A este respecto queremos recordar que no hace muchos años, dos (2) Contralores Generales fueron privados de la libertad por haber sido vinculados a problemas de corrupción, situación no presentada en la mayoría de las Contralorías territoriales.

De otra parte, para nadie es un secreto que el Contralor saliente está siendo investigado por la Procuraduría General por problemas de clientelismo. En consecuencia, no entendemos cuál es el interés del Presidente de la República, en que sea la Contraloría General de la República la que asuma el Control Fiscal del país, cuando por principio de administración y control interno, **no es conveniente que se den poderes ilimitados a un ente y menos a una persona.**

3. RESPONSABLES DIRECTOS DEL EJERCICIO DEL CONTROL A LA CORRUPCIÓN

En la propuesta, se está atribuyendo y castigando por los altos índices de la corrupción nacional a las Contralorías Territoriales, **sin nombrar para nada a la Contraloría General de la Nación y a otros entes como las Personerías, la Procuraduría, las Veedurías, las Superintendencias, la Fiscalía, el Concejo, las Asambleas Departamentales y el Congreso**, entes que intervienen igual y directamente en el control, supervisión, manejo y vigilancia de esta problemática, lo que en nuestro concepto es una visión limitada y por tanto, no apunta a las causas reales, estructurales y culturales que la misma lleva implícita.

No pretendiendo eludir responsabilidades ni descalificar a ninguna de estas entidades, creemos, que se le está endilgando a las Contralorías Territoriales toda la responsabilidad del Control a la corrupción, pero no se ha preguntado el doctor Uribe, ¿Cuáles son sus problemáticas normativas, de funcionamiento, logísticas o de apoyo por parte del ejecutivo?, sino que por el contrario, se le juzga sin entrar a presentar los argumentos correspondientes.

Sería conveniente entrar a conceptuar, si con la desaparición de las Contralorías Territoriales se garantiza que la corrupción desaparecerá y con base en esta conclusión viabilizar la propuesta del doctor Uribe.

En igual contexto, no existe explicación del por qué el Presidente no entra a demostrar y denunciar los casos de corrupción que le atribuyen a las Contralorías Territoriales sobre las cuales gira la justificación de sus propuestas, las cuales en lo que respecta a la Contraloría de Bogotá, exigimos sean denunciadas y castigados sus responsables.

4. El Control posterior frente al control previo.

En su momento, los Constituyentes de 1991 tuvieron razones de peso para desmontar el Control Previo ejercido por las Contralorías del país, por haberse constituido los entes de control en coadministradores y en un obstáculo de la gestión pública.

Hoy observamos que el paso al control posterior permitió separar las competencias entre la administración y los órganos fiscalizadores, generando sin embargo, un nuevo problema en la oportunidad del ejercicio del Control Fiscal, toda vez que se está entrando a proteger y/o resarcir en forma extemporánea el patrimonio público, es decir que en la mayoría de los casos, las acciones y posibilidades de detectar y recuperar estos recursos en riesgo o potencialmente perdidos son bajos, toda vez que le permite a los corruptos fugarse o declararse insolventes.

Lo que debió haberse efectuado y que hoy proponemos como modificación constitucional es volver al control previo pero con la precisión que los entes controladores no visarán, validarán o aprobarán operación alguna ejecutada por la administración. La adopción de esta medida facilitará y optimizará el ejercicio del Control Fiscal.

5. Magnitud del Estado Colombiano.

Para conocer la cobertura de la labor que deben desempeñar las Contralorías del país, se requiere saber el número y tamaño de las entidades que, según su nivel territorial fiscaliza cada una de ellas, como se observa en el cuadro número 1.

Cuadro No. 1
MAGNITUD DEL ESTADO COLOMBIANO 2001

Nivel	Presupuesto		Sujetos		Total	
	Auditable (Millones de pesos)	%	de Control	Puntos de Control	Sujetos y Puntos de Control	%
Nacional	79.435.688	79,4	520	5.576	6.096	7.9
Departamental	8.147.850	8,1	704	55.740	56.444	73.2
Distrito Capital	9.200.000	9.2	97	1.435	1.532	2.0
Otros Distritos	694.665	0.7	206	759	965	1.3
Municipal	2.623.941	2.6	12.100	N. R.	12.100	15.7
TOTAL	100.102.144	100	13.627	63.510	77.137	100

Fuente: Contraloría General de la República, Auditoría General de la República, Sistema Nacional de Control Fiscal, Contralorías Territoriales. N.R.= No incluye el detalle de las Administraciones Locales.

6. Costo anual de las contralorías de Colombia en el 2001

El costo anual de las Contralorías de Colombia, durante el 2001 se puede observar en los cuadros números 2 y 3.

Cuadro No. 2
Costo anual de las contralorías de Colombia a 2001 por nivel territorial

Nivel	2001	Presupuesto (Millones de pesos)	Número de Funcionarios
General de la República	1	151.239	3.964
Bogotá	1	41.112	809
Distritos Turísticos	3	10.106	492
Departamentales	32	81.333	1.899
Municipales	31	51.075	1.558
TOTAL	68	334.865	8.722

Fuente: CGR, AGR, SINACOF, Contralorías Territoriales.

Cuadro No. 3
Costo del control fiscal en Colombia en el 2001 en función al presupuesto auditado.

Fuente: CGR, AGR, SINACOF, Contralorías Territoriales.

Nivel	Presupuesto Auditable (Millones de Pesos)	Presupuesto Contralorías (Millones de Pesos)	Costo Porcentual %
General de la República	79.435.688	151.239	0.20
Bogotá	9.200.000	41.112	0.45
Distritos Turísticos	694.665	10.106	1.45
Departamentales	8.147.850	81.333	1.00
Municipales	2.623.941	51.075	1.95
TOTAL	100.102.144	334.865	0.33

Fuente: CGR, AGR, SINACOF, Contralorías Territoriales.

Como se puede observar, los costos totales del ejercicio del Control Fiscal en Colombia, equivalen al 0.33% del total del presupuesto del país, cifra considerada razonable. A pesar de ello, con la aplicación de la Ley 617 de 2000; en el 2003, 2004 y 2005 estos costos se seguirán reduciendo considerablemente.

7. Contralorías existentes en el país en el año 2000 y efectos de la aplicación de la Ley 617 de 2000.

Realizando un comparativo del número de contralorías existentes en el país en el año 2000 frente al 2001 y las reducciones en su número y presupuestos, con ocasión de la aplicación de la Ley 617 de 2000, que buscaba un ajuste fiscal en el aparato estatal territorial y con mayor énfasis en las Contralorías Territoriales.

Cuadro No. 4

Número de Contralorías antes y después de la Ley 617 de 2000

Nivel	2000	2001
General de la República	1	1
Bogotá	1	1
Distritos Turísticos	3	3
Departamentales	32	32
Municipales	149	31
TOTAL	186	68

Fuente: "Informe de Gestión 2001-2002". Auditoría General de la República.

Contralorías Municipales:

Como se desprende del cuadro número 4, se observa que de las (153) Contralorías Municipales existentes en el 2000, fueron suprimidas durante el 2001 ciento diez y ocho (118), terminando el año con 35, (Ver cuadro número 5), hecho que produjo como consecuencia el despido de alrededor de 2.360 funcionarios.

Cuadro No. 5

Número de Contralorías Municipales Suprimidas

Departamento	Existentes 2000	Existentes 2001	Suprimidas
1. Antioquia.	12	4	8
2. Córdoba.	17	1	16
3. Sucre	6	0	6
4. Cundinamarca.	8	2	6
5. Valle.	9	5	4
6. Cauca.	2	1	1
7. Nariño	7	2	5
8. Santander	10	3	7
9. Norte de Santander	7	1	6
10. Boyacá	5	1	4
11. Casanare	2	0	2
12. Magdalena	8	2	6
13. Atlántico	11	2	9
14. Bolívar	11	1	10
15. Cesar	5	1	4
16. La Guajira	6	0	6
17. Huila	5	1	4
18. Tolima	7	1	6
19. Quindío	3	1	2
20. Caldas	6	1	5
21. Caquetá	1	1	0
22. Meta	1	1	0
23. Risaralda	3	2	1
24. Chocó	1	1	0
TOTAL	153	35	118

Fuente: "Informe de Gestión 2001-2002". Auditoría General de la República.

De estas 35 Contralorías Municipales que permanecen en el 2002, 20 corresponden a capitales de departamento y 15 a otros municipios.

CUADRO NUMERO 6
Reestructuración administrativa de las Contralorías
departamentales año 2001

No.	Contraloría Departamental	Antes de reestructuración		Después de reestructuración		Reducción porcentual (%)	
		No. de funcionarios	Valor (Pesos)	No. de funcionarios	Valor (Pesos)	No. de funcionarios	Respecto al valor
1	Amazonas	6	127.846.812	6	62.457.521	0.0	51.1
2	Antioquia	650	16.738.665.676	375	11.101.404.614	42.3	33.7
3	Arauca	34	663.690.000	14	319.493.594	58.8	51.9
4	Atlántico	205	2.276.018.496	83	925.837.440	59.5	59.3
5	Bolívar	145	1.864.945.782	43	923.326.021	70.3	50.5
6	Boyacá	216	3.398.078.067	80	1.462.125.915	63.0	57.0
7	Caldas	300	2.101.312.140	123	872.467.680	59.0	58.5
8	Caquetá	25	333.595.608	21	285.481.092	16.0	14.4
9	Casanare	60	2.285.356.700	55	2.077.597.000	8.33	9.09
10	Cauca	101	944.403.060	67	694.026.000	33.7	26.5
11	Cesar	62	1.030.508.808	41	660.955.440	33.9	35.9
12	Chocó	25	584.602.711	23	531.457.010	8.0	9.09
13	Córdoba	89	782.192.388	30	471.446.208	66.3	39.7
14	Cundinamarca	402	12.083.493.910	165	3.796.531.866	59.0	68.6
15	Guainía	9	130.000.000	6	125.196.000	30.0	3.7
16	Guajira	36	832.012.776	22	729.006.000	38.9	12.4
17	Guaviare	8	168.781.860	11	188.983.116	-37.5	-12.0
18	Huila	92	1.260.600.000	51	731.124.000	44.6	42.0
19	Magdalena	54	884.012.000	54	751.040.000	0.0	15.0
20	Meta	74	1.010.632.032	42	590.897.400	43.2	41.5
21	Nariño	125	1.135.068.000	73	729.704.000	41.6	35.7
22	Norte de Santander	104	1.069.980.000	52	750.756.000	50.0	29.8
23	Putumayo	23	550.467.146	12	357.561.272	47.8	35.0
24	Quindío	100	1.558.857.840	47	771.936.000	53.0	50.5
25	Risaralda	92	1.120.637.112	48	660.724.980	47.8	41.0
26	San Andrés	60	1.738.364.553	36	1.221.186.459	40.0	29.8
27	Santander	154	1.703.318.700	70	1.141.242.432	54.5	33.0
28	Sucre	57	510.909.588	50	465.327.600	12.3	8.9
29	Tolima	206	2.320.948.752	68	985.423.620	67.0	57.5
30	Valle	563	4.360.644.005	120	2.072.540.400	78.7	52.5
31	Vaupés	8	126.975.780	8	126.975.780	0.0	0.0
32	Vichada	9	139.632.000	6	109.815.744	33.3	21.4
	TOTAL	4.094	65.836.552.302	1.899	36.694.048.204	55.6	44.3

Fuente: "Informe de Gestión 2001-2002". Auditoría General de la República.

Si bien las 32 Contralorías Departamentales existentes durante el año 2000 continuaron operando en el 2001, sus plantas de personal se vieron afectadas con el despido de 2.195 funcionarios, representando una reducción del 55.6%. Como se puede observar en el cuadro número 6.

Las plantas de personal de las Contralorías Departamentales en el año 2000 costaban \$65.836.552.302, si se aplica el IPC del 8.75% como promedio del incremento salarial de esa vigencia, se obtendría un costo a 2001 de \$71.597.250.628, que comparado con el costo real de este último año de \$36.694.048.204, representa una disminución de \$34.903.202.424, equivalente a una reducción del 44.3% en los costos de sus nóminas.

Contraloría de Bogotá, D. C.

A precios corrientes, la Contraloría de Bogotá pasó de tener un presupuesto durante el año 2000 de \$63.000 millones a uno de \$43.000 millones en el 2002, es decir, sufrió una reducción de \$20.000 millones, equivalentes al 32% de su presupuesto, que sumado a los efectos inflacionarios de los años 2001 y 2002, se podría estar hablando de una reducción a precios constantes del orden del 48%.

Igualmente, su planta de personal pasó de 1.296 a 809 funcionarios, presentándose la supresión de 487 cargos, equivalentes al 37.58% de la planta inicial.

8. Proyecciones presupuestales para las contralorías territoriales para los años 2003, 2004 y 2005

Con base en el texto de la Ley 617 de 2000, se presentan dos (2) casos, así:

El primero, aplicable a la Contraloría de Bogotá, D. C. (corroborar con los artículos 54 y 55 de la Ley 617 de 2002), estableciéndose un período de transición entre el 2001 y el 2004 para dar aplicación a la reducción total del presupuesto, hasta llevarlo al 3% de los Ingresos corrientes de libre destinación de la Administración Central, es decir que la aplicación de la **reducción presupuestal establecida en la Ley 617 de 2000 continúa progresivamente y termina hasta el 2004.**

Ahora bien, la asignación presupuestal del año 2002 se calculó sobre el 3.5% de los ingresos corrientes de libre destinación de la Administración Central, que se calcularán sobre 3.3% en el año 2003 y sobre el 3.0%

en el 2004, es decir, el presupuesto de la Contraloría de Bogotá al 2004, en el mejor de los casos, se reducirá adicionalmente a precios constantes del año 2002 en un 13%.

El segundo caso, es el aplicable a las demás Contralorías Municipales y a la totalidad de las Departamentales (corroborar artículos 8°, 9°, 10 y 11 de la Ley 617 de 2002), para las cuales se estableció un período de transición entre el 2001 y el 2004, para dar aplicación a la reducción total del presupuesto, hasta llevarlo en promedio al 2.2% (2002 está en el orden del 2.7%) de los Ingresos corrientes de libre destinación de la Administración Central.

Estas contralorías, además del presupuesto calculado sobre el porcentaje mencionado, hoy gozan adicionalmente de una cuota de fiscalización pagada por parte de las entidades descentralizadas del orden departamental del 0.2% y 0.4% pagadas por las entidades descentralizadas del orden municipal, calculado sobre los ingresos corrientes de libre destinación de estos entes, recursos que disfrutarán hasta el año 2004, toda vez que de conformidad con la Ley 617 de 2000, a partir del año 2005, estos recursos desaparecerán de sus presupuestos.

De otra parte, adicional a lo anterior, la Ley 617 de 2000 establece que a partir del año 2005 los gastos de las Contralorías no podrán exceder la meta de inflación.

Sobre las proyecciones presupuestales, se estima que en el año 2003 desaparecerán 10 contralorías municipales más, quedando un total de 58 Contralorías con presupuestos supremamente reducidos.

El manejo de esta información es básico al momento de elevar proyectos o tomar cualquier decisión, como la de suprimir la Contraloría de Bogotá y de los demás entes territoriales basadas en argumentos de tipo presupuestal.

En conclusión, si existía algún exceso en los Gastos de funcionamiento de las Contralorías, este ya ha sido y seguirá siendo controlado y minimizado.

9. Capacidad de cobertura de las contralorías departamentales para asumir el ejercicio del control fiscal propio y de las 118 contralorías municipales suprimidas y de las municipales existentes en el año 2001

Tal como se enunció en los títulos anteriores, durante 2001 se suprimieron (118) contralorías municipales. La labor desarrollada por estos entes de conformidad con la Ley 617 de 2000, debió ser asumida y ejecutada por las respectivas contralorías departamentales.

Sin embargo, como se explicó, estas también se vieron afectadas con reducciones presupuestales y en el número de sus funcionarios.

Por lo anterior, es pertinente que el Congreso de Colombia le solicite al Auditor General de la República informe al país, si efectivamente el Control Fiscal de las Contralorías Municipales suprimidas fue o no fue ejecutado? y ¿cuál fue la calidad de estos controles fiscales?

Con este argumento, no buscamos cuestionar a las contralorías departamentales, sino abrir un espacio para conocer si estas cuentan con los recursos necesarios para cumplir con las responsabilidades adicionales y a partir de esta reflexión, conocer la situación real de este control fiscal, toda vez que hasta la fecha no conocemos el diagnóstico y/o estudio en el que basó su propuesta el señor Presidente de la República.

En atención a una solicitud de nuestra organización, el Auditor General de la República nos informó sobre el número de sujetos auditados y de auditorías realizadas por Contraloría durante el año 2001 de lo cual consolidamos la siguiente información. (Ver cuadro número 6).

CUADRO NUMERO 6

Cobertura de las contralorías territoriales en el 2001

Cobertura	Departamental		Municipal		Total	
	Valor absoluto	Valor %	Valor absoluto	Valor %	Valor absoluto	Valor %
Del 100% o más de los sujetos a auditar	5	16	24	69	29	43
Menor al 100% de los sujetos a auditar	27	84	11	31	38	57
TOTAL	32	100	35	100	67	100

Fuente: Auditoría General de la República.

Como se puede observar, a nivel municipal el 69% de las Contralorías lograron auditar el 100% de los sujetos de control, mientras que a nivel departamental tan sólo el 16% lo logró. En conjunto tan sólo el 43% de las contralorías territoriales lograron auditar la totalidad de sus sujetos de control, porcentaje relativamente bajo, lo cual hace pensar que estos entes no cuentan con el recurso humano suficiente.

CUADRO NUMERO 7

Cobertura de la Contraloría de Bogotá a agosto 30 de 2002

Año	Número de sujetos de control		Número de auditorías		% de cobertura	
	A auditar	Auditados	Programadas	Ejecutadas	De sujetos auditados	De visitas realizadas
2002	95	52	139	72	55%	52%

Fuente: Dirección Técnica de Planeación Contraloría de Bogotá.

CUADRO NUMERO 8

Cobertura de la Contraloría de Bogotá por sujetos de control. Auditorías terminadas a agosto de 2002

Sector	Total sujetos Distrito Capital	Sujetos auditados a agosto/2002		Sujetos programados agosto-diciembre/2002	
		Cantidad	Cobertura %	Cantidad	Cobertura %
Medio Ambiente	2	2	100	0	0
Educación	9	3	33	6	67
Infraestructura	10	5	50	5	50
Servicios Públicos	11	5	45	6	55
Gobierno	16	7	44	9	56
Desarrollo Local	20	20	100	0	0
Salud	27	10	37	17	63
TOTAL	95	52	55	43	45

Fuente: Dirección Técnica de Planeación Contraloría de Bogotá.

CUADRO NUMERO 9

Número auditorías programadas por la Contraloría de Bogotá a ser ejecutadas en el 2002

Sector	Regular	Especial	Total
Educación	9	2	11
Gobierno	16	7	23
Infraestructura	10	5	15
Recursos Naturales	2	6	8
Salud y Bienestar Social	27	2	29
Servicios Públicos	6	7	13
Desarrollo Local	20	20	40
TOTAL	90	49	139

Fuente: Dirección Técnica de Planeación Contraloría de Bogotá.

CUADRO NUMERO 10

Cobertura de la Contraloría de Bogotá por número Auditorías terminadas a agosto 30 de 2002

Sector	Programadas	Ejecutadas	Cumplimiento %
Educación	11	3	27
Gobierno	23	8	35
Infraestructura	15	5	33
Recursos Naturales y Medio Ambiente	8	2	25
Salud y Bienestar Social	29	10	34
Servicios Públicos	13	4	31
Desarrollo Local	40	40	100
TOTAL	139	72	52

Fuente: Dirección Técnica de Planeación Contraloría de Bogotá.

Durante el año 2001, la Contraloría de Bogotá cumplió con el 100% de su cobertura al auditar la totalidad de los sujetos de control y realizar todas las visitas de auditoría programadas.

Como se puede observar en los Cuadros 7, 8, 9 y 10, el Plan de Auditoría de la Contraloría de Bogotá para efectuar la fiscalización de la Gestión de la Administración realizada en la vigencia 2001, se programó para ser realizada durante el período comprendido de septiembre de 2001 y diciembre de 2002, para lo cual se programaron 139 actuaciones.

Igualmente se observa que a agosto 30 de 2002, ya se han ejecutado 72 auditorías, equivalentes a un índice de cumplimiento del 52% de las visitas programadas y una cobertura del 55% al auditar 52 sujetos de control.

Entre septiembre y diciembre de 2002, se espera fiscalizar 43 entidades mediante la realización de 67 auditorías, 43 auditorías se efectuarán a los sujetos no auditados y 24 se enfocarán a abordar aspectos particulares de 24 sujetos ya auditados. Con lo anterior la Contraloría de Bogotá logrará nuevamente una cobertura del 100%.

La pretensión para el año 2003, si la estabilidad de la planta de personal se mantiene, se plantea un incremento de no menos del 25% de visitas de auditoría para ejercer un control mucho más efectivo y oportuno.

10. Cubrimiento del control fiscal de la Contraloría de Bogotá en el año 2002 en función al presupuesto del distrito

El universo presupuestal del Distrito Capital en el año 2002 asciende a una suma aproximada de \$9.001.937 millones, de los cuales a agosto 30 de 2002 ya fueron auditados entre septiembre de 2001 y agosto de 2002 una suma equivalente al 81.4% (\$7.324.454 millones), cobertura lograda gracias a que durante el transcurso del año se programaron y ejecutaron los sujetos de control de mayor complejidad y por lo tanto, de mayor presupuesto, dejando para los últimos cuatro (4) meses del año aquellos que presentan menor asignación presupuestal.

11. Capacidad de cobertura de la Contraloría General de la Nación para asumir el ejercicio del control fiscal de la totalidad de las contralorías territoriales que el presidente plantea suprimir

Para determinar si la Contraloría General de la República está en capacidad de asumir óptimamente las funciones de las Contralorías territoriales, se requiere saber la cobertura y calidad de su trabajo actual. Para responder esta pregunta, se hace necesario conocer el informe que al respecto expidió el Auditor General de la República.

De otra parte, se requiere que el actual Contralor General y el Congreso de la República identifiquen y evalúen el número y magnitud de los sujetos de Control territoriales, sobre los cuales el Presidente aspira ejerza el control fiscal la Contraloría General. Para ilustrar la situación relacionamos la situación que al respecto se presentaba en el año 2001.

CUADRO NUMERO 11

Magnitud de los entes territoriales colombianos en el 2001

Nivel	Presupuesto auditable (Millones de pesos)	%	Sujetos de control	Puntos de control	Total sujetos y puntos de control	%
Departamental	8.147.850	39	704	55.740	56.444	79.5
Distrito Capital	9.200.000	45	97	1.435	1.532	2.2
Otros distritos	694.665	3	206	759	965	1.3
Municipal	2.623.941	13	12.100	N. R. 12.100	17	
Total	20.666.456	100	13.107	57.934	71.041	100

Fuente: CGR, AGR, Sinacof, Contralorías territoriales.

N. R. = No incluye el detalle de las Administraciones Locales.

Con base en la anterior información, la Contraloría General tendría que auditar adicionalmente \$20.666.456 millones que corresponden a 13.907 sujetos de control y 71.041 puntos de control.

Teniendo en cuenta que no contará con personal ni recursos que logísticos y financieros adicionales, concluimos sin duda alguna **que la Contraloría General no está en capacidad de asumir el ejercicio del control fiscal territorial colombiano, no por lo menos con estándares de calidad. A lo anterior se suma el tener en cuenta la ubicación**

geográfica de cada uno de los sujetos de control lo que demandará costos adicionales a los actuales.

Por citar dos (2) ejemplos, la Contraloría General deberá cubrir el Control Fiscal de Cundinamarca que cuenta con 353 sujetos de control y el de Barranquilla con 284.

Igualmente, es conveniente escuchar la posición del doctor Antonio Hernández Gamarra, nuevo Contralor General de la Nación, quien ha manifestado que la propuesta del doctor Álvaro Uribe no es tan fácil de llevar a cabo y que requiere un profundo análisis.

Por lo anterior, consideramos que el Presidente de la República y el Congreso deben reevaluar la propuesta, toda vez que si se insiste en ella, se causará un daño social y económico irreparable al país, toda vez que cuando se haya demostrado nuestra conclusión ya será tarde y la corrupción habrá devorado al país.

Con lo anterior se cumplirá la frase "Dejad hacer, dejad pasar".

12. Estudios de costos para el ejercicio del control fiscal territorial efectuados por el Presidente

Teniendo en cuenta que para desarrollar la propuesta del Presidente, se requiere un incremento substancial en el presupuesto de la Contraloría General, consideramos de vital importancia para el desarrollo de este tema, conocer el estudio realizado por ese despacho, para que sea informado y validado el costo unitario por sujeto y punto de control distrital, municipal y departamental, contemplando capacitación, transporte, alojamientos, etc.

Así mismo, presentar un comparativo entre los costos del modelo propuesto y el modelo actual, mostrando el margen de economía que se alcanzaría con base en el presupuesto del año 2002.

La información presentada en los títulos anteriores sería de mayor utilidad en la medida en que se contara con datos con corte a agosto 30 de 2002 y las proyecciones de los años 2003, 2004 y 2005, los cuales deben requerirse al Ministerio de Hacienda, a las Secretarías de Hacienda y a la Auditoría General de la Nación.

Es hora de que al momento de tomar decisiones evitemos las especulaciones, populismos y hagamos a un lado las propuestas del ensayo y error.

13. Presupuesto destinado al ejercicio del control fiscal sobre los territorios y recursos liberados para inversión

De adoptarse la propuesta de reducir las contralorías departamentales y municipales, lo cual consideramos un grave error, estaríamos hablando de una reducción presupuestal según los presupuestos de 2001 de \$183.626 millones, cuantía que a presupuesto de 2003 será mucho menor. Nos preguntamos si con la liberación de esta partida se solucionará el problema de la corrupción nacional o por el contrario, si se posesionara aún más.

A partir de nuestra evaluación, es conveniente preguntar al Presidente y a los Congresistas: Con base en los presupuestos de gastos proyectados para los años 2003 y 2004 para las contralorías departamentales y municipales, ¿a cuánto asciende la partida que se destinará para que la Contraloría General de la Nación asuma el control fiscal para todos los entes públicos del país y qué partida se liberará para inversión social?

Se requiere que el Presidente concrete la forma de distribución de las partidas entre la Contraloría General e Inversión Social y los territorios que supuestamente se verán beneficiados.

14. Calidad del control fiscal

Evacuado el tema presupuestal y el de cobertura del control fiscal, abordaremos el tema de la calidad del control fiscal ejercido por las contralorías del país. Para tal efecto habría que preguntarse si la calidad del proceso auditor de la Contraloría General de la Nación a pesar de estar certificados algunos de sus procesos, supera el de entes como la Contraloría de Medellín que tiene todos sus procesos certificados por la ISO-9000 o la de Bogotá, que ha logrado coberturas del 100% de sus entes, que actualmente cuenta con una de las metodologías de Control Fiscal más completas del país y que ya se encuentra inmersa en el proceso de certificar sus procesos a través del ISO-9001.

Asimismo, sería conveniente conocer la opinión e informes que al respecto expidió el Auditor General de la Nación para cada una de las Contralorías del país y así tener una posición más clara al respecto.

Todo lo demás carecería de fundamento probatorio.

15. Evaluación de resultados del control fiscal

Al igual que lo manifestado en el numeral anterior, el doctor Uribe no ha solicitado ni evaluado por lo menos a la Contraloría de Bogotá, los informes de resultados de los Beneficios del Control Fiscal reportados en el 2002 y como consecuencia no ha confrontado la relación Beneficio-Costo de nuestra entidad.

Queremos manifestarle que de ninguna manera son inferiores al aporte presupuestal que se trasladaría a Gastos de inversión social con su eliminación, resultados que serán presentados más adelante en el título "Resultados Globales de Beneficios del Control Fiscal por el período enero 1° a agosto 30 de 2002".

16. Firmas de auditoría

Sin el ánimo de generalizar y descalificar el trabajo de las firmas de auditoría, en desarrollo de nuestra labor y a través de los medios de comunicación hemos observado que si bien estas entidades realizan un trabajo importante, para el sector público no dan las garantías requeridas.

La anterior afirmación se basa en el hecho de que el vínculo e interés comercial que tienen las firmas de auditoría sobre los sujetos de control, que viene siendo establecido desde hace muchos años mediante la celebración de los contratos de consultoría, asesoría, interventoría, auditoría externa y revisoría fiscal, no les permiten a estos actuar con una total independencia mental sobre todas sus acciones en el evento en que se les contratara para ejercer el Control Fiscal.

Con base en los últimos acontecimientos publicados sobre firmas de auditoría tan prestigiosas como Arthur Andersen y los casos vividos por esta Contraloría con la firma Price Waterhouse que le ha prestado simultáneamente a la Empresa de Teléfonos de Bogotá, los servicios de asesoría, consultoría y de revisoría fiscal, consideramos enfáticamente, que no es conveniente que ejerzan el control fiscal.

Es conocido también que las firmas Arthur Andersen y Price Waterhouse entre otras, auditaron el proyecto Guavio en la Empresa de Energía Eléctrica y no fueron ni eficientes ni efectivos, ni detectaron el tremendo desfaldo que allí se fraguó.

De otra parte, el perfil de estas firmas está enfocado a la realización de auditorías eminentemente financieras dejando de lado el control de gestión y resultados, legal, ambiental y social.

Asimismo, los costos de estas firmas son bastante elevados y la disponibilidad de su personal no es permanente si no está de por medio un contrato, lo cual hace inconveniente su contratación.

El actual sistema reporta mejor cobertura que el de una firma en razón a que los funcionarios que actualmente desempeñamos esta labor, contamos con el conocimiento y experiencia requerida en el sector público como en el control fiscal, lo cual de por sí da una ganancia al respecto.

17. Convenios con universidades y organizaciones comunitarias

En la propuesta presidencial se plantea que la Contraloría General de la República, para el ejercicio del control fiscal territorial podrá suplir la falta de personal con la cooperación de las universidades y de las organizaciones comunitarias. Al respecto, observamos nuevamente una total desinformación del doctor Uribe, al desconocer que por lo menos en la Contraloría de Bogotá, ya se viene trabajando con este esquema.

En el año 2000 se dictó capacitación y se contó con la cooperación de los Contralores Cívicos, lo cual arrojó unos resultados positivos al recibir denuncias concretas que sirvieron de insumo al proceso auditor.

En el año 2002, algunas universidades han brindado apoyo a la Contraloría de Bogotá, al facilitar la participación e integración de estudiantes de último semestre dentro de los diferentes grupos de trabajo de la entidad y así cumplir con las pasantías requeridas y sus requisitos de grado.

Para los próximos días está programada la suscripción de convenios de cooperación con gremios, así como con las Juntas Directivas de los

diferentes Sindicatos existentes en las entidades del Distrito Capital y de los cuales ya se han recibido denuncias concretas que permiten fortalecer el ejercicio del control fiscal.

Como se puede observar, este camino ya se ha venido recorriendo y si bien ha aportado un apoyo importante de ninguna manera y menos a título gratuito se puede pensar reemplazar un funcionario capacitado y experimentado con un apoyo social circunstancial y ocasional.

18. Algunas propuestas para liberar recursos para inversión

Al igual que el país, nuestra organización Sindical, está seriamente preocupada por la temática de la gestión de las entidades públicas, el despilfarro de los recursos y la alta corrupción reinante en el país, razón por la cual nos permitimos relacionar algunas propuestas para liberar recursos de funcionamiento para ser destinados a inversión.

Las siguientes propuestas en su mayoría, no cobijarían a los entes pertenecientes a la Administración Central del Distrito Capital y territoriales, en razón a que estos ya han sido sometidos al ajuste fiscal establecido en la Ley 617 de 2000. En el Distrito Capital la Secretaría de Hacienda a precios constantes de 2000, reporta reducciones en los gastos de funcionamiento para el 2001 en la suma de \$89.130.000.000 y los proyecta para el 2002 en el orden de \$148.927.000.000.

Tampoco cobijan al Sector de la Salud del Distrito Capital, quienes durante los años 2000 y 2001 fueron objeto de la fusión de los hospitales ni de las escuelas y colegios públicos distritales quienes en este momento están sufriendo un proceso de fusión, es decir cobija a los entes del nivel nacional y en general a todos los entes descentralizados.

En ningún caso se comparte el despido de los funcionarios.

1. Evaluar la eliminación de las Auditorías a las Contralorías que son paralelas a la ejercida por la Auditoría General de la Nación. Estudiar las competencias del caso de la Auditoría Fiscal de la Contraloría de Bogotá frente a la Auditoría General de la República.

Es de citar que en caso de decidirse la eliminación de la Auditoría Fiscal, tan sólo el cargo del Auditor Fiscal deberá ser suprimido, en razón a que los funcionarios que laboran con él, pertenecen a la planta de personal de la Contraloría de Bogotá y por lo tanto deben ser reasignados a los grupos de trabajo de nuestra entidad que buena falta hacen en muchas de las direcciones.

2. Efectuar un plan de retiro voluntario para los próximos cuatro (4) años en todas las entidades públicas del país y a partir de ahí suprimir los cargos vacantes que surjan o efectuar supresión de cargos equivalentes.

3. Exigir a todos los entes del nivel central nacional que en un término de seis (6) meses **ellos mismos**, efectúen una evaluación y reducción de su estructura de costos y gastos de funcionamiento no prioritarios, que no sea inferior al 10% de los mismos, que una vez reducido, no podrá incrementarse en los años siguientes en un porcentaje superior a la inflación del año inmediatamente anterior. Los recursos así liberados, deberán destinarse a Inversión Social. Esta reducción deberá ser racional y no podrá contemplar el despido de funcionarios.

4. Teniendo en cuenta la autonomía especial con que cuentan las juntas directivas de los entes descentralizados, autónomos universitarios y empresas de servicios públicos, del orden nacional, departamental y municipal, que aún no han sido objeto de reducción presupuestal, se les deberá exigir que en un término de seis (6) meses, **ellos mismos**, efectúen una evaluación y reducción de su estructura de costos y gastos de funcionamiento que no sea inferior al 20% de los mismos, el cual una vez reducido, no podrá incrementarse en los años siguientes en un porcentaje superior a la inflación del año inmediatamente anterior. Los recursos así liberados, deberán destinarse a Inversión Social. Esta reducción deberá ser racional y no podrá contemplar el despido de funcionarios.

La reducción de estos presupuestos será la base o condicionante para la autorización del incremento de las tarifas de la prestación de los servicios públicos prestados por estas.

5. Modificar la reglamentación presupuestal actual, estableciendo la creación de un rubro en el que se registren los gastos de supernumerarios (que a la fecha no deberían existir) y contratos de prestación de servicios considerados de funcionamiento como de inversión, para que efectiva y

rápido, cualquier lector visualice los recursos comprometidos. **Lo anterior, con el fin de evidenciar que los administradores de las entidades no se burlen de la aplicación de las normas de ajuste fiscal y austeridad en el gasto público, ejecutando el rubro de inversiones con propósitos diferentes o innecesarios. Esta situación ya ha sido evidenciada con ocasión de la aplicación de la Ley 617 de 2002, desdibujando el objeto perseguido.**

6. Limitar el valor de los contratos de prestación de servicios personales y el de la sumatoria de los honorarios y gastos de representación percibidos por los miembros de las juntas directivas, al sueldo promedio de los representantes legales de los entes públicos.

7. Efectuar una revisión a los resultados sociales y financieros de las concesiones y demandar el equilibrio económico o en su defecto, liquidar aquellas que no han dado los resultados esperados.

A título de ejemplo podemos citar casos como el de Termorrío, las concesiones viales, el caso ICA, los contratos de Joint Venture de Telecom y Transmilenio entre otros.

8. Exigir en un término de tres (3) meses, la devolución de los bienes muebles que no se estén utilizando y que se encuentran en calidad de comodato entre las diferentes entidades públicas, y con particulares.

9. Con los bienes restituidos de que trata el numeral anterior, más los que se encuentran en poder de cada ente y que igualmente no se estén utilizando en razón a que han sido clasificados como obsoletos o inservibles, en un plazo máximo de un año, exigir la adopción y ejecución de un plan de remate y en subsidiario de donación, con lo cual se efectuarían recaudos importantes y se reducirían substancialmente los costos de seguros, mantenimiento y bodegaje.

10. Limitar el uso de los vehículos al más alto nivel directivo y a las áreas operativas que lo justifiquen y reubicar a los conductores en cargos de auxiliares administrativos o de técnicos, según sus hojas de vida.

11. Trasladar los costos de combustible, lubricantes y de parqueadero de los vehículos a los funcionarios que disfruten de los mismos.

12. Suprimir o limitar el uso de teléfonos celulares al más alto nivel directivo y reducir los topes de su consumo.

13. Efectuar una evaluación de los costos y gastos de arrendamiento de inmuebles y mejoras en propiedad ajena, frente a la disponibilidad de inmuebles de otros entes del sector público y efectuar compras de inmuebles o en su defecto, efectuar reasignaciones gratuitas con otros entes que tienen de sobra. Para tal efecto, se deberán efectuar las evaluaciones respectivas con las oficinas de instrumentos públicos y en el caso del Distrito Capital, con el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público.

14. Reglamentar la reducción de los gastos de viáticos y de publicidad a fin de no desviar recursos innecesariamente.

15. Evaluar la razón de ser cada ente público y en caso de duplicidades, efectuar fusiones (no supresiones).

16. No crear más entes públicos hasta que no se haya evaluado la razón de ser de los entes actuales.

17. Extender el cumplimiento del artículo 56 de la Ley 617 de 2000, "prohibición de transferencias y liquidación de empresas ineficientes", a todas las entidades Industriales y Comerciales, Sociedades de Economía Mixta y de Prestación de Servicios Públicos Domiciliarios. Así mismo, inhabilitar por diez (10) años a los funcionarios que actuaron como Gerentes cuando se dio tal circunstancia.

18. Democratizar el uso de todos los centros recreativos, vacacionales, clubes, etc., de propiedad del Estado hacia todos los colombianos, estableciendo unas tarifas estratificadas, con lo que se eliminaría la carga del presupuesto estatal por el mantenimiento de dichos inmuebles y servicios y se haría algo de justicia con las personas que sí pagan sus impuestos y contribuciones a favor del país.

19. Una vez aplicadas estas diferentes medidas por cada uno de los entes, su despacho deberá entrar a solicitar a las contralorías del país, un informe de los entes que aún disfrutaban de prerrogativas y rubros de gastos excesivos e innecesarios, para de conformidad con los mismos entrar a aplicar medidas puntuales sobre cada ente en particular. **Hacer cualquier**

gestión desde el escritorio, sin un conocimiento particular de la problemática de cada entidad en particular y sin surtir previamente los pasos anteriores, sería precipitada y podría derivar en equivocaciones innecesarias y en daños irreparables.

En general, tenemos un sinnúmero de propuestas para liberar recursos importantes para ser destinados a gastos de inversión, las cuales serían mucho más efectivas y menos traumáticas que el despido por el despido o la supresión por la supresión.

19. Aspectos laborales y ausencia de propuestas reales al tema del desempleo

Es de recordar que con la aplicación de la Ley 617 de 2000 y otras normas correlativas al respecto, en el año 2001 fueron despedidos 5.000 funcionarios del Distrito Capital y 4.800 funcionarios al servicio de las contralorías territoriales y con la supresión de las contralorías territoriales serían despedidos 4.700 funcionarios más sin derecho a la respectiva indemnización.

Igualmente, hemos encontrado que en sus intervenciones plantea que a los funcionarios que sean despedidos, se les respetará:

1. Con el pago de auxilios o bonificaciones laborales.
2. Con la incorporación a un plan de adaptación laboral y
3. Promoviendo la creación de cooperativas que podrían ser contratadas por la Contraloría General.

Cuando un trabajador es despedido de un ente público o privado, sin justa causa, tiene derecho a ser indemnizado. Sin embargo, esta justa causa desaparece en el momento en que la entidad es suprimida, es decir, que por decisión presidencial los 4.700 funcionarios de las Contralorías Territoriales perderíamos el derecho a ser indemnizados dentro de los términos legales.

Lo anterior es ilógico e injusto desde todo punto de vista, más aun cuando la labor del ejercicio del control fiscal no desaparece sino que se traslada en cabeza de la Contraloría General, **es decir, que van a lanzar a la calle y sin un solo peso a 4.700 funcionarios.**

El proponer el pago de auxilios o bonificaciones insignificantes de manera alguna reemplaza ni se equipara a una justa indemnización por el tiempo laborado.

La decisión presidencial se constituye en un atropello a la justicia social y laboral, más aun cuando hemos trabajado muchos años para el Estado y **nos despedirían sin un peso** para proyectarnos a otras actividades productivas.

La incorporación a planes de adaptación laboral no pasa de ser cursitos sin mayores resultados.

La creación de cooperativas para realizar auditorías mediante contrato de vinculación con la Contraloría General, es apenas una expectativa que sólo se podría materializar con la expresa obligatoriedad de su realización a través de la Constitución o una ley, lo cual sería violatorio de la ley de contratación administrativa en lo referente a la selección objetiva.

En caso extremo, lo que daría algún grado de seguridad, sería que mediante una ley, se estableciera la reincorporación obligatoria de todos los funcionarios de carrera de las Contralorías suprimidas a la planta de la Contraloría General de la Nación.

Cualquier otra propuesta sería ficción y engaño a los trabajadores de las Contralorías.

20. Algunas propuestas para mejorar el ejercicio del control fiscal ejercido por las contralorías

1. Modificación de los requisitos, Sistema y Responsables de la postulación y elección de los Contralores. Separar los electores de los Contralores de los Concejos Municipales, Asambleas Departamentales y el Congreso, toda vez que estos tienen una injerencia y participación directa de los Entes de la Administración Pública. Así mismo, cambiar la forma de postulación actual, que se encuentra en cabeza de los Tribunales, los cuales en su mayoría se deciden exclusivamente por Profesionales del Derecho, excluyendo las demás profesiones aptas para dirigir el ejercicio del Control Fiscal.

2. Autorizar el control previo y perceptivo sin intervención administrativa alguna, en los casos de los entes que se encuentren incursos en

procesos de fusión, liquidación y/o venta, en los casos en que se han evidenciado daños patrimoniales recurrentes, pérdidas reportadas según sus Estados Contables o por la no obtención de fenecimiento de sus últimas tres (3) cuentas anuales.

3. Tal y como lo está manifestando el vicepresidente Santos, se requiere hacer más exigente la ley de Contratación Estatal, planteamos hacer más puntuales y exigentes aspectos relativos a la forma de celebración de la Contratación directa y la oportunidad y responsabilidad de los interventores en la liquidación de los contratos.

4. Exigir a todas las Contralorías del país, la adopción de procesos y controles de calidad a los procesos auditor, sancionatorio y de responsabilidad fiscal.

5. Establecer un Sistema de inhabilidades e incompatibilidades especiales para los cargos directivos de las contralorías.

6. Revisar el tamaño de la planta del nivel directivo en cada una de las Contralorías y evaluar su justificación.

7. Establecer perfiles especiales para los funcionarios de las contralorías, en especial el del nivel directivo.

8. Revisar los requisitos de formación académica para surtir los cargos del nivel directivo y asesor, que en la actualidad son inferiores al del nivel profesional especializado.

9. Designar un ente externo y autónomo para la supervisión de los Concursos y asignación de encargos, los cuales en la actualidad no obedecen a criterios de desempeño, sino a razones de tipo político y de relaciones, lo cual desestimula la producción de los funcionarios más competentes.

10. Expedir la ley de Carrera Administrativa Especial.

11. Establecer como requisito de continuidad en los cargos un Sistema de evaluación anual de conocimientos específicos en Control Fiscal en el perfil profesional del funcionario.

12. Publicación obligatoria de los informes de resultados de los organismos de Control, así como de las decisiones sancionatorias.

13. Sancionar los no-fenecimientos reiterativos de las cuentas de los sujetos de control expedidos por las Contralorías con la destitución de sus Representantes legales.

14. Supeditar la continuidad de los funcionarios que se desempeñan como contralores, al resultado y concepto de fenecimiento emitido por la Auditoría General.

15. Establecer la inhabilidad a los funcionarios que se hayan desempeñado como contralores, veedores, procuradores, fiscales, superintendentes y personeros para postularse a cargos de elección popular dentro de los dos (2) años siguientes a su desempeño en el cargo.

16. Inhabilitar para postularse en cargos de elección popular a aquellos funcionarios del nivel directivo que hayan renunciado a su cargo antes de terminarse su período de administración.

17. Exigir que en un plazo no superior a tres (3) meses, todos los entes públicos efectúen cruce de cuentas, con el fin de determinar cuáles son los derechos y obligaciones reales de cada ente.

18. Establecer unas facultades especiales para que las Contralorías mejoren el alcance y cobertura del auditaje a aquellos entes de carácter privado que manejen, administren, recauden bienes y/o servicios de carácter público.

19. Facultar a las Contralorías para constituirse en parte de interés para exigir a los Sujetos del Control que demanden el equilibrio de los contratos de Concesión, Fiducias y Convenios, en los cuales se evidencien estas circunstancias.

20. Mientras se mantenga la forma de elección de Contralor y el Personero de Bogotá, el Control Fiscal y Disciplinario al Concejo de Bogotá, deberá ser ejercido por entes diferentes a la Contraloría y a la Personería.

21. Dotar a los equipos de Auditoría de las herramientas tecnológicas requeridas para hacer más ágil y oportuno su ejercicio del Control Fiscal.

22. Exigir que los Sujetos del Control según el caso, lleven contabilidad de costos, lo cual permitirá visualizar rápidamente, los resultados de sus operaciones por producto y por el total de sus actividades.

21. Resultados, beneficios y consideraciones por las cuales no se debe suprimir la Contraloría de Bogotá.

Las entidades públicas no son malas por sí solas, son los Directivos los que tienen la autonomía para organizarlas, seleccionar sus funcionarios, establecer sus métodos y procedimientos, medir el cumplimiento de sus objetivos y establecer sus correctivos. En nuestro caso estas funciones han correspondido a los Contralores de Bogotá.

Lo que no ha permitido que la entidad haya mostrado todo su potencial y resultados en el ejercicio del Control Fiscal, se centra en las fuerzas políticas ejercidas desde el Concejo de Bogotá, ya que son estos quienes eligen a los Contralores de Bogotá y en compensación de ello, exigen el nombramiento en calidad de Directivos a las personas que ellos decidan.

Como consecuencia de lo anterior, el Contralor y los Directivos que lo acompañan, que en la mayoría de los casos no son los más idóneos, no reportan el mejor desempeño porque no cuentan con la libertad que les permita actuar con la independencia mental requerida, toda vez que sus amigos políticos ocupan los cargos Directivos en la Administración y adicionalmente porque posteriormente los Contralores se lanzan a cargos de elección popular y necesitan electores.

Teniendo en cuenta la coyuntura del sacrificio social del despido de 487 compañeros el año pasado, junto con el cambio del Contralor, existe una clara concientización en todos los funcionarios, que consideramos hoy contar con la Contraloría más eficiente del País. No nos consideramos un producto terminado, aún nos falta camino por recorrer y sabemos que estamos muy cerca de lograrlo. Por esto, y por las siguientes consideraciones, estamos seguros que es un error rotundo eliminar la Contraloría de Bogotá.

1. Teniendo en cuenta que el Presupuesto de la Contraloría de Bogotá, ya ha sido reducido en el orden de un 40% frente al presupuesto con que contaba en el año 2000 y a que la Ley de ajuste Fiscal se extiende hasta el año 2005, con lo cual llegaremos a una reducción final aproximada del 50%, consideramos que la situación presupuestal de la Contraloría de Bogotá, ya es bastante apremiante y no ameritaría reducciones adicionales.

2. A Bogotá, por ser calificado en la Constitución Política Colombiana como Distrito Especial, en razón a ser la capital del país y a la vez ser el ente territorial que maneja y aporta los mayores recursos a la Nación y en consecuencia, demanda los mayores esfuerzos en materia de Control Fiscal debe dársele un tratamiento diferente manteniendo su Contraloría.

3. La Contraloría de Bogotá ha logrado una cobertura del 100% de sus sujetos de control.

4. Por qué la Contraloría General de la República no cuenta con la capacidad operativa de dar cabal cumplimiento para los sujetos de Control en Bogotá a los numerales 2, 3, 5, 6, 7, 11 y 13 del artículo 268 de la Constitución Política Colombiana referentes a:

“2. Revisar y Fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.”

“3. Llevar un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades territoriales.”

“5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma.”

“6. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado”.

“7. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del medio ambiente.”

“11. Presentar informes al Congreso y al Presidente de la República sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley.”

“13. Las demás que señale la Ley.

Presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro y certificar el balance de la Hacienda presentado al congreso por el Contador General.”

Como se puede deducir, la Contraloría General no solo responderá por la ejecución del control fiscal de los entes territoriales, sino que además estará a cargo de varios informes con términos específicos como los relacionados anteriormente, los cuales con toda seguridad no podrá asumir.

4. Los resultados de hallazgos reportados demuestran su eficiencia y eficacia en ejercicio del control fiscal.

Para tal efecto presentamos los resultados del año 2002 con corte a agosto 30, los cuales son significativos y están compuestos, así (Ver cuadros números 12, 13 y 14):

Cuadro No. 12

Naturaleza de los Hallazgos – Auditorías 2002

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD
Administrativo	1.214
Fiscal	113
Disciplinario Traslado a Personería	156
Penal trasladado a Fiscalía	18

Fuente: Dirección Técnica de Planeación Contraloría de Bogotá.

Cuadro No. 13

Hallazgos Administrativos – 2002

Sector	Cantidad	Participación
Servicios Públicos	25	2,1%
Medio Ambiente y Rec. Nat.	26	2,1%
Educación, Cultura, Rec, Dep.	180	14,8%
Gobierno	216	17,8%
Infraestructura y Transp.	274	22,6%
Salud y Bienestar Social	493	40,6%
TOTAL	1.214	100,0%

Fuente: Dirección Técnica de Planeación Contraloría de Bogotá.

Los hallazgos Administrativos, tienen su origen principalmente en debilidades del sistema de control Interno y en aplicación de la Metodología de Control Fiscal de Bogotá, implican la suscripción de Planes de Mejoramiento con los sujetos de control. De no cumplirse cabalmente las acciones contempladas, la Contraloría de Bogotá dará inicio a los Procesos Sancionatorios Fiscales y en caso contrario, que es lo que se espera, se reportarán los Beneficios obtenidos.

Cuadro No. 14

PLANES DE MEJORAMIENTO SUSCRITOS 2001 – 2002

SECTOR	ENTIDAD
GOBIERNO	Secretaría de Gobierno
	Secretaría de Hacienda
EDUCACION	Universidad Distrital
	Secretaría de Educación
	Instituto Distrital de Recreación y Deporte
	Fondo Financiero de Salud
SALUD	Hospital Simón Bolívar
	Dpto. Activo. de Bienestar Social
	Hospital de Kennedy
	Hospital Santa Clara
DESARROLLO LOCAL	Hospital de Chapinero
	Lotería de Bogotá
INFRAESTRUCTURA	20 Planes Fondos de Desarrollo Local
	21 Planes con la Secretaría de Gobierno y Alcaldías Locales
SERVICIOS PUBLICOS	Terminal de Transporte
	Instituto de Desarrollo Urbano
PUBLCOS	Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá,
	Empresa de Energía de Bogotá,

Cuadro No. 15
Hallazgos Fiscales – 2002

Sector	Cantidad	Cuantía
DESARROLLO LOCAL	0	0
MEDIO AMBIENTE	2	306.777.000
SALUD Y BIENESTAR	10	4.960.782.496
GOBIERNO	46	3.422.722.416
EDUCACION	5	11.906.797.083
SERVICIOS PUBLICOS	2	17.541.700.000
INFRAESTRUCTURA	48	127.240.097.535
TOTAL	113	165.378.876.530

Fuente: Dirección Técnica de Planeación Contraloría de Bogotá.

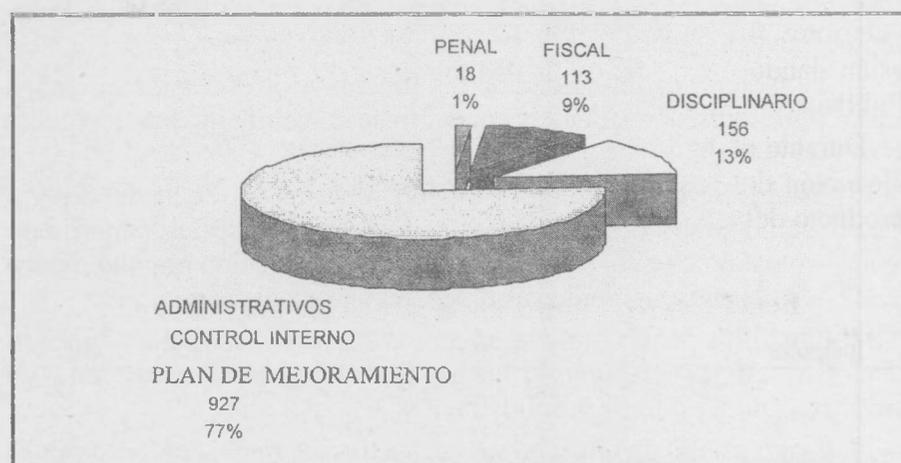
Los hallazgos fiscales, son aquellos que tienen como efecto un detrimento al Patrimonio Distrital, estos ascendieron a 113 en cuantía de \$165.378.9 millones, cifra significativa con respecto al año 2000, ya que el ejercicio auditor en ese año para los mismos sujetos de control alcanzó una cantidad de 32 hallazgos fiscales en cuantía de \$24.269.9 millones.

Sobre estos hallazgos ya se han iniciado los correspondientes procesos de Responsabilidad Fiscal.

Apoyo a otros organismos de control

Se encontró un total de **156 hallazgos disciplinarios**, consecuencia de la violación de los deberes y obligaciones que tiene todo servidor público, los cuales serán trasladados a la Personería Distrital como apoyo al control Disciplinario que ejerce esa Entidad y **18 hallazgos con incidencia penal**, es decir aquellos que se constituyen en un delito, competencia de la Fiscalía General de la Nación.

Representación gráfica de la participación del tipo de hallazgos evidenciados a agosto de 2002, como consecuencia de la ejecución del proceso auditor a la gestión de la cuenta de la vigencia 2001



5. Los Beneficios Fiscales de la Contraloría de Bogotá son superiores a los gastos que esta demanda. Para el año 2001 y el periodo Enero Julio de 2002, los beneficios reportados ascendieron a \$323.768.904.424, así:

Cuadro No. 16

Resultados globales de beneficios del control fiscal enero de 2001 a julio de 2002

Concepto	Beneficios (en pesos)
CONTROLES DE ADVERTENCIA	302.626.444.210
Recuperaciones	90.730.045.630
Ahorros	80.000.000
Recuperaciones y ahorros potenciales	211.816.398.580
PROCESO AUDITOR	16.591.154.496
Recuperaciones	77.104.445
Recuperaciones y ahorros potenciales	13.696.593.083
Beneficios Indirectos	2.817.456.968

Concepto	Beneficios (en pesos)
PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCION COACTIVA	4.551.305.718
COBRO PERSUASIVO	187.143.703
Archivo por pago o reparación dentro del proceso de Responsabilidad fiscal Ley 610/00. Subdirección Proceso de Responsabilidad Fiscal	127.556.72
Archivo por pago o reparación dentro del proceso de Responsabilidad fiscal Ley 42/93. Subdirección de Jurisdicción Coactiva	59.587.001
COBRO COACTIVO	325.809.493
Multas	33.298.062
Fallos con Responsabilidad Fiscal	292.511.431
BENEFICIOS DIRECTOS POTENCIALES	4.038.352.522
Fallos con Responsabilidad Fiscal en firme y ejecutoriados que pasan a Jurisdicción Coactiva	4038.352522
TOTAL BENEFICIOS CONTROL FISCAL	323.768.904.424
PRESUPUESTO DEL PERIODO	104.713.504.482
RELACION COSTO BENEFICIO	3,09

Fuente: Cuantificación Beneficios del Control Fiscal. Dirección de Planeación, Grupo de Indagaciones Preliminares. Contraloría de Bogotá.

Estos beneficios del Control Fiscal ejercido por la Contraloría de Bogotá, por \$323.768.904.424 respaldan y justifican con creces su presupuesto actual, reportando una tasa de retorno de \$3.09, es decir que por cada peso invertido en la Contraloría de Bogotá, ésta retorna \$3,09, a la unidad.

Una de las nuevas actuaciones establecidas por el actual Contralor de Bogotá y que se constituía en una de nuestras deficiencias de periodos anteriores, fue el establecimiento de las medidas cautelares, las cuales ya están dando sus primeros frutos en la recuperación de los Recursos Públicos.

Durante el periodo septiembre – diciembre de 2002 se culminará la ejecución del proceso auditor correspondiente a la vigencia de 2001, producto del cual seguramente estos resultados se superarán.

Cuadro No. 17

Beneficios del control fiscal enero 2001 a julio 2002

Indicador	Formula	Variables	Resultado
Beneficios reportados en Controles de Advertencia (+) Retorno del Proceso Auditor		323.768,904.424	
Tasa de Retorno del Control Fiscal	(+) Retorno de Responsabilidad Fiscal Presupuesto asignado a la Contraloría de Bogotá		3,09
		104.713.504.482	

Cuadro No. 18

Indicadores de referencia 2002

Concepto	Valor
Presupuesto del Distrito año 2002	9.664.800.000.000,0
Presupuesto de la CB vigencia 2002	43.643.392.260,0
Beneficios del control fiscal	323.768.904.424,0
Participación Presupuestal de la Contraloría en el Distrito Capital	0,45%
Participación de los Beneficios en el Presupuesto Distrital	3,35%
Presupuesto General de la Nación	85.564.725.000.000
Comparativo Presupuesto Distrital vs. Presupuesto de la Nación	11,3%

Cuadro No. 19 Proceso de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva

INDICADOR	FORMULA	VARIABLES	RESULTADO
Grado de efectividad de las Indagaciones Preliminares	No. De Indagaciones con apertura de PRF	136	71,6%
	Total Indagaciones Cerradas en el periodo	190	
Tasa de Fallos con Responsabilidad Fiscal	No. De Fallos con Responsabilidad Fiscal	119	41,2%
	No.de Procesos Fallados	289	
Tasa de Fallos sin Responsabilidad Fiscal	No. De Fallos sin Responsabilidad Fiscal	160	55,4%
	No.de Procesos Fallados	289	
Cuantía Fallos con Responsabilidad Fiscal (millones de \$)	Cuantía Fallos con Responsabilidad Fiscal	2.112,9	6,5%
	Cuantía Procesos con Auto de Imputacion de R.F.	32.262,3	
Tasa de Procesos Terminados	No. De Procesos Terminados	289	29,3%
	No. De Procesos en Trámite	986	
Tasa de Fallos enviados a Jurisdicción Coactiva	No de fallos con Responsabilidad Fiscal Traslados a Jurisdicción Coactiva	25	86,2%
	No. De Fallos con Responsabilidad Fiscal	29	
Cuantía recuperada por Cobro Coactivo de Naturaleza Multa	Cuantía Recuperada naturaleza multa	38.156.266	11,7%
	Total Cuantía recuperada en el periodo	327.373.784	
Cuantía recuperada por Cobro Coactivo de Naturaleza PRF	Cuantía Recuperada naturaleza PRF	289.217.518	88,3%
	Total Cuantía recuperada en el periodo	327.373.784	

6. En la actualidad es la Contraloría que presenta la Mejor metodología de Control Fiscal del país.

7. La entidad que cuenta con una experiencia de más de 60 años en el ejercicio del Control Fiscal, el cual para obtenerlo nuevamente por otro grupo de funcionarios demandaría tiempo, experiencia y costos excesivos, con los sabidos desaciertos en su proceso.

8. De acuerdo a su estructura técnica, está en capacidad de armonizar los procesos de Control Fiscal de las demás Contralorías del País.

9. Teniendo en cuenta los recursos que se manejan actualmente en el Distrito Capital y a la presencia ejercida por la Contraloría de Bogotá, proporcionalmente es uno de los territorios donde la corrupción es más baja.

Existe un sinnúmero de razones que justificarían la continuidad de nuestras labores, las cuales sólo podrá entender al efectuar visitas y evaluaciones a nuestra entidad.

De otra parte, consideramos que el simple hecho de trasladar las funciones de la Contralorías Territoriales a la Contraloría General de la Nación no reporta de por sí mejores resultados, sino por el contrario, período transitorios de improductividad.

Sin embargo, sólo después que el Congreso y el Presidente de la República hayan escuchado nuestras propuestas y justificaciones, estarán más cerca de una propuesta intermedia que permita simultáneamente reducir los gastos de funcionamiento y mantener las Contralorías Territoriales.

22. Indicadores de desempeño para evaluar las Contralorías del país.

Dentro del contexto nacional no existe uniformidad ni claridad sobre los criterios de evaluación y medición de la Gestión y los Resultados de las Contralorías.

En la actualidad compete a la Auditoría General de la República, conceptuar e informar sobre los parámetros que está utilizando para evaluar las Contralorías y los resultados obtenidos para conceptuar sobre los resultados de cada ente de Control Fiscal.

La Contraloría de Bogotá ha diseñado y aplicado sus propios indicadores de medición y con base en ellos ha monitoreado su gestión y resultados, lo que ha permitido controlar sus actividades.

Como aporte a la reflexión relacionamos algunos criterios de medición a considerar, los cuales son utilizados por la Contraloría de Bogotá:

- I. Número de Sujetos Auditados.
- II. Número de Auditorías efectuadas.
- III. Número de Fenecimientos otorgados.
- IV. Número de Hallazgos reportados.
- V. Número de Investigaciones iniciadas.
- VI. Número de hallazgos Penales Traslados.
- VII. Valor de los Juicios de Responsabilidad Fiscal Fallados.
- VIII. Valor Recuperado objeto de los Cobros persuasivos y Coactivos.
- IX. Valor ahorrado como consecuencia del Proceso Auditor y los Controles de Advertencia.

Además de los anteriores criterios, podríamos adoptar un sinnúmero de indicadores de medición e igualmente el Presidente podría oviarlos y sin mayor reflexión descalificarnos sin argumentos de fondo.

Consideramos que las soluciones están en establecer unas reglas claras, no sólo para las Contralorías sino para todos los entes del país, para medir anualmente sus resultados y en caso de desviaciones, no suprimir los entes sino cambiar a sus Dirigentes.

No se trata de vender el sofá.

23. Cuestionamientos al numeral 9 del proyecto de ley por el cual se convoca el Referendo y se somete a consideración la supresión de las contralorías. Departamentales y territoriales

“PREGUNTA: Para eliminar gastos innecesarios de los departamentos y de los municipios y mejorar el Control Fiscal, aprueba usted el siguiente artículo?”

“Los incisos primero, segundo y tercero del artículo 267 de la Constitución quedara así:

Artículo 267. El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigilará la gestión fiscal en todos los niveles de la administración pública y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos.

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos. La vigilancia de la gestión fiscal de la administración pública incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

El control de la gestión fiscal de las entidades del orden territorial será ejercido, con austeridad y eficiencia, por la Contraloría General de la República, para lo cual podrá apoyarse en el auxilio técnico de fundaciones, corporaciones, universidades, instituciones de economía solidaria o empresas privadas escogidas en audiencia pública celebrada previo concurso de méritos. Las decisiones administrativas serán de competencia privativa de la Contraloría.

Queda derogado el artículo 272 de la Constitución.

SI () NO ()”.

Según el Presidente de la República:

- I. El ejercicio del Control Fiscal en los departamentos y municipios es un gasto innecesario.
- II. Con la supresión de las Contralorías Departamentales y Municipales se mejora el ejercicio del Control Fiscal.
- III. En la Contraloría General no existe corrupción ni clientelismo, y esa Contraloría es la única que sabe efectuar el ejercicio del Control Fiscal.
- IV. Los Gobiernos departamentales y municipales no requieren de evaluación y verificación fiscal.

El gobierno Nacional es ajeno a los problemas de corrupción y clientelismo.

Es prudente concretar, si el problema de hoy es la existencia de las instituciones o es la forma como sus Representantes Legales las han dirigido, por que sobre esta base, hacía mucho tiempo que las entidades en las que se ha detectado corrupción deberían haber desaparecido y esto se haría extensivo inclusive a la Presidencia de la República de Colombia que en concepto de los Colombianos debió haberse suprimido, al igual que todas las fuerzas militares.

Obviamente, que esta no es nuestra posición, toda vez que consideramos que las instituciones antes que acabarlas hay que fortalecerlas, con la respectiva exigencia de resultados.

Como lo puede observar, el simple hecho de eliminar las entidades no resuelve problema alguno.

De ninguna manera compartimos sus apreciaciones subjetivas, la relación beneficio costo de suprimir las contralorías no guarda proporciones, toda vez que como es el caso de Bogotá, la tasa de retorno está en el orden de \$3,09. Es decir que por cada peso invertido, la Contraloría de Bogotá está retornando \$3,09.

De otra parte, las Contralorías territoriales en el año 2001, ya efectuaron un sacrificio presupuestal de \$100.000.0000.000 y un sacrificio social de 4.300 funcionarios.

Adicionalmente con ocasión de la ejecución de la Ley 617 de 2000 en el año 2003, este sacrificio presupuestal se incrementara en \$5.000.000.000 más y alrededor de 300 funcionarios más aproximadamente.

Para el 2005, se estima que el número de Contralorías Departamentales y Municipales sumadas no excederá de 30 de las 67 que existen a la fecha y su costo sobre los respectivos presupuestos territoriales no pasará del 0.2% de los mismos, lo cual es más que razonable.

Como ve, a la fecha las Contralorías ya tienen una situación presupuestal deficitaria y en ninguna parte se evidencian los gastos innecesarios.

Con respecto a los resultados, se requiere una evaluación individual de cada Contraloría para poder sacar las conclusiones.

Con respecto a la solución del problema del clientelismo que nos cuestiona a los entes territoriales, sí que se viene equivocando en su propuesta de referendo, toda vez que está afirmando que este es exclusivo de las Contralorías Territoriales y totalmente ajeno a la Contraloría General, este si que es un engaño a la ciudadanía, el sustento lo manifestamos en las páginas anteriores, pero le reiteramos que hasta el Contralor saliente está siendo investigado por presunto clientelismo por parte de la Procuraduría General.

Uno de los mayores errores de este numeral del Referendo, fue el no haber desligado la elección de los Contralores Nacionales y Territoriales, tanto del Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, que es donde se origina el clientelismo por excelencia y donde radica el mayor problema del ejercicio del Control Fiscal.

De otra parte, cuestionamos la forma como la Presidencia direccionó la pregunta de la supresión de las Contralorías Territoriales, por que primero nos juzgó públicamente sin mayores elementos de juicio y segundo por que no dio al ciudadano otras posibilidades como era el elegir si prefería que el control fiscal lo ejerciera su Contraloría Territorial o la Contraloría General.

Otra situación en que manipula el referendo es el permitir votar la totalidad de los temas en bloque, no permitiendo que los ciudadanos asuman una posición sobre cada uno de los temas y por apoyar un tema en particular, voten favor de los demás.

Igualmente tomamos como un chantaje social a los ciudadanos, la forma como está promoviendo su campaña del referendo al decirles a los ciudadanos que si aprueban la supresión de las Contralorías Territoriales tendrán recursos suficientes para educación y salud.

Insistimos que el Control Fiscal debe fortalecerse, no eliminarse y utilizar los mismos postulados que para otros estamentos como es el de las fuerzas militares a las cuales pese a sus bajos resultados, usted propone su fortalecimiento y no su supresión.

Por lo anterior, entre otros aspectos consideramos que con su propuesta, no se está dando solución ninguna al problema de la corrupción y sí por el contrario se le está fortaleciendo.

De otra parte, se ve con extrañeza la falta de ilustración al ciudadano sobre cada uno de los temas del referendo antes de invitarlo a votar sobre el mismo, toda vez que en la mayoría de los casos desconocen su trasfondo.

Consideramos que las propuestas deben ser menos radicales y más consensadas a fin de que se consigan mejores resultados.

24. Propuestas para reducir los costos del ejercicio el control fiscal en las contralorías del país y esquema general a adoptar.

Nuestra propuesta se basa en efectuar un Diagnóstico total del número de Contralorías existentes a la fecha y una proyección de aquellas que con ocasión de la aplicación 617 de 2000 serán suprimidas en los años 2003, 2004 y 2005

En este diagnóstico y proyección se deberá relacionar el número de Contralorías, la cuantía de sus presupuestos, el tamaño de sus plantas de personal y el valor de los presupuestos de los entes que Fiscalizan.

De acuerdo a nuestros cálculos, a diciembre de 2003 ya no existirían 68 sino 55 Contralorías, luego de haberse suprimido 13 municipales.

A partir de aquí, se deberán trasladar las funciones y competencias del Control Fiscal de las Contralorías suprimidas en cabeza de las Contralorías Departamentales o de las Contralorías Capitales de Departamento, según sea más funcional, por costos y cobertura.

Con base en las Contralorías existentes a junio 30 de 2003, aquellas Contralorías Territoriales que cuenten o llegaren a contar con plantas de personal de cargos de carrera administrativa inferiores a (20) funcionarios o que sus presupuestos sean inferiores a \$1.000.000.000, deberán a diciembre de 2003 ser igualmente fusionadas en cabeza de las Contralorías Departamentales o de las Contralorías capitales de Departamento, según sea más funcional, por costos y cobertura. El control fiscal correspondiente a las Contralorías Departamentales suprimidas será ejecutado por la Contraloría General de la Nación.

En este caso, los funcionarios de planta que ocupaban cargos de carrera administrativa en la Contraloría suprimida, deberán ser incorporados a la Planta de la Contraloría que la fusiona, previo el cumplimiento de los requisitos exigidos para surtir los cargos. Los del nivel Directivo deberán ser suprimidos.

Aquellas contralorías que no fueron suprimidas, a partir de enero de 2003, deberán ejecutar un plan de retiro voluntario sin consideraciones diferentes al interés del funcionario. Con los cargos que resultaren vacantes se deberá incorporar los funcionarios de las Contralorías suprimidas.

Este procedimiento se repetirá en enero de 2004 y 2005, fecha en la cual se terminará totalmente la aplicación de la Ley 617 de 2000.

Surtido el proceso anterior, se proyecta que el número de las Contralorías existentes a enero de 2005 no pasará de 20 (1 Nacional, 14 departamentales y 5 municipales), las cuales corresponderán a los entes territoriales de mayores recursos presupuestales a auditar.

Como consecuencia de lo anterior, igualmente se minimizarán al extremo los costos de funcionamiento de todas las Contralorías del país.

Con base en el anterior planteamiento, se resolvería el problema de tipo presupuestal, quedando el de gestión, que en un 90% se resolvería con la adopción de las medidas propuestas por nosotros en el título de relación de "Algunas propuestas para mejorar el ejercicio del Control Fiscal ejercido por las Contralorías", sumado a la medición permanente de los resultados arrojados por cada una de las Contralorías.

25. Garantías que ofrece el doctor Uribe sobre los resultados de sus propuestas.

Es necesario que el doctor Uribe, nos dé a conocer a todos los funcionarios de las Contralorías del País y a la Ciudadanía en general, qué lo lleva a pensar que su propuesta para el manejo y ejercicio del Control Fiscal garantiza mejores resultados que el sistema actual. Igualmente se requiere nos dé a conocer, ¿Qué haría en caso de que su propuesta no dé

los resultados esperados?, ¿Cómo reparará los efectos Sociales de haber despedido alrededor de 4.000 trabajadores de las Contralorías y haber (sin querer por supuesto) fortalecido la corrupción y no el Control Fiscal?.

Así mismo, cuál será su plan de correctivos en materia de Control fiscal si fracasa la ejecución de su propuesta.

Invitamos al presidente y al congreso de la república a que no tome decisiones preconcebidas, sino por el contrario que entre a deliberar en forma conjunta con los actores de esta temática como son; el gabinete, los contralores del país, los sindicatos de las contralorías, la Auditoría General de la República, los concejos, las asambleas departamentales y así entre todos identificar cuáles son las soluciones más acertadas al respecto, la forma como se va a monitorear y garantizar los resultados que espera el país.

Conclusión e invitación final.

Tal como se puede observar, Doctor Uribe y Honorables Congresistas, es mucho lo que hay que evaluar, sopesar y proponer sobre el ejercicio del Control Fiscal y la permanencia de las Contralorías Departamentales y Municipales. Por lo anterior, es necesario que conozca un poco más a fondo nuestro trabajo, dificultades, requerimientos, así como nosotros conocer de usted sus expectativas y apreciaciones a fin de contribuir en las propuestas y reflexiones que ameritan la problemática de la corrupción.

Por lo anterior, requerimos nos permitan exponer nuestras apreciaciones y estudios, para lo cual solicitamos no sólo participar en las audiencias públicas programadas, sino que además nos concedan una cita para en un escenario en el que no se limite mucho el tiempo poder explicar y soportar nuestras objeciones lo más pronto posible.

Para tal efecto, solicitamos una cita para concretar una agenda para organizar una reunión en la modalidad (foro, debate, entrevista, panel, exposición, charla) que ustedes consideren más conveniente, con los asistentes que ustedes estimen, la duración que se requiere, en el lugar más conveniente.

Nuestro propósito como el del presidente, es trabajar, trabajar y trabajar, si Dios y ustedes lo permiten.

Agradecemos su diligencia en la atención de nuestra solicitud, quedando en espera de su pronta comunicación.

Cordialmente,

Presidente – Asocob,

José Cipriano León.

Vicepresidente – Asocob,

Angel Niño Alonso.

Favor remitir sus comunicaciones a la Carrera 107 # 136 Bis 51. Teléfonos 3351060 ext. 414, 6878658. Beeper 61116111 código 27152 Beatriz Oviedo.

* * *

DOCUMENTOS RADICADOS EN LA COMISION PRIMERA

- | | |
|----------------------------------|--|
| 1. Dr. Ramón Bermeo Córdoba | Asamblea Departamental, departamento del Huila |
| 2. Gloria Inés Velásquez Vásquez | Estudiantes de la maestría en Administración de Empresas de la Universidad del Valle |
| 3. Alma J. Osorio Aguirre | Funcionarios contraloría Municipal Barrancabermeja |
| 4. Carlos Alberto Bulla Barón | Edil Localidad los Mártires |
| 5. Firma de 38 ciudadanos | Firma de 38 ciudadanos |
| 6. Julio Roberto Gómez Esquerre | Confederación General de Trabajadores Democráticos |
| 7. Hernán Arredondo Isaza | Concejo Municipal La Tebaida Q. |
| 8. Margarita Avila Pacheco | Frente Común Contraloría de Bogotá |

9. Hugo Prieto Prieto	Reflexiones y Consejos sobre la supervivencia para lograr la Paz
10. H. R. César Negret Mosquera	Representante a la Cámara
11. H. S. Jaime Bravo Motta	Senador
12. César Augusto López Botero	Auditor General de la República
13. José Rodrigo Hernández H. Luisa Fernanda Castaño	Junto a esto encontramos 5.025 firmas las cuales se encuentran en el archivo de la Comisión
14. Raymundo Barrios B.	Ex alcalde Soledad Atlántico
15. Marco Antonio García	Junta Administradora Local Comuna Cuatro
José Alirio Alfonso Lara Blanca Nieves Osma Real	Alcaldía Municipal de Soacha
16. Ernesto Palacio Saavedra	

JOSE ALFONSO ROSALES

Abogado.

Señores

Comisión Primera del Senado de la República

Consideraciones Sobre el Referendo

1. El referendo debe ser amplio y democrático.
2. Debe desarrollar temas inherentes al presente y futuro del País.
3. No se deben conceder facultades al ejecutivo que lesione los intereses de las mayorías y minorías que habitan en esta Nación.
4. Se debe tratar el tema de la Federalización de la Nación en lo político, lo económico y lo social, pues está comprobado que en más de 180 años de centralismo este esquema se agotó y corrompió a la Nación colombiana en todos sus niveles.
5. Se deben ampliar los derechos democráticos en vez de restringirlos, pues es inconstitucional hacerlo y va en contravía de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario.
6. No se deben patrocinar los gobiernos autoritarios o teocráticos pues esto desvirtúa la Concepción de Estado de Derecho, consagrado en la Constitución de todo país democrático y respetuoso de los derechos de sus connacionales.
7. Las preguntas del Referéndum deben ser directas y concisas para evitar confusión en el pueblo.
8. Se debe incluir una reforma en la composición del Congreso de la República y darle representación debida a los antiguos territorios Nacionales en el Parlamento colombiano de la cual carecen hoy en día por falta de representación adecuada y equitativa.
9. Se deben fusionar el D.A.S y la Fiscalía General de la Nación para hacerlos organismos más eficientes y transparentes.
10. Se deben fusionar varios Ministerios, Superintendencias y Organismos de todo orden afines para hacerlas más eficientes y transparentes y ahorrar así recursos para que haya una mayor inversión social.
11. Se deben respetar todos los credos y tendencias religiosas de las personas, pues somos un país pluralista.
12. Se debe hacer más partícipe al pueblo en las decisiones trascendentales que se toman en lo económico, en lo político y lo social de parte del Gobierno y del Congreso de la República.
13. Se debe proponer una amnistía a los diferentes Grupos armados, llámese Guerrilla o Paramilitares para ver si se puede llegar a lograr la paz en este país que está despedazado por la violencia y la corrupción.
14. Se debe hacer una concesión de perdón y olvido en el futuro a los actores armados del conflicto en Colombia.
15. No se deben aplicar políticas de exterminio de los contradictores del régimen pues, esto, agravaría la violencia en Colombia y va en contravía del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho de Gentes Consagrado en la O.N.U.

16. Se deben respetar las ideologías políticas que profese el individuo, mientras no altere o perturbe a la sociedad.

17. Se deben promulgar leyes a favor del desarrollo del País y de combatir el creciente desempleo y miseria en que se debate la Nación Colombiana.

18. Se deben expedir leyes que protejan la privacidad del individuo y no condenar conductas por chismes y consejas

19. A nadie se debe condenar sin antes ser oído en sus descargos.

20. Se debe proponer una política de Conciliación Nacional para desterrar el odio entre los Colombianos, que en vez de hacernos avanzar nos hace retroceder a las épocas de las Cavernas y del «Ojo por ojo y diente por diente».

21. No se debe estigmatizar al individuo sin conocerle sus opiniones.

22. Se debe proponer una legislación de avanzada para superar los grandes males que aquejan a la Nación.

23. No se deben patrocinar gobiernos tiránicos, ni déspotas en pleno siglo XXI pues esto iría en contravía de los principios democráticos de un Estado o Nación.

24. Se deben dictar leyes para combatir toda clase de delitos sin por ello conculcar de ningún modo los derechos fundamentales del individuo.

25. Se debe propender por una sociedad más justa, desarrollada e igualitaria.

26. Se debe combatir la compra de votos y de conciencias para hacer más diáfana y transparente la actividad política.

27. Otras leyes que sean necesarias para una mayor convivencia pacífica entre los Colombianos.

28. No patrocinar empadronamientos ni Gestapos que puedan alterar el discurrir diario de la Nación, ni de ninguna forma vulnerar los derechos Constitucionales del Pueblo Colombiano. Eso sería Satalinizar a Colombia.

Cordialmente,

Ernesto Palacio Saavedra.

Junta Administradora Local Comuna Cuatro,
Alcaldía Municipal de Soacha,

* * *

MARCO ANTONIO GARCIA
JOSE ALIRIO ALFONSO LARA
BLANCA NIEVES OSMA REAL

JUNTA ADMINISTRADORA LOCAL COMUNA CUATRO,
ALCALDIA MUNICIPAL DE SOACHA

Calle 2 No 4-16 Este B. Julio Rincón

Tel: 208 34 76 Cel: (315) 344 03 66

Señores

COMISION PRIMERA

Senado de la República

Presidente

E. S. D.

Referencia: Referendo Reforma Política

Honorables Senadores:

En concertación reunión del día 4 de Septiembre de 2002, 5:00 p.m. Salón Boyacá Ediles, Juntas Administradoras Locales del Distrito Capital, en donde además de igual manera obtuvo participación la Junta Administradora Local de la Comuna Cuatro del Municipio de Soacha-Cundinamarca, una vez escuchadas las diferentes intervenciones entre estas, la del Honorable Senador Luis Alfredo Ramos, Presidente del Senado de la República se concluyó hacernos partícipes dentro del Referendo, Reforma Política de Colombia, el cual cursa en la Comisión Primera de la Corporación Pública Legislativa en mención a lo cual a

continuación damos a conocer con perspectivas a tener en cuenta en nuestros proyectos así:

1. Revocación en el número de Senadores con amplia participación regional por departamentos, de acuerdo a la densidad poblacional, sus honorarios serán tazados por sesión; sin tener ingerencia en ninguna clase de auxilios parlamentarios o cualquier otra figura similar y sus funciones como hasta el momento, funciones netamente legislativas reiterando estar de acuerdo en un Senado «Unicameral».

2. Con referencia al Departamento, asambleas sean integradas de acuerdo a población integrante por departamento, la cual estará integrada por no menos de siete (7) ni más de once (11) integrantes, que sus honorarios sean asignados de acuerdo a la cantidad de sesiones y que en el caso de Cundinamarca incluyendo su capital con asignación económica fijada mediante Ley de la República.

3. Con relación al Municipio: Alcaldías, sus salarios deben de ser de asignación directa mediante ley en concordancia Senado y Presidencia de la República, de acuerdo al régimen presupuestal del Municipio y categoría.

Concejo: De acuerdo a la clasificación de cada municipio que sus integrantes no sea inferior a cinco (5) ni mayor de doce (12), para el Distrito Capital no sea inferior a nueve (9) ni superior a veintiuno (21). Sus honorarios por sesiones y asignación económica por Ley de la República en cada caso de acuerdo al Régimen presupuestal de cada municipio y Distrito Capital sin dejar desapercibida las necesidades básicas de su población.

4. De las Juntas Administradoras Locales sin excepción teniendo en cuenta la descentralización de los municipios y Distrito Capital y para fortalecer esta figura, serán integrados de acuerdo a su población y categorías de cada Municipio no inferior a cinco (5) ni mayor a nueve (9) integrantes.

Sus honorarios o remuneración se regirá por Ley de la República teniendo en cuenta el Régimen Presupuestal de cada municipio sin dejar desapercibido las necesidades básicas de la Población.

Parágrafo 1: Los Regímenes especiales para los hombres de corporaciones públicas deberán ser abolidos y por tal razón todos gozarán de asistencia social, salud, educación, prestacional etc., de igual manera sus inhabilidades, compatibilidades y restricciones serán del mismo tenor.

Parágrafo 2: Las elecciones deben de ser unificadas, Presidenciales, Senatoriales, Gobernaciones, Diputados, Alcaldes, Concejales y Juntas Administradoras Locales. En fecha y hora fijada por Ley de la República para un periodo de cuatro (4) años, sin descartar la Revocatoria del Mandato como Herramienta Popular.

5. De los Alcaldes Locales: deberán de ser nombrados por decreto emanado de la Alcaldía o de la terna presentada por las Juntas Administradoras Locales, al igual que los corregidores municipal o mayor en la parte rural de cada ente descentralizado, con el lleno de requisitos como son méritos, honestidad, trabajo social y servicio, gran conocimiento en lo Administrativo y habitantes de cada Jurisdicción, Comuna o Localidad, con la cual se pretende abolir favores políticos bipartidistas con las inhabilidades de ley.

6. Organismos de Control

Fiscalía: Selección por voto popular por periodo constitucional.

Procuraduría General: Selección por voto popular por periodo constitucional.

Contraloría: Selección por voto popular por periodo constitucional.

Los anteriores organismos deben de coincidir su elección con la contienda electoral de residente, Congreso, Gobernación, Diputados, Alcaldes, Consejos y Juntas Administradoras Locales "Cuatro Años".

Registrador Nacional: Será elegido por terna presentada por el Senado de la República ante la Presidencia de la República por periodo similar a los anteriores.

7. Personerías, Contralorías Municipales y Procuradurías Provinciales deben desaparecer y fortalecer los organismos del Estado, Fiscalías Generales, Procuraduría General y Contraloría General de la Nación.

Cordialmente,

Marco Antonio García

C.C. 19.105.384 de Btá.

Tel: 208 3476

Presidente

José Alirio Alfonso Lara

C.C. 19.419.121 de Btá.

Tel: 579 3026

Vicepresidente

Blanca Nieves Osma Real

C.C. 39.779.014 de Btá.

Tel: 577 3261

Secretaria

Con copia Presidencia de la República, Presidencia del Senado.

* * *

RAYMUNDO BARRIOS B.

Ex alcalde Soledad Atlántico.

Septiembre 11 de 2002, Audiencias Públicas

Reforma Política

Propuesta presentada por,

Raymundo Barrios B.,

Ex alcalde Soledad-Atlántico

Cel: (310) 637 2741

PROPUESTA TRASCENDENTAL:

Cuarta propuesta: fusionar en un solo ente la gobernación y los sistemas de control y vigilancia en la utilización de los recursos y comportamiento de los funcionarios públicos.

Hoy, los funcionarios públicos en especial los alcaldes deben cumplir obligatoriamente, casi a diario, las citaciones de los entes investigadores: Fiscalía, Contralorías, Procuraduría, Personería, Superintendencia de Salud y S.S.P.D., dedicando obligatoriamente un 70% de su tiempo laboral.

La Nación sigue invirtiendo recursos para sostenimiento de entes de control del Estado, sin que haya disminuido la corrupción, a pesar del interés que le hallan puesto los directivos de estas entidades. El proceso y las normas establecidas hacen las investigaciones tediosas, repetitivas y molestosas, afectando a todas las partes comprometidas: al denunciante, al denunciado y al investigador, ya que la mayoría son denuncias falsas o resultantes de rencillas políticas o interpuestas por detractores del funcionario de turno, dejando sin espacio las denuncias, que tal vez, puedan tener fundamento o pruebas irrefutables, lo que amerita mayor atención. La mayoría de los funcionarios públicos gastan más del 40% de su tiempo laboral, para atender las citas previas e indagatorias de los entes de control o sea Contraloría, Fiscalía, Personería, Procuraduría y demás, y otro 30% en audiencias públicas y preparación de la defensa en los múltiples procesos investigativos, tiempo que debía ser dedicado a solucionar la problemática de la comunidad que lo eligió. Para ello debe crearse un ente Asesor y de Seguimiento en el cumplimiento del programa de gobierno y del plan de desarrollo de los Alcaldes. Con el nombre opcional de Superintendencia de Municipios (S.I.M.) contaríamos con un ente asesor, fiscalizador y sancionador de las Alcaldías Municipales y en donde los alcaldes deberán rendir cuentas cada 90 días obligatoriamente. En este ente estarían fusionados las Gobernaciones, las Contralorías Municipal y Departamental, las Personerías y la Procuraduría; allí se concentrarían los esfuerzos para apoyar la gestión y capacitación de los alcaldes, en igual forma se concentrarían todas las investigaciones, es decir, siendo el sitio donde los alcaldes rendirían cuentas, el ente contaría con la respuesta a los interrogantes inmediatamente o con la información precisa a las denuncias presentadas, conformando un banco de datos, donde cada municipio ocuparía un espacio en el sistema, una gran central de datos con información certificada y auténtica y valederos ante cualquier autoridad competente. Ello facilitaría el acceso a la información para cual-

quier ciudadano que la solicite y de paso descongestionamiento en la administración pública provocada por los innumerables derechos de petición; igualmente evitaría que cualquier funcionario sea investigado por más de una vez por un mismo hecho, ahorrándole tiempo y dinero al Estado. Los representantes dentro de las comunidades serían las Veedurías Ciudadanas. Es decir, solo una entidad con una gran infraestructura en equipos y recurso humano, sería el receptor de las denuncias del ciudadano a través de las veedurías ciudadanas; estas darían traslado a la S.I.M y de acuerdo a la validez y evaluación sumarial, la entidad determinará las sanciones disciplinarias, monetarias o llamados a juicios fiscales o en su defecto dar traslado a la Fiscalía General de la Nación para lo que amerita sanción penal. Lo anterior le ahorra una gran suma de dinero y tiempo al Estado, además allí se concentraría todo el sistema de investigación de los funcionarios públicos donde se evaluaría y se determinaría la veracidad de las denuncias y posteriormente si lo amerita, se procedería a sancionar al funcionario con suspensión parcial o total del cargo, el Superintendente de Municipios gestionaría recursos para las obras prioritarias y trascendentales, apoyando la gestión del burgomaestre y obedeciendo las necesidades y planes de desarrollo preestablecidos en los municipios. Esta entidad sería del orden departamental y su director sería elegido popularmente por un periodo de cuatro años coincidiendo su posesión con el del presidente de la república.

A continuación relaciono los objetivos principales para lo que sería creado este ente:

- Crear una institución que cumpla las funciones de: Asesor, Fiscalizador, Gestor de Recursos, Vigilancia y Control para las Alcaldías Municipales.

- Castigar a los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes, es decir, hacer seguimiento en las ejecuciones con periodos no mayores de 90 días y verificar si están en el camino correcto o por lo contrario hacerle saber o notificarle las correcciones necesarias que deberán realizar, so pena de sanción disciplinaria consistente en suspensión parcial o total del cargo con aplicación inmediata. Igualmente la sanción acarrearía suspender los recursos destinados a ese Municipio.

- Premiar a los municipios, por excelentes resultados en las ejecuciones o por el cumplimiento de las metas establecidas por la Superintendencia de Municipios. Capacitar a los funcionarios antes de posesionarse y durante el ejercicio de sus cargos.

- Crear un Banco de Datos e Información Certificada donde el ciudadano común y corriente podrá informarse y donde cualquier autoridad competente encuentre en esa entidad una herramienta de instrumento probatorio.

- Descongestionar el sistema judicial, logrando trasladar solo y a través de la Superintendencia de Municipios los casos que ameriten sanción Penal. Es decir la Fiscalía General de la Nación encontraría en la S.I.M. el filtro para todos los procesos y solo en esta última entidad se recepcionarían las denuncias a funcionarios públicos municipales.

Lo consignado aquí se constituye en una de las tantas propuestas de modificación que deben, realizarse a las leyes que rigen a los entes territoriales y que buscan mayor eficiencia del Estado para beneficio de las comunidades necesitadas, propuestas resultantes de las experiencias vividas en carne propia como Alcalde Municipal y de la recopilación de algunos conceptos emitidos por algunos ex alcaldes. Por encima de los intereses burocráticos, están los intereses de la Nación y la Nación es el pueblo. Tarde o temprano esta será la única tabla de salvación de los municipios.

Raymundo Barrios Barcelo,

Asesor Honorable Representante, *Jaime Cervantes*

Espero sus comentarios

Oficina: 615 B - 350 1171 Cel: (310)-637 2741

Congreso de la República.

JOSE RODRIGO HERNÁNDEZ H.

LUISA FERNANDA CASTAÑO

Junto a esto encontramos 5.025 firmas, las cuales se encuentran en el archivo de la Comisión.

Manizales 9 de septiembre de 2002

Honorable

Presidente

Cámara de Representantes

Bogotá, D.C.

Todos los Colombianos, la comunidad en general y nosotros los abajo firmantes estamos altamente sorprendidos y preocupados, por la decisión que se ha puesto a aprobación del Congreso, en lo que se refiere al numeral 10 del Proyecto de ley 47 de 2002, mediante la cual propone se convoque a un Referéndum Constitucional y que por esta vía se supriman las Personerías Municipales y Distritales, le solicitamos por el presente se analice o revise esta iniciativa y se suprima, para que sigan existiendo estos Organos de Control que a lo largo de la historia colombiana, por más de 170 años, ha perdurado a la par con la Procuraduría, teniendo una razón de existir muy fuerte en que es la real entidad pública o institución que viene siendo la vocera de los intereses generales de la Sociedad y el Estado es la única presencia estatal que en los más de mil municipios de Colombia viene promoviendo y defendiendo los Derechos Humanos o fundamentales, los derechos colectivos o interés público, vigilando y controlando la conducta de los servidores públicos, difundiendo la Democracia Participativa, propendiendo por el cumplimiento de la Constitución, la Ley y las Sentencias de los Jueces, defendiendo los derechos de los usuarios de los servicios públicos o atendiendo y recepcionando las declaraciones de los desplazados por la violencia armada, entre muchas gestiones más que vienen desarrollando en forma eficaz y diligente, con recurso humanos, físicos y presupuestales limitados.

Hoy le solicitamos cordialmente su intervención para que no suprima las Personerías, y por el contrario sean fortalecidas, ya que debemos rodearlas y apoyarlas política, normativa y presupuestalmente.

Esperamos recibir respuesta positiva.

Atentamente,

Adjuntamos listado con nuestras firmas de apoyo a las personerías, y en especial a la de Manizales, Caldas, con 5.500 firman, en especial la Personería Municipal de Manizales Caldas.

Manizales, agosto de 2002

Doctor

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

Presidente de la República

Bogotá D.C.

Dignísimo señor Presidente:

Los abajo firmantes obrando en nuestra condición de representantes de las clases populares, a usted con todo respeto manifestamos nuestra extrañeza y asombro por la pretendida supresión de las Personerías Municipales.

Estos organismos son los auténticos voceros de la comunidad, son la voz de los que no tenemos voz, frente a la soberbia de los servidores públicos, las Personerías adelantan nuestra representación, bien impulsando acciones de tutela, formulando derechos de petición, asesorando a los desplazados, vigilando la conducta oficial, interponiendo acciones de cumplimiento, velando por los Derechos Humanos, protegiendo a los usuarios de los servicios públicos y en general cumpliendo una exitosa y fructífera labor social; de ahí entonces que no entendemos la posición del Gobierno Nacional de acabar con una institución que ha dado muestras de imparcialidad y de gestión.

Creáenos señor Presidente que es más el costo social que económico que se puede generar con esta decisión, por ello lo invitamos a que reflexione, que su equipo, en coadyuvancia con los ponentes del proyecto, realice un estudio comparativo, se ausculte la opinión ciudadana y podrá llegar a la conclusión que la comunidad se siente alarmada y que

si existe una entidad eficiente, gestora y comprometida con los intereses colectivos, esa es la Personería Municipal.

Señor Presidente, no nos deje huérfanos de nuestros derechos y de quien puede hacerlos valer.

Desde ya agradecemos al señor Presidente la atención que le brinde a la presente alerta.

Sus compatriotas;

José Rodrigo Hernández H.

C. C. 75.069.080

Cargo: Comunero Comuna 5

Copia, Honorable Presidente del Senado

Honorable Presidente Cámara de Representantes

Ponentes Proyecto de ley N° 47 de 2002

Procurador General de la Nación

Representante Naciones Unidad de Colombia

* * *

CESAR AUGUSTO LOPEZ BOTERO

Auditor General de la República.

Bogotá, D. C., 11 de septiembre de 2002.

Doctor,

IVAN DIAZ MATEUS

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Bogotá, D. C.

Honorable Representante:

La Auditoría General de la República, en su carácter de organismo de Control Fiscal de segundo nivel, considera de suma importancia presentar a consideración de esa Comisión este estudio sobre la crisis del control fiscal en Colombia, y una propuesta de reforma comprensiva y estructural para superar esa situación.

Con este nuevo esquema se busca racionalizar los recursos públicos y convertir el control Fiscal en un, elemento disuasor de la corrupción y de la mala gestión en el manejo del Erario.

Como el tema está al orden del día en la reforma política y en la Auditoría General de la República converge información que puede ser útil para complementar este estudio, estaremos dispuestos a prestar nuestros mejores oficios para profundizar la propuesta en bien del Estado y de la protección de las finanzas públicas.

Reciba un cordial saludo,

César Augusto López Botero

Auditor General de la República

* * *

EL NUEVO SISTEMA DE CONTROL FISCAL COLOMBIANO SINOPSIS

INTRODUCCION

1. DIAGNOSTICO DE LA SITUACION ACTUAL

- 1.1. Burocratización
- 1.2. Elección y calidades de los contralores
- 1.3. Conflictos de competencias
- 1.4. Participación ciudadana
- 1.5. Control interno
- 1.6. Las auditorías privadas y la privatización del control
- 1.7. El Control macrofiscal
- 1.8. Instrumentos del control fiscal actual
 - 1.8.1. El proceso auditor
 - 1.8.2. Hallazgos
 - 1.8.3. La responsabilidad fiscal
 - 1.8.3.1. Indagaciones preliminares
 - 1.8.3.2. Los procesos de responsabilidad fiscal
 - 1.8.3.3. Parcialidad

2. LA PROPUESTA DE UN SISTEMA DE CONTROL FISCAL

- 2.1. Organización institucional del nuevo sistema de control fiscal
- 2.2. Calidad y elección de contralores
- 2.3. Definición de competencias
- 2.4. El control fiscal privado
- 2.5. Red de participación comunitaria
- 2.6. Integración del control interno al control fiscal
- 2.7. Control macro
- 2.8. Hacia una nueva selectividad
- 2.9. Rehabilitación del proceso auditor
- 2.10. Dinamización de los hallazgos
- 2.11. La nueva jurisdicción fiscal

EL NUEVO SISTEMA DE CONTROL FISCAL COLOMBIANO

INTRODUCCION

La Auditoría General de la República, en su carácter de organismo de control fiscal de segundo nivel, considera de la mayor importancia someter a consideración de las autoridades y de la opinión pública el trabajo que ha venido realizando sobre una reingeniería al control fiscal que se encuentra en crisis institucional y funcionalmente en Colombia. La propuesta de la Auditoría General de la República coincide y a la vez contrasta con la iniciativa gubernamental tendiente a eliminar las contralorías territoriales y a integrar al control fiscal, de manera permanente, las auditorías privadas. Pero, en todo caso, tiene la virtud de ser comprensiva e integral, pues se hace el diagnóstico del control fiscal y se proponen las soluciones a cada uno de los escollos que se presentan con el propósito de que el sistema de control fiscal se edifique sobre bases sólidas. Esta entidad no desconoce la importancia de hacer ahorros en la organización del Estado, que son tenidos en cuenta, pero tampoco puede pasar por alto la relevancia que tiene la función pública de control fiscal y el efecto legitimador que comporta en la sociedad, pues, un bien diseñado control fiscal, en un mediano plazo dará sus frutos. Para ilustrar esta afirmación, la propuesta de la Auditoría General de la República contempla un ahorro institucional de cerca de \$110.000 millones al año, de gasto recurrente y, de otro lado, generarían recursos recuperados de los agravios al Estado, de alrededor de un billón de pesos anuales, si se actúa al menos sobre la mitad de lo que se defrauda al Estado anualmente; pero, lo más importante, será convertir el control fiscal en un elemento disuasor de la corrupción y de la mala gestión que se le imprime a los recursos del Tesoro Público.

La creciente y generalizada conducta de los servidores públicos y particulares, que tiene ingerencia en el manejo del patrimonio estatal, de servirse del erario para sus propios fines y no para resolver las afugias de los ciudadanos, es preocupante en el entorno colombiano.

Muchos y variados son los instrumentos con que hoy cuenta nuestra sociedad para combatir esta forma de corrupción. En efecto, tenemos un derecho sancionatorio disciplinario y otro penal, que se dirigen a coartar ciertos derechos de los ciudadanos cuando le dan un uso inadecuado a la cosa pública; pero ello no disuade completamente, ya que el agente tiene calculada la suspensión o destitución, lo mismo que la privación de la libertad, para luego o simultáneamente gozar del botín económico que fue su motivación inicial y que al final de esa actuación estatal, queda casi intacto. Con lo que no cuentan estos sujetos es que el móvil que tienen – conseguir dineros irregularmente en desmedro de los demás ciudadanos – se vaya a frustrar. Aquí adquieren relevancia otras herramientas estatales como son la extinción de dominio, que lastimosamente no ha producido los frutos deseados, y la acción de repetición, que tampoco ha estado a la altura de lo esperado. Pero, el instrumento por antonomasia para defender las rentas y bienes públicos y asegurar su correcta utilización es el control fiscal y es en ese tema donde se centrará el presente documento, para lograr que este mecanismo funcione en realidad y se despoje de antiguas prácticas que pobre favor le hacen a una sociedad que se encuentra postrada y a un Estado que necesita con urgencia un manejo sano y transparente de las finanzas públicas.

Por ello, y teniendo en cuenta la trascendencia del problema, nada más apropiado que la elaboración de un diagnóstico con base en el cual se vislumbren los problemas que agobian el sistema de control fiscal, que impiden que obre como un verdadero catalizador de una buena gestión fiscal. Solo entonces, sería posible elaborar propuestas viables que, además, den razón de esa legitimidad y confianza que se persigue. Cualquier esfuerzo que no se adentre en ellos estará destinado al fracaso. Lejos está de esta entidad propugnar por un fetichismo normativo o una panacea o elixir constitucional y legal que sea el camino seguro para combatir de frente las epidemias de una manera absoluta e inmediata. Pero sí reconoce que es preciso efectuar una serie de cambios de fondo en el actual sistema que no pueden circunscribirse a eliminar ciertas contralorías y crear un espacio adicional para las auditorías privadas sin consideraciones que lo justifiquen. No se trata de defender a ultranza instituciones o personas sino de propugnar por el fortalecimiento de un sistema en su conjunto que conlleva cambios estructurales en la Constitución y las leyes colombianas.

Así, para la Auditoría General de la República, en el trabajo cotidiano que debe realizar frente a la Contraloría General de la República y las contralorías departamentales, distritales y municipales, —posición de privilegio para este análisis— encuentra como dificultades neurálgicas del sistema (que vale la pena indicar, no obra como tal) las que a continuación se exponen. Debe advertirse que en una lectura de las mismas subyace una mutua implicación de carencias que se reflejan en otras precisamente por el análisis que se emprende y las soluciones que se proponen.

1. DIAGNOSTICO DE LA SITUACION ACTUAL

1.1 Burocratización

En el cumplimiento de las competencias superpuestas así como los evidentes conflictos generados por los múltiples tipos de control que se están ejerciendo, se observa una clara burocratización de las contralorías del país. El costo anual del control fiscal, a precios de 31 de diciembre de 2001, asciende a la suma de \$368.102 millones, como producto de algunos cambios, que no han sido ni tan intensos ni tan generalizados como deberían ser.

En efecto, la nueva caracterización del control, posterior y selectivo y el énfasis en la descentralización, reclamaba un esfuerzo de adelgazamiento en el órgano de control del nivel nacional. Por el lado de las contralorías territoriales, el solo hecho de la descentralización fiscal, requería un reacomodamiento, no necesariamente en aumento de personal, pues ya contaban con bastantes servidores. Pero, por efecto de los cambios de los momentos del control y los nacientes tipos del mismo, debía disminuir el número de servidores y cambiar, drásticamente, sus perfiles.¹

No obstante, estas premisas no se cumplieron a cabalidad pues la Contraloría General de la República a pesar de haber sufrido su reestructuración en el año 2000, su presupuesto no disminuyó y mantuvo costos. El esfuerzo fue realizado, básicamente, a nivel de las contralorías territoriales, donde desaparecieron 109 municipales y las departamentales y distritales se redujeron en casi un 50%, de sus costos en el momento en que les tocó reestructurarse (año 2001). La situación después de estas reestructuraciones se puede apreciar en el **cuadro 1**.

(CUADRO 1)

COSTO DE LAS INSTITUCIONES DE CONTROL FISCAL EN COLOMBIA. EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DEFINITIVA VIGENCIA 2001 EN MILLONES DE PESOS

SITUACIÓN ACTUAL

ENTIDADES	TOTAL FUNCIONARIOS	TOTAL SUELDOS	TOTAL PRESTACIONES SOCIALES	OTROS COSTOS DE FUNCIONAMIENTO *	TOTALES
32 CONTRALORÍAS DEPARTAMENTALES	2021	32,804	12,896	37,939	83,639
31 CONTRALORÍAS MUNICIPALES	1388	25,638	13,239	19,329	58,206
4 CONTRALORÍAS DISTRITALES	1219	22,148	16,256	29,509	87,913
CONTRALORIAS TERRITORIALES	4628	80,590	42,391	86,777	209,758
CONTRALORÍA GENERAL	3964	65,525	35,912	46,207	147,644
AUDITORÍA GENERAL	160	3,425	2,200	5,075	10,700
TOTALES	8761	149,540	80,503	138,059	368,102

* Incluye transferencias inherentes a nómina y gastos generales.

1.2 Elección y calidades de los controladores

En primer lugar, la Constitución Política defirió la elección del Contralor General de la República y de los Contralores Territoriales al Congreso de la República, las Asambleas y los Concejos, respectivamente. Sin entrar a cuestionar los actuales nombramientos ni la idoneidad y competencia de quienes han sido elegidos recientemente, tal sistema de elección ha sido proclive a una fuerte ingerencia política. A nivel regional dicha situación es mucho, más profunda y dramática pues la designación realizada de esta manera hace perder independencia y autonomía al funcionario que es elegido, en detrimento de la función que se le encomienda. A esto se suma la dependencia económica perversa en la asignación de los recursos, a las contralorías territoriales, que los hace blanco fácil de persecución cuando sus decisiones resulten incómodas a la administración departamental, distrital o local.

En segundo término, no puede pasarse por alto que el Congreso de la República tiene una función nodal en el esquema del control fiscal colombiano y es aquella referida al fenecimiento que debe hacer a través de la Comisión Legal de Cuentas, de la cuenta más grandes del Estado que son la del Presupuesto y del Tesoro. En consecuencia, el organismo que ejerce funciones de control fiscal termina eligiendo a quien, a su vez, lo va a ejercer en el ámbito nacional y, más delicado aún, quien va a ejercer el control sobre quien lo designa.

Desde el punto de vista de las calidades, para ser elegido contralor territorial se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco años, acreditar título universitario y haber ejercido funciones públicas por un periodo no inferior a dos años. Estas calidades mínimas han permitido en algunos casos la designación de personas éticamente cuestionables y profesionales con escaso conocimiento de la administración pública, del mismo sistema de control fiscal y, más aún, de las competencias que desarrollan las entidades territoriales, lo que no les permite ejecutar una buena gestión.

Finalmente, el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de competencia para los funcionarios que cumplen esos destinos no alcanza el rigor necesario proporcional a quien debe proteger un bien supremo, como lo es el patrimonio público.

1.3 Conflictos de competencias²

La competencia es la medida y razón de la responsabilidad. La mixtura de competencias que existe hoy entre la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales es uno de los caldos de cultivo para que el control fiscal no cumpla su cometido adecuadamente. Como se sabe, el artículo 267, de la Constitución Política previó el denominado *control excepcional* en cabeza de la Contraloría General de la República, el cual se produce respecto de las cuentas de una entidad territorial. La legislación, por su parte, dio vía a los llamados controles *prevalente* y *concurrente*, sobre los recursos provenientes de las participaciones lo que fue encontrado acorde con nuestro ordenamiento por la Corte Constitucional³. Esta imbricación distorsiona las competencias, genera confusión en los organismos encargados de ejercer el control (llevando a su mínima expresión el control que ejercen las contralorías territoriales) y produce la “sorpresa” solicitud de separarse y la eventual “usurpación” de misiones. Un sistema que admita tales laberintos y de suyo una dilución de las competencias, conduce a que la responsabilidad del ejercicio del control fiscal se disgregue. Es más, puede originar el efecto perverso del conflicto negativo cuando más de una entidad ejerce las mismas funciones y ninguna de las potencialmente competentes, la realizan con la justificación de que la realice la otra. Adicionalmente, como no existen reglas claras o criterios claros de selección, el control prevalente se convierte en un impedimento práctico para el ejercicio de las funciones de la entidad que puede ser separada del conocimiento pues

1 Al respecto se puede consultar el Informe de Gestión del señor Auditor General de la República, 2001–2001, pp. 123 y ss.

2 Al respecto se puede consultar el INFORME DE GESTION DEL SEÑOR AUDITOR GENERAL DE LA REPUBLICA, 2001–2002, pp. 132 y ss.

3 Cfr., CORTE CONSTITUCIONAL, C-127 de 26 de febrero de 2002, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, por medio del cual se declaró exequible el numeral 6 del Decreto-ley 272 de 2000. El artículo 89 de la Ley 715 de 2001, agudiza más el tema.

la entidad subordinada se encuentra condicionada al arbitrio del funcionario de turno del organismo que puede separarla del conocimiento y, peor aún, tomar la decisión en un sentido contrario, lo que vulnera la seguridad jurídica del investigado y del sistema mismo. Igual puede acontecer con el control excepcional.

Pero además, no tiene ninguna razón de ser que más de una entidad pueda ejercer las mismas funciones. Ello rompe el principio de economía de las actuaciones administrativas y permite la negligencia de los funcionarios públicos, además de producir una burocratización innecesaria en los organismos de control.

1.4 Participación ciudadana

A pesar de que existe un ambiente constitucional y legal prolífico y entusiasta, la participación ciudadana es marginal, débil y casi reducida a la queja o a la denuncia. Es posible que la relativa novedad haya impedido su profundización pues implica un cambio sustancial en la cultura política. Pero debe decirse que no se ha dado suficiente divulgación de los beneficios que genera la participación ciudadana como insumo para el control fiscal, y ello ha generado que la ciudadanía no ejerza los mecanismos que tiene a su alcance. Lo anterior conlleva a que ese ciudadano promedio difícilmente perciba como suyos los bienes y recursos públicos frente a los cuales terceros ejercen la gestión fiscal, produciendo su indiferencia frente a la efectividad de aquella en función de los fines que debe perseguir el Estado.

En el ámbito territorial, los mecanismos para hacer del control social una herramienta dentro del control fiscal, no han contado con los recursos humanos, técnicos y financieros para su implementación. Salvo contadas excepciones, no se han considerado e implementado los espacios y las herramientas para facilitar la recepción y respuesta a las quejas y no se tiene coordinación con las diferentes instancias de control para facilitar la atención de las mismas. En general, no se ha producido el ambiente de integración de la ciudadanía en esa importante función.

1.5 Control Interno

El Control Interno, al cual se refiere el artículo 269, de la Constitución Política, integrado al control fiscal (Título X Capítulo 1) y regulado en la Ley 87 de 1993, está previsto como un subsistema de este. Respondió al hiato producido por la eliminación del control previo y perceptivo. No obstante, se ha observado que está desarticulado del sistema de control fiscal. Cada una de las entidades públicas organiza a su real entender, su unidad de control interno lo que impide una coherencia y armonía que permita una administración pública uniforme, eficiente, eficaz que pueda realizar materialmente los cometidos estatales. Más aún, por la falta de una clara ubicación de este mecanismo, múltiples entidades lo regulan pues, tanto el ejecutivo como la Contraloría General de la República, como la Contaduría General de la Nación expiden disposiciones sobre su manejo y objetivos lo cual genera un panorama bastante complejo para quien ya de por sí tiene su tarea limitada.

Por otra parte, no ha brindado los niveles de confiabilidad necesarios en desarrollo de sus labores de prevención. Estas oficinas, al depender de las directrices dadas por el representante legal de la entidad, han visto menguada su capacidad de acción.

1.6 Las auditorías privadas y la privatización del control

Sobre este tema resulta interesante efectuar una aproximación con un grado mayor de detalle. Debe decirse que la propuesta de privatizar la función de auditoría no es novedosa. Ya la propia Ley 42 de 1993, la traía en su artículo 4°, al referirse a auditorías, auditores y revisorías fiscales como parte de las entidades que pueden ejercerlo de manera ordinaria, disposiciones que fueron encontradas contrarias a la Constitución Política⁴. No obstante lo anterior, la Constitución Política permite contratar, de manera excepcional, empresas de auditoría previo visto bueno del Consejo de Estado (artículo 267), norma que está desarrollada por el artículo 31 de la ley mencionada.

A la par de estas normas resulta importante destacar que la privatización no solo se produce por la contratación de la función sino por el retiro en su cubrimiento de diversas maneras o la mirada que se despliega o la integralidad de la misma. Así, el proceso auditor ha chocado con vestigios de la libre empresa que pretende salir indemne, a toda costa, de

la malversación propia con que a veces ha actuado el sector y que goza de admisibilidad en el mismo bajo el epíteto de "competencia". El lindero entre la denominada "iniciativa privada" y la corrupción es tenue, el lindero entre la legitimidad de la iniciativa privada y el acto de corrupción resulta casi inexistente. De la experiencia reciente, parece desprenderse que la corrupción no era ni es un problema de lo estatal exclusivamente ni del desarrollo de un determinado modelo pues aquel implantado también es propiciatorio de fraudes al erario. Además de que no ha logrado atenuar una inercia declarada, ha exacerbado algunas de sus expresiones y ha llegado a crear formas nuevas. Afirma Sarmiento Palacio que:

[...] el soborno es la típica operación de libre mercado que lucra a quien recibe a cambio de lesionar el bien público⁵.

Tal situación se ha presentado por una ausencia de **separación de lo público y lo privado**, pues se fluctúa en uno y otro ámbito sin reparo alguno ya que no hay rito o tránsito que permita cambiar el interés que se persigue o con que se actúa. De este modo, la vigilancia de la gestión fiscal encuentra serias propensiones o tendencias, así como limitantes, las cuales deben ser abordadas por las entidades creadas para tal fin, en un momento en que se encuentran debilitadas a raíz de ciertas medidas de ajuste.

Desde la otra orilla no puede perderse de vista la actual situación por la que atraviesan las auditorías privadas, es un fiel reflejo del escenario en el cual entraríamos, de aprobarse un esquema basado íntegramente en el control fiscal privado. Sin pretender con ello mancillar de pleno una labor, y caer en estampida sobre el gravemente enfermo, el paralelo dicente son las recientes experiencias en los Estados Unidos —que además persuade a personas muy dadas al *respice polum*— en donde han ocurrido rampantes violaciones a los principios esenciales de esta labor como lo expone Joseph Berardino, Director Ejecutivo de Arthur Andersen:

Las personas que destruyeron documentos cometieron un grave error de juicio. Esas acciones no se corresponden con la política y tradición de esta empresa. Estuvo mal. No hay otro modo de decirlo.

Esta prosaica respuesta es la que se ha dado en los casos de grandes empresas, pues en ellas se refleja una estrategia de maquillaje de cuentas.

El diagnóstico del sector privado de auditorías, ha conducido a plantear, en algunos casos, un ataque a la confianza, factor esencial en el control fiscal, tal y como lo ponen de presente los profesores canadienses William F. Radburn y Peter J. Armstrong cuando afirman:

En esencia la auditoría es un servicio. La naturaleza de ese servicio es proveer una seguridad o confianza independiente a terceras partes. ¿Seguridad acerca de qué? En principio, la seguridad es acerca de la credibilidad y confiabilidad de la información preparada por otros.⁶

La situación es la punta del iceberg de una crisis profunda del sistema de auditorías privadas que han vulnerado, en particulares eventos, la primera regla de esa función como lo es la imparcialidad. Pero tal circunstancia que pareciera coyuntural y focalizada a mercados muy desarrollados no ha sido ajena entre nosotros. Los colapsos del sector financiero privado (las crisis financieras de 1982 y de 1998) se produjeron sin que las auditorías privadas alertaran con la contundencia y difusión necesaria la situación que se avecinaba. Esta responsabilidad pasó desapercibida mediante la expedición de sendas emergencias económicas que enjugaron las pérdidas del sector y paliaron sus efectos.

De otra parte, la propuesta privatizadora por excelencia puede, así mismo, resultar inconveniente en cuanto a costos se refiere y, llegar a incrementarlos, pues, como está visto, es una labor que es preciso realizar. Ello se ve aún más evidente al pretender que la labor auditora deba vigilar la legalidad y la gestión y los resultados, creando un valor

⁴ Cfr., CORTE CONSTITUCIONAL, sents. C-534 de 11 de noviembre de 1993, M.P. Fabio Morón Díaz; C-320 de 14 de julio de 1994, M.P. Fabio Morón Díaz.

⁵ En *El Espectador*, 14 de julio de 2002, p. 6C.

⁶ UN MODELO DE CONTROL A UN MODELO DE AUDITORIA MODERNA, en Revista SINDÉRESIS, enero-marzo de 2002, número 5, p. 112.

agregado a una función meramente financiera y no restringirse a adecuar balances como de usanza, lo hacen los particulares que se ocupan de estos temas. Finalmente, el trabajo que vienen haciendo estas entidades privadas resulta deshilvanado y aislado totalmente del espectro propio del control fiscal.

Ello disuade de buscar en las auditorías privadas la solución milagrosa o el bálsamo para el sistema de control fiscal, aunque necesariamente se debe acudir a ellas cuando los asuntos donde el experticio lo demande.

1.7 Control macrofiscal

En general, es poco lo que se ha avanzado en el control fiscal macro, no obstante la importancia que tiene en el actual escenario de las finanzas públicas. Temas como el déficit público o el crecimiento de la deuda pública no han sido advertidos por los organismos de control con una antelación suficiente que permita ahorrar los severos costos de las medidas de choque, generalmente desarrolladas de una manera precipitada. De otro lado, cuando se han planteado reparos, las entidades de control fiscal parecieran ajenas o advenedizas a los mismos y pugnan tal atribución con otras autoridades económicas. A su turno, el tema del control fiscal ambiental sigue siendo ignoto y su ubicación dentro de la vigilancia de la gestión fiscal no muy clara.

Tal panorama proviene de la propia regulación de estos temas. Se observa, por ejemplo, que la ejecución presupuestal es llevada por quien es el encargado de auditarla (artículo 354 C.P.) cuando, en verdad, dicha función pertenece al Ejecutivo. Lo propio acontece con el registro de la deuda pública pues, en ambos casos, se trata de funciones que no están en la esfera propia del control fiscal, lo que no implica que los organismos de control no se puedan pronunciar sobre ellas; por el contrario, deben desplegar su tarea auditora sobre estas actividades.

Es preciso manifestar que el control político subsume el control fiscal de la Cuenta del Presupuesto y del Tesoro. El análisis que se hace de la más importante cuenta del país termina restringida a una revisión política cuando ello exigiría un examen desde el punto de vista fiscal.

Adicionalmente, la calificación de la cuenta del Presupuesto y del Tesoro, por parte de la Comisión Legal de Cuentas, con un “no fenecimiento” debe producir consecuencias, no solo de corto plazo, sino también estructurales, utilizando herramientas como los proyectos de Acto Legislativo y de Ley que sean necesarios para remediar las dificultades e irregularidades en el manejo de las finanzas públicas encontradas en el análisis de la cuenta, que precisamente están en cabeza del órgano legislativo.

1.8 Instrumentos del control fiscal actual

El control fiscal tiene dos instrumentos fundamentales. Por una parte, *el proceso auditor* y, de otro lado, *el proceso de responsabilidad fiscal*. A continuación se presentan unas apreciaciones sobre la situación actual de cada uno de ellos. Así se indica en los restantes puntos de este diagnóstico.

1.8.1 El Proceso auditor: Este tema entraña tanto los tiempos del control como la realización de auditorías.

En primer lugar, el control posterior, establecido constitucionalmente, persiguió erradicar la coadministración que se generaba con los controles previo y perceptivo. No obstante, la falta de oportunidad y de herramientas informáticas de punta en la ejecución del mismo, entre otras, no le permite al órgano de control fiscal la vigilancia en tiempo real de los recursos públicos. Ello ha motivado el debate de hoy en el ámbito nacional sobre el momento de esta actividad. Los órganos de control fiscal llegan tarde para evitar los vejámenes contra el erario.

Actualmente, algunas contralorías han desarrollado el control de advertencia, el cual, si bien puede generar algunos reparos de constitucionalidad, refleja la importancia de esta problemática y el hecho de que los organismos de control fiscal no pueden ser simples espectadores de los instantes previos o concomitantes a una defraudación del Tesoro Público, por estar a la espera de que culmine la actuación administrativa.

Ahora bien, y en cuanto a la selectividad del control a pesar de presentarse algunos avances en el orden nacional, en el nivel territorial la selectividad sigue siendo distante del objetivo establecido por el Constituyente. La falta de una concepción de sistema otorga un libre albedrío para escoger los sujetos a vigilar, lo que permite la discrecionalidad del órgano de control fiscal, para decidir a quién y cuántas veces vigila, sin que existan herramientas que impongan la función de dirigir los ejercicios del control hacia entes y sectores que afectan o probablemente afectarán gravemente la utilización de los recursos.

Así, salvo contadas excepciones, los órganos de control fiscal en Colombia no cuentan con planes generales de auditorías técnicamente elaborados, como primera herramienta de planeación de su labor. En los casos en que existen estos planes, se observa que no incluyen información valiosa para optimizar, en un momento dado, el ejercicio de control fiscal hacia los sectores críticos que, a través de la definición de variables, criterios, principios y pesos, así lo señalan. Tampoco cuentan con una identificación del riesgo. En consecuencia, no determinar y priorizar las entidades a vigilar, permite que se vigile algunas veces por conveniencias políticas y en otros casos que se vigilen por número de entidades más no por los montos de presupuesto que comprometen las entidades, por la complejidad de la institución y por la importancia de los bienes públicos protegidos. Por otro lado, las auditorías integrales se han impuesto sobre las auditorías horizontales, producto de la pobre planificación del proceso auditor. Esto ocasiona exceso de recurso humano, físico y financiero en actividades estériles para la gestión fiscal.

En segundo término, la falta de formación y especialización del talento humano dentro del sistema de control fiscal del país, en parte por la falta de recursos, ha conducido a que nuestros auditores continúen con la vieja estructura del control fiscal y emitan en sus informes juicios de valor que poco se puedan sustentar en los papeles de trabajo y en las pruebas recopiladas dentro del proceso auditor. Subsiste un rezago evidente, el cual debe ser examinado a profundidad pues el auditor es la célula del control fiscal.

Por otra parte, el país no cuenta con la profesión de auditor y, por lo tanto, en muchas ocasiones las personas que realizan esa labor no poseen conocimientos sólidos sobre las materias a auditar, que les permitan evaluar a plenitud los procesos y la diversidad de entidades que les corresponde vigilar.

El cambio de perfil que tanto se añora, es más protuberante en la medida en que el control fiscal dejó de ser numérico legal hace más de una década y se pasó a las auditorías financiera, jurídica y de gestión y resultados.

En tercer término, la Auditoría General de la República ha detectado que los entes de control del país realizan, por separado, diferentes proyectos tendientes a elaborar metodologías para el proceso auditor. Por tanto, no existe, a nivel nacional, un criterio unificado en la formulación y aplicación de dichas metodologías. La dispersión es evidente cuando algunas contralorías territoriales utilizan las metodologías de la Contraloría General, otras las de la Auditoría General de la República, otras las elaboradas internamente y otras aplican sistemas híbridos.

Para completar el panorama de fragmentación, los auditores no aplican rigurosamente las metodologías para el proceso auditor, en muchas ocasiones por la resistencia al cambio o por considerar criterios diferentes a los contenidos en las mismas. Lo anterior, genera disparidad en los resultados e informes a elaborar en las dimensiones de una Torre de Babel. El lenguaje y la normatividad de control fiscal es tan disperso como el número de auditores.

Por otra parte, el proceso auditor carece de un verdadero soporte tecnológico, lo que facilitaría la labor y ahorraría esfuerzos y recursos. Las tecnologías utilizadas en las diversas contralorías no son compatibles, por lo tanto, no se “conversan” para hacer una labor consistente. En general, el sistema de control fiscal colombiano carece de una conceptua-

lización unificada pues se manejan diferentes contenidos en los mismos campos del proceso auditor. Por ejemplo, no se tiene claro qué es una visita fiscal o un ejercicio integral y en temas como el fenecimiento de la cuenta, existen diferentes criterios, algunas entidades fenecen de fondo, de forma, con salvedad, etc., para no entrar en temas como el concepto de caducidad, la prescripción, el derecho de defensa y el debido proceso.

Finalmente, los informes de auditoría no se finalizan y emiten en forma oportuna, impidiendo, que las entidades objeto de control, realicen las acciones correctivas y al mismo tiempo, se adelanten los procesos de responsabilidad fiscal en tiempo real, sin dar posibilidad a que los corruptos evadan las acciones fiscales.

En cuarto lugar, especial consideración merece la rendición y revisión de la cuenta. La práctica ha enseñado que el tiempo dispuesto para la revisión de la cuenta solo se utiliza en una revisión meramente formal, que no representa un verdadero valor agregado al proceso auditor. Sin embargo, subsiste una especie de sacralización de esa labor como si con ella se cumpliera la misión de control fiscal.

De otro lado, la periodicidad exigida para la rendición de la cuenta, por parte de algunas contralorías, es disímil. En muchas ocasiones se exige información mensual o trimestral, lo cual dificulta la labor tanto de las entidades sujetas a control como de las propias contralorías. Estas deben destinar buena parte de sus esfuerzos a cumplir con los requerimientos de información. Igual acontece con las contralorías, las cuales, sin tener claramente definidos los objetivos de la información y por el alto volumen de la misma, terminan sin revisar y sin fenecer muchas de ellas.

Por otra parte, la información solicitada en el proceso de rendición de cuenta actual no involucra criterios que permitan una buena utilización de la misma y solo se recepciona para que haga parte de los "archivos del sistema", además de contener una información excesivamente compleja e innecesaria.

De este modo, son pocos los resultados que se obtienen en la calificación de la cuenta, toda vez que el mecanismo del fenecimiento, no determina una verdadera responsabilidad del ente vigilado. Los hallazgos que se obtienen de la revisión de cuentas son inútiles y los pocos que se logran estructurar no alcanzan siquiera a sustentar un proceso de responsabilidad fiscal. Adicionalmente, la revisión de la cuenta no permite adelantar planes de mejoramiento, en la mayoría de los casos.

1.8.2 Hallazgos. El hallazgo es uno de los actores principales del sistema de control fiscal. Debe contener la elaboración metodológica necesaria para trascender de la simple *doxa* que permita confrontarlo con los elementos de la responsabilidad fiscal. No obstante, generalmente, no se presenta en una forma clara, concisa, fundamentada y completa. Estas características demandan doble esfuerzo en el desarrollo de los procesos de responsabilidad fiscal y, en muchas ocasiones, generan fenómenos de caducidad y prescripción.

La falta de un soporte probatorio que sustente la veracidad de los hechos, así como la ausencia absoluta de conducencia y pertinencia de las pruebas anexadas, conlleva a que las acciones de responsabilidad fiscal, no generen un resultado, con el correspondiente desgaste administrativo.

De otro lado, debe señalarse que pasa mucho tiempo entre la culminación de la auditoría y la consolidación del hallazgo y entre esta última y su traslado a las áreas de responsabilidad fiscal, perdiéndose un tiempo valioso para la oportunidad de la investigación.

Para hacer más complejo este contexto, la política de algunas contralorías le otorga prioridad a la publicidad en los medios de comunicación de los hallazgos, sin que las entidades vigiladas hayan podido contradecir los informes ni adelantar los procesos de responsabilidad fiscal correspondientes. Es claro que no se está en contra de la divulgación, que es connatural al ejercicio de una función como la de control fiscal, pero es importante insistir en la reserva que debe guardarse respecto de ciertas actuaciones y dejar de lado ese protagonismo existencial en el que se ha caído. Un organismo tecnificado como el que se propone debe ser inmune a esas veleidades.

1.8.3. La responsabilidad fiscal

1.8.3.1. Indagaciones preliminares. Según se indicó, no existe relación entre las auditorías y la consecución de los hechos fiscales relevantes por lo que, en ocasiones, no permiten la apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Se debe acudir, en consecuencia, a la indagación preliminar como sucedáneo de un trabajo que debió efectuarse en el proceso auditor, con la pérdida de tiempo consustancial. Por otra parte, no se utilizan las visitas fiscales para evitar ese tipo de diligencias. De otra parte, no se instruye debidamente la indagación preliminar, siendo alto el porcentaje de archivos por falta de determinación de los elementos de la responsabilidad fiscal, o, simplemente, se llega a la comprobación de que los hechos no constituyen un hallazgo de responsabilidad fiscal.

La práctica demuestra que, en múltiples ocasiones, las indagaciones preliminares son utilizadas "perversamente" para presionar "indebidamente" a los funcionarios que realizan gestión fiscal. En muchos casos, el término legal para practicarla es de seis (6) meses, se vence sin que exista actuación alguna tendiente a perfeccionar el hallazgo y abrir un proceso de responsabilidad fiscal.

1.8.3.2. Los procesos de responsabilidad fiscal: Sobre el particular se debe enfatizar en que un número importante de procesos ha prescrito y en una incalculable cantidad de hallazgos se ha producido la caducidad de la acción, en proporción mayor al recaudo que generan estos procesos.

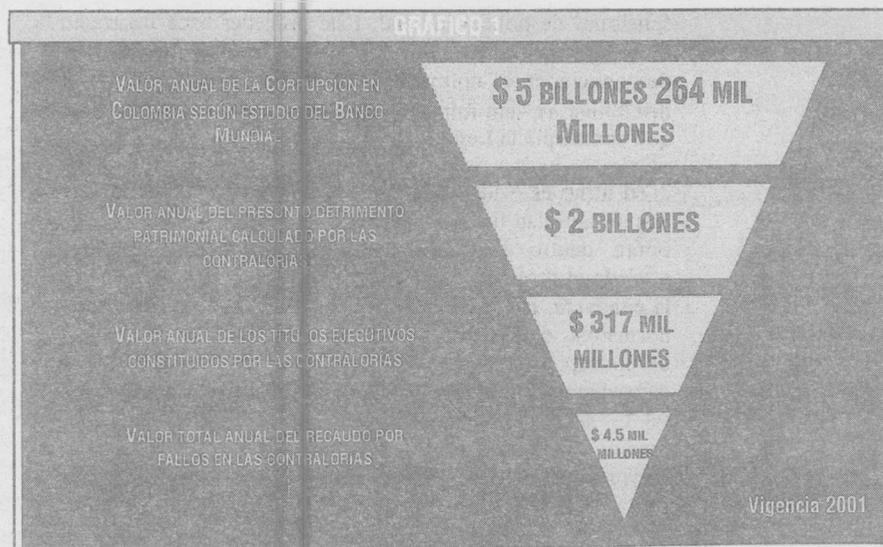
No solo en la pretermisión de términos se da esta situación, sino en la falta o errada notificación, la omisión de traslados y otras fallas procesales que desdican de la pericia y la eficiencia de los funcionarios que los llevan a cabo. No existe una cultura del respeto al debido proceso y hay un desconocimiento de la normatividad, lo cual genera confusión en conceptos sustanciales y hasta en formalidades, como en la misma práctica de pruebas.

Las medidas cautelares no se aplican, igual sucede con las funciones de policía judicial. Este proceder hace frustrante la labor de resarcir al Tesoro Público de quienes lo defraudan. El desconocimiento normativo y el temor a investigaciones disciplinarias, han impedido la utilización de las herramientas que contempla la Ley 610 de 2000.

A su turno es evidente la falencia del contenido jurídico de la responsabilidad fiscal, pues el artículo 5°, de la mencionada ley omite, dentro de sus elementos, la conducta antijurídica y traslada el problema de la antijuridicidad a la consecuencia de la conducta, es decir al daño. La falta de una relación, legal y normativa, de hechos que generen responsabilidad fiscal y de un concepto claro de lo antijurídico han impedido fallos más consistentes e irrefutables ante la jurisdicción contenciosa. Pero, adicionalmente, la falta de oficiosidad de los funcionarios sustanciadores y competentes, impiden un número mayor de fallos. Las razones anteriores son igualmente válidas para el recaudo de los recursos producto de los fallos, ya que los procesos de jurisdicción coactiva arrojan pocos resultados en el recaudo y el Tesoro Público no es resarcido.

Es necesario poner en evidencia, que un alto número de fallos con responsabilidad, por ser actos administrativos susceptibles de ser impugnados ante la jurisdicción contenciosa, son efectivamente demandados, lo que genera un flujo importante de procesos ante la jurisdicción mencionada y un doble proceso del todo antieconómico e inútil, en beneficio de quien defrauda el erario.

Las estadísticas son contundentes. Según estudio del Banco Mundial, del valor anual de la corrupción que llega a los \$5 billones 264 mil millones. Para el año 2001, de acuerdo con el estudio elaborado por la Auditoría General de la República a la rendición de las cuentas de todas las contralorías, estas estiman un presunto detrimento patrimonial de \$2 billones, de los cuales solo se concretan en títulos ejecutivos \$317 mil millones y el recaudo real solo fue de 4.500 millones, que no llega al 0.3 % del valor total de la corrupción calculada por las propias contralorías. Los logros en los procesos de responsabilidad fiscal son precarios y el resarcimiento es prácticamente nulo. Esta situación puede visualizarse de manera clara en el siguiente gráfico (ver gráfico 1):



1.8.3.3. Parcididad. Por otra parte, es indudable que si en un organismo convergen las funciones de recolección de pruebas, denuncia y fallo, subsistan fundados reparos frente a un desarrollo imparcial del proceso. Si bien la legislación ha pretendido hacer prevalecer el garantismo, esta simbiosis tiende a enrarecer las funciones previstas constitucionalmente, pues precisamente corresponde a actividades diferenciadas, una de ellas más propia de la Rama Judicial.

Este es el escenario de falencias del sistema actual sobre el cual debe plantearse una propuesta que fortalezca el control fiscal. Obviamente, pueden haberse olvidado algunos temas, pero los mencionados dan buena razón de la situación de crisis. De allí que en aras de dar una respuesta, se considera pertinente proponer lo siguiente, intentando dar una respuesta congrua a cada uno de los reparos planteados.

2. LA PROPUESTA DE UN SISTEMA DE CONTROL FISCAL COLOMBIANO

2.1 Organización institucional del nuevo sistema de control fiscal

Con el propósito de entender los restantes elementos de la propuesta, es preciso iniciar por el modelo institucional que la Auditoría General de la República considera como el más idóneo para cumplir adecuadamente la misión.

Pese a las diferentes medidas de ajuste, aplicadas en los últimos diez años a la estructura del Estado colombiano, la nómina oficial sigue ejerciendo una gran presión sobre el gasto público y, por tanto, no solo su tamaño continúa siendo objeto de estudio y revisión, sino también la eficiencia y eficacia de su funcionamiento.

La Organización del control fiscal, especialmente en el nivel territorial, no ha sido ajena a este tipo de ajustes, de hecho esta sufrió una gran reducción con la aplicación de la Ley 617 de 2000, de 178 entidades de control fiscal que existían en el país, en ese nivel, hoy solo funcionan 67.

Con el nuevo Sistema de Control Fiscal propuesto, se pretende atender no solo las exigencias de reducción del gasto en funcionamiento, sino, sobretodo suplir las necesidades de mejoramiento, en términos de eficiencia y eficacia de dicha función pública señalada.

En este sentido, el Sistema de Control Fiscal estaría conformado por la Ciudadanía, el Congreso de la República, el Consejo de Estado, la Auditoría General de la República, la Contraloría Nacional, las Contralorías Regionales, el Subsistema de Control Interno y las Auditorías Privadas.

La estructura macro-organizacional del sistema tendría como base la regionalización. El desarrollo institucional de la organización central y territorial colombiana, que establece el mapa de las entidades sujetas de vigilancia, se ha venido desplazando de la centralización hacia la descentralización. Hoy en día ciertas voces proponen un desarrollo institucional que tenga como base la región con objeto de obtener mayor economía, eficiencia y eficacia en la gestión pública. Por ello, la Auditoría General de la República considera que el Sistema de Control Fiscal debe tener una correspondencia con las tendencias de la estructura estatal; concordante con la existencia en Colombia de un acelerado proceso de descentralización fiscal que es precisamente el objeto que tiene la vigilancia de las contralorías.

En este caso, pese a las múltiples dificultades del proceso de descentralización política, fiscal y administrativa, afrontadas desde su último impulso dado en 1991, existe hoy un relativo consenso en que, previo los ajustes necesarios a que debe ser sometido el actual esquema de distribución de competencias entre los diferentes niveles territoriales, la descentralización es el único camino que queda para alcanzar los fines esenciales del Estado, de servir a la comunidad, promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

Ahora bien, en cuanto a la forma que debe adoptar el Estado en la distribución territorial del poder, esto es, en el reparto de las funciones políticas, legislativas, judiciales y administrativas, la tendencia actual se ubica en un nivel intermedio entre la definición de un Estado Unitario y un Estado Federal, entendido como una República Unitaria con una relativa autonomía de sus regiones.

Esta última tendencia obedece fundamentalmente a tres consideraciones esenciales, a saber, la necesidad de establecer un nivel territorial intermedio fuerte, el fracaso de algunos esquemas de descentralización en el cumplimiento de esta tarea y el reconocimiento histórico de la diversidad regional de Colombia.

Actualmente, muchas de las funciones y competencias estatales se ejercen a partir del reconocimiento de la existencia natural del ámbito regional. Ejemplos de instancias regionales encontramos, lo que en los años sesenta y setenta hicieron sipur y adior –entidades que agrupaban departamentos de la Costa Caribe y el Oriente Colombiano– y lo que hasta hace poco realizaron los desaparecidos corpes. De igual manera, en la actualidad diferentes instituciones, tanto públicas como privadas, hacen uso de ese espacio regional para el cumplimiento de sus tareas, caso dian, sena, icbf, esap, das, igac, fmm, iglesia, cámaras de comercio, empresas de servicios públicos y la misma Auditoría General de la República, entre otros.

En este orden de ideas, el ejercicio de la función pública de control de la gestión fiscal, desarrollada por el Sistema que se propone, parte de este enfoque de distribución territorial de competencias, teniendo como ámbito de jurisdicción a las regiones que se determinen de manera formal o informal, y sobre la base de la existencia de una entidad nacional y de siete entes de control fiscal regionalizados, acompañada, bajo el mismo esquema, por una entidad de formulación de políticas, seguimiento y evaluación.

Obviamente, el esquema exige una financiación adecuada para que se den los resultados esperados. Esta no debe depender de las administraciones nacionales y locales sino de una concepción técnica de asignación de recursos y de un empleo eficiente de los mismos. Desde esta última perspectiva, la propuesta que se plantea reduce sustancialmente los costos anuales del control fiscal, tal y como se deriva del siguiente cuadro (ver cuadro 2):

CUADRO 2

SITUACIÓN PROPUESTA

MILLONES DE PESOS

ENTIDADES	TOTAL FUNCIONARIOS	TOTAL SUELDOS	TOTAL PRESTACIONES SOCIALES	OTROS COSTOS DE FUNCIONAMIENTO	TOTALES
7 CONTRALORÍAS REGIONALES	2800	68,250	35,000	71,750	175,000
CONTRALORÍA NACIONAL	1428	30,066	16,700	20,046	66,812
AUDITORÍA GENERAL	160	3,425	2,200	5,075	10,700
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	71	3,171	1,700	1,500	6,371
TOTALES	4459	104,912	55,600	98,371	258,883

Como se puede colegir de la comparación con la estructura actualmente existente a la cual se hizo alusión en el cuadro 1, de 368.000 millones de pesos de 2001 se pasaría a 258.883 millones de pesos, ahorrando cerca de 110.000 millones de pesos y disminuyendo la burocracia estatal en más de 4.200 cargos, todo ello dentro de un escenario de fortalecimiento del control fiscal.

2.2 Calidad y elección de contralores

La escogencia, tanto del Contralor Nacional como de los Contralores Regionales, debe obedecer única y exclusivamente al mérito y la capacidad de los aspirantes. Se debe seleccionar al más destacado, es decir, a quien ha demostrado una mejor idoneidad moral, preparación, conocimiento y competencia, de acuerdo con las funciones de uno de los empleos de mayor responsabilidad dentro de la organización estatal. Así, los aspirantes a dichos cargos deben someterse a un concurso de méritos que considere por lo menos, la valoración del trabajo desarrollado en los puestos anteriormente ocupados, los estudios y trabajos de investigación realizados y los títulos académicos obtenidos.

Por otra parte, la naturaleza del bien público tutelado o protegido por el Sistema de control fiscal, esto es, el patrimonio público, constituido por las rentas y bienes de propiedad de toda la sociedad, obliga la imposición de unos requisitos más exigentes a los aspirantes a asumir tamaña responsabilidad desde el cargo de Contralor Nacional o Regional y el establecimiento de un régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses suficientemente estricto, que garantice el privilegio absoluto de lo público sobre el interés particular.

De igual manera, frente al tema de los responsables de la escogencia o selección de los nuevos contralores, y ante la dramática experiencia de la dependencia de estos funcionarios de un nominador determinado, en un sistema que otorga títulos de propiedad sobre las contralorías –especialmente sobre las territoriales–, y la dificultad de que un órgano con funciones de control fiscal sea quien elija a quien debe ejercer el control fiscal de los recursos nacionales y los que administra su propio elector, se impone la necesidad de suprimir este sistema de elección imperante, ubicando la función de escoger a estos funcionarios en organismos límite no vigilados por estos, como la justicia ordinaria y la Contencioso-Administrativa; pues, ellos solo administran justicia y no hacen gestión fiscal, lo que garantiza un proceso selectivo sin presiones. Por lo demás, la regionalización que se propone para el control fiscal hace entrar en desuso el actual sistema de elección.

En este sentido se plantea que el Contralor Nacional, al igual que hoy sucede con el Auditor General de la República, sea elegido por el Consejo de Estado de terna que envíe la Corte Suprema de Justicia, y los Contralores Regionales sean elegidos por la Corte Suprema de Justicia de candidatos que envíen los tribunales administrativos de cada departamento.

2.3 Definición de competencias

El Sistema de Control Fiscal, que se propone, parte de la base de una delimitación clara de las competencias en cabeza de cada órgano, con lo cual se supera una de sus grandes falencias actuales: el conflicto permanente de competencias. Adicionalmente, se pretende la definición de dos niveles. Uno dedicado al señalamiento de políticas y otro de ejecución del Control Fiscal.

La Auditoría General de la República no participará en la ejecución del proceso auditor; se encargará de dictar las políticas, unificar metodológica, tecnológica y conceptualmente el control fiscal y hacer el seguimiento y evaluación. En desarrollo de lo cual, deberá formular, adoptar, supervisar y evaluar las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sistema de Control Fiscal y prescribir los métodos y la forma de auditar y rendir cuentas, los responsables del manejo de fondos o bienes públicos, e indicar los criterios de evaluación financiera, de legalidad y de gestión y resultados que deberán seguirse.

Igualmente, la Auditoría General de la República elaborará el Mapa de Riesgos y aprobará el Plan General de Auditorías, establecerá el Plan Estratégico y el Plan de Capacitación de las entidades del Sistema de Control Fiscal y el seguimiento y control de los mismos; dictará las políticas, directrices, doctrina, metodologías y normas técnicas de auditoría

para el cumplimiento de todas las entidades del sistema; dirigirá la política de cooperación internacional; y establecerá las directrices y los medios de participación ciudadana y social.

La Contraloría Nacional tendrá la competencia para ejercer la vigilancia de la gestión fiscal macro y auditará los recursos nacionales. Por su parte, las Contralorías Regionales tendrán la competencia para auditar los recursos territoriales y las participaciones de los recursos que la Nación transfiere a las entidades territoriales. En estos organismos se presentaría la labor más importante del control fiscal pero desprendida de los vicios que le eran propios al ser los planificadores y determinadores de su propia labor. Ese control fiscal sobre todos los recursos del Estado continuará siendo posterior y selectivo y con una gran amplitud, pues, continuará siendo ejercido en el campo financiero, de legalidad y de gestión y resultados.

2.4 El control fiscal privado

Para la Auditoría General de la República, el control fiscal es una función pública y tiene su arraigo en la división del poder público. El Estado, y únicamente él, debe regular, establecer instrumentos (metodológicos, tecnológicos) y supervisar, evaluar y vigilar la gestión fiscal sobre las entidades que ejercen el control fiscal. Cualquier propuesta que tienda a inscribir estos niveles en el sector privado, conduciría a desvirtuar su naturaleza. Se pretende garantizar la estabilidad y permanencia de la información. Además, poner de presente que no es una labor regulada por los parámetros del mercado. Adicionalmente, debe prestarse ininterrumpidamente y tener contacto directo con la comunidad. Exige evitar la fragmentación de labores y dejar por fuera situaciones monopólicas en operadores privados, pues, constituye una concentración de alternativas de auditaje que desvirtúan la imparcialidad de dicha labor. Las contralorías ejercen la función de vigilancia de la gestión fiscal.

Ello no obsta para que, excepcionalmente, las auditorías privadas puedan servir de apoyo y, de esta manera, constituir un importante aporte en el ejercicio del control fiscal, al cual se debe acudir en el evento de no contarse con el desarrollo tecnológico o el personal requerido para evaluar una gestión especializada, o cuando se desborde la capacidad establecida en las contralorías para el ejercicio normal de sus funciones. Las auditorías privadas deben obrar en función, tanto de los intereses de la entidad vigilada, como de la sociedad que recibe un servicio, y servirán de apoyo a la gestión del organismo de control. De acuerdo con la propuesta, es tarea de la Auditoría General de la República establecer los parámetros generales o términos de referencia dentro de los cuales deben desarrollarse, e igualmente, aprobar su ejecución.

2.5 Red de participación comunitaria

Si bien es cierto que la sociedad debe erigirse en el primer estamento de control de la gestión pública, su concreción requiere de unos instrumentos efectivos que lo hagan realidad. En este sentido, la propuesta plantea una red de participación de la comunidad integrada por diferentes sectores organizados de la sociedad civil como gremios, veedurías, universidades, las mismas entidades de control, que permita canalizar, evaluar y trasladar las denuncias y quejas de la ciudadanía hacia las autoridades competentes. La Auditoría General de la República hará el seguimiento de la política de fortalecimiento de la participación de la comunidad y sus resultados servirán para la retroalimentación del Sistema de Control Fiscal y la determinación de procesos de auditoría.

Por lo tanto, se hace necesaria la voluntad política para generar un proyecto de modernización de las contralorías, que produzca cambios y fortalecimientos institucionales que tengan como componente indispensable el control social.

2.6 Integración del control interno al control fiscal

En relación con el control interno, el sistema por el cual se propende, parte de la diferenciación conceptual existente entre este y el control fiscal, en la medida en que el primero seguirá siendo una herramienta de gerencia dentro del proceso administrativo y, el segundo, continúa como una tarea externa e independiente de la administración, pero estrechamente interrelacionados.

La integración del Control Interno al sistema consiste, en primera instancia, en que este no será más una rueda suelta, sino que, por el

contrario, su ejercicio se someterá a las políticas y reglamentaciones del control fiscal, con lo cual se eliminará la multiplicidad de marcos regulatorios existentes y se evita que varias entidades regulen desarticuladamente la materia. Además, el responsable del control interno en cada organización, será el único enlace con los órganos del control fiscal y en ese sentido responderá por la información exigida por los mismos. De esta forma el atributo de sistema de control fiscal se concreta.

Bajo este esquema, la Auditoría General de la República propenderá por el fortalecimiento del autocontrol como etapa fundamental del proceso de control fiscal. Visto de esta manera, el control interno servirá de catalizador, complemento y retroalimentador del control fiscal y su fortalecimiento puede conducir a eliminar el control de advertencia.

2.7 Control macro

El nuevo sistema de control fiscal propone que, en materia de control de las políticas macro este se asigne a los agentes del Estado, que por su naturaleza le corresponda. Así, la ejecución presupuestal y el registro de la deuda pública la llevará el Ejecutivo y será auditada por la Contraloría Nacional.

La Comisión Legal de Cuentas del Congreso, por su parte, debe ejercer el control fiscal no político, sobre la Cuenta del Presupuesto y del Tesoro y, en consecuencia, debe darle efectos al no fenecimiento de la misma, ya sea originando procesos de responsabilidad en la Comisión de Acusaciones, o promoviendo los proyectos de acto legislativo o de ley que sean necesarios para ajustar las falencias encontradas o, alternativamente, llamar la atención a las comisiones permanentes constitucionales sobre los apartes del informe respectivo, que les pueda concernir.

Así mismo, dicha Comisión podrá encargarse de ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la Auditoría General de la República.

2.8 Hacia una nueva selectividad

Al definirse una clara distribución de competencias entre las entidades que conforman el sistema y separarse de este el proceso de responsabilidad fiscal como se verá más adelante, se va a lograr una mayor concentración en el proceso auditor, mayor especialización y, en consecuencia, una mejor cobertura sobre los riesgos de la gestión de los recursos de las entidades públicas, con auditorías más valorativas y objetivas.

La selectividad estará potenciada no solo por la unificación de la responsabilidad de planificar el proceso auditor en cabeza de la Auditoría General de la República quien deberá elaborar los Mapas de Riesgo y el Plan General de Auditorías, sino por la posibilidad de articular este proceso con el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública, Sinergia, del Departamento Nacional de Planeación, aprovechando su valioso centro de acopio informativo, sus herramientas y las aplicaciones realizadas.

Con base en lo anterior, es probable que no sea necesario ordenar tantas auditorías como entidades existan, pues habrá que utilizar los recursos y el talento humano hacia los sectores de la economía que presenten un mayor riesgo y que tengan una verdadera incidencia en una posible defraudación al Estado o en un posible daño patrimonial. Con esto se quiere afirmar que si la construcción del Plan General de Auditorías, se basa en fuentes de información calificada, el desarrollo de la labor auditora tendrá unos mejores resultados.

Es por ello que una propuesta sería de control fiscal, promueva la tecnificación de la selectividad mediante estudios y elaboración de criterios, índices, Mapas de Riesgo, y Planes Estratégicos Generales de Auditoría que impidan selecciones intuitivas, al libre albedrío y subjetivas.

La elaboración de mapas de riesgo, debe ser el prerrequisito o el camino a seguir en la elaboración de un plan general de auditorías, también en la mayoría de los casos ni siquiera se tiene en cuenta para ponderar y evaluar, la gestión de los entes vigilados, lo que motiva la práctica de un sinnúmero de auditorías que al final tendrán un pobre resultado. Es necesario e indispensable insistir en su obligatoriedad como mecanismo válido en el desarrollo de las tareas de control.

En el momento en que las contralorías adecuen sus sistemas tecnológicos y el control de los diferentes procesos se realice en línea, la rendición de la cuenta perderá importancia. Aunque es claro que en el

momento las contralorías no cuentan con los medios para modernizar dicho proceso, este salto cualitativo resulta imperativo y debe ser realizado en el corto plazo.

Es indispensable que con los análisis y estudios económicos sectorizados, se disponga de una fuente de información clasificada, depurada y confiable para evitar que el sistema actual continúe con cifras que nada aportan al mismo y que han generado gran desconfianza hacia la comunidad.

2.9 Rehabilitación del proceso auditor

En el nuevo sistema de control fiscal, el proceso auditor será finalmente optimizado y puesto en capacidad de asumir los retos planteados.

En primera instancia, con el fin de mejorar los perfiles del auditor del nuevo sistema, debe implementarse un efectivo sistema de carrera administrativa, que garantice el acceso y permanencia en el servicio a los más probos y capaces.

En segundo término, como ya fue anotado, se plantea la unificación, a cargo de la Auditoría General de la República, de la doctrina, de la información estadística y del diseño e implementación de las herramientas metodológicas y tecnológicas. El lenguaje del control fiscal sería uno.

Estos procesos contarán con instrumentos efectivos de acompañamiento y seguimiento, bajo la eventualidad de establecer mecanismos sancionatorios.

Las contralorías se dedicarán a realizar su labor primigenia –las auditorías–.

2.10 Dinamización de los hallazgos

La comunicación a la opinión pública de la ocurrencia de presuntos hechos irregulares, únicamente se podrá realizar a través de los informes definitivos de auditoría, esto es, después de que los presuntos responsables hayan tenido la oportunidad de ejercer el derecho de contradicción sobre dichos informes, nunca antes.

Los hallazgos fiscales se tramitarán a través de una demanda presentada ante el Contencioso–administrativo, con la cual se dará inicio al proceso de responsabilidad, fiscal en los términos y condiciones establecidas en la ley.

Los hallazgos disciplinarios y penales deberán configurarse e individualizarse claramente. Al mismo tiempo estarán debidamente soportados por las pruebas pertinentes, lo que facilitaría enormemente el trabajo de la Procuraduría General de la Nación y de la Fiscalía General de la Nación.

En el sistema propuesto, el efecto útil de los hallazgos no será únicamente la imposición de una sanción fiscal, disciplinaria o penal, sino el de producir los correctivos para superar las fallas estructurales, ya sea a través de propuestas de reformas legislativas o de medidas administrativas.

2.11 La nueva jurisdicción fiscal

Al trasladar el trámite del proceso de responsabilidad fiscal a la jurisdicción Contencioso–administrativa, se estará superando una de las grandes atrofias del sistema actual. Las siguientes son algunas de sus bondades más importantes.

– El proceso se adelantará por una justicia especializada, a través de un proceso abreviado.

– Las cargas laborales de los encargados de esta nueva competencia serían protuberantemente más bajas que –cerca de la mitad– que las que hoy tienen sus pares en la justicia Contencioso–administrativa.

– Las caducidades y prescripciones serían mínimas y fortuitas.

– Los fallos se multiplicarían, siendo estos más objetivos al ser proferido por un juez independiente.

– El Estado ganaría en economía, al tramitarse un solo proceso Contencioso–administrativo, con la garantía obvia de la doble instancia.

– Las medidas cautelares serán decretadas y ejecutadas por quien tiene la infraestructura y el experticio.

– El Tesoro Público sería efectivamente resarcido. Si solo se recaudara la mitad del monto del detrimento, estaríamos hablando de por lo menos un billón de pesos recuperados.

– Vale la pena anotar que actualmente en los procesos de responsabilidad fiscal participan más de 500 personas de las contralorías, cuyo costo anual asciende a \$20.000 mil millones. La propuesta consiste en crear 71 cargos en la jurisdicción Contencioso-administrativa, por un valor aproximado de \$6.300 millones.

– La efectividad de esta jurisdicción será el mejor instrumento preventivo contra la corrupción.

De este modo, la Auditoría General de la República aspira a aportar en el debate que actualmente se plantea. Entiende que alguna de las propuestas requieren reformas normativas sustanciales en el modelo que origina un período de transición. Ello, al tenor de los planteamientos efectuados, resulta imprescindible para atender como es debido esa función pública. Debe ser, en consecuencia, una reforma integral que permita desarrollar, de manera coherente, cada una de las aristas de la problemática. Reitera, entonces, que una perspectiva reduccionista resulta incompleta y en todo caso frustrante frente al propósito de depurar la gestión pública y resarcir el erario. Como se trata de un tema de debate, la Auditoría entiende que las reflexiones que realiza son el comienzo de un tesoro trabajo que amerita análisis más profundos por lo que desde ya, se compromete a participar en una discusión que recoja y desarrolle éstas y otras ideas sobre el tema.

César Augusto López Botero,
Auditor General de la República.

* * *

HONORABLE SENADOR JAIME BRAVO MOTTA

Proposición

El Comisión Primera del honorable Senado de la República en Sesión de la fecha, aprueba la siguiente adición al temario del Proyecto de ley No. 47 de 2002 Senado, *por el cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un Proyecto de Reforma Constitucional*

·Nuevo modelo de organización territorial.

PREGUNTA. *Con el fin de constituir un nuevo modelo de organización territorial estatal y hacer real y efectivo el Derecho a la Autonomía de los municipios, departamentos, provincias, regiones, distritos y territorios indígenas, dentro de la naturaleza unitaria del Estado Colombiano, ¿aprueba usted el siguiente artículo?*

Los artículos 285 y 286 de la Constitución Política, serán subrogados por los siguientes artículos:

Artículo No. El Estado colombiano, estará integrado por municipios agrupados en provincias, departamentos y por las Regiones que se constituyan con competencias y apropiación de recursos autónomos.

Son entidades territoriales del Estado los municipios, los departamentos, las provincias, las regiones, los distritos y los territorios indígenas. La naturaleza de la autonomía de que gozan estas entidades derivan de una potestad política.

Artículo Transitorio. Dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de la probación del artículo precedente, el Presidente de la República presentará al Congreso el Proyecto de ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que establecerá los procedimientos de creación de las provincias y las regiones, la distribución de competencias entre la Nación y las Entidades Territoriales y la Constitución del Régimen de Autonomía de que gozarán las regiones, dentro de la naturaleza unitaria del Estado con régimen autonómico.

El Congreso de la República tramitará y aprobará el correspondiente proyecto de ley dentro de los seis (6) meses siguientes; de no ser así, el presidente queda autorizado para someter dicho proyecto al pueblo colombiano a través de referendo.

SI ()

NO ()

EXPOSICION DE MOTIVOS

La conformación de una organización territorial sobre la cual se edifique de una mejor forma el Estado y en donde equilibradamente fluyan las dinámicas propias para el cumplimiento de su fin, resulta de imperativa y urgente necesidad. Se puede anotar con un criterio realista y con poco margen de error, que en nuestro País esas finalidades del Estado, previstas en la Constitución, son frecuentemente desviadas, dilatadas y perturbadas, sembrando y sosteniendo desconfianza e ilegitimidad por parte de no pocos sectores de la población.

Resulta así, de trascendencia única la incidencia del Ordenamiento Territorial en esta dinámica, proporcionadora del equilibrio y funcionalidad del Estado. Se propone ahora configurar todos los elementos para el desarrollo de un nuevo esquema para Colombia, una estrategia de transformación institucional en términos territoriales, que fortalezca las regiones y su autonomía.

Esta forma no es más que el modelo de Estado regional o autonómico que descansa en la autonomía de las regiones como entes territoriales; el eje de este sistema es la autonomía entendida en términos de connotación política y no solamente como un elemento más de la descentralización administrativa. Se propone una estructura, que ofrece ventajas económicas, sociales y políticas ideales para un Estado en crisis como el nuestro, que incluye, por supuesto, la activa participación de los municipios en cuanto que, interpretará y aceptará sus realidades locales y se integrará en una región con un similar sentido cultural e histórico, superando las polémicas frente a la institución departamental y dando espacio a debates vitales para su sostenimiento, como la redistribución de los factores regionales de poder.

Quizá el ánimo y la inspiración de la propuesta se relacione con la vigencia de “lo local” o regional, que le concede un valor a lo nacional, fenómeno tal vez producto de la deslegitimación institucional y la consiguiente fragmentación de la sociedad. Este encontrar de las diferentes identidades regionales contribuye a la conformación de una visión conjunta, a la estructuración de un proyecto común en donde todas las partes agrupadas aporten su visión regional y a su vez formen una nacional, que las contenga.

En efecto, la conveniencia de un Estado regional con autonomía de sus entidades territoriales está determinada por un sin número de beneficios relacionados, unos con la reducción de los costos de la administración, el aprovechamiento de las economías de escala en determinados bienes, gracias a poder captar las ventajas de un nivel de gobierno superior al de las jurisdicciones locales; y otros, con el reconocimiento de los desequilibrios regionales y la capacidad para poderlos interpretar desde el punto de vista jurídico e institucional, con el fin de acabar con el sentimiento generalizado de desconfianza hacia el Estado.

En Colombia aún no se esboza una Ley de Ordenamiento Territorial, a pesar de que desde 1991 nuestra Constitución ingresó este tema de los Estados Autonómicos, enunciando en el artículo 286 la autorización a la ley para otorgar a la regiones el carácter de entidades territoriales; de igual forma, el artículo 307 avanza en el tema y define la regionalización como un proceso de curso más o menos lento con debate y participación de ciudadanos interesados.

Bajo estos parámetros, el interés de la adición al Proyecto de ley no es otro que modificar la Constitución para perfilar, de una manera clara, los elementos de la nueva forma de Estado, sobre la base de nuestras realidades regionales, y a partir del convencimiento de que “el municipio es el primer encuentro del ciudadano con el Estado” y de la necesidad de “recuperar la fortaleza del nivel intermedio de gobierno”, tal como lo planteó el Señor Presidente Álvaro Uribe en su Manifiesto Democrático.

Presentada por,

Jaime Bravo Motta
Senador.

* * *

HONORABLE REPRESENTANTE CESAR NEGRET MOSQUERA

Bogotá, D.C., 10 de septiembre de 2002

Doctor

GERMAN VARGAS LLERAS

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

H. Senado de la República

Ciudad

Ref: Propuesta de adición al Proyecto de ley No. 047 de 2002 - Senado

Cordial saludo:

Con toda atención presento a Usted, fundado en lo establecido en el artículo 160 de la Ley 5ª de 1992, las siguientes enmiendas para que se adicionen al texto del Proyecto de Referendo que el Gobierno Nacional ha puesto a consideración del honorable Congreso de la República, las cuales hacen referencia a los siguientes temas:

1. Limitación a la elección de los Congresistas a máximo dos (2) periodos legislativos.

2. Ampliación de la misión constitucional del Banco de la República, contemplada en el artículo 373 de la C. P., para que este, con su Junta Directiva incluya dentro de sus responsabilidades las variables macroeconómicas de la generación de empleo y el crecimiento económico.

Lo anterior con fundamento en los motivos señalados en el anexo, en el cual también incluyo los textos de las respectivas preguntas dirigidas al Pueblo Colombiano.

Debo manifestar, Sr. Presidente., que estas propuestas ya las formulé ante la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes y, en igual sentido me dirigí ante el Ministro del Interior y Justicia (E).

Finalmente quiero, como apoyo a la procedencia de mi iniciativa, citar lo expuesto al respecto por el ex Magistrado doctor Jorge Arango Mejía: "En síntesis, el Proyecto de ley previsto en el artículo 378 de la Constitución (independientemente de quién lo haya presentado) está sometido al proceso legislativo ordinario, y puede ser aprobado como se presentó, enmendado parcial o totalmente, o negado. Si no se cumplen estrictamente las normas de la Ley 5ª de 1992, y se restringen los debates, para eliminar la posibilidad de que el proyecto sea modificado o negado, se incurre en vicios de procedimiento en la formación de la ley, que generan su inconstitucionalidad..."

Del señor Presidente,

Cordialmente,

César Negret Mosquera

Representante a la Cámara.

ENMIENDA POR LA CUAL SE ADICIONA EL TEXTO DEL REFERENDO PRESENTADO POR EL GOBIERNO NACIONAL

POR LA CUAL SE AMPLIA EL MANDATO CONSTITUCIONAL DE LA JUNTA DIRECTIVA DEL BANCO DE LA REPUBLICA

Presentada por: *César Negret Mosquera*

Representante a la Cámara.

PREGUNTA: *El mandato constitucional del Banco de la República está limitado al mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda (control de la inflación), en detrimento de las otras variables macroeconómicas necesarias para el desarrollo económico y la prosperidad social. Con el fin de armonizar estas variables y dar una responsabilidad económica y social al Banco de la República, como ocurre en todos los países desarrollados, ¿Aprueba Usted el siguiente artículo?:*

El artículo 373 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 373: El Estado, por intermedio del Banco de la República, velará por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda, el **crecimiento económico y la generación de empleo**. El Banco no podrá establecer cupos de crédito, ni otorgar garantías a favor de particulares, salvo cuando se trate de intermediación de crédito externo para su colocación a través de los establecimientos de crédito o de apoyos transitorios de liquidez para los mismos. Las operaciones de financiamiento a favor del Estado requerirán la aprobación unánime de la junta directiva, a menos que se trate de operaciones de mercado abierto. El legislador, en ningún caso, podrá ordenar cupos de crédito a favor del Estado o de los particulares.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Es indudable que el Banco de la República ha dado cabal cumplimiento a su misión constitucional, consagrada en el artículo 373 de la Constitución Política, lo que se refleja en tasas de inflación moderadas y un adecuado manejo monetario, con las oscilaciones propias de la materia y de una economía fluctuante como la Colombiana.

No obstante, ese adecuado manejo de la capacidad adquisitiva de la moneda, determina la importancia de que el Banco Central asuma como propias otras variables de lo que se ha denominado una "sana macroadministración" como son el Crecimiento Económico y la Gene-

ración de Empleo que, unidas al control de la inflación, conlleven a un mejor estado de la economía en general, máxime cuando en el país se están presentando niveles de desempleo que rondan el 18% y tasas de crecimiento inferiores al 1.5%.

El entregar al Banco Central la responsabilidad del manejo y conducción de las variables macroeconómicas en su integridad en países en vía de desarrollo, ha sido una posición rechazada por organismos multilaterales, tales como el Fondo Monetario Internacional. Así lo demuestra el Premio Nóbel de Economía, Joseph Stiglitz, cuando al analizar el caso de Corea relata que frente a ese caso el F.M.I. expresó que "... siempre insistimos en que los países tengan un banco central independiente concentrado en la inflación".

En sentido contrario, la posición de estos organismos multilaterales frente a países desarrollados es inversa y se refleja en la oposición que ejercieron ante una reforma a los estatutos de la Reserva Federal para concentrar su acción exclusivamente en el control de la inflación, desmontándole la responsabilidad del crecimiento económico y la generación de empleo.

Afortunadamente, esta posición de entregar a la Banca Central el manejo de las tres (3) variables macroeconómicas ha empezado a cambiar para el Fondo Monetario Internacional. En el apartado titulado "El Trabajo Futuro" de sus "Estudios Macroeconómicos y Financieros - Perspectivas de la Economía Mundial" de abril de 2002, ha señalado que una vez se han alcanzado niveles de inflación relativamente bajos y estables el principal desafío de los bancos centrales es lograr una mayor simetría en los objetivos de tales bancos; la preocupación por altos niveles de inflación cede frente a la preocupación que genera la deflación y la existencia de un piso cero para la tasa de interés nominal. "La deflación afecta la eficacia de la política monetaria y puede llevar a una espiral descendente de la actividad económica causada en parte por los efectos del balance general sobre el sistema financiero, como lo ilustra el caso del Japón. Por consiguiente, los bancos centrales ya no pueden preocuparse principalmente por el aumento de la inflación. Efectivamente, los análisis parecen indicar que el peligro de entrar en una espiral deflacionaria aumenta a medida que las metas de inflación caen por debajo del 2%. Las inquietudes con respecto a la deflación también parecen indicar que los bancos centrales deben ser más activos en sus respuestas ante una contracción pronunciada de la actividad económica".

Prosigue el F.M.I. señalando que la política conocida como *gradualismo* -suavización de las variaciones de las tasas de interés-, cuando la inflación se encuentra en un nivel bajo, tal vez no sea la mejor frente a fuertes contracciones de la actividad económica. "Una respuesta de política prolongada crea el riesgo de que la inflación siga cayendo e inclusive se convierta en una deflación, mientras que la eficacia de la política monetaria podría ser limitada ya sea porque las tasas de interés llegan a la frontera de cero o las previsiones indican que lo harán en el futuro. En estas circunstancias, podría ser más aconsejable abordar de manera más contundente las fuertes perturbaciones negativas de la actividad económica".

Termina el F.M.I. este análisis sosteniendo que una inflación muy baja limita seriamente la posibilidad de ajustar la política monetaria, dado que esa política se traduciría en un bajo nivel medio de las tasas de interés nominal, reduciendo la "capacidad de las autoridades monetarias para reducir las tasas de interés reales cuando sus objetivos de estabilización de la producción y la inflación se vean amenazados por perturbaciones deflacionistas que afecten a la economía ... En consecuencia, la producción se reactiva más lentamente, haciendo que la inflación baje aún más, y a su vez impulsa al alza las tasas de interés reales, deprimiendo nuevamente la demanda agregada y originando mayor presión a la baja sobre la inflación.

A nivel interno y en igual sentido se ha pronunciado el Economista Eduardo Sarmiento Palacio, quien sostiene que: "El Banco de la República está montado para bajar la inflación. En la práctica estamos ante un sistema que opera sobre un instrumento: la tasa de interés, y un objetivo: la inflación... Así las cosas, se trata de una criatura que reduce la inflación a costa de la producción y el empleo y carece de medios para estimular la producción y el empleo. La organización del Banco Central Autónomo

no solo es inadecuada para conciliar la estabilidad y el crecimiento, sino que es un freno permanente de la actividad productiva.

Las reformas del Banco de la República tendrían que ser orientadas a ampliar los objetivos, fortalecer la capacidad de regulación y facilitar la coordinación con el resto de la política económica. Lo primero sería establecer como funciones generales del banco la estabilidad de precios, la producción y el empleo. Segundo, es indispensable replantear el control monetario por el conducto exclusivo de la tasa de interés. El Banco de la República debe tener amplias facultades para actuar en forma directa en la emisión mediante la asignación del crédito al gobierno y al sector privado para objetivos específicos, como serían la generación de empleo y la promoción de los sectores prioritarios. Dentro del contexto descrito, los gobiernos estarían en capacidad de conciliar la estabilidad y el crecimiento económico y el empleo. Adicionalmente quedarían investidos de poderes para estimular la economía y superar los ciclos recesivos”.

Esta fórmula de un Banco Central ocupado no solo de mantener la capacidad adquisitiva de la moneda, sino también de lo concerniente al crecimiento económico y a la generación de empleo está orientada hacia economías de países industrializados y/o desarrollados, como lo anota Stiglitz, no obstante, estas reformas deben recomendarse también para países emergentes como Colombia.

No puede el país seguir sacrificando sus niveles de crecimiento y enfrentando altas tasas de desempleo, sin que se asuman reformas de fondo. Mantener una baja tasa de inflación es labor encomiable y deseable, especialmente en países como Colombia, donde la inflación se traduce en el peor y más regresivo de todos los impuestos, como lo ha sostenido la totalidad de los analistas económicos; no obstante, es también de vital importancia armonizar las políticas monetarias, cambiarias y fiscales para que bajo la responsabilidad de un solo y exclusivo ente se alcancen importantes niveles de crecimiento de la economía y de desarrollo social.

Debemos, entonces, proponer al pueblo colombiano que se pronuncie sobre este tema de tan vital importancia para la seguridad económica de cada uno de los ciudadanos.

* * *

HUGO PRIETO PRIETO

Reflexiones y Consejos sobre la supervivencia para lograr la Paz

MARGARITA AVILA PACHECO

FRENTE COMUN CONTRALORIA DE BOGOTA

Bogotá, D. C., 5 de septiembre de 2002

Doctor

GERMAN VARGAS LLERAS

Presidente y demás miembros

Comisión Primera

Senado de la República

Ciudad

Respetado doctor:

De manera atenta nos permitimos presentar el documento del Frente Común de las Contralorías, que recoge unos elementos valiosos para evaluar y no hacer viable la liquidación de las Contralorías, en el Proyecto de Referendo que presenta el presidente Uribe.

Cordialmente,

Margarita Avila Pacheco

Frente Común

Contraloría de Bogotá, D.C.

**ELIMINACION DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL
NO REDUCE EL DEFICIT FISCAL, NI SOLUCIONA
LOS PROBLEMAS DE SALUD Y EDUCACION
SOLO AUMENTA LA CORRUPCION**

Bogotá, D.C. septiembre de 2002

**EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO
Y LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA**

En una cultura de corrupción que campea en nuestro país, es natural que los sistemas de control que vigilan la preservación y correcta

utilización de los recursos públicos, no sean bien vistos por los vigilados, ni por los amigos del enriquecimiento fácil y el ascenso social sin miramiento alguno, pero de ahí “a descuadernar” la estructura del Estado con criterios subjetivos, constituye un exabrupto que el Congreso de la República que en buenas horas viene demostrando su talante independiente del ejecutivo, está en la imperiosa necesidad de corregir.

El artículo 1° de la Constitución define a Colombia como un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. Los numerales 9 y 10 del Proyecto de ley S-47 Senado, atentan contra ese Estado Social de Derecho, la descentralización y autonomía de los entes territoriales, al entregar la vigilancia de la gestión fiscal y el Ministerio Público en cuanto a la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta social de sus servidores a entidades del orden nacional, sin vinculación directa con los entes territoriales, como pretenden los citados numerales, al proceder con criterios fiscalistas y ficticiamente de ahorro e inversión, atribuir la competencia de los organismos de control territoriales a la Contraloría General de la República y a la Procuraduría General de la Nación sin que estos órganos cuenten con la infraestructura de recursos humanos y técnicos para asumir descomunal responsabilidad.

Al interior de este Gobierno hay voces que comparten el respeto por la autonomía de los entes territoriales. En efecto, al objetar el Proyecto de ley que confiere a la Comisión Nacional del Servicio Civil, competencia sobre el manejo del recurso humano y administración de personal...” y en los departamentos y municipios, en la forma descrita en el artículo 2° del proyecto, entidades estas que aunque en diferentes grados, gozan de suficiente autonomía para manejar lo que constituye el giro ordinario de sus funciones; de tal forma que al limitarles la autonomía suprimiéndoles la facultad de dirigir y desarrollar el procedimiento de selección de su propio personal, se incurre en flagrante violación constitucional. “Si vigilar y administrar el talento humano al servicio de departamentos, distritos y municipios; es transgredir normas constitucionales, centralizar los organismos de Control constituye una *capitis diminutio* en detrimento de los intereses territoriales”.

El escrito de objeciones respalda su posición en los artículos 208 y 209, de la C. P., Otorgar el control fiscal a órgano de carácter nacional rompe el principio de descentralización administrativa, autonomía de los departamentos, distritos y municipios, desmantela los esfuerzos que vienen realizando las Contralorías para obtener el certificado de calidad de sus procesos y procedimientos (8 Contralorías están implementando un sistema de gestión de conformidad con la norma ISO- 9000, para garantizar la calidad de sus productos y servicios, según el estudio del Congreso Nacional de Contralores, julio de 2002 página 8).

Sobre el ahorro para educación e inversión social que el presidente ofrece como panacea a los entes territoriales como resultado de la supresión de Contralorías y Personerías, no deja de ser una oferta demagógica. Desconoce que los convenios de desempeño que han celebrado los municipios y departamentos con el Ministerio de Hacienda y la aplicación de la Ley 617 de 2000 de ajuste fiscal, los presupuestos y las plantas de personal se han reducido hasta en un 60 %, han desaparecido más de 110 Contralorías municipales y por recategorización a partir del 1° de enero del año 2004, van a desaparecer 10 contralorías más. En este orden de ideas el control fiscal le va a costar al país por lo menos 300 mil millones de pesos anuales para auditar 77.137 sujetos y puntos de control (incluyendo la Contraloría General de la República, según el estudio “hacia la construcción del Control Fiscal del siglo XXI, Consejo Nacional de Contralores, página 12 y 15”), cifra que no alcanza para cubrir las onerosas erogaciones que van a costar las Auditorías privadas.

Por último, es pertinente señalar que si llegaran a aprobar los numerales 9 y 10 del referendo, en el Congreso, artículos como el 1°, 2°, 7°, 8°, 118, 286, 287/288 entre otros, de la Constitución Política, se deberían reformar para que el Estado centralista y desconcentrado que pretende el nuevo gobierno, no quede en contraposición a estos mandatos que consagran el estado social de derecho, la descentralización y la autonomía de los entes territoriales.

CORRUPCION, GOBERNABILIDAD Y DEMOCRACIA

El proyecto de referendo que presenta el presidente Uribe al Congreso de la República, agrieta el Estado Social de derecho y socava la democracia al liquidar los organismos de control a nivel departamental, distrital y municipal (contralorías y personerías) siendo esto un grave problema para la descentralización y convivencia social del pueblo colombiano.

Adicionalmente le abre grandes brechas para que los ladrones de cuello blanco hagan de las suyas presentándose un escenario delicado que deja espacios para el accionar de los corruptos.

Según revelaciones del foro sobre corrupción, integridad y gobernabilidad llevado a cabo en Bogotá el 21 de marzo del presente año, organizado por el Gobierno Nacional y el Banco Mundial retomamos algunas cifras:

La corrupción estatal costó a los colombianos en el año 2001 como mínimo US 2.240 Millones de dólares, esto con organismos de control vigentes, una suma que equivale al 80% del déficit fiscal de esa vigencia o el 2.6% del producto interno bruto nacional.

El Banco Mundial calcula que en sobornos por compras estatales y litaciones, el costo de la corrupción para los ciudadanos fue de cerca de US 480 millones de dólares, el mismo organismo señala que por la desviación de recursos de lo apropiado en el presupuesto nacional el costo para los colombianos fue de US 760 millones de dólares, ahora el 10% o más del monto total de la contratación nacional se paga en mordidas, tasadas en un 20% del costo del contrato.

Existe un grupo de empresas que poseen el monopolio de la contratación estatal y que en el 50% de los casos pagan el chantaje o mordida para ganar su adjudicación.

Podríamos seguir citando y cuantificando cifras sobre la corrupción y mencionar el lugar que ocupa Colombia en el mundo en materia de corrupción y terminaríamos escandalizados, de tal manera que se hace necesario reafirmar la toma de conciencia por parte del poder legislativo colombiano y ver las dimensiones reales de ese cáncer llamado corrupción que está lacerando el presupuesto nacional y la vida económica de nuestro país, ya que sus efectos destructivos en los diferentes órdenes de la vida del Estado es catastrófico.

Debe señalarse que en estos momentos una propuesta de desaparecer los organismos de control como está señalado en el referendo con los niveles de corrupción existentes, es ir en contravía para la extirpación de este cáncer así mismo es dejar a un lado la bandera que esgrimió el Presidente Uribe en su campaña para borrar este flagelo, pero también es igualmente preocupante porque se estaría desconociendo convenios y compromisos del Estado colombiano para erradicar este mal que carcome la economía nacional.

Lo que se requiere en este momento es una reestructuración y fortalecimiento de los organismos de control con todos los medios posibles para preservar los valores éticos y morales que permitan la convivencia social y garantizar la correcta y eficiente captación y ejecución de los recursos públicos.

Por último es pertinente anotar que para que exista gobernabilidad con transparencia, que son conceptos esenciales para el manejo eficaz de las finanzas públicas, cada Estado debe contar con organismos de control fuertes cuya independencia esté garantizada por la ley y desvinculación del clientelismo político, sin embargo es necesario precisar que un control fiscal autónomo solo es posible si en Colombia prima el imperio de la ley, la democracia y la vigencia de los organismos de control.

LAS AUDITORIAS PRIVADAS

Grandes empresas como ENRON, GLOBAL CROSSING, MERK, TYCO, XEROX y WORLDCOM, por citar las más recientes, han destapado a la luz pública los oscuros manejos presupuestales que se estaban orquestando, maquillando sus bancarrotas y dando a conocer cifras de ganancias a sus asociados que en nada se compadecen con la realidad; con la complicidad y asesoramiento de las auditorías externas, pero no se trata de cualquier firma: De por medio está el prestigio de empresas como ARTHUR ANDERSEN por ejemplo.

En este mundo virtual pudiéramos pensar, hasta de buena fe, que se trata de maromas financieras o contables, en este tejemaneje bursátil; pero no, la realidad va más allá de triquiñuelas o efulgios presupuestales. De lo que se trata es de asaltar la FE PUBLICA, se está engañando al ciudadano común que invirtió en las acciones de estos conglomerados.

Empresas prestigiosas sin nexos con lo público están sucumbiendo catastróficamente, son empresas en manos de particulares, y nosotros empeñados en seguir el postulado neoliberal, en el cual el Estado vende sus empresas dejando en manos de los particulares la explotación de los bienes. ¿Qué será entonces de nuestras empresas oficiales en manos privadas, con ejemplos de auditoría externa como los recordados?

Pero no solo se trata de casos en el exterior, nosotros también tenemos un nefasto ejemplo, al recurrir a la excepción constitucional y contratar con empresa privada colombiana (Páez y Asociados) por parte de la Contraloría General la vigilancia fiscal de la Cámara en 1999, con los resultados conocidos por todos.

Las Auditorías Privadas se orientan únicamente a la evaluación de los Estados Contables, es decir tan solo adelantan el control numérico legal; avalan la consistencia de las operaciones realizadas por la entidad, dejando por fuera la aplicación de los demás controles que las Contralorías desarrollan al hacer el seguimiento a los dineros públicos y verificar si estos son utilizados correctamente en el beneficio de la sociedad.

De igual forma la Auditorías externas desconocen los postulados de la Constitución Política de involucrar la participación ciudadana, que en el caso de la Contraloría de Bogotá ha generado los espacios necesarios promoviendo el aprendizaje de mecanismos democráticos de participación en las diferentes instancias del control y vigilancia de la gestión pública.

REALIDAD DEL CONTROL FISCAL (1)

El Estado colombiano, está conformado por dos niveles a saber: Nacional y Territorial. Esta compleja estructura, desde el punto de vista del control fiscal, se clasifica en dos grupos básicos; *sujetos de control* y *puntos de control*.

Son *sujetos de control* aquellas entidades que aparecen explícitamente en el presupuesto de la nación o de determinada unidad territorial o que tienen vida propia. Comprende también aquellas personas particulares que administran recursos públicos. Estos sujetos se clasifican de *alta, mediana o baja* complejidad, según criterios de presupuesto, planta de personal, posición estratégica en el sector, cobertura, entre otros. Esta clasificación es de gran importancia pues determina la composición de las comisiones de Auditoría y la duración del proceso auditor en cada una de ellas.

Son *puntos de control* las unidades básicas de gestión con autonomía presupuestal o administrativa, donde los sujetos de control tengan recursos o estén bajo su tutela.

Otro aspecto a considerar es el monto de los recursos que deben vigilarse que equivale a la suma de los presupuestos de los sujetos de control más los valores patrimoniales de los mismos.

Este desdoblamiento del universo de control se repite, guardadas proporciones en los niveles territoriales. Una aproximación de dicho tamaño aparece en el cuadro No. 1.

Cuadro No.1
Magnitud del Estado Colombiano 2001

Nivel	Presupuesto auditable (millones de \$)	%	Sujetos de control	Puntos de control (1)	Total sujetos y puntos de control	%
Nacional	79.435.688	79,4	520	5.576	6.096	7,9
Departamental	8.147.850	8,1	704	55.740	56.444	73,2
Distrital						
Distrito Capital	9.200.000	9,2	97	1.430	1.532	2,0
Otros Distritos	694.665	0,7	206	759	965	1,3
Municipal	2.623.941	2,6	12.100	(*)	12.100	15,7
Total	100.102.144	100,0	13.627	63.520	77.137	100,0

Fuente CGR, AGR, SINACOF. Contralorías Territoriales, cálculos Contraloría de Bogotá. Datos a 2001.

(*) No incluye el detalle de las administraciones locales.

(1) Incluye los puntos de control de las entidades de los sectores de salud y educación. Cifra estimada.

¹ Tomado del documento "Hacia la construcción del Control Fiscal del Siglo XXI, Congreso Nacional de Contralores, julio de 2002

En el cuadro anterior se aprecian los siguientes hechos:

- El monto del presupuesto anual sujeto de vigilancia es de una magnitud considerable pues representa cerca del 45% del PIB del año 2001.

- A las Contralorías Territoriales les corresponde vigilar el 21% del presupuesto auditable y el 92% de los sujetos y puntos de control del país.

- El número de sujetos y puntos de control implica, de cubrirse el universo total, la realización de 13.627 Auditorías; la evaluación y revisión de igual número de informes de gestión, de presupuesto y de la rendición de cuenta de los gestores públicos; la evaluación de más de un millón de contratos estatales y la certificación o dictamen de cerca de 13.000 estados contables, para citar solamente algunos ejemplos.

A esto debe agregarse la magnitud de los activos del Estado colombiano que, con las imperfecciones de la contabilidad pública, se estima en más de 237 billones de pesos de 2000 (incluyendo todo el sector público más el Banco de la República), representados en una gran diversidad de bienes.

ORGANIZACION Y ESTRUCTURA DEL CONTROL FISCAL

Visión y misión

El control fiscal independiente, técnico y autónomo del manejo de los recursos públicos, es una función pública esencial de la democracia, pues es la forma en que la ciudadanía ejerce el derecho de velar por el uso de los recursos del Estado para el cumplimiento de sus finalidades. De tal manera que en un Estado en el cual no se ejerza este control, como ocurre en una minoría de estados, la democracia se restringe inexorablemente, con consecuencias y efectos económicos y sociales negativos por el riesgo en el uso de los recursos y bienes públicos.

Conforme a las normas constitucionales, basadas en la doctrina sobre el Estado moderno, el control fiscal es una función pública que tiene por objeto velar, a nombre de la ciudadanía, por el adecuado uso de los recursos públicos, de acuerdo con cinco principios esenciales establecidos en las normas que lo regulan- economía, eficiencia, eficacia, equidad y sostenibilidad ambiental. Los tres primeros principios hacen referencia a la *gestión*, y los dos últimos a los *resultados*.

El ejercicio moderno del control fiscal orientado hacia un examen integral de la gestión pública, implica la adopción y ejecución de procedimientos, técnicas y metodologías de investigación y Auditoría para obtener, procesar y evaluar actividades, proyectos, programas y políticas públicas, dentro de los principios de economía, eficiencia, efectividad, equidad, alcance de metas, capacidad de gestión, entre otros. Se trata de modelos y estrategias de Auditoría gubernamental integral o de Auditoría del desempeño².

La organización y su magnitud

Para cumplir la tarea de vigilancia de la gestión fiscal, de conformidad con los postulados constitucionales y legales, el control fiscal en el país está organizado en dos niveles principales³:

Un nivel nacional, con la Contraloría General de la República, que ejerce la vigilancia a los sujetos de control del nivel nacional, armoniza los métodos y procedimientos del control fiscal en el país, ejerce en forma prevalente el control de los recursos nacionales que hayan recibido entes territoriales y realiza, de manera excepcional, el control a recursos de entes territoriales, previo el cumplimiento de determinados requisitos.

Otro nivel, el territorial, compuesto por las contralorías distritales, departamentales y municipales, que cuentan con autonomía técnica, presupuestal y administrativa y cumplen las mismas funciones de la Contraloría General de la República en el ámbito de su jurisdicción.

También existe la Auditoría General de la República que, mediante Decreto 272 de 2000, tiene la facultad para controlar a la Contraloría General de la República y sus Gerencias Departamentales y a las Contralorías Territoriales⁴.

La dimensión de la estructura del control fiscal en Colombia se ilustra en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 2
Estructura del Control Fiscal 2001

Contraloría	Número	Presupuesto (millones de pesos)	Número de Funcionarios	Nivel de profesionalización (% sobre el total de la planta)
CGR*	1	122.655	4.067	79.0
Departamentales	32	81.333	1.291	63.4
Distrito Capital	1	41.112	809	70.0
Distritales	3	10.106	421	54.0
Municipales	31	51.075	992	42.4
Total	68	306.281	7.680	58.6

Fuente: CGR, AGR, SINACOF. Contralorías Territoriales. Cálculos Contraloría de Bogotá.

* La CGR cuenta con 32 gerencias departamentales

Impacto de la Ley 617 de 2000

La organización del control fiscal territorial sufrió una gran reducción con la aplicación de la Ley 617 de 2000. De 178 entidades de control fiscal que existían en el país, hoy sólo funcionan 68, como se observa en el cuadro No. 3. A esto se agrega que, por efectos de la misma ley, aproximadamente 10 contralorías municipales más desaparecerán en el 2003⁵.

Cuadro No.3
Número de Contralorías antes y después de la Ley 617 de 2000

Nivel	2000	2001
Departamentales	32	32
Municipales	142	32
Distritales	4	4
Total	178	68

Fuente: "Informe de Gestión 2001- 2002. Auditoría General de la República"

De acuerdo con el informe de gestión de la Auditoría General y el estudio de SINACOF⁶, el impacto de la Ley 617 en el control fiscal se resume en los siguientes puntos:

Eliminación de 109 contralorías municipales, que vigilaban 945 sujetos de control. Reducción de aproximadamente 3.500 cargos en todo el país, que representan el 45% de empleados antes de la Ley 617.

Reducción del 18% de su presupuesto real entre el año 2000 y 2001.

La Ley 617 de 2000, tuvo una orientación exclusivamente fiscalista y como tal cumplió su papel. Su aplicación repercutió sobre el funcionamiento del control fiscal y por tanto hoy se requiere hacer una revisión seria del modelo y un replanteamiento institucional de esta función pública.

Desarrollos metodológicos

Gracias a los avances metodológicos que se han logrado en Colombia, hoy el control fiscal se ejerce de manera *integral*, es decir, en forma articulada, examinando simultáneamente los diversos aspectos comprometidos en la gestión y los resultados de las entidades estatales, tanto desde el punto de vista micro (Auditorías) como desde el punto de vista macro (políticas públicas y situaciones sectoriales), cuyos efectos más relevantes son:

² En Colombia, como lo han reconocido expertos internacionales y autoridades de otras Entidades de Fiscalización Superior de América Latina, se ha alcanzado un alto nivel de desarrollo de metodologías para realizar Auditorías gubernamentales con enfoque integral, vale decir, con un enfoque que tome en cuenta, de manera articulada y armónica, los análisis relacionados con la gestión y los resultados, simultáneamente con evaluaciones de la gestión y el estado financiero así como el cumplimiento de las normas legales.

³ En estricto sentido, no se puede hablar de un Sistema de Control Fiscal, pues subsisten un grado alto de desarticulación y descoordinación entre sus componentes y en su estructura, con excepción de normas y metodologías comunes.

⁴ En el caso de la Contraloría de Bogotá, además, existe una Auditoría Fiscal.

⁵ Ello es así porque, según la ley, al descender de categoría el municipio respectivo, desaparece la Contraloría allí existente.

⁶ El control fiscal en perspectiva comparada II. SINACOF. 2001.

- Conocimiento oportuno del riesgo de detrimento al patrimonio público en la adopción de determinados actos y la consecuente advertencia para que se tomen las precauciones del caso (*Control de advertencia*)
- Detección de fallas administrativas que se presentan en la gestión, cuya corrección se logra mediante planes de mejoramiento que la entidad auditada debe adoptar y cumplir de manera estricta (*Control de mejoramiento o corrección*).
- Recuperación de detrimentos patrimoniales que se hayan producido como consecuencia de la gestión (*Control resarcitorio o proceso de responsabilidad fiscal*).
- Ejercicio articulado entre entidades que ejercen control administrativo (*Control del Control*).
- Evaluación y análisis de políticas públicas, estudios sectoriales y la situación de las finanzas públicas.

Así las cosas, el diseño metodológico de que dispone el control fiscal en Colombia es una poderosa herramienta para lograr el mejoramiento de la administración pública y para luchar contra la corrupción, que ha recibido el reconocimiento de otras Contralorías de América Latina.

Para materializar los elementos enunciados anteriormente, se dispone de cinco instrumentos fundamentales: Normas de Auditoría Gubernamental Colombianas, Guía de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, Proceso de Responsabilidad Fiscal, Informes Macro, Sistema de Información de la Contratación Estatal - SICE, y Participación Ciudadana.

Gestión y Resultados

Respecto al estado de avance del control fiscal, sin desconocer las falencias, es justo mencionar que las Contralorías Territoriales muestran significativos avances en los siguientes campos:

Lucha contra la corrupción

La dimensión real de la corrupción y sus efectos destructivos en los diferentes órdenes, ponen de manifiesto la imperiosa necesidad de combatir este flagelo con todos los medios posibles que garanticen la correcta y eficiente captación y aplicación de los recursos públicos. En este propósito las CT han asumido un rol muy activo en las tareas de prevención, detección y denuncia.

Cuadro No. 4

Naturalezas de los hallazgos Auditorías 2001-2002*

Contraloría	Hallazgos Administrativos	Hallazgos Fiscales	Traslado de hallazgos	
			Procuraduría	Fiscalía
Departamentales	3.456	838	135	125
Distritales				
Bogotá	3.516	177	182	16
Otras	78	30	33	12
Municipal	3.735	1.440	550	375
Total	10.785	2.485	900	528

*Cálculos efectuados por la CB, según información reportada por 22 Contralorías Territoriales correspondientes a la Vigencia 2001 y hasta mayo de 2002.

Además, durante el último año y hasta mayo de 2002, las Contralorías Territoriales han hecho aportes importantes en este campo. Han formulado más de cuatro mil quinientas denuncias públicas y apertura a procesos de responsabilidad fiscal en número superior a los dos mil. Así mismo, como apoyo a otros organismos de control han dado traslado a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General cerca de 1.500 hallazgos, en los cuales se han detectado presuntas irregularidades en el manejo de los recursos públicos y en las actuaciones de los funcionarios públicos.

Beneficios del Control Fiscal

La eficacia de los órganos de control es uno de los aspectos que más se ha cuestionado. Esta percepción es fruto de la evaluación muy parcial sobre los resultados del control fiscal, basada exclusivamente en la capacidad para buscar el resarcimiento de los daños al patrimonio público, luego del proceso de responsabilidad fiscal. Con el desarrollo de los nuevos instrumentos y metodologías implantados recientemente, esta forma de medir a las Contralorías demostró que es poco conveniente⁷.

Aunque se trata de una metodología reciente, las Contralorías han empezado a calcular, además del recaudo producto del resarcimiento al patrimonio público, los beneficios que obtienen las entidades estatales, a través de recuperaciones y ahorros de recursos, como consecuencia de las observaciones oportunas tanto por el control de advertencia como por los planes de mejoramiento que se han venido implantando.

Una primera aproximación, ilustrada en el cuadro 5, indica que 8 contralorías territoriales que han instrumentado y aplicado la metodología de beneficios, arrojaron en el año anterior, beneficios cuantificados y verificables por valor de \$366.582 millones. Es decir, prácticamente el control fiscal no sólo es autofinanciable, sino que produce réditos importantes al erario.

Cuadro No. 5

Beneficios del Control Fiscal Vigencia 2001 - Pesos

Contraloría	Beneficios	Presupuesto de Gastos	Tasa de Retorno
Municipal de Manizales	982.404.895	2.262.975.000	0,43
Municipal de Ibagué	636.400.000	987.817.606	0,64
Departamental de San Andrés	1.104.403.000	1.021.106.000	1,08
Municipal de Soacha	700.000.000	415.161.159	1,69
Distrital de Bogotá	304.220.954.243	104.713.504.482	2,91
Municipal de Cali	37.233.425.625	10.956.814.359	3,40
Departamental de Casanare	8.380.000.000	1.054.961.142	7,94
Departamental del Huila	13.324.795.676	1.617.912.220	8,24
Total	366.582.383.439	123.030.251.968	2,98

Fuente: Información Contralorías Territoriales. Cálculos CB.

Necesidades de cambio del control fiscal

La pregunta pertinente es si la dimensión de los órganos de control es la adecuada para cumplir con la labor misional que tienen.

Para estos efectos, se construyó, a partir de la experiencia nacional e internacional, un modelo teórico con el cual se mide el tamaño "ideal" del control fiscal en cuanto a número de funcionarios, que permita ejercer la vigilancia fiscal a la estructura actual del Estado. Como resultado de este ejercicio, se pudo establecer que: (i) el número actual de servidores públicos dedicados al ejercicio del control fiscal no está sobredi-mensionado; (ii) existe posiblemente una asignación no eficiente entre las actividades misionales y las actividades de apoyo y administrativas y (iii) en la medida que los procesos de control fiscal se estandaricen y se disponga de sistemas de información integrados y articulados con los de los sujetos de control, el número de los servidores podrá reducirse muy paulatinamente. Ver a este respecto el anexo No 1.

No obstante, existe la posibilidad de realizar cambios estructurales importantes en el control fiscal para su fortalecimiento, pero no es conveniente y adecuado proceder a hacer tabla rasa de la organización existente, pues se perdería un patrimonio administrativo, técnico, y aún físico, de un gran valor social, para el manejo de los recursos públicos.

CONCLUSIONES (8)

De lo dicho en este documento cabe presentar las siguientes conclusiones generales respecto al control fiscal en el país:

- Es un instrumento imprescindible de la democracia y un factor fundamental para el mejoramiento continuo de la gestión y resultados del Estado y de vigilancia en el uso adecuado de los recursos públicos.
- Gracias a los instrumentos metodológicos disponibles y los procesos de rendición de cuentas, Auditorías y evaluación de las políticas y las

⁷ Entre otras razones, porque los presuntos responsables tradicionalmente se han insolventado ante la eventualidad de un fallo adverso. A lo cual se agrega el poco uso que hasta hace poco se hacía de las medidas cautelares.

⁸ Tomada de documento: "Hacia a la construcción del Control Fiscal del siglo XXI.

finanzas públicas, el control fiscal es un elemento clave en la lucha contra la corrupción, la promoción de la participación ciudadana y un factor estratégico a favor de la descentralización.

- Las Contralorías Territoriales son conscientes de la necesidad de una profunda reforma para adecuar el control fiscal a las tendencias modernas, con el fin de que sus beneficios económicos, sociales y políticos sean mayores. No debe emprenderse una reforma improvisada sólo por razones fiscalistas, porque se corre el riesgo de dismantelar un instrumento importante para la gestión estatal.

- El control fiscal como estrategia para alcanzar la eficiencia de los recursos públicos territoriales requiere de una adecuación a nivel territorial que contemple la capacidad operativa de los organismos de control fiscal y la estructura financiera de los entes territoriales. En este contexto no es conveniente diseñar acciones homogéneas (como en el caso de la Ley 617 de 2000) para entidades territoriales con condiciones y potencialidades diversas. Una reforma al control fiscal territorial deberá orientarse a la medida de las capacidades de desarrollo, reconociendo los progresos diferenciales y la potencialidad de mejoramiento de cada contraloría territorial.

- Para fortalecer la forma como las contralorías territoriales asumen sus competencias en el nivel local, es recomendable fortalecer los procesos de gestión, mediante el apoyo permanente de la Contraloría General de la República, logrando identificar la capacidad institucional adecuada para desempeñar su labor y responder a la comunidad con eficiencia y eficacia.

- Dado que un cambio de esta naturaleza implica una reforma constitucional y la expedición de leyes que la desarrollen, este proceso debe iniciarse lo más pronto posible.

- Apoyar el fortalecimiento de los órganos de Control mediante la creación de un sistema especial de carrera administrativa, la creación de un verdadero sistema de control fiscal en Colombia que actúe de manera armónica y coordinada con el sistema de control interno de las entidades. Es de vital importancia el apoyo técnico de la Contraloría General de la República y el Consejo Nacional de **Contralores** en el diseño y trámite de esta iniciativa legislativa, sobre las bases de este documento y la participación concertada de los demás actores.

- El planteamiento de la reforma del control fiscal depende en gran medida de la concepción del Estado y del ordenamiento territorial de tal forma que facilite la debida articulación de todo el sistema, se reduzca la excesiva concentración e impulse la descentralización y adecuada coordinación entre los diferentes niveles territoriales.

- Dentro del proceso de rediseño del marco de referencia para armonizar el sistema de control público en Colombia, sería conveniente revisar si los procesos de responsabilidad fiscal y de jurisdicción coactiva deben continuar como una función de los entes de control, habida cuenta que en esta materia de pronto éstos terminan siendo parte interesada y no tienen, en este contexto, la suficiente autonomía para fallar.

- Las Contralorías Territoriales han hecho aportes importantes en este campo. Han formulado más de cuatro mil quinientas denuncias públicas y apertura a procesos de responsabilidad fiscal en número superior a los dos mil.

- Así mismo, como apoyo a otros organismos de control han dado traslado a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General cerca de 1.500 hallazgos, en los cuales se han detectado presuntas irregularidades en el manejo de los recursos públicos y en las actuaciones de los funcionarios públicos.

- Ocho (8) contralorías territoriales que han instrumentado y aplicado la metodología de beneficios, arrojaron en el año anterior, beneficios cuantificados y verificables por valor de \$366.582 millones. Es decir, prácticamente el control fiscal no sólo es autofinanciable, sino que produce réditos importantes al erario.

FRENTE COMUN DE LAS CONTRALORIAS

HERNAN ARREDONDO ISAZA
Concejo Municipal La Tebaida Q.
REPUBLICA DE COLOMBIA
CONCEJO MUNICIPAL
LA TEBAIDA Q.

La Tebaida Quindío, agosto 21 de 2002

CM 158

Doctor:

WILLIAM VÉLEZ

Presidente Honorable Cámara de Representantes

Bogotá, D.C.

Cordial Saludo.

El Concejo Municipal de La Tebaida Quindío, quiere manifestarse ante ustedes Señores Congresistas, el inconformismo unánime con respecto al posible recorte de los honorarios a los Concejos Municipales especialmente los municipios de categorías 4^a, 5^a y 6^a, pues, como ustedes bien saben el Proyecto de Reforma Política que radicó el señor Presidente de la República en el Congreso, en uno de sus apartes involucra los Concejos Municipales.

Somos concientes de la necesidad de optimizar los gastos, pero les sugerimos honorables Representantes que más bien piensen en recortar el número de Concejales y no los honorarios, pues, la remuneración que recibe un concejal en las categorías antes mencionadas son exiguas, y no solo esto si no que también conllevaría a una mayor corrupción en el país.

Por lo tanto les solicitamos respetuosamente nos respalden en esta decisión, porque son ustedes los que aprueban o modifican el referido proyecto de ley.

Hernán Arredondo Isaza
Presidente.

* * *

JULIO ROBERTO GOMEZ ESGUERRA

Confederación General de Trabajadores Democráticos

236-SG-01

Bogotá, 22 de agosto de 2002

Doctor

WILLIAM VELEZ MESA

Presidente

HONORABLE CAMARA DE REPRESENTANTES

Bogotá, D.C.

Distinguidos (as) Representantes:

La Confederación General de Trabajadores Democráticos CGTD, en su propósito de velar por los derechos humanos, presenta al Honorable Congreso de la República, algunas opiniones sobre la importancia de las personerías y respecto a lo que pensamos frente a derechos civiles y políticos, económicos, sociales, culturales y otros derechos, que cuando son realidad benefician a núcleos extensos de la población.

Sin detenernos en lo exclusivamente jurídico-legal, de este tema, por cuanto para esta parte del análisis, el Congreso cuenta con juristas muy autorizados que defenderán la vigencia de las personerías, queremos destacar que para los derechos humanos, las personerías son un elemento de garantía sobre todo, para los más vulnerables, cuando se trata de que alguien los represente ante organismos de la administración pública, sean del orden nacional o local.

Ante la lentitud o el no accionar de alguna de estas entidades, nuestros afiliados han encontrado en Personerías y Defensoría del Pueblo la protección requerida en materias tan sensibles como salud, educación, vivienda, intimidad, pensiones, trabajo, participación y muchas otras esferas críticas que afectan la calidad de vida de la población más desprotegida.

En un Estado Social de Derecho y cuando la gestión de la administración o de los particulares investidos de poder, deja mucho que desear, corresponde a Personerías y Defensoría del Pueblo, apoyar, asesorar y tutelar derechos de todas las personas, e inclusive de organizaciones civiles dedicadas al bien común.

Frente a problemáticas muy graves que requieren urgentes soluciones, estas dependencias del Estado deben acercarse a la comunidad nacional, hacia el pensamiento de la Comunidad Internacional, expuesto en Convenios, Declaraciones, Recomendaciones, Pactos, Principios y Normas en procura de que las prácticas de los derechos humanos, sociales y laborales, en el país se armonicen con estos postulados.

No es justo que siendo nuestro país uno de los más violentos del mundo, donde se pregonan tanto las bases del cristianismo, los pocos progresos que se van logrando en la vigilancia que el propio Estado hace a través del Ministerio Público, en lugar de incrementarse, se disminuya.

La impotencia de mucha gente se va a poner de manifiesto cuando haya menos instancias a las que acudir frente a una administración que tendría menos obstáculos para mostrarse muy arrogante con los débiles y muy laxa con los poderosos.

Aún con herramientas jurídicas puestas a disposición de la gente como el derecho de petición y la tutela, las burlas oficiales siguen siendo evidentes o por ignorancia de los funcionarios o por la mala fe de la administración para con los administrados, en efecto el derecho de petición en muchas ocasiones tiene respuestas equivocadas o dilatadas o evasivas, o cuando simplemente no se tramita la Tutela "ya no asusta", dijo algún funcionario cuando a sabiendas burló un derecho de petición. Cuántos derechos de Petición se convierten en tutelas, saturando el aparato de justicia por problemas que ha debido solucionar la administración. Las tutelas se incrementarán en gran proporción cuando no haya Personerías y Defensoría.

Es hora de elaborar estadísticas y análisis confiables sobre las quejas, reclamos y consultas atendidas por Personerías y Defensoría develando el significado sociológico de las problemáticas allí escondidas.

Si alguna Personería no funciona, es necesario reformarla, pero no eliminarla, pues gracias a ello muchas personas, incluidos menores de edad han logrado descubrir que son titulares de un conjunto de derechos que antes desconocían.

Los comités locales de derechos humanos que la Personería impulsa en el caso de Bogotá, con el apoyo del Comité Distrital para orientar y asesorar sectores y comunidad y para con sus actividades contribuir a la realización de la justicia administrativa, desaparecerán también privando a los más necesitados de este soporte.

Las metas deseables que por adhesión o ratificación Colombia ha acogido en tratados internacionales de Derechos Humanos, van conociéndose y haciéndose cultura por el qué, hacer de Personerías y Defensoría.

Esta puede ser la ocasión democrática para revisar normas, procedimientos y prácticas administrativas, para que la gestión pública mejore; invitando al pueblo a que se exprese sobre las ventajas o desventajas que para un país tiene la existencia de estos órganos públicos.

Los ajustes económicos deben integrarse a la protección de los Derechos Humanos, la lucha por el crecimiento económico debe considerar el crecimiento de los mecanismos para el imperio de los Derechos Humanos.

La CGTD propone al Honorable Congreso de la República y al Gobierno Nacional, lo siguiente:

1. Que no se eliminen las Personerías y que dadas las razones planteadas en este documento, se fortalezcan.

2. Que en virtud de los artículos 229 de la C.P. el 113 de la C.P. y normas concordantes, se establezcan con esta Central Obrera y los demás, los mecanismos más apropiados, para que se nos permita ser asociados en la administración de justicia comunitaria y alternativa.

3. Igualmente y de conformidad con los artículos 58 de la C.P., en lo que se refiere a formas asociativas y solidarias de propiedad, el artículo 60 en lo concerniente a condiciones especiales para acceder a la propiedad, el artículo 333 en lo que pauta al fortalecimiento de las organizaciones solidarias, el artículo 350 de la C.P. en lo relacionado con el gasto público social, la Sentencia C-074 de 1993 en lo que se refiere a la posibilidad de diseñar modelos económicos alternativos, y finalmente por considerar que hay afinidad entre todas estas normas y nuestros planteamientos consignados en "El Modelo de la Economía Solidaria,

una Alternativa frente al Neoliberalismo" COLACOT, CGTD, CLAT, CMT 1998, obra que anexamos para que si lo estima conveniente, el honorable Congreso de la República estudie la posibilidad de unas formas de participación de esta Central Obrera como aportes a la materialización de los derechos económicos, sociales y culturales.

Agradeciendo la atención prestada, quedamos a la espera de su amable respuesta.

Atentamente,
COMITE EJECUTIVO CGTD
El Secretario General,

Julio Roberto Gómez Esguerra.

El Organizador Nacional,

Cristóbal Camargo.

El Equipo Técnico Asesor,

Mario Santana.

Copia: Personeros
otros

* * *

FIRMA DE 38 CIUDADANOS

Bogotá, agosto 20 de 2002

Señor presidente de la Cámara de Representantes.

E. S. D.

Muy Distinguido Señor:

Los suscritos, en nuestra condición de Colombianos en pleno goce de nuestros Derechos Constitucionales, en especial del Art. 23 de la Carta, comedidamente nos permitimos presentar a su consideración y de la Cámara algunas proposiciones reformativas administrativos-legislativos a fin que merezcan su atención y sean incluidas en el Proyecto de Referendo a que piensan convocarnos; luego que algunos mal considerados 'constituyentes' del 91 traicionaran su investidura y nuestras esperanzas de cambio que la Nación y los tiempos reclaman, aprobando solo Normas que como políticos los favoreciera, y no las necesidades del Contribuyente en el aspecto socio-educativo y de salud que tanto inciden sobre sus condiciones económicas.

En aras de brevedad y las sentidas necesidades por las que imploramos, reducimos a seis nuestras Proposiciones, con las cuales estamos seguros cambiará la situación, Económico-Administrativo de la Nación, permitiendo atender los aspectos más sentidos de la comunidad siendo las siguientes:

Primera: Supresión del Senado de Misión onerosa, duplicación fútil.

Segunda: Reducción de Miembros legislativos, así: a) Representantes a tres por departamento;

b) Diputados a uno por cada tres provincias; c) Concejales a uno por cada tres barrios o veredas.

Tercera: De no ser posible aprobar lo anterior, designación ejecutivo, legislativa *ad honorem* prosiguiendo a sí el mismo número de miembros actuales, reduciéndole los periodos a dos años a fin de facilitar su aceptación y desempeño, dando oportunidad de servir a más compatriotas

Cuarta. Supresión de Pensiones y adehalas, ejecutivo, legislativas, reduciendo a la mitad los emolumentos actuales, con destino voluntario de lo suprimido a cualquier entidad; empero sin pasar ni bajar de 10 salarios mínimos mensuales con miras hacia el futuro Administrativo, legislativo.

Quinta: Facultad exclusiva del Pueblo para reformar la Constitución por Plebiscito; o por Referendo las presentadas por el Gobierno.

Sexta: Creación de la Galería de Servidores Públicos que laboren *ad honorem* en bien del país, como Premio a su Patriotismo Comunal.

Sin la inclusión de estos Principios Administrativos carecerá de importancia e interés el Referendo a que se nos convoque; insuficiente como es y será el Presupuesto que sin confiscación se nos imponga a los contribuyentes, pues estas proposiciones constituyen un avance Admi-

nistrativo hacia los tiempos y condiciones que se avecinan, siendo un ejemplo mundial.

Anticipamos nuestros agradecimientos por la atención que les merezca.

Atentamente;

Elsy Yazmín Ramírez C.C. 52.068.956 Bogotá	José A. Rodríguez C.C.	Miguel Albañil Guerrero C.C.
María F. Arias C.C. 24.197.789	Martín Romero Bautista C.C. 17.164.076	Luis A. Cadena S. C.C.37.614.
Marco A. Romero A. C.C.19.444.756	Pedro J. Vargas S. C.C. 289.757 Bogotá	Luis O. Benavides R. C.C.
Rafael H. Bernal C.C. 17.137.630 Bogotá	Alfredo Bautista C.C. 1.070.516	Cecilia J. Vargas de Sosa C.C. 20.889.087 Bogotá
Elizabeth C. de Suárez C.C. 992.370 Tunja	Miguel A. Rodríguez C.C. 2.237.871 Tunja	Juan de Dios Galindo C.C. 103.047 Bogotá
Misael Gamba P. C.C.1.098.069 N. Colón	Vicente N. Albañil Torres C.C.2.918.710 Bogotá	Silvina Cadena de Sosa C.C. 23.822.873 Bogotá
Hernando A. Cadena Suárez C.C.20.166.310 Bogotá	Manuel Reyes C.C. 119.204 Bogotá	Miguel A. Serrato C.C. 2.327.187 Alpajarra
José Juan García P. C.C. 1.099.121 Tunja	Jorge Antonio Yunger A. C.C.73.701 Bogotá	Héctor Romero A. C.C. 19.444.736 Bogotá
Hernando Pulido Chirivi C.C.10.162.479	Efraín Castelblanco C.C.	Miguel Angel Daza C.C.
Dioselino Muñoz M. C.C.	Blas Ignacio Porras C.C.	Carlos Páez Sosa C.C.562.561 Bogotá
Manuel A. Quintana C.C. 2.926.736	Alejandrina Castelblanco C.C. 20.059.607 Bogotá	Luis Enrique Bayona C.C. 202.671
Milciades Suárez B. C.C. 1.098.527 N. Colón	Margarita Ibáñez de C. C.C. 23.262.735 Tunja	Alcibiades Porras J. C.C.992.944 Tunja
Hernando Parra D. C.C.1.070.516 Tunja	María Ignacio Parra C.C.	

* * *

CARLOS ALBERTO BULLA BARONA

Edil Localidad los Mártires

Bogotá, D. C., agosto 7 de 2002

PER02-051

Señores:

MESA DIRECTIVA CAMARA DE REPRESENTANTES

CONGRESO NACIONAL

Colombia – Bogotá, D.C.

REF: DERECHO DE PETICION

Respetados Representantes reciban nuestro cordial saludo.

Como consecuencia de históricos índices de ineficiencia, ineficacia y de exclusión social en nuestro País, la constituyente aprueba la implementación de la DESCENTRALIZACION en todos sus niveles, desde lo Nacional hasta lo local.

Bogotá, como ciudad capital, motor del País y metrópoli receptora de ciudadanos e ilusiones nacionales, no se podía quedar atrás ante la esperanza ciudadana de ser tenidos en cuenta, complementando y fortaleciendo los niveles de representación con los espacios de participación, y por medio de ello, el deseo de los gobernantes de recuperar credibilidad y legitimidad a favor de una gobernabilidad dirigida especialmente hacia una gran mayoría de ciudadanos que hasta ese momento se encontraban desatendidos por un Estado centralizado y excluyente.

Olvidándose que la actividad política debe ser una actividad vocacional al servicio de la sociedad, como resultado de una racionalidad colectiva y ante el celo de quienes debían ceder parte de sus privilegiados poderes, se implementa en el Distrito Capital, una desconcentración administrativa (en algunos sectores) y una descentralización política muy limitada y sin los recursos debidos.

Como ustedes bien conocen señores Representantes, se crearon localidades, que en su tamaño, en su población y en sus diversas problemáticas, igualan y superan a una gran mayoría de los municipios del País.

La tímida descentralización capitalina es un proceso piloto, pero sigue siendo un proceso relativamente nuevo que está por mejorar; a pesar de

ello, no ha existido una verdadera voluntad política para hacerlo parte de un proyecto a mediano plazo que la viabilice y la consolide.

La creación de las localidades con sus grandes limitaciones, terminó enfrentando a las Autoridades locales (Ediles y Alcaldes) a las grandes expectativas ciudadanas; a pesar de ello, son muchos los beneficios y los avances logrados por la gestión, iniciativa y propuesta tanto de esas autoridades locales como de líderes comunitarios, hasta ahora no reconocidas ni publicadas, las cuales no hubiesen podido ser viables sin esos espacios descentralizados.

Por tal razón, los EDILES DE BOGOTA, respetuosamente les solicitamos una audiencia de carácter urgente, donde podamos no solo intercambiar conceptos con usted, sino podamos presentarle el informe de nuestra gestión en la construcción de ese nuevo País que tanto anhelamos.

Son los Ediles de las Localidades y las Comunas del País, los representantes más cercanos a la base social colombiana; espacios de verdadera representación y participación democrática, por supuesto, con muchos aspectos que mejorar entre todos. Lamentablemente, heredamos el desprestigio de los partidos y el rechazo general hacia el espacio político.

El pretender debilitar la descentralización, por cualquier mecanismo, lleva una carga antidemocrática que termina perjudicando preferencialmente al ciudadano común; es decir, a la gran mayoría de los colombianos y en nuestro caso, a la gran mayoría de los bogotanos y demás residentes de la capital.

La reforma política debe obligar la reforma de los partidos, fortaleciendo su democratización e igualmente fortaleciendo la descentralización, sin que termine amordazando la pluralidad de expresión y participación de quienes los partidos no han sido capaces de conquistar; de lo contrario, sería incentivar el abstencionismo, el voto en blanco y el monopolio, de quienes siguen viendo a los partidos como sus empresas particulares.

Son los resultados concretos de la actividad política, como la creación de una nueva cultura política, los que deben lograr la militancia partidista y no el obligar al ciudadano a que para ejercer su derecho a participar, representar o ser escuchado, deba pertenecer a unos partidos que lo excluyen, que operan muy lejos de sus propios estatutos y que siguen siendo direccionados a favor de los cacicazgos tradicionales.

No es más que la descentralización, el único vehículo que ha permitido la oxigenación y la movilidad dentro de los espacios de representación política; otra cosa es, que ante el voto subjetivo, se sigan favoreciendo las maquinarias y prácticas tradicionales que tanto daño le han causado al País.

Los Ediles de Bogotá tienen mucho que aportar a ese nuevo País; es así como dentro del principal Concejo de la Nación (el de Bogotá), algunos de los Concejales más sobresalientes, corresponden efectivamente a ex compañeros Ediles que hoy adelantan una gran gestión.

Estamos invitándolos Estimados Representantes que “apadrinen” junto a mi buen número de Congresistas, y Concejales progresistas, la implementación de una verdadera descentralización, no solo en la capital de la república, sino por lo menos en las ciudades capitales del País.

Esperamos una pronta respuesta para coordinar la reunión con todos los Ediles de Bogotá D.C.

Cordialmente,

Carlos Alberto Bulla B.

* * *

ALMA J. OSORIO AGUIRRE ALMA

Funcionarios Contraloría Municipal Barrancabermeja

Barrancabermeja, septiembre 2 de 2002

Doctor

WILLIAM VELEZ M.

Presidente

CAMARA DE REPRESENTANTES

CONGRESO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C.

Respetado Señor Presidente.

Reciba un caluroso saludo de, todos los funcionarios de las Contralorías Territoriales, en especial de la Contraloría -Municipal de Barrancabermeja.

Como es de su conocimiento, las contralorías territoriales de nuestro país se encuentran sometidas a la situación crítica del momento por la presentación al Congreso de la República, del referendo originado por el señor Presidente de la República Doctor Álvaro Uribe Vélez, cuyo contenido incluye, la eliminación de las Contralorías Distritales, Departamentales y Municipales atribuyendo la aplicación del ejercicio del Control Fiscal exclusivamente a la Contraloría General de La República, apoyada en el auxilio técnico de Fundaciones, Universidades, Corporaciones o Empresas Privadas,

Sabemos que, requiere de un cambio radical en la aplicación del Control Fiscal del Nivel

Territorial, inclusive a Nivel Nacional, deben efectuarse transformaciones profundas, que trasciendan en resultados efectivos y contundentes que demuestren al Ciudadano Colombiano una acertada vigilancia de los recursos públicos en cuanto a su correcta, utilización.

Ha transcurrido un tiempo aproximado de cuatro años desde que la Contraloría General de la República viene desarrollando metodologías para una nueva Auditoría con enfoque integral que permite obtener mejores resultados en la vigilancia al manejo de los recursos del Estado, a su vez, algunas Contralorías Territoriales están ejecutando esta metodología con resultados positivos para la comunidad, el Municipio y los Departamentos, como es el caso de la Contraloría de Barrancabermeja, Contraloría Distrital de Bogotá, Soacha, Manizales, Cali, Huila, que representan una fortaleza para el Control Fiscal territorial, por el talante proactivo y propósito de su actividad fiscalizadora, lo que impide que los recursos públicos se desvíen de los objetivos para los cuales deben ser destinados y evita que la corrupción se incremente en los municipios de nuestra querida Colombia.

Las políticas planteadas por el Gobierno Nacional para el mejoramiento de la economía de los municipios no puede estar desamparada de una política fiscal, que debe ser administrada por personas con experiencia, de principios morales y éticos, para la custodia y ejecución de los recursos económicos y financieros, a través del desarrollo de eficientes, eficaces que estén adecuadas y ajustadas a tal modernización del Estado, para obtener resultados con equidad y con rentabilidad social.

Si bien es cierto que el Control Fiscal lo puede ejercer la empresa Privada, no debe olvidarse que ello implica un retroceso en la combinación del Control Fiscal -control social (gran logro de la contraloría de Barrancabermeja), porque el ejercicio de la Auditoría externa (privada) se centraría en un control numérico legal, sin tener en cuenta las necesidades de la comunidad que esperan ver materializadas sus expectativas a través de obras que representen satisfacción o beneficio social.

Debe tenerse, en cuenta además de lo anteriormente dicho, que los costos con estas empresas serían enormes, dado el cubrimiento que requeriría su actividad para abarcar los territorios que en la actualidad fiscalizan las contralorías existentes nuevo personal en mayor cantidad pero menos capacitados pues la experiencia adquirida durante los últimos años de nuevo control fiscal no deben ni pueden desaprovecharse, pues de hacerse de esta forma se, generaría un gran detrimento para el Estado, tanto en lo misional como en lo económico.

Estamos convencidos que el Control Fiscal requiere cambios y ajustes en su metodología para ser más efectivo en su desarrollo, y obtener resultados óptimos para el bien de la comunidad de los municipios, que esperan tener sus necesidades satisfechas y acordes a una estructura técnica, diseñada para la Utilización del servicio o bien público.

Esperamos señor Presidente del Senado, contar con su presencia para mostrar los resultados alcanzados en los últimos años, antes de eliminar las Contralorías Territoriales y presentarle una propuesta que conduzca a salvaguardar, los intereses de la Población de los Municipios que nos ven con credibilidad, para el manejo del Control Fiscal de los, recursos del Erario y se administren con criterios de eficiencia, eficacia, economía

y equidad, en el territorio colombiano que hoy día atraviesa por una, de sus peores crisis en la historia, confiando en contribuir con nuestra experiencia y moral en la construcción de lo público en los municipios colombianos.

FUNCIONARIOS CONTRALORIA MUNICIPAL

ASDECCOL. Asociación de Empleados de las Contralorías de Colombia.

EQUIPO DE TRABAJO:

Alma J. Osorio Aguirre, Contralora; *Betty Larios Díaz*, *Nelson Díaz Perea*, *Víctor Hugo Flórez*, Funcionario.

CONTRALORIA MUNICIPAL DE BARRANCABERMEJA PROPUESTA DE REGIONALIZACION DEL CONTROL FISCAL COYUNTURA DEL CONTROL FISCAL TERRITORIAL

Las Contralorías Territoriales de nuestro País, se encuentran atravesando momentos críticos debido a la posición declarada por nuestro Presidente de la Republica, presentada al Congreso a través de un referendo que pretende eliminar las Contralorías Territoriales y entregar el Control Fiscal para que lo ejerza la Contraloría General de la Republica, apoyándose en el auxilio técnico de fundaciones, Corporaciones, Universidades o Empresas privadas.

Afortunadamente para las contralorías existe el consejo Nacional de Contralores que esta empeñado en defender la existencia de las Contralorías Territoriales y no por *el simple hecho* de defender el espacio laboral, sino con el propósito de salvaguardar el control fiscal Territorial. Esto se ve reflejado en la propuesta presentada al Gobierno Nacional denominada "Hacia el Control Fiscal del Siglo XXI", en donde se presenta un análisis de la propuesta del gobierno, desprendiéndose varios puntos importantes de reflexión tanto para el gobierno, como para Colombia:

Auditorías Externas: Reemplazar el Control Fiscal que ejercen las contralorías territoriales y dejar en manos prácticamente de Empresas Privadas este control, generaría incertidumbre

pues los continuos escándalos tanto en el País como en el exterior de estas empresas no son garantía para los ciudadanos, además el enfoque de control de estas empresas va orientado más hacia el examen financiero, dejando lo social a un lado que en últimas es el fin de la función del Estado.

Ineficiencia y poca efectividad de las Contralorías Territoriales

Modernización de Contraloría: No se puede generalizar la labor de todas las Contralorías territoriales, sin detenerse a revisar las diferencias entre ellas. Las Contralorías Distritales, citando como ejemplo a la contraloría Distrital de Bogotá ha tenido grandes avances en la modernización de la metodología de auditoría, así como en lo administrativo y operativo, también podríamos presentar el ejemplo propio de nuestra contraloría Municipal de Barrancabermeja, donde con el apoyo de las directivas y con el concurso de todos los funcionarios se han implementado herramientas como la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral y el control macro y micro con una visión Sectorial del Municipio.

Papel de las Contralorías Territoriales en la lucha contra la corrupción: No se puede desconocer que las contralorías territoriales han cumplido un papel de primer orden en la denuncia de casos de corrupción, como la información que presenta el documento de la Asociación de Contralores, donde en la vigencia de 2001 en las 32 Contralorías Municipales se denunciaron públicamente 4.580 casos de corrupción.

Descentralización y Control Fiscal. El Estado cada día debe acercarse más a los ciudadanos, con la propuesta del gobierno, la acción del control fiscal en los Municipios y departamentos se, distanciaría considerablemente, lo cual está en contravía de la autonomía de los Entes Territoriales, Compartimos la propuesta de Regionalización del control Territorial del país, presentada en el documento en mención, porque guarda coherencia entre lo que representa la autonomía territorial, la Descentralización y la propuesta de un nuevo ordenamiento Territorial en el País.

POSICIONES DEL GOBIERNO, DEL NUEVO CONTRALOR GENERAL, EL AUDITOR GENERAL Y EL PRESIDENTE DEL CONSEJO NACIONAL DE CONTRALORES

Del Sr. Presidente: Álvaro Uribe Vélez

- Eliminación de las contralorías Distritales, departamentales y municipales.

- Entregar el control fiscal territorial a la Contraloría General de la República.

- Destinar los recursos de estos entes a Educación y Salud.

- Reducir la Nómina de la Contraloría General de la Nación de 4067 a 2500 funcionarios.

Del Nuevo Contralor General

- Se adhiere a las políticas del gobierno de supresión de contralorías territoriales.

- El proceso debe ser gradual, etapa de transición para recibir los activos y los procesos de las contralorías territoriales.

Del Auditor General de la Nación

- La propuesta del Sr. Presidente de las Contralorías territoriales es simplista solo busca un recorte fiscal insignificante, que afectaría enormemente el control fiscal territorial.

- El problema no son las contralorías territoriales sino el sistema de control fiscal en estos entes, la forma de elección de los contralores y la manera de financiación de las Contralorías.

- Regionalización del control fiscal.

Del Presidente del Consejo Nacional de Contralores

- Propuesta presentada al Gobierno Nacional "Hacia el control fiscal del siglo XXI"

- Los recursos que destinó el gobierno para Educación y Salud, son del orden de los 120 billones de pesos y con la eliminación de las Contralorías territoriales se eliminarían menos de 200 mil millones de pesos (una sexta parte), cifra insignificante que no contribuirá en nada a estos sectores y por el contrario afectaría a más de 4.000 familias que dependen económicamente de los empleos en las contralorías territoriales

Propuesta de Regionalización del Control Fiscal

- Organización de 7 contralorías regionales, en el en el país en cada caso abarcaría varios departamentos

- Reconoce la descentralización y las identidades regionales

- Sustancial ahorro de recursos

- Concordante con las directrices de la Constitución

- La redistribución regional, busca reconocer la experiencia y el conocimiento de las contralorías territoriales y la experiencia profesional del talento humano de las áreas misionales.

- Reducción del 30% del personal, de 3.513 funcionarios de las 66 territoriales, se reduciría en 1.054 funcionarios, especialmente en mayor proporción en personal de apoyo y administrativo.

- El nuevo costo de las aplicaciones del modelo regional sería de \$55.040 millones de pesos.

Relación 85% Funcionarios áreas misionales

15% funcionarios áreas de apoyo

- Dependencia metodológica y técnica de la Contraloría General

Nuevo Sistema de Elección de Contralores

- Concurso de méritos.

- Realizado por universidades o instituciones que garanticen transparencia, independencia, calidad profesional y ética del funcionario escogido (consejo de rectores universitarios).

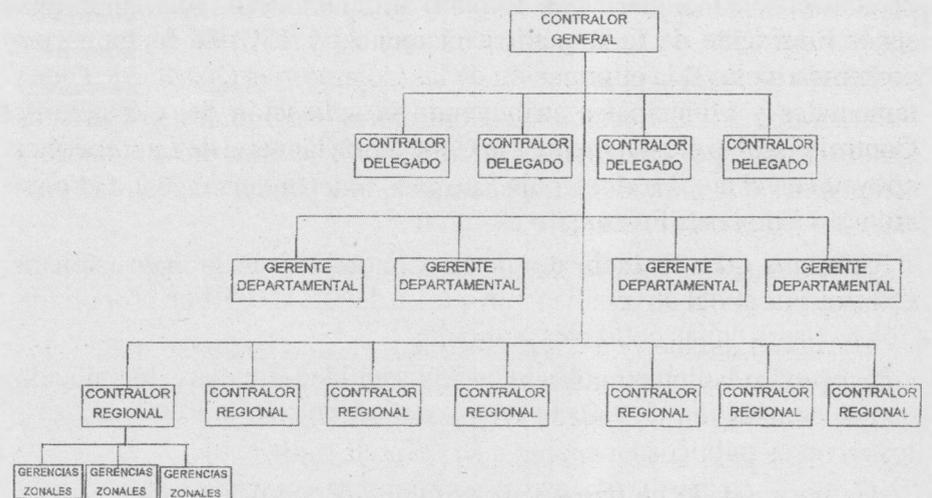
Nuevo Esquema de Financiación

- Creación del fondo rotatorio de las Contralorías Regionales

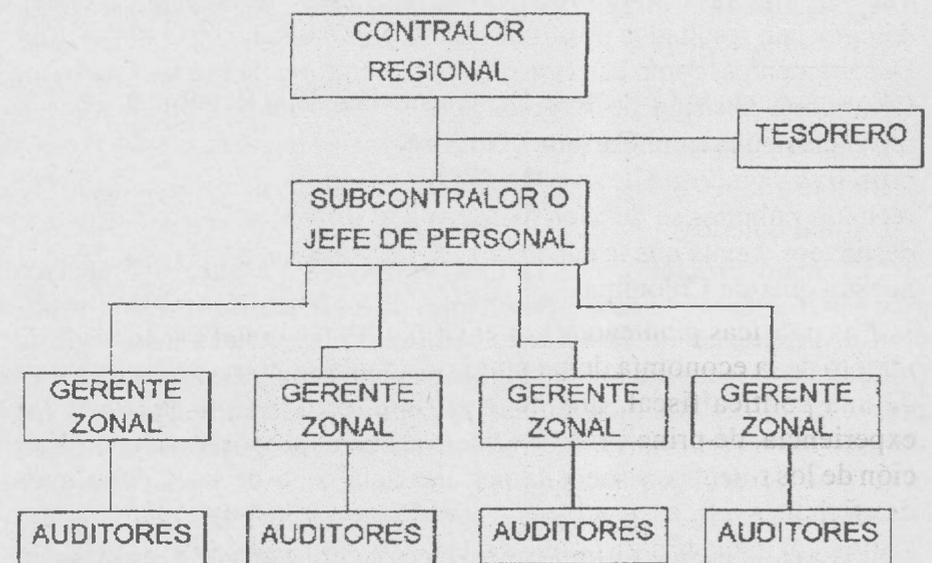
- Encargo a Fiduciaria de la administración de los recursos

- Establecimiento de cuota de fiscalización, que corresponda en proporción a los recursos de las entidades auditadas.

ORGANIZACION DE LAS CONTRALORIAS REGIONALES EN EL AMBITO NACIONAL



ORGANIZACION ESPECIFICA DE LAS CONTRALORIAS REGIONALES



PROPUESTA DE MODIFICACION DE REFERENDO

Se propone la modificación del contenido del referendo presentado por el Gobierno Nacional al Congreso de la República en lo que respecta a la eliminación de las Contralorías Territoriales de la siguiente manera:

15. Contralorías

Pregunta, Para fortalecer el sistema de control fiscal del País, suprimir las contralorías Distritales, Departamentales, y Municipales y crear las Contralorías Regionales, aprueba usted el siguiente artículo:

Artículo: Los incisos primero, segundo y tercero del artículo 267 de la Constitución quedará así;

Artículo 267. El Control Fiscal es una función pública que ejercerán la Contraloría General de la República y las Contralorías Regionales, las cuales vigilarán la gestión fiscal en los niveles, Nacional y Regional de la Administración Pública respectivamente y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos.

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Estas podrán sin embargo, autorizar que, en casos especiales la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, La vigilancia de la gestión fiscal pública incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales,

El control fiscal de las entidades del orden nacional será ejercido por la Contraloría General de la República y las del orden regional por las Contraloría Regionales con austeridad y eficiencia.

Parágrafo 1. El Congreso de la República mediante ley recreará y reglamentará las contralorías Regionales y las Gerencias Zonales, redistribuyendo los funcionarios de las Contralorías Territoriales supri-

midas en la Contralorías Regionales creadas, reduciendo la nómina en un 30% de las que existen en la vigencia de 2002, especialmente en mayor proporción en funcionarios de apoyo o administrativo, guardando una relación del 85% de funcionarios misionales y 15% de funcionarios administrativos o de apoyo.

Parágrafo 2. La elección de Contralores Regionales y Gerentes Zonales se hará por concurso de méritos, realizado por universidades o instituciones que garanticen transparencia, independencia, calidad profesional y ética del funcionario escogido.

Parágrafo 3. La financiación de las Contralorías Regionales se hará mediante una cuota de fiscalización que irá del 0,2 al 0.4% en proporción a los recursos de las entidades auditadas.

El recaudo de dichas cuotas lo hará una entidad fiduciaria reconocida y se consignará en el Fondo Rotatorio de la Contraloría Regional.

* * *

GLORIA INES VELASQUEZ VASQUEZ,

Estudiantes de la maestría en Administración de Empresas
de la Universidad del Valle

Santiago de Cali, agosto 22 de 2002

Doctor

WILLIAM VELEZ

Presidente de la Cámara de Representantes de la República

Capitolio Nacional Carrera 7 No.8-68

Bogotá

Cordial Saludo.

Los abajo firmantes, Gloria Inés Velásquez Vásquez y Francisco Antonio Montoya Mendoza, estudiantes de las Maestría en Administración de Empresas de la Universidad del Valle y funcionarios de la Contraloría Departamental del Valle, respetuosamente, nos permitimos presentar el trabajo académico "*Propuesta Académica para las Contralorías territoriales*" que se anexa, con el propósito de contribuir a la toma de decisión sobre la permanencia o no de las Contralorías Territoriales.

Este trabajo ha sido dirigido por el Doctor Guillermo Murillo profesor de la Universidad del Valle en el programa de Maestría en Administración de Empresas, como consultora colaboró la Doctora Alba Lucía Rosero secretaria General de la Contraloría Municipal de Santiago de Cali, y el proyecto como tal ha sido impulsado por la Contraloría Departamental del Valle.

Convencidos por las actuales circunstancias de corrupción y desgreño administrativo por el que atraviesa nuestro país, no es pertinente liquidar los organismos de control fiscal, queremos contribuir al debate, dejando de presente que la solución a nuestro criterio no es necesariamente el "cerrar" las contralorías, hecho que contraviene el principio fundamental constitucional de la descentralización y demanda un alto costo social en cuanto al aumento de los índices de desempleo.

En el presente trabajo hemos empleado el *proceso Benchmarking*, herramienta moderna de la administración de empresas que viene siendo aplicado a los procesos de la administración pública y que permitiría establecer un modelo eficiente y eficaz dentro de los organismos de control.

Somos conscientes de que las contralorías no han ejercido a cabalidad la función pública que se les encomendó, presentando debilidades que las hacen inoperantes, a pesar de que la Constitución dejó claro el carácter técnico de estas entidades, se convirtieron en fortines políticos causados por el mismo mecanismo de elección de los contralores. Por eso estamos proponiendo sean de elección popular, que la vinculación de su funcionario obedezca a un proceso de concurso público de méritos y que se acoja a "la metodología de proceso" como práctica del control fiscal tal como se realiza en países donde los organismos de control son eficientes y eficaces.

En espera de poder contribuir con esta digna causa.

Atentamente,

Gloria Inés Velásquez Vásquez, Francisco Antonio Montoya Mendoza.

PROPUESTA ACADEMICA PARA LAS CONTRALORÍAS TERRITORIALES

Proceso de Benchmarking

Santiago de Cali 2002

CONTENIDO

INTRODUCCION

- Antecedentes del control fiscal
- El control fiscal en Colombia
- 3. OBJETIVO GENERAL
- 4. OBJETIVO ESPECIFICO
- 5. MARCO TEORICO
 - 5.1 Marco teórico general
 - Sistemas De Fiscalización
 - Tribunal de Cuentas en Brasil.
 - Tribunal de Cuentas de España
 - Tribunal de Cuentas de Uruguay
 - Tribunal de Cuentas de Argentina.
 - Tribunal de Cuentas de Francia
 - Corte de Cuentas de Italia.
 - Contraloría General de la República de Bolivia
 - Contraloría General de Costa Rica.
 - Contraloría General de la República de Chile.
 - Contraloría Mayor de la Hacienda de México.
 - Oficina Nacional de Auditoría de Suecia.
 - Contraloría General de los Estados Unidos.
 - 5.2 Marco Específico
- 6. PRESENTACION DE LOS DATOS EMPIRICOS DEL TEMA, DE LA ESPECIFICIDAD O DE LA PARTICULARIDAD ESTUDIADA
 - 6.1 Situación a la aplicación de la teoría que esta pretende resolver
 - Finalidad
 - Noción de Gestión
 - Vigilancia de la Gestión Fiscal
 - La Contraloría General de la República
 - Las Contralorías Regionales
 - Los Sistemas de Control Fiscal
 - Control Fiscal Actual
 - Rendición de cuentas.
 - Planes de Mejoramiento
 - Estructura funcional de las Contralorías territoriales
 - Estructura orientada a procesos de
 - Cortes o tribunales y contralorías generales de Algunos
 - 6.2 Descripción del Proceso de Implantación de las Teorías en los Organismos de Control en Colombia, Temas Tratados, Metodologías Utilizadas, Adaptaciones Específicas Realizadas, Estudios, Evolución de los Acontecimientos durante el Proceso de Implantación.
 - Estructura del equipo del *benchmarking*
 - Nuevos Instrumentos
 - Control de Control
 - Control de Advertencia
 - Control transversal
 - Control para el mejoramiento
 - Gestión de procesos
 - Proceso Auditor.
 - Proceso Análisis económico y Financiero
 - Proceso Evaluación Gestión Ambiental

- Proceso de participación Ciudadana
 - Proceso de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva
 - Necesidad de evaluar y medir:
 - ¿Cómo evaluar nuestros logros?
 - Objetivos del instructivo
 - Clase de beneficio
 - Metodología
 - Criterios
 - Proceso auditor
 - Otros procesos
 - Terminología
 - Fechas, participantes, asesores, consultores.
- 6.3 Resultados Alcanzados hasta la Fecha de Realización del Ensayo. Aspectos Positivos y Negativos, Dificultades, Limitaciones, Efectos Contrarios a Los Deseados
7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES
8. BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION GENERAL

ANTECEDENTES DEL CONTROL FISCAL

Los antecedentes que tenemos del sistema de control Fiscal se remontan a la aparición de la institución conocida como la Cámara de Cuentas de España, la cual tenía poderes administrativos y jurisdiccionales. Esta institución tuvo vigencia hasta la Revolución francesa. Ya en 1807, Napoleón expide la Ley del 16 de septiembre, mediante la cual crea la Corte de Cuentas, encargada de juzgar los asuntos contables de los dineros públicos, En pleno apogeo de la Revolución Francesa la Asamblea Constituyente suprime las funciones de fiscalización a la Cámara de Cuentas para sustituirlo crea la Corte de Cuentas, la cual sirve de modelo para muchos países de Europa y América. Los franceses elevan a canon constitucional el fundamento filosófico - político del control fiscal; lo consagran en el artículo 15 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano el 26 de agosto de 1789: "la sociedad tiene derecho a pedir cuentas a todo agente público sobre su administración".

EL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA

En materia de control Fiscal, en nuestro país podemos hablar de cuatro grandes momentos o etapas:

1. Antes de Misión Kemmerer.
2. Control fiscal de la misión Kemmerer
3. La Reforma de 1975
4. La Reforma Constitucional de 1991

En el primer momento con el descubrimiento de América los Reyes de España designaban para cada expedición un funcionario con el título de lugarteniente de los contralores mayores de Castilla, quien ejercía la función de controlar o fiscalizar los ingresos y egresos oficiales.

Después la Real Audiencia de santo Domingo llevaba a cabo los llamados "Juicios de Residencia" a los virreyes, gobernadores, capitanes, generales o funcionarios que tuvieran jurisdicción y mando o dispusieran de los bienes y caudales públicos.

En el siglo XVIII fue creado por la corona el Tribunal de Cuentas de la Capital neogranadina cuyas funciones fueron de examen, enjuiciamiento y sanción de los empleados públicos que custodiasen los bienes y dineros de la corona.

En el período de la República (1810-1819) se crea el Tribunal Mayor de Cuentas para ejercer funciones de contabilidad del gasto público, inversión y contraloría.

Con la expedición de la Ley del 6 de octubre de 1821 se crea la Contraloría General de la Hacienda, con la función de examinar y fenecer las cuentas anuales que debían presentar los empleados de manejo.

Con varias denominaciones, Corte de Cuentas (1847), Oficina General Cuentas (1851), se fue consolidando un órgano central encargado de control.

Con la llegada al país de la misión Kemmerer, y acogiendo sus recomendaciones se consolidó el establecimiento de un órgano de

Control Fiscal autónomo con funciones independientes para determinar la responsabilidad fiscal por el manejo de los bienes puestos bajo la custodia y administración de los funcionarios públicos. Esto es lo consagrado en la Ley 42 de 1923 que creó el Departamento de la Contraloría, previendo su organización en forma independiente, técnica y prescindiendo de la influencia política.

En 1930, como resultado de la segunda Misión Kemmerer se recomienda el establecimiento del control previo. En la reforma de la Constitución mediante acto legislativo No. 1 de 1945 el control fiscal adquiere rango constitucional y su artículo 93 que modificaba el artículo 209 de la Constitución, atribuye expresamente a la Contraloría General de la República la vigilancia de la gestión fiscal de la administración.

Los reglamentos al ejercicio de la vigilancia de la gestión fiscal desde el año de 1923 hasta 1975 se dispersaron en varias normas como el Decreto 911 de 1932, la Ley 58 de 1946, Ley 151 de 1959.

Con la reforma de López Michelsen se expide la Ley 20 de 1975, que constituye un hito en la historia del control fiscal por los conceptos que troniza dentro de la vigilancia de la gestión fiscal, al consagrar su ejercicio a través de tres etapas integradas de control: previo, perceptivo y posterior, facultar al Contralor general de la República para constituirse en parte civil en los procesos penales que se adelanten por el punible de peculado, presenciar la destrucción de las planchas o moldes que se hubieren utilizado para la emisión de moneda, crear en la Cámara de Representantes una comisión legal de cuentas de carácter permanente.

La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 definió un novedoso y coherente enfoque en el campo de la vigilancia de la gestión pública y en particular, en la utilización económica y eficaz de los recursos públicos en razón de las deficiencias que en la práctica presentaba el control fiscal, basado solamente en la revisión numérico-legal que no garantizaba el logro de una administración pública eficiente y peor aún, no aseguraba a los ciudadanos que el estado estuviese cumpliendo con los propósitos esenciales para los cuales existe.

Una de las novedades de esta etapa es la consagración del control posterior y selectivo, superando el control previo y perceptivo que tanta controversia había generado por la llamada coadministración, lo cual, indefectiblemente distorsiona en nuestro país el verdadero alcance del control fiscal. En el nuevo contexto, a los administradores públicos se les hace verdaderamente responsables por el desarrollo de su labor, examinándola bajo unos parámetros propios de la actividad que realizan, de manera tal que no se desconozca la especial naturaleza de la administración pública y se centra en el análisis de eficiencia, eficacia, economía, equidad y costos ambientales.

Con la expedición de la Ley 42 de 1993, que desarrolla las perspectivas constitucionales se construyó el nuevo marco legal del control fiscal en Colombia. La misma solo ha sido modificada en el acápite pertinente al proceso de responsabilidad por la Ley 610 de 2000.

La *Contraloría Departamental del Valle del Cauca*, fue creada por la Honorable Asamblea Departamental, mediante la ordenanza 37 del 29 de abril de 1924, la cual le dio vida a partir del 1º de julio del mismo año, cuyo nombre asignado en ese momento fue el de "la Sección de Contraloría", con una función administrativa e independiente de las demás ramas del poder central del Departamento. Con lo que se puede afirmar claramente de acuerdo a esta información, que la Contraloría Departamental del Valle del Cauca fue creada justo al año siguiente de haberse creado la Contraloría General de la República.

El gobernador de ese entonces, doctor José Ignacio Vernaza, devolvió a la Asamblea el Proyecto de Ordenanza "sobre Reorganización de la contabilidad oficial y creación de la sección de la Contraloría en la administración pública departamental" sin sancionar. La Duma declaró infundadas las objeciones hechas al proyecto por el Gobernador y una vez vencido el término establecido por la Ley para la aprobación por parte del mandatario departamental, la Asamblea Departamental hizo la respectiva sanción, mediante la resolución firmada por el diputado Agustín Padilla Patiño como presidente de la misma y el secretario general Gilberto Garrido.

La primera planta de cargos asignada fue de nueve funcionarios distribuidos en cuatro secciones, así: la primera estaba conformada por

el Contralor General del Departamento, el Secretario y el Portero, las otras tres secciones estaban conformadas cada uno con un contador como jefe y un ayudante.

Todos los empleados eran de libre nombramiento y remoción. Los ayudantes eran designados por el Contralor, de ternas presentadas por los respectivos jefes de sección. El contralor era designado por la Asamblea del Valle para un periodo de dos años, el cual fue ampliado a tres años por la constitución de 1991.

Mediante Acuerdo No.05 del 21 de febrero de 1921, el Honorable Concejo de Cali, creó el cargo de inspector y Fiscal de Rentas, iniciándose de esta manera el Control Fiscal en la ciudad.

Según acuerdo No.15 del 21 de junio de 1922, se creó la Comisión Fiscal y se fijaron funciones, la comisión estaría compuesta por tres miembros que serían independientes así: 1. El presidente de la Comisión de Hacienda y Cuentas del Concejo, y

2. Dos funcionarios nombrados por la Junta Municipal de Hacienda.

El acuerdo No.30 de 11 de diciembre de 1922, crea el cargo de Interventor fiscal del Distrito y luego mediante acuerdo No.17 de 1923, se organizó la fiscalización permanente del municipio y se amplió la cobertura de control a las oficinas de manejo de la Administración Municipal.

Con el Acuerdo No.74 de 1926, el Honorable Concejo creó la Inspección Fiscal del Municipio que se encargaría de la revisión de cuentas de los responsables de llevar la contabilidad y Estadística, la cual funcionó hasta finales del año de 1939.

Por acuerdo 055 del 19 de diciembre de 1939, se crea la Contraloría Municipal de Santiago de Cali que, a la fecha, cumple 63 años, esto constituye una fecha memorable, por el rol trascendental que ha desempeñado la institución durante el transcurso de este tiempo en el que ha logrado un desarrollo armónico en la aplicación del Control Fiscal.

Posteriormente el Alcalde Municipal, a través de facultades especiales que le confirió el Honorable Concejo de Santiago de Cali, expidió el Decreto extraordinario No.1091 el 30 de junio de 1979 "por el cual contiene todas las disposiciones relacionadas con el control fiscal que en ese entonces ejercían la Contraloría Municipal y las Auditorías para los entes descentralizados".

Dicho Código Fiscal rigió hasta la expedición de la Ley 42 de 1993 que trata sobre control fiscal, destacándose en ella la abolición del control previo y perceptivo. Establece sistemas de control más amplios bajo principios de eficiencia, eficacia, economía y valoración de los costos ambientales. Es importante destacar que la Constitución de 1991 centró todo el control fiscal en la Contraloría General de la república y en las Contralorías del orden territorial, razón por la cual desaparecieron las Auditorías Especiales para llevar a cabo esta función.

Actualmente con fundamento en la nueva Ley las Contralorías territoriales se adecuaron al nuevo sistema de Control reestructurándose internamente.

Con el Acuerdo 28 de diciembre de 1993, el honorable concejo aprobó la estructura orgánica de la Contraloría Municipal de Santiago de Cali, las plantas de cargos de las Auditorías fiscales ante las entidades descentralizadas del Municipio, Emcali, Emsirva e Inivali.

Luego con el Acuerdo 07 del 8 de septiembre de 1996, se dictaron normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría Municipal de Santiago de Cali y se estableció su estructura que se ajusta con el Acuerdo 12 de 1998.

Actualmente, a través del Acuerdo No.021, de diciembre de 1998, "por medio de la cual se modifica la estructura orgánica y planta de cargo de la Contraloría Municipal de Santiago de Cali", se logró mejorar la estructura orgánica de nuestra entidad y la adecuación de los cargos de Carrera Administrativa según la Ley 443, del 11 de julio de 1998 para el buen desarrollo de un mejor control fiscal en toda la administración Municipal.

En términos generales, el principal requisito en estas contralorías era el equilibrio presupuestal, con objetivos «policivos» de administración financiera, es decir, vigilancia sobre los sujetos de control y los servido-

res públicos de manejo, y se focalizó exclusivamente en las estructuras organizativas, organigramas, funciones y tareas.

Ante este panorama y en vista de que este se ha convertido en el principal pretexto para liquidar los organismos de control - concretamente las contralorías territoriales - se hace necesario presentar propuestas que permitan conocer la importancia para el país, el hecho de que permanezcan las contralorías territoriales mientras que garanticen a través de su gestión un eficiente uso de los recursos públicos y una eficacia y oportunidad en los beneficios a recibir por parte de la comunidad, como son el desarrollo y la equidad en el reparto de oportunidades. El *benchmarking* funcional o genérico permite la identificación de productos, servicios y procesos de trabajo de organizaciones que podrían ser o no ser competitivas dentro de la organización.

El objetivo del *benchmarking* genérico es identificar las mejores prácticas de cualquier tipo de organización que se haya ganado la reputación de excelencia en el área específica que se este sometido a benchmarking.

Se usa la palabra funcional (genérica) porque en este campo el *benchmarking* principalmente comprende actividades fiscales específicas en un área funcional determinada, como por ejemplo, control fiscal, responsabilidad fiscal, recursos humanos. El ejemplo más frecuentemente mencionado de benchmarking es la experiencia de Xeros Corporativa y L. L Bean., "El *Benchmarking* es un proceso que se puede utilizar para entender no solamente a los competidores sino también a cualquier organización -competitiva o no- grande o pequeña, pública o privada, doméstica o instrumental".

3. OBJETIVO GENERAL

- Describir como sería aplicado el proceso de Benchmarking, como una de las teorías modernas que permiten ser eficientes y eficaces a los organismos de Control Fiscal.
- Entregar propuesta de un nuevo modelo de Control Fiscal, logrado a través del proceso de Benchmarking.

4. OBJETIVOS ESPECIFICOS

1. Comparar las prácticas de las Contralorías General de la República, Distritales, Municipales, con organismos de control fiscal de otros países.
2. Examinar y analizar las estructuras de las Contraloría General de la República, Contraloría Departamental del Valle y Contralorías Municipal de Santiago de Cali.
3. Describir la organización y el funcionamiento actual del sistema de Control fiscal dominante en las tres contralorías.
4. Contribuir al debate regional y nacional sobre la permanencia de las entidades de control fiscal territoriales.
5. Promover la participación ciudadana de manera activa en la vigilancia y control de la administración pública.

5. MARCO TEORICO

5.1 Marco teórico general

Con posterioridad a la Constitución de 1991, era absolutamente indispensable reestructurar las entidades de control con el fin de ponerlas a tono con el nuevo régimen que le imprimió el constituyente de dicho año.

Los artículos 50, 51 y 52 de la Ley 42 de 1993, en efecto disponen lo siguiente:

"La organización administrativa de la Contraloría General de la República estará conformada por un nivel central y otro regional. (Artículo 50 Ley 42 de 1993).

Las direcciones generales estarán conformadas por unidades y divisiones, dependiendo de las características particulares de las funciones que les competen y del grado de especialización que requieren para cumplirlas. (Artículo 51 Ley 52 de 1993).

El nivel regional estará conformado por seccionales territoriales, las cuales tendrán a su cargo la ejecución de los planes, programas y proyectos de acuerdo con las políticas generales adoptadas. (Artículo 52 de la Ley 42 de 1991).

Actualmente la estructura de la Contraloría General de la República se rige por el Decreto 267 de febrero 22 de 2000, así mismo el Decreto 268 de febrero de 2000, prescribe el régimen especial de la carrera administrativa de la Contraloría General de la República, el Decreto 269 de febrero de 2000, la nomenclatura y clasificación de empleos de la Contraloría General de la República, el Decreto 270 de 2000 el sistema de remuneración de empleados de la Contraloría General de República, y el Decreto 271 de febrero 2000 la planta de personal de la Contraloría General de la República. Para el proceso de rendición de cuentas prescribió las Resoluciones 05289 y 05287 de noviembre 27 de 2001.

La Contraloría Departamental posee las ordenanzas 101 y 122, por medio de la cual se modifica parcialmente la ordenanza 101 de enero 5 de 2001 y adecua la estructura, la organización y funcionamiento de la misma, se ajusta la planta de cargos de personal, se fija la escala salarial y se dictan otras disposiciones de conformidad con la ley y las normas que regulan la materia.

La resoluciones 021 de 2001, reglamenta la rendición de cuentas, el resultado de su revisión y la información que se presenta a la Contraloría Departamental del Valle.

La contraloría Municipal de Santiago de Cali cuenta con el acuerdo 078 del 22 de marzo de 2001, por el cual se fija y adecua la estructura, la organización y funcionamiento de la misma, se ajusta la planta de cargos de personal, se fija la escala salarial y se dictan otras disposiciones de conformidad con la ley y las normas que regulan la materia. Y por resoluciones 003 y 004 de marzo de 2002, se reglamenta la rendición de cuentas, su revisión y se unifica la información que se presenta a la misma.

Manifestamos anteriormente que el *Benchmarking* es un proceso que se puede utilizar para comparar no solamente a los competidores, sino también a cualquier organización, pública o privada. La clave es separar o aislar medidas comunes en funciones similares (por ejemplo, control fiscal, finanzas, responsabilidad fiscal), y comparar las prácticas de su propia entidad con las de las organizaciones que se identifiquen como líderes o innovadoras en esa función específica fiscal. La idea de la excelencia genérica hace que ello sea posible.

Al propósito de comparar, la Corte Constitucional en sentencia No. C-373 de 1997, estableció "que la articulación de los intereses nacionales y de los intereses de las entidades territoriales puede dar lugar a la coexistencia de competencias paralelas, que serán ejercidas independientemente en sus propios campos, o a un sistema de competencias compartidas, que se ejercerán de manera armónica. Fundamento del control prevalente y concurrente. Esa prevalencia quedó definida en la vigilancia de los recursos transferidos por la Nación a cualquier título a los entes territoriales (recursos exógenos) según se precisó en sentencia C-403 de junio 29 de 1999 de la Honorable Corte Constitucional y así mismo lo prescriben los artículos 18 y 32 de la Ley 60 de 1993, en concordancia con el numeral 6 del artículo 5° del Decreto 267 de febrero 22 de 2000.

Así las cosas, sí por ejemplo, uno acepta el hecho de que una actividad particular, como la elaboración de una Auditoría, es una práctica común en todas estas entidades, debe haber por consiguiente, algunas prácticas genéricas de Auditoría que se puedan observar y medir en cualquiera de las Contralorías. Además, si uno puede investigar las prácticas de auditoría de organizaciones que tienen una excelente reputación en ellas, entonces podría comparar esas prácticas genéricas de auditoría con las de su propia organización incluso podrá aprender algo de la otra entidad en relación con las excelentes prácticas.

Con la aparición del *Benchmarking*, el enfoque se extendió más allá del campo del producto o servicio para concentrarse en los aspectos del proceso.

Proceso, después de todo, era un término que implicaba complejidad, e indicaba trabajos internos íntimos, incluso los procesos dentro de la propia entidad están con frecuencia rodeados de misterio y un sentido de propiedad.

La idea de que el *benchmarking* es un proceso es algo que se da por descontado. Prácticamente todas las definiciones de *Benchmarking*

enfatan la idea de que el *benchmarking* involucra una serie de acciones que definen aspectos, problemas u oportunidades; mide el desempeño (el propio y de los otros); lleva a conclusiones basadas en un análisis de la información recopilada; y estimula cambios y mejoras organizacionales.

Sistemas de Fiscalización

Las modalidades de control y vigilancia fiscal se pueden agrupar en dos formas básicas:

- a. El sistema de Contraloría propiamente dicho, y
- b. El sistema de cortes o tribunales de cuentas. Esto se puede deducir de la observación del panorama internacional sobre la materia.

En el primer caso, se trata de organismos autónomos pero no jurisdiccionales.

En el segundo caso, estamos en presencia de instituciones verdaderamente jurisdiccionales.

La escogencia de uno u otro sistema para llevar a cabo la fiscalización depende de la preferencia constitucional de cada país sobre la materia.

Dentro de los países que tienen *Corte de Cuentas*, se citan a Brasil, Uruguay, Francia, Italia y Turquía.

Otros países, por el contrario, han preferido la institución de la *Contraloría General de la República*, como Estados Unidos, Gran Bretaña, Venezuela y Colombia.

Veamos brevemente esos sistemas, empezando por los *Tribunales de Cuentas*.

Tribunal de Cuentas en Brasil

El control a cargo de este tribunal, así como el ejercido por el Congreso, son posteriores y se complementan con el control interno que corresponde a cada rama del Poder Público.

Los artículos 70 a 75 de la Constitución de la República Federativa de Brasil (1988), contienen una completa regulación del organismo. Su reglamentación legal se encuentra en el Decreto-ley 199 de febrero 25 de 1967, conocido como "*Ley del Tribunal de Cuentas de la Unión*".

Tribunal de Cuentas de España

Este tribunal, ejerce un control externo. La Constitución Nacional contempla la existencia del Tribunal de Cuentas y su regulación legal se encuentra en las leyes orgánicas 2ª de 1982 y 7ª de 1998.

Tribunal de Cuentas de Uruguay

Este organismo realiza un control siempre externo, que puede ser previo o posterior e igualmente le corresponde realizar el control de eficiencia. El tribunal dictamina e informa en materia de presupuestos; interviene previamente en todos los pagos y gastos estatales y examina y dictamina sobre las cuentas presentadas por los responsables del manejo de bienes y fondos públicos. Le corresponde igualmente la refrendación de los Estados Financieros de las Entidades Públicas.

Tribunal de Cuentas de Argentina

Este tribunal de cuentas sustituyó a la Contraloría General de la Nación. El control es externo y posterior, contratado con los aspectos legales y numéricos.

Su regulación se encuentra en el Decreto-ley 23354 de 1956, conocido como "*Ley de Contabilidad y Organización del Tribunal de Cuentas de la Nación*". No existe reforma constitucional a este tribunal.

Tribunal de Cuentas de Francia

Ostenta una consolidada tradición, pues fue creado por Napoleón I en 1807. Está dotado de una estructura parecida a la del Consejo de Estado y es integrado por funcionarios inamovibles, con calificaciones muy estrictas, como una probada experiencia en el conocimiento y administración de la hacienda pública francesa.

Tiene tareas jurisdiccionales y las que no lo son. Dentro de las primeras juzga a los funcionarios que manejan fondos públicos. Examinando si ellos se ajustan a las reglas de Contabilidad Pública. Dentro de las no jurisdiccionales está la de asistir al parlamento y al gobierno en el control de ejecución de la Ley financiera.

Corte de Cuentas de Italia

La corte dei Conti de Italia, es el órgano supremo de fiscalización previsto por la Constitución Italiana y fue establecida en 1862, como institución auditora y como una corte de justicia, por ello está organizada en varias ramas. Se compone de oficinas centrales situadas en Roma con tareas auditoras por cada administración del estado (ministerios y demás organismos) y cámaras regionales responsables del control externo referente a la actividad fiscal de las autoridades regionales. Estas cámaras tienen la responsabilidad de preauditorías, Auditorías y contabilidad judicial en los asuntos concernientes a la autoridad local y a los funcionarios civiles. Los procesos de preauditoría y de auditoría aplicables, son los mismos que se aplican a la administración del Estado.

Contraloría General de la República de Bolivia

El control realizado por esta Contraloría es posterior y externo, debiendo actuar en forma integrada con el sistema de control interno de cada entidad. El artículo 96 numeral 14 de la Constitución y la ley de administración y control gubernamentales de julio de 1990, la regulan. El Contralor General depende directamente del presidente de la República (artículo 154 de la Constitución Nacional), sin embargo, la Contraloría cuenta con autonomía operativa, técnica y administrativa, al punto que el presupuesto elaborado por ella, será incorporado sin modificaciones por el Ministerio de Finanzas.

Contraloría General de Costa Rica

Concebida como una institución auxiliar de la asamblea legislativa para la vigilancia de la Hacienda Pública. A nivel legal, su regulación se encuentra en la Ley 1252 de diciembre de 1950.

Su función gira en torno al control previo, aunque también le corresponde realizar una actividad posterior de verificación. El Contralor y Subcontralor se designan para periodos de ocho años pudiendo ser reelegidos.

Contraloría General de la República de Chile

Los artículos 87 y 88 de la Constitución de 1980 y la Ley 10336 de 1964 la regulan. El control a cargo de esta Contraloría es fundamental de legalidad y de verificación sobre la exactitud de las operaciones aritméticas y de contabilidad. El Contralor General es inamovible de su cargo y su retiro forzoso será a los 75 años de edad.

Contraloría Mayor de la Hacienda de México

Los artículos 73 y 74 de la Constitución Política de 1971 regulan su funcionamiento. El objeto de su gestión es conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y se han cumplido los objetivos contenidos en los programas. Su reglamentación legal, está en la "Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1978."

Oficina Nacional de Auditoría de Suecia

A esta oficina la cataloga la ley como un cuerpo independiente. Se encuentra bajo la dirección de un auditor general delegado por el gobierno para un periodo de seis años. Su propósito es garantizar una administración eficiente y efectiva.

Contraloría General de los Estados Unidos

La General Accounting office, o Contraloría General de los Estados Unidos, fue establecida en 1921 y fue en sus primeros 25 años la Auditoría Central del Gobierno Federal.

La organización de la GAO es la siguiente: hay cuatro divisiones de programas que se ocupan de adquisiciones, seguridad nacional, recursos humanos, protección ambiental y administración del personal. Tres divisiones técnicas se ocupan de la administración financiera, administración de la información y metodología de la evaluación de programas. El Congreso americano modificó en 1992 la Ley de Presupuesto y Contabilidad por medio de la Ley de Integridad financiera de los administradores federales. Esta modificación requiere, específicamente, que el director de cada organismo ejecutivo informe sobre si el control interno del organismo cumple con las normas de control interno establecidas por el Contralor General y si los sistemas de contabilidad están conforme a las normas y principios de contabilidad de la General Accounting Office.

En la tendencia actual se observa que la General Accounting Office ha empezado a examinar la forma como los departamentos y organismos administran la totalidad de sus operaciones. El Contralor General se propone reunir el trabajo de la GAO sobre los programas de las entidades, sobre los controles internos, el desarrollo de los procesos y la utilización de los recursos, para suministrar mejor información al congreso y a los organismos ejecutivos sobre la validez de acción administrativa.

5.2 Marco Específico

El propósito del *Benchmarking* suele incluir alguna referencia de comparaciones y cambios. Una vez que se complete la actividad del *benchmarking*, habrá un llamamiento a la acción, que pueden comprender diversas actividades, desde recomendaciones hasta la real ejecución del cambio basado (al menos parcialmente) en los hallazgos del *benchmarking*. La conclusión en este caso es una reorientación para la ejecución del Control fiscal en Colombia, mediante normatividad única Nacional que implemente un solo modelo para todo nuestro país.

6. PRESENTACION DE LOS DATOS EMPIRICOS DEL TEMA, DE LA ESPECIFICIDAD 0 DE LA PARTICULARIDAD ESTUDIADA

6.1. Situación anterior a la aplicación de la teoría que esta pretende resolver. El control Fiscal, a partir de 1991, ha significado:

a) Finalidad. Persigue la protección del patrimonio de la Nación y la garantía de la correcta y legal utilización de los recursos públicos, y recae sobre la gestión fiscal de la administración o de los particulares que manejen fondos o bienes nacionales (artículo 267 C. N.);

b) Noción de Gestión. Se entendía por tal el conjunto de todas las operaciones relacionadas con la administración, explotación o disposición de los recursos que integran el patrimonio de la Nación, de sus entidades descentralizadas, tales como el recaudo de fondos, la adquisición o enajenación de bienes y la ordenación de gastos e inversiones. Las operaciones sujetas al control fiscal serán, pues, los actos y contratos por medio de los cuales se cumple la antedicha gestión fiscal de la administración o de los particulares que manejen fondos o bienes nacionales. Modernamente el concepto de gestión debe superar el viejo concepto de que gestión es actuar o que gestión es trabajar. Debe entenderse como el mejoramiento de objetivos. Está relacionado con los resultados o logros y no con el trabajo o las actividades desarrolladas;

c. La Vigilancia de la Gestión Fiscal. El ejercicio del control fiscal por prescripción constitucional corresponde a la Contraloría General de la República, organismo que lo ejercerá de acuerdo con la Ley;

d. La Contraloría General de la República. Se define la Contraloría como una entidad técnica, con autonomía administrativa y presupuestal, y sin funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización.

Con el ánimo de que la Contraloría recupere la confianza que debe generar en la comunidad y para apartarla de las actividades clientelistas, la carta prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que postulen o elijan Contralores, dar recomendaciones personales y políticas para empleos o de la Contraloría (artículos 268, 10 C. N.). Igualmente el concurso de méritos es el medio idóneo para ingresar a su servicio.

Aquí no encontramos frente al primer obstáculo para la acertada gestión de las Contralorías. La misma elección de Contralores, se hace a nivel nacional por el Congreso, en el departamento por las asambleas y en los municipios por los concejos.

Los once (11) años de ejercicio, posteriores a la promulgación de la Constitución, recomiendan que este mecanismo de nombramiento debe ser reglamentado, de manera diferente y la elección popular puede ser una buena propuesta;

e. Las Contralorías Regionales. Los Contralores Departamentales, Distritales, y Municipales ejercerán en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 de la Constitución Política y podrán, según lo autorice la ley, contratar con empresas privadas, colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal, (artículo 272 de la C. N. Inciso 5).

f. Los sistemas de Control Fiscal. Para el ejercicio del Control Fiscal se podrán aplicar sistemas de control como el financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de la cuenta y la evaluación del Control Interno (artículo 9º Ley 42 de 1993). Otros sistemas de control, que impliquen mayor tecnología, eficiencia y seguridad, podrán ser adoptados por la Contraloría General de la República, mediante reglamento especial (parágrafo, artículo 9º de la Ley 42 de 1991).

CONTROL FISCAL ACTUAL

DE FORMA

- *Conformidad Numérica
- *Documentos soportes
- *Legalidad
- *Términos
- *Procedimientos
- *Presentación
- *Revisión de Balances
- *Revisión de Boletines

DE FONDO

- *Origen y aplicación de los recursos planeados
- *Programa de Gobierno
- *Plan Financiero
- *Plan de Inversiones
- *Proyectos para medir
- *Eficiencia
- *Eficacia
- *Transparencia
- *Evaluación de Gestión
- *Control de resultados
- *Evaluación de auxiliares de registro

El control fiscal las Contralorías, lo realizan a través de:

- *Auditorías a las entidades vigiladas
- *Visitas Fiscales
- *Rendición de Cuentas
- *Planes de Mejoramiento
- *Planes de Desempeño

Rendición de cuentas

Responsables de Rendir Cuentas. Los responsables de rendir cuentas son los representantes legales, Jefes de las entidades, Presidentes, Directores, Gerentes, Rectores de establecimientos educativos y demás sujetos públicos o particulares que manejen fondos del Estado.

Formas de Rendir. Transferencia electrónica de información o medio magnético (disquete) o copia dura (documento físico).

Periodicidad. Anual - Semestral

Planes de Mejoramiento. Entre 5 y 15 días después del informe de Auditoría deben suscribirse.

Resultado de la revisión de las cuentas. Fenecimiento o no fenecimiento.

Visitas fiscales. La revisión de la cuenta se efectuará mediante un enfoque integral de visitas fiscales de seguimiento (artículo 17 - parágrafo Res. 021-01).

Auditorías. Las Contralorías en Colombia, mediante el proceso de Auditoría con enfoque integral, revisará la información que los responsables fiscales presenten sobre su gestión fiscal, con el propósito de emitir pronunciamiento articulado e integrales sobre la misma (artículo 7º, Resolución 021 de 2001 y artículo 29 de Resolución 003 de 2002), artículos 40 y 41 de la Resolución 5289 de 2001 de la Contraloría General de la República.

Las Auditorías gubernamentales son una adaptación de las Normas de Auditorías generalmente aceptadas en Colombia (NAGAS).

Planes de mejoramiento. Deben ser suscritos entre los Representantes Legales y las Contralorías. En ellos se comprometen los responsables a corregir en un tiempo determinado las deficiencias encontradas por las Auditorías. Debe darse al responsable de la ejecución, estrategias o acciones a seguir y los respectivos indicadores de seguimiento.

Hemos separado o aislado hasta aquí las medidas comunes en funciones similares de las tres Contralorías en lo que a control fiscal se refiere. Esto nos ha permitido comparar las prácticas de nuestra propia entidad con las Contralorías, tribunal de cuentas, cortes de cuentas, quienes son las entidades que se identifican, como líderes o innovadoras en la función específica del Control Fiscal a nivel mundial (*benchmarking*).

De otra parte hemos comparado los sistemas de fiscalización de algunos países, agrupados en Contralorías, y en Cortes o Tribunales. En ellos hemos encontrado la aplicación de un enfoque de **procesos**.

En ellas un **proceso** es un agrupamiento ordenado de actividades y decisiones para producir un resultado que satisface un objetivo específico. Los procesos y no los productos o servicios son administrados. El personal "administra" los resultados mediante la gestión del **proceso**, mediante el cual los resultados son obtenidos. Se tiene claro que un proceso es exitoso si cumple con sus objetivos. Un proceso en estas entidades se mide en función de los resultados que produce.

Antes de analizar la problemática para la gestión de los nuevos procesos que como resultado del *benchmarking* podrían ser adoptados por las Contralorías Territoriales, conviene indicar las diferencias entre procesos y funciones.

Las funciones son dependientes de las estructuras organizacionales, definen el "Qué hacer" de las organizaciones. En general los recursos para cumplir con los objetivos de las funciones están contenidos en las áreas organizacionales correspondientes y con el tiempo cada área se hace prácticamente independiente de las demás para obtener sus resultados.

Ejemplos de funciones son:

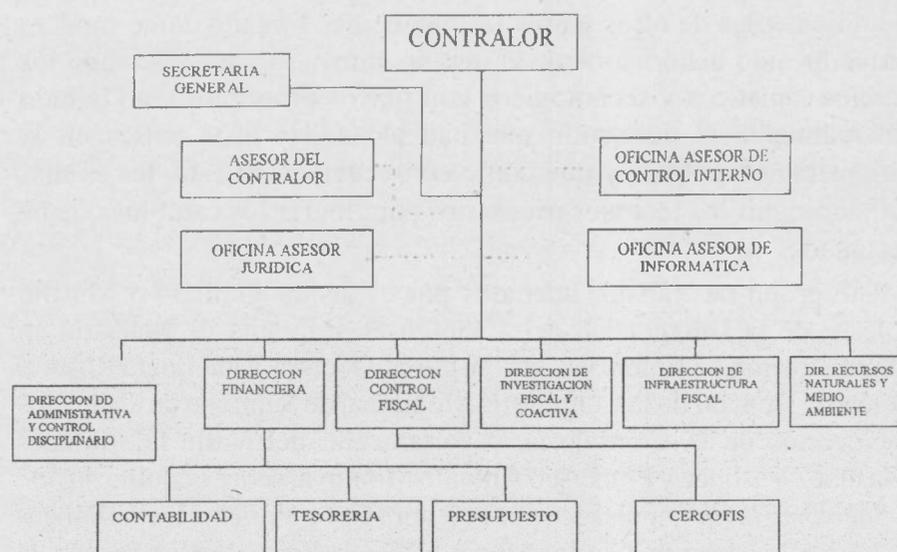
Administración - Contabilidad - Tesorería - Auditoría - Sistemas.

Los **procesos** por su parte cruzan las fronteras organizacionales, son independientes de las estructuras, soportan directamente los objetos de la entidad. Son operados por las personas, no por las áreas, ningún área es autónoma en la obtención de los resultados de los procesos, crean la interdependencia entre áreas funcionales tanto en operación como en decisión. Las decisiones o acciones realizadas en una etapa del proceso afectan al resto y al resultado final.

Ejemplos de **procesos** son:

Desarrollo de estrategias - Inversiones de fondos - Administrar inventarios, prestación del servicio del control.

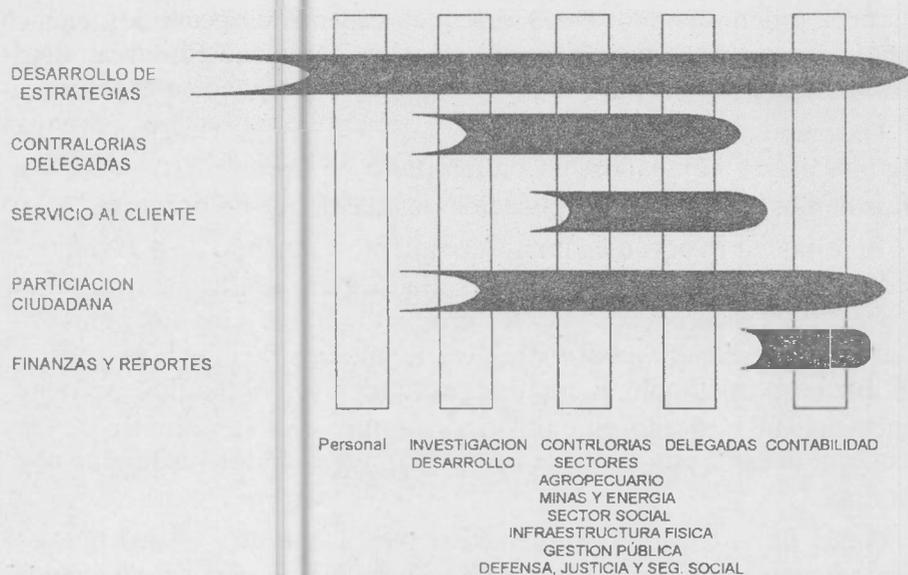
ESTRUCTURA FUNCIONAL DE LAS CONTRALORIAS TERRITORIALES



Características:

- Mercados objetivos estables
- Metas Internas
- Estructura Organizacional Fija
- Implantación de Software con base en aplicación funcional

ESTRUCTURA ORIENTADA A PROCESOS DE CORTES O TRIBUNALES Y CONTRALORIAS GENERALES DE ALGUNOS PAISES



Características:

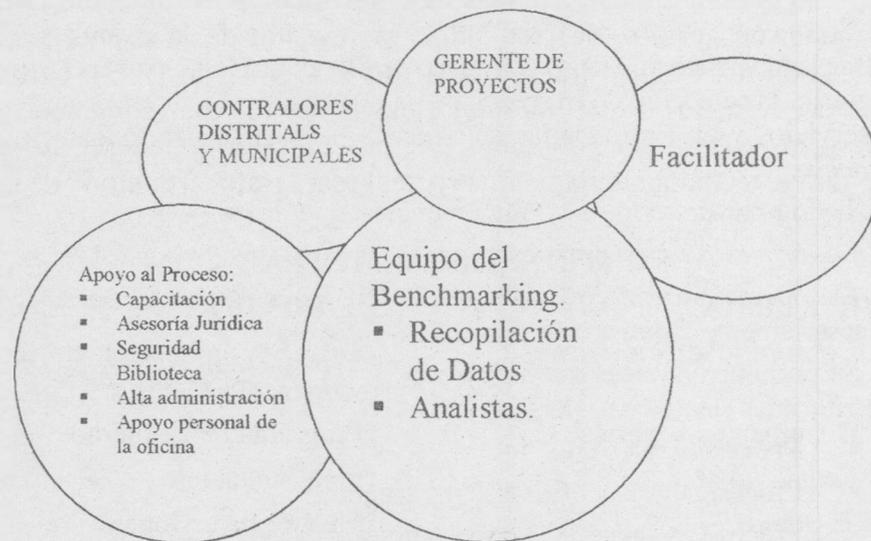
- Mercados objetivos competitivos
- Metas orientadas al cliente
- Estructura organizacional flexible
- Ingeniería de Negocios orientada a los procesos.

6.2 Descripción del proceso de implantación de las teorías en los organismos de control en Colombia, Temas tratados, metodología utilizadas, adaptaciones específicas realizadas, estudios, evolución de los acontecimientos durante el proceso de implantación.

En el pasado Congreso Nacional de Contralores celebrado en el mes de abril en la ciudad de Girardot, se propuso estandarizar los procedimientos normales y los procesos administrativos y operativos para unificar el modo de gestión de las Contralorías de los tres niveles, es decir nacional, departamental y municipal (y la distrital). El énfasis se hizo en esta ocasión en lograr cuantificar los beneficios que trae para Colombia el Control Fiscal. Existe en la Contraloría de Bogotá un grupo especial de indagaciones preliminares que está adelantando todo este proceso. A este grupo haremos llegar nuestra propuesta de aplicar el procesos de *Benchmarking*, y los resultados que hemos logrado al comparar los diferentes modos de operar o gestionar de las Contralorías Departamental, del Municipio de Cali, Contraloría General de la República, y las de otros países las que hemos tomado como modelo porque ha sido históricamente la que ha innovado y ha efectuado los cambios logísticos y tecnológicos con mayor prontitud. Esto debido principalmente al desarrollo que han alcanzado esos países en la administración pública y que como consecuencia de esta, les es más fácil conseguir los recursos necesarios para lograr los cambios que ha presentado.

Este grupo de trabajo, liderados por el doctor Guillermo Murillo profesor de la Universidad del Valle en el programa de Maestría en Administración de Empresas, la consultora Doctora Alba Lucía Rosero, Secretaria General de la Contraloría Municipal de Santiago de Cali, y los funcionarios de la Contraloría Departamental del Valle Gloria Inés Velásquez Vásquez y Francisco Antonio Montoya, será el equipo *ad hoc* de *Benchmarking*, impulsados por la señora Contralora del Departamento del Valle, doctora Gloria Amparo Núñez Ruiz, considera que la respuesta a la ineficiencia de estos organismos, no es eliminarlos, por el contrario, fortalecerlos, tecnificarlos, cosa que se logra a través de recursos y calificación de quienes dirijan y actúen en nombre de las Contralorías, con un número racional de funcionarios y la capacitación adecuada, además de las exigencias mínimas de moralidad y ética pertinentes.

ESTRUCTURA DEL EQUIPO DEL BENCHMARKING



Se requiere entonces dotar a las Contralorías Distritales y Municipales y Departamentales de:

Nuevos Instrumentos

- Control de Control
- Control de Advertencia
- Control Transversal
- Control para el mejoramiento.

Control de Control

El control es también un proceso y permite que los proyectos se confronten contra resultados.

Se define como control, el proceso de comparar resultados obtenidos contra los resultados programados o esperados.

Así las contralorías deberán medir, organizar, comparar y actuar para garantizar que su gestión se ajuste a los programas de control proyectados y que se logren los resultados.

Control de Advertencia

El papel de la Contraloría moderna, no es policivo, es más preventivo y de asesoría. Debe entonces recomendar en planes, programas y proyectos que adelantan los vigilados, las estrategias para prevenir el desvío, en manejo de recursos y demás aspectos administrativos.

Control Transversal

Como otro papel de las Contralorías está en la etapa de **conservación**, para ello debe valerse de los sistemas de control fiscal, establecidos en la ley, como el financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, de revisión de cuentas y evaluación del control interno que atraviesan todos los procesos involucrados en la gestión de los organismos vigilados.

Control para el mejoramiento

Una vez obtenida la información y organizados los datos y comparados frente a los planteados, procedemos a fijar los nuevos rumbos que nos lleven a encontrar el resultado final propuesto. Esta es la etapa de mejoramiento.

Gestión de procesos

El concepto de gestión debe entenderse como el mejoramiento de los objetivos de la organización⁽¹⁾.

Se entiende por mejoramiento el paso de una situación actual A, a otra situación B mejorada.

Son objetivos generales de toda organización mejorar en dos aspectos: en lo social y en lo institucional.

Este concepto de gestión, debe traspasar el viejo concepto de que gestión es actuar, o que gestión es trabajar. Debe entenderse como el mejoramiento de objetivos. Debe entenderse como los aciertos y no como los lanzamientos. Debe entenderse como los aciertos y no como la búsqueda.

(1) Domínguez Giraldo, Gerardo. Gerencia municipal e indicadores de Gestión. Biblioteca Jurídica, 2000.

La gestión entonces está relacionada con los resultados o logros y no con el trabajo o las actividades desarrolladas.

El concepto de gestión abarca un campo más amplio, dado que incluye desde la identificación del objetivo, el diseño del producto o servicio para lograrlo, la selección de los recursos para la obtención de los productos o servicios y en fin todas las actividades necesarias para adelantar el proceso.

Todo proceso termina con la obtención de un producto.

Los procesos están compuestos por operaciones y estas por actividades.

Las operaciones producen elementos pero las actividades no producen necesariamente elementos o partes de productos.

Se propone entonces que la gestión de las Contralorías Distritales y Territoriales se adelante por procesos.

- **Proceso Auditor**
- Proceso análisis económico y financiero
- Proceso evaluación gestión ambiental
- Proceso participación ciudadana
- Proceso responsabilidad fiscal y Jurisdicción Coactiva.

Proceso Auditor

Se logrará a través del proceso de Auditoría Gubernamental con enfoque integral en sus distintas modalidades, incluyendo la información que como cuenta anual consolidada rindan los responsables fiscales sobre su gestión fiscal, con el propósito de emitir pronunciamientos articulados e integrales sobre el mismo.

Proceso Análisis económico y Financiero

Se realiza con base en las normas de Auditoría Gubernamental con enfoque integral en sus distintas modalidades, para establecer si los estados financieros de una entidad reflejan razonablemente el resultado de sus operaciones y los cambios en su situación financiera, comprobando que en la elaboración de los mismos y en las transacciones y operaciones que los originan, se observaron y cumplieron las normas y los principios de contabilidad pública prescritos por el contador general de la Nación y se aplicaron los criterios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales.

Proceso Evaluación Gestión Ambiental

El ejercicio de control fiscal ambiental debe enmarcarse en los procesos de planificación que rigen la gestión pública, por ello debe orientar sus procesos de evaluación y seguimiento teniendo como marco la dinámica ambiental de los planes de desarrollo del Departamento y los Municipios.

De acuerdo con el artículo 8 de la Ley 42 de 1993, el control fiscal ambiental debe cuantificar el impacto por el uso y el deterioro de los recursos naturales y del medio ambiente, así como evaluar la gestión administrativa de las entidades sujetas a control, en la aplicación, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales.

Proceso de participación Ciudadana

De la misma manera las Contralorías iniciarán un proyecto de participación comunitaria en el control fiscal, el cual incluye la creación de la oficina de atención comunitaria, la activación de las veedurías ciudadanas y el diseño de un programa permanente de capacitación y apoyo para que la comunidad vigile la gestión fiscal.

La veeduría ciudadana se convierte en una expresión específica, concreta y real de colaboración al control fiscal, legitimando el poder de acción que tienen todos los ciudadanos o comunidades mediante el ejercicio de la soberanía popular para autorregular una democracia participativa que busca una vigilancia efectiva sobre la gestión pública, la prestación de los servicios, el cuidado y manejo de los bienes de interés social, todo lo relacionado con los recursos materiales y medio ambiente entre otros. Este mecanismo ejercita cuatro prácticas de acción ciudadana: participación, exigencia, vigilancia y control.

Proceso de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva

Otra etapa que debe suplir la gestión de las contralorías, es la **recuperación**. Este proceso se adelantará con base en la normatividad vigente.

Esta propuesta, involucra la promoción de programas preventivos al interior de las entidades, y hacia la comunidad con el fin de construir una ética pública y de mejorar progresivamente un ambiente social contrario al fenómeno de la corrupción.

Se requiere disponer de la adecuada capacidad operativa y técnica para reprimir sin contemplaciones aquellas cosas que produzcan detrimento al patrimonio público, generando las correspondientes responsabilidades fiscales para que aquellos funcionarios o particulares que hayan causado ese daño lo repararen con su propio patrimonio.

Sobre este particular se ha advertido la carencia de elementos operativos y procedimientos que den garantía a la culminación exitosa de los procesos de responsabilidad fiscal, evitando que se culmine con deficiencias que pudieren contener vicios de nulidad o que por falta de tales recursos se llegue inclusive a archivarlos. Es necesario proyectar los mecanismos que posibiliten, entre otras situaciones, notificaciones debidas y oportunas, nombramientos de apoderado de oficio y demás procedimientos que garanticen el debido proceso.

NECESIDAD DE EVALUAR Y MEDIR:

- Resultados - Gestión
- Valor agregado - Acción organizacional
- Cumplimiento - Misión Institucional
- Logro - Plan Estratégico

Como entidades de control y para poder estar seguros que los programas derivados están en curso, es necesario verificar su cumplimiento (logros - Plan estratégico). Para ello se adelantan actividades de control que permiten fijar nuevos rumbos o mantener las actuales según los resultados hasta ahora alcanzados.

Pero, el control es también un proceso que permite que los proyectos se confronten contra los resultados.

Se define entonces como control, el proceso de comparar los resultados obtenidos contra los resultados programados o esperados. ⁽²⁾

Esos resultados nos permitirán conocer una situación anterior que se ha transformado en otra actual.

Nuestras mediciones se entenderán como el cálculo de una cantidad con respecto a otro. Se mide, dice el profesor Domínguez para corregir y hacer planes de mejora. No se mide para encontrar culpables.

La evaluación de planes, programas, proyectos se realiza:

1. Comparando el cumplimiento frente a las metas por ejecutar (resultados).
2. Comparando los recursos utilizados (presupuesto) contra los recursos programados, es decir ejecución presupuestal
3. Comparando el cumplimiento de las metas con respecto al cumplimiento presupuestal, esto es la eficiencia.
4. Comparando los cambios de una situación A, a otra B, mejorada (valor Agregado).

¿COMO EVALUAR NUESTROS LOGROS?

- Plan estratégico 2001 - 2003
- Mapa fiscal
- Instructivo: "Cuantificación de los beneficios del control fiscal" ⁽³⁾.

OBJETIVOS DEL INSTRUMENTO

- Cuantificar los beneficios del control fiscal.
- Dotar a las Contralorías Territoriales, de un instrumento que permita recopilar, clasificar e informar los beneficios financieros, económicos y sociales obtenidos en el ejercicio del control fiscal.

CLASE DE BENEFICIO

Directos	Indirectos
Ahorros	Contables, sociales, organizativos,
Recuperaciones	Culturales, Ambientales.

⁽²⁾ Domínguez Giraldo Gerardo, Gerencia Municipal e indicadores de Gestión, Biblioteca Jurídica, 2002.

⁽³⁾ Grupo especial de indagaciones preliminares. Cuantificación Beneficios del control fiscal, Girardot, abril de 2002

Cuando la Entidad evita	Cuando la entidad reincorpora Bienes o
Realizar una acción correctiva	Derechos por Devolución, Restitución,
Derivada de una	Reintegro o cancela, suprime o reduce
Observación de la Contraloría	Obligaciones existentes como
Consecuencia:	Consecuencia de una observación
Aumento de la Eficiencia	De la Contraloría
en la Gestión Fiscal.	Consecuencia: Aumento patrimonial
Sin erogación de fondos vía incremento de activos o disminución de pasivos	

Directos

Cubren realizaciones futuras y se cuantifican cuando se causen -cobren o paguen. La parte restante se reporta una vez se verifique su realización.

Indirectos

Son acciones que no generan ahorros o recuperaciones por sí mismas, pero apalancan actividades que sí lo hacen. Ajustes contables, programas de capacitación, alianzas estratégicas, mejoramientos de procesos.

METODOLOGIA

Establezca la relación:

Causa	Efecto
Observación Contraloría	Acción correctiva sujeto de control

Clasifique el beneficio

Ahorro y/o Recuperación

CRITERIOS

Acciones evidenciadas y soportadas que corresponden a:

- Seguimiento a las recomendaciones de los informes
- Cumplimiento planes de mejoramiento
- Desarrollo proceso auditor

Que el grupo Auditor y el comité técnico sectorial reconozcan:

- La importancia y utilidad de la observación frente a la acción tomada por la entidad.
- Que sea cuantificable

PROCESO AUDITOR

- El grupo auditor diligenciará los formatos y validará en mesa de trabajo el beneficio debidamente soportado.
- El comité técnico sectorial aprobará el reporte y los soportes del beneficio.

OTROS PROCESOS

- Los Directores Sectoriales y Coordinadora del Grupo Especial e Indagaciones Preliminares presentarán al comité Operativo los beneficios consolidados de su área para ser refrendados.
- La Dirección de planeación consolidará dentro de los tres (3) días hábiles siguientes las informaciones refrendadas.
- El Comité Directivo conocerá la información consolidada y mediante boletín trimestral divulgará los beneficios del Control Fiscal

TERMINOLOGIA ⁽⁴⁾

Observación: Pronunciamento de las Contralorías Territoriales ante la entidad, mediante el cual se informa sobre hechos o situaciones que requieren acciones correctivas.

Acción Correctiva: Actividad adelantada por la entidad para subsanar la observación hecha por las Contralorías Territoriales.

Soportes: Documentos idóneos mediante los cuales se prueban las observaciones efectuadas, las acciones correctivas adoptadas y la valoración de los beneficios.

Beneficio: Valor cuantificado y soportado de los ahorros y/o recuperaciones logradas por las entidad como consecuencia de las observaciones de las Contraloría.

Fechas, Participantes, Asesores, Consultores.

Se pretende que la presente propuesta sea entregada como ponencia en el próximo encuentro de Contralores. Como Asesores y consultores han actuado la Doctora Alba Lucía Rosero, Secretaria General de la Contraloría Municipal de Santiago de Cali (Consultora), y el Doctor Guillermo Murillo profesor de la Universidad del Valle en el programa de Maestría en Administración de Empresas (Asesor).

6.3 Resultados alcanzados hasta la fecha de realización del ensayo. Aspectos positivos y Negativos. Dificultades, limitaciones, efectos contrarios a los deseados, etc.

A la fecha a más de haber logrado la información necesaria y las comparaciones de rigor entre las contralorías de los diferentes niveles no hemos tenido mayores avances.

Como se comentaba esta propuesta estará enviada a otra instancia y en próximos meses veremos los posibles Resultados, en cuanto a que sea acogida o rechazada. Si es lo primero seguramente deberemos sustentarla ante los interesados.

Todos los aspectos tratados han sido fácilmente adquiridos, las diferentes Contralorías, una vez expuesto el propósito de nuestro ensayo y la interacción de nuestra propuesta se mostrarán abiertos e interesados.

No se detectaron hasta el momento limitaciones, dificultades o efectos contrarios a los deseados.

7. Conclusiones y Recomendaciones personales del autor.

Consideramos que los alcances logrados en el presente trabajo académico fueron bastante satisfactorios. Nos ha permitido conocer procesos como el *Benchmarking* para aplicarlo a una realidad que demanda a gritos un cambio radical urgente. Creemos que en un mediano plazo veremos los resultados de nuestra propuesta.

Las contralorías son organismos de control que consideramos deben seguir existiendo, no como fortines burocráticos sino como organismos técnicos y autónomos que garanticen el buen uso de los dineros públicos y el desarrollo, que deben entregar a más del bienestar, las entidades a las comunidades que tanto la necesitan. En un país que se define Constitucionalmente descentralizado administrativamente⁽⁵⁾ donde los índices de corrupción son tan altos, se necesita que estas entidades permanezcan, debemos unirnos y luchar contra una cultura del saqueo de tipo quizás ancestral y de una cultura moderna del enriquecimiento rápido y fácil, que solo con educación y cambio de mentalidad podrá superarse. Mientras esto suceda se necesitan los organismos de control.

De otra parte manifestamos que el aporte que entregamos a nuestra entidad en cabeza de la Señora Contralora del Departamento del Valle, Doctora Gloria Amparo Núñez Ruiz, como resultado del presente trabajo, puede tener consecuencias positivas para la región y quizás para todo el país. Nos decidimos por el *Benchmarking*, que se convierte en una oportunidad no solo académica, sino de proporcionar un cambio positivo a unas entidades públicas (*Contralorías*) que mucho la necesitan.

En virtud de lo anterior Concluimos:

1. La elección del Contralor debe ser mediante el voto popular
2. Los funcionarios de las Contralorías deben ser vinculados, mediante concurso de méritos.
3. La Gestión de las Contralorías debe adelantarse por procesos.
4. La calidad en la Gestión del Control, no está basada en plantas de personal sobredimensionadas: por el contrario, las contralorías deben ser organizadas a ejemplos de austeridad, eficiencia y moral pública.
5. Existen modelos de contralorías, Tribunales de cuentas, Cortes de cuentas, Oficinas de Auditorías, etc, a nivel internacional, que mediante el proceso de *Benchmarking*, se podría adaptar al sistema de Control Fiscal necesario en Colombia.
6. Mantener las Contralorías de categoría especial y primera para ejercer el control fiscal en las entidades territoriales, fortaleciendo la descentralización administrativa y garantizando un control en la fuente de forma permanente.

⁽⁴⁾ Grupo especial de indagaciones preliminares. Cuantificación Beneficios del control fiscal, Girardot, abril de 2002

⁽⁵⁾ Artículo 1 de la Constitución Política de Colombia.

BIBLIOGRAFIA

DIEGO, Younes Moreno, Nuevo régimen del control fiscal, edición 2º, 1995, Biblioteca Jurídica, Santafé de Bogotá.

SPENDOLINI, Michael J, Benchmarking, Cali, Norma, 1994, Capítulo 1 y 2.

CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA, Santafé de Bogotá, 1991

LEY 42 de 1993, Sobre la organización del Control Fiscal, financiero y los organismos que lo ejercen.

ORDENANZA 122 DE AGOSTO 28 de 2001, por medio de la cual se modifica parcialmente la ordenanza 101 de enero 5 de 2001, y por la cual se fija y adecúa la estructura, la organización y funcionamiento de la Contraloría Departamental del Valle, se ajusta la planta de cargos de personal, se fija la escala salarial y se dictan otras disposiciones de conformidad con la ley y las normas que regulan la materia.

RESOLUCION 021 de 2001, Por la cual se reglamenta la rendición de cuentas, el resultado y su revisión y la información que se presenta a la Contraloría Departamental del Valle.

LEY 573 DE FEBRERO 2000, Desarrollo del numeral 10 del artículo 105 de la Constitución Política, Contraloría General de la República.

DECRETO 268 DE FEBRERO DE 2000, Régimen especial de carrera Administrativa, Contraloría General de la República.

DECRETO 269 DE FEBRERO DE 2000, nomenclatura y clasificación de empleos. Contraloría General de la República.

DECRETO 270 DE FEBRERO DE 2000, Sistema de remuneración de empleados, Contraloría General de la República.

DECRETO 271 DE FEBRERO DE 2000, Planta de personal Contraloría General de la República.

DECRETO 272 DE FEBRERO DE 2000, Auditoría General de la Contraloría General de la República.

DECRETO 273 DE FEBRERO DE 2000, Régimen salarial y prestaciones de los empleados de la Auditoría Contraloría General de la República.

DECRETO 268 DE FEBRERO DE 2000, Contraloría General de la República.

DECRETO 267 DE FEBRERO DE 2000, Estructura de la Contraloría General de la República.

RESOLUCION ORGANICA NO. 5289 de noviembre 27 de 2001, por la cual se reglamenta la rendición de la cuenta, su revisión y se unifica la información que se presenta a la Contraloría General de la República.

RESOLUCION ORGANICA No. 5287 de noviembre de 2001, por la cual se reglamenta la rendición y revisión y se unifica la información referente a los servicios públicos.

ACUERDO 078 del 22 de Marzo de 2001, por el cual se fija y adecúa la estructura, la organización y funcionamiento de la Contraloría Municipal de Santiago de Cali, se ajusta la planta de cargos de personal, se fija la escala salarial y se dictan otras disposiciones de conformidad con la ley y las normas que regulan la materia.

RESOLUCION 003 de marzo de 2002, por la cual se reglamenta la rendición de cuentas, su revisión y se unifica la información que se presenta a la Contraloría Municipal de Santiago de Cali

LEY 87 de 1993, por la cual se establece el ejercicio del control interno y organismos del Estado.

DOMINGUEZ Giraldo Diego, Gerencia Municipal e indicadores de Gestión, Biblioteca Jurídica, 2000.

COTANZA Carlos, La corte de Cuentas de Italia: Auditoría Gubernamental en revista internacional de Auditoría, julio 1992.

DUVERGER Maurice, Hacienda Pública, Barcelona, Bosch, Casa editorial S.A.

DRASCH Donald, Contraloría General de los Estados Unidos, Revista Internacional de Auditoría Gubernamental, Washington D.C., julio 1984.

GLORIA INES VELASQUEZ VASQUEZ

- Economista
 - Especialista en Administración Pública - Universidad del Valle
 - Estudiante Tercer semestre de la Maestría en Administración de Empresas - Universidad del Valle
 - Funcionaria de la Contraloría Departamental del Valle.
 - Docente Universitaria
- FRANCISCO ANTONIO MONTOYA MENDOZA
- Contador Público.
 - Especialista en Gestión Pública - Escuela Superior de la Administración (ESAP) Bogotá.
 - Especialista en Administración Pública - Universidad del Valle.
 - Estudiante Tercer semestre de la Maestría en Administración de Empresas - Universidad del Valle.
 - Funcionaria de la Contraloría Departamental del Valle.
 - Docente Universitario

* * *

DR. RAMON BERMEO CORDOBA

Asamblea Departamental Departamento del Huila

Neiva, agosto 26 de 2002

WILLIAM VELEZ

Presidente Cámara de Representantes

Bogotá

Cordial Saludo

Con la presente me permito transcribir a ustedes la Proposición N° 001 aprobada por la Honorable Asamblea Departamental en su sesión de clausura de sesiones Extraordinarias el día 27 de agosto del año en curso y que a la letra dice:

PROPOSICION No. 001:

La Honorable Asamblea Departamental en sesión extraordinaria de la fecha se permite expresar a los doctores Fernando Londoño, Ministro del Interior y Justicia, Luis Alfredo Ramos, Presidente del Senado de la República y William Vélez, Presidente de la Cámara de Representantes, su posición frente al proyecto de referendo presentado al Congreso Nacional para su respectivo trámite, el cual no consagra la oportunidad en los temas que permitan consolidar la verdadera reforma constitucional que requiere y exige el país para dar solución a los graves problemas que hoy nos afectan, tales como: iniquidad social, inseguridad, corrupción, falta de oportunidades de empleo, baja cobertura en los servicios de Educación y Salud, incremento exagerado en el cobro de prestación de los servicios públicos, reforma de la justicia, deficiencias en la infraestructura vial, entre otros, los que hoy por hoy han provocado una desestabilización en las instituciones del Estado, dándole espacios a quienes alejados de la Constitución y la ley pretenden entorpecer el normal desarrollo en la vida democrática de nuestra Nación y por el contrario la propuesta de referendo se concentra en temas superficiales que bien pudieran ser tratados a través del trámite legislativo normal del Congreso de la República, evitando de paso provocar un desgaste innecesario para el país.

Esta asamblea considera que uno de los temas esenciales del referendo no debe ser el encaminado a menguar las corporaciones públicas, coartando así la participación democrática de los colombianos, no obstante que no desconocemos que las mismas ameritan reformas, no solamente de orden económico, sino aquellas que permitan el fortalecimiento de sus funciones para ejercer un verdadero control político en los diferentes entes territoriales del Estado, permitiéndoles a su vez actuar con independencia y autonomía frente al ejecutivo.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, solicitamos al Gobierno Nacional y al Congreso de la República que antes de tomar determinaciones al respecto se dé un amplio debate Nacional, dándole participación a los gremios, a las universidades, a las instituciones públicas y privadas interesadas en el tema y en general a toda la ciudadanía, que vive y padece la situación actual del país con el conven-

cimiento de que una actitud democrática de esta magnitud conducirá a reevaluar la propuesta contenida en el proyecto de ley en mención, logrando de esta manera se llegue a una verdadera reforma constitucional que garantice el cambio positivo en nuestra vida institucional y poder lograr de una vez por todas la paz y convivencia social que reclama el pueblo colombiano.

Transcríbase la presente posición y envíese al señor Ministro del Interior y Justicia, a los Presidentes de la Cámara y Senado de la República, a los congresistas huilenses y a los medios de comunicación hablados y escritos.

Presenta a consideración de la Plenaria por los integrantes de la Comisión designada por la mesa directiva para tal fin: Diputados Cielo González Villa, Julio César Triana Quintero, Oscar Eduardo Bermeo Peña y Augusto Enrique Borrero Durán y aprobada por unanimidad.

Neiva, agosto 27 de 2002

Es fiel copia tomada de su original.

Atentamente,

Ramón Bermeo Córdoba,
Secretario General.

DOCUMENTOS RADICADOS EN LA COMISION PRIMERA

Segunda Carpeta

- 17 Jairo Eduardo Martínez Salamanca, Coordinador Comité pro-defensa de las Contralorías, Boyacá.
- 18 Jorge Mariano Bernal Vallejo, Personería Municipal Casablanca, Tolima.
- 19 Francisco Javier Gómez Castaño, Alcalde Municipal Filadelfia, Caldas.
- 20 Luis Javier Echeverry Echeverry, Ciudadano.
- 21 Ramiro Alférez, Presidente Directorio Liberal Leticia Amazonas.
- 22 Francisco Piedrahíta, Universidad ICESI.
- 23 Gustavo Martínez Pacheco, Personero Municipal de Soledad.
- 24 Contraloría Departamental del Huila, Servidores de la Contraloría.
- 25 Jairo Iván Ochoa Romero, Presidente APVA (Personero Municipal Itahgüí)
- 26 José Angel Max, Ciudadano.
- 27 Jairo Alfonso Silva Galvis, Honorable Concejal.
- 28 Fabriciano Díaz Suárez, Ciudadano.
- 29 Angel Daniel Villarreal Barragán, Caracol Radio Meridiano de Sucre y Universal Sucre.
- 30 Alma J. Osorio Aguirre, Contraloría Municipal de Barrancabermeja.
- 31 Gonzalo y Jorge E. Cuervo R., Abogados Asociados.
- 32 Alfonso Lizcano Romero, Concejo de Neiva.
- 33 Carlos Ariel Sánchez Torres, Rodrigo Naranjo, Erick Rincón Cárdenas, Investigadores.
- 34 Julio Alberto Manzur Abdala, Comisión Quinta.
- 35 Rodrigo Mesa Cadavid, Asamblea Departamental de Antioquia.
- 36 Néstor García Buitrago.
- 37 Carlos Alberto Rosas Pedraza, Concejo Municipal de Barrancabermeja.
- 38 Iniciativa de Mujeres Colombianas por la paz.
- 39 Alvaro Herney Páez Flórez, Comisión Presupuesto Concejo de Bogotá.
- 40 Patricio Correa Bonilla, Superintendente Bancario.
- 41 Mario Marín Hincapié, Departamento de Risaralda.
- 42 Olga Lucía Rodríguez, Asdecop Seccional de Bogotá.
- 43 Jorge Durán Silva, Concejo de Bogotá.
- 44 Orlando Guerra de la Rosa, Comisión Segunda de Cámara.
- 45 Eduardo Cifuentes Muñoz, Defensor del Pueblo.
- 46 Martha Elena Pinto de de Hart, Ministra de Comunicaciones.

MARTHA ELENA PINTO DE HART,
Ministra de Comunicaciones

Bogotá, 16 de diciembre de 2002

Honorables Congresistas

MIEMBROS DE LA COMISION DE CONCILIACION
PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO REFORMA POLÍTICA
CONGRESO DE LA REPUBLICA
CIUDAD

Honrables Congresistas:

En el marco de un importante trabajo de reforma institucional el Honorable Congreso de la República ha desarrollado una agenda legislativa, dentro de la cual se incluye una importantísima reforma de la Constitución del 91.

Uno de los temas que se ha propuesto incluir dentro de la reforma constitucional es el replanteamiento del nivel constitucional que hoy ostenta el organismo autónomo que tiene a cargo la dirección y regulación de la política en materia del servicio de televisión.

El Gobierno Nacional ha manifestado públicamente e incluso ha radicado un proyecto de ley que así lo refleja, su total acuerdo con el hecho de que la televisión debe ser manejada de forma especial e independiente de las injerencias que el ejecutivo pueda tener sobre su manejo y que esto amerita, justifica y obliga a tener un organismo independiente que garantice el pluralismo informativo. Es claro para el gobierno que el manejo de la información no debe ser sometido ni a control ni a vigilancia del ejecutivo.

En la actualidad el servicio de televisión y su regulación está consagrado en los artículos 76 y 77 de la Constitución. Dentro de los debates adelantados, la plenaria del Senado aprobó por abrumadora mayoría una proposición modificatoria del artículo 77 derogatoria del 76. En consecuencia, el Senado aprobó un artículo que establece la permanencia del organismo autónoma y su especialización en aspectos fundamentales como la garantía de un verdadero pluralismo informativo en la televisión.

Otro punto de vista es el de la Cámara de Representantes, que por mayoría optó por la conservación de los actuales artículos 76 y 77, apartándose del concepto del Senado de la República.

El Gobierno Nacional quiere manifestar a esta Comisión de Conciliación su interés en que el tema de la televisión sea considerado nuevamente dentro del acto legislativo que se está decidiendo en el actual proceso de concertación entre las dos Cámaras.

Como es del conocimiento de los honorables congresistas la posición del Gobierno Nacional se orienta a:

- Mantener un órgano independiente que se especialice en la regulación de la televisión en materia de contenidos con el fin de garantizar el pluralismo informativo.
- Entregar al legislativo la distribución de las funciones en materia de televisión, entre los distintos órganos competentes.
- Consolidar a nivel legal una entidad autónoma, ágil, económicamente viable, sujeta a un efectivo control político por parte del Congreso.
- No podemos seguir destinando importantes recursos públicos hacia el mantenimiento de una burocracia excesiva y privilegiada. Esos recursos deben orientarse a fortalecer la televisión pública en materia de redes y contenidos.

Por las razones expuestas anteriormente, el Gobierno Nacional quiere reiterar ante los miembros de la Comisión de Conciliación su interés para que en la importante reforma política actualmente en curso, se acoja la propuesta aprobada por el Senado en sesión del 31 de octubre.

Se trata de un tema de fundamental interés y por lo tanto queremos solicitar que se permita que en el trámite que resta a esta iniciativa de reforma política, se llegue a una posición de acuerdo entre las dos Cámaras para debatir en la segunda vuelta del acto legislativo la conveniencia de la reforma de los artículos arriba mencionados.

El Gobierno Nacional agradece la consideración a esta solicitud.

Atentamente,

MARTHA ELENA PINTO DE DE HART
Ministra de Comunicaciones

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Defensor del Pueblo

Bogotá, octubre 1 de 2002

Doctor

GERMAN VARGAS LLERAS

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Senado de la República

Ciudad

ASUNTO: proyecto de ley 47/02 Senado-57/02 “por la cual se convoca a un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional”

POSICION SOBRE LA PROPUESTA CONTENIDA EN EL PROYECTO DE LEY QUE CONVOCA A UN REFERENDO, REFERIDA A LA SUPRESION DE LAS PERSONERÍAS MUNICIPALES

Como tuve oportunidad de expresarlo el 23 de septiembre del año que avanza en la Comisión de Derechos Humanos, considero que las personerías municipales no deben ser suprimidas. Por el contrario, estas instituciones deben ser fortalecidas. En ese sentido, el debate sobre sus debilidades y fortalezas es necesario con el objeto de ajustar su estatuto, más no de suprimirlas, salvo que se pruebe la absoluta necesidad de hacerlo. En este orden de ideas, es conveniente proseguir el estudio que la Defensoría, la Procuraduría y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas vienen realizando. Este estudio ha puesto de presente la importancia estratégica de las personerías y los defectos que gravitan sobre ellas y que deben ser removidos con el objeto de obtener de las mismas su máximo rendimiento institucional.

La eliminación de las personerías se fundamenta en su excesivo costo financiero. El argumento resultaría plausible si se probara, por lo menos lo siguiente: (1) compromiso de cuantiosas partidas presupuestales a un objeto no prioritario y en perjuicio de la atención de otros requerimientos comunitarios más esenciales, lo cual no pudiese ser resuelto sino por la vía de la supresión de este tipo de entes; (2) inexistencia de valor agregado a la vida comunitaria por parte de las personerías; (3) cooptación no evitable de las personerías por las redes de la “politiquería” y de las malas prácticas públicas (corrupción congénita-irredenta).

La Ley 617 de 2000 produjo una disminución del 47% de los ingresos de las personerías. En cierta medida se ha producido una racionalización del gasto. La mayoría de las personerías se encuentran en municipios de la categoría 6 (927 de las 1087 personerías que existen en el país). Su presupuesto no puede superar la suma de \$46 millones. El presupuesto promedio de estos municipios asciende a 3.305 millones. De esta suma, 44 millones corresponde a las personerías. Del presupuesto municipal total de esta categoría de municipios, el gasto para la personería representa el 1.32%. De esta manera se sirve a 12 millones de personas de población básicamente rural. El presupuesto total de las personerías asciende a 127 mil millones, que frente al presupuesto total de los municipios, central y descentralizado, equivale al 0.48% (0.06% del PIB). El porcentaje se reduce si se elimina el costo de algunas personerías como las de Bogotá y Medellín. Se puede concluir que el peso de las apropiaciones para las personerías en el presupuesto municipal es reducido. En todo caso, tratándose de algunas personerías su costo podía disminuirse aún más, pero para hacerlo no es necesario eliminarlas o apelar a una reforma constitucional.

La misión de las personerías está vinculada con la defensa de los derechos humanos, la lucha contra la corrupción, el fomento de la convivencia pacífica, la defensa del interés público y la realización de funciones del Ministerio Público. El bien público que proveen a la comunidad, sin duda tiene carácter prioritario y aunque compite con otros debe perseguirse por lo menos en un mínimo grado. Luego de la expedición de la Ley 617 el servicio se ha reducido a este nivel. En todo caso, la asignación de fondos a uno u otro servicio depende finalmente de un juicio político.

Se ha demostrado que el gasto imputable a las personerías no es excesivo y que el mismo no puede dejar de ser considerado prioritario.

Pero, si el costo fuere excesivo lo propio sería ordenar reducirlo –por vía constitucional, legal o de acuerdo–. Pasar directamente a suprimir el ente, significaría desdeñar la importancia del bien público que suministra o considera que este puede ser prestado de otra manera o por otro sujeto a un precio inferior. Esto último debería ser probado.

La Procuraduría y la Defensoría suelen delegar funciones a las personerías o apoyarse en ellas para realizar ciertas actividades. De otro lado, sus presupuestos se ejecutan en su integridad. Luego, asumir el rol de las personerías, supondría para estos dos organismos requerimientos presupuestales adicionales que deberían arbitrarse como recursos nuevos. La absorción también aparejaría cierta pérdida relativa de intermediación a los asuntos locales y una sensible pérdida de democracia y autonomía locales. El pluralismo territorial traduce una dimensión del pluralismo político, que se ve menguado en la medida en que desaparecen las instancias locales y se reemplazan por la nacionales. De otra parte, la contratación de la función de las personerías –ONG, universidades, etc–, propicia la privatización de las actividades públicas de control y vigilancia y de articulación del interés público, lo cual preludia la desaparición del estado-mínimo y la transformación de todos los bienes en bienes privados. Se desconoce que la personería genera un bien meritorio. Es inconcebible suponer que la actividad procesal penal o la disciplinaria la lleven a cabo concesionarios privados.

En el plano teórico el ejercicio de las competencias a cargo de las personerías debería repercutir positivamente en la comunidad. El bienestar y la dignidad de los habitantes tiene una relación directa con lo que hacen o dejan de hacer los personeros. La misión de los personeros en cuanto se dirige a lograr la efectividad del ordenamiento, los derechos, y las reglas básicas de convivencia, genera valor. Si en la realidad no se produce, no es por defecto de la institución sino de las personas elegidas. No hay institución que esté a cubierto de este riesgo. Pero si se insiste en este punto, no queda alternativa distinta de la de ampliar el referendo abrogativo de las instituciones a todas, puesto que la eventualidad de falla humana en el servicio es general.

Muchos cuerpos de elección popular designan titulares de otros órganos y los presupuestos de estos últimos igualmente dependen de los primeros. Esta modalidad de nombramiento en muchos casos corresponde a una exigencia del principio democrático y de su propio legitimador. Para mitigar los efectos adversos, una parte del personal cuya cabeza ha sido elegida mediante el indicado procedimiento se debe sujetar a la carrera administrativa. El sistema de contratación y el conjunto de inhabilidades e incompatibilidades, también sirven para mitigar los efectos perniciosos. En el límite si no hay un cambio de la cultura política y de las virtudes cívicas, no hay medio para evitar la “politiquería”. Si se trata de repudiar a las personerías porque la designación de sus titulares y la aprobación de su presupuesto determinan prácticas censurables, la objeción debería proyectarse con un sentido más general y prohibir que el principio democrático se refleje en el aparato del estado.

Las personerías son instituciones básicas para la vida local. Los argumentos expuestos por quienes favorecen su eliminación o absorción por otros entes nacionales o privados no son convincentes. Esto no quiere decir que no se deban reducir sus costos, cuando quiera que ello sea posible. Igualmente, con el objeto de mejorar su rendimiento institucional, se deben revisar sus funciones, las cuales sí son excesivas. Definir mejor su repertorio competencial las habilitará como verdaderas creadoras de valor comunitario. Es indispensable una reforma que potencie esta insuperable red del interés público que conforman las personerías, en gran medida sub-utilizada. Propongo: (1) que los personeros sean elegidos en cada municipio mediante el voto popular; (2) que se autorice a la ley a fijar un límite a los presupuestos de las personerías; (3) que los funcionarios de las personerías ingrese mediante concurso de méritos y se sujeten al régimen de carrera.

Cordialmente,

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Defensor del Pueblo

ORLANDO GUERRA DE LA ROSA

Comisión Segunda de Cámara

CSCP.3.2/188/092

Bogotá, octubre 9 de 2002

Doctor

MESA DIRECTIVA COMISION PRIMERA

Cámara de Representantes

E.S.D.

Honorables Representantes:

Para su información, me permito hacerles llegar copia de la Proposición No. 052 presentada por el H. R. Pedro Nelson Pardo Rodríguez, en Sesión de la Comisión el día 8 de octubre del presente año.

Cordialmente,

ORLANDO GUERRA DE LA ROSA

Secretario General Comisión Segunda de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior, Defensa y Seguridad Nacional.

c.c. Honorables Representantes Comisión Segunda.

PROPOSICION No. 052

Los representantes, integrantes de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, en solidaridad con los Representantes de los nuevos departamentos, rechazamos la proposición presentada por la Honorable Representante a la Cámara por la circunscripción electoral de Bogotá, doctora GINA PARODI D'ECHEONA, respecto del sistema de elección de los futuros integrantes de la Cámara de Representantes, por cuanto afecta la representación de estos territorios en el Congreso de Colombia, al verse disminuida en un cincuenta por ciento su representación en la Cámara.

Presentada por el H.R. PEDRO NELSON PARDO RODRÍGUEZ

Suscrita por los H.H.R.R. Dixon Ferney Tapasco Triviño, Fabio Arango Torres, Juan Hurtado Cano, Jairo de Jesús Martínez Fernández, Jaime Darío Espeleta Herrera, Pedro Nelson Pardo Rodríguez.

Aprobada por unanimidad en Sesión de la Comisión del día martes 8 de octubre de 2002.

ORLANDO GUERRA DE LA ROSA

Secretario General Comisión Segunda de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior, Defensa y Seguridad Nacional.

* * *

JORGE DURAN SILVA

Concejo de Bogotá

Bogotá, D.C., octubre 07 de 2002

Doctor

WILLIAM VELEZ MESA

Presidente Cámara de Representantes

Ciudad

JDS1024-02

Respectado Doctor:

Con enorme preocupación por el rumbo equivocado que puedan tomar nuestros legisladores respecto de su posible negativa y dejar dentro del texto de referendo la pregunta que se haría al pueblo colombiano penalizando la dosis personal de droga, me permito presentar a usted mis opiniones como Concejal de Bogotá frente al trascendental asunto.

Existe en Colombia un negocio organizado de droga que afecta severamente la organización social y convierte a nuestra juventud en protagonista víctima de tan lamentable hecho. Las cifras estadísticas hablan con vehemencia de la tragedia que afecta millones de colombianos y por lo tanto no se debería contemplar la posibilidad así fuera remota de permitir que continúe la permisividad del estado sobre el porte y utilización de dosis personal. Véase el cuadro siguiente sobre drogas incautadas entre 1995 y 2000.

DROGAS INCAUTADAS

1995-2000

TIPO DE DROGA	1995	1996	1997	1998	1999	2000
COCAINA kilos	27.995	26.578	45.948	78.077	47.003	89.856
BASE DE COCA kilos	31.035	825.6	2.898	26.63	-6.035	...
BASUCO kilos	...380	945	6...3	2.772	543	802
TOTAL DERIV. COCA kilos	60.410	45.779	59.459	107.480	63.581	110.429
COCAINA EN PROCESO galones					9.6...9	38.942
HOJA DE COCA kilos	394.216	686.018	212.166	340.564	307.783	897.912
PASTA DE OPIO gramos	...	...02.772	...43.550	99.960	29.203	...626
MORFINA gramos	290.240	94...20	87... 22	79...	...023	...
HEROÍNA gramos	...45.023	80.773	...736	239.054	...592	563.540
CODEÍNA gramos	-	0	0	0	3.500	
TOTAL DERIV. OPIACEOS grs.	579.426	277.665	362.409	418.215	701.318	671.338
MARIHUANA PENSADA kilos	206.260	238.943	178.132	70.025	70.124	75.466
MARIHUANA LIQUIDA litros	30	...99	8		4	38
ACHIS gramos			7.000		338.000	
Semillas de amapola kilos	208	...	...63	3	50	...
Semillas de coca kilos	869		722	26	754.032	679
Semillas de marihuana kilos	...	49	...20	...28	25	...
Drogas sintéticas pastillas				2.370	022	83

Si se tiene en cuenta que el porcentaje de incautaciones es inferior al 17% de la producción, entonces estamos señor ante un verdadero drama social que nos llevará directo al abismo si no somos capaces de controlarlo y derrotarlo. Permitir una dosis personal es el mayor atropello contra la sociedad pues no solo se permite el daño en la persona consumidora sino el ejemplo negativo que afecta al resto de la sociedad.

Desde cuando existe en Colombia la permisividad de una dosis personal, el consumo especialmente de marihuana ha sido, y sigue siendo, el de mayor aporte al consumo de sustancias psicoactivas ilegales. El 5.4% de la población la ha consumido al menos una vez en la vida, siendo mayor el consumo entre los hombres. Las prevalencias muestran que el riesgo de consumo de marihuana son un poco más de tres veces en hombres que en mujeres.

Pero no es solo la marihuana la que debe preocuparnos, en pocos años estaremos seriamente afectados por los opioides, sustancias emparentadas con el opio y sus derivados, entre las cuales se encuentran, las feniletilaminas, las arilexilarninas, los derivados de la metacualona y las benzodiazepinas y otros antisidícticos. En 1996, el consumo global de estas drogas ilegales en Colombia, alguna vez en la vida (prevalencia de vida) se estimó en 6.5%, que corresponde aproximadamente a 1.676.924 personas; de estos, 1.301.243 son hombres y en su mayoría corresponden al grupo de edad entre 18 y 44 años. La prevalencia de consumo es aproximadamente cuatro veces mayor en hombres que en mujeres. Certifican además las encuestas, que las proporciones de consumo global se incrementan en la medida que avanza el nivel de instrucción, hasta alcanzar los niveles más altos (11.1%), en la población que tiene algún grado de universidad y con respecto al riesgo de iniciar consumo en el último año, se estima en 117.453 el número de nuevos consumidores de alguna sustancia ilegal. De estos, 87.492 son hombres, que en su gran mayoría corresponden al grupo de edad de 12 a 17 años, que están estudiando y su nivel de instrucción en la secundaria.

Por ubicación geográfica, los consumidores nuevos se encuentran en los sitios de mayor concentración de gente, donde existe mayor desarrollo económico como son eje cafetero y las capitales como Bogotá, D.C., Medellín y Cali.

La propuesta del señor Presidente, de revocar mediante referendo la permisividad sobre la dosis personal es verdaderamente digna de respaldo porque como se lo propone el programa "rumbos", significa caminos, opciones, búsqueda de posibilidades, vías hacia la libertad, escogencia, exploración y esos son, precisamente, los propósitos de Colombia en esta etapa difícil de su historia. Propósitos que quiero apoyar para contribuir a la creación de espacios que nos permitan a los colombianos, liberarnos del drama mundial de las drogas y reconstruir el camino de la convivencia interna hoy destruida entre otros graves problemas por el del consumo de sustancias psicoactivas.

Cordialmente,

JORGE DURAN SILVA
Concejal De Bogotá

* * *

OLGA LUCIA RODRIGUEZ
Asdecol Seccional de Bogotá

Bogotá, D.C., 07 de octubre de 2002

Doctor

EMILIO RAMON OTERO DAJUD

Secretario General

Del Senado de la República

E.S.D.

Ciudad

Referencia: solicitud de intervención en los debates sobre el referendo.

La Asociación de Servidores Públicos de las Contralorías de Colombia ASDECCOL, llevando ante usted la voz de más de 1.400 trabajadores, conscientes de que la reforma de calidad y la gestión es necesaria en el momento coyuntural del país, solicitamos a usted se nos permita intervenir con una propuesta de mejoramiento en la calidad de la gestión y cambio estructural del Control Fiscal Territorial.

Las personas que intervendrían en el debate serían los doctores Olga Lucía Rodríguez M., Presidente Nacional, identificada con la cédula de ciudadanía No. 51.962.458 de Bogotá, y Henry Torres Castro, Secretario General, identificado con la cédula de ciudadanía No. 16.766.629.

Agradecemos a usted su amable atención.

Atentamente,

OLGA LUCIA RODRÍGUEZ M.
Presidente Nacional

MARIO MARIN HINCAPIE

Departamento de Risaralda

PROPOSICION NUMERO 135

La Asamblea Departamental de Risaralda, solicita a la Comisión Primera Constitucional del Senado, que se incluya en el proyecto del referendo, a los colombianos la pregunta si se está de acuerdo con el modelo económico vigente en Colombia.

La Asamblea Departamental, considera que siendo la república de Colombia un estado social de derecho, el modelo económico vigente contradice el postulado constitucional.

Presentada por el Diputado MARIO MARIN HINCAPIE

APROBADA

Pereira, octubre 3 de 2002

Presidente,

MARIO MARIN HINCAPIE.

Secretario General,

ALBERTO VILLADA LOPEZ.

* * *

PATRICIO CORREA BONILLA
Superintendente Bancario

0200

Bogotá, D.C.

Honorables Senadores

Comisión Primera

Senado de la República

Att: Guillermo León Giraldo Gil

Secretario Comisión Primera Constitucional

Fax 3500 011

Edificio Nuevo del Congreso

Ciudad

Referencia: sin radicación anterior

470 Directivos Superbancaria – Atención

50 Solicitud/Presentación

Sin anexos

Cordial saludo:

Me refiero a la citación que en el día de hoy, 16 de octubre de 2002, se realizó a la Comisión Primera del Senado de la República para debates de proyectos de ley el día 17 de octubre del año en curso y que prevé posiblemente en el orden del día el estudio del proyecto de Ley No. 071 de 2002 Senado "por la cual se reglamentan los bancos de datos financieros o de solvencia patrimonial y crediticia se dictan otras disposiciones acumulado al proyecto de ley Estatutaria número 75 de 2002 Senado por la cual se desarrolla el derecho al acceso a la información financiera y comercial, así como la relacionada con el cumplimiento de obligaciones fiscales parafiscales de servicios públicos domiciliarios y cualquiera otra que tenga utilidad pública, y se regula la actividad de administración y uso de tal información."

Sobre el particular, me permito informar a la mencionada Comisión a través de su digno conducto, que en consideración a la importancia que reviste el tema y debido a compromisos institucionales adquiridos con anterioridad – la XII Comisión Internacional de Seguros la cual implica ausentarme de la ciudad entre el 17 y el 19 de octubre del año en curso–, lamento no poder asistir al debate aludido.

Por tal motivo, he considerado delegar la representación para dicho acto, en el Director de Regulación de la Superintendencia, doctor Alberto Velandia Rodríguez.

Cordialmente,

PATRICIA CORREA BONILLA
Superintendente Bancario

ALVARO HERNEY PAEZ FLOREZ

Comisión Presupuesto Concejo de Bogotá

Bogotá D.C., 30 de septiembre de 2002

OF.CTP.206.397.02

Doctor

WILLIAM VELEZ

Presidente de la Cámara de Representantes

Ciudad

Respetado doctor:

En sesión realizada por la Comisión Tercera de Presupuesto el día 19 de septiembre del presente año, se debatió el tema relacionado con la prevención de la explotación sexual a menores, en donde fue aprobada la proposición en el sentido de solicitar al señor Presidente de la República, incluir en el referendo una pregunta que lleve a la siguiente determinación:

“El establecimiento donde se explote sexualmente a las niñas o niños o se trafique con ellos, será cerrado definitivamente por los comandantes de la Policía Nacional”.

El contenido de la proposición fue presentado por la doctora María Teresa Garcés Veedora Distrital y aprobada por la Comisión del Presupuesto.

Cordialmente,

Presidente Comisión de Presupuesto,

ALVARO HERNEY PAEZ FLOREZ.

Subsecretaria de Despacho Comisión de Presupuesto,

GLORIA MORALES DE BELTRÁN.

* * *

INICIATIVA DE MUJERES COLOMBIANAS POR LA PAZ

Bogotá, 7 de octubre de 2002

Señores (as)

Senadores y Representantes

La ciudad

Respetados parlamentarios

El Movimiento Social de Mujeres ha visto con preocupación los últimos resultados de la negociación del referendo y la reforma política, que cursa en el Congreso de la República.

Desde abril del presente año, varias organizaciones de mujeres llegamos al acuerdo con el Polo Democrático para construir y promocionar el referendo político y social que este movimiento político presentó a los colombianos y colombianas. Encontramos en esta iniciativa democrática y ciudadana una herramienta útil y fundamental para trabajar por la inclusión de las mujeres en todos los escenarios de participación política e instancia de representación y decisión.

El proceso de concertación que establecimos permitió consolidar una alianza estratégica, para la inclusión de un punto específico acerca de la perentoriedad de la igualdad en la participación de las mujeres y hombres en el ejercicio del poder y la toma de decisiones. Recogiendo el acuerdo de las Naciones Unidas en la cuarta conferencia mundial sobre la Mujer en Beijing.

Después de importantes debates y discusiones sobre la inclusión de nuestra propuesta, se incorporó al texto final del referendo dos artículos específicos sobre la participación de las mujeres (artículo 1° y parágrafo transitorio). Con entusiasmo, las mujeres recibimos la dinámica de alianza que logramos construir y asumimos con igual interés la recolección de firmas para que el referendo fuera una realidad.

Sin embargo hemos visto cómo la propuesta de referendo político social del Polo Democrático se desvaneció con el paso de los días. Por esto, les solicitamos que en vista del curso que ha seguido en el Congreso el proyecto sobre reforma política, se incluya en este texto la propuesta de las mujeres sobre la reforma de los partidos, que se expone de la siguiente manera:

El ordenamiento interno de los partidos y los movimientos políticos, la adopción de los postulados ideológicos y de sus programas, así como de su escogencia de sus dignatarios y candidatos a cargos de elección popular, se regirán por principios democráticos, garantías al derecho de las minorías y de equidad de género que asegure como mínimo el treinta por ciento (30% de participación de las mujeres).

Para garantizar la representación de género, en las siguientes dos elecciones a corporaciones públicas, tanto nacionales como territoriales, la conformación de las listas deberá garantizar la participación de una mujer en uno de cada tres renglones. En adelante se garantizará la alternancia por sexo desde el primer renglón. No será inscrita ninguna lista que no cumpla con este requisito.

Teniendo en cuenta que el tema de la reforma política presentada por el gobierno avanza, y ustedes como parlamentarios están jugando un importante papel en este debate, las mujeres les proponemos apoyar la inclusión de los dos puntos descritos arriba, en la propuesta final para la reforma política.

Nuestros argumentos responden a la necesidad de democratizar las reglas y la participación política en nuestro país acorde con muchos intereses nacionales, principalmente los suyos. La reforma a los partidos no será tal, si la equidad de género no es contemplada.

Les pedimos tener en cuenta el papel que ha jugado el Movimiento Social de Mujeres en la construcción de la democracia en Colombia, y les solicitamos concretar una reunión o encuentro para desarrollar esta propuesta.

Estamos dispuestas a iniciar nuevamente el proceso de concertación necesario para la inclusión de estos dos puntos en la reforma política que se discute en el Congreso.

Ante todo, conocemos su compromiso democrático y esperamos que sus buenos oficios permitan la inclusión de esta propuesta. Quedamos a la espera de una pronta y positiva respuesta.

Cordial saludo

Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz

Confluencia Nacional de Mujeres

Red Nacional de Mujeres

Nota: para los contactos respectivos favor comunicarse a los teléfonos 3381324, 3205125 y 3205124, con Patricia Buriticá o Sergio Carmona.

* * *

CARLOS ALBERTO ROSAS PEDRAZA

Concejo Municipal de Barrancabermeja

CONCEJO MUNICIPAL

PROPOSICION 042 DEL 2002

(octubre 04)

El Honorable Concejo Municipal de Barrancabermeja en uso de sus facultades constitucionales y legales y considerando:

- Que las Personerías y Contralorías Municipales son instrumento que sirven de apoyo a la comunidad en defensa de los derechos fundamentales y en defensa de nuestro patrimonio público.
- Que el Gobierno Nacional ha venido planteando la necesidad de acabar las Personerías y Contralorías Municipales, convirtiéndose esta intención en un duro golpe contra las comunidades por cuanto estos organismos sirven de apoyo a los intereses del ciudadano del común.
- Que ante la grave situación del orden público y violación de los Derechos Humanos que vive el país estos organismos juegan un papel preponderante en la defensa de los derechos fundamentales de la comunidad.

POR LO ANTERIOR RESUELVE:

1. Exigir del Gobierno Nacional la necesidad del funcionamiento y permanencia en los municipios colombianos de las Personería y Contralorías municipales como un instrumento válido en la defensa de los derechos fundamentales del ciudadano.

2. Solicitar al Congreso de la República la no inclusión del tema de Personerías y Contralorías Municipales en el referendo por cuanto este

es un espacio dinamizador de la defensa de los derechos fundamentales y consolidación de la democracia en los municipios colombianos.

Enviar copia de esta proposición al Senado, Cámara, bancada de los movimientos políticos en el Congreso, Personerías y Contralorías Municipales.

CARLOS ALBERTO ROSAS PEDRAZA

Secretario General Concejo Municipal

* * *

NESTOR GARCIA BUITRAGO

Bogotá, septiembre 27 de 2002

Señor doctor

GUILLERMO LEON GIRALDO GIL

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Secretario

En uso de mis deberes y derechos constitucionales, y en especial el que me otorga el artículo 230 de la Ley 05 de 1992, me permito participar como ciudadano colombiano expresando mi opinión en el estudio del proyecto de ley por la cual se convoca a un referendo, mediante la presente observación.

“Toda persona natural o jurídica podrá presentar observaciones sobre cualquier proyecto de ley o de acto legislativo cuyo examen y estudio se esté adelantando en alguna de las Comisiones Constitucionales Permanentes”, artículo 230 Ley 05 1992.

EL REFERENDO

Honorables Congresistas,

El artículo 6 de la ley 05 de 1992 expresamente establece que la función constituyente del Congreso para reformar la Constitución Política, sólo puede ejercerse mediante actos legislativos, y que su función legislativa sólo es para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.

En el artículo 150 de la C.P. de C., establece que corresponde al Congreso hacer “leyes”, por medio de las cuales ejerce unas funciones, compendiadas en 25 numerales de dicho artículo constitucional; y en ninguno de los numerales ha quedado consagrado que por medio de leyes se puede reformar la Constitución, es decir, por la vía de las “leyes” no se puede reformar la Constitución.

Si se quiere reformar la Constitución por la vía de los actos legislativos, la competencia la tiene el Congreso, quien aprueba actos legislativos cuyo proyecto hubiere sido presentado por 10 congresistas, o por el gobierno, o por el veinte por ciento de los concejales, o por el veinte por ciento de los diputados, o por un número de ciudadanos equivalente al menos al cinco por ciento del censo electoral vigente. Y su trámite tiene lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos.

Si se quiere reformar la Constitución por la vía de la Asamblea Nacional Constituyente, el Congreso conserva la competencia de convocarla mediante una “ley” y la potestad de asignarle el período, la composición y las competencias a la misma Asamblea Nacional Constituyente; y es el pueblo quien aprueba o imprueba su convocatoria. Esta ley, a diferencia de los actos legislativos, puede tramitarse en un mismo período ordinario.

Si el pueblo quiere hacer uso de su derecho constitucional de tener iniciativa para reformar la Constitución por la vía del referendo, tendría que someterse a los procedimientos establecidos en el artículo 155 de la Constitución, y el Congreso conserva su competencia en cuanto a la aprobación de la ley que lo convoque.

Si el gobierno quiere hacer uso de su iniciativa constitucional de reformar la Constitución por la vía del referendo, no tendría que someterse al citado artículo 155, pero la Constitución sí le exige que su convocatoria al referendo se haga mediante “ley”. La ley es para “convocar” a un referendo, no para discutir el contenido de un articulado de referendo que ha tenido que presentarse según la iniciativa del gobierno o de los ciudadanos, tal como lo consagra la Constitución. Como ciudadano colombiano, es de mi parecer que el Congreso no

ostenta la atribución de fijarle competencias y alcances al referendo, como sí lo es en el caso de una Asamblea Nacional Constituyente; que sólo estaría facultado para aprobar o improbar la respectiva “ley” y para “incorporarlo” a dicha ley convocante del referendo un contenido de proyecto de reforma constitucional presentado por quien haya ejercido su iniciativa constituyente, en este caso el gobierno. El trámite de esta “ley” también es en un mismo período ordinario o en una sola legislatura.

La “incorporación” no es de la discrecionalidad del Congreso, sino mandato de nuestra Constitución, la que sabiamente ha dispuesto que el Congreso no está facultado para discutir el articulado del referendo, sino que lo invita a “incorporarlo”, y no a descuartizarlo según causas propias; entre otras cosas, no sólo porque, como ya se dijo, mediante contenido de leyes no podría reformarse la C.P. de C., sino, además, porque meterle la mano a un contenido de reforma política que afecte directamente intereses de los mismos congresistas, sería el camino más corto para violar los regímenes de incompatibilidades y conflicto de intereses, los que son causales de pérdida de investidura. Y la manera más constitucional de no violar el régimen de conflicto de intereses, es no discutir los artículos pertinentes, lo que se subsana con la figura de la “incorporación”; tal como ocurre con el contenido de un tratado internacional que el Congreso lo incorpora a nuestra legislación, tal cual fue aprobado por el gobierno, sin poder alterar tan solo uno de sus artículos. Si al Congreso no le gusta dicho tratado, simplemente no expide la ley de su incorporación a nuestro régimen legal, ya que el artículo 227 de la ley 05 de 1992 dice expresamente que el texto de los tratados no puede ser objeto de enmienda.

Esto es, mi opinión consiste en que el Congreso no tiene la iniciativa en la reforma constitucional por la vía del referendo, ni está facultado para fijarle la vigencia al referendo, y mal haría el gobierno en empezar a transar el endoso al Congreso de una iniciativa que constitucionalmente no la tiene, o en investirlo de facultades no otorgadas por la Constitución. Y si el gobierno transigiere con ello, no sería mucho más ni mucho menos que un fraude a la opinión pública.

Lo que sí puede hacer constitucional y soberanamente el Congreso, es improbar la ley de convocatoria del referendo; pero esto tendría unos costos políticos que, en las actuales circunstancias del país, a ningún ciudadano se le desearía que los asumiera.

Honorables Congresistas, para que la presente decisión histórica no acreciente el patrimonio de nuestras frustraciones, sería de sentido común que el texto inicial de referendo presentado por el gobierno, a incorporar en su respectiva ley, se retirara y se presentara de nuevo su texto definitivo, para que no quede en las actas del Congreso que fue alterado por ponentes, comisiones o plenarias, lo que desde ya lo viciaría de inconstitucionalidad.

Atentamente,

NESTOR GARCIA BUITRAGO

C.C. 7.519.411 de Armenia, Q.

* * *

RODRIGO MESA CADAVID

Asamblea Departamental de Antioquia

Medellín, octubre 3 de 2002

Señores:

COMISION PRIMERA

Senado de la República

Bogotá

Honorables Senadores:

La Asamblea Departamental de Antioquia, en su sesión del día 3 de octubre del presente año, aprobó la proposición por medio de la cual recibe con beneplácito la ampliación de los actuales períodos constitucionales de gobernadores, alcaldes, diputados y concejales, propuesto por el gobierno dentro del temario del referendo.

La iniciativa presentada por 27 de los 29 diputados, argumenta que ello, generaría a la Nación un ahorro superior a los 300 mil millones de pesos en el próximo año y daría un mejor ambiente de seguridad a la contienda electoral que se realizaría en el año 2004. Así mismo, unificará

desde ya los períodos de las autoridades territoriales, acabando de una vez el desorden electoral en el país. También permitirá a la Registraduría y al Concejo Nacional Electoral prevenir actos de corrupción y evitar el fraude en los próximos comicios.

Esperamos, Honorables Senadores, contar con su decidido respaldo a la reforma constitucional del mencionado tema a través del referendo.

Acepten nuestro sentimiento de consideración y aprecio.

Atentamente,

Presidente,

RODRIGO MESA CADAVID.

Secretario General,

HERNAN RAMIRO MORENO GOMEZ.

* * *

JULIO ALBERTO MANZUR ABDALA

Comisión Quinta

COMISION QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

LEGISLATURA 2002-2003 PRIMER PERIODO

PROPOSICION No. 027

Solicítase a la Comisión Primera de Senado y Cámara se reabra el debate sobre el artículo 14 del referendo que tiene que ver con la destinación de los dineros del Fondo Nacional de Regalías, buscando en lo posible un acuerdo entre los intereses del Gobierno Nacional en el sentido de asignar más recursos para el mejoramiento de la educación, agua potable y saneamiento básico y los intereses de las regiones.

Presentada por los Honorables Senadores Jaime Bravo Motta, Carlos Arturo Clavijo Vargas, Juan Gómez Martínez, Gerardo Antonio Jumi Tapias, William Montes Medina, Rubén Darío Quintero Villada, Alba Esther Ramírez de Gutiérrez, Jorge Enrique Robledo, Salomón de Jesús Saade y Hugo Serrano Gómez, sometida a consideración de los miembros de la Comisión fue aprobada por los asistentes en la sesión del miércoles 9 de octubre de 2002.

Presidente,

JULIO ALBERTO MANZUR ABDALA.

Vicepresidente,

SALOMON DE JESUS SAADE A.

Secretario General,

OCTAVIO GARCIA GUERRERO

* * *

CARLOS ARIEL SANCHEZ TORRES

RODRIGO NARANJO

ERICK RINCON CARDENAS

Investigadores

Bogotá, D.C. octubre 03 de 2002

Señores

Comisión Primera del Senado de la República

Atn. Dr. Germán Vargas Lleras- Presidente

Ciudad

Referencia: Opinión sobre el tema del Control Fiscal en la Reforma Constitucional

Apreciados señores:

Por medio del presente, adjuntamos un documento que puede ser de su interés para la comisión que Usted dignamente preside, en el marco del debate del proyecto de referendo que se viene discutiendo en el Congreso.

Las tesis planteadas pueden resumirse en lo siguiente: (I) Con el propósito de darle efectividad al control sobre el poder y de garantizar el cumplimiento de los objetivos propios del Estado Social, la Constitución Política de 1991 y las leyes que la desarrollaron, nos entregaron un sistema de controles que ha probado ser ineficaz, hipertrófico y perverso: la corrupción administrativa lejos de disminuir aumenta día a día, el tamaño del aparato de control aumentó en proporción inversa a su

efectividad y su mal funcionamiento hace de la idea de control un “rey de burlas”, afectando con ello la legitimidad del Estado. (II) Existen razones estructurales, ello es, inherentes a la forma en que la Constitución Política y la Ley organizan lo relativo a los órganos de control, que contribuyen en buena medida, aunque no exclusivamente, a la ineficacia de su labor. Estas razones son:

a. La ausencia de un eficaz control interno, el hecho de que dependa jerárquicamente de la administración lo hace ineficaz.

b. Choque de funciones entre la Contraloría y el Ministerio Público en materia de investigaciones.

c. Ineficacia jurídica de los procesos de responsabilidad fiscal, por ser procesos cuya decisión administrativa es discutible ante la jurisdicción contenciosa-administrativa.

Cordialmente,

Carlos Ariel Sánchez Torres

Investigador Máster

Rodrigo Naranjo Gálvez

Investigador Júnior

Erick Rincón Cárdenas

Joven Investigador

¿Por qué no funciona el Control Fiscal en Colombia?

Por:

Carlos Ariel Sánchez Torres

Rodrigo Naranjo Gálvez

Erick Rincón Cárdenas

Investigadores

Universidad del Rosario

Bogotá 2002

Las tesis planteadas pueden resumirse en lo siguiente: (I) Con el propósito de darle efectividad al control sobre el poder y de garantizar el cumplimiento de los objetivos propios del Estado Social, la Constitución Política de 1991 y las leyes que la desarrollaron, nos entregaron un sistema de controles que ha probado ser ineficaz, hipertrófico y perverso: la corrupción administrativa lejos de disminuir aumenta día a día, el tamaño del aparato de control aumentó en proporción inversa a su efectividad y su mal funcionamiento hace de la idea de control un “rey de burlas”, afectando con ello la legitimidad del Estado. (II) Existen razones estructurales, ello es, inherentes a la forma en que la Constitución Política y la Ley organizan lo relativo a los órganos de control, que contribuyen en buena medida, aunque no exclusivamente, a la ineficacia de su labor. Estas razones son:

a. La ausencia de un eficaz control interno, el hecho de que dependa jerárquicamente de la administración lo hace ineficaz;

b. Choque de funciones entre la Contraloría y el Ministerio Público en materia de investigaciones;

c. Ineficacia jurídica de los procesos de responsabilidad fiscal, por ser procesos cuya decisión administrativa es discutible ante la jurisdicción contenciosa-administrativa.

1. Sistema Actual de Organos e Instancias de Control.

El esquema de órganos e instancias de control contenido en nuestra actual Constitución Política y en las normas constitucionales transitorias que expidió la ANC, puede resumirse en lo relativo a su composición, en la siguiente forma:

- Organos de Control Típicos: Ministerio Público, Procuraduría y Defensoría del Pueblo y Contraloría (arts.113, 117, 267 a 274 y 275 – 284).

- Instancias de Control: Control Interno, como instancia general de control que se articula con las anteriores (arts. 209, 269 y 343) a la cual se suma el control ciudadano (art.270).

- Organización Electoral: Consejo Nacional Electoral y Registraduría Nacional del Estado Civil (art.258 a 266).

- Organos de Control Transitorios: Veeduría del Tesoro (art.34 transitorio).

- Proceso de participación Ciudadana
 - Proceso de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva
 - Necesidad de evaluar y medir:
 - ¿Cómo evaluar nuestros logros?
 - Objetivos del instructivo
 - Clase de beneficio
 - Metodología
 - Criterios
 - Proceso auditor
 - Otros procesos
 - Terminología
 - Fechas, participantes, asesores, consultores.
- 6.3 Resultados Alcanzados hasta la Fecha de Realización del Ensayo. Aspectos Positivos y Negativos, Dificultades, Limitaciones, Efectos Contrarios a Los Deseados
7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES
8. BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION GENERAL

ANTECEDENTES DEL CONTROL FISCAL

Los antecedentes que tenemos del sistema de control Fiscal se remontan a la aparición de la institución conocida como la Cámara de Cuentas de España, la cual tenía poderes administrativos y jurisdiccionales. Esta institución tuvo vigencia hasta la Revolución francesa. Ya en 1807, Napoleón expide la Ley del 16 de septiembre, mediante la cual crea la Corte de Cuentas, encargada de juzgar los asuntos contables de los dineros públicos, En pleno apogeo de la Revolución Francesa la Asamblea Constituyente suprime las funciones de fiscalización a la Cámara de Cuentas para sustituirlo crea la Corte de Cuentas, la cual sirve de modelo para muchos países de Europa y América. Los franceses elevan a canon constitucional el fundamento filosófico - político del control fiscal; lo consagran en el artículo 15 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano el 26 de agosto de 1789: "la sociedad tiene derecho a pedir cuentas a todo agente público sobre su administración".

EL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA

En materia de control Fiscal, en nuestro país podemos hablar de cuatro grandes momentos o etapas:

1. Antes de Misión Kemmerer.
2. Control fiscal de la misión Kemmerer
3. La Reforma de 1975
4. La Reforma Constitucional de 1991

En el primer momento con el descubrimiento de América los Reyes de España designaban para cada expedición un funcionario con el título de lugarteniente de los contralores mayores de Castilla, quien ejercía la función de controlar o fiscalizar los ingresos y egresos oficiales.

Después la Real Audiencia de santo Domingo llevaba a cabo los llamados "Juicios de Residencia" a los virreyes, gobernadores, capitanes, generales o funcionarios que tuvieran jurisdicción y mando o dispusieran de los bienes y caudales públicos.

En el siglo XVIII fue creado por la corona el Tribunal de Cuentas de la Capital neogranadina cuyas funciones fueron de examen, enjuiciamiento y sanción de los empleados públicos que custodiasen los bienes y dineros de la corona.

En el período de la República (1810-1819) se crea el Tribunal Mayor de Cuentas para ejercer funciones de contabilidad del gasto público, inversión y contraloría.

Con la expedición de la Ley del 6 de octubre de 1821 se crea la Contraloría General de la Hacienda, con la función de examinar y fenecer las cuentas anuales que debían presentar los empleados de manejo.

Con varias denominaciones, Corte de Cuentas (1847), Oficina General Cuentas (1851), se fue consolidando un órgano central encargado de control.

Con la llegada al país de la misión Kemmerer, y acogiendo sus recomendaciones se consolidó el establecimiento de un órgano de

Control Fiscal autónomo con funciones independientes para determinar la responsabilidad fiscal por el manejo de los bienes puestos bajo la custodia y administración de los funcionarios públicos. Esto es lo consagrado en la Ley 42 de 1923 que creó el Departamento de la Contraloría, previendo su organización en forma independiente, técnica y prescindiendo de la influencia política.

En 1930, como resultado de la segunda Misión Kemmerer se recomienda el establecimiento del control previo. En la reforma de la Constitución mediante acto legislativo No. 1 de 1945 el control fiscal adquiere rango constitucional y su artículo 93 que modificaba el artículo 209 de la Constitución, atribuye expresamente a la Contraloría General de la República la vigilancia de la gestión fiscal de la administración.

Los reglamentos al ejercicio de la vigilancia de la gestión fiscal desde el año de 1923 hasta 1975 se dispersaron en varias normas como el Decreto 911 de 1932, la Ley 58 de 1946, Ley 151 de 1959.

Con la reforma de López Michelsen se expide la Ley 20 de 1975, que constituye un hito en la historia del control fiscal por los conceptos que entroniza dentro de la vigilancia de la gestión fiscal, al consagrar su ejercicio a través de tres etapas integradas de control: previo, perceptivo y posterior, facultar al Contralor general de la República para constituirse en parte civil en los procesos penales que se adelanten por el punible de peculado, presenciar la destrucción de las planchas o moldes que se hubieren utilizado para la emisión de moneda, crear en la Cámara de Representantes una comisión legal de cuentas de carácter permanente.

La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 definió un novedoso y coherente enfoque en el campo de la vigilancia de la gestión pública y en particular, en la utilización económica y eficaz de los recursos públicos en razón de las deficiencias que en la práctica presentaba el control fiscal, basado solamente en la revisión numérico-legal que no garantizaba el logro de una administración pública eficiente y peor aún, no aseguraba a los ciudadanos que el estado estuviese cumpliendo con los propósitos esenciales para los cuales existe.

Una de las novedades de esta etapa es la consagración del control posterior y selectivo, superando el control previo y perceptivo que tanta controversia había generado por la llamada coadministración, lo cual, indefectiblemente distorsiona en nuestro país el verdadero alcance del control fiscal. En el nuevo contexto, a los administradores públicos se les hace verdaderamente responsables por el desarrollo de su labor, examinándola bajo unos parámetros propios de la actividad que realizan, de manera tal que no se desconozca la especial naturaleza de la administración pública y se centra en el análisis de eficiencia, eficacia, economía, equidad y costos ambientales.

Con la expedición de la Ley 42 de 1993, que desarrolla las perspectivas constitucionales se construyó el nuevo marco legal del control fiscal en Colombia. La misma solo ha sido modificada en el acápite pertinente al proceso de responsabilidad por la Ley 610 de 2000.

La *Contraloría Departamental del Valle del Cauca*, fue creada por la Honorable Asamblea Departamental, mediante la ordenanza 37 del 29 de abril de 1924, la cual le dio vida a partir del 1º de julio del mismo año, cuyo nombre asignado en ese momento fue el de "la Sección de Contraloría", con una función administrativa e independiente de las demás ramas del poder central del Departamento. Con lo que se puede afirmar claramente de acuerdo a esta información, que la Contraloría Departamental del Valle del Cauca fue creada justo al año siguiente de haberse creado la Contraloría General de la República.

El gobernador de ese entonces, doctor José Ignacio Vernaza, devolvió a la Asamblea el Proyecto de Ordenanza "sobre Reorganización de la contabilidad oficial y creación de la sección de la Contraloría en la administración pública departamental" sin sancionar. La Duma declaró infundadas las objeciones hechas al proyecto por el Gobernador y una vez vencido el término establecido por la Ley para la aprobación por parte del mandatario departamental, la Asamblea Departamental hizo la respectiva sanción, mediante la resolución firmada por el diputado Agustín Padilla Patiño como presidente de la misma y el secretario general Gilberto Garrido.

La primera planta de cargos asignada fue de nueve funcionarios distribuidos en cuatro secciones, así: la primera estaba conformada por

el Contralor General del Departamento, el Secretario y el Portero, las otras tres secciones estaban conformadas cada uno con un contador como jefe y un ayudante.

Todos los empleados eran de libre nombramiento y remoción. Los ayudantes eran designados por el Contralor, de ternas presentadas por los respectivos jefes de sección. El contralor era designado por la Asamblea del Valle para un periodo de dos años, el cual fue ampliado a tres años por la constitución de 1991.

Mediante Acuerdo No.05 del 21 de febrero de 1921, el Honorable Concejo de Cali, creó el cargo de inspector y Fiscal de Rentas, iniciándose de esta manera el Control Fiscal en la ciudad.

Según acuerdo No.15 del 21 de junio de 1922, se creó la Comisión Fiscal y se fijaron funciones, la comisión estaría compuesta por tres miembros que serían independientes así: 1. El presidente de la Comisión de Hacienda y Cuentas del Concejo, y

2. Dos funcionarios nombrados por la Junta Municipal de Hacienda.

El acuerdo No.30 de 11 de diciembre de 1922, crea el cargo de Interventor fiscal del Distrito y luego mediante acuerdo No.17 de 1923, se organizó la fiscalización permanente del municipio y se amplió la cobertura de control a las oficinas de manejo de la Administración Municipal.

Con el Acuerdo No.74 de 1926, el Honorable Concejo creó la Inspección Fiscal del Municipio que se encargaría de la revisión de cuentas de los responsables de llevar la contabilidad y Estadística, la cual funcionó hasta finales del año de 1939.

Por acuerdo 055 del 19 de diciembre de 1939, se crea la Contraloría Municipal de Santiago de Cali que, a la fecha, cumple 63 años, esto constituye una fecha memorable, por el rol trascendental que ha desempeñado la institución durante el transcurso de este tiempo en el que ha logrado un desarrollo armónico en la aplicación del Control Fiscal.

Posteriormente el Alcalde Municipal, a través de facultades especiales que le confirió el Honorable Concejo de Santiago de Cali, expidió el Decreto extraordinario No.1091 el 30 de junio de 1979 "por el cual contiene todas las disposiciones relacionadas con el control fiscal que en ese entonces ejercían la Contraloría Municipal y las Auditorías para los entes descentralizados".

Dicho Código Fiscal rigió hasta la expedición de la Ley 42 de 1993 que trata sobre control fiscal, destacándose en ella la abolición del control previo y perceptivo. Establece sistemas de control más amplios bajo principios de eficiencia, eficacia, economía y valoración de los costos ambientales. Es importante destacar que la Constitución de 1991 centró todo el control fiscal en la Contraloría General de la república y en las Contralorías del orden territorial, razón por la cual desaparecieron las Auditorías Especiales para llevar a cabo esta función.

Actualmente con fundamento en la nueva Ley las Contralorías territoriales se adecuaron al nuevo sistema de Control reestructurándose internamente.

Con el Acuerdo 28 de diciembre de 1993, el honorable concejo aprobó la estructura orgánica de la Contraloría Municipal de Santiago de Cali, las plantas de cargos de las Auditorías fiscales ante las entidades descentralizadas del Municipio, Emcali, Emsirva e Invali.

Luego con el Acuerdo 07 del 8 de septiembre de 1996, se dictaron normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría Municipal de Santiago de Cali y se estableció su estructura que se ajusta con el Acuerdo 12 de 1998.

Actualmente, a través del Acuerdo No.021, de diciembre de 1998, "por medio de la cual se modifica la estructura orgánica y planta de cargo de la Contraloría Municipal de Santiago de Cali", se logró mejorar la estructura orgánica de nuestra entidad y la adecuación de los cargos de Carrera Administrativa según la Ley 443, del 11 de julio de 1998 para el buen desarrollo de un mejor control fiscal en toda la administración Municipal.

En términos generales, el principal requisito en estas contralorías era el equilibrio presupuestal, con objetivos «policivos» de administración financiera, es decir, vigilancia sobre los sujetos de control y los servido-

res públicos de manejo, y se focalizó exclusivamente en las estructuras organizativas, organigramas, funciones y tareas.

Ante este panorama y en vista de que este se ha convertido en el principal pretexto para liquidar los organismos de control - concretamente las contralorías territoriales - se hace necesario presentar propuestas que permitan conocer la importancia para el país, el hecho de que permanezcan las contralorías territoriales mientras que garanticen a través de su gestión un eficiente uso de los recursos públicos y una eficacia y oportunidad en los beneficios a recibir por parte de la comunidad, como son el desarrollo y la equidad en el reparto de oportunidades. El *benchmarking* funcional o genérico permite la identificación de productos, servicios y procesos de trabajo de organizaciones que podrían ser o no ser competitivas dentro de la organización.

El objetivo del *benchmarking* genérico es identificar las mejores prácticas de cualquier tipo de organización que se haya ganado la reputación de excelencia en el área específica que se este sometido a benchmarking.

Se usa la palabra funcional (genérica) porque en este campo el *benchmarking* principalmente comprende actividades fiscales específicas en un área funcional determinada, como por ejemplo, control fiscal, responsabilidad fiscal, recursos humanos. El ejemplo más frecuentemente mencionado de benchmarking es la experiencia de Xeros Corporativa y L. L Bean., "El *Benchmarking* es un proceso que se puede utilizar para entender no solamente a los competidores sino también a cualquier organización -competitiva o no- grande o pequeña, pública o privada, doméstica o instrumental".

3. OBJETIVO GENERAL

- Describir como sería aplicado el proceso de Benchmarking, como una de las teorías modernas que permiten ser eficientes y eficaces a los organismos de Control Fiscal.
- Entregar propuesta de un nuevo modelo de Control Fiscal, logrado a través del proceso de Benchmarking.

4. OBJETIVOS ESPECIFICOS

1. Comparar las prácticas de las Contralorías General de la República, Distritales, Municipales, con organismos de control fiscal de otros países.
2. Examinar y analizar las estructuras de las Contraloría General de la República, Contraloría Departamental del Valle y Contralorías Municipal de Santiago de Cali.
3. Describir la organización y el funcionamiento actual del sistema de Control fiscal dominante en las tres contralorías.
4. Contribuir al debate regional y nacional sobre la permanencia de las entidades de control fiscal territoriales.
5. Promover la participación ciudadana de manera activa en la vigilancia y control de la administración pública.

5. MARCO TEORICO

5.1 Marco teórico general

Con posterioridad a la Constitución de 1991, era absolutamente indispensable reestructurar las entidades de control con el fin de ponerlas a tono con el nuevo régimen que le imprimió el constituyente de dicho año.

Los artículos 50, 51 y 52 de la Ley 42 de 1993, en efecto disponen lo siguiente:

"La organización administrativa de la Contraloría General de la República estará conformada por un nivel central y otro regional. (Artículo 50 Ley 42 de 1993).

Las direcciones generales estarán conformadas por unidades y divisiones, dependiendo de las características particulares de las funciones que les competen y del grado de especialización que requieren para cumplirlas. (Artículo 51 Ley 52 de 1993).

El nivel regional estará conformado por seccionales territoriales, las cuales tendrán a su cargo la ejecución de los planes, programas y proyectos de acuerdo con las políticas generales adoptadas. (Artículo 52 de la Ley 42 de 1991).

Actualmente la estructura de la Contraloría General de la República se rige por el Decreto 267 de febrero 22 de 2000, así mismo el Decreto 268 de febrero de 2000, prescribe el régimen especial de la carrera administrativa de la Contraloría General de la República, el Decreto 269 de febrero de 2000, la nomenclatura y clasificación de empleos de la Contraloría General de la República, el Decreto 270 de 2000 el sistema de remuneración de empleados de la Contraloría General de República, y el Decreto 271 de febrero 2000 la planta de personal de la Contraloría General de la República. Para el proceso de rendición de cuentas prescribió las Resoluciones 05289 y 05287 de noviembre 27 de 2001.

La Contraloría Departamental posee las ordenanzas 101 y 122, por medio de la cual se modifica parcialmente la ordenanza 101 de enero 5 de 2001 y adecua la estructura, la organización y funcionamiento de la misma, se ajusta la planta de cargos de personal, se fija la escala salarial y se dictan otras disposiciones de conformidad con la ley y las normas que regulan la materia.

La resoluciones 021 de 2001, reglamenta la rendición de cuentas, el resultado de su revisión y la información que se presenta a la Contraloría Departamental del Valle.

La contraloría Municipal de Santiago de Cali cuenta con el acuerdo 078 del 22 de marzo de 2001, por el cual se fija y adecua la estructura, la organización y funcionamiento de la misma, se ajusta la planta de cargos de personal, se fija la escala salarial y se dictan otras disposiciones de conformidad con la ley y las normas que regulan la materia. Y por resoluciones 003 y 004 de marzo de 2002, se reglamenta la rendición de cuentas, su revisión y se unifica la información que se presenta a la misma.

Manifestamos anteriormente que el *Benchmarking* es un proceso que se puede utilizar para comparar no solamente a los competidores, sino también a cualquier organización, pública o privada. La clave es separar o aislar medidas comunes en funciones similares (por ejemplo, control fiscal, finanzas, responsabilidad fiscal), y comparar las prácticas de su propia entidad con las de las organizaciones que se identifiquen como líderes o innovadoras en esa función específica fiscal. La idea de la excelencia genérica hace que ello sea posible.

Al propósito de comparar, la Corte Constitucional en sentencia No. C-373 de 1997, estableció "que la articulación de los intereses nacionales y de los intereses de las entidades territoriales puede dar lugar a la coexistencia de competencias paralelas, que serán ejercidas independientemente en sus propios campos, o a un sistema de competencias compartidas, que se ejercerán de manera armónica. Fundamento del control prevalente y concurrente. Esa prevalencia quedó definida en la vigilancia de los recursos transferidos por la Nación a cualquier título a los entes territoriales (recursos exógenos) según se precisó en sentencia C-403 de junio 29 de 1999 de la Honorable Corte Constitucional y así mismo lo prescriben los artículos 18 y 32 de la Ley 60 de 1993, en concordancia con el numeral 6 del artículo 5° del Decreto 267 de febrero 22 de 2000.

Así las cosas, sí por ejemplo, uno acepta el hecho de que una actividad particular, como la elaboración de una Auditoría, es una práctica común en todas estas entidades, debe haber por consiguiente, algunas prácticas genéricas de Auditoría que se puedan observar y medir en cualquiera de las Contralorías. Además, si uno puede investigar las prácticas de auditoría de organizaciones que tienen una excelente reputación en ellas, entonces podría comparar esas prácticas genéricas de auditoría con las de su propia organización incluso podrá aprender algo de la otra entidad en relación con las excelentes prácticas.

Con la aparición del *Benchmarking*, el enfoque se extendió más allá del campo del producto o servicio para concentrarse en los aspectos del proceso.

Proceso, después de todo, era un término que implicaba complejidad, e indicaba trabajos internos íntimos, incluso los procesos dentro de la propia entidad están con frecuencia rodeados de misterio y un sentido de propiedad.

La idea de que el *benchmarking* es un proceso es algo que se da por descontado. Prácticamente todas las definiciones de *Benchmarking*

enfatan la idea de que el *benchmarking* involucra una serie de acciones que definen aspectos, problemas u oportunidades; mide el desempeño (el propio y de los otros); lleva a conclusiones basadas en un análisis de la información recopilada; y estimula cambios y mejoras organizacionales.

Sistemas de Fiscalización

Las modalidades de control y vigilancia fiscal se pueden agrupar en dos formas básicas:

- El sistema de Contraloría propiamente dicho, y
- El sistema de cortes o tribunales de cuentas. Esto se puede deducir de la observación del panorama internacional sobre la materia.

En el primer caso, se trata de organismos autónomos pero no jurisdiccionales.

En el segundo caso, estamos en presencia de instituciones verdaderamente jurisdiccionales.

La escogencia de uno u otro sistema para llevar a cabo la fiscalización depende de la preferencia constitucional de cada país sobre la materia.

Dentro de los países que tienen *Corte de Cuentas*, se citan a Brasil, Uruguay, Francia, Italia y Turquía.

Otros países, por el contrario, han preferido la institución de la *Contraloría General de la República*, como Estados Unidos, Gran Bretaña, Venezuela y Colombia.

Veamos brevemente esos sistemas, empezando por los *Tribunales de Cuentas*.

Tribunal de Cuentas en Brasil

El control a cargo de este tribunal, así como el ejercido por el Congreso, son posteriores y se complementan con el control interno que corresponde a cada rama del Poder Público.

Los artículos 70 a 75 de la Constitución de la República Federativa de Brasil (1988), contienen una completa regulación del organismo. Su reglamentación legal se encuentra en el Decreto-ley 199 de febrero 25 de 1967, conocido como "*Ley del Tribunal de Cuentas de la Unión*".

Tribunal de Cuentas de España

Este tribunal, ejerce un control externo. La Constitución Nacional contempla la existencia del Tribunal de Cuentas y su regulación legal se encuentra en las leyes orgánicas 2ª de 1982 y 7ª de 1998.

Tribunal de Cuentas de Uruguay

Este organismo realiza un control siempre externo, que puede ser previo o posterior e igualmente le corresponde realizar el control de eficiencia. El tribunal dictamina e informa en materia de presupuestos; interviene previamente en todos los pagos y gastos estatales y examina y dictamina sobre las cuentas presentadas por los responsables del manejo de bienes y fondos públicos. Le corresponde igualmente la refrendación de los Estados Financieros de las Entidades Públicas.

Tribunal de Cuentas de Argentina

Este tribunal de cuentas sustituyó a la Contraloría General de la Nación. El control es externo y posterior, contratado con los aspectos legales y numéricos.

Su regulación se encuentra en el Decreto-ley 23354 de 1956, conocido como "*Ley de Contabilidad y Organización del Tribunal de Cuentas de la Nación*". No existe reforma constitucional a este tribunal.

Tribunal de Cuentas de Francia

Ostenta una consolidada tradición, pues fue creado por Napoleón I en 1807. Está dotado de una estructura parecida a la del Consejo de Estado y es integrado por funcionarios inamovibles, con calificaciones muy estrictas, como una probada experiencia en el conocimiento y administración de la hacienda pública francesa.

Tiene tareas jurisdiccionales y las que no lo son. Dentro de las primeras juzga a los funcionarios que manejan fondos públicos. Examinando si ellos se ajustan a las reglas de Contabilidad Pública. Dentro de las no jurisdiccionales está la de asistir al parlamento y al gobierno en el control de ejecución de la Ley financiera.

Corte de Cuentas de Italia

La corte dei Conti de Italia, es el órgano supremo de fiscalización previsto por la Constitución Italiana y fue establecida en 1862, como institución auditora y como una corte de justicia, por ello está organizada en varias ramas. Se compone de oficinas centrales situadas en Roma con tareas auditoras por cada administración del estado (ministerios y demás organismos) y cámaras regionales responsables del control externo referente a la actividad fiscal de las autoridades regionales. Estas cámaras tienen la responsabilidad de preauditorías, Auditorías y contabilidad judicial en los asuntos concernientes a la autoridad local y a los funcionarios civiles. Los procesos de preauditoría y de auditoría aplicables, son los mismos que se aplican a la administración del Estado.

Contraloría General de la República de Bolivia

El control realizado por esta Contraloría es posterior y externo, debiendo actuar en forma integrada con el sistema de control interno de cada entidad. El artículo 96 numeral 14 de la Constitución y la ley de administración y control gubernamentales de julio de 1990, la regulan. El Contralor General depende directamente del presidente de la República (artículo 154 de la Constitución Nacional), sin embargo, la Contraloría cuenta con autonomía operativa, técnica y administrativa, al punto que el presupuesto elaborado por ella, será incorporado sin modificaciones por el Ministerio de Finanzas.

Contraloría General de Costa Rica

Concebida como una institución auxiliar de la asamblea legislativa para la vigilancia de la Hacienda Pública. A nivel legal, su regulación se encuentra en la Ley 1252 de diciembre de 1950.

Su función gira en torno al control previo, aunque también le corresponde realizar una actividad posterior de verificación. El Contralor y Subcontralor se designan para periodos de ocho años pudiendo ser reelegidos.

Contraloría General de la República de Chile

Los artículos 87 y 88 de la Constitución de 1980 y la Ley 10336 de 1964 la regulan. El control a cargo de esta Contraloría es fundamental de legalidad y de verificación sobre la exactitud de las operaciones aritméticas y de contabilidad. El Contralor General es inamovible de su cargo y su retiro forzoso será a los 75 años de edad.

Contraloría Mayor de la Hacienda de México

Los artículos 73 y 74 de la Constitución Política de 1971 regulan su funcionamiento. El objeto de su gestión es conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y se han cumplido los objetivos contenidos en los programas. Su reglamentación legal, está en la "Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1978."

Oficina Nacional de Auditoría de Suecia

A esta oficina la cataloga la ley como un cuerpo independiente. Se encuentra bajo la dirección de un auditor general delegado por el gobierno para un periodo de seis años. Su propósito es garantizar una administración eficiente y efectiva.

Contraloría General de los Estados Unidos

La General Accounting office, o Contraloría General de los Estados Unidos, fue establecida en 1921 y fue en sus primeros 25 años la Auditoría Central del Gobierno Federal.

La organización de la GAO es la siguiente: hay cuatro divisiones de programas que se ocupan de adquisiciones, seguridad nacional, recursos humanos, protección ambiental y administración del personal. Tres divisiones técnicas se ocupan de la administración financiera, administración de la información y metodología de la evaluación de programas. El Congreso americano modificó en 1992 la Ley de Presupuesto y Contabilidad por medio de la Ley de Integridad financiera de los administradores federales. Esta modificación requiere, específicamente, que el director de cada organismo ejecutivo informe sobre si el control interno del organismo cumple con las normas de control interno establecidas por el Contralor General y si los sistemas de contabilidad están conforme a las normas y principios de contabilidad de la General Accounting Office.

En la tendencia actual se observa que la General Accounting Office ha empezado a examinar la forma como los departamentos y organismos administran la totalidad de sus operaciones. El Contralor General se propone reunir el trabajo de la GAO sobre los programas de las entidades, sobre los controles internos, el desarrollo de los procesos y la utilización de los recursos, para suministrar mejor información al congreso y a los organismos ejecutivos sobre la validez de acción administrativa.

5.2 Marco Específico

El propósito del *Benchmarking* suele incluir alguna referencia de comparaciones y cambios. Una vez que se complete la actividad del *benchmarking*, habrá un llamamiento a la acción, que pueden comprender diversas actividades, desde recomendaciones hasta la real ejecución del cambio basado (al menos parcialmente) en los hallazgos del *benchmarking*. La conclusión en este caso es una reorientación para la ejecución del Control fiscal en Colombia, mediante normatividad única Nacional que implemente un solo modelo para todo nuestro país.

6. PRESENTACION DE LOS DATOS EMPIRICOS DEL TEMA, DE LA ESPECIFICIDAD O DE LA PARTICULARIDAD ESTUDIADA

6.1. Situación anterior a la aplicación de la teoría que esta pretende resolver. El control Fiscal, a partir de 1991, ha significado:

a) **Finalidad.** Persigue la protección del patrimonio de la Nación y la garantía de la correcta y legal utilización de los recursos públicos, y recae sobre la gestión fiscal de la administración o de los particulares que manejen fondos o bienes nacionales (artículo 267 C. N.);

b) **Noción de Gestión.** Se entendía por tal el conjunto de todas las operaciones relacionadas con la administración, explotación o disposición de los recursos que integran el patrimonio de la Nación, de sus entidades descentralizadas, tales como el recaudo de fondos, la adquisición o enajenación de bienes y la ordenación de gastos e inversiones. Las operaciones sujetas al control fiscal serán, pues, los actos y contratos por medio de los cuales se cumple la antedicha gestión fiscal de la administración o de los particulares que manejen fondos o bienes nacionales. Modernamente el concepto de gestión debe superar el viejo concepto de que gestión es actuar o que gestión es trabajar. Debe entenderse como el mejoramiento de objetivos. Está relacionado con los resultados o logros y no con el trabajo o las actividades desarrolladas;

c. **La Vigilancia de la Gestión Fiscal.** El ejercicio del control fiscal por prescripción constitucional corresponde a la Contraloría General de la República, organismo que lo ejercerá de acuerdo con la Ley;

d. **La Contraloría General de la República.** Se define la Contraloría como una entidad técnica, con autonomía administrativa y presupuestal, y sin funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización.

Con el ánimo de que la Contraloría recupere la confianza que debe generar en la comunidad y para apartarla de las actividades clientelistas, la carta prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que postulen o elijan Contralores, dar recomendaciones personales y políticas para empleos o de la Contraloría (artículos 268, 10 C. N.). Igualmente el concurso de méritos es el medio idóneo para ingresar a su servicio.

Aquí no encontramos frente al primer obstáculo para la acertada gestión de las Contralorías. La misma elección de Contralores, se hace a nivel nacional por el Congreso, en el departamento por las asambleas y en los municipios por los concejos.

Los once (11) años de ejercicio, posteriores a la promulgación de la Constitución, recomiendan que este mecanismo de nombramiento debe ser reglamentado, de manera diferente y la elección popular puede ser una buena propuesta;

e. **Las Contralorías Regionales.** Los Contralores Departamentales, Distritales, y Municipales ejercerán en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 de la Constitución Política y podrán, según lo autorice la ley, contratar con empresas privadas, colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal, (artículo 272 de la C. N. Inciso 5).

f. Los sistemas de Control Fiscal. Para el ejercicio del Control Fiscal se podrán aplicar sistemas de control como el financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de la cuenta y la evaluación del Control Interno (artículo 9º Ley 42 de 1993). Otros sistemas de control, que impliquen mayor tecnología, eficiencia y seguridad, podrán ser adoptados por la Contraloría General de la República, mediante reglamento especial (parágrafo, artículo 9º de la Ley 42 de 1991).

CONTROL FISCAL ACTUAL

DE FORMA

- *Conformidad Numérica
- *Documentos soportes
- *Legalidad
- *Términos
- *Procedimientos
- *Presentación
- *Revisión de Balances
- *Revisión de Boletines

DE FONDO

- *Origen y aplicación de los recursos planeados
- *Programa de Gobierno
- *Plan Financiero
- *Plan de Inversiones
- *Proyectos para medir
- *Eficiencia
- *Eficacia
- *Transparencia
- *Evaluación de Gestión
- *Control de resultados
- *Evaluación de auxiliares de registro

El control fiscal las Contralorías, lo realizan a través de:

- *Auditorías a las entidades vigiladas
- *Visitas Fiscales
- *Rendición de Cuentas
- *Planes de Mejoramiento
- *Planes de Desempeño

Rendición de cuentas

Responsables de Rendir Cuentas. Los responsables de rendir cuentas son los representantes legales, Jefes de las entidades, Presidentes, Directores, Gerentes, Rectores de establecimientos educativos y demás sujetos públicos o particulares que manejen fondos del Estado.

Formas de Rendir. Transferencia electrónica de información o medio magnético (disquete) o copia dura (documento físico).

Periodicidad. Anual - Semestral

Planes de Mejoramiento. Entre 5 y 15 días después del informe de Auditoría deben suscribirse.

Resultado de la revisión de las cuentas. Fenecimiento o no fenecimiento.

Visitas fiscales. La revisión de la cuenta se efectuará mediante un enfoque integral de visitas fiscales de seguimiento (artículo 17 - parágrafo Res. 021-01).

Auditorías. Las Contralorías en Colombia, mediante el proceso de Auditoría con enfoque integral, revisará la información que los responsables fiscales presenten sobre su gestión fiscal, con el propósito de emitir pronunciamiento articulado e integrales sobre la misma (artículo 7º, Resolución 021 de 2001 y artículo 29 de Resolución 003 de 2002), artículos 40 y 41 de la Resolución 5289 de 2001 de la Contraloría General de la República.

Las Auditorías gubernamentales son una adaptación de las Normas de Auditorías generalmente aceptadas en Colombia (NAGAS).

Planes de mejoramiento. Deben ser suscritos entre los Representantes Legales y las Contralorías. En ellos se comprometen los responsables a corregir en un tiempo determinado las deficiencias encontradas por las Auditorías. Debe darse al responsable de la ejecución, estrategias o acciones a seguir y los respectivos indicadores de seguimiento.

Hemos separado o aislado hasta aquí las medidas comunes en funciones similares de las tres Contralorías en lo que a control fiscal se refiere. Esto nos ha permitido comparar las prácticas de nuestra propia entidad con las Contralorías, tribunal de cuentas, cortes de cuentas, quienes son las entidades que se identifican, como líderes o innovadoras en la función específica del Control Fiscal a nivel mundial (*benchmarking*).

De otra parte hemos comparado los sistemas de fiscalización de algunos países, agrupados en Contralorías, y en Cortes o Tribunales. En ellos hemos encontrado la aplicación de un enfoque de **procesos**.

En ellas un **proceso** es un agrupamiento ordenado de actividades y decisiones para producir un resultado que satisface un objetivo específico. Los procesos y no los productos o servicios son administrados. El personal "administra" los resultados mediante la gestión del **proceso**, mediante el cual los resultados son obtenidos. Se tiene claro que un proceso es exitoso si cumple con sus objetivos. Un proceso en estas entidades se mide en función de los resultados que produce.

Antes de analizar la problemática para la gestión de los nuevos procesos que como resultado del *benchmarking* podrían ser adoptados por las Contralorías Territoriales, conviene indicar las diferencias entre procesos y funciones.

Las funciones son dependientes de las estructuras organizacionales, definen el "Qué hacer" de las organizaciones. En general los recursos para cumplir con los objetivos de las funciones están contenidos en las áreas organizacionales correspondientes y con el tiempo cada área se hace prácticamente independiente de las demás para obtener sus resultados.

Ejemplos de funciones son:

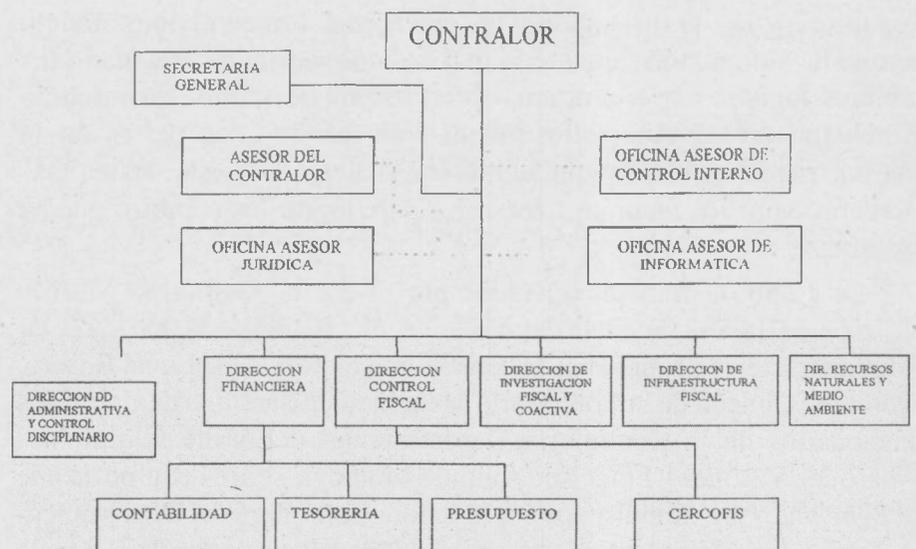
Administración - Contabilidad - Tesorería - Auditoría - Sistemas.

Los **procesos** por su parte cruzan las fronteras organizacionales, son independientes de las estructuras, soportan directamente los objetos de la entidad. Son operados por las personas, no por las áreas, ningún área es autónoma en la obtención de los resultados de los procesos, crean la interdependencia entre áreas funcionales tanto en operación como en decisión. Las decisiones o acciones realizadas en una etapa del proceso afectan al resto y al resultado final.

Ejemplos de **procesos** son:

Desarrollo de estrategias - Inversiones de fondos - Administrar inventarios, prestación del servicio del control.

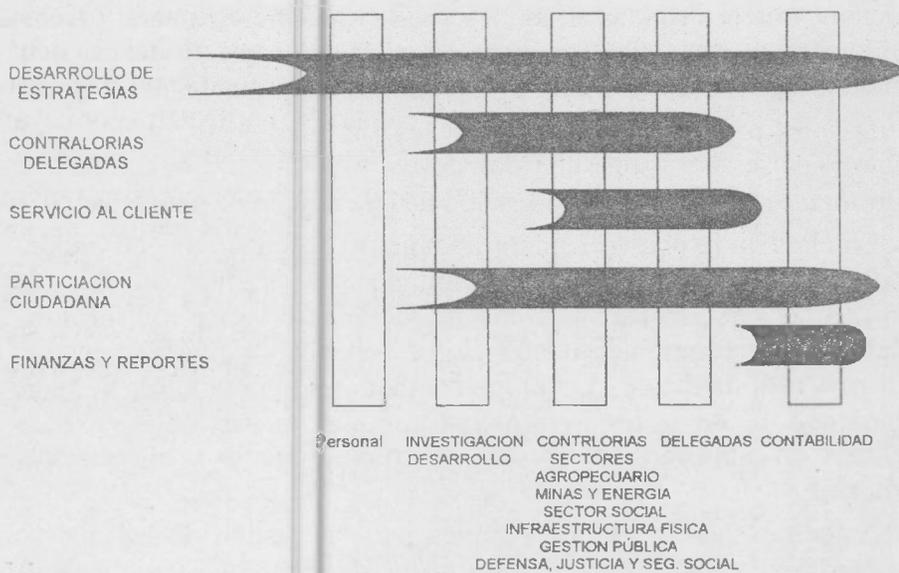
ESTRUCTURA FUNCIONAL DE LAS CONTRALORIAS TERRITORIALES



Características:

- Mercados objetivos estables
- Metas Internas
- Estructura Organizacional Fija
- Implantación de Software con base en aplicación funcional

ESTRUCTURA ORIENTADA A PROCESOS DE CORTES O TRIBUNALES Y CONTRALORIAS GENERALES DE ALGUNOS PAISES



Características:

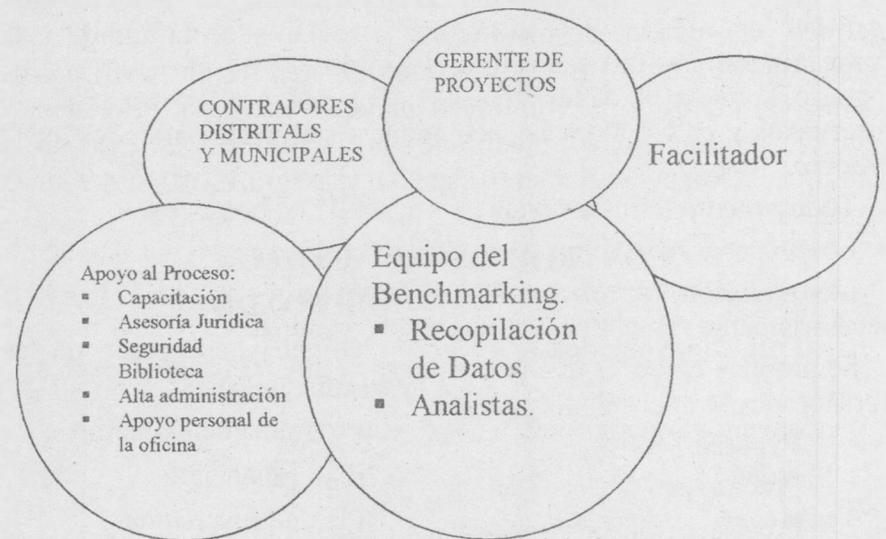
- Mercados objetivos competitivos
- Metas orientadas al cliente
- Estructura organizacional flexible
- Ingeniería de Negocios orientada a los procesos.

6.2 Descripción del proceso de implantación de las teorías en los organismos de control en Colombia, Temas tratados, metodología utilizadas, adaptaciones específicas realizadas, estudios, evolución de los acontecimientos durante el proceso de implantación.

En el pasado Congreso Nacional de Contralores celebrado en el mes de abril en la ciudad de Girardot, se propuso estandarizar los procedimientos normales y los procesos administrativos y operativos para unificar el modo de gestión de las Contralorías de los tres niveles, es decir nacional, departamental y municipal (y la distrital). El énfasis se hizo en esta ocasión en lograr cuantificar los beneficios que trae para Colombia el Control Fiscal. Existe en la Contraloría de Bogotá un grupo especial de indagaciones preliminares que está adelantando todo este proceso. A este grupo haremos llegar nuestra propuesta de aplicar el procesos de *Benchmarking*, y los resultados que hemos logrado al comparar los diferentes modos de operar o gestionar de las Contralorías Departamental, del Municipio de Cali, Contraloría General de la República, y las de otros países las que hemos tomado como modelo porque ha sido históricamente la que ha innovado y ha efectuado los cambios logísticos y tecnológicos con mayor prontitud. Esto debido principalmente al desarrollo que han alcanzado esos países en la administración pública y que como consecuencia de esta, les es más fácil conseguir los recursos necesarios para lograr los cambios que ha presentado.

Este grupo de trabajo, liderados por el doctor Guillermo Murillo profesor de la Universidad del Valle en el programa de Maestría en Administración de Empresas, la consultora Doctora Alba Lucía Rosero, Secretaria General de la Contraloría Municipal de Santiago de Cali, y los funcionarios de la Contraloría Departamental del Valle Gloria Inés Velásquez Vásquez y Francisco Antonio Montoya, será el equipo *ad hoc* de *Benchmarking*, impulsados por la señora Contralora del Departamento del Valle, doctora Gloria Amparo Núñez Ruiz, considera que la respuesta a la ineficiencia de estos organismos, no es eliminarlos, por el contrario, fortalecerlos, tecnificarlos, cosa que se logra a través de recursos y calificación de quienes dirijan y actúen en nombre de las Contralorías, con un número racional de funcionarios y la capacitación adecuada, además de las exigencias mínimas de moralidad y ética pertinentes.

ESTRUCTURA DEL EQUIPO DEL BENCHMARKING



Se requiere entonces dotar a las Contralorías Distritales y Municipales y Departamentales de:

Nuevos Instrumentos

- Control de Control
- Control de Advertencia
- Control Transversal
- Control para el mejoramiento.

Control de Control

El control es también un proceso y permite que los proyectos se confronten contra resultados.

Se define como control, el proceso de comparar resultados obtenidos contra los resultados programados o esperados.

Así las contralorías deberán medir, organizar, comparar y actuar para garantizar que su gestión se ajuste a los programas de control proyectados y que se logren los resultados.

Control de Advertencia

El papel de la Contraloría moderna, no es policivo, es más preventivo y de asesoría. Debe entonces recomendar en planes, programas y proyectos que adelantan los vigilados, las estrategias para prevenir el desvío, en manejo de recursos y demás aspectos administrativos.

Control Transversal

Como otro papel de las Contralorías está en la etapa de **conservación**, para ello debe valerse de los sistemas de control fiscal, establecidos en la ley, como el financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, de revisión de cuentas y evaluación del control interno que atraviesan todos los procesos involucrados en la gestión de los organismos vigilados.

Control para el mejoramiento

Una vez obtenida la información y organizados los datos y comparados frente a los planteados, procedemos a fijar los nuevos rumbos que nos lleven a encontrar el resultado final propuesto. Esta es la etapa de mejoramiento.

Gestión de procesos

El concepto de gestión debe entenderse como el mejoramiento de los objetivos de la organización⁽¹⁾.

Se entiende por mejoramiento el paso de una situación actual A, a otra situación B mejorada.

Son objetivos generales de toda organización mejorar en dos aspectos: en lo social y en lo institucional.

Este concepto de gestión, debe traspasar el viejo concepto de que gestión es actuar, o que gestión es trabajar. Debe entenderse como el mejoramiento de objetivos. Debe entenderse como los aciertos y no como los lanzamientos. Debe entenderse como los aciertos y no como la búsqueda.

(1) Domínguez Giraldo, Gerardo. Gerencia municipal e indicadores de Gestión. Biblioteca Jurídica, 2000.

La gestión entonces está relacionada con los resultados o logros y no con el trabajo o las actividades desarrolladas.

El concepto de gestión abarca un campo más amplio, dado que incluye desde la identificación del objetivo, el diseño del producto o servicio para lograrlo, la selección de los recursos para la obtención de los productos o servicios y en fin todas las actividades necesarias para adelantar el proceso.

Todo *proceso* termina con la obtención de un producto.

Los *procesos* están compuestos por operaciones y estas por actividades.

Las operaciones producen elementos pero las actividades no producen necesariamente elementos o partes de productos.

Se propone entonces que la gestión de las Contralorías Distritales y Territoriales se adelante por procesos.

- **Proceso Auditor**
- Proceso análisis económico y financiero
- Proceso evaluación gestión ambiental
- Proceso participación ciudadana
- Proceso responsabilidad fiscal y Jurisdicción Coactiva.

Proceso Auditor

Se logrará a través del proceso de Auditoría Gubernamental con enfoque integral en sus distintas modalidades, incluyendo la información que como cuenta anual consolidada rindan los responsables fiscales sobre su gestión fiscal, con el propósito de emitir pronunciamientos articulados e integrales sobre el mismo.

Proceso Análisis económico y Financiero

Se realiza con base en las normas de Auditoría Gubernamental con enfoque integral en sus distintas modalidades, para establecer si los estados financieros de una entidad reflejan razonablemente el resultado de sus operaciones y los cambios en su situación financiera, comprobando que en la elaboración de los mismos y en las transacciones y operaciones que los originan, se observaron y cumplieron las normas y los principios de contabilidad pública prescritos por el contador general de la Nación y se aplicaron los criterios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales.

Proceso Evaluación Gestión Ambiental

El ejercicio de control fiscal ambiental debe enmarcarse en los procesos de planificación que rigen la gestión pública, por ello debe orientar sus procesos de evaluación y seguimiento teniendo como marco la dinámica ambiental de los planes de desarrollo del Departamento y los Municipios.

De acuerdo con el artículo 8 de la Ley 42 de 1993, el control fiscal ambiental debe cuantificar el impacto por el uso y el deterioro de los recursos naturales y del medio ambiente, así como evaluar la gestión administrativa de las entidades sujetas a control, en la aplicación, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales.

Proceso de participación Ciudadana

De la misma manera las Contralorías iniciarán un proyecto de participación comunitaria en el control fiscal, el cual incluye la creación de la oficina de atención comunitaria, la activación de las veedurías ciudadanas y el diseño de un programa permanente de capacitación y apoyo para que la comunidad vigile la gestión fiscal.

La veeduría ciudadana se convierte en una expresión específica, concreta y real de colaboración al control fiscal, legitimando el poder de acción que tienen todos los ciudadanos o comunidades mediante el ejercicio de la soberanía popular para autorregular una democracia participativa que busca una vigilancia efectiva sobre la gestión pública, la prestación de los servicios, el cuidado y manejo de los bienes de interés social, todo lo relacionado con los recursos materiales y medio ambiente entre otros. Este mecanismo ejercita cuatro prácticas de acción ciudadana: participación, exigencia, vigilancia y control.

Proceso de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva

Otra etapa que debe suplir la gestión de las contralorías, es la **recuperación**. Este proceso se adelantará con base en la normatividad vigente.

Esta propuesta, involucra la promoción de programas preventivos al interior de las entidades, y hacia la comunidad con el fin de construir una ética pública y de mejorar progresivamente un ambiente social contrario al fenómeno de la corrupción.

Se requiere disponer de la adecuada capacidad operativa y técnica para reprimir sin contemplaciones aquellas cosas que produzcan detrimento al patrimonio público, generando las correspondientes responsabilidades fiscales para que aquellos funcionarios o particulares que hayan causado ese daño lo repararen con su propio patrimonio.

Sobre este particular se ha advertido la carencia de elementos operativos y procedimientos que den garantía a la culminación exitosa de los procesos de responsabilidad fiscal, evitando que se culmine con deficiencias que pudieren contener vicios de nulidad o que por falta de tales recursos se llegue inclusive a archivarlos. Es necesario proyectar los mecanismos que posibiliten, entre otras situaciones, notificaciones debidas y oportunas, nombramientos de apoderado de oficio y demás procedimientos que garanticen el debido proceso.

NECESIDAD DE EVALUAR Y MEDIR:

- Resultados - Gestión
- Valor agregado - Acción organizacional
- Cumplimiento - Misión Institucional
- Logro - Plan Estratégico

Como entidades de control y para poder estar seguros que los programas derivados están en curso, es necesario verificar su cumplimiento (logros - Plan estratégico). Para ello se adelantan actividades de control que permiten fijar nuevos rumbos o mantener las actuales según los resultados hasta ahora alcanzados.

Pero, el control es también un proceso que permite que los proyectos se confronten contra los resultados.

Se define entonces como control, el proceso de comparar los resultados obtenidos contra los resultados programados o esperados. ⁽²⁾

Esos resultados nos permitirán conocer una situación anterior que se ha transformado en otra actual.

Nuestras mediciones se entenderán como el cálculo de una cantidad con respecto a otro. Se mide, dice el profesor Domínguez para corregir y hacer planes de mejora. No se mide para encontrar culpables.

La evaluación de planes, programas, proyectos se realiza:

1. Comparando el cumplimiento frente a las metas por ejecutar (resultados).
2. Comparando los recursos utilizados (presupuesto) contra los recursos programados, es decir ejecución presupuestal
3. Comparando el cumplimiento de las metas con respecto al cumplimiento presupuestal, esto es la eficiencia.
4. Comparando los cambios de una situación A, a otra B, mejorada (valor Agregado).

¿COMO EVALUAR NUESTROS LOGROS?

- Plan estratégico 2001 - 2003
- Mapa fiscal
- Instructivo: "Cuantificación de los beneficios del control fiscal" ⁽³⁾.

OBJETIVOS DEL INSTRUCTIVO

- Cuantificar los beneficios del control fiscal.
- Dotar a las Contralorías Territoriales, de un instrumento que permita recopilar, clasificar e informar los beneficios financieros, económicos y sociales obtenidos en el ejercicio del control fiscal.

CLASE DE BENEFICIO

Directos	Indirectos
Ahorros	Contables, sociales, organizativos,
Recuperaciones	Culturales, Ambientales.

⁽²⁾ Domínguez Giraldo Gerardo, Gerencia Municipal e indicadores de Gestión, Biblioteca Jurídica, 2002.

⁽³⁾ Grupo especial de indagaciones preliminares. Cuantificación Beneficios del control fiscal, Girardot, abril de 2002

Cuando la Entidad evita	Cuando la entidad reincorpora Bienes o
Realizar una acción correctiva	Derechos por Devolución, Restitución,
Derivada de una	Reintegro o cancela, suprime o reduce
Observación de la Contraloría	Obligaciones existentes como
Consecuencia:	Consecuencia de una observación
Aumento de la Eficiencia	De la Contraloría
en la Gestión Fiscal.	Consecuencia: Aumento patrimonial
Sin erogación de fondos vía incremento de activos o disminución de pasivos	

Directos

Cubren realizaciones futuras y se cuantifican cuando se causen -cobren o paguen. La parte restante se reporta una vez se verifique su realización.

Indirectos

Son acciones que no generan ahorros o recuperaciones por sí mismas, pero apalancan actividades que sí lo hacen. Ajustes contables, programas de capacitación, alianzas estratégicas, mejoramientos de procesos.

METODOLOGIA

Establezca la relación:

Causa	Efecto
Observación Contraloría	Acción correctiva sujeto de control
Clasifique el beneficio	
Ahorro y/o Recuperación	

CRITERIOS

Acciones evidenciadas y soportadas que corresponden a:

- Seguimiento a las recomendaciones de los informes
- Cumplimiento planes de mejoramiento
- Desarrollo proceso auditor

Que el grupo Auditor y el comité técnico sectorial reconozcan:

- La importancia y utilidad de la observación frente a la acción tomada por la entidad.
- Que sea cuantificable

PROCESO AUDITOR

- El grupo auditor diligenciará los formatos y validará en mesa de trabajo el beneficio debidamente soportado.
- El comité técnico sectorial aprobará el reporte y los soportes del beneficio.

OTROS PROCESOS

- Los Directores Sectoriales y Coordinadora del Grupo Especial e Indagaciones Preliminares presentarán al comité Operativo los beneficios consolidados de su área para ser refrendados.
- La Dirección de planeación consolidará dentro de los tres (3) días hábiles siguientes las informaciones refrendadas.
- El Comité Directivo conocerá la información consolidada y mediante boletín trimestral divulgará los beneficios del Control Fiscal

TERMINOLOGIA ⁽⁴⁾

Observación: Pronunciamiento de las Contralorías Territoriales ante la entidad, mediante el cual se informa sobre hechos o situaciones que requieren acciones correctivas.

Acción Correctiva: Actividad adelantada por la entidad para subsanar la observación hecha por las Contralorías Territoriales.

Soportes: Documentos idóneos mediante los cuales se prueban las observaciones efectuadas, las acciones correctivas adoptadas y la valoración de los beneficios.

Beneficio: Valor cuantificado y soportado de los ahorros y/o recuperaciones logradas por las entidad como consecuencia de las observaciones de las Contraloría.

Fechas, Participantes, Asesores, Consultores.

Se pretende que la presente propuesta sea entregada como ponencia en el próximo encuentro de Contralores. Como Asesores y consultores han actuado la Doctora Alba Lucía Rosero, Secretaria General de la Contraloría Municipal de Santiago de Cali (Consultora), y el Doctor Guillermo Murillo profesor de la Universidad del Valle en el programa de Maestría en Administración de Empresas (Asesor).

6.3 Resultados alcanzados hasta la fecha de realización del ensayo. Aspectos positivos y Negativos. Dificultades, limitaciones, efectos contrarios a los deseados, etc.

A la fecha a más de haber logrado la información necesaria y las comparaciones de rigor entre las contralorías de los diferentes niveles no hemos tenido mayores avances.

Como se comentaba esta propuesta estará enviada a otra instancia y en próximos meses veremos los posibles Resultados, en cuanto a que sea acogida o rechazada. Si es lo primero seguramente deberemos sustentarla ante los interesados.

Todos los aspectos tratados han sido fácilmente adquiridos, las diferentes Contralorías, una vez expuesto el propósito de nuestro ensayo y la interacción de nuestra propuesta se mostrarán abiertos e interesados.

No se detectaron hasta el momento limitaciones, dificultades o efectos contrarios a los deseados.

7. Conclusiones y Recomendaciones personales del autor.

Consideramos que los alcances logrados en el presente trabajo académico fueron bastante satisfactorios. Nos ha permitido conocer procesos como el *Benchmarking* para aplicarlo a una realidad que demanda a gritos un cambio radical urgente. Creemos que en un mediano plazo veremos los resultados de nuestra propuesta.

Las contralorías son organismos de control que consideramos deben seguir existiendo, no como fortines burocráticos sino como organismos técnicos y autónomos que garanticen el buen uso de los dineros públicos y el desarrollo, que deben entregar a más del bienestar, las entidades a las comunidades que tanto la necesitan. En un país que se define Constitucionalmente descentralizado administrativamente⁽⁵⁾ donde los índices de corrupción son tan altos, se necesita que estas entidades permanezcan, debemos unirnos y luchar contra una cultura del saqueo de tipo quizás ancestral y de una cultura moderna del enriquecimiento rápido y fácil, que solo con educación y cambio de mentalidad podrá superarse. Mientras esto suceda se necesitan los organismos de control.

De otra parte manifestamos que el aporte que entregamos a nuestra entidad en cabeza de la Señora Contralora del Departamento del Valle, Doctora Gloria Amparo Núñez Ruiz, como resultado del presente trabajo, puede tener consecuencias positivas para la región y quizás para todo el país. Nos decidimos por el *Benchmarking*, que se convierte en una oportunidad no solo académica, sino de proporcionar un cambio positivo a unas entidades públicas (*Contralorías*) que mucho la necesitan.

En virtud de lo anterior Concluimos:

1. La elección del Contralor debe ser mediante el voto popular
2. Los funcionarios de las Contralorías deben ser vinculados, mediante concurso de méritos.
3. La Gestión de las Contralorías debe adelantarse por procesos.
4. La calidad en la Gestión del Control, no está basada en plantas de personal sobredimensionadas: por el contrario, las contralorías deben ser organizadas a ejemplos de austeridad, eficiencia y moral pública.
5. Existen modelos de contralorías, Tribunales de cuentas, Cortes de cuentas, Oficinas de Auditorías, etc, a nivel internacional, que mediante el proceso de *Benchmarking*, se podría adaptar al sistema de Control Fiscal necesario en Colombia.
6. Mantener las Contralorías de categoría especial y primera para ejercer el control fiscal en las entidades territoriales, fortaleciendo la descentralización administrativa y garantizando un control en la fuente de forma permanente.

(4) Grupo especial de indagaciones preliminares. Cuantificación Beneficios del control fiscal, Girardot, abril de 2002

(5) Artículo 1 de la Constitución Política de Colombia.

BIBLIOGRAFIA

DIEGO, Younes Moreno, Nuevo régimen del control fiscal, edición 2º, 1995, Biblioteca Jurídica, Santafé de Bogotá.

SPENDOLINI, Michael J, Benchmarking, Cali, Norma, 1994, Capítulo 1 y 2.

CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA, Santafé de Bogotá, 1991

LEY 42 de 1993, Sobre la organización del Control Fiscal, financiero y los organismos que lo ejercen.

ORDENANZA 122 DE AGOSTO 28 de 2001, por medio de la cual se modifica parcialmente la ordenanza 101 de enero 5 de 2001, y por la cual se fija y adecúa la estructura, la organización y funcionamiento de la Contraloría Departamental del Valle, se ajusta la planta de cargos de personal, se fija la escala salarial y se dictan otras disposiciones de conformidad con la ley y las normas que regulan la materia.

RESOLUCION 021 de 2001, Por la cual se reglamenta la rendición de cuentas, el resultado y su revisión y la información que se presenta a la Contraloría Departamental del Valle.

LEY 573 DE FEBRERO 2000, Desarrollo del numeral 10 del artículo 105 de la Constitución Política, Contraloría General de la República.

DECRETO 268 DE FEBRERO DE 2000, Régimen especial de carrera Administrativa, Contraloría General de la República.

DECRETO 269 DE FEBRERO DE 2000, nomenclatura y clasificación de empleos. Contraloría General de la República.

DECRETO 270 DE FEBRERO DE 2000, Sistema de remuneración de empleados, Contraloría General de la República.

DECRETO 271 DE FEBRERO DE 2000, Plánta de personal Contraloría General de la República.

DECRETO 272 DE FEBRERO DE 2000, Auditoría General de la Contraloría General de la República.

DECRETO 273 DE FEBRERO DE 2000, Régimen salarial y prestaciones de los empleados de la Auditoría Contraloría General de la República.

DECRETO 268 DE FEBRERO DE 2000, Contraloría General de la República.

DECRETO 267 DE FEBRERO DE 2000, Estructura de la Contraloría General de la República.

RESOLUCION ORGANICA NO. 5289 de noviembre 27 de 2001, por la cual se reglamenta la rendición de la cuenta, su revisión y se unifica la información que se presenta a la Contraloría General de la República.

RESOLUCION ORGANICA No. 5287 de noviembre de 2001, por la cual se reglamenta la rendición y revisión y se unifica la información referente a los servicios públicos.

ACUERDO 078 del 22 de Marzo de 2001, por el cual se fija y adecúa la estructura, la organización y funcionamiento de la Contraloría Municipal de Santiago de Cali, se ajusta la planta de cargos de personal, se fija la escala salarial y se dictan otras disposiciones de conformidad con la ley y las normas que regulan la materia.

RESOLUCION 003 de marzo de 2002, por la cual se reglamenta la rendición de cuentas, su revisión y se unifica la información que se presenta a la Contraloría Municipal de Santiago de Cali

LEY 87 de 1993, por la cual se establece el ejercicio del control interno y organismos del Estado.

DOMINGUEZ Giraldo Diego, Gerencia Municipal e indicadores de Gestión, Biblioteca Jurídica, 2000.

COTANZA Carlos, La corte de Cuentas de Italia: Auditoría Gubernamental en revista internacional de Auditoría, julio 1992.

DUVERGER Maurice, Hacienda Pública, Barcelona, Bossh, Casa editorial S.A.

DRASCH Donald, Contraloría General de los Estados Unidos, Revista Internacional de Auditoría Gubernamental, Washington D.C., julio 1984.

GLORIA INES VELASQUEZ VASQUEZ

- Economista
- Especialista en Administración Pública - Universidad del Valle
- Estudiante Tercer semestre de la Maestría en Administración de Empresas - Universidad del Valle

- Funcionaria de la Contraloría Departamental del Valle.

- Docente Universitaria

FRANCISCO ANTONIO MONTOYA MENDOZA

- Contador Público.

- Especialista en Gestión Pública - Escuela Superior de la Administración (ESAP) Bogotá.

- Especialista en Administración Pública - Universidad del Valle.

- Estudiante Tercer semestre de la Maestría en Administración de Empresas - Universidad del Valle.

- Funcionaria de la Contraloría Departamental del Valle.

- Docente Universitario

* * *

DR. RAMON BERMEO CORDOBA

Asamblea Departamental Departamento del Huila

Neiva, agosto 26 de 2002

WILLIAM VELEZ

Presidente Cámara de Representantes

Bogotá

Cordial Saludo

Con la presente me permito transcribir a ustedes la Proposición N° 001 aprobada por la Honorable Asamblea Departamental en su sesión de clausura de sesiones Extraordinarias el día 27 de agosto del año en curso y que a la letra dice:

PROPOSICION No. 001:

La Honorable Asamblea Departamental en sesión extraordinaria de la fecha se permite expresar a los doctores Fernando Londoño, Ministro del Interior y Justicia, Luis Alfredo Ramos, Presidente del Senado de la República y William Vélez, Presidente de la Cámara de Representantes, su posición frente al proyecto de referendo presentado al Congreso Nacional para su respectivo trámite, el cual no consagra la oportunidad en los temas que permitan consolidar la verdadera reforma constitucional que requiere y exige el país para dar solución a los graves problemas que hoy nos afectan, tales como: iniquidad social, inseguridad, corrupción, falta de oportunidades de empleo, baja cobertura en los servicios de Educación y Salud, incremento exagerado en el cobro de prestación de los servicios públicos, reforma de la justicia, deficiencias en la infraestructura vial, entre otros, los que hoy por hoy han provocado una desestabilización en las instituciones del Estado, dándole espacios a quienes alejados de la Constitución y la ley pretenden entorpecer el normal desarrollo en la vida democrática de nuestra Nación y por el contrario la propuesta de referendo se concentra en temas superficiales que bien pudieran ser tratados a través del trámite legislativo normal del Congreso de la República, evitando de paso provocar un desgaste innecesario para el país.

Esta asamblea considera que uno de los temas esenciales del referendo no debe ser el encaminado a menguar las corporaciones públicas, coartando así la participación democrática de los colombianos, no obstante que no desconocemos que las mismas ameritan reformas, no solamente de orden económico, sino aquellas que permitan el fortalecimiento de sus funciones para ejercer un verdadero control político en los diferentes entes territoriales del Estado, permitiéndoles a su vez actuar con independencia y autonomía frente al ejecutivo.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, solicitamos al Gobierno Nacional y al Congreso de la República que antes de tomar determinaciones al respecto se dé un amplio debate Nacional, dándole participación a los gremios, a las universidades, a las instituciones públicas y privadas interesadas en el tema y en general a toda la ciudadanía, que vive y padece la situación actual del país con el conven-

cimiento de que una actitud democrática de esta magnitud conducirá a reevaluar la propuesta contenida en el proyecto de ley en mención, logrando de esta manera se llegue a una verdadera reforma constitucional que garantice el cambio positivo en nuestra vida institucional y poder lograr de una vez por todas la paz y convivencia social que reclama el pueblo colombiano.

Transcribese la presente posición y envíese al señor Ministro del Interior y Justicia, a los Presidentes de la Cámara y Senado de la República, a los congresistas huilenses y a los medios de comunicación hablados y escritos.

Presenta a consideración de la Plenaria por los integrantes de la Comisión designada por la mesa directiva para tal fin: Diputados Cielo González Villa, Julio César Triana Quintero, Oscar Eduardo Bermeo Peña y Augusto Enrique Borrero Durán y aprobada por unanimidad.

Neiva, agosto 27 de 2002

Es fiel copia tomada de su original.

Atentamente,

Ramón Bermeo Córdoba,
Secretario General.

DOCUMENTOS RADICADOS EN LA COMISION PRIMERA

Segunda Carpeta

- 17 Jairo Eduardo Martínez Salamanca, Coordinador Comité pro-defensa de las Contralorías, Boyacá.
- 18 Jorge Mariano Bernal Vallejo, Personería Municipal Casablanca, Tolima.
- 19 Francisco Javier Gómez Castaño, Alcalde Municipal Filadelfia, Caldas.
- 20 Luis Javier Echeverry Echeverry, Ciudadano.
- 21 Ramiro Alférez, Presidente Directorio Liberal Leticia Amazonas.
- 22 Francisco Piedrahíta, Universidad ICESI.
- 23 Gustavo Martínez Pacheco, Personero Municipal de Soledad.
- 24 Contraloría Departamental del Huila, Servidores de la Contraloría.
- 25 Jairo Iván Ochoa Romero, Presidente APVA (Personero Municipal Itahgüí)
- 26 José Angel Max, Ciudadano.
- 27 Jairo Alfonso Silva Galvis, Honorable Concejal.
- 28 Fabriciano Díaz Suárez, Ciudadano.
- 29 Angel Daniel Villarreal Barragán, Caracol Radio Meridiano de Sucre y Universal Sucre.
- 30 Alma J. Osorio Aguirre, Contraloría Municipal de Barrancabermeja.
- 31 Gonzalo y Jorge E. Cuervo R., Abogados Asociados.
- 32 Alfonso Lizcano Romero, Concejo de Neiva.
- 33 Carlos Ariel Sánchez Torres, Rodrigo Naranjo, Erick Rincón Cárdenas, Investigadores.
- 34 Julio Alberto Manzur Abdala, Comisión Quinta.
- 35 Rodrigo Mesa Cadavid, Asamblea Departamental de Antioquia.
- 36 Néstor García Buitrago.
- 37 Carlos Alberto Rosas Pedraza, Concejo Municipal de Barrancabermeja.
- 38 Iniciativa de Mujeres Colombianas por la paz.
- 39 Alvaro Herney Páez Flórez, Comisión Presupuesto Concejo de Bogotá.
- 40 Patricio Correa Bonilla, Superintendente Bancario.
- 41 Mario Marín Hincapié, Departamento de Risaralda.
- 42 Olga Lucía Rodríguez, Asdecop Seccional de Bogotá.
- 43 Jorge Durán Silva, Concejo de Bogotá.
- 44 Orlando Guerra de la Rosa, Comisión Segunda de Cámara.
- 45 Eduardo Cifuentes Muñoz, Defensor del Pueblo.
- 46 Martha Elena Pinto de de Hart, Ministra de Comunicaciones.

MARTHA ELENA PINTO DE HART,
Ministra de Comunicaciones

Bogotá, 16 de diciembre de 2002

Honorables Congresistas

MIEMBROS DE LA COMISION DE CONCILIACION
PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO REFORMA POLÍTICA
CONGRESO DE LA REPUBLICA
CIUDAD

Honrables Congresistas:

En el marco de un importante trabajo de reforma institucional el Honorable Congreso de la República ha desarrollado una agenda legislativa, dentro de la cual se incluye una importantísima reforma de la Constitución del 91.

Uno de los temas que se ha propuesto incluir dentro de la reforma constitucional es el replanteamiento del nivel constitucional que hoy ostenta el organismo autónomo que tiene a cargo la dirección y regulación de la política en materia del servicio de televisión.

El Gobierno Nacional ha manifestado públicamente e incluso ha radicado un proyecto de ley que así lo refleja, su total acuerdo con el hecho de que la televisión debe ser manejada de forma especial e independiente de las injerencias que el ejecutivo pueda tener sobre su manejo y que esto amerita, justifica y obliga a tener un organismo independiente que garantice el pluralismo informativo. Es claro para el gobierno que el manejo de la información no debe ser sometido ni a control ni a vigilancia del ejecutivo.

En la actualidad el servicio de televisión y su regulación está consagrado en los artículos 76 y 77 de la Constitución. Dentro de los debates adelantados, la plenaria del Senado aprobó por abrumadora mayoría una proposición modificatoria del artículo 77 derogatoria del 76. En consecuencia, el Senado aprobó un artículo que establece la permanencia del organismo autónoma y su especialización en aspectos fundamentales como la garantía de un verdadero pluralismo informativo en la televisión.

Otro punto de vista es el de la Cámara de Representantes, que por mayoría optó por la conservación de los actuales artículos 76 y 77, apartándose del concepto del Senado de la República.

El Gobierno Nacional quiere manifestar a esta Comisión de Conciliación su interés en que el tema de la televisión sea considerado nuevamente dentro del acto legislativo que se está decidiendo en el actual proceso de concertación entre las dos Cámaras.

Como es del conocimiento de los honorables congresistas la posición del Gobierno Nacional se orienta a:

- Mantener un órgano independiente que se especialice en la regulación de la televisión en materia de contenidos con el fin de garantizar el pluralismo informativo.
- Entregar al legislativo la distribución de las funciones en materia de televisión, entre los distintos órganos competentes.
- Consolidar a nivel legal una entidad autónoma, ágil, económicamente viable, sujeta a un efectivo control político por parte del Congreso.
- No podemos seguir destinando importantes recursos públicos hacia el mantenimiento de una burocracia excesiva y privilegiada. Esos recursos deben orientarse a fortalecer la televisión pública en materia de redes y contenidos.

Por las razones expuestas anteriormente, el Gobierno Nacional quiere reiterar ante los miembros de la Comisión de Conciliación su interés para que en la importante reforma política actualmente en curso, se acoja la propuesta aprobada por el Senado en sesión del 31 de octubre.

Se trata de un tema de fundamental interés y por lo tanto queremos solicitar que se permita que en el trámite que resta a esta iniciativa de reforma política, se llegue a una posición de acuerdo entre las dos Cámaras para debatir en la segunda vuelta del acto legislativo la conveniencia de la reforma de los artículos arriba mencionados.

El Gobierno Nacional agradece la consideración a esta solicitud.

Atentamente,

MARTHA ELENA PINTO DE DE HART
Ministra de Comunicaciones

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Defensor del Pueblo

Bogotá, octubre 1 de 2002

Doctor

GERMAN VARGAS LLERAS

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Senado de la República

Ciudad

ASUNTO: proyecto de ley 47/02 Senado-57/02 “por la cual se convoca a un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional”

POSICION SOBRE LA PROPUESTA CONTENIDA EN EL PROYECTO DE LEY QUE CONVOCA A UN REFERENDO, REFERIDA A LA SUPRESION DE LAS PERSONERÍAS MUNICIPALES

Como tuve oportunidad de expresarlo el 23 de septiembre del año que avanza en la Comisión de Derechos Humanos, considero que las personerías municipales no deben ser suprimidas. Por el contrario, estas instituciones deben ser fortalecidas. En ese sentido, el debate sobre sus debilidades y fortalezas es necesario con el objeto de ajustar su estatuto, más no de suprimirlas, salvo que se pruebe la absoluta necesidad de hacerlo. En este orden de ideas, es conveniente proseguir el estudio que la Defensoría, la Procuraduría y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas vienen realizando. Este estudio ha puesto de presente la importancia estratégica de las personerías y los defectos que gravitan sobre ellas y que deben ser removidos con el objeto de obtener de las mismas su máximo rendimiento institucional.

La eliminación de las personerías se fundamenta en su excesivo costo financiero. El argumento resultaría plausible si se probara, por lo menos lo siguiente: (1) compromiso de cuantiosas partidas presupuestales a un objeto no prioritario y en perjuicio de la atención de otros requerimientos comunitarios más esenciales, lo cual no pudiese ser resuelto sino por la vía de la supresión de este tipo de entes; (2) inexistencia de valor agregado a la vida comunitaria por parte de las personerías; (3) cooptación no evitable de las personerías por las redes de la “politiquería” y de las malas prácticas públicas (corrupción congénita-irredenta).

La Ley 617 de 2000 produjo una disminución del 47% de los ingresos de las personerías. En cierta medida se ha producido una racionalización del gasto. La mayoría de las personerías se encuentran en municipios de la categoría 6 (927 de las 1087 personerías que existen en el país). Su presupuesto no puede superar la suma de \$46 millones. El presupuesto promedio de estos municipios asciende a 3.305 millones. De esta suma, 44 millones corresponde a las personerías. Del presupuesto municipal total de esta categoría de municipios, el gasto para la personería representa el 1.32%. De esta manera se sirve a 12 millones de personas de población básicamente rural. El presupuesto total de las personerías asciende a 127 mil millones, que frente al presupuesto total de los municipios, central y descentralizado, equivale al 0.48% (0.06% del PIB). El porcentaje se reduce si se elimina el costo de algunas personerías como las de Bogotá y Medellín. Se puede concluir que el peso de las apropiaciones para las personerías en el presupuesto municipal es reducido. En todo caso, tratándose de algunas personerías su costo podía disminuirse aún más, pero para hacerlo no es necesario eliminarlas o apelar a una reforma constitucional.

La misión de las personerías está vinculada con la defensa de los derechos humanos, la lucha contra la corrupción, el fomento de la convivencia pacífica, la defensa del interés público y la realización de funciones del Ministerio Público. El bien público que proveen a la comunidad, sin duda tiene carácter prioritario y aunque compite con otros debe perseguirse por lo menos en un mínimo grado. Luego de la expedición de la Ley 617 el servicio se ha reducido a este nivel. En todo caso, la asignación de fondos a uno u otro servicio depende finalmente de un juicio político.

Se ha demostrado que el gasto imputable a las personerías no es excesivo y que el mismo no puede dejar de ser considerado prioritario.

Pero, si el costo fuere excesivo lo propio sería ordenar reducirlo –por vía constitucional, legal o de acuerdo–. Pasar directamente a suprimir el ente, significaría desdeñar la importancia del bien público que suministra o considera que este puede ser prestado de otra manera o por otro sujeto a un precio inferior. Esto último debería ser probado.

La Procuraduría y la Defensoría suelen delegar funciones a las personerías o apoyarse en ellas para realizar ciertas actividades. De otro lado, sus presupuestos se ejecutan en su integridad. Luego, asumir el rol de las personerías, supondría para estos dos organismos requerimientos presupuestales adicionales que deberían arbitrarse como recursos nuevos. La absorción también aparejaría cierta pérdida relativa de inmediatez a los asuntos locales y una sensible pérdida de democracia y autonomía locales. El pluralismo territorial traduce una dimensión del pluralismo político, que se ve menguado en la medida en que desaparecen las instancias locales y se reemplazan por la nacionales. De otra parte, la contratación de la función de las personerías –ONG, universidades, etc–, propicia la privatización de las actividades públicas de control y vigilancia y de articulación del interés público, lo cual preludia la desaparición del estado-mínimo y la transformación de todos los bienes en bienes privados. Se desconoce que la personería genera un bien meritorio. Es inconcebible suponer que la actividad procesal penal o la disciplinaria la lleven a cabo concesionarios privados.

En el plano teórico el ejercicio de las competencias a cargo de las personerías debería repercutir positivamente en la comunidad. El bienestar y la dignidad de los habitantes tiene una relación directa con lo que hacen o dejan de hacer los personeros. La misión de los personeros en cuanto se dirige a lograr la efectividad del ordenamiento, los derechos, y las reglas básicas de convivencia, genera valor. Si en la realidad no se produce, no es por defecto de la institución sino de las personas elegidas. No hay institución que esté a cubierto de este riesgo. Pero si se insiste en este punto, no queda alternativa distinta de la de ampliar el referendo abrogativo de las instituciones a todas, puesto que la eventualidad de falla humana en el servicio es general.

Muchos cuerpos de elección popular designan titulares de otros órganos y los presupuestos de estos últimos igualmente dependen de los primeros. Esta modalidad de nombramiento en muchos casos corresponde a una exigencia del principio democrático y de su propio legitimador. Para mitigar los efectos adversos, una parte del personal cuya cabeza ha sido elegida mediante el indicado procedimiento se debe sujetar a la carrera administrativa. El sistema de contratación y el conjunto de inhabilidades e incompatibilidades, también sirven para mitigar los efectos perniciosos. En el límite si no hay un cambio de la cultura política y de las virtudes cívicas, no hay medio para evitar la “politiquería”. Si se trata de repudiar a las personerías porque la designación de sus titulares y la aprobación de su presupuesto determinan prácticas censurables, la objeción debería proyectarse con un sentido más general y prohibir que el principio democrático se refleje en el aparato del estado.

Las personerías son instituciones básicas para la vida local. Los argumentos expuestos por quienes favorecen su eliminación o absorción por otros entes nacionales o privados no son convincentes. Esto no quiere decir que no se deban reducir sus costos, cuando quiera que ello sea posible. Igualmente, con el objeto de mejorar su rendimiento institucional, se deben revisar sus funciones, las cuales sí son excesivas. Definir mejor su repertorio competencial las habilitará como verdaderas creadoras de valor comunitario. Es indispensable una reforma que potencie esta insuperable red del interés público que conforman las personerías, en gran medida sub-utilizada. Propongo: (1) que los personeros sean elegidos en cada municipio mediante el voto popular; (2) que se autorice a la ley a fijar un límite a los presupuestos de las personerías; (3) que los funcionarios de las personerías ingrese mediante concurso de méritos y se sujeten al régimen de carrera.

Cordialmente,

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Defensor del Pueblo

ORLANDO GUERRA DE LA ROSA

Comisión Segunda de Cámara

CSCP.3.2/188/092

Bogotá, octubre 9 de 2002

Doctor

MESA DIRECTIVA COMISION PRIMERA

Cámara de Representantes

E.S.D.

Honorables Representantes:

Para su información, me permito hacerles llegar copia de la Proposición No. 052 presentada por el H. R. Pedro Nelson Pardo Rodríguez, en Sesión de la Comisión el día 8 de octubre del presente año.

Cordialmente,

ORLANDO GUERRA DE LA ROSA

Secretario General Comisión Segunda de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior, Defensa y Seguridad Nacional.

c.c. Honorables Representantes Comisión Segunda.

PROPOSICION No. 052

Los representantes, integrantes de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, en solidaridad con los Representantes de los nuevos departamentos, rechazamos la proposición presentada por la Honorable Representante a la Cámara por la circunscripción electoral de Bogotá, doctora GINA PARODI D'ECHEONA, respecto del sistema de elección de los futuros integrantes de la Cámara de Representantes, por cuanto afecta la representación de estos territorios en el Congreso de Colombia, al verse disminuida en un cincuenta por ciento su representación en la Cámara.

Presentada por el H.R. PEDRO NELSON PARDO RODRÍGUEZ

Suscrita por los H.H.R.R. Dixon Ferney Tapasco Triviño, Fabio Arango Torres, Juan Hurtado Cano, Jairo de Jesús Martínez Fernández, Jaime Darío Espeleta Herrera, Pedro Nelson Pardo Rodríguez.

Aprobada por unanimidad en Sesión de la Comisión del día martes 8 de octubre de 2002.

ORLANDO GUERRA DE LA ROSA

Secretario General Comisión Segunda de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior, Defensa y Seguridad Nacional.

* * *

JORGE DURAN SILVA

Concejo de Bogotá

Bogotá, D.C., octubre 07 de 2002

Doctor

WILLIAM VELEZ MESA

Presidente Cámara de Representantes

Ciudad

JDS1024-02

Respectado Doctor:

Con enorme preocupación por el rumbo equivocado que puedan tomar nuestros legisladores respecto de su posible negativa y dejar dentro del texto de referendo la pregunta que se haría al pueblo colombiano penalizando la dosis personal de droga, me permito presentar a usted mis opiniones como Concejal de Bogotá frente al trascendental asunto.

Existe en Colombia un negocio organizado de droga que afecta severamente la organización social y convierte a nuestra juventud en protagonista víctima de tan lamentable hecho. Las cifras estadísticas hablan con vehemencia de la tragedia que afecta millones de colombianos y por lo tanto no se debería contemplar la posibilidad así fuera remota de permitir que continúe la permisividad del estado sobre el porte y utilización de dosis personal. Véase el cuadro siguiente sobre drogas incautadas entre 1995 y 2000.

DROGAS INCAUTADAS

1995-2000

TIPO DE DROGA	1995	1996	1997	1998	1999	2000
COCAINA kilos	27.995	26.578	45.948	78.077	47.003	89.856
BASE DE COCA kilos	31.035	825.6	2.898	26.63	-6.035	...
BASUCO kilos	...380	945	6...3	2.772	543	802
TOTAL DERIV. COCA kilos	60.410	45.779	59.459	107.480	63.581	110.429
COCAINA EN PROCESO galones					9.6...9	38.942
HOJA DE COCA kilos	394.216	686.018	212.166	340.564	307.783	897.912
PASTA DE OPIO gramos	...	...02.772	...43.550	99.960	29.203	...626
MORFINA gramos	290.240	94...20	87... 22	79...	...023	...
HEROÍNA gramos	...45.023	80.773	...736	239.054	...592	563.540
CODEÍNA gramos	-	0	0	0	3.500	
TOTAL DERIV. OPIACEOS grs.	579.426	277.665	362.409	418.215	701.318	671.338
MARIHUANA PRENSADA kilos	206.260	238.943	178.132	70.025	70.124	75.466
MARIHUANA LIQUIDA litros	30	...99	8		4	38
ACHIS gramos			7.000		338.000	
Semillas de amapola kilos	208	...	...63	3	50	...
Semillas de coca kilos	869		722	26	754.032	679
Semillas de marihuana kilos	...	49	...20	...28	25	...
Drogas sintéticas pastillas				2.370	022	83

Si se tiene en cuenta que el porcentaje de incautaciones es inferior al 17% de la producción, entonces estamos señor ante un verdadero drama social que nos llevará directo al abismo si no somos capaces de controlarlo y derrotarlo. Permitir una dosis personal es el mayor atropello contra la sociedad pues no solo se permite el daño en la persona consumidora sino el ejemplo negativo que afecta al resto de la sociedad.

Desde cuando existe en Colombia la permisividad de una dosis personal, el consumo especialmente de marihuana ha sido, y sigue siendo, el de mayor aporte al consumo de sustancias psicoactivas ilegales. El 5.4% de la población la ha consumido al menos una vez en la vida, siendo mayor el consumo entre los hombres. Las prevalencias muestran que el riesgo de consumo de marihuana son un poco más de tres veces en hombres que en mujeres.

Pero no es solo la marihuana la que debe preocuparnos, en pocos años estaremos seriamente afectados por los opioides, sustancias emparentadas con el opio y sus derivados, entre las cuales se encuentran, las feniletilaminas, las arilexilarninas, los derivados de la metacualona y las benzodiazepinas y otros antisidícticos. En 1996, el consumo global de estas drogas ilegales en Colombia, alguna vez en la vida (prevalencia de vida) se estimó en 6.5%, que corresponde aproximadamente a 1.676.924 personas; de estos, 1.301.243 son hombres y en su mayoría corresponden al grupo de edad entre 18 y 44 años. La prevalencia de consumo es aproximadamente cuatro veces mayor en hombres que en mujeres. Certifican además las encuestas, que las proporciones de consumo global se incrementan en la medida que avanza el nivel de instrucción, hasta alcanzar los niveles más altos (11.1%), en la población que tiene algún grado de universidad y con respecto al riesgo de iniciar consumo en el último año, se estima en 117.453 el número de nuevos consumidores de alguna sustancia ilegal. De estos, 87.492 son hombres, que en su gran mayoría corresponden al grupo de edad de 12 a 17 años, que están estudiando y su nivel de instrucción en la secundaria.

Por ubicación geográfica, los consumidores nuevos se encuentran en los sitios de mayor concentración de gente, donde existe mayor desarrollo económico como son eje cafetero y las capitales como Bogotá, D.C., Medellín y Cali.

La propuesta del señor Presidente, de revocar mediante referendo la permisividad sobre la dosis personal es verdaderamente digna de respaldo porque como se lo propone el programa "rumbos", significa caminos, opciones, búsqueda de posibilidades, vías hacia la libertad, escogencia, exploración y esos son, precisamente, los propósitos de Colombia en esta etapa difícil de su historia. Propósitos que quiero apoyar para contribuir a la creación de espacios que nos permitan a los colombianos, liberarnos del drama mundial de las drogas y reconstruir el camino de la convivencia interna hoy destruida entre otros graves problemas por el del consumo de sustancias psicoactivas.

Cordialmente,

JORGE DURAN SILVA
Concejal De Bogotá

* * *

OLGA LUCIA RODRIGUEZ
Asdecop Seccional de Bogotá

Bogotá, D.C., 07 de octubre de 2002

Doctor
EMILIO RAMON OTERO DAJUD

Secretario General
Del Senado de la República
E.S.D.
Ciudad

Referencia: solicitud de intervención en los debates sobre el referendo.

La Asociación de Servidores Públicos de las Contralorías de Colombia ASDECCOL, llevando ante usted la voz de más de 1.400 trabajadores, conscientes de que la reforma de calidad y la gestión es necesaria en el momento coyuntural del país, solicitamos a usted se nos permita intervenir con una propuesta de mejoramiento en la calidad de la gestión y cambio estructural del Control Fiscal Territorial.

Las personas que intervendrían en el debate serían los doctores Olga Lucía Rodríguez M., Presidente Nacional, identificada con la cédula de ciudadanía No. 51.962.458 de Bogotá, y Henry Torres Castro, Secretario General, identificado con la cédula de ciudadanía No. 16.766.629.

Agradecemos a usted su amable atención.
Atentamente,

OLGA LUCIA RODRIGUEZ M.
Presidente Nacional

MARIO MARIN HINCAPIE
Departamento de Risaralda
PROPOSICION NUMERO 135

La Asamblea Departamental de Risaralda, solicita a la Comisión Primera Constitucional del Senado, que se incluya en el proyecto del referendo, a los colombianos la pregunta si se está de acuerdo con el modelo económico vigente en Colombia.

La Asamblea Departamental, considera que siendo la república de Colombia un estado social de derecho, el modelo económico vigente contradice el postulado constitucional.

Presentada por el Diputado MARIO MARIN HINCAPIE
APROBADA
Pereira, octubre 3 de 2002
Presidente,

MARIO MARIN HINCAPIE.

Secretario General,

ALBERTO VILLADA LOPEZ.

* * *

PATRICIO CORREA BONILLA
Superintendente Bancario

0200
Bogotá, D.C.
Honorable Senadores
Comisión Primera
Senado de la República
Att: Guillermo León Giraldo Gil
Secretario Comisión Primera Constitucional
Fax 3500 011
Edificio Nuevo del Congreso
Ciudad
Referencia: sin radicación anterior
470 Directivos Superbancaria – Atención
50 Solicitud/Presentación
Sin anexos
Cordial saludo:

Me refiero a la citación que en el día de hoy, 16 de octubre de 2002, se realizó a la Comisión Primera del Senado de la República para debates de proyectos de ley el día 17 de octubre del año en curso y que prevé posiblemente en el orden del día el estudio del proyecto de Ley No. 071 de 2002 Senado "por la cual se reglamentan los bancos de datos financieros o de solvencia patrimonial y crediticia se dictan otras disposiciones acumulado al proyecto de ley Estatutaria número 75 de 2002 Senado por la cual se desarrolla el derecho al acceso a la información financiera y comercial, así como la relacionada con el cumplimiento de obligaciones fiscales parafiscales de servicios públicos domiciliarios y cualquiera otra que tenga utilidad pública, y se regula la actividad de administración y uso de tal información."

Sobre el particular, me permito informar a la mencionada Comisión a través de su digno conducto, que en consideración a la importancia que reviste el tema y debido a compromisos institucionales adquiridos con anterioridad – la XII Comisión Internacional de Seguros la cual implica ausentarme de la ciudad entre el 17 y el 19 de octubre del año en curso–, lamento no poder asistir al debate aludido.

Por tal motivo, he considerado delegar la representación para dicho acto, en el Director de Regulación de la Superintendencia, doctor Alberto Velandia Rodríguez.

Cordialmente,

PATRICIA CORREA BONILLA
Superintendente Bancario

ALVARO HERNEY PAEZ FLOREZ

Comisión Presupuesto Concejo de Bogotá

Bogotá D.C., 30 de septiembre de 2002

OF.CTP.206.397.02

Doctor

WILLIAM VELEZ

Presidente de la Cámara de Representantes

Ciudad

Respetado doctor:

En sesión realizada por la Comisión Tercera de Presupuesto el día 19 de septiembre del presente año, se debatió el tema relacionado con la prevención de la explotación sexual a menores, en donde fue aprobada la proposición en el sentido de solicitar al señor Presidente de la República, incluir en el referendo una pregunta que lleve a la siguiente determinación:

“El establecimiento donde se explote sexualmente a las niñas o niños o se trafique con ellos, será cerrado definitivamente por los comandantes de la Policía Nacional”.

El contenido de la proposición fue presentado por la doctora María Teresa Garcés Veedora Distrital y aprobada por la Comisión del Presupuesto.

Cordialmente,

Presidente Comisión de Presupuesto,

ALVARO HERNEY PAEZ FLOREZ.

Subsecretaria de Despacho Comisión de Presupuesto,

GLORIA MORALES DE BELTRÁN.

* * *

INICIATIVA DE MUJERES COLOMBIANAS POR LA PAZ

Bogotá, 7 de octubre de 2002

Señores (as)

Senadores y Representantes

La ciudad

Respetados parlamentarios

El Movimiento Social de Mujeres ha visto con preocupación los últimos resultados de la negociación del referendo y la reforma política, que cursa en el Congreso de la República.

Desde abril del presente año, varias organizaciones de mujeres llegamos al acuerdo con el Polo Democrático para construir y promocionar el referendo político y social que este movimiento político presentó a los colombianos y colombianas. Encontramos en esta iniciativa democrática y ciudadana una herramienta útil y fundamental para trabajar por la inclusión de las mujeres en todos los escenarios de participación política e instancia de representación y decisión.

El proceso de concertación que establecimos permitió consolidar una alianza estratégica, para la inclusión de un punto específico acerca de la perentoriedad de la igualdad en la participación de las mujeres y hombres en el ejercicio del poder y la toma de decisiones. Recogiendo el acuerdo de las Naciones Unidas en la cuarta conferencia mundial sobre la Mujer en Beijing.

Después de importantes debates y discusiones sobre la inclusión de nuestra propuesta, se incorporó al texto final del referendo dos artículos específicos sobre la participación de las mujeres (artículo 1° y párrafo transitorio). Con entusiasmo, las mujeres recibimos la dinámica de alianza que logramos construir y asumimos con igual interés la recolección de firmas para que el referendo fuera una realidad.

Sin embargo hemos visto cómo la propuesta de referendo político social del Polo Democrático se desvaneció con el paso de los días. Por esto, les solicitamos que en vista del curso que ha seguido en el Congreso el proyecto sobre reforma política, se incluya en este texto la propuesta de las mujeres sobre la reforma de los partidos, que se expone de la siguiente manera:

El ordenamiento interno de los partidos y los movimientos políticos, la adopción de los postulados ideológicos y de sus programas, así como de su escogencia de sus dignatarios y candidatos a cargos de elección popular, se regirán por principios democráticos, garantías al derecho de las minorías y de equidad de género que asegure como mínimo el treinta por ciento (30% de participación de las mujeres).

Para garantizar la representación de género, en las siguientes dos elecciones a corporaciones públicas, tanto nacionales como territoriales, la conformación de las listas deberá garantizar la participación de una mujer en uno de cada tres renglones. En adelante se garantizará la alternancia por sexo desde el primer renglón. No será inscrita ninguna lista que no cumpla con este requisito.

Teniendo en cuenta que el tema de la reforma política presentada por el gobierno avanza, y ustedes como parlamentarios están jugando un importante papel en este debate, las mujeres les proponemos apoyar la inclusión de los dos puntos descritos arriba, en la propuesta final para la reforma política.

Nuestros argumentos responden a la necesidad de democratizar las reglas y la participación política en nuestro país acorde con muchos intereses nacionales, principalmente los suyos. La reforma a los partidos no será tal, si la equidad de género no es contemplada.

Les pedimos tener en cuenta el papel que ha jugado el Movimiento Social de Mujeres en la construcción de la democracia en Colombia, y les solicitamos concretar una reunión o encuentro para desarrollar esta propuesta.

Estamos dispuestas a iniciar nuevamente el proceso de concertación necesario para la inclusión de estos dos puntos en la reforma política que se discute en el Congreso.

Ante todo, conocemos su compromiso democrático y esperamos que sus buenos oficios permitan la inclusión de esta propuesta. Quedamos a la espera de una pronta y positiva respuesta.

Cordial saludo

Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz

Confluencia Nacional de Mujeres

Red Nacional de Mujeres

Nota: para los contactos respectivos favor comunicarse a los teléfonos 3381324, 3205125 y 3205124, con Patricia Buriticá o Sergio Carmona.

* * *

CARLOS ALBERTO ROSAS PEDRAZA

Concejo Municipal de Barrancabermeja

CONCEJO MUNICIPAL

PROPOSICION 042 DEL 2002

(octubre 04)

El Honorable Concejo Municipal de Barrancabermeja en uso de sus facultades constitucionales y legales y considerando:

- Que las Personerías y Contralorías Municipales son instrumento que sirven de apoyo a la comunidad en defensa de los derechos fundamentales y en defensa de nuestro patrimonio público.
- Que el Gobierno Nacional ha venido planteando la necesidad de acabar las Personerías y Contralorías Municipales, convirtiéndose esta intención en un duro golpe contra las comunidades por cuanto estos organismos sirven de apoyo a los intereses del ciudadano del común.
- Que ante la grave situación del orden público y violación de los Derechos Humanos que vive el país estos organismos juegan un papel preponderante en la defensa de los derechos fundamentales de la comunidad.

POR LO ANTERIOR RESUELVE:

1. Exigir del Gobierno Nacional la necesidad del funcionamiento y permanencia en los municipios colombianos de las Personería y Contralorías municipales como un instrumento válido en la defensa de los derechos fundamentales del ciudadano.
2. Solicitar al Congreso de la República la no inclusión del tema de Personerías y Contralorías Municipales en el referendo por cuanto este

es un espacio dinamizador de la defensa de los derechos fundamentales y consolidación de la democracia en los municipios colombianos.

Enviar copia de esta proposición al Senado, Cámara, bancada de los movimientos políticos en el Congreso, Personerías y Contralorías Municipales.

CARLOS ALBERTO ROSAS PEDRAZA

Secretario General Concejo Municipal

* * *

NESTOR GARCIA BUITRAGO

Bogotá, septiembre 27 de 2002

Señor doctor

GUILLERMO LEON GIRALDO GIL

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Secretario

En uso de mis deberes y derechos constitucionales, y en especial el que me otorga el artículo 230 de la Ley 05 de 1992, me permito participar como ciudadano colombiano expresando mi opinión en el estudio del proyecto de ley por la cual se convoca a un referendo, mediante la presente observación.

“Toda persona natural o jurídica podrá presentar observaciones sobre cualquier proyecto de ley o de acto legislativo cuyo examen y estudio se esté adelantando en alguna de las Comisiones Constitucionales Permanentes”, artículo 230 Ley 05 1992.

EL REFERENDO

Honorables Congresistas,

El artículo 6 de la ley 05 de 1992 expresamente establece que la función constituyente del Congreso para reformar la Constitución Política, sólo puede ejercerse mediante actos legislativos, y que su función legislativa sólo es para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.

En el artículo 150 de la C.P. de C., establece que corresponde al Congreso hacer “leyes”, por medio de las cuales ejerce unas funciones, compendiadas en 25 numerales de dicho artículo constitucional; y en ninguno de los numerales ha quedado consagrado que por medio de leyes se puede reformar la Constitución, es decir, por la vía de las “leyes” no se puede reformar la Constitución.

Si se quiere reformar la Constitución por la vía de los actos legislativos, la competencia la tiene el Congreso, quien aprueba actos legislativos cuyo proyecto hubiere sido presentado por 10 congresistas, o por el gobierno, o por el veinte por ciento de los concejales, o por el veinte por ciento de los diputados, o por un número de ciudadanos equivalente al menos al cinco por ciento del censo electoral vigente. Y su trámite tiene lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos.

Si se quiere reformar la Constitución por la vía de la Asamblea Nacional Constituyente, el Congreso conserva la competencia de convocarla mediante una “ley” y la potestad de asignarle el período, la composición y las competencias a la misma Asamblea Nacional Constituyente; y es el pueblo quien aprueba o imprueba su convocatoria. Esta ley, a diferencia de los actos legislativos, puede tramitarse en un mismo período ordinario.

Si el pueblo quiere hacer uso de su derecho constitucional de tener iniciativa para reformar la Constitución por la vía del referendo, tendría que someterse a los procedimientos establecidos en el artículo 155 de la Constitución, y el Congreso conserva su competencia en cuanto a la aprobación de la ley que lo convoque.

Si el gobierno quiere hacer uso de su iniciativa constitucional de reformar la Constitución por la vía del referendo, no tendría que someterse al citado artículo 155, pero la Constitución sí le exige que su convocatoria al referendo se haga mediante “ley”. La ley es para “convocar” a un referendo, no para discutir el contenido de un articulado de referendo que ha tenido que presentarse según la iniciativa del gobierno o de los ciudadanos, tal como lo consagra la Constitución. Como ciudadano colombiano, es de mi parecer que el Congreso no

ostenta la atribución de fijarle competencias y alcances al referendo, como sí lo es en el caso de una Asamblea Nacional Constituyente; que sólo estaría facultado para aprobar o improbar la respectiva “ley” y para “incorporarle” a dicha ley convocante del referendo un contenido de proyecto de reforma constitucional presentado por quien haya ejercido su iniciativa constituyente, en este caso el gobierno. El trámite de esta “ley” también es en un mismo período ordinario o en una sola legislatura.

La “incorporación” no es de la discrecionalidad del Congreso, sino mandato de nuestra Constitución, la que sabiamente ha dispuesto que el Congreso no está facultado para discutir el articulado del referendo, sino que lo invita a “incorporarlo”, y no a descuartizarlo según causas propias; entre otras cosas, no sólo porque, como ya se dijo, mediante contenido de leyes no podría reformarse la C.P. de C., sino, además, porque meterle la mano a un contenido de reforma política que afecte directamente intereses de los mismos congresistas, sería el camino más corto para violar los regímenes de incompatibilidades y conflicto de intereses, los que son causales de pérdida de investidura. Y la manera más constitucional de no violar el régimen de conflicto de intereses, es no discutir los artículos pertinentes, lo que se subsana con la figura de la “incorporación”; tal como ocurre con el contenido de un tratado internacional que el Congreso lo incorpora a nuestra legislación, tal cual fue aprobado por el gobierno, sin poder alterar tan solo uno de sus artículos. Si al Congreso no le gusta dicho tratado, simplemente no expide la ley de su incorporación a nuestro régimen legal, ya que el artículo 227 de la ley 05 de 1992 dice expresamente que el texto de los tratados no puede ser objeto de enmienda.

Esto es, mi opinión consiste en que el Congreso no tiene la iniciativa en la reforma constitucional por la vía del referendo, ni está facultado para fijarle la vigencia al referendo, y mal haría el gobierno en empezar a transar el endoso al Congreso de una iniciativa que constitucionalmente no la tiene, o en investirlo de facultades no otorgadas por la Constitución. Y si el gobierno transigiere con ello, no sería mucho más ni mucho menos que un fraude a la opinión pública.

Lo que sí puede hacer constitucional y soberanamente el Congreso, es improbar la ley de convocatoria del referendo; pero esto tendría unos costos políticos que, en las actuales circunstancias del país, a ningún ciudadano se le desearía que los asumiera.

Honorables Congresistas, para que la presente decisión histórica no acreciente el patrimonio de nuestras frustraciones, sería de sentido común que el texto inicial de referendo presentado por el gobierno, a incorporar en su respectiva ley, se retirara y se presentara de nuevo su texto definitivo, para que no quede en las actas del Congreso que fue alterado por ponentes, comisiones o plenarias, lo que desde ya lo viciaría de inconstitucionalidad.

Atentamente,

NESTOR GARCIA BUITRAGO

C.C. 7.519.411 de Armenia, Q.

* * *

RODRIGO MESA CADAVID

Asamblea Departamental de Antioquia

Medellín, octubre 3 de 2002

Señores:

COMISION PRIMERA

Senado de la República

Bogotá

Honorables Senadores:

La Asamblea Departamental de Antioquia, en su sesión del día 3 de octubre del presente año, aprobó la proposición por medio de la cual recibe con beneplácito la ampliación de los actuales períodos constitucionales de gobernadores, alcaldes, diputados y concejales, propuesto por el gobierno dentro del temario del referendo.

La iniciativa presentada por 27 de los 29 diputados, argumenta que ello, generaría a la Nación un ahorro superior a los 300 mil millones de pesos en el próximo año y daría un mejor ambiente de seguridad a la contienda electoral que se realizaría en el año 2004. Así mismo, unificará

desde ya los períodos de las autoridades territoriales, acabando de una vez el desorden electoral en el país. También permitirá a la Registraduría y al Concejo Nacional Electoral prevenir actos de corrupción y evitar el fraude en los próximos comicios.

Esperamos, Honorables Senadores, contar con su decidido respaldo a la reforma constitucional del mencionado tema a través del referendo.

Acepten nuestro sentimiento de consideración y aprecio.

Atentamente,

Presidente,

RODRIGO MESA CADAVID.

Secretario General,

HERNAN RAMIRO MORENO GOMEZ.

* * *

JULIO ALBERTO MANZUR ABDALA

Comisión Quinta

COMISION QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

LEGISLATURA 2002-2003 PRIMER PERIODO

PROPOSICION No. 027

Solicítase a la Comisión Primera de Senado y Cámara se reabra el debate sobre el artículo 14 del referendo que tiene que ver con la destinación de los dineros del Fondo Nacional de Regalías, buscando en lo posible un acuerdo entre los intereses del Gobierno Nacional en el sentido de asignar más recursos para el mejoramiento de la educación, agua potable y saneamiento básico y los intereses de las regiones.

Presentada por los Honorables Senadores Jaime Bravo Motta, Carlos Arturo Clavijo Vargas, Juan Gómez Martínez, Gerardo Antonio Jumi Tapias, William Montes Medina, Rubén Darío Quintero Villada, Alba Esther Ramírez de Gutiérrez, Jorge Enrique Robledo, Salomón de Jesús Saade y Hugo Serrano Gómez, sometida a consideración de los miembros de la Comisión fue aprobada por los asistentes en la sesión del miércoles 9 de octubre de 2002.

Presidente,

JULIO ALBERTO MANZUR ABDALA.

Vicepresidente,

SALOMON DE JESUS SAADE A.

Secretario General,

OCTAVIO GARCIA GUERRERO

* * *

CARLOS ARIEL SANCHEZ TORRES

RODRIGO NARANJO

ERICK RINCON CARDENAS

Investigadores

Bogotá, D.C. octubre 03 de 2002

Señores

Comisión Primera del Senado de la República

Atn. Dr. Germán Vargas Lleras- Presidente

Ciudad

Referencia: Opinión sobre el tema del Control Fiscal en la Reforma Constitucional

Apreciados señores:

Por medio del presente, adjuntamos un documento que puede ser de su interés para la comisión que Usted dignamente preside, en el marco del debate del proyecto de referendo que se viene discutiendo en el Congreso.

Las tesis planteadas pueden resumirse en lo siguiente: (I) Con el propósito de darle efectividad al control sobre el poder y de garantizar el cumplimiento de los objetivos propios del Estado Social, la Constitución Política de 1991 y las leyes que la desarrollaron, nos entregaron un sistema de controles que ha probado ser ineficaz, hipertrófico y perverso: la corrupción administrativa lejos de disminuir aumenta día a día, el tamaño del aparato de control aumentó en proporción inversa a su

efectividad y su mal funcionamiento hace de la idea de control un “rey de burlas”, afectando con ello la legitimidad del Estado. (II) Existen razones estructurales, ello es, inherentes a la forma en que la Constitución Política y la Ley organizan lo relativo a los órganos de control, que contribuyen en buena medida, aunque no exclusivamente, a la ineficacia de su labor. Estas razones son:

a. La ausencia de un eficaz control interno, el hecho de que dependa jerárquicamente de la administración lo hace ineficaz.

b. Choque de funciones entre la Contraloría y el Ministerio Público en materia de investigaciones.

c. Ineficacia jurídica de los procesos de responsabilidad fiscal, por ser procesos cuya decisión administrativa es discutible ante la jurisdicción contenciosa-administrativa.

Cordialmente,

Carlos Ariel Sánchez Torres

Investigador Máster

Rodrigo Naranjo Gálvez

Investigador Júnior

Erick Rincón Cárdenas

Joven Investigador

¿Por qué no funciona el Control Fiscal en Colombia?

Por:

Carlos Ariel Sánchez Torres

Rodrigo Naranjo Gálvez

Erick Rincón Cárdenas

Investigadores

Universidad del Rosario

Bogotá 2002

Las tesis planteadas pueden resumirse en lo siguiente: (I) Con el propósito de darle efectividad al control sobre el poder y de garantizar el cumplimiento de los objetivos propios del Estado Social, la Constitución Política de 1991 y las leyes que la desarrollaron, nos entregaron un sistema de controles que ha probado ser ineficaz, hipertrófico y perverso: la corrupción administrativa lejos de disminuir aumenta día a día, el tamaño del aparato de control aumentó en proporción inversa a su efectividad y su mal funcionamiento hace de la idea de control un “rey de burlas”, afectando con ello la legitimidad del Estado. (II) Existen razones estructurales, ello es, inherentes a la forma en que la Constitución Política y la Ley organizan lo relativo a los órganos de control, que contribuyen en buena medida, aunque no exclusivamente, a la ineficacia de su labor. Estas razones son:

a. La ausencia de un eficaz control interno, el hecho de que dependa jerárquicamente de la administración lo hace ineficaz;

b. Choque de funciones entre la Contraloría y el Ministerio Público en materia de investigaciones;

c. Ineficacia jurídica de los procesos de responsabilidad fiscal, por ser procesos cuya decisión administrativa es discutible ante la jurisdicción contenciosa-administrativa.

1. Sistema Actual de Organos e Instancias de Control.

El esquema de órganos e instancias de control contenido en nuestra actual Constitución Política y en las normas constitucionales transitorias que expidió la ANC, puede resumirse en lo relativo a su composición, en la siguiente forma:

- Organos de Control Típicos: Ministerio Público, Procuraduría y Defensoría del Pueblo y Contraloría (arts.113, 117, 267 a 274 y 275 – 284).

- Instancias de Control: Control Interno, como instancia general de control que se articula con las anteriores (arts. 209, 269 y 343) a la cual se suma el control ciudadano (art.270).

- Organización Electoral: Consejo Nacional Electoral y Registraduría Nacional del Estado Civil (art.258 a 266).

- Organos de Control Transitorios: Veeduría del Tesoro (art.34 transitorio).

2. Funciones de la Contraloría.

El eje central de las funciones de la nueva Contraloría lo constituye el control de la llamada gestión fiscal, centrado sobre la gestión y los resultados de la administración y control de la calidad del gasto utilizado en tal gestión; a lo cual se agrega previsiones importantes como la prescripción del control previo¹ y mecanismos orientados a garantizar y reforzar la independencia y autonomía de los Organos de Control Fiscal.

Así pueden resumirse las características del nuevo control fiscal en lo siguiente:

- La tarea de las contralorías se amplía, orientándola expresamente al Control de Gestión y Resultados (y la evaluación de los sistemas de control interno). Las funciones tradicionales del control se mantuvieron (especialmente la revisión o examen de cuentas y el control financiero) pero orientadas a su función principal, constituida por el control sobre la gestión y resultados de quienes ejerzan gestión fiscal, lo cual supone medir y evaluar en qué medida quienes recaudan, manejan o invierten bienes o fondos públicos, logran los resultados esperados y cuál fue la eficiencia y economía de dicha gestión.

- Se establecen mecanismos, o se refuerzan los existentes, orientados a garantizar la autonomía e independencia de las Contralorías frente a la administración y de esta frente a las contralorías: (i) Se reitera el carácter de las contralorías como órganos autónomos e independientes, dotándolas de autonomía administrativa y presupuestal y otorgándoles personalidad jurídica propia (art.117, 119 y 267 cuarto). (ii) Se prohíbe expresamente a las contralorías el ejercicio de funciones administrativas que no sean inherentes a su propia organización (art.267). (iii) El control es posterior y selectivo, se suprime desde la propia Constitución el tan criticado control previo (inciso segundo del art.267).

- Complementando lo anterior, el Control Interno se constituye en instancia interna cuyo funcionamiento hace posible la efectividad del Control Fiscal posterior y selectivo (art.209 y 269 en concordancia con el 343 de la Constitución Política).

- El Control Fiscal adquiere naturaleza objetiva, es decir, se ejerce sobre todas las personas que manejen, administren o inviertan bienes o fondos públicos y solo en cuanto respecta a dicho manejo; sean servidores públicos o particulares, personas jurídicas de derecho público o de derecho privado (art.267).

- Se complementa la tarea de las contralorías con la posibilidad de participación ciudadana en el Control Fiscal (art.103 y 270).

- Control sobre el Control Fiscal: Se crea la figura del Auditor de la Contraloría General de la República, funcionario encargado de "la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República" (art.274).

Las contralorías en el nuevo esquema constitucional, hacen parte de un conjunto y sistema de controles sobre la gestión pública; controles que en unos casos corresponden a órganos autónomos e independientes (v.g. el Ministerio Público), en otros por casos por órganos o instancias de control que hacen parte de la propia administración (v.g. los sistemas de control interno) y todos ellos tienen, a su vez, complemento en mecanismos de control ciudadano.

3. Funciones del Ministerio Público: Procuraduría y Defensoría del Pueblo.

El ejercicio de sus funciones "bajo la suprema dirección del Gobierno", era condición que atentaba contra la independencia y autonomía del Ministerio Público, que se veía bastante afectada, al estar constituido el "Gobierno" por el Presidente de la República acompañado de los Ministros o Jefes de Departamento Administrativo (art.57 de la C.P. de 1886), y siendo el Presidente, a su vez, la "Suprema Autoridad Administrativa" (art. 120 *ibídem*), condiciones que hoy mantiene.

A lo anterior se agrega, como razón de ser de las reformas que trajo consigo la actual Constitución Política en lo relativo al Ministerio Público, la preocupación por el tema de los Derechos Humanos. En efecto, aunque la Ley 4 de 1991 había creado la Procuraduría Delegada para los Derechos Humanos, se consideró necesaria la creación de un órgano constitucional que se encargara de promover y proteger los Derechos Humanos.

Los modelos más difundidos eran el "ombusman" escandinavo² y el Defensor del Pueblo consagrado en la Constitución Española de 1978.

Las características y funciones del Ministerio Público en la nueva Constitución Política, son en esencia las siguientes:

- El Ministerio Público adquiere independencia y autonomía frente a las demás Ramas y órganos del poder público. Así, la Constitución le otorga expresamente el rango de órgano de control (arts. 113, 117 y 118), a cuya cabeza está el Procurador General de la Nación, como supremo director del mismo (art.275). El nombramiento del Procurador corresponde al Senado (art.276).

- Las funciones del Ministerio Público, corresponden a tres temas básicos, a saber: (i) Guarda y Promoción de los Derechos Humanos, (ii) Protección del interés público y los intereses de la sociedad, (iii) y Vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas (art.118, concordancia con 277). En cuanto al primer tema, implica una ampliación a nivel constitucional de las funciones del Ministerio Público. Es de resaltar además el cambio relativo a la defensa de la sociedad y no del Estado o de la Nación, como sucedía en la Constitución anterior (artículo 143 *ibídem*).

- Se amplían las facultades del Procurador en lo relativo a su poder disciplinario sancionador, en cuanto queda facultado para ejercer la vigilancia superior de todos aquellos que desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular y para imponer directamente las respectivas sanciones (art.277.6 y 278.1). Debe recordarse que bajo la Constitución anterior el Procurador no podrá imponer sanciones directamente.

- Creación de la figura del Defensor del Pueblo, cuya tarea es velar por la promoción, ejercicio y divulgación de los Derechos Humanos (art.282). El defensor, no obstante ser elegido por la Cámara de Representantes, ejerce sus funciones bajo la suprema dirección del Procurador (art.281).

4. Críticas al Actual Sistema de Organos de Control.

Existían muchas expectativas en torno a los resultados del nuevo sistema de controles. Así lo hacían prever la independencia y autonomía que les fue otorgada, frente a las demás ramas del poder, reforzada con la autonomía presupuestal y el otorgamiento de personalidad jurídica. Similar expectativa se daba frente a la Organización Electoral, por el rango constitucional otorgado al Consejo Nacional Electoral, que también equivale al de un órgano autónomo e independiente.

De otro lado, el hecho de que el nombramiento de las cabezas del Ministerio Público y de la Contraloría General de la República, se hiciera de ternas en cuya elaboración concurrían las altas cortes (Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado), hacía abrigar la esperanza de que la elección no jugaría papel alguno el clientelismo, todo lo cual redundaría en una eficaz acción contra la corrupción.

4.1. Aumento de la Corrupción Estatal: Ineficacia de la Procuraduría y la Contraloría. No han sido buenos los resultados después de diez años. En efecto, en cuanto hace a la corrupción administrativa, esta sigue constituyendo uno de los más grandes problemas del Estado y la Sociedad colombiana. Al respecto un estudio reciente de la Universidad Nacional, resultado del proyecto "Colombia un País por construir" (2000)³, estima que la corrupción el "problema social más grave, ya que se opone al interés público y al bienestar común, acentúa las desigualdades sociales y es factor de indignación, descomposición y desmotivación colectivas. Todas las aproximaciones coinciden en algo fundamental: la

¹ Consagrado por el Decreto Ley 925 de 1976, con fundamento en el artículo 59 de la Constitución anterior, que defería a la Ley llamado el señalamiento de la forma del control.

² Al respecto Díaz Arenas Pedro, "La Constitución Política Colombiana (1991)...", capítulo VII, Pág.499: "Una de las recientes instituciones del Estado contemporáneo es la Ombusman o defensor del pueblo. Originada en los países escandinavos se ha ido expandiendo progresivamente, como respuesta a condiciones socio jurídicas específicas. En sociedades desarrolladas ha estado orientada al perfeccionamiento jurisdiccional y a la protección de los consumidores, mientras en el tercer mundo busca proteger los derechos más elementales."

³ V.V.A.A., "Colombia un país por construir. Problemas y Retos Presentes y Futuros. Una propuesta para el análisis, la controversia y la concertación"; Amaya Pulido Pedro José, director del proyecto; Universidad Nacional de Colombia, Sede Santa Fe de Bogotá. Primera Edición. 2000. Capítulo Tercero, Parte Cuatro, Pág.515.

corrupción es un fenómeno contrario al interés público, entendiéndose por tal lo políticamente viable o posible en una sociedad determinada, como norma, valores, principios y normas legales existentes en cualquier país”.

El aumento del fenómeno de corrupción tiene un efecto perverso, particularmente grave sobre el logro y mantenimiento de la legitimidad estatal; que en el caso específico de Colombia es precaria. Es bien conocido que dicha legitimidad en un Estado Social, depende de su eficacia como prestador de servicios a los ciudadanos, o garante de dicha prestación⁴. La corrupción en la medida en que distrae, para fines de enriquecimiento privado, los recursos públicos que están o debieran estar destinados a tales actividades, dificulta gravemente el logro de los deberes sociales del Estado, en perjuicio sobre todo de quienes son más vulnerables.

En estas circunstancias la ineficacia de la Procuraduría y de la Contraloría, como instrumentos de lucha contra la corrupción, a pesar de las ingentes sumas de dinero que el Estado gasta en ellas, hace de la idea misma de control un “rey de burlas”: no solo no cumplen su función, sino que, además, desprestigian la idea misma de control y erosionan la legitimidad del Estado.

4.2. Defectos en la Estructura Institucional de los Organismos de Control. Pero el fracaso de los mecanismos de control frente al fenómeno de corrupción no necesariamente debe serle imputado al contenido de la nueva Constitución Política: Las normas jurídicas por sí mismas no producen los efectos que se busca con su expedición; una Constitución, finalmente es lo que resulte de su aplicación, lo que de ella hagan de la práctica los detentadores y los destinatarios del poder⁵. Y en el caso de la Carta Política, su aplicación depende de muchos actores, entre ellos, el legislador, la Rama Judicial y la propia ciudadanía.

Esta simple consideración debe servir para evitar pensar que la “culpa es de la Constitución” y así, evitar también nuevas desilusiones, cuando nuevos cambios normativos no arrojen los resultados esperados.

Lo cual no obsta para apreciar algunos problemas de fondo, contenidos en la estructura misma de la Constitución, que en nuestro concepto contribuyen a la ineficacia de los Organos de Control, ya que la diferenciación entre el trabajo de estos dos entes, realmente no es clara y no se justifica. Con ello, se duplican funciones y contribuye a la ineficacia del control.

4.3. Cruce de competencias entre la Procuraduría y la Contraloría. En relación con el primer aspecto, tradicionalmente se ha hecho diferencia entre control de legalidad y control de mérito. En lo relativo a la gestión fiscal, el primero se orienta a la verificación de los requisitos formales de legalidad y la correspondencia entre gasto y rubro presupuestal, y el segundo, a medir la calidad del gasto, es decir, su eficiencia, eficacia y economía.

Entre nosotros las Contralorías, desde su creación en 1923 y hasta antes de la Constitución Política de 1991, llevaron a cabo un control de estirpe formal, es decir, numérico legal⁶. De otro lado, el Ministerio Público siempre ha tenido entre sus funciones vigilar la conducta oficial de los empleados públicos y, en general, de quienes desempeñan funciones públicas; lo cual supone vigilar la legalidad de la misma.

3. Análisis de las Similitudes y “Choques”. De la Responsabilidad Fiscal y la Responsabilidad Disciplinaria de acuerdo al tipo de control.

5.1. El derecho disciplinario

5.1.1. Naturaleza jurídica.

Dentro de los fines esenciales del estado está el de garantiza la buena marcha y el buen nombre de la administración pública, así como asegurar a los gobernados que la función pública sea ejercida en beneficio de la comunidad y para la protección de los derechos y libertades de los asociados.

El derecho disciplinario está integrado por las normas que permiten exigir a los servidores públicos un determinado comportamiento en el ejercicio de sus cargos, independientemente de cuál sea el órgano o rama a que pertenezcan. Ello hace parte de las condiciones mínimas inherentes a la actividad oficial, que resultan imprescindibles para la eficiente

atención de los asuntos a cargo del Estado motivo por el cual su regulación, gracias a un ordenamiento jurídico especial de reglas y sanciones, constituye ante todo un deber de obligatoria observancia.

Al garantizar la adecuada sujeción a los fines y cometidos del Estado, el derecho disciplinario surge como una potestad sancionatoria que se reconoce a la administración frente a los servidores públicos cuando éstos se apartan del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la función que desempeñan o el servicio que prestan. Dos características esenciales se han reconocido al derecho disciplinario: de una parte su carácter punitivo y de otra su naturaleza administrativa.

Respecto del carácter punitivo se advierte una identidad entre los principios que rigen el derecho penal y los que sustentan el régimen disciplinario, en el entendido de que la finalidad de éste busca conservar el orden administrativo. Así, los postulados que orientan el proceso penal adquieren vigencia en todas las actuaciones de orden disciplinario, es decir, los principios de legalidad, tipicidad y debido proceso, por los cuales se consagra que nadie puede ser condenado por un hecho que no esté expresamente previsto por la ley penal vigente al tiempo en que se cometió, ni sometido a pena o medida de seguridad que no se encuentren establecidas en ella y previo cumplimiento de las reglas y formalidades propias del juicio. Lo cual tiene fundamento en el artículo 29 de nuestra Constitución, según el cual el debido proceso se aplicará a todas las actuaciones administrativas como judiciales.

La naturaleza administrativa del derecho disciplinario estriba en que tiende a preservar la organización de la administración pública y a garantizar su buen funcionamiento, toda vez que pretende mantener el orden institucional.

5.1.2. Falta disciplinaria.

Las faltas disciplinarias corresponden a descripciones abstractas de comportamientos que, constituyen o no delitos, entorpecen o desvirtúan la buena marcha de la función pública en cualquiera de sus formas, lo que hace que las mismas normas que las consagran establezcan también con carácter previo los correctivos y las sanciones aplicables a quienes incurran en ellas. De conformidad con el artículo 124 constitucional “... la ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva”. Cumpliendo de esta forma con el principio de *nulla poena sim legem*.

A su vez y de acuerdo con el principio contemplado en el artículo 6º superior, en tanto los particulares únicamente son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes, los servidores públicos lo son por las mismas causas y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Lo anterior quiere decir que, en lo que respecta al campo disciplinario aplicable al servidor público como ocurre en el ámbito penal se es responsable tanto por actuar de una determinada manera no querida por el legislador (conducta positiva) como por dejar de realizar algo que debería hacerse según los mandatos de la ley (conducta negativa u omisión) siempre y cuando se establezca la culpabilidad del sujeto.

5.1.3. Sanción disciplinaria.

El Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002), al referirse a la finalidad de las sanciones disciplinarias, prescribe:

“Artículo 16. *Función de la sanción disciplinaria.* La sanción disciplinaria tiene función preventiva y correctiva, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la Ley y los tratados internacionales, que se deben observar en el ejercicio de la función pública.”

⁴ Al respecto ver:

Martínez Caballero Alejandro (citando a Hesse Konrad), “El Estado Social de Derecho”, artículo que hace parte del texto de V.V.A.A., “Herméutica Jurídica”, Ediciones Rosaristas, Bogotá, 1997. Págs. 110 y 111. García Pelayo Manuel, “Las Grandes Transformaciones del Estado Contemporáneo”, Alianza Editorial, Madrid, 1995, Págs. 26, 29, 38, 50 y 56.

⁵ Martínez Caballero Alejandro, “El Estado social de Derecho”, Edic. cit., Págs. 105 a 111.

⁶ Lo cual no deja de ser extraño y muestra un desfase entre el concepto de Estado y la estructura del Control Fiscal, pues con la reforma constitucional de 1936 se habían introducido en nuestra Carta Política la tesis del constitucionalismo social, sentando las bases del Estado social. Hubiere sido lógico que después de esa reforma se proyectara el papel del control fiscal a determinar y medir la calidad del Gasto.

5.2. El proceso de responsabilidad fiscal.

El constituyente de 1991, dentro del propósito de asegurar que el manejo del patrimonio estatal se desenvuelva en ámbitos de moralidad, eficacia, economía y legalidad, asignó a los organismos relacionados con el control fiscal un carácter técnico y la autonomía administrativa y presupuestal requerida para el ejercicio de sus funciones.

Así, el artículo 267 de la Constitución establece el control fiscal como una función pública que ejerce la Contraloría General de la República, y en virtud del principio de autonomía y descentralización política y administrativa de las entidades territoriales también las contralorías de los departamentos, distritos y municipios. Mediante este control se vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación; se hace en forma posterior y selectiva e incorpora el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, basado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

Las atribuciones conferidas al Contralor General de la República, asignadas en idénticos términos a los contralores departamentales, distritales y municipales por disposición expresa del artículo 272 constitucional, se establecen en el artículo 268 de la Carta. Dentro de ellas se hace referencia, en los numerales 1º y 2º, al deber que tienen quienes ejercen como titulares del control fiscal de exigir a los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación una satisfactoria rendición de cuentas y de éstos a entregarlas oportunamente, de conformidad con los métodos y criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados, específicamente establecidos para el efecto, determinando el grado de eficiencia, eficacia y economía en su gestión.

Como la administración del tesoro público supone una mayor responsabilidad para el servidor que la realiza, quien incurra en algún acto irregular sobre el manejo de bienes y recursos públicos adquiere, además de la responsabilidad disciplinaria y penal, una de tipo fiscal ante el órgano respectivo de control, el cual ejercerá la potestad sancionatoria pecuniaria.

5.2.1. Naturaleza jurídica y objetivos.

Sobre la naturaleza jurídica y los objetivos del proceso de responsabilidad fiscal, se pronunció la Corte Constitucional al unificar la jurisprudencia de tutela en torno de este tema, sentencia SU-620 de 1996:

“El proceso de responsabilidad fiscal, atendiendo su naturaleza jurídica y los objetivos que persigue, presenta las siguientes características:

“a) Es un proceso de naturaleza administrativa, en razón de su propia materia, como es el establecimiento de la responsabilidad que corresponde a los servidores públicos o a los particulares que ejercen funciones públicas, por el manejo irregular de bienes o recursos públicos. Su conocimiento y trámite corresponde a autoridades administrativas, como son: la Contraloría General de la República y las contralorías departamentales y municipales;

“b) La responsabilidad que se declara a través de dicho proceso es esencialmente administrativa, porque juzga la conducta de un servidor público, o de una persona que ejerce funciones públicas, por el incumplimiento de los deberes que les incumben, o por estar incurso en conductas prohibidas o irregulares que afectan el manejo de los bienes o recursos públicos y lesionan, por consiguiente, el patrimonio estatal.

“Dicha responsabilidad es, además, patrimonial, porque como consecuencia de su declaración, el imputado debe resarcir el daño causado por la gestión fiscal irregular, mediante el pago de una indemnización pecuniaria, que compensa el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal(...);

“c) Dicha responsabilidad no tiene carácter sancionatorio, ni penal ni administrativo (L.42/93, art.81, par.). En efecto, la declaración de responsabilidad tiene una finalidad meramente resarcitoria, pues busca obtener la indemnización por el detrimento patrimonial ocasionado a la entidad estatal. Es, por lo tanto, una responsabilidad independiente y autónoma, distinta de la disciplinaria o de la penal que pueda corresponder por la comisión de los mismos hechos. En tal virtud, pueden existir una acumulación de responsabilidades, con las discipli-

narias y penales, aunque se advierte que si se percibe la indemnización de perjuicios dentro del proceso penal, no es procedente al mismo tiempo obtener un nuevo reconocimiento de ellos a través de dicho proceso, como lo sostuvo la Corte en la ausencia C-046 de 1994, y

“d) En el trámite del proceso en que dicha responsabilidad se deduce se deben observar las garantías sustanciales y procesales que informan el debido proceso... En tal virtud, la norma del artículo 29 de la Constitución, es aplicable al proceso de responsabilidad fiscal, en cuanto a la observancia de las siguientes garantías sustanciales y procesales: legalidad, juez natural o legal (autoridad administrativa competente), favorabilidad, presunción de inocencia, derecho de defensa, (derecho a ser oído y a intervenir en el proceso, directamente o a través de abogado, a presentar y controvertir pruebas, a oponer la nulidad de las autoridades con violación del debido proceso, y a interponer recursos contra la decisión condenatoria), debido proceso público sin dilaciones injustificadas, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho”.

5.3. Proceso disciplinario y de responsabilidad fiscal.

De lo expuesto se deducen algunas semejanzas y diferencias entre el proceso disciplinario y el proceso de responsabilidad fiscal, de las cuales se destacan:

a) En relación con la naturaleza jurídica, ambos son de naturaleza administrativa por cuanto determinan la responsabilidad del servidor público investido de función administrativa durante el ejercicio de la función pública.

b) En los dos tipos de procesos se declara responsabilidad administrativa, no obstante, en el fiscal dicha responsabilidad es también patrimonial toda vez que, como se dijo, el implicado mediante el pago de una indemnización pecuniaria debe resarcir el daño causado por la gestión irregular, para compensar en esta forma el perjuicio sufrido por la respectiva entidad.

c) La finalidad en el proceso disciplinario es de carácter sancionatorio y tiende a prevenir y garantizar el buen funcionamiento de la gestión pública en tanto, en el proceso fiscal la declaración de responsabilidad tiene una finalidad resarcitoria que pretende obtener la indemnización por el detrimento patrimonial causado a la entidad estatal. Sobre esta diferenciación cabe rescatar la Sentencia C-661 del 8 de junio de 2000, Magistrado Ponente: Alvaro Tafur Galvis: *“Las normas acusadas no vulneran el principio de non bis in ídem, ya que la sanción fiscal y la sanción disciplinaria surgen de procesos de muy distinta naturaleza que buscan resarcir daños de diferente índole, toda vez que el daño en la responsabilidad disciplinaria es extrapatrimonial y no susceptible de valoración económica y el daño en la responsabilidad fiscal es patrimonial.*

“Las normas acusadas mantienen el ejercicio separado y autónomo del Control Fiscal y disciplinario que ejercen la Contraloría y el Ministerio Público respectivamente, tal como lo ordena la Constitución, sin invadir las competencias respectivas de cada uno de los organismos de control”.

d) En los dos procesos tienen vigencia los principios de legalidad, tipicidad y debido proceso.

6. Contralorías y Responsabilidad Fiscal.

A partir del cambio constitucional de 1991, las contralorías tienen la función general de vigilar la gestión fiscal⁷ tanto de los servidores públicos como de los particulares encargados de administrar fondos o bienes públicos. El nuevo texto constitucional hace énfasis en que lo esencial del trabajo de estos organismos es llevar a cabo un *control de gestión y resultados* que permita evaluar en qué medida el manejo de fisco cumple con un grupo de principios básicos: *eficiencia, eficacia, economía, equidad y valoración de costos ambientales.*

⁷ El concepto gestión fiscal incluye todas las posibles etapas del manejo, custodia o administración de bienes o fondos públicos. Al respecto ver la definición, algo extensa y recargada, contenida en el artículo 3º de la Ley 610 de 2000: *“para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, gasto, inversión de sus rentas, en orden a cumplir los fines esenciales del estado...”.*

Este cambio, como se sabe, tuvo directa relación con la consagración formal del principio de Estado Social de Derecho, modificación que, no obstante su escasa realización, impone al Estado un compromiso de eficacia en su labor, especialmente en los aspectos más “sociales” de la misma. Puede decirse que la auditoría pública de gestión y resultados es la auditoría para la realización del Estado Social.

Sin embargo, la organización misma del control fiscal como función y de las contralorías como órganos encargados de la misma, en la Constitución y las leyes que la desarrollan, mezcla funciones del “nuevo” control fiscal con funciones propias del régimen anterior, es decir, del que tuvieron las Contralorías entre 1923 y 1991⁸. Entre estas últimas, está la relativa a la fijación de responsabilidades fiscales, en desarrollo de la cual, las contralorías investigan los casos de detrimento al patrimonio público, cuyo acaecimiento se deba a culpa o dolo de quienes llevan a cabo gestión fiscal, imponiendo la responsabilidad resarcitoria correspondiente.

Esta situación genera un “híbrido” difícil de manejar pues, en nuestro criterio, la naturaleza de un control de gestión y resultados que en buena medida es un instrumento gerencial, no es compatible con funciones propias de un control vinculado al proceso de revisión de cuentas y fenecimiento de las mismas, orientado a la verificación de cumplimiento de normas y la auditoría contable financiera. De esta forma, cabe preguntarse cuál es el sentido de mantener una función que no responde a la lógica y naturaleza actuales de las Contralorías.

La presencia y conservación de estas viejas funciones en una institución cuya tarea, al menos en el papel, cambió substancialmente, podría explicar por qué las Contralorías aún no han producido los resultados que de ellas se esperaban. En ese sentido, el actual Vicecontralor, en un diagnóstico sincero de los males que aquejaban a la institución (2000)⁹, reconoció que la Contraloría no había sido capaz de asimilar el cambio introducido en 1991, preservando muchas de las prácticas de trabajo de antaño.

7. El Proceso de Responsabilidad Fiscal como Factor de Demora e Irresponsabilidad.

Dentro de la estructura actual del Estado colombiano, las contralorías están ubicadas como órganos autónomos e independientes, por fuera de las tres ramas tradicionales y por tanto, si bien mantienen autonomía frente al ejecutivo y frente a cualquier sujeto de control, no son parte del poder judicial¹⁰.

Ello implica que sus actos, son materialmente actos administrativos y no decisiones judiciales. Por lo cual, las decisiones en las cuales fija responsabilidad fiscal son controvertibles ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Ello implica, que en la mayoría de casos la fijación de responsabilidad fiscal por parte de los órganos de control fiscal, no es sino un paso más dentro de un proceso que solo finalizará cuando quede en firme – ello es, no quepa otro recurso – la sentencia proferida por la jurisdicción contenciosa en la cual, finalmente, declare ajustada a la ley tal decisión.

Llevado esto a la práctica, se encuentra que a los tres años que en promedio de demora la actuación adelantada por las contralorías, debe agregarse el lapso de cinco años, correspondiente a la duración promedio de un proceso contencioso administrativo¹¹. Y como factor adicional de dilación, se agrega la necesidad de iniciar un proceso ejecutivo coactivo, para hacer efectiva la sentencia, proceso que muchas veces resulta inútil dada la posibilidad del que tiene el presunto responsable de insolventarse. El efecto, en últimas, es una mayor dilación en la fijación de la responsabilidad fiscal, en grave detrimento no solo de la eficacia de la institución, sino de la credibilidad misma del control.

Obsérvese una cosa: Esta situación es estructural y no coyuntural; aún si las contralorías fueran supremamente eficaces en el cumplimiento de esta labor, de todos modos el esquema constitucional y legal lleva, necesariamente, a que sus actos deban tener control judicial posterior¹². En otras palabras, la forma en que está organizada la institución de la responsabilidad hace casi inevitable una duplicidad de procesos, a saber: la actuación administrativa adelantada por las contralorías y el proceso ante la jurisdicción Contencioso-Administrativa.

8. El escaso Valor Agregado de la Responsabilidad Fiscal a la Función de Control.

En estas circunstancias cabe preguntarse, qué valor agregado se obtiene de la participación de las Contralorías en lo relativo a la fijación de responsabilidades fiscales. La pregunta es pertinente no solo por lo expuesto en el punto anterior, sino, además, por el hecho de que en últimas lo que se busca es que quien maneje indebidamente el patrimonio público responda por el detrimento causado y lo repare. Las contralorías son instrumentos para ese fin y no un fin en sí mismas.

Responder a este interrogante exige preguntarse si la fijación de responsabilidad fiscal es parte necesaria de la función de control fiscal y si, de otro lado, la instancia administrativa previa, que representa su participación en dicha función es indispensable o al menos muy necesaria.

Frente a lo primero, cabe afirmar que la determinación de este tipo de responsabilidad no es en sí misma una parte del control, sino consecuencia del control. Y frente a lo segundo, no se observa razón alguna, diferente al hecho de que las normas constitucionales así lo ordenan, para que las contralorías se hagan cargo de esta función. Y seguramente, también juega un importante papel el peso de una tradición que tuvo inicio en 1923¹³, en el curso de la cual, a partir de 1958 existe el llamado “juicio fiscal de cuentas”¹⁴.

Por consiguiente, es válido plantear la necesidad de un esquema en el cual la intervención de las Contralorías en la fijación de responsabilidades derivadas de la gestión fiscal, o bien se suprima, quedando por completo en manos del poder judicial, o se limite al papel de iniciador de la acción respectiva ante la rama judicial; con facultades para llevar a cabo o promover un cobro persuasivo previo al proceso.

Esta propuesta tendría una ventaja adicional, cual es la posibilidad de mayores garantías procesales para las personas vinculadas a los procesos de responsabilidad fiscal, disminuyendo el riesgo de abuso por parte de las Contralorías. Actualmente¹⁵, la posibilidad de defensa a decisiones arbitrarias tomadas por las contralorías en el curso de tales procesos se ve limitada por el hecho de que si bien, formalmente, hay instancias y recursos, en últimas quien decide es una sola entidad sometida en su interior a un mando jerárquico¹⁶.

⁸ En Colombia se utilizó el sistema de Corte de Cuentas hasta 1923. Con la Ley 42 de ese año, atendiendo la recomendación de la “Misión Kemmerer, se pasó hacia el sistema de Contralorías de estirpe anglosajona. Posteriormente, el sistema tuvo reformas en 1931 (ley...) luego se elevó a rango constitucional (reforma constitucional contenida en el Acto Legislativo No.01 de 1945, artículos 93 y 94) y sufrió nuevas modificaciones en 1946 (Ley 58) y 1975/76 (Ley 20 de 1975 y decretos Ley 924, 925, 926, 927, 929 y 937). El sistema que existía al llegar el cambio constitucional tenía las siguientes características: (i) numérico legal; (ii) Previo y perceptivo y (iii) desde el punto de vista de su eficacia, altamente influenciado por la política clientelista y propenso a la corrupción a través sobre todo del control previo.

Para un examen más detallado de esta evolución y del estado de la cuestión al debatirse la nueva constitución política, ver: Younes Moreno Diego, “Régimen del Control Fiscal y del Control Interno”. Cuarta edición, Legis Editores, Bogotá, 2000. Págs. 45 a 85.

⁹ Ossa Escobar Carlos y Lafaurie José Félix, “El Control del Futuro. Decretos de Reestructuración y Proyecto de Modernización de la Contraloría General de la República”. Contraloría General de la República, colección control fiscal, Bogotá, 2000. Págs.22 y 23.

¹⁰ Ver artículos 113, 117 y 119 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con los artículos 268 y siguientes de la misma.

¹¹ Sin contar la posibilidad de recursos extraordinarios.

¹² Lo relativo a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se encuentra en los artículos 236 a 238.

¹³ Al pasar del esquema de Tribunal de cuentas a uno de Contralorías en 1923, estas últimas continuaron manejando los procesos que en ese momento adelantaba el Tribunal de Cuentas (desde la Ley 19 de 1912).

¹⁴ Ver Bogotá Muñoz Mauricio, “Control Fiscal. Herramienta de Gestión”. Editorial Carrera Séptima, Bogotá, 2000. Pág.121.

¹⁵ En el régimen fijado por la Ley 610 de 2000.

¹⁶ Ejemplo de lo anterior, es el caso de las medidas cautelares decretadas en los procesos de responsabilidad fiscal. Las Contralorías pueden ordenar su práctica sin que deban prestar seguridad o caución para responder de los eventuales perjuicios que causen con ellas y sin que exista un control judicial sobre el verdadero fundamento de las mismas, pues el acto que las decreta no es impugnabile judicialmente. Si a ello se suma el hecho, de que la propia Contraloría utiliza como indicador de gestión la comparación entre el valor total de las medidas cautelares que decreta cada año, se concluye que hay un claro incentivo para decretar y mantener medidas cautelares injustas y la posibilidad de mantenerlas. En el marco de un proceso propiamente dicho, la seriedad de las medidas se podría controlar con mayor efectividad.

Los resultados entregados por las propias contralorías y lo planteado por la entidad que vigila o controla a las contralorías, la "Auditoría General de la República"¹⁷ viene en apoyo de esta propuesta. Así, la Contraloría General de la República ha evaluado los beneficios del proceso auditor y los resultados económico que genera si bien es aceptablemente exitosa en la labor de "control persuasivo", pero muy poco efectiva en el cobro coactivo, es decir, el que se lleva a cabo luego de finalizado el proceso de responsabilidad fiscal¹⁸. En efecto, entre septiembre de 1999 y diciembre de 2001 recuperó por control persuasivo, la suma de Col\$16.537.000.000.00 (US\$7.190.000. aprox) y por concepto de cobro coactivo la suma de Col \$180.000.000.00 (US\$78.261.00 aprox)¹⁹. En el mismo período, los beneficios del control fiscal, por concepto de recuperaciones y ahorros medidos también por la propia Contraloría General²⁰, fueron de Col\$276.224.000.000.00 (US\$120.000.000.00 aprox).

Por su parte, la Auditoría señala en sus informes que la labor de las Contralorías en lo relativo a la función de fijar responsabilidades fiscales ha tenido mejoría a partir de 1999, pero aún adolece de fallas y defectos²¹, entre ellos deficiencias en la determinación de los hechos que constituyen detrimento patrimonial, "renuencias" en la práctica de pruebas y tendencia de la actual administración a atribuir la dilación de los procesos a pasadas administraciones. Adicionalmente, es muy dicente que el propio auditor haya presentado al Congreso una propuesta de reforma constitucional con el propósito de modificar las funciones de la Contraloría, suprimiendo la función de establecer responsabilidades fiscales la cual pasaría a la Rama Judicial²².

Nuestra interpretación de estos hechos es la siguiente: Los resultados que brinda la Contraloría General de la República en el área de fijación de responsabilidades fiscales y su cobro, no son importantes frente a los beneficios que produce en el ejercicio de la función de control propiamente dicha. Es más, aún dentro del área de responsabilidades fiscales sus resultados son mejores cuando el cobro se produce antes de finalizar el proceso.

9. La Inflación Legislativa: ¿Quién pone Orden en Todo Esto?

La necesidad de hacer responsables a los funcionarios públicos que afecten el patrimonio estatal ha llevado en los últimos cuatro años, a la expedición de varias leyes que regulan acciones judiciales o procedimientos administrativos, con efecto resarcitorio frente a los servidores o funcionarios públicos. Estas leyes son, en orden de promulgación:

- Ley 472 de 1998, sobre acciones populares o de grupo, incluyendo las acciones por "moralidad administrativa" y "defensa del Patrimonio Público";

- Ley 600 de 2000, Código de Procedimiento Penal, que regula lo relativo a la acción civil dentro del proceso penal, en los casos de delitos contra la administración pública que afecten el patrimonio público;

- Ley 610 de 2000, sobre procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías, contra funcionarios que causen detrimento al patrimonio público por dolo o culpa;

- Ley 678 sobre "Acciones de Repetición" contra funcionarios que hayan dado lugar a condenas contra el Estado por dolo culpa grave.

A ellas se suman, por si fuera poco, las siguientes leyes:

- La Ley 42 de 1993, que regula una forma especial de Acción Revocatoria;

- La Ley 388 de 1996, sobre extinción del dominio para bienes ilícitamente adquiridos;

- Y la Acción Civil ordinaria por enriquecimiento sin causa.

Todas estas acciones o procedimientos tienen en común, en menor o mayor proporción, el propósito resarcitorio y en esa medida, a primera vista, cabría pensar que no son altamente beneficiosas. El problema en nuestro sentir, es que si bien, teóricamente, son distintas, en la práctica pueden dar lugar a problemas de competencia, coordinación y prevalencia que no fueron previstos al expedir tales leyes, como enseguida se explica.

En efecto, una conducta puede resultar violatoria del régimen penal y al mismo tiempo, tener la connotación de gestión fiscal inadecuada que afecta al patrimonio público. De la misma manera, es perfectamente posible que la conducta del servidor público que afecte al patrimonio

estatal, dé lugar una acción popular para la defensa del patrimonio público y al mismo tiempo el tema sea objeto de una acción civil dentro de proceso penal. La cuestión se complica aún más, si se observa que (i) su trámite corresponde a distintas jurisdicciones; (ii) que en principio cada una es "autónoma e independiente"; (iii) que en la mayoría de ellas es posible solicitar medidas cautelares y (iv) que la legitimación también varía, así en unos casos se trata de acción pública en otros, el proceso solo pueden incoarlo ciertos funcionarios.

El examen de la "historia" del trámite y discusión de las leyes dictadas desde 1998, muestra que infortunadamente nadie previó la necesidad de establecer unas reglas mínimas de coordinación al interior de este abigarrado conjunto normativo o mejor aún, de hacer un alto en el camino y definir algo más simple y fácil de aplicar. El único esfuerzo que hasta el momento se ha dado consta en un concepto rendido por la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República (2001)²³.

No discutimos la validez de este concepto, pero el hecho es que el asunto debe resolverse con normas claras y precisas. Mientras subsista esta multiplicidad de acciones, mayor será la posibilidad de que los funcionarios eludan la responsabilidad de reparar el patrimonio público, planteando debates meramente procesales en materia de competencia, tales como conflictos de jurisdicción, excepciones de pleito pendiente, etc.

Surgen, además, dos problemas que también son relevantes, a saber: el primero de ellos, relacionado con la posible producción de varias decisiones sobre un mismo objeto, que podrían ser contradictorias y el segundo, la posibilidad de violación del principio de que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo hecho²⁴. En estas circunstancias el exceso de mecanismos procesales²⁵ para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de los funcionarios y servidores públicos, seguramente se convertirá en fuente de enredos y dificultades procesales disminuyendo la posibilidad real de hacerla efectiva²⁶.

¹⁷ Es el control del control fiscal. Establecido en el artículo 274 de la Constitución Política.

¹⁸ Ver: Contraloría General de la República, "Benéficos del Control Fiscal. Tercer informe, Septiembre-Diciembre 2001". Bogotá, marzo de 2002. Págs 7 a 9.

¹⁹ En este informe la propia contraloría reconoce la baja efectividad en este campo y la explica en el hecho de que los investigados se insolventan al hincar el proceso.

²⁰ No entramos a discutir la metodología de medición.

²¹ Auditoría General de la República, "Informe de Control Fiscal a la Contraloría General de la República 1999-2000". Documento en versión electrónica proporcionado por la misma Auditoría. El último informe, correspondiente al período 2000-2001, aún no es público.

²² Esta propuesta si bien no ha tenido eco, refleja el estado de las cosas y una opinión autorizada, en cuanto proviene del mismo auditor. La justificación de este proyecto se transcribe a continuación: "Judicialización de los Procesos de Responsabilidad Fiscal. (...) En este orden de ideas, el control fiscal debe circunscribirse a la evaluación de la gestión de las entidades del estado y sus resultados. En consecuencia, la Contraloría no debe adelantar juicios de responsabilidad fiscal, acción que debe ser de competencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, ni tramitar procesos de jurisdicción coactiva, salvo créditos a favor de su presupuesto. (...) Debe señalarse de paso que hoy en día los actos administrativos en firme, que imponen una sanción por responsabilidad fiscal, tienen control posterior ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, de suerte que el Estado se desgasta doblemente en esta materia. Esa duplicidad de proceso implica naturalmente un gasto enorme para el Estado." Auditoría General de la República, "El Estado del Arte de la Nueva cultura del Control Fiscal. Informe de Gestión abril de 2000-abril de 2001. Págs. 131 y ss.

²³ Contraloría General de la República, Oficina Jurídica, Concepto del 17 de enero de 2001. Documento ubicado en la página web de la Contraloría www.Contraloriagen.gov.co

²⁴ Sobre el tema ver el estudio de Marín Ruiz Alexander, "Análisis Comparativo de las Acciones que pueden ser interpuestas Frente a Una Misma Conducta en Defensa del Patrimonio Público". Mimeo, Universidad del Rosario, Bogotá, 2002. El autor luego de señalar las similitudes y diferencias entre todos estos mecanismos legales, llega a la conclusión de que la existencia de tantas acciones orientadas a recomponer el patrimonio público, que se pueden iniciar en forma simultánea y concluir con decisiones paralelas o incluso antagónicas, da lugar a la violación del principio de seguridad jurídica.

²⁵ Lo cual a su vez, hace parte de un problema de inflación legislativa muy marcado en todos los órdenes; respecto del cual el jefe del Ministerio Público (Procurador General de la Nación) comentó, informalmente, que la mejor reforma legal que en Colombia se podría implementar, era prohibirle al Congreso legislar durante tres años.

²⁶ Se objetará que estos problemas aún no se han presentado; pero ello tiene su explicación en lo reciente de las leyes mencionadas.

10. Conclusiones.

En Colombia, en especial a partir del cambio constitucional de 1991, las Contralorías están llamadas a controlar la calidad del gasto público y en cuanto cumplan esta función pueden, también, jugar un papel importante en la lucha contra la corrupción. Adicionalmente, conservan funciones propias del tipo de control que ejercían antes de 1991, entre ellas, la relativa a la fijación de la responsabilidad resarcitoria de quienes ejerzan gestión fiscal (manejo de fondos o bienes públicos).

Existen razones estructurales, ello es, inherentes a la forma en que la Constitución Política y la Ley organizan lo relativo a los órganos de control, que contribuyen en buena medida, aunque no exclusivamente, a la ineficacia de su labor. Estas razones son:

a. La ausencia de un eficaz control interno, el hecho de que dependa jerárquicamente de la administración lo hace ineficaz;

b. Choque de funciones entre la Contraloría y el Ministerio Público en materia de investigaciones;

c. Ineficacia jurídica de los procesos de responsabilidad fiscal, por ser procesos cuya decisión administrativa es discutible ante la jurisdicción contenciosa-administrativa.

Sin embargo, la responsabilidad fiscal, tal como se encuentra organizada institucionalmente, no contribuye al buen manejo de los bienes y fondos públicos y tampoco es un instrumento adecuado de lucha contra la corrupción. Por el contrario, bien miradas las cosas, la asignación de esta función a las contralorías es un factor que evita hacer efectiva de responsabilidad patrimonial de los encargados del manejo de recursos públicos.

A la ineficacia de esta institución contribuyen razones de orden constitucional, como la estructura misma del sistema de control fiscal, su ubicación dentro de la estructura estatal y su regulación funcional básica, que conservó funciones que no se ajustan a su nueva naturaleza. A ello se agrega la inflación legislativa sobre el tema y la propia ineficiencia de las Contralorías en el cumplimiento de esta tarea, aunque este último factor muy posiblemente esté mejorando y en todo caso, los factores estructurales son los más importantes.

La situación actual nos lleva a plantear la necesidad de modificar las funciones básicas del control fiscal, asignando la competencia de fijar responsabilidades fiscales al poder judicial y estableciendo un sistema coherente y simple de acciones judiciales y de legitimación para su ejercicio, orientadas a la protección y reparación del patrimonio público. Una reforma de este tipo tendría efectos positivos no solo en lo relativo a la efectividad en la fijación de responsabilidades fiscales, sino, además en el desempeño de las propias contralorías y en la protección del derecho de defensa de las personas vinculadas a estos procesos.

Carlos Ariel Sánchez Torres
Rodrigo Naranjo Gálvez

11. Bibliografía

Auditoría General de la República, "El Estado del Arte de la Nueva Cultura del Control Fiscal. Informe de Gestión abril de 2000-abril de 2001". Bogotá, 2001.

Auditoría General de la República, Informe de Control Fiscal a la Contraloría General de la República 1999-2000. Documento en versión electrónica proporcionado por la misma Auditoría.

Badel Rueda Martha Elena, "Costos de la Corrupción en Colombia", Departamento Nacional de Planeación, serie Archivos de Macroeconomía, documento No.11. Bogotá, 1999.

Bogotá Muñoz Mauricio, "Control Fiscal. Herramienta de Gestión." Editorial Carrera Séptima, Bogotá, 2000.

Clavijo Vergara Sergio, "Política Fiscal y Estado en Colombia". Banco de la República, Universidad de los Andes, Bogotá, 2000.

Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002), Concordado y Comentado, Personería de Bogotá, Bogotá 2002.

Colombia un País por Construir. Problemas y Retos Presentes y Futuros. Una Propuesta para el Análisis, la Controversia y la Concertación"; Amaya Pulido Pedro José, director del proyecto; Univer-

sidad Nacional de Colombia, Sede Santa fe de Bogotá. Primera Edición. 2000. Capítulo Tercero, Parte Cuatro, Pág. 515.

Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas, Gabriel Rosas Vega (coord). "El Saneamiento Fiscal, un Compromiso de la Sociedad". Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá, 1997.

Consejo de Estado Sección Segunda, Sentencia 9236 de febrero 6 de 1997, M.P. Clara Forero de Castro.

Consejo de Estado Sección Tercera Auto 12432 de enero 30 de 1997

Consejo de Estado Sección Tercera Auto 13513 de agosto 20 de 1997

Consejo de Estado, Concepto 896 de febrero 14 de 1997, Sala de Consulta y Servicio Civil

Consejo de Estado, Concepto 1196 de junio 21 de 1999, Sala de Servicio y Consulta Civil

Contraloría General de la República, "Benéficos del Control Fiscal. Tercer informe, Septiembre-Diciembre 2001". Bogotá, marzo de 2002.

Contraloría General de la República, Oficina Jurídica, Concepto del 17 de enero de 2001. Documento ubicado en la página web de la Contraloría www.Contraloriagen.gov.co

Corte Constitucional en su Sentencia C -364 de 2000:

Corte Constitucional Sentencia C - 417 de 1993, M.P. José Gregorio Hernández, Corte Constitucional.

Corte Constitucional, Sentencia C -037 de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

Corte Constitucional, Sentencia C - 310 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz

Corte Constitucional, Sentencia C - 661 del 8 de junio de 2000

Corte Constitucional, Sentencia C - 057 del 4 de marzo de 1998, Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.

Corte Constitucional, Sentencia C - 054 de 1997 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

Corte Constitucional, Sentencia C - 167-95 (M.P. Fabio Morón Díaz).

Corte Constitucional, Sentencia C - 280 de 1996 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

Corte Constitucional, Sentencia C - 046 de 1994,

Corte Constitucional, Sentencia C - 586 del 7 de diciembre de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y José Gregorio Hernández.

Corte Constitucional, Sentencia C - 623/99, Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz

Corte Constitucional, Sentencia SU -620 de 1996 (M.P: Antonio Barrera Carbonell),

Decreto 262 de 2000. Diario Oficial No.43904 Febrero 22 de 2000.

Decreto 267 del 22 de febrero del 2000. Diario Oficial No.43905 Febrero 22 de 2000

Decreto Ley 925 de 1976.

Díaz Arenas Pedro, "La Constitución Política Colombiana (1991)...", capítulo VII, Pág.499.

Esguerra Juan Carlos, Corrupción al Descuberto. Ministerio de Gobierno. 1993.

García Pelayo Manuel, "Las Grandes Transformaciones del Estado Contemporáneo", Alianza Editorial, Madrid, 1995. Pags 26, 29, 38, 50 y 56.

Gómez Pavajeau Carlos Arturo, Dogmática del Derecho Disciplinario, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2001.

Isaza Serrano Carlos Mario, Derecho Disciplinario, Parte General, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Santafé de Bogotá 1997.

Ley 201 de 1995. Diario Oficial No.41950 Agosto 2 de 1995.

Ley 610 de 2000 promulgada en el Diario Oficial No.44.133 del 18 de agosto de 2000. El texto sancionado también se encuentra en la Gaceta del Congreso No.351 del 31 de agosto de 2000.

Ley 734 de 2002. Diario Oficial No.44708 Febrero 13 de 2002.

Marín Ruiz Alexander, "Análisis Comparativo de las Acciones Que Pueden Ser Interpuestas Frente a Una Misma Conducta en Defensa del Patrimonio Público", Mimeo, Universidad del Rosario, Grupo de Investigación, Línea de Gasto Público, Bogotá, 2002.

Martínez Caballero Alejandro, "El Estado Social de Derecho", artículo que hace parte del texto de V.V.A.A., "Hermenéutica Jurídica", Ediciones Rosaristas, Bogotá, 1997. Págs. 110 y 111.

Mauricio Bogotá Muñoz, Control Fiscal – Herramienta de Gestión, Editorial Carrera 7.

Ossa Escobar Carlos, La recuperación de la Confianza Pública, Informe del Contralor al Congreso y al Presidente de la República, 1998 – 1999, Bogotá 1999.

Ossa Escobar, Carlos y Lafaurie, José Félix, "El Control del Futuro. Decretos de Reestructuración y Proyecto de Modernización de la Contraloría General de la República". Contraloría General de la República, colección control fiscal, Bogotá, 2000.

Sánchez Torres Carlos Ariel, Naranjo Gálvez Rodrigo, Rincón Cárdenas Erick, "La Ley 610 del 2000, Procesos de Responsabilidad Fiscal de las Contralorías (Versión de Análisis Preliminar)", Borrador de Investigación No.16, Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario, 2002.

Téllez Gómez Eduardo, Consultor Oficina Jurídica. Contraloría General de la República de Colombia.

V.V.A.A. "Síntesis 2000", IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2000.

V.V.A.A. "Síntesis 2001", IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2001.

V.V.A.A. "Síntesis 99", IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1999.

V.V.A.A., **Amaya Pulido Pedro José (director),** "Colombia Un País por Construir, Problemas y Retos Presentes y Futuros", Universidad Nacional, Bogotá, 2000.

Vargas Jorge Enrique, "Las Relaciones Entre el Legislativo y el Ejecutivo", en "Hacia el Rediseño del Estado", TM Editores, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1999.

Younes Moreno Diego, "Régimen del Control Fiscal y del Control Interno". Cuarta edición, Legis Editores, Bogotá, 2000.

CONTROL FISCAL

El problema No es de Presupuesto

Por:

Carlos Ariel Sánchez Torres

Rodrigo Naranjo Gálvez

Erick Rincón Cárdenas

Investigadores de la Facultad de Jurisprudencia

De la Universidad del Rosario

En su propuesta de referendo para una reforma política, el Gobierno plantea la supresión de las Contralorías Municipales y las personerías; propuesta motivada principalmente en razones de tipo fiscal y no en el propósito de incrementar la eficacia del gasto público en el nivel territorial.

No obstante las merecidas críticas que han recibido las contralorías territoriales y la necesidad de concentrar el gasto municipal en resolver las necesidades básicas insatisfechas de sus habitantes, consideramos que en este punto la propuesta del gobierno no es de verdadera trascendencia en lo fiscal, no es tampoco un asunto que merezca un referendo constitucional bajo el engañoso título de reforma política y desvía la discusión respecto de los aspectos verdaderamente importantes en relación con el tema de los órganos de control.

En efecto, el tema de las Contralorías municipales y departamentales ya fue tratado en la ley 617 que al respecto ordenó la supresión de las contralorías en aquellos municipios de segunda (con población no mayor a 100.000 habitantes), tercera, cuarta, quinta y sexta categoría y restrin-

gió sus gastos, como porcentaje de ingresos corrientes de libre destinación, en los municipios de primera categoría y en los departamentos. (adicionalmente, la Ley 617 le ordenó al DNP llevar a cabo una evaluación del desempeño de las Contralorías; evaluación que debe arrojar luces sobre la necesidad de mantenerlas). Se trata de un asunto que debe y puede ser manejado por el congreso a través de ley, sin que sea necesario llevarlo a norma constitucional y menos aún, vincularlo al tema de reforma política.

Tampoco se trata de un punto de fundamental importancia fiscal. Luego de la Ley 617 las contralorías territoriales quedaron restringidas a entidades que por su tamaño e importancia requieren control y el ahorro de recursos que generaría su eliminación no sería de mayor entidad.

Finalmente, la propuesta por lo estrecho de su motivación y lo limitado de su alcance elude temas que sí son de verdadera importancia en una reforma política. En tal sentido, la propuesta del Gobierno deja de lado los siguientes temas:

- La falta de coordinación entre los diversos órganos e instancias de control que prevé la constitución: Estamos llenos de controles y sin embargo el control no funciona.

- En efecto, la Carta Política de 1991 consagró un universo de entidades e instancias encargadas de controlar el gasto y la conducta de los funcionarios públicos: Ministerio Público, Personerías, Contraloría General de la República, Contralorías Territoriales, Control Interno, participación ciudadana en el control, etc; y sin embargo la racionalidad de todo ese universo no es satisfactoria.

- Definición de cuáles son las funciones que debería tener el control fiscal y cuáles puede llevar a cabo con verdadera eficacia.

Todos sabemos que a partir de 1991, las Contralorías son auditoras de la gestión y de los resultados de quienes manejen recursos públicos; sin embargo conservan funciones que nunca han cumplido bien (derivadas de su origen Kemmeriano, 1923), v.g la fijación de responsabilidades fiscales y la contabilidad de la ejecución presupuestal. Aquí cabe preguntarse ¿Un auditor debe tener estas funciones?

- Cómo hacer efectiva la vinculación del Control Fiscal (como control de gestión y resultados) al Control Político que debe llevar a cabo el Congreso.

La lógica indica que la Contraloría General de la República tiene como su cliente natural al Congreso de la República. Este último debería utilizar los resultados de tal auditoría para pedir cuentas al ejecutivo y en general, para ejercer el control político cuyo ejercicio le encomienda la Constitución Política.

- Cómo ubicar la reforma de los órganos de control (no solo de las Contralorías) al tema de la reforma del conjunto de la Administración Pública; para hacer de la función de control un elemento válido dentro de una política de gerencia pública; que tanto nos hace falta.

Reformemos las contralorías como parte de una reforma estructural de todo el aparato estatal y no en forma aislada. Tengamos en cuenta la necesidad de que el control sea un instrumento gerencial valioso. En este momento se tramita un proyecto para otorgar facultades extraordinarias al Presidente para modificar la estructura de toda la administración. ¿Qué sentido tiene modificar un elemento aislado sin saber si la reforma propuesta es coherente con el conjunto de la reforma?

- ¿Cómo evaluar la eficacia de las contralorías y de sus auditorías? ¿Cómo someterlas a un mayor control ciudadano?

Las contralorías están sometidas a su vez, al control de auditorías (especialmente la Auditoría General de la República). Lo ideal, para no seguir duplicando controles hasta el infinito, sería convertir a tales auditorías en los voceros de la propia ciudadanía organizada y crear unos parámetros de evaluación pública de la eficacia de las Contralorías; lo cual a su vez remite al problema de cómo establecer un sistema de elección de contralores que garantice una mayor independencia de estos frente a la política.

Lo expresado nos permite afirmar que la propuesta del gobierno es inútil y quizá peligrosa. Es cierto que la mayoría de contralorías territoriales no parece estar haciendo un buen trabajo; pero es necesario

saber en qué fallan y cuál es la solución a sus problemas; lo cual demanda una evaluación precisa y seria. Suprimirlas sin haber hecho tal evaluación no tiene sentido. Mucho le convendría al País contar con la opinión de un conjunto de expertos, independientes, que desde la perspectiva del conjunto del Estado, y del conjunto de los controles, evalúen las contralorías territoriales y sugirieran cambios sensatos.

* * *

ALFONSO LIZCANO ROMERO

Concejo de Neiva

Neiva, octubre 3 de 2002

Señor Presidente

COMISION PRIMERA DEL SENADO

Bogotá

Comedidamente me permito transcribirle la proposición Nro. 186 aprobada en la sesión del día 3 de octubre de 2002. Presentada por los Honorables Concejales: José Amín Ortiz Quintero, Luis Iván Sandoval, Silvestre Tamayo Trujillo, Hermán Casagua Albarracín, Roberto Escobar Beltrán, Armando Suaza Camacho, Efraín Tovar Trujillo, Pedro Sánchez Flórez, Mario Robayo Medina, Mauricio Fernando Rojas Ramírez.

PROPOSICION NUMERO 186: "El Honorable Concejo de Neiva, rechaza enérgicamente la propuesta de acabar las Contralorías y Personarías Municipales, organismos de control de los bienes y las actuaciones públicas, perjudicando con ello a organizaciones estatales del sector descentralizado regional como en el caso de nuestra ciudad capital, cuenta con instituciones de control que han contribuido con el adecuado manejo del recurso municipal y garantiza la seriedad y objetividad de las actuaciones públicas.

Reconocemos en la Contraloría Municipal el mejor instrumento para garantizar la pulcritud en el manejo de los recursos del erario municipal y la responsabilidad en el cuidado de los mismos y en la Personería el instrumento de control social por excelencia, que conoce directamente las necesidades y los problemas de nuestro municipio; no avizoramos éxito en los propósitos de cambiar un instrumento constitucional de control fiscal, por la improvisación de un control fiscal contratado, ni en la congestión que le significará a la Procuraduría la atención de los asuntos propios de la Personería Municipal; tampoco creemos que una política acertada para recuperar al país de uno de los problemas que lo aquejan, como es el desempleo, sea dejar a un gran número de familias en el país, sin una opción de trabajo y por ende de su sustento.

Transcribese el texto de la presente proposición, a las comisiones primera del Senado y Cámara y a la plenaria de las mismas Corporaciones.

Cordialmente,

ALFONSO LIZCANO ROMERO

Secretario General

* * *

GONZALO Y JORGE E. CUERVO R.

Abogados Asociados

Bogotá, D.C. agosto 8 de 2002

Señor doctor

Álvaro Uribe Vélez

Presidente de la República de Colombia

E. S. D.

Señor Presidente:

Con el mayor respeto, en atención al momento histórico, político, la patriótica propuesta de campaña y su programa de gobierno de reforma constitucional mediante referendo; aunque no se ha pedido opinión de ninguna persona, porque el gobierno tiene muy claro y definido este proyecto; me atrevo no a insinuar, sino a rogar al señor Presidente, que si está dentro de lo posible, entre los temas del proyecto, se tomen en consideración de alguna manera los siguientes, sobre los que hemos rogado desde el estudio del proyecto de 1991 y después al gobierno anterior, que a nuestro entender son necesarios.

1. *Los miembros de las corporaciones de elección popular; no deben ser reelegibles para períodos seguidos.*

Esto para dar mejor aplicación al sistema democrático, participativo y pluralista. Para airear las instituciones; para dar oportunidad a otras inteligencias del pensamiento nacional; actualmente desperdiciadas, por el enquistamiento, de los eternamente reelegidos en la corporaciones; privando de oportunidades legítimas a todos los demás ciudadanos, con excepcionales capacidades y con deseos de servir.

Para que los miembros de cuerpos colegiados trabajen realmente, el período para el cual fueron elegidos; sin que, durante ese tiempo tengan que estar en la provincia preparando la próxima elección, como hoy sucede. En cambio de estar cumpliendo sus deberes y sus obligaciones en sus recintos; con el ausentismo pernicioso permanente de los congresistas en la sesiones del Congreso.

La elección se hace y la remuneración la paga la Nación, es para actuar en los cuerpos colegiados, no para dedicarse a preparar elecciones, a conquistar votos para la próxima elección. Esta práctica constituye peculado; que cometen todos los congresistas impunemente.

Por otra parte han sido reelegidos contra el espíritu y contra la letra de la Constitución, violando los artículos 132, 179, en concordancia con los artículos 174 y 175, entre otros; por eso han perdido su investidura, artículo 183.

Sin embargo, se siguen reeligiendo año a año, y no sucede nada. Ahí la Corte Constitucional no ha funcionado ni funciona sobre este tema delicado como público y evidente, en guarda de la Constitución Nacional y de su cumplimiento por los funcionarios más obligados a cumplirla, los congresistas, la incumplen públicamente y no pasa nada.

2. *El Congreso debe limitarse a una sola Cámara, de número reducido.* Dos representantes por cada departamento y por el distrito capital, más uno por cada millón de habitantes, sin tomar en cuenta fracción alguna.

Esto para evitar la nómina costosa e inútil de dos Cámaras; de la misma procedencia, del mismo origen, por el mismo término, en idénticas condiciones, para hacer exactamente lo mismo, con las misma dieta, con las mismas prestaciones, igualmente con "asesores", con el mismo rosario de canonjías etc.

La Cámara de Representantes, se justificó en época pretéritas, paralela al Senado de la República; porque había algunas razones, como el origen estrictamente popular, con menos requisitos de sus elegidos, con funciones exclusivas, diferentes a las del Senado. Circunstancias todas, que hoy desaparecieron. Por lo que se debe eliminar esta cámara, sin que sufra perjuicio alguno la Nación; sino al contrario, gana seriedad, efectividad y nómina.

3. *Las Asambleas Departamentales se deben suprimir.*

Hoy no tienen funciones que las justifiquen. Se convirtieron estas instituciones, solamente en carga fiscal apabullante y arruinante de los departamentos. Sobre todo, en departamentos que no tienen rentas para atender, ni siquiera, sus obligaciones básicas, de salud, de educación, de seguridad social, etc., mientras deben pagar altísimas dietas o emolumentos de los diputados sin oficio notable alguno. Peor aún, sosteniendo el pago de nóminas paralelas, de los denominados asesores, sin función alguna señalada por la ley. Lo que viola el espíritu y la letra de la Constitución Nacional, concreta y expresamente, el capítulo 2 del título V, de la Constitución. Y por ahí derecho se comete peculado por el propio estado. Lo que tiene quebrados a los departamentos. Especialmente a los pobres.

Es de anotar, que esas nóminas paralelas de "asesores", o algo similar de congresista y diputados, en lo más aberrante del mundo. Con dineros del erario público se pagan supuestos servidores particulares de los "representantes del pueblo", si esos dineros no los pagan a sus "asesores", van a los bolsillos de los mismos funcionarios. Esto es absolutamente violatorio de la Constitución Nacional, en toda su letra y espíritu, especialmente artículo 125 y sus concordantes. No puede ninguna persona en Colombia negar que esto es peculado propio. Si está consignado en ley, ésta viola la constitución y demuestra que el Congreso legisla inconstitucionalmente, en beneficio personal de los congresistas y diputados. La Corte Constitucional, no se pronuncia aquí tampoco.

4. Deben abolirse los sueldos o las dietas y toda retribución de los concejales municipales y distritales de Colombia.

Esta institución pecaminosa a todas luces, que nadie estaba pidiendo. La hizo el Congreso oficiosamente para constituir a los concejales de los municipios en agentes políticos de los congresistas de Colombia, para engañar a los electores incautos en su favor, lo que tiene arruinados a todos los municipios de Colombia y desnaturalizada la democracia.

Con esta institución se creó la vena rota de los presupuestos municipales; se inoculó el virus de la corrupción administrativa entre alcaldes y concejales; que antes era desconocida en los municipios de Colombia. Así se generalizó la corrupción pública, desde las más altas hasta las últimas instituciones de Colombia.

5. Se deben reducir las dietas, los emolumentos y las canonjías de los miembros de las corporaciones de elección popular.

Las dietas, emolumentos y canonjías económicas, de los miembros de las corporaciones de elección popular, no pueden pasar por ningún motivo, ni por concepto alguno, del equivalente a diez salarios mínimos. Como máximo.

En primer lugar no se justifican por ninguna razón. Cobran y se les paga por trabajar 360 días, el año, solamente trabajan 144 días, siendo muy estrictos y cumplidos, que ninguna de estas altas dignidades lo son.

Esto para evitar, la guerra de la curules, el tráfico de influencias, la compra y el traslado de votos, el clientelismo corrupto; para defender el gran negocio que es ser representante en cuerpos colegiados en Colombia.

Las elecciones del 10 de marzo de 2002 demostraron esta guerra y la importancia del negocio, de manera bochornosa para Colombia ante sí y ante el mundo.

6. Debe uniformarse la institución de la pensión estatal de jubilación.

Las pensiones de los servidores del estado, sin excepción; no pueden exceder del setenta y cinco por ciento (75%) del sueldo o del salario básico. Sin tomar en cuenta para esta prestación ningún otro rendimiento por remuneraciones distintas; como prima de cualquier clase, remuneraciones extras, viáticos, etc.

Esto para evitar la sistemática sangría del erario público; con exorbitantes como injustificadas pensiones; al elevar el monto de ellas por estos últimos rubros; muchas veces negociados, para el efecto; con directivos y con jefes del sujeto a pensionar.

De manera que el mismo estado como patrono no tenga pensionados de primera, de segunda, de tercera, de cuarta y de quinta categoría; como hoy ocurre; lo que depende del sindicato, avezado permanentemente de audaz, frente a un director o gerente del estado, inexperto, improvisado, tímido y miedoso y cobarde; que firma todas las convenciones que le presente el sindicato sin beneficio de inventario; así no se pueda cumplir o así se arruine el estado.

7. Se debe prohibir la circulación de posiciones de las distintas ramas del poder público entre unas mismas personas.

Los funcionarios que ejerzan o hayan ejercido cargo, en una rama del poder público, no podrán pasar a ejercer cargo o a formar parte de otra de las ramas del poder público dentro del mismo período ni en el período siguiente.

Esto para evitar el tráfico de influencias, el soborno político, las contraprestaciones y los pagos de favores políticos y administrativos, siempre insanos entre funcionarios del estado. Para propender siempre por la moral política y administrativa, que se han degenerado por esta causa.

Es sorprendente, de pésima presentación y fundado motivo de pensar en la feria de favores entre funcionarios de las más altas dignidades del estado, que francamente ponen de manifiesto la innegable inmoralidad de sus funcionarios en las distintas ramas del poder público; especialmente de las altas cortes de justicia y del Consejo de Estado.

Aún estando en ejercicio del cargo, de suyo de la más elevada dignidad y delicadeza, que se les atribuye, y que debe ser, empiezan las campañas, las postulaciones, las innegables autopostulaciones, para Contralorías, para Procuraduría, para Fiscalía, a más no poder aunque sea para la

Defensoría del Pueblo, para las Embajadas, para los Ministerios, o campañas políticas para congresistas o para altos cargos políticos, aún esgrimiendo como arma o como bandera de lucha política las ponencias de negocios políticos que por su oficio forzosamente les corresponde. Como también deben circular con igual o con mayor intensidad los ofrecimientos y las promesas de pagos, recompensar y contraprestaciones.

La gran defensa es que no les está expresamente prohibido sabiendo que sí lo está, artículo 6°, 179 y concordantes de la C. Nal.

De seguir esta situación igual, realmente hablar de moralización administrativa y de estado, no pasa de ser un chiste cruel.

8. Debe modificarse totalmente el modo de surtir los cargos de las altas cortes de justicia y del Consejo de Estado.

Es sistema actual de postulación y de elección de los dignatarios de las altas cortes y consejos de justicia y de judicatura deben cambiarse de tal manera que no intervenga en manera alguna ninguna de las otras ramas del poder público.

Esto para lograr la independencia de esta rama del poder público, que es la que más necesita total independencia y real autonomía, sin atadura ni compromisos de gratitud, de temor reverencial ni de ningún género, con quienes lo postulan o con quienes lo eligen.

Es decir liberarlos de verdad del pago de favores y de contraprestaciones que se cobran y que se pagan del clientelismo que es el virus de la corrupción en que se debaten las ramas del poder público nacional, que parece imponerse ante los ojos absortos de la Nación, sin remedio.

Para lograr la tan anhelada pronta y cumplida administración de justicia, recta e imparcial, como debe ser, para evitar injusticias, denegación de justicia e impunidad por ingerencias extrañas.

Podría ser por elección popular. O por postulación de temas, escogidas mediante votación secreta de las asociaciones y de los colegios de profesionales serios, con personería jurídica y reconocimiento legal, para que de esas ternas de escogencia innominadas y anónimas, seleccionen y alijan las mismas corporaciones judiciales.

9. Deben crearse de manera obligatoria las asociaciones y los colegios de profesionales.

Las profesiones en Colombia están totalmente desorganizadas, los profesionales, sueltos y desorientados, ejercen mal y muchas veces deslealmente sus profesiones; sin control estatal, ni de ningún género. El usuario, la sociedad contratando a ciegas con profesionales que no sabe si son idóneos, si obran con competencia y con lealtad, el estado mismo sin tener noticia, con qué profesionales, ni de qué calidad cuenta la Nación y pueda contar el propio estado, como árbitros, peritos, o asesores profesionales, de los que cada día necesita más.

Deben establecerse las asociaciones y los colegios de profesionales, serios responsables y competentes, con derechos y con obligaciones definidas, en todos los departamentos de Colombia y en Bogotá, D.C., con estatutos y con personería jurídica; que dignifiquen las profesiones, las haga fuertes y respetables en Colombia y frente al mundo, con vigilancia y control del Estado, adecuadas que por su organización, seriedad y competencia garanticen servicio eficiente a la sociedad y puedan servir de árbitros y de asesores del estado en lo pertinente, a los que deben afiliarse todos los profesionales para poder ejercer sus respectivas profesiones, con seriedad, responsabilidad, competencia y eficacia, cuya garantía corre a cargo del estado, como representante y cabeza de la Nación.

10. Debe suprimirse la Corte Constitucional.

La Corte Constitucional no tiene ninguna razón de ser. Por todo el tiempo de funcionamiento de la Nación colombiana, 200 años, hasta 1991, la guarda y la supremacía de la Constitución Nacional corrió a cargo de la Corte Suprema de Justicia con acierto y efectividad admirable y admirada en Colombia y en el mundo, impartiendo firmeza jurídica a toda prueba con funcionalidad y eficacia nacional.

Conocía como ponente la Sala Constitucional y con decisión final de la Corte en pleno, donde se conjugaban todos los temas y tópicos jurídicos de los actos y de los hechos estudiados con la letra y la filosofía de la carta, para dar aplicación acertada, preservando siempre la primacía

de la Constitución Nacional y la armonía de las normas de inferior jerarquía, los actos administrativos y los judiciales en concordancia en todos los campos, en las distintas ramas del derecho, su aplicación en todo el territorio y en el internacional en lo tocante a este campo.

A partir de 1991, con la Corte Constitucional se acabó la Corte Suprema de Justicia; ya no es suprema sino de nombre, porque hay otra igual con ínfulas y con actuaciones de superior. Supremo es aquello que no tiene superior ni igual.

Gran equivocación e inexactitud de los amigos y partidarios de la Corte Constitucional, según ellos es un avance una especialización del derecho y de la Institución.

Si hay algo que por su naturaleza y destino no es especialización, es el derecho constitucional, frente a las demás ramas de derecho porque tiene necesaria e indispensablemente que participar, estar en todo, compenetrarse con todas y con cada una de las ramas del derecho.

La Corte Constitucional y su funcionamiento trajeron a la Nación colombiana incertidumbre, epilepsia jurídica. No puede creerse ciertamente en la firmeza de los fallos judiciales, no puede creerse en sentencias firmes en Colombia, por las decisiones sorprendentes de la Corte Constitucional, que causan espanto, se invalidan fallos "firmes" de la Corte Suprema de Justicia de Colombia, por simple e inaceptable tutela de autoridades inferiores e ínfimas en el campo judicial nacional, avaladas por la Corte Constitucional.

Esto es simplemente el desbarajuste jurídico y judicial y descrédito de la justicia y de sus fallos en Colombia.

De otra parte, y lo más grave, a mi juicio, es que la Corte Constitucional tomó la novel tarea desconocida en Colombia y quizá en el mundo, de "hacer el derecho" del poder judicial, donde hay poder legislativo. En este campo la Corte Constitucional pasa la "barrera del sonido", ejerce todos los poderes del estado incluso los que no corresponden al estado, ejerce el poder judicial, el poder legislativo, el poder ejecutivo, el poder de control, el poder constituyente, también hace constitución, va más allá de lo establecido en la constitución; lo que corresponde exclusivamente a la Nación, o como dicen los clientelitas al pueblo.

Así la Corte Constitucional desborda el ámbito judicial que le corresponde, para convertirse en una especie de súper estado, la tiranía sobre la Nación colombiana. Algo inaceptable y espantoso, en un denominado estado de derecho, donde la voluntad de la norma (constitución y normas inferiores) reemplazan y deben reemplazar la voluntad de la persona o de la institución, que es el arbitrio, la tiranía.

11. Debe suprimirse el Consejo Superior de la Judicatura.

El Consejo Superior de la Judicatura no tiene ninguna razón de existir. Es un híbrido ineficaz e inútil. Puede decirse que solamente administra el presupuesto judicial que en sana política económica, moralizadora y de verdadero estado, debe manejar la Tesorería Nacional; con el Contador General de la Nación, que se creó constitucionalmente para nada útil y práctico; con la vigilancia y el control de la Contraloría General, previo y efectivo, no posterior y menos selectivo, porque esto no es control, sino una chistosa ruleta rusa, que no debe, no puede utilizarse como institución sería en un Estado de Derecho.

Las presuntas investigaciones de funcionarios y de abogados, del Consejo Superior de la Judicatura, muestras como trofeo de "efectividad" y de "rigor" miles de particulares sancionados, abogados, aún por no ser muy sonrientes con los usuarios o clientes, o irreverentes con los jueces, por no saludarlos con efusión; y modestos auxiliares de la justicia; mientras ningún funcionario de la administración de justicia resulta sancionado, aun que se denuncien con pruebas suficientes pasa sancionar, aunque demoren seis o más meses para aceptar una demanda, o varios años para dictar la sentencia; por lo que pudiera denominarse "pacto tácito de no agresión", que hace años parece funcionar a la perfección entre funcionarios del estado, como una especie de "sindicato virtual de la solidaridad del funcionario", como "hoy por mi mañana por ti".

Por otra parte se ha demostrado con evidencia que en la postulación y en la elección de estos funcionarios impera el factor político, el clientelismo y la inmoralidad.

El manejo del presupuesto judicial no debe estar en manos de cada dependencia, ni en cada funcionario, sino en presupuesto nacional unificado y centralizado para todas las dependencias estatales, como debe ser; como se maneja en todas las naciones civilizadas del mundo.

12. Se debe suprimir o prohibir celebración de convenciones colectivas oficiales.

Los entes de la administración pública, las instituciones oficiales, las empresas industriales y comercial del estado y las instituciones adscritas al estado como el ISS, no pueden, no deben celebrar convenciones colectivas.

Las convenciones colectivas laborales que se firman por las entidades de derecho público, por las empresas industriales y comerciales del estado y las entidades adscritas al estado en razón de su función o servicio público así sean de derecho privado, son absolutamente irracionales, antijurídicas, perniciosas y aberrantes. Contradican las normas y rompen la filosofía de la propia constitución nacional, en el principio de igualdad constitucional y legal de los servidores del estado, en toda su administración y actividades en las cuales no existen, no pueden ni deben existir convenciones ni huelgas, como sí solicitudes respetuosas, que debe resolver y contestar el estado en equidad y justicia.

Suprimiendo esta nefasta institución del plano jurídico nacional, se evitan las quiebras seguras, de todas las entidades, institutos, empresas industriales y comerciales del estado y las entidades adscritas al estado.

La razón es obvia. Los sindicatos con directivas privilegiadas, con fuero especial y tiempo ocioso y de sobra para maquinarse, cuyo único oficio y filosofía en Colombia se concreta a pedir, exigir, estrujar y obligar con codicia, con violencia y ferocidad; cueste lo que cueste y dañese lo que se dañe, destrúyase lo que se destruya ó agótese lo que sea, así se mate la gallina de los huevos de oro; curtidos en esas tareas a través de los años, contrariando impunemente la filosofía sindical del mundo civilizado.

Se enfrentan con directivos, gerentes, directores, jefes, administradores, de las instituciones, nunca bien escogidos para el cargo; donde se da ese cargo al recomendado, al agente político, al que no le alcanzaron los votos para lograr una curul, o porque está en malas condiciones económicas; sin preparación, sin conocimiento, improvisados, tímidos, temerosos de los sindicatos, cobardes y neófitos en negociaciones colectivas; otros políticos irresponsables, en plan electoral o electorero, aprovechan el negocio de las convenciones con el fin de conseguir adeptos, el típico clientelismo; entonces conceden todo lo que el sindicato voraz pide en el interminable pliego, y aun más; como ocurrió hace muy pocos años o meses en la Empresa de Teléfonos de Bogotá, con su gerente señor Galán Sarmiento, que concedió más de lo pedido por el sindicato; esa gran empresa orgullo de la ciudad y de la sociedad está en quiebra.

Así se arruinaron y se quebraron, Ferrocarriles Nacionales, Colpuertos, Caja Agraria, B.C.H., Telecom., Edis, Teléfonos de Bogotá, Hospitales, clínicas, licorerías en todo el país, ISS, etc.

Si no se permitiesen legalmente, o de hecho, como se están permitiendo esas convenciones leoninas, no se habría quemado tanto dinero, no se habrían acabado tantas empresas e instituciones de servicio público, habría más empleo, más bienestar social y menos delincuencia.

Por otra parte no tiene presentación, ni sentido, ni lógica, que el estado, tenga servidores de primera, de segunda, de décima o de más categorías; sirviendo al mismo patrón, en las mismas actividades, todas para alcanzar los fines del Estado.

Es necesario acabar con esa falsa filosofía, de que si una persona trabaja en empresa del alto rendimiento como Ecopetrol, sus servidores le están produciendo mucho al estado, y por supuesto, los salarios y las prestaciones deben ser excepcionales astronómicas.

Con esta falta de filosofía, los fabricantes de billetes y de monedas del estado, tendrían que tomar como contraprestación el cincuenta por ciento o más de esos rendimientos líquidos.

Esta es falsa apreciación. Todos estos recursos son del estado, de la Nación; sus servidores son, iguales en cada grado y escala obviamente, haciendo billetes y monedas, o gastando el dinero del estado, como en las tesorerías, o fundiendo oro de mil milésimas, o tallando esmeraldas de muzo, o bombeando petróleo, el valor de los elementos manejados o de los rendimientos que esos bienes producen, son propios del estado, no son

producto de la alquimia o del contacto del trabajador, son absolutamente ajenos e independientes de los sueldos y salarios que devengan y de deben pagarse a los servidores del estado. Todos iguales, servidores del estado, con los mismos derechos y con las mismas obligaciones.

De manera que estas convenciones leoninas, exorbitantes, ilegales por violar el principio de igualdad de los servidores del estado, arruinantes y destructivas deben desaparecer.

13. Debe crearse el poder de control como cuarta rama del poder.

Debe establecerse el poder nacional de control de elección popular; como cuarta rama del poder público. Que recoja las actuales funciones de la Contraloría General de la República y de la Procuraduría General de la Nación, en sus respectivos campos. El fiscal; y los de la conducta y de la eficiencia de los servidores del estado, en todas las instituciones del mismo; para ejercer vigilancia y control reales y efectivos.

Se debe establecer y dotar al estado de los medios eficientes en el ejercicio del poder, de sus funciones y atribuciones, y de los debidos y eficientes controles; para la efectividad del estado.

Hoy el poder de control, se ejerce solamente sobre conductores y secretarías; que no lo necesitan. Porque para eso tienen sus jefes y directores.

El alto mando del estado, está sin ningún control real; y menos eficiente. Existe solamente en la letra de las normas; como Rey de burlas. Están sin vigilancia y sin control, todas las Cortes y los Consejos de la misma categoría. El Congreso; el Ejecutivo Nacional Presidencia; Ministerios, Institutos Descentralizados. Porque nadie se siente con autoridad, ni realmente la tiene, para controlar a sus superiores, ni a sus iguales. Menos, para quienes los eligen, o los postulan. Por eso el estado, cada día se desacredita más, se torna ineficaz, en su misión propia.

Un Mario Aramburo, que se atrevió con temor reverencial, a llamar la atención al señor Presidente de la República, no se multiplica sino por uno. Un señor Contralor eficiente, como Carlos Ossa Escobar, que resultó después de cinco lustros de contralores designado por elección del Congreso, corruptos, investigados, enjuiciados y presos, algunos, quizás no se vuelvan a hallar, con el sistema actual; sin embargo Colombia vio en el Congreso a congresistas echar en cara, al último, el voto de elección, por falta de algún favor o favores, que debieron pedir los congresistas, sus electores sin los resultados queridos.

14. Se debe establecer ley orgánica general que recoja la seguridad social para toda la Nación, especialmente en cuanto a la salud, en forma integral y general, que cubra toda la población en servicios médicos, farmacéuticos y hospitalarios; de riesgos profesionales, no profesionales, pensión de jubilación y de vejez, de desempleo y de muerte, hasta llevar al asociado, que es toda persona humana, hasta su última morada, dignamente.

Es impresionante, preocupante y alarmante, que la guerrilla, en su lucha demencial que destruye todos los recursos nacionales, humanos, económicos, de valores morales y éticos, que sorprenden al mundo; que ponen a Colombia en el primer puesto de violencia, de inseguridad, de inmoralidad, de inhumanidad, de destrucción y de barbarie, sin cuenta y sin límite en el espacio, ni en el tiempo; y que el estado este convenciendo a la Nación y al extranjero, que vamos por buen camino hacia la paz; haya llevado esa guerrilla a la mesa de conservación, como puntos de exigencias al estado; precisamente lo que el estado debe hacer, lo que el estado está obligado a hacer por mandato constitucional, título II capítulos 2 y 3 artículos 11 a 95, a proporcionar seguridad social.

Lo que quiere decir que si el estado cumpliera con sus obligaciones constitucionales citadas, se acabaría la guerrilla. Es lo cierto, evidentemente, que si el estado desarrolla una política social eficiente, le quitaría piso y fundamento a todos los movimientos guerrilleros de Colombia.

Deben establecerse constitucionalmente, fuentes fijas con destinación especial, para atender la seguridad social; especialmente en los campos de la salud, de la subsistencia de los indigentes, que ya casi son la mitad de los colombianos, de quienes carecen de vida digna y de medios de subsistencia; que no tienen de quién reclamarlas, de quienes carecen de empleo; a todos los cuales debe atender el estado, prioritariamente; por obligación básica, como principio y fundamento de la sociedad; como por expreso mandato constitucional.

El estado colombiano desatiende totalmente esta obligación, que es prioritaria, de primer orden, por encima de todas las demás.

En cambio atiende solícitamente, lo que no está ordenado ni suficientemente justificado, por plausible que sea políticamente, como, para vigorizar la gran empresa y las arcas de quienes tienen capacidad económica, física, intelectual y de todo orden como la banca, las instituciones de crédito, etc.; que pueden defenderse solas y progresar por sus propios medios, conforme a la ley, incluso sin los asfixiantes monopolios en que se han convertido, con inmensa concentración de ganancias.

El ISS, en la mejor y la única institución verdadera de Colombia, para el pueblo; la mejor ayuda para el estado, en lo social. Toda vez que lo pagan los patronos y los trabajadores; para ayudar al estado a atender a sus afiliados; en cambio de dejarlos precisamente a cargo del estado; que tendría y tendrá que atenderlos el día que el ISS desaparezca, como esta desapareciendo, por incuria, por indiferencia y hasta por persecución del estado.

Con el cuento de los cargos temporales que se multiplican porque con ellos se reduce la nómina con estabilidad laboral, es ganancia de empresarios; le están endosando la seguridad social de sus trabajadores al estado, y el estado está comulgando la maniobra empresarial.

En cambio de establecer el tres por mil de los movimientos bancarios para favorecer a los bancos e instituciones de crédito de los adinerados y capitalistas de Colombia, que no lo necesitan; mientras se han desatendido y abandonado por el estado los bancos cooperativos, las cajitas cooperativas de las agentes económicamente más débiles de Colombia; la seguridad social, los hospitales, las clínicas, el ISS, etc.

Deben crearse constitucionalmente fuentes serias, ciertas y seguras, el discutido tres por mil de las instituciones bancarias y de instituciones afines, el monto de los impuestos por exceso de utilidades de los grupos económicos poderosos, que se constituyen los monopolios en Colombia. Para constituir, fortalecer y mantener, el fondo nacional de seguridad social; para atender primordialmente, salud, indigencia, y desempleo; para ayudar al estado a cumplir con su deber básico, con los fundamentos de toda sociedad racional organizada y humana; con el expreso mandato constitucional en todo su contenido en su espíritu y en su filosofía, especialmente título II capítulo 2 artículos 44, 45, 46 y 48 de la Constitución Nacional.

15. Debe consignarse la sanción constitucional para los corruptos.

El servidor del estado que haya perdido su cargo o su investidura, haya sido sancionado, o se haya declarado de alguna manera responsable por violación a la Constitución y la ley, o por faltas contra el erario público no podrá volver a ejercer ningún cargo público.

16. Debe establecerse prohibición constitucional de reformar los temas de la actual reforma, por actos legislativos.

Solamente podrá reformarse por plebiscito por el Presidente de la República, por ser un acto típicamente administrativo, solamente la administración puede citarlo, cuando lo desee, conforme a la Constitución Nacional; aunque no lo diga así expresamente.

El título que comprenda estas reformas no debe ser susceptible de reforma por el Congreso. Esto sería como poner los ratones a cuidar el queso. No lo dejarían ni para que pueda verlos un minuto el dueño. Recuérdese, que cuando se puso en vigencia la Constitución de 1991, se anunciaba que el Senador Ricaurte Lozada Valderrama tenía lista la reforma o la derogatoria de más de cien artículos de dicha constitución.

Señor Presidente, respetuosamente,

Gonzalo Cuervo Rojas

C. de C. No. 29.533 de Bogotá

Carrera 15 No. 74-43. Of. 303 Bogotá, D.C.

Bogotá, D.C. agosto 22 de 2002

Señor doctor

Álvaro Uribe Vélez

Presidente de la República de Colombia

E. S. D.

Señor Presidente:

Con el mayor respeto, por la presente adiciono, mi respetuosa comunicación de 8 de los corriente, radicada en el día de ayer "No. Rad. 4413", con dos punto que, por error mecanográficos se dejaron de incluir.

17. Debe unificarse y concentrarse el presupuesto nacional.

El presupuesto nacional debe unificarse y concentrarse para su manejo, su distribución oportuna y su control previo eficiente; en la Tesorería General de la Nación unificando, concentrando también la contabilidad con el Contador General de la Nación y el respectivo control previo de la Contraloría General como se hace en todas las naciones civilizadas del mundo e incluso en las superpotencias, cuyo presupuesto debe ser gigante.

De manera que cada desembolso se deduzca del capítulo y del rubro presupuestal correspondiente, previamente señalado en el presupuesto único nacional técnicamente confeccionado, revisado de una vez, con la destinación precisa señalada. La que se indica desde que se inicia el diligenciamiento del desembolso pedido por la entidad que lo requiera.

Así se garantiza el manejo correcto, su revisión eficiente oportuna y total. No control posterior y selectiva, porque esto es disponga de los dineros del estado a discreción y después revisamos algunos.

Esta clase de revisión es algo menos que nula. En primer lugar es totalmente imposible el control en presupuesto diseminado en todo el país, selectivo es apenas un burladero; por otra parte da la oportunidad de intrigas, recomendaciones y órdenes de no control a determinadas entidades y rubros, sin que nadie pueda hacer algo contra esta inmoralidad que nunca se puede probar, pero que existe y se da.

Entregando el presupuesto y su importe, a cada entidad, a cada oficina, a cada policía o a cada secretaría, sin control, éste resulta imposible, a posteriori risible; y selectivo igual que nulo.

Así el gasto es a discreción, al arbitrio del funcionario, su efectividad nula, el resultado general despilfarro y corrupción generalizado, multiplicación de impuestos, esclavitud de la Nación, pobreza, desesperanza, con resultados finales inocultables, delincuencia común generalizada, narcotráfico y guerrilla.

El presupuesto parcelado para cada rama del poder público, para cada institución o entidad es de imposible control; el mismo constituyente inconsciente, entendió esto, y para dejar alguna razón de ser de la Contraloría le señaló "control posterior y selectivo", lo mismo que suprimir el control.

Esta circunstancia constitucional trajo como resultado los malos manejos generalizados, los desfalcos, el desbarajuste en el gasto público, contratos y manejos corruptos, como los evidenciados en el congreso, en educación, en el mismo Consejo Superior de la Judicatura el escándalo de los "fondos interministeriales" del ejecutivo; por los que hubo condenados por malos repartos o destinación en el Congreso, pero nada por su entrega y corrupta que peor obviamente.

18. Debe tecnificarse el presupuesto.

El presupuesto nacional debe tecnificarse en el sentido de confeccionarse con base en planes y programas de desarrollo social, económico, de obras y de inversión públicas, a corto, a mediano y a largo plazo; gastos de funcionamiento de cada período gubernamental. Como se establecía en la "comisión del plan" artículo 80 de la constitución anterior, que por incuria el Congreso de Colombia no estrenó en 21 años de su existencia.

De manera que el presupuesto así confeccionado sea la carta de navegación de los ejecutivos de turno, sin que entren a improvisar a discreción, y a fijar partidas a su talante, en cada momento, en cada plaza pública, en cada lugar, por cantidades imprevistas e impredecibles indeterminadas, porque es arbitrario, antitécnico, despilfarrador y contra el cantado y constitucional estado de derecho, según el cual la autoridad de la norma reemplaza la voluntad el arbitrio de la persona. En este caso la norma el presupuesto técnicamente confeccionado consignado en la ley correspondiente.

El sistema de dejar la mayor parte del presupuesto a discreción del ejecutivo sin planes ni programas, no le hace ningún favor. Por el contrario, compromete en muy alto grado su responsabilidad y le trae celos políticos y administrativos institucionales y regionales que lo ponen en dificultades demasiado difíciles, casi insalvables.

Algún Jefe de estado muy inteligente y esforzado, por rara y honrosa excepción, puede acertar y aún acertar con lujo, pero siempre con

imprevisión y con el inminente peligro de despilfarrar y de cometer injusticias regionales y sociales, lo que no sucede con la guía segura del presupuesto, como había sido toda la vida y como debe ser.

Pero otro, u otros Jefes de Estado pueden equivocarse en materia grave e incluso pecar gravemente, por desacierto, por conveniencia, o por compromiso, o por presiones políticas o de otro genero aún peores, que es lo que más común y seguro.

En este último caso, la víctima es la de siempre, la Nación. Más impuestos para cubrir los despilfarros y los desafueros, por señalar partidas arbitrariamente; ningún desarrollo efectivo sistemático y progresivo, como debe ser; siempre empedernido subdesarrollo, en la desidia estatal; el desempleo, la pobreza generalizada, la indigencia creciente, la delincuencia común en toda su gama, el narcotráfico y la guerrilla.

Esta ha sido la causa evidente e innegable, de los malos manejos, los desfalcos, los contratos leoninos, los contratos simulados, las nóminas paralelas y toda la diversidad de corrupción.

Es tan evidente la inconveniencia la parcelación, el destroz del presupuesto en los pedacitos que se presume corresponder a cada entidad, que se evidencia la imposibilidad de su control, la multiplicación de la corrupción estatal, la multiplicación de las investigaciones, que apenas queda como constancia de los billones productos de la corrupción estatal, porque con las investigaciones, aunque deben hacerse, no se recupera un peso, como lo denuncia toda la prensa colombiana, la prensa extranjera, como lo denuncian las naciones extranjeras que tienen buenas relaciones con Colombia y quieren ayudarla; las escandalosas ya irresistible carga de impuesto de la nación colombiana.

Las mismas instituciones como el Congreso, la Justicia, están clamando desesperadas, buscando o inventando las entidades fuera de ellas que maneje su presupuesto. Más burocracia, más gastos de costos astronómicos, a cargo de la Nación y sigue el alocado manejo del presupuesto nacional en pedacitos incontrolados e incontrolables.

Estando la solución, más racional del mundo, sin costo para la Nación, si se maneja por las instituciones que están creadas para eso, que se han despojado de sus funciones ociosa e irresponsablemente por el mismo estado, incluso por el constituyente inconsciente; que son las que deben manejar el presupuesto en todas sus etapas hasta fenecer sus cuentas, Tesorería Nacional, Contador Nacional y Contraloría Nacional.

Señor Presidente, respetuosamente,

Gonzalo Cuervo Rojas,

C. de C. No. 229.533 de Bogotá.

Dirección, Carrera 15 No. 74-43. Of. 303 Bogotá, D.C.

* * *

ALMA J. OSORIO AGUIRRE

Contraloría Municipal de Barrancabermeja

Barrancabermeja, octubre 9 de 2002

Doctor

GERMAN VARGAS LLERAS

Honorable

Presidente de la Comisión Primera del Senado de la República
Bogotá, D.C., Colombia

Asunto: URGENTE CONTROL FISCAL TERRITORIAL.

Respetado señor Presidente de la Comisión Primera del Senado

Me es grato comentar ante la Comisión Primera del Senado de la República de Colombia, los logros y avances reales en el incremento de la productividad en la vigilancia fiscal que ejercemos en la Contraloría Municipal de Barrancabermeja. Lo anterior, para solicitar que esta propuesta sea leída y analizada en la Comisión y tenida en cuenta en las plenarias del Congreso. Estamos presentando resultados excepcionales de mejoramiento y ello nos da autoridad moral para solicitarle muy respetuosamente al honorable Congreso de la República que considere el fortalecimiento y supervivencia de las Contralorías que presenten resultados positivos y que sean sostenibles.

Visualizamos a Barrancabermeja como un municipio especial en varios aspectos, que convergen en su realidad: el protagonismo socioeconómico sobre las comunidades del río Magdalena, la economía de la Petroquímica derivada de la presencia de ECOPETROL que irriga un importantísimo monto de recursos por Industria y Comercio al igual que por regalías a la ciudad, un entorno de varios departamentos que son escenarios de una dinámica de grupos armado y que por sus actividades generan permanentemente fenómenos de desplazamiento hacia esta urbe. Si bien es cierto que falta aspectos por mejorar en relación a los resultados de la vigilancia fiscal, también es cierto que hoy afrontamos la situación con madurez, responsabilidad y profesionalismo, hasta donde el actual sistema de control lo ha permitido. Estas condiciones especiales, invitan a una reflexión entorno a la importancia de fortalecer la presencia del control en este territorio.

Tenemos identificados tres negocios misionales que son los siguientes: veeduría ciudadana (control ciudadano), el proceso auditor (etapa investigativa y de ejecución y de ejecución de las auditorías) y responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva. Además del anterior un cuarto negocio de apoyo, responsable del manejo administrativo y financiero del ente.

PRODUCTIVIDAD Y EFICIENCIA DERIVADAS DEL PROCESO AUDITOR

Desde finales de 2001, esta Contraloría adoptó y puso en marcha de forma inmediata la más moderna y funcional metodología de auditoría gubernamental con enfoque integral válida para el caso colombiano: AUDITE 2.0, herramienta institucional aportada por la Contraloría General de la República en el mismo período. Sistematizamos los procesos internos inherentes a Presupuesto, Tesorería, Nómina e Inventarios.

Ello permitió que nuestro personal auditor (27 auditores) hoy piense y actúe de forma con relación a dos años atrás, existe un cambio en diversos aspectos que se en su compromiso y eficiencia demostrando los siguientes resultados:

1. Hoy el costo aproximado de producción de cada auditoría es de cerca de 15 millones de pesos, antes del 2001 estaba alrededor de 75 millones de pesos, lo que denota incremento de productividad en cerca de un 400% en dos años.

2. A la fecha, nuestro control fiscal tiene mayor cubrimiento puesto que hacemos mayor presencia: ejecutamos de 35 a 37 auditorías por año, en comparación con el año 2001 cuando esta Contraloría vigilaba 10 entes con el mismo talento humano.

3. Con anterioridad al año 2001, contábamos con 3 equipos de auditores cada uno compuesto de 8 a 9 funcionarios, hoy contamos con 9 equipos de auditores cada uno compuesto por 3 funcionarios; producimos más auditorías y de mejor calidad gracias a Audite 2.0, hemos incrementado productividad en ese aspecto un 200%.

4. En el último semestre hemos logrado que las entidades vigiladas presenten 13 planes de mejoramiento, como resultado del cierre del ciclo auditor, un importante enfoque gerencial donde cada plan involucra las acciones mejoradas, sus responsables, los términos y los indicadores de mejoramiento.

Por último con el anterior comportamiento de productividad del proceso auditor, se ha logrado ampliar el cubrimiento de la vigilancia fiscal a un 96% en el 2002, cuando en vigencias anteriores no superábamos el 60%.

SOMOS FACILITADORES DEL FORTALECIMIENTO DEL CONTROL INTERNO EN EL SECTOR PUBLICO

A la fecha se propició el fortalecimiento del sistema de control interno de las entidades vigiladas, a partir de la calificación del sistema de control interno como también la interpretación de los mapas de riesgos para el 85% de las entidades vigiladas y a noviembre de 2002 se tendrá el 100%. Hoy la Administración Municipal de Barrancabermeja ha asumido el reto de trabajar con asesores del PNUD en materia de fortalecimiento Institucional, hecho mejorador originado en la calificación del control interno que ha efectuado la Contraloría.

VIGILANCIA Y CONTROL A GERENTES Y DIRECTORES

A partir del marzo de este año, todo gerente o director municipal del orden central o descentralizado que administre recursos públicos informa

trimestralmente y al culminar la gestión acerca de temas trascendentales tales como: el presupuesto de su ente y nivel de ejecución, la gestión y los resultados, el nivel de endeudamiento, qué austeridad se ha logrado en materia de vehículos, de celulares y de vinculación de personal, qué ha contratado, por qué valores y cuál es su gestión ambiental.

Lo anterior con la resolución de rendición de cuentas No. 066 del 14 de marzo de 2002, por la cual se define un mecanismo robusto y periódico de estos insumos para el proceso auditor. Existen además ya procedimientos asegurados para controlar la calidad y contenido de esta información fiscal y de gestión pública (resolución No. 111 del 18 de abril de 2002) para quienes rinden cuenta a la Contraloría Municipal.

Se reglamentó el procedimiento administrativo sancionatorio, para exigir el cumplimiento total de estas responsabilidades fiscales, a través de las resoluciones No. 204 del 30 de julio de 2001 y No. 267 del 29 de agosto de 2001. como resultado de esta norma, es importante comentar que es este año se ha dado inicio a 7 procesos administrativos sancionatorios por incumplimientos generados en tal sentido.

CONTROL EN TIEMPO REAL

Se han generado en el último año 11 memorandos de advertencia; estos han permitido ejercer control en tiempo real, como evitar el indebido y excesivo endeudamiento público. Ello impidió que este ente territorial evitara desfase presupuestales por valores cercanos a los veinte millones de pesos, durante el último año. Significa un retorno de más de 10 pesos por cada peso que gasta la Contraloría.

CONTROL Y PARTICIPACION CIUDADANA

En la vigencia de 2001, se diseñó e implementó el programa para la participación y veeduría ciudadana, espacio donde la comunidad puede denunciar hechos irregulares, recibir asesoría jurídica y técnica y donde además se ha apoyado a la comunidad con seminarios de asistencia masiva en materia de participación ciudadana. En solo el último semestre se han recepcionado 88 quejas, de las cuales se han tramitado el 66% de ellas, el porcentaje restante corresponde a quejas sin fundamento. Estas han servido como insumos de hallazgos fiscales, penales y disciplinarios, como también el inicio de auditorías específicas.

CONCLUSIONES

Aprovechar la experiencia y conocimiento que poseen los auditores, aunado a la necesidad de superar la crisis de credibilidad en lo público del país y acabar los niveles de corrupción e impunidad nos invita a formular estrategias creativas y funcionales para conservar lo pragmático y suprimir lo improductivo. Pensamos que el sistema de elección de los Contralores, la financiación de las Contralorías y la poca innovación tecnológica son el fondo del problema y es ello lo que debe redireccionarse. Se hace urgente modificar ese escenario.

Por lo anteriormente expuesto, considero muy respetuosamente doctor Vargas que es importante conservar y fortalecer las Contralorías Territoriales que están presentando resultados, que están evolucionando, que hacen presencia en entes territoriales de presupuesto considerables, con altos niveles de riesgo en sus sistema de control interno, con un entorno social de especiales condiciones en aspectos de orden público y la cultura política vigente.

Cordialmente,

ALMA J. OSORIO AGUIRRE

Contralora Municipal de Barrancabermeja

* * *

ANGEL DANIEL VILLARREAL BARRAGAN

Caracol Radio Meridiano de Sucre y Universidad Sucre

Sucre-sucre, septiembre 3 de 2002

Doctor

Álvaro Uribe Vélez

Presidente de la República de Colombia

Palacio de Nariño

Bogotá, D.C.

Distinguido señor Presidente.

En mi calidad de ciudadano colombiano y en el derecho que me otorga la Constitución Nacional como tal, y más aún de haber formado parte de

los organizadores de la campaña "Uribe Presidente", y habiendo conseguido en compañía de otros amigos que en el departamento de Sucre fuese este municipio el único donde usted le ganó a su opositor más cercano, el doctor Horacio Serpa; por todo lo anterior y por haberme gustado su programa de gobierno me atrevo a hacerle unas sugerencias para que si lo considera; las tenga en cuenta en las reformas que usted muy sabiamente piensa llevar a cabo durante su mandato.

Honorabilísimo señor Presidente, sabiendo el interés y la importancia que tiene usted por corregir las anomalías y errores que se vienen cometiendo en el sistema administrativo colombiano, con todo respeto le enumero lo que en mi pensar debe agregársele al referendo o reforma política que usted ha planteado al pueblo colombiano, trataré de motivar las sugerencias para sean entendibles.

1. En materia de reforma política debe ser total, desde la disminución desde el número de curules, tanto del Senado como de la Cámara, haciendo extensiva a las asambleas departamentales y concejos municipales, sin dejar a un lado que unos de sus propósitos es erradicar la corrupción administrativa, ejemplo: en el caso del municipio nuestro, que actualmente está en quinta categoría con una población de treinta mil habitantes, pero con unos ingresos propios mínimos y que el número de concejales actuales asciende a trece, debe quedar con siete concejales, pero no se haría nada en contra de la corrupción si a esos concejales no se les asigna un sueldo equivalente al noventa o cien por cien del que devenga el alcalde, de esta forma evitar los chantajes o favores políticos y se tendría un concejo eficiente que se dedique a legislar y a ejercer control y vigilancia sobre la administración pública.

2. En el caso de las alcaldías debe implementarse la suplencia y vicealcaldía para evitar que se produzcan vacancias absolutas en los casos de fallecimientos o renuncia, de esta forma el pueblo estaría votando como lo hace para la Presidencia de la República por una fórmula, evitando que en estos casos los Senadores o Representantes, supuestamente dueños de los avales que se otorgan a los aspirantes consigan que nombren en reemplazo del elegido una persona que no tiene conocimiento de la situación del municipio y mucho menos cuenta con el apoyo de la comunidad.

3. Sería importante, analizar y tratar de implementar en lo posible el voto obligatorio, para evitar las exorbitantes sumas de dinero que se gastan en las campañas políticas y habría de esta forma una verdadera renovación política, cuando el cincuenta por ciento de los no votantes se vean en la obligación de salir a consignar su voto, cómo es lógico habrá sanciones y estímulos tanto para los votantes como para los no votantes. Al bajarse los gastos en las campañas electorales, los aspirantes electos a las diferentes corporaciones no tendrían la necesidad de pedir participación en los contratos adjudicados, beneficiándose de esta forma la comunidad en general.

4. Siendo esta una forma sociopolítica administrativa por lo trascendental y la magnitud de la misma, ya que dentro de ella habrá que incluir la cancelación de los fondos de cofinanciación y este recurso girárselo directamente a los municipios, de acuerdo a sus necesidades básicas insatisfechas, evitándole el peaje que tienen que hacer estos recursos antes de llegar a los municipios beneficiados con algún proyecto.

5. Así como propone la anulación de las Contralorías, Personería Municipales y Departamentales, habrá que anular las Secretarías de Salud y de Educación Departamentales, y esto sea manejado directamente por los municipios para que solucionen los problemas que padecen la mayoría de ellos.

6. señor Presidente, usted como ponente de la Ley 100 de diciembre 23 de 1993 (sistema de seguridad social integral) buscará el mecanismo de adjudicación de los contratos a las ARS y los controles para que los colombianos beneficiados reciban el servicio acorde con el objetivo de la ley; ejemplo: entrega oportuna de los medicamentos, brigadas médicas correspondientes, para lograr la prevención de las enfermedades, que la renovación de los carné sea oportuna y no obstaculice la atención a los beneficiarios y la entrega de medicamentos, siendo la población campesina la más perjudicada en estos casos.

7. todas las propuestas planteadas no tendrán sentido en un estado de derecho si no se mira la misma infraestructura orgánica de la justicia:

Justicia en toda la extensión de la palabra, justicia para el estado, justicia para los jueces, justicia para el justo y justicia para el injusto, es decir una justicia más justa.

Excelentísimo señor Presidente, usted es la esperanza viva del pueblo colombiano prueba de ello fue el acto masivo de los colombianos que depositamos el resultado histórico de sufragios consignados a su favor; en mi calidad de ex-alcalde elegido para el período 1998-2000 y seleccionado por la Cámara Junior de Colombia, como el mejor alcalde de mi departamento, se lo difícil que es gobernar a un municipio, cuan difícil será gobernar una Nación pero los hombres fueron creados para gobernar y yo sé que usted ya le pidió al Todo Poderoso que le conceda la sabiduría que le dio al Rey Salomón, para regir los destinos del pueblo colombiano.

No puedo desaprovechar esta oportunidad, para solicitar su intervención en la búsqueda de ayuda para solucionar los problemas que vienen afectando durante muchos años al municipio de Sucre, y a toda la región de la Mojana.

Entre todas las informaciones sobre la localización de la Mojana, las más aceptada es la que nos ubica, al norte del país y tiene una superficie de 476.000 hectáreas de las cuales el 72% se encuentran en el departamento de Sucre, el 16% en el de Bolívar, el 10% en el de Córdoba y el 2% en el de Antioquia, la región esta limitada así: al norte por el brazo de Loba del río Magdalena; al oriente por el río Cauca; al sur por las estribaciones de la Serranía de Ayapel y al occidente, por el río San Jorge.

La región de la Mojana hace parte del área fisiográfica de Transición entre la zona andina y la llanura del Caribe denominada la depresión Momposina, la cual se caracteriza por ser una fosa natural que actúa como un vaso de regulación de los flujos de las corrientes fluviales que la cruzan y que la amortiguan los niveles altos que en ella se presentan cuando ocurren caudales pico.

Señor Presidente, después de esta breve orientación sobre la ubicación del municipio de Sucre y la región y la región de la Mojana, y con el respeto que usted me merece le informo; que en diciembre de 1996 fue entregado al CORPES C.A un informe elaborado por la coordinación de la Misión Temporal de la Mojana, y un año después en diciembre 12 de 1997, el CORPES C.A en la ciudad de Santa Marta dio a conocer un documento denominado MISION MOJANA, en el cual se da a conocer que a la Mojana hasta esa fecha se le habían realizado 428 estudios ordenados por el gobierno colombiano, y de hay hasta la fecha van otros tantos incluyendo uno que se inventó el gobierno saliente con el nombre de programa de desarrollo sostenible de la Mojana bajo la dirección del Departamento Nacional de Planeación y la ejecución de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO, en su representación el doctor Gerardo Lozano Figueroa, con una inversión aproximada a los setecientos mil dólares, como podrá ver en la Mojana se han invertido grandes sumas de dineros, dinero este invertido de obras, hubiesen solucionado sin lugar a duda muchos de los grandes problemas que padece nuestra región de la Mojana, por eso en unos de los apartes de este documento señaló que usted, Excelentísimo señor Presidente es la esperanza viva de un pueblo, por que para nosotros los Monjaneros usted es nuestra última esperanza, esperamos habernos ganado su atención y con ella su visita para ver si es posible que el sueño Mojanero de ser despensa agrícola de Sudamérica se nos convierte en realidad.

En el momento que decidí acompañarlo, para que su sueño de llegar a la Presidencia de la República de Colombia se hiciera realidad, lo hice pensando que para conseguir los cambios y la paz que tanto necesitamos los colombianos, es necesario tener, mano firme y un corazón grande.

Con sentido de admiración, respeto y patriotismo se suscribe de usted.

ANGEL DANIEL VILLARREAL BARRAGÁN

C.C. a Caracol Radio, Meridiano de Sucre y Universal Sucre

Calle 25 No. 25B-35

EAF Gobernación de Sucre

FABRICIANO DIAZ SUAREZ

Ciudadano

REFERENDO POR UN PAIS DIGNO CON JUSTICIA SOCIAL

Bogotá, D.C., 25 de septiembre de 2002

Señores:

COMISION PRIMERA SENADO Y CAMARA

República de Colombia

Ref.: derecho de petición

Respetuosamente y haciendo uso del artículo 23 de la Constitución política solicito se incluya dentro del referendo que será presentado a los colombianos los siguientes puntos:

1. *Reducción del Congreso unicameral* con cien (100) congresistas no hay razón para que haya Cámara Baja está demostrado ser la más corrupta que demerita la legislación.

2. *Asambleas o diputados no tendrán remuneración ni prebendas* así se ahorrarán cien mil millones de pesos cada año.

3. *Reducción de concejos municipales* ciudades grandes como Bogotá 21 concejales, municipios máximo siete.

4. *Eliminación de remuneración, prebendas y prestaciones de concejales y miembros de la JAL (ediles)* con esto se estaría ahorrando ciento cincuenta mil millones de pesos cada año.

5. *Voto obligatorio contra voto amarrado o comprado*, demos vida a un nuevo sistema político en este siglo.

6. *No más suplencias y solo se suplirá por la muerte del titular.*

7. *Congresistas sin privilegios salariales ni prebendas* con veinte salarios máximo mensuales.

8. *Ningún manejo administrativo podrán ejercer los Congresistas.*

9. *No a la reelección inmediata a los miembros de corporaciones públicas.*

10. *Reducir a máximo veinte salarios mínimos la remuneración* de ministros, diplomáticos y altos funcionarios del estado.

Si estos 10 puntos no se incluyen dentro del próximo referendo no hay razón ni amerita presentarlo al pueblo colombiano ya que solo serviría par aumentar la crisis fiscal con el tremendo gasto inoficioso que implicaría.

Atentamente,

Fabriciano Díaz Suárez

C.C. 17.161.916

Carrera 20 No.158-09

Tel.: 6713361

Copia: (1) señor Presidente de la República

(1) Medios de Comunicación

(1) Organizaciones Sindicales

(1) ONG

* * *

JAIRO ALFONSO SILVA GALVIS

Honorable Concejal

Cucutilla septiembre 11 de 2002

Honorables:

congresistas

Comisión Primera Senado y Cámara

Santafé de Bogotá D.C.

Atento saludo:

En mi condición de concejal y ciudadano colombiano residente en este municipio, amparado en el artículo 20 de la C.N., por medio del presente, me dirijo a ustedes en razón de ser la comisión que actualmente estudia el proyecto de referéndum propuesto por el gobierno nacional; en virtud de que pueda perder autonomía, representación y legitimidad nuestro municipio, es nuestro deber, pronunciarnos en contra de algunos apartes de los que hemos podido analizar muy detenidamente y que estamos seguros causa perjuicio en nuestra región.

• Querer acabar con las personerías municipales, es, aislar a los ciudadanos que no tienen acceso a las grandes ciudades capitales la posibilidad de acudir a alguien para que les sean defendidos sus derechos; pensar que la Procuraduría se encarga de asumir tal responsabilidad es meterle mentiras a un país entero, por cuanto no se descongestiona con solo casos específicos menos se va a descongestionar cuando tenga que conocer todas las inquietudes de los ciudadanos por pequeñas que estas sean, decirle al país que se fortalecerán las procuradurías sería tan solo a través de más burocracia, lo que no se ve es la justificación de acabar la representación del ministerio público en los municipios. Querer plantear de entrada, cosa que en ningún momento se ha hecho por parte del gobierno nacional, que sea otra entidad político-administrativa, la que se encargue de ese cometido tan amplio como es la función enorme que recae hoy por hoy en las personerías municipales. Sería por demás contraproducente e ilógico, pues evidente que lo que hace que la función del personero sea para los ciudadanos apreciada y tenida en cuenta, es la cercanía con el ciudadano, el conocimiento integral de los factores que se constituyen en problemas de solución a través de las personerías, la rapidez de acción, la identificación entre el órgano que define y adopta las medidas tendientes a que se dé estricto cumplimiento y garantía a los derechos de los ciudadanos en general.

• Querer acabar con los departamentos, fusionar municipios y crear regiones especiales con el sofisma de disminuir el tamaño del Estado, es querer acabar con la infraestructura creada por varias décadas y que le ha costado al Estado gran trabajo para diseñar la infraestructura social, con esto solo se puede pretender aislar las comunidades de la base central del estado lo que quedaría tan solo la representación de unos pocos y en su mayoría se estará perdiendo el acceso a los derechos constitucionalmente ya adquiridos y que son inalienables.

Honorables Magistrados, estas son unas de las medidas más arbitrarias y antidemocráticas que pueden llegar a afectar a la sociedad en forma lesiva ya que mirando el futuro qué le puede esperar al país, en un futuro qué le puede esperar al país es un futuro con más ruina, miseria. Desempleo y más violencia, es querer hacer los grandes ricos del país más ricos y los pobres más pobres y sin ni siquiera tener la mínima posibilidad de acudir a alguien para que les defiendan sus derechos o que al menos conozca de sus necesidades y le puede contribuir en la búsqueda de una solución, es así que si miramos la situación del norte de Santander, un departamento que posee habitantes de todo el país y que presenta un alto índice de miseria y que el nuevo gobierno nacional al igual que los anteriores no quieren mirar la veracidad del problema sino que al contrario, todos los mandatarios se encargan de aislarlo cada vez de la base central de la Nación.

Con este tipo de cambios a lo único que se puede llegar es a que más adelante estos municipios aledaños del departamento pero distantes del gobierno nacional se puedan convertir en las madrigueras de la violencia lo que generaría una gran causa en el país, es importante tener en cuenta la exigencia de transparencia en la inversión de los recursos públicos, eficacia por parte de los organismos de control como son "fiscalía y procuraduría de la nación", para que estas a su vez vigilen las administraciones públicas (alcaldías, gobernaciones) y todos los que administren recursos del estado.

De otra parte es el momento de exigirle al señor Presidente de la República por intermedio de ustedes Honorables Magistrados para que mire hacia estos municipios y más exactamente al sector agropecuario, para que se le dé la importancia que se merece y que se le inyecten recursos a favor del campesino para que puedan mejorar el nivel de producción y a su vez el nivel de vida y con este tipo de medidas sí se contribuye a un gran cambio social y evitaremos que personas trabajadoras del sector agropecuario tengan que acudir a lugares donde solo hay cultivos ilícitos, violencia y todo tipo de fechorías de las que actualmente existen en nuestro país. De igual forma manifestarle al señor Presidente por su intermedio, que, si es una persona analítica de la situación del país, una de las grandes causas es la corrupción por parte de la dirigencia administrativa, pero, que además debe tener en cuenta que gran parte radica en que el campesino no tiene oportunidades, y si, miramos casos como el sector del Catatumbo, ese tipo de medidas a una región como esta no solucionan nada porque, el problema está en que la gran mayoría de

explotadores de la hoja de coca no son del Catatumbo sino que son de diferentes partes del país que acuden a estos lugares en busca de una solución a sus necesidades económicas, lo que en términos más claros no solo se debe invertir en el lugar donde se produce la coca sino de igual forma se debe fortalecer el sector agrícola de los municipios que están abandonados para que así no se presente la necesidad de que un campesino tenga que acudir a los negocios ilícitos.

• Por último sería muy interesante preguntarle al Gobierno Nacional, que al amparo del estado de excepción, cuáles son las medidas que el gobierno ha tomado para garantizar la integridad física de los Alcaldes, Concejales y demás funcionarios públicos amenazados por la subversión y de esta manera poder garantizar la gobernabilidad de los municipios más alejados de la capital de la República.

De la misma manera honorables Senadores, sería preciso preguntarle al Gobierno Nacional que defina claramente que es lo que quiere decir cuando a través del señor Ministro del interior manifiesta que el Colombia es necesario hablar de un **“nuevo pacto social”**, es decir que francamente sin ningún tapujo y rodeo manifieste el Gobierno de cara al País si lo que quiere decir es que el modelo de gobierno que nos rige según el mismo Gobierno encuentra que ha fracasado, y entonces diga **¿cuál es el esquema de gobierno que quiere implantar al pueblo colombiano?** y si su pretensión es hacerlo a través de las facultades excepcionales que le otorga el recién declarado estado de excepción; **¿acaso no sería más democrático y más honesto preguntárselo al pueblo mediante el referéndum?**

También es indispensable que se respalde un referéndum para ampliar el período administrativo de los Alcaldes a un año mas para que así puedan dar por desarrollados sus programas de gobierno y a su vez no se tengan que malgastar los recursos del estado en pagos de procesos electorales lo que solo genera un gasto más para el estado y deterioro al erario público; en resumidas cuentas:

La solución a los problemas del país no está en acabar con las instituciones que le sirven a los ciudadanos de los municipios como las personerías al igual que los departamentos, sino que se debe dar fortalecimiento a los sectores más desprotegidos como es el campo.

Esperando que este pronunciamiento sea tenido en cuenta dentro del estudio al mencionado referéndum analizado y ojalá puesto en práctica.

Con todo respeto me suscribo de ustedes,

Jairo Alfonso Silva Gálvis.
Honorable Concejal.

c.c. Gobernación del Departamento
Asamblea del Departamento

* * *

JOSE ÁNGEL MAX
Ciudadano

Bogotá Distrito Capital 09 de octubre de 2002

Doctor

Álvaro Uribe Vélez

Presidente de la República de Colombia
y demás entes representantes del Estado
Ciudad

Ref: Derecho de Petición

(Art: 23 C.N.

(Art: 5 C.N.

Reciba un cordial saludo deseándole muchos éxitos en su administración, por un cambio de sociabilización mejor.

La presente es con el objetivo de comunicarle lo siguiente:

Honorables Doctores:

Es para cada Colombiano muy placentero poder tener el privilegio de opinar, ser escuchado por los autores materiales de la propuesta hecha ante todos los colombianos de un Bienestar Social.

Como ciudadano crítico constructivo vuelvo a exigir que el primer punto de prioridad para el cambio de sociabilización sea el cumplimiento,

aplicación de la constitución, en contra de la corrupción política y administrativa, que debido a este fenómeno es profundo, extensivo, y causante de los oscuros problemas biosocioculturales que destransforman la Nación; en el cual los funcionarios públicos no reciben una sanción reglamentaria que les haga responder por el delito de malversación, hurto, tradiversión, bigamia, soborno, abuso de autoridad e insurpación del desangre del tesoro público, los cuales han creado la secularización de la deshonestidad e inmoralidad y criminalidad social, también es necesario depurar, monitorear y controlar, para poder acabar con este flagelo de enfermedad identificada como SIDA, como es la burocracia, la teocracia, y el clientelismo manipulador de proyectos inconstitucionales del sistema público.

Por esta razón exigimos que dentro del proyecto de referéndum se incluya el autocumplimiento y aplicación de los valores éticos constitucionales, teniendo en cuenta una justicia equitativa, tanto políticos, administrativos y socioculturales del país.

Donde la carta magna sea única y rija para todos los colombianos, deje de ser un libro de normatividades, donde estos artículos se apliquen y se cumplan como una ley y no como derivadores adversos de leyes y decretos que dan origen para fomentar, determinar, montaje, tramoyas, micos para violarlas, derogar los derechos adquiridos constitucionalmente.

El autoritarismo, la prepotencia de determinación, aplicación que no es viable, la decisión de hecho de un verdadero empoderamiento político, este depende de la democratización comunitaria, el voluntario colectivo, donde se mezclen los tejidos de unificación, lo empírico con lo profesional, logrando la globalización de la tecnología social del país.

A la vez debemos descentralizar la inconformidad de tantos turbulentos problemas biosocioculturales que nos conducen al desbordamiento de una guerra nacional.

También hay que tratar de salvaguardar el campo y el campesino, fortaleciendo las microempresas, incrementando el crecimiento, el desarrollo productivo de una tecnología apropiada, teniendo el eco del involucramiento colectivo de la agricultura verde del país.

Quedándole muy agradecido de su atención prestada nos suscribimos ante usted.

Atentamente,

Cc Congreso de la Nación

Procuraduría General de la Nación

Por la paz de Colombia

José Ángel Max

Cédula de Ciudadanía 6.975.146 de Pailita César

Dirección: carrera 3 No. 2-47 Sur Oriental Bogotá

Teléfono 2469489

* * *

JAIRO IVAN OCHOA ROMERO

Presidente APVA(Personero Municipal Itagüí)

Itagüí, septiembre 25 de 2002

Doctor

William Vélez Mesa

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Bogotá D.C.

Cordial saludo y éxitos,

Actualmente se discute en el Congreso de la República el proyecto de ley, por la cual se convoca a un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional, en el cual se pretende incluir modificación del artículo 280 de la Constitución Nacional, para asignar a la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo todas las facultades y competencias que en la Constitución y la Ley se atribuyen a las personerías municipales o distritales, las cuales, busca el ejecutivo queden suprimidas, con el argumento de ahorrar recursos de los distritos y municipios del país para que estos puedan aumentar su inversión social.

Con base en lo anteriormente expuesto, los miembros de la Asociación de Personeros del Valle de Aburrá, en reunión sostenida el pasado lunes 23 de septiembre en el despacho de la Nueva Personería Municipal de Itagüí, Símbolo de Independencia manifestamos nuestro deseo de conocer la posición de cada uno de los miembros del honorable Congreso de la República, en relación con el punto de referendo que anhela suprimir las personerías municipales; razón por la cual fui delegado por los miembros de la Asociación para que en mi calidad de Presidente de la misma, de manera comedida, solicite a ustedes nos dé a conocer en qué sentido tienen proyectado hacer su pronunciamiento en lo que tiene que ver con la modificación del artículo 280 de la Constitución Nacional, para suprimir las personerías, pues es importante para nosotros contar con el apoyo de los miembros de tan digna corporación, en procura de la permanencia de estos órganos de control, que constituyen a nivel municipal, el primer contacto con la comunidad, a través de la labor de promoción y defensa de los Derechos Humanos, la intervención activa en la investigación de presuntas conductas disciplinables que buscan erradicar la corrupción en todas las esferas del Estado, la vigilancia y control en procesos penales, policivos y administrativos; funciones que se vienen desarrollando a cabalidad por parte de las personerías y que los órganos referidos en el inicio de este escrito quedarían en todo caso, en imposibilidad física, humana y logística de cumplir con eficiencia, eficacia y celeridad.

Así mismo, les expresamos nuestra disposición de suministrar información completa y detallada de las labores que las personerías están llevando a cabo en beneficio de las comunidades que acuden en búsqueda de defensa de sus derechos.

Esperamos se comparta el contenido de esta comunicación con los demás miembros de la Corporación Legislativa.

De usted afablemente,

Jairo Iván Ochoa Romero,
Presidente APVA
Personero Municipal de Itagüí

* * *

CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DEL HUILA

Servidores de la Contraloría

CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL HUILA

Neiva, 27 de septiembre de 2002

Doctor

Willian Vélez

Honorable Representante de la República

Capitolio Nacional

Bogotá D.C.

Muy estimado doctor:

En nuestra calidad de servidores de la Contraloría Departamental del Huila, y en momentos tan aciagos para el futuro del Control Fiscal Territorial, ejercido por las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales, es nuestro deseo hacer una sólida y estructurada radiografía sobre el verdadero papel de las contralorías territoriales, a la vez que plantear una juiciosa y sesuda propuesta sobre las principales opciones de reforma a estos Organos de Control descentralizados, retomando el estudio elaborado por el Consejo Nacional de Contralores denominado "Hacia la Construcción del Control Fiscal del Siglo XXI".

Compartimos plenamente la postura de rechazar a priori cambios al modelo del Control Fiscal Territorial sin más razonamientos que evitar a cualquier costo la desaparición de las Contralorías Territoriales, convirtiendo de paso esta encomiable labor en una simple lucha de cargos y puestos. Nuestra idea es propugnar por un efectivo cambio en el sistema del Control Fiscal desempeñado por las contralorías Territoriales, el cual, sin poner en tela de juicio la continuidad institucional de su misión, genere discusiones de reforma que vayan más allá de factores netamente presupuestales y fiscalistas.

Justamente es aquí donde observamos la colosal equivocación en la propuesta del Gobierno nacional, liderada personalmente por el Presi-

dente Álvaro Uribe Vélez, pues partiendo de argumentos que nacen y mueren en la sola incidencia presupuestal de su funcionamiento terminan convirtiendo inmerecidamente a las Contralorías Territoriales en monumentos de la burocracia y del desgüeño administrativo, cuando la realidad dista lo suficiente de esta deleznable y ligera apreciación.

Así entonces, promover la desaparición de las Contralorías Territoriales sin más argumentos que los insulsos aspectos fiscalistas de su operatividad – que no son tantos como lo demuestra el informe –, es desconocer que en vía de ejemplo sólo 8 contralorías (Manizales, Ibagué, San Andrés, Soacha, Bogotá, Cali, Casanare y Huila), arrojaron en la vigencia 2001 beneficios cuantificados y verificables por valor de \$366.582 millones.

De igual modo, insistir obtusamente en su excesivo número y carga presupuestal para el erario de las entidades territoriales controladas, es olvidar los evidentes efectos fiscales de la aplicación de la Ley 617 de 2000, cuya implementación generó la eliminación de 109 Contralorías Municipales con una reducción de aproximadamente 3.500 cargos en todo el país, disminuyendo el número de Contralorías Territoriales de 178 que existían antes de la ley 617 a sólo 68 que funciona actualmente, esto sin contar con las próximas a desaparecer ante los efectos progresivos de la ley en cita.

De esta manera, si bien respaldamos una reforma al Control fiscal rechazamos de plano su desaparición, exhortando a las fuerzas políticas y democráticas del Estado a meditar en que antes de una deplorable e insensata supresión de las Contralorías Territoriales, se requiere una reestructuración de éstas que, partiendo de un modelo de reordenamiento, regionalización o municipalización, según el caso, implemente un cambio radical para construir un auténtico sistema nacional de Control Fiscal, cuyos elementos principales deben ser:

Un plan de modernización, capacitación y profesionalización de su planta; un nuevo sistema de financiación y elección de contralores; un sistema único de carrera administrativa y un sistema renovado de participación de la comunidad.

De igual forma, tenga usted presente nuestro rechazo a la propuesta de revocatoria del Congreso de la República, pues al igual que el caso de las Contralorías Territoriales, no es con reformas autárquicas, carentes de concertación con las que se pondrá fin a la corrupción.

Cordialmente, firmas servidores de la contraloría Departamental del Huila,

Nombres y Apellidos	Cédula
Roberto Carranza Rada	12.126.099
Isidro Reyes Páez	12.227.017
Octavio Bustos Bustos	12.192.448
Anselmo Perdomo L	7.684.852
Víctor Julio Sanabria	83.115.066
Esperanza Herrera C	36.379.411
Jesús Ignacio Herrera	12.127.437
Elizabeth Fajardo	40.764.350
Helena Vargas S	51.631.364
Hermes Tovar	7.684.137
Alirio Ortigoza	12.132.047
Beatriz Quezada	26.461.095
Rosalba Ramos C	36.152.204
Olga Lucía Castaño	36.280.507
Yohn M Esquivel	26.405.250
Carolina Parra B	26.578.943
Alba Muñoz S	26.520.866
Luz Mery Artunduaga	26.597.907
Bellanín Motta	36.176.145
Piedad Constanza Muñoz M	36.271.764
María Consuelo Motta	36.147.928
María Judy Sáenz	36.168.731

Nombres y Apellidos	Cédula
Luz Dary Sterling C	36.177.821
Sonia Vargas C	26.577.855
Luz Mila Ríos G	26.559.111
Marlene Vergara Lara	34.546.281
Jairo Emir Ordóñez M	12.123.751
Luz Marina Artunduaga	36.273.036
Patricia Hernández	32.684.879
Nancy Vásquez R.	36.164.219
Otto Cedeño	7.697.068
Neyla González	36.166.070
Rodolfo Arias R.	12.131.160
Francisco J. Páez	7.689.009
Reinaldo Cuéllar	81.085.129
Luz Dary Alvarado	26.578.055
Ruth Suárez	36.165.168
Luis Carlos Díaz	12.131.547
Andrea Patiño Villarraga	36.067.295

* * *

GUSTAVO MARTINEZ PACHECO

Personero Municipal de Soledad

Soledad, septiembre 16 de 2002

Doctor

Luis Alfonso Ramos

Comisión Primera Senado

Presidente del Honorable Congreso

De la República de Colombia

E.S.D.

Asunto: Remisión Documento sobre Supresión Personerías

Por el presente le remitimos, muy respetuosamente, documento que contiene las razones y los argumentos por los cuales estimamos que no debe suprimirse las personerías.

Este documento contiene una serie de Certificaciones de Apoyos de Diversas Entidades Estatales del Orden Nacional, Departamental y Municipal.

En espera de su pronto pronunciamiento.

Sus humildes servidores,

Gustavo Martínez Pacheco

Personero Municipal de Soledad

Ivette Valega Cáceres

Profesional Universitaria

Nelson Navarro Navarro

Secretario Privado

José Carlos Pedraza S.

Analista de Sistemas

Lilia García López

Profesional Universitaria

Edwin Cervantes Varelo

Jefe Financiero

Fernando de la Hoz D.

Técnico Supervisor

Sonia Visbal de Avila

Secretaria Ejecutiva

¿Se justifica la supresión de las Personerías Municipales?

Para hacer un análisis de la justificación o no de la supresión de las Personerías Distritales o Municipales se hace necesario remitirnos inicialmente a su origen e importancia histórica o pasada y analizar la que tiene actualmente.

1. Análisis Histórico

Los llamados Jurados Vigilantes existieron entre los años 711 y 1521; el denominado Municipio Foral Español tuvo a los Jurados Vigilantes entre las instituciones que complementaban el sistema de Gobierno Municipal. Estos se encargaban de defender al común de los ciudadanos.

Siguieron los Procuradores de las Ciudades que representaban en la Asamblea Nacional a los Municipios realengos durante el siglo XVI.

Los Personeros Municipales surgieron con la instalación del gobierno ilustrado de Carlos III – (1766).

Entrando en materia de la importancia histórica del Personero en lo que hace a sus funciones tenemos la de ser Representante legal del Municipio según la Ley 4 de 1913, función que se ajustaba cabalmente al papel que desempeñaba el personero desde que fue creado el cargo para las localidades de Indias.

Con la reforma constitucional de 1968 se le dejó únicamente la Representación Legal para efectos judiciales y para efectos administrativos al alcalde. Esto fue hasta la expedición de la Ley 28 de 1974 que atribuyó exclusivamente la representación legal del Municipio en el Alcalde Municipal.

Esto es una institución que merece respeto y apoyo antes que pensar en suprimirla, porque a pesar que hace 22 años dejó de tener la Representación Legal de los Municipios, sigue teniendo igual importancia y desempeña un cúmulo de funciones que son vitales e indispensables para el desarrollo de las comunidades, tal como lo veremos a continuación.

2.Importancia actual

2.1.Funciones Actuales de la Personería

2.1.1. Como Veedor Ciudadano

- Recibe quejas y reclamos sobre el funcionamiento de las administración Distrital o Municipal y el desempeño de sus servidores.

- Orienta a los ciudadanos indicándoles la autoridad a la que deben dirigirse para solucionar sus problemas.

- Vigila la conducta oficial de los servidores públicos del distrito o municipio y los sanciona cuando incumplan sus deberes.

- Vela por la efectividad del derecho de petición e instruye a quienes deseen presentarlo.

- Exige a las autoridades las medidas necesarias para impedir epidemias y proteger el medio ambiente.

- Intercede por los derechos de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios.

- Vela por la defensa de los derechos e intereses del consumidor.

2.1.2. Como Defensor de los Derechos Humanos.

- Divulga la Constitución y adelanta programas de promoción, prevención, educación y concientización sobre los Derechos humanos.

- Vela por el respeto de los Derechos Humanos de las personas recluidas en establecimientos carcelarios, psiquiátricos, hospitalarios, ancianatos y orfanatos.

- Recibe y tramita quejas y reclamos sobre violación de los derechos civiles, políticos y las garantías sociales.

- Solicita de las autoridades competentes las investigaciones a que haya lugar.

2.1.3.Como Agente del Ministerio Público.

- Actúa en los procesos de familia, penales, de policía, contenciosos y en los demás que deba intervenir por mandato de la ley. No es acusador ni defensor dentro del proceso, es una tercera persona imparcial que vela con su actuación para que se respeten los derechos de las partes.

- Interponer acciones de tutela en nombre de los ciudadanos cuando sean vulnerados sus derechos fundamentales, mediante solicitud o de oficio.

- Defiende los derechos e intereses del ciudadano, presentando acciones populares de cumplimiento o las que requieran para su protección.

¿Se cumplen estas funciones como Veedor Ciudadano?

Empecemos el análisis con el Municipio de Soledad:

- En servicios públicos a diario atendemos muchas solicitudes de reclamación ante las distintas empresas prestadoras de Servicios públicos Domiciliarios, presentamos derechos de peticiones a favor de los ciudadanos ante ellas.

- Participamos activamente en los diálogos de concertación a favor de las comunidades con la empresa Electricaribe, problemática de conocimiento nacional.

- En materia ambiental trabajamos interinstitucionalmente con la Fiscalía, Medio Ambiente, judicializando todas las situaciones que impliquen afectación o violación de los derechos humanos e intereses colectivos.

• Tramitamos actualmente un gran número de procesos disciplinarios, los cuales se encuentran en diferentes etapas procesales, como las preliminares, aperturas de investigación, autos de cargo y sanciones disciplinarias. De la misma forma se tramitan una buena cantidad de vigilancias, figura procesal que sirve como prevención a los servidores públicos antes de abrirles investigación disciplinaria.

• Asistimos como Ministerio Público a 84 diligencias policivas en el año 2001 y a 96 diligencias policivas hasta la fecha, en un total de 5 inspecciones de Policía Municipal.

• Presentamos un buen número de derechos de peticiones a favor de la ciudadanía soledaña y ante las diferentes entidades públicas y privadas.

¿Cómo Defensor de los Derechos Humanos?

• En el caso concreto del Municipio de Soledad tenemos las siguientes cifras:

• En salud le hemos tramitado a 96 personas la certificación del SISBEN desde junio a diciembre el año 2001 y a 214 personas desde enero a agosto del 2002.

• En educación hemos ubicado a 188 niños en colegios públicos y privados a 60 niños durante el año 2001, durante el 2002 a 128 niños.

• Ante la Registraduría hemos ayudado o permitido que 102 personas tramiten su tarjeta de identidad o cédula de ciudadanía según el caso.

• Hemos realizado campaña de Registros con la Notaría y la Registraduría, registrando aproximadamente 1.000 niños sobre todo en el casco viejo y suroccidente de Soledad.

• En los hospitales de Soledad, hemos ayudado a 190 personas para que sean atendidas gratuitamente durante el año 2001 y durante 2002 a 140 personas.

• En los Hospitales de Barranquilla han atendido óptimamente a 87 personas durante el año 2001, durante el año 2002 a 98 personas por oficios de la Personería.

¿Como Agente del Ministerio Público?

• Nos notificamos tres funcionarios, de ocho que conformamos este ente de control, de aproximadamente: Setenta (70) procesos penales en forma semanal, cada uno, de un total de siete (7) fiscalías, cuarenta (40) procesos penales cada uno a nivel de juzgados (cuatro juzgados).

• En lo que va del año 2002 hemos interpuesto elaborando tutelas a un sinnúmero de ciudadanos.

• Hemos coadyuvado en tres (3) acciones populares, concretamente contra la Concesionaria de Alumbrado Público, municipio de Soledad y otros, todas instauradas ante el Tribunal Contencioso Administrativo.

3. En Materia Atención a Desplazado

Como Defensor de los Derechos Humanos, la Personería Municipal de Soledad, maneja la atención a los Desplazados que llegan al Municipio de Soledad, manejando las siguientes estadísticas:

En el periodo comprendido por los años 1997, 1998, hasta marzo de 1999 se recibieron 1127 declaraciones por jefes cabeza de familia.

En el año 2000, se recibieron 1000 declaraciones durante el año.

En el año 2001, se recibieron 1300 declaraciones durante el año.

En el año 2002, hasta la fecha 807 declaraciones.

Para un total de 4234 declaraciones recibidas a cabeza de familia desde el año 1997 hasta la presente fecha sin incluir los componentes del núcleo familiar.

...

idiosincrasia, no conviven a diario con ello, especialmente en sectores más pobres.

Y por el lado de los estudiantes, funcionarios de ONG y entidades privadas que proponen también para reemplazarnos no lo consideramos adecuado, porque además de las razones anteriores hay una muy importante, carecen del elemento AUTORIDAD. Por eso señores

Congresistas es necesario ante cualquier decisión pensar en las consecuencias que va a traer dicha medida, las más preocupantes son el aumento de la corrupción e incremento de la violencia, la desatención en salud, educación, desplazados, porque en el caso de estos últimos, no es precisamente el Gobierno Nacional a través de la Red de Solidaridad, los Hospitales, los alcaldes, los Gobernadores, los concejales, los Diputados que ayudan a la problemática de estas personas, suministrándoles los medicamentos para sus enfermedades, consiguiéndoles los cupos para que sus niños estudien, tenemos el caso patético de aproximadamente mil (1000) niños desplazados que fueron devueltos de los colegios privados y comunitarios donde estudiaban, por no pagar, y no son precisamente las autoridades antes mencionadas que en cumplimiento del deber legal están resolviendo esta problemática, sino nosotros los personeros como promotores de Derechos Humanos y gracias a la generosidad de todos los servidores públicos y ciudadanos de esta comunidad que participaron en un programa de adopción.

Por qué no se reduce, por ejemplo un 50% el rubro de las alcaldías municipales que se denomina Servicios Técnicos y Honorarios Profesionales, y que equivale a 6 veces el presupuesto anual de la Personería, si de invertir en educación se trata.

Finalmente quiero recordarle un precepto constitucional consagrado en el artículo 2º. de dicha Carta Política: "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 afecten 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. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Copia de este documento será remitido a la Delegación de derechos Humanos de las Naciones Unidas.

ANEXOS

Son anexos de este documento Certificaciones de apoyo expedidas por el C.T.I., I.C.B.F., Red de Solidaridad Social, Notaría Única de Soledad, Registraduría Municipal de Soledad, Asociaciones de Desplazados, fotocopias de los Presupuestos correspondientes a las Vigencias año 2001 y 2002 de la Alcaldía Municipal y la Personería Municipal de Soledad.

Atentamente,

Gustavo Martínez Pacheco

Personero Municipal de Soledad

Ivette Valega Cáceres

Profesional Universitaria

Nelson Navarro Navarro

Secretario Privado

José Carlos Pedraza S.

Analista de Sistemas

El suscrito Secretario del Juzgado Promiscuo del Circuito de Soledad,
Certifica:

Que el doctor Gustavo Martínez Pacheco, Personero Municipal de Soledad, actúa como personero delegado, ante este despacho, notificándose en la actualidad de 25 Procesos Penales quincenalmente aproximadamente.

Se expide la presente Certificación a solicitud del interesado a los 18 días del mes de septiembre de dos mil dos (2002).

Atentamente,

Pedro María Acosta Salcedo

Secretario

República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público
Juzgado Primero Penal Municipal
Soledad

El suscrito Secretario del Juzgado Primero Penal Municipal de Soledad, Atlántico

CERTIFICA

Que el doctor Gustavo Martínez Pacheco, desde su posesión como Personero Municipal de Soledad Atlántico, y ejerciendo las funciones de Ministerio Público, se ha venido notificando personalmente de un número indeterminado de autos interlocutorios y sentencias, que se profieren en los procesos penales, contravencionales, *habeas corpus* y tutelas, que se tramitan en este despacho judicial.

Se expide la presente certificación a solicitud escrita de parte interesada, en Soledad a los diecisiete (17) días del mes de septiembre de dos mil dos (2002).

El Secretario

José Echeverría Martínez.

Notaría Única de Soledad

Soledad, 16 de septiembre de dos mil dos (2002)

Señores

Personería Municipal de Soledad

Ciudad

Por el presente nos permitimos, muy respetuosamente apoyar incondicionalmente la existencia y permanencia de la Personería Municipal de Soledad, ya que son muchas las actividades interinstitucionales que desarrollan con entes de control en pro de los derechos humanos de la comunidad Soledad.

Atentamente,

Rafael Herrera Iranzo,
Secretario Delegado

El suscrito Secretario Judicial de la Unidad Seccional de Fiscalía Delegada ante el Juzgado Promiscuo del Circuito de Soledad, Atlántico

CERTIFICA:

Que en esta Agencia Fiscal, concurre diariamente la Doctora Ivett Valega Cáceres, personera Delegada en lo Penal adscrita al municipio de Soledad Atlántico, con el fin de notificarse personalmente y de conformidad a lo dispuesto en las Normas Legales vigentes, de las Resoluciones Interlocutorias, Resoluciones de Acusación, Inhibitorios, Resolución de preclusión y además diligencias (Destrucción de Droga, allanamientos, etc, en un número mínimo aproximado en doscientos (200) procesos mensuales, elaboradas dentro de las diferentes actuaciones que cursan en las Fiscalías Primera y Segunda Delegada, ante el Juzgado Promiscuo del Circuito de esta localidad.

Se expide la presente Certificación en Soledad – Atlántico, a los Dieciséis días del mes de septiembre de dos mil dos (2002), a solicitud escrita elevada por el doctor Gustavo Martínez Pacheco, Personero Municipal de Soledad – Atlántico, para fines legales pertinentes.

Jorge Enrique Murcia L.,
Secretario Judicial II
Unidad de Fiscalía Seccional

* * *

**INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR
CENTRO ZONAL HIPODROMO**

Por el presente nos permitimos, muy respetuosamente, apoyar incondicionalmente la existencia y permanencia de la Personería Municipal de Soledad, ya que son muchas las actividades interinstitucionales que desarrollamos con este ente de control en pro de los derechos humanos de la comunidad soledaña y su apoyo incondicional para gestionar ante el Sistema Nacional de Bienestar Familiar la garantía de derechos de niños, niñas, jóvenes y familias.

Nombres

Firmas

Ángela María Uribe de Vanegas
Emilia Villafañe
Solángel Ruiz
Nancy Flórez
Ariel Charris
Carlos Náder
Lía Evila
Martha Charris
Luz María Amador
Carmenza Cuartas
Lauren Peña
Tania Pacheco
Gloria Navarro
Ligia Porto
Nubia Bonilla
Fanny Cantillo
María de la Rosa
Gloria Díaz

La suscrita Registradora Especial del Estado Civil Soledad, Atlántico
HACE CONSTAR

Por la presente nos permitimos respetuosamente, apoyar incondicionalmente la existencia y permanencia de la *Personería Municipal de Soledad*, ya que son muchas las actividades interinstitucionales que desarrollamos con este ente de control en pro de los derechos de la comunidad soledaña.

Se expide la presente constancia, a los diecisiete (17) días del mes de septiembre de dos mil dos (2002).

Osiris Araújo Mercado
Registradora Especial del Estado Civil
Soledad, Atlántico

El suscrito Coordinador de la Unidad Local de Fiscalías de Soledad, Atlántico

HACE CONSTAR

Que en esta unidad existen cinco (5) despachos administradores de justicia, que emanan un promedio quincenal de doscientos (200) decisiones interlocutorias dentro de los diferentes expedientes que tienen asignados, notificándose de estas los tres (3) delegados del ministerio público representado por la Personería Municipal.

Se expide la presente a petición del interesado a los dieciocho (18) días del mes de septiembre de dos mil dos (2002).

Alvaro Enrique de la Torre Ramos,
Fiscal Coordinador Unidad Local.

* * *

ALCALDIA MUNICIPAL DE SOLEDAD

Soledad, febrero 8 de 2001

Doctor

DARIO PEREZ OTERO

Personero Municipal

E. S. D.

Cordial Saludo.

Por medio del presente, envío a usted copia del Acuerdo número 001, “por medio del cual se modifica el artículo 23 del Estatuto de Rentas de Soledad” y copia del Acuerdo número 002 “por medio del cual se modifica o ajusta el Presupuesto General de Rentas, Gastos y Plan de Inversiones del municipio de Soledad para la vigencia fiscal de 2001 y se dictan otras disposiciones debidamente sancionados”, esto para lo de su conocimiento.

Atentamente,

Hollman Galán Martínez,
Secretario General.

ACUERDO NUMERO 001 DE 2001

(enero 31)

Recibido en la fecha, pasa al despacho del señor Alcalde para lo que estime conveniente.

Soledad, 5 de febrero de 2001.

Hollman Galán Martínez,
Secretario General.

Enviado al despacho del Alcalde: 5 de febrero de 2001.

(Sancionado)

El presente Acuerdo número 001 de fecha enero 31 de 2001 fue sancionado por el Alcalde Municipal de Soledad, el día 7 de febrero de 2001.

Alfredo Arraut Varelo,
Alcalde Municipal.

Constancia de publicación

Este Acuerdo fue publicado el día 7 de febrero de 2001.

Hollman Galán Martínez,
Secretario General.

* * *

EL SECRETARIO GENERAL DEL CONCEJO MUNICIPAL DE SOLEDAD**CERTIFICA:**

Que el presente Acuerdo número 001 de enero 31 de 2001, fue debatido, aprobado en primer debate... , y en segundo debate el día 31 de enero de 2001.

Se expide la presente certificación en Soledad, a los treinta y un días del mes de enero de 2001.

Abimael Manga Borja,
Secretario General.

* * *

CONCEJO MUNICIPAL DE SOLEDAD**ACUERDO NUMERO 001 DE 2001**

(enero 31)

por medio del cual se modifica el artículo 23 del Estatuto de Rentas de Soledad.

El Concejo Municipal de Soledad, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales y en especial las contenidas en su artículo 313, numeral 4 de la Constitución Política de Colombia, Ley 14 de 1983, Ley 136 de 1991, Decreto 333/86, artículo 56 de la Ley ... 83 de 199...,

ACUERDA:

Artículo 1°. El artículo 23 del Estatuto de Rentas del Municipio quedará así:

Concédanse los siguientes incentivos tributarios:

a) El 30% de descuento del valor total del Impuesto Predial, de la presente vigencia, para todos los contribuyentes que cancelen la totalidad del impuesto antes del 3 de marzo de la misma vigencia;

b) El 20% de descuento del valor total del Impuesto Predial unificado anticipado de la presente vigencia para todos los contribuyentes que cancelen la totalidad del impuesto hasta el 30 de abril de la misma vigencia;

c) El 10% de descuento del valor total del Impuesto Predial Unificado de la presente vigencia, para todos los contribuyentes que cancelen la totalidad del Impuesto hasta el 31 de mayo de la misma vigencia.

Parágrafo. Los contribuyentes del Impuesto Predial que se encuentren en mora y que realicen acuerdos de pagos sobre las deudas de vigencias fiscales anteriores antes del 31 de mayo de conformidad con el presente Estatuto se les condonará la totalidad de los intereses por mora.

Artículo 2°. El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Comuníquese, publíquese y cúmplase.

Alexánder Villar Rojas, Presidente, *Eris López de Echeverría,* Primer Vicepresidente, *Elizabeth Torres Díaz,* Segunda Vicepresidente, *Abimael Manga Borja,* Secretario General.

ACUERDO NUMERO 002 DE 2001

(enero 31)

Recibido en la fecha, pasa al Despacho del señor Alcalde para lo que estime conveniente.

Soledad, 5 de febrero de 2001.

Hollman Galán Martínez,
Secretario General.

Enviado al despacho del Alcalde 5 de febrero de 2001.

Sancionado

El presente Acuerdo número 002 de fecha enero 31 de 2001 fue sancionado por el Alcalde Municipal de Soledad, el día 7 de febrero de 2001.

Alfredo Arraut Varelo,
Alcalde Municipal.

Constancia de publicación

Este Acuerdo fue publicado el día 7 de febrero de 2001.

Hollman Galán Martínez,
Secretario General.

* * *

El Secretario General del Concejo Municipal de Soledad

CERTIFICA:

Que el presente Acuerdo número 002 de febrero 2 de 2001, fue debatido y aprobado por la Comisión de Presupuesto el día 30 de enero de 2001 y en segundo debate el día 2 de febrero de 2001.

Se expide la presente certificación en Soledad a los dos (2) días del mes de febrero de 2001.

Abimael Manga Borja,
Secretario General.

* * *

ACUERDO NUMERO 002 DE 2001

(febrero 2)

por medio del cual se modifica y ajusta el Presupuesto General de Rentas, Gastos y Plan de Inversiones del municipio de Soledad para la vigencia fiscal de 2001 y se dictan otras disposiciones.

El Concejo Municipal de Soledad, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 313 de la Constitución Nacional, el Decreto 111/96 y la Ley 617 de 2000.

ACUERDA:

Artículo 1°. Fijase el Presupuesto de Rentas del municipio de Soledad para la vigencia fiscal comprendida del 1° de enero al 31 de diciembre de 2001 en la suma de veintiocho mil trescientos millones trescientos sesenta y seis mil doscientos catorce pesos (\$28.301.366.214), el cual se discriminará de la siguiente manera:

Código	Concepto	2001
0	Presupuesto de Ingresos	28.301.366.214
101	Ingresos corrientes	28.161.361.214
10101	Ingresos tributarios	6.226.837.329
1010101	Impuestos directos	2.275.680.296
101010101	Impuesto Predial Unificado	1.747.554.296
101010102	Circulación y Tránsito	26.000.000
101010103	Sobretasa del 15x1.000 Medio Ambiente	215.170.000
101010104	Area metropolitana	286.956.000
1010102	Impuestos indirectos	4.005.157.033
101010201	Industria y Comercio	1.869.360.060
101010202	Avisos, vallas y tableros	286.301.301
101010203	Espectáculos públicos	17.196.634

Código	Concepto	2001
101010204	Degüello de ganado mayor y menor	150.000.000
101010205	Pesos y medidas	1.000.000
101010206	Uso del subsuelo (rotura de vías)	26.442.872
101010207	Juegos de azar	15.000.000
101010298	Delineamiento y construcción	124.734.024
101010209	Publicación Gaceta Municipal	50.000.000
101010210	Ocupación de vías y lugares públicos	1.000.000
101010211	Publicidad visual exterior	1.000.000
101010212	Sobretasa a la gasolina motor	1.450.780.652
101010213	Otros impuestos indirectos	12.340.890
10102	Ingresos no tributarios	21.934.523.885
1010201	Tasas y derechos	336.921.674
101020101	Tránsito y Transporte	288.909.876
101020102	Paz y salvo municipal	45.670.890
101020104	Otras tasas y derechos	2.340.908
10101202	Multas	16.595.327
101020201	Tránsito y transporte	13.195.327
101020202	De Hacienda e Impuestos	2.400.000
101020203	De Planación	1.000.000
1010204	Rentas ocasionales	4.000.000
101020401	Aprovechamiento	2.000.000
101020402	Interés	1.000.000
101020403	Nomenclatura	1.000.000
1010205	Participaciones	21.500.006.884
101020501	Participación ICN Ley 60	20.187.686.036
10102050101	Inversión forzosa	17.071.484.240
101010502	Situado fiscal	3.116.201.396
10101050201	Departamental	1.000
10101050202	Nacional	1.000
101010503	Regalías	1.000
101010504	Transferencia sector eléctrico	1.312.317.848
1010206	Fondo con destinación específica	1.000.000
101020601	Red de Solidaridad (Empresa Colombia)	1.000.000
1010206	Ingresos compensados	22.000.000
101020601	Contribución de valorización	22.000.000
10103	Recursos de capital	140.005.000
1010301	Recursos del crédito	1.000
1010302	Recursos del balance	1.000
1010303	Rendimientos por operación financiera	140.000.000
1010304	Venta de activos	1.000
1010305	Donaciones	1.000
1010306	Excedentes financieros	1.000

Artículo 2°. Fijase el Presupuesto de Gastos y Apropriaciones del municipio de Soledad para la vigencia fiscal comprendida entre el 1° de enero al 31 de diciembre de 2001, en la suma de veintiocho mil trescientos un millones trescientos sesenta y seis mil doscientos catorce pesos (\$28.301.366.214), el cual se discrimina así:

	DISTRIBUCION DE GASTOS	2001 (\$)
	Presupuesto de gastos, deuda e inversión	28.301.366.214
0305	Gastos de funcionamiento	5.158.581.678
030508	Entidades de control y descentralizadas	1.259.852.281
03050301	Concejo Municipal	596.905.572
03050802	Personería Municipal	197.063.307
03050803	Contraloría Municipal	221.696.220
03050804	Fonvisocial	94.717.182
03050805	Instituto Municipal de Deportes	92.222.000
03050806	Instituto Municipal de Cultura	57.240.000
030501	Administración Central	3.898.729.397
03050101	Servicios personales	2.313.325.393
0305010101	Despacho del Alcalde	363.320.389
0305010101	Sueldo personal de nómina	127.932.530
0305010102	Gastos de representación	46.055.037
0305010103	Prima de navidad	14.498.964
0305010104	Prima de servicios	7.249.482
0305010105	Indemnización de vacaciones	11.124.000
0305010106	Honorarios profesionales	20.000.000
0305010107	Remuneración por servicios técnicos	10.000.000
0305010108	Supernumerario	5.000.000
0305010109	Auxilio de transporte	1.360.376
03050101010	Cesantías definitivas	70.000.000
0305010102	Secretaría de Gestión Social	69.423.399
030501010201	Sueldo personal nómina	50.281.381
030501010202	Gastos de representación	11.124.001
030501010203	Prima de navidad	5.117.115
030501010204	Prima de servicios	2.558.558
030501010205	Auxilio de transporte	342.344
0305010103	Secretaría General	149.166.662
030501010301	Sueldo personal nómina	110.134.917
030501010302	Gastos de representación	20.023.196
030501010303	Prima de navidad	10.846.512
030501010304	Prima de servicios	5.432.256
030501010305	Auxilio de transporte	2.738.751
0305010104	Secretaría de Gobierno	284.246.973
030501010401	Sueldo persona nómina	236.975.391
030501010402	Gastos de representación	11.124.001
030501010403	Prima de navidad	20.674.949
030501010404	Prima de servicios	10.337.475
030501010405	Auxilio de transporte	5.135.157
0305010105	Secretaría de Hacienda	229.250.213
030501010501	Sueldo personal nómina	159.081.657
030501010502	Gastos de representación	37.821.587
030501010503	Prima de navidad	16.408.604
030501010504	Prima de servicios	8.204.302
030501010505	Auxilio de transporte	2.054.063

DISTRIBUCION DE GASTOS		2001 (\$)	DISTRIBUCION DE GASTOS		2001 (\$)
030501010506	Indemnización de vacaciones	5.680.000	0305010205	Mantenimiento General	10.000.000
0305010106	Secretaría de Obras Públicas	126.627.988	0305010206	Comunicaciones y Transporte	18.000.000
030501010601	Sueldo personal nómina	99.608.377	0305010207	Ración y traslado de presos	72.000.000
030501010602	Gastos de representación	11.124.001	0305010208	Recepción y atención oficiales	1.000.000
030501010603	Prima de navidad	9.227.689	0305010209	Servicios públicos	50.000.000
030501010604	Prima de servicios	4.163.849	0305010210	Arriendo	50.000.000
030501010605	Auxilio de transporte	2.054.063	0305010211	Publicidad	20.000.000
0305010107	Secretaría de Salud	137.810.371	0305010212	Seguro	5.000.000
030401010701	Sueldo personal nómina	109.243.966	0305010213	Dotación de uniformes	2.000.000
030401010702	Gastos de representación	11.124.001	0305010214	Combustibles y repuestos	20.000.000
030401010703	Prima de navidad	10.030.664	0305010215	Pobres de solemnidad	10.000.000
030401010704	Prima de servicios	5.015.332	0305010216	Indemnizaciones	30.000.000
030401010705	Auxilio de transporte	2.396.408	0305010217	Sentencias judiciales, laudos y conciliaciones	1.000.000
0305010108	Secretaría de Educación	320.732.822	0305010218	Compra de vehículo	1.000.000
030401010801	Sueldo personal nómina	263.008.836	0305010219	Vigilancia	38.815.874
030401010802	Gastos de representación	11.124.001	0305010220	Reparación y dotación sede administrativa	1.000.000
030401010803	Prima de navidad	22.844.403	0305010221	Gastos varios e imprevistos	1.000.000
030401010804	Prima de servicios	11.422.202	0305010222	Seguro de vida de alcalde, concejo y personería	25.000.000
030401010805	Auxilio de transporte	12.324.380	0305010223	Bienestar social e incentivos	10.000.000
0305010109	Secretaría de Planeación	124.580.457	03050108	Transferencias	1.213.677.130
030401010801	Sueldo personal nómina	99.005.572	0305010801	Seguridad social	325.177.259
030401010802	Gastos de representación	11.124.001	0305010802	Aporte a terceros	502.126.000
030401010803	Prima de navidad	9.177.464	0305010803	Aporte a entidades (9%)	161.467.329
030401010804	Prima de servicios	4.588.732	0305010804	Mesadas pensionales	142.000.000
030401010805	Auxilio de transporte	684.687	0305010805	Fondo de cesantías	81.906.542
0305010109	Secretaría de Transporte y Tránsito	327.632.769	0305010805	Aporte liquidaciones concejo, cont. y pers. 1.000.000	
030401010901	Sueldo personal nómina	272.497.485	03050109	Financiamiento déficit fiscal	1.000
030401010902	Gastos de representación	11.124.001	0305010901	Déficit fiscal	1.000
030401010903	Prima de navidad	23.635.124	103	Plan de inversiones municipales	23.142.784.536
030401010904	Prima de servicios	11.817.562			
030401010905	Auxilio de transporte	8.558.597			
0305010113	Secretaría de Impuesto	95.453.738			
030401011101	Sueldo personal nómina	73.419.460			
030401011102	Gastos de representación	11.124.001			
030401011103	Prima de navidad	7.045.288			
030401011104	Prima de servicios	3.522.644			
030401011105	Auxilio de transporte	342.344			
0305010112	Secretaría del Medio Ambiente	85.098.615			
030401011101	Sueldo personal nómina	54.519.212			
030401011102	Gastos de representación	11.124.001			
030401011103	Prima de navidad	6.308.601			
030401011104	Prima de servicios	3.151.801			
03050102	Gastos Generales	421.815.874			
0305010201	Compra de equipos	1.000.000			
0305010202	Viáticos y gastos de viaje	15.000.000			
0305010203	Materiales y suministros	30.000.000			
05010204	Impresos y publicaciones	10.000.000			

Nota: originales incompletos...

...2000 serán cancelados directamente por la Tesorería Municipal con cargo al presupuesto de la administración central.

Artículo 13. Autorícese al Alcalde Municipal de Soledad, para contratar un empréstito, obtener los recursos necesarios para atender las obligaciones que se generen del ajuste fiscal por la aplicación de la Ley 617 de 2000 del sector central, la Contraloría, Personería y Concejo Municipal, así como de las obligaciones laborales que el municipio tenía a 31 de diciembre de 2000.

Parágrafo. El alcalde de Soledad queda facultado para hacer los traslados presupuestales a que haya lugar para los efectos de lo autorizado en el artículo anterior y adicionar recursos provenientes de los que necesiten de la gestión de recaudos.

Artículo 14. El presente Acuerdo rige a partir de su publicación.

Comuníquese, publíquese y cúmplase.

Alexánder Villar Rojas, Presidente, Eris López Echeverría, Primer Vicepresidente, Elizabeth Torres Díaz, Segunda Vicepresidente, Abimael Manga Borja, Secretario General.

CATEGORIA	DESCRIPCION	FUENTES DE FINANCIAMIENTO							TOTAL INVERSION	PRESUPUESTO INICIAL
		REC. PROP.	SECRETARIA MEDIO AMB	REC. CRED. NACION	S. FISCAL	DPTO	ECOSALUD			
0102010604	SECTOR VIVIENDA									
0102010604	CONSTRUCCION Y MODIFICACION DE VIVIENDA Y SU ENTORNO							\$100,000,000	\$100,000,000	
0102010604	TITULACION Y LEGALIZACION DE PREDIOS							\$10,000,000	\$10,000,000	
	TOTAL VIVIENDA							\$110,000,000	\$110,000,000	
0102010609	SECTOR DESARROLLO COMUNITARIO									
0102010609	ASESORIA, CAPACITACION Y ASISTENCIA TECNICA PARA CONSOLIDAR PROCESOS DE PARTICIPACION CIUDADANA MEDIANTE EL DESARROLLO DE CAPACIDADES PARA LA PARTICIPACION DE LA SOCIEDAD CIVIL							\$10,000,000	\$10,000,000	
0102010609	PAGO SALARIOS Y PRESTACIONES COMISARIAS DE FAMILIA							\$45,000,000	\$45,000,000	
	TOTAL DESARROLLO COMUNITARIO							\$55,000,000	\$55,000,000	
0102010604	SECTOR AGROPECUARIO									
0102010604	DOTACION, MANTENIMIENTO Y OPERACION A LAS UNIDADES DE ASISTENCIA TECNICA (UMATA)							\$29,000,000	\$29,000,000	
0102010604	PAGO DE PERSONAL DE LA UMATA							\$30,000,000	\$30,000,000	
0102010604	PAGO PRESTACIONES SOCIALES, APORTES Y SEGURIDAD SOCIAL A PERSONAL DE LA UMATA							\$2,100,000	\$2,100,000	
0102010604	OTORGAMIENTO DE SUBSIDIOS PARA LA COFINANCIACION DE COMPRA DE TERRAS PARA LOS CAMPESINOS POBRES EN ZONA DE REFORMA AGRARIA							\$20,000,000	\$20,000,000	
0102010604	COFINANCIACION PROYECTOS DE CARACTER AGROPECUARIOS							\$20,000,000	\$20,000,000	
0102010604	CAPACITACION DEL PERSONAL TECNICO DE LA UMATA							\$5,000,000	\$5,000,000	
	TOTAL SECTOR AGROPECUARIO							\$112,100,000	\$112,100,000	
	TOTAL OTROS SECTORES	\$1,450,780,652	\$1,102,317,348				\$30,000,000	\$3,414,290,640	\$5,997,395,348	
	TOTAL INVERSION	\$1,531,780,652	\$1,312,317,348				\$3,116,201,796	\$17,671,402,940	\$23,142,704,536	

CATEGORIA	DESCRIPCION	FUENTES DE FINANCIAMIENTO							TOTAL INVERSION	PRESUPUESTO INICIAL
		REC. PROP.	SECRETARIA MEDIO AMB	REC. CRED. NACION	S. FISCAL	DPTO	ECOSALUD			
0102010603	SECTOR ENERGIA									
0102010603	EXTENSION DE REDES MUNICIPALES							\$50,000,000	\$50,000,000	
0102010603	PLAN MASIVO DE ALLUMBRADOS PUBLICO EN EL MUNICIPIO							\$10,000,000	\$10,000,000	
	TOTAL ENERGIA							\$60,000,000	\$60,000,000	
0102010604	SECTOR DESARROLLO ECONOMICO									
0102010604	APOYO AL FOMENTO Y A LA CREACION DE NUEVAS EMPRESAS (MICROEMPRESAS)							\$30,000,000	\$30,000,000	
	TOTAL DESARROLLO ECONOMICO							\$30,000,000	\$30,000,000	
0102010605	SECTOR VIAS									
0102010605	CONSTRUCCION, REPARACION Y MANTENIMIENTO DE LA RED VIAL URBANA	\$250,780,652						\$1,000,000,000	\$1,250,780,652	
0102010605	TERMINACION Y DECLARACION DEL MUELLE							\$170,000,000	\$170,000,000	
0102010605	SERVICIO DE DEBARRA	\$1,200,000,000							\$1,200,000,000	
	TOTAL VIAS	\$1,450,780,652						\$1,170,000,000	\$2,620,780,652	
0102010606	SECTOR DESARROLLO INSTITUCIONAL									
0102010606	CAPACITACION DEL RECURSO HUMANO DE LA ADMON MUNICIPAL Y CORRESPONDIENTE A LOS SECTORES DE INVERSION (SEMINARIOS Y CURSOS DE CAPACITACION)							\$50,000,000	\$50,000,000	
0102010606	ESTRUCTURIZACION DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL							\$40,000,000	\$40,000,000	
0102010606	ASESORIAS, ASISTENCIA TECNICA Y ESTUDIOS PARA LA IMPLEMENTACION DE ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES PARA LA ADMINISTRACION MUNICIPAL							\$925,000,000	\$925,000,000	
	TOTAL DESARROLLO INSTITUCIONAL							\$1,055,000,000	\$1,055,000,000	
0102010607	SECTOR ATENCION POBLACION VULNERABLE									
0102010607	CAMPAÑA DE EDUCACION CIUDADANA PREVENCIÓN DROGAS Y ALCOHOL						\$30,000,000	\$20,000,000	\$50,000,000	
0102010607	ATENCION DEL SECTOR INFRACTOR Y ATENCION DE EMERGENCIA							\$20,000,000	\$20,000,000	
	TOTAL SECTOR ATENCION POBLACION VULNERABLE						\$30,000,000	\$40,000,000	\$70,000,000	

VI. SOCIAL INTEGRAL - EN BENEFICIO DE POBLACIONES

CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	FUENTES DE FINANCIAMIENTO							TOTAL	PRESUPUESTO
		REC. PROP.	PRESTADOS MEDIO AMB.	REC. CED.	FACTON	S. FINAN.	DPTO.	ECOSALUD		
	INVERSION URBANA									
	SECTOR EDUCACION									
	CONSTRUCCION, REPARACION Y MANTENIMIENTO DE PLANTA FISICA DE CENTROS EDUCATIVOS								\$50,000,000	
	DOTACION PARA CENTROS EDUCATIVOS								\$50,000,000	
	COMPR. DE LOTES Y O INMUEBLES PARA LOCALES EDUCATIVOS								\$50,000,000	
	PAGO SUELDO DE PERSONAL DOCENTES								\$2,972,760.424	
	PAGO SOBRESUELDO PERSONA DOCENTE								\$105,752.250	
	TRANSFERENCIAS DE NOMINA Y SEGURIDAD SOCIAL								\$262,200,000	
	PAGO CUERPO DE INSTRUCCION								\$41,774,878	
	PAGO ALQUILIO DE TRANSPORTE DOCENTE								\$32,414.125	
	PAGO PRIMA DE NAVIDAD DOCENTE								\$249,876.055	
	PAGO PRIMA DE VACACIONES (50%) DOCENTE								\$129,938.027	
	PAGO HORAS EXTRAS Y CONFINICACION PERSONAL DOCENTE								\$70,000,000	
	PASIVOS LABORALES								\$155,000,000	
	DOTACION UNIFORME PERSONAL DOCENTE								\$17,000,000	
	APORTE PATRONALES Y SEGURIDAD SOCIAL DOCENTE								\$564,729.533	
	FONDO PRESTACIONAL								\$10,000,000	
	SUBSIDIO A LA DEMANDA								\$80,000,000	
	SERVICIO DE LA DEUDA								\$270,000,000	
	INSTITUTO TECNOLOGICO DE SOLEDAD	\$80,000,000							\$80,000,000	
	PAGO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS (AGUA, ENERGIA ELECTRICA Y TELEFONO) DE LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS								\$40,000,000	
	TOTAL SECTOR EDUCACION	\$80,000,000							\$8,121,448.272	

Alcaldía Municipal de Soledad
Despacho del Alcalde

Soledad, 17 de enero de 2001

Doctor

DARIO PEREZ OTERO

Personero Municipal de Soledad

E. S. D.

S.G. 032

Por medio de la presente, remito a su despacho copia del Decreto 0142 de diciembre 29 de 2000, por medio del cual se adoptó el Presupuesto de Ingresos, Gastos y Plan de Inversiones del municipio de Soledad vigencia fiscal de 2001 y se dictan otras disposiciones.

Lo anterior, para su conocimiento y fines pertinentes.

Atentamente,

Hollman Galán Martínez,
Secretario General.

DECRETO NUMERO 0142 DE 2000

(29 de diciembre)

por medio del cual se adopta el Presupuesto de Ingresos, Gastos y Plan de Inversiones del municipio de Soledad, vigencia fiscal de 2001 y se dictan otras disposiciones.

El Alcalde Municipal de Soledad, en uso de sus facultades establecidas en la Constitución Nacional y en especial las conferidas en el Decreto número 111 de 1996, Ley 617 y en especial en el Estatuto Orgánico del Presupuesto Municipal,

DECRETA:

Artículo 1°. Adoptar el Presupuesto de Ingresos del municipio de Soledad, para la vigencia fiscal del 1° de enero a 31 de diciembre del año 2001, en la suma de veintiocho mil cuatrocientos noventa y siete millones novecientos cuarenta y cinco mil novecientos veintiocho pesos (\$28.497.945.928) moneda legal, el cual se discriminará de la siguiente manera:

Código	Concepto	Presupuesto Inicial
0	Presupuesto de Ingresos	28.497.945.828
101	Ingresos corrientes	28.497.945.828
10101	Ingresos tributarios	6.391.417.043
1010101	Impuestos directos	2.194.445.344
101010101	Impuesto Predial Unificado	1.734.780.305
101010102	Circulación y Tránsito	26.000.000
101010103	Sobretasa del 1.5x1.000 medio ambiente	187.408.316
101010104	Area metropolitana	246.256.690
1010102	Impuestos indirectos	4.196.971.732
101010201	Industria y Comercio	2.108.675.340
101010202	Avisos, vallas y tableros	302.801.320
101010203	Espectáculos públicos	17.196.634
101010204	Degüello de ganado mayor y menor	100.000.000
101010205	Pesos y medidas	1.000.000
101010206	Uso del subsuelo (rotura de vías)	26.442.872
101010207	Juegos de azar	1.000.000
101010298	Delineamiento y construcción	124.734.024

Código	Concepto	Presupuesto Inicial
101010209	Publicación Gaceta Municipal	50.000.000
101010210	Ocupación de vías y lugares públicos	1.000.000
101010211	Publicidad visual exterior	1.000.000
101010212	Sobretasa a la gasolina motor	1.450.780.652
101010213	Otros impuestos indirectos	12.340.890
10102	Ingresos no tributarios	21.966.523.885
1010201	Tasas y derechos	356.921.674
101020101	Tránsito y Transporte	308.909.876
101020102	Paz y salvo municipal	45.670.890
101020104	Otras tasas y derechos	2.340.908
10101202	Multas	30.595.327
101020201	Tránsito y transporte	18.195.327
101020202	De Hacienda e Impuestos	2.400.000
101020203	De Planeación	10.000.000
1010204	Rentas ocasionales	56.000.000
101020401	Aprovechamiento	2.000.000
101020402	Interés	53.000.000
101020403	Nomenclatura	1.000.000
1010205	Participaciones	21.500.006.884
101020501	Participación	20.187.686.036
10102050101	Inversión forzosa	17.071.484.240
101010502	Situado fiscal	3.116.201.796
10101050201	Departamental	1.000
10101050202	Nacional	1.000
101010503	Regalías	1.000
101010504	Transferencia sector eléctrico	1.312.317.848
1010206	Fondo con destinación específica	1.000.000
101020601	Red de Solidaridad (Empresa Colombia)	
1010206	Ingresos compensados	22.000.000
101020601	Contribución de valorización	22.000.000
10103	Recursos de capital	140.005.000
1010301	Recursos del crédito	1.000
1010302	Recursos del balance	1.000
1010303	Rendimientos por operación financiera	140.000.000
1010304	Venta de activos	1.000
1010305	Donaciones	1.000
1010306	Excedentes financieros	1.000

Artículo 2°. Determinése el Presupuesto de Gastos y Apropriaciones del municipio de Soledad para la vigencia fiscal comprendida entre el 1° de enero al 31 de diciembre de 2001, en la suma de treinta y un mil ochenta y dos millones novecientos noventa y tres mil doscientos setenta un pesos (\$31.082.993.271), el cual se discriminará de la siguiente manera:

1	Presupuesto de gastos, deuda e inversión	31.082.993.271
101	Gastos de funcionamiento	7.940.208.735
10101	Ent. de control y descentral.	2.960.580.000
1010101	Concejo Municipal	1.118.300.000
1010102	Personería Municipal	648.720.000
1010103	Contraloría Municipal	842.700.208
1010104	Fonvisocial	201.400.000
1010105	Instituto Municipal de Deportes	92.220.000
1010106	Instituto Municipal de Cultura	57.240.000
10102	Administración Central	4.979.628.735

1010201	Servicios personales	2.270.608.746
1010202	Gastos generales	1.388.000.000
1010203	Transferencias	1.221.019.989
1010204	Financiamiento déficit fiscal	100.000.000
103	Plan de Inversión Municipal	23.142.781.536

Artículo 3°. Las disposiciones generales del presente acuerdo son complementarias de la Ley Orgánica del Presupuesto y normas vigentes.

Artículo 4°. Las siguientes disposiciones generales rigen para la Alcaldía Municipal. Cuando las disposiciones especiales para las entidades descentralizadas requieran complementarse, se aplicarán las normas establecidas en el presente acuerdo.

Los fondos de personería jurídica, denominados especiales o cuentas, creados mediante acuerdo autorizado por la ley, están sujetos a las normas y procedimientos establecidos en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, en el presente Acuerdo y en las normas reglamentarias. El recaudo de las rentas y el pago de compromisos y obligaciones se realizará bajo el mandato y responsabilidad de los ordenadores del gasto de los organismos del cual dependan presupuestalmente.

Artículo 5°. La totalidad de los ingresos corrientes del municipio deberán ser consignados en la Tesorería Municipal, por los organismos y entidades encargados de su recaudo.

Artículo 6°. El producto de reintegros sobrantes consignados en la Tesorería Municipal en la cuenta de recursos no apropiados, no tendrá designación específica y podrán servir de base para la apertura de créditos adicionales en el presupuesto del municipio.

Artículo 7°. Los organismos y entidades deberán cumplir con las consignaciones de recursos aforadas en el presupuesto del municipio, en el plazo que establezcan las normas.

Artículo 8°. La ejecución del presupuesto se hará con base en el Programa Anual Mensualizado de Caja, aprobada por el Consejo de Gobierno, durante los cinco (5) primeros días del mes de conformidad con las disposiciones legales.

Artículo 9°. Los pagos por concepto de impuesto y demás gastos que la ley autorice inherentes a la operación presupuestal que se realiza, se cubrirán con cargos a la operación presupuestal que los originan.

Los pagos deberán ser tenidos en cuenta en la determinación de los costos por las respectivas dependencias.

Artículo 10. La constitución y funcionamiento de las cajas menores y la utilización de los avances de los organismos y entidades del Presupuesto General del municipio requerirán de reglamentación por parte de la Secretaría de Hacienda.

Artículo 11. Los compromisos y las obligaciones de los establecimientos públicos correspondientes a las apropiaciones financiadas con rentas contractuales sólo podrán ser asumidas cuando se hayan perfeccionado los contratos que darán origen al recurso.

Artículo 12. Constituida la reserva de caja o cuentas por pagar de la vigencia fiscal anterior, los dineros sobrantes recibidos serán reintegrados sin excepción a la Tesorería Municipal, a más tardar el 1° de marzo de la siguiente vigencia.

El reintegro será refrendado por el ordenador del gasto.

Artículo 13. Las reservas de caja correspondiente a la vigencia fiscal anterior que no hubieran sido ejecutadas en la presente vigencia expirarán, en consecuencia los funcionarios de manejo de las entidades administrativas reintegrarán los dineros a la Tesorería Municipal.

Artículo 14. El presente Acuerdo rige a partir del 1° de enero de 2001.

Astrid Barraza Mora,
Alcalde Municipal.

ANEXO

Artículo 2°. Determinése el Presupuesto de Gastos y Apropriaciones del municipio de Soledad para la vigencia fiscal comprendida entre el 1° de enero al 31 de diciembre de 2001, en la suma de treinta y un mil ochenta y dos millones novecientos noventa y tres mil doscientos setenta un pesos (\$31.082.993.271), el cual se discriminará de la siguiente manera:

1	Presupuesto de gastos, deuda e inversión	31.082.993.271	10102010703	Prima de navidad	8.537.531
101	Gastos de funcionamiento	7.940.208.735	10102010704	Prima de servicios	4.268....
10101	Entidades de control y descentralizadas	2.960.580.000	10102010705	Auxilio de transporte	2.396.408
1010101	Concejo Municipal	1.118.800.000	101020108	Secretaría de Educación	314.478.770
1010102	Personería Municipal	648.720.000	10102010801	Sueldo personal nómina	257.028.288
1010103	Contraloría Municipal	842.7000.000	10102010802	Gastos de representación	10.184.016
1010104	Fonvisocial	201.400.000	10102010803	Prima de navidad	23.294.724
1010105	Instituto Municipal de Deportes	92.220.000	10102010804	Prima de servicios	11.647.362
1010106	Instituto Municipal de Cultura	57.240.000	10102010805	Auxilio de transporte	12.324.380
10102	Administración Central	4.979.628.9735	101020109	Secretaría de Planeación	115.143.420
1010201	Servicios personales	2.270.608.746	10102010901	Sueldo personal nómina	91.481.004
101020101	Despacho del Alcalde	449.401.775	10102010902	Gastos de representación	10.184.016
10102010101	Sueldo personal de nómina	121.013.544	10102010903	Prima de navidad	8.529.142
10102010102	Gastos de representación	43.423.080	10102010904	Prima de servicios	4.264.571
10102010103	Prima de navidad	13.816.417	10102010905	Auxilio de transporte	684.687
10102010104	Prima de servicios	6.908.208	101020110	Secretaría de Transporte y Tránsito	314.643776
10102010105	Indemnización de vacaciones	2.880.150	10102011001	Sueldo personal nómina	260.940.744
10102010106	Honorarios profesionales	120.000.000	10102011002	Gastos de representación	10.184.016
10102010108	Supernumerario	30.000.000	10102011003	Prima de navidad	23.306.946
10102010109	Auxilio de transporte	1.360.326	10102011004	Prima de servicios	11.653.473
10102010110	Cesantías definitivas	110.000.000	10102011005	Auxilio de transporte	8.558.597
101020102	Secretaría de Gestión Social	64.046.700	101020111	Secretaría de Impuesto	37.974.042
10102010201	Sueldo personal nómina	46.416.720	10102011101	Sueldo personal nómina	67.672.788
10102010202	Gastos de representación	10.184.016	10102011102	Gastos de representación	10.184.016
10102010203	Prima de navidad	4.745.256	10102011103	Prima de navidad	6.516.596
10102010204	Prima de servicios	2.358.364	10102011104	Prima de servicios	3.258.298
10102010205	Auxilio de transporte	342.344	10102011105	Auxilio de transporte	342.344
101020103	Secretaría General	140.561.275	101020112	Secretaría del Medio Ambiente	77.907.731
1010201030	Sueldo personal nómina	103.974.816	10102011201	Sueldo personal nómina	59.067.300
1010201032	Gastos de representación	18.331.224	10102011201	Gastos de representación	10.184.016
1010201033	Prima de navidad	10.420.399	10102011201	Prima de navidad	5.770.943
1010201034	Prima de servicios	5.096.085	10102011201	Prima de servicios	2.885.472
1010201035	Auxilio de transporte	2.738.751	1010202	Gastos Generales	1.388.000.000
101020104	Secretaría de Gobierno	257.771.032	101020201	Compra de equipos	20.000.000
10102010401	Sueldo personal nómina	214.000.824	101020202	Viáticos y gastos de viaje	40.000.000
10102010402	Gastos de representación	10.184.016	101020203	Materiales y suministros	100.000.000
10102010402	Prima de navidad	19.110.000	101020204	Impresos y publicaciones	30.000.000
10102010404	Prima de servicios	9.341.035	101020205	Mantenimiento General	40.000.000
10102010405	Auxilio de transporte	5.135.157	101020206	Comunicaciones y Transporte	78.000.000
101020105	Secretaría de Hacienda	214.904.565	101020206	Ración y traslado de presos	72.000.000
10102010501	Sueldo personal nómina	149.297.688	101020208	Recepción y atención oficiales	10.000.000
10102010502	Gastos de representación	34.625.640	101020209	Servicios públicos	120.000.000
10102010503	Prima de navidad	15.498.116	101020210	Arriendo	72.000.000
10102010504	Prima de servicios	7.749.058	101020211	Publicidad	50.000.000
10102010505	Auxilio de transporte	2.054.063	101020212	Seguro	5.000.000
10102010506	Indemnización de vacaciones	5.680.063	101020213	Dotación de uniformes	2.000.000
101020106	Secretaría de Obras Públicas	118.518.996	101020214	Combustibles y repuestos	45.000.000
10102010601	Sueldo personal nómina	93.112.140	101020215	Pobres de solemnidad	20.000.000
10102010602	Gastos de representación	10.184.016	101020216	Indemnizaciones	120.000.000
10102010603	Prima de navidad	8.779.185	101020217	Sentencias judiciales, laudos y conciliaciones	150.000.000
10102010604	Prima de servicios	4.389.592	101020218	Compra de vehículo	21.000.000
10102010605	Auxilio de transporte	2.054.063	101020219	Gastos generales de salud	5.000.000
101020107	Secretaría de Salud	115.256.664	101020220	Vigilancia	300.000.000
10102010701	Sueldo personal nómina	89.869.944	101020221	Reparación y dotación sede administrativa	50.000.000
10102010702	Gastos de representación	10.184.016			

101020222	Gastos varios e imprevistos	10.000.000
101020223	Seguro de vida de alcalde	5.000.000
101020224	Bienestar social e incentivos	23.000.000
1010203	Transferencias	1.221.019.989
101020301	Seguridad social	448.790.542
101020302	Aporte a terceros	433.665.006
101020303	Aporte a entidades (9%)	143.311.968
101020304	Mesadas pensionales	113.345.931
101020305	Fondo de cesantías	81.906.542
1010204	Financiamiento déficit fiscal	100.000.000
101020401	Déficit fiscal	100.000.000
103	Plan de inversiones municipales	23.142.784.536

Nota: Los originales 768 A 771 no se publican por ser ilegibles.

RESOLUCION NUMERO 022 DE 2001

(marzo 01)

por medio de la cual se modifica el Presupuesto de Ingresos y Gastos de la personería Municipal de Soledad, para la Vigencia Fiscal del año 2001.

El Personero Municipal de Soledad, en uso de sus facultades legales y en especial las conferidas en la Ley 136 de 1994, la Ley 617 de 2000 y demás normas Presupuestales Concordantes,

CONSIDERANDO:

Que es competencia de este despacho dictar resoluciones que trata el título de la presente resolución;

Que mediante Decreto número 0142 de fecha 29 de diciembre de 2000, "por medio del cual se adopta el Presupuesto de Ingresos, Gastos y Plan de Inversiones del Municipio de Soledad vigencia fiscal de 2001 y se dictan otras disposiciones", notificado a esa entidad el día 17 de enero de 2001 asignó como presupuesto a la personería municipal de Soledad para la vigencia fiscal de 2001 la suma de seiscientos cuarenta y ocho millones setecientos veinte mil pesos (\$648.720.000.00);

Que mediante Resolución número 001 de enero 18 de 2001, adoptó el Presupuesto de Ingresos, Gastos y Planta de Personal de la Personería Municipal de Soledad, en la suma indicada, siendo liquidada en la Resolución número 002 de enero 18 de 2001;

Que mediante acuerdo número 02 de enero 31 de 2001, se modificó y ajustó el Presupuesto General de Rentas y Gastos y Plan de Inversión del Municipio de Soledad para la vigencia fiscal 2001;

Que dentro del Presupuesto General de Rentas y Gastos del Municipio de Soledad, se encuentra aprobado el monto que el municipio transferirá a la Personería Municipal de Soledad, reduciéndolo a la suma de ciento noventa y siete millones sesenta y tres mil trescientos siete pesos (\$197.063.307);

Que con fundamento en lo anterior, se hace necesario modificar y ajustar el Presupuesto de Ingresos y Gastos del Municipio de Soledad, reduciéndolo en la suma de cuatrocientos cincuenta y un mil seiscientos cincuenta y seis mil seiscientos noventa y tres pesos (\$451.656.693);

Que por todo lo anterior este despacho,

RESUELVE:

Artículo 1°. Fíjense los ingresos de la Personería Municipal de Soledad, para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre del año 2001, en la suma de novecientos sesenta y seis mil doscientos setenta y cuatro mil setecientos treinta y dos (\$966.274.732). De los cuales se discriminan por valor de ciento noventa y siete millones sesenta y tres mil trescientos siete pesos (\$197.063.307) correspondiente al 3.2% de los ingresos corrientes programados en el presupuesto del Municipio de Soledad (Transferencias Municipales, Acuerdo 002 del 2001), más mil pesos (\$1.000) programados del recurso del crédito, más doscientos diez Mil Cuatrocientos Veinticinco Pesos (\$210.425) de los intereses generados de las cuentas de ahorro de la Personería Municipal de Soledad, vigencia 2000 (recursos del balance), más setecientos sesenta y nueve millones (\$769.000.000), por concepto de gastos de vigencias anteriores

(año 1997, 1998, 1999 y 2000), para establecerlos de acuerdo a los siguientes recursos:

INGRESOS \$966.274.732.00

1.	Transferencias municipales	
	Vigencia 2001	\$197.063.307.00
1.1.	Recursos del crédito	1.000.00
1.2	Recursos del balance	210.425.00
1.3	Vigencia anterior	769.000.000.00

Artículo 2°. Fíjense los gastos de la Personería Municipal de Soledad, para la vigencia fiscal del ° de enero al 31 de diciembre de 2001 como se presenta a continuación:

2.	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	\$154.577.334.00
2.1	Servicios personales	143.736.790.00
2.1.1	Sueldo personal de nómina	103.365.268.00
2.1.2	Gastos de representación	17.342.668.00
2.1.3	Primas de servicios	5.649.997.00
2.1.4	Primas de navidad	11.770.827.00
2.1.5	Vacaciones	10.00
2.1.6	Servicios técnicos y honorarios profesionales	2.320.000.00
2.1.7	Licencias remuneradas	10.00
2.1.8	Auxilios de transporte	450.000.00
2.1.9	Fondo para indemnizaciones	10.00
2.1.10	Horas extras y recargos nocturnos	2.418.000.00
2.1.11	Domingos y feriados	480.000.00
2.2	Gastos Generales	\$20.840.544.00
2.2.1	Mantenimiento	700.000.00
2.2.2	Viáticos y gastos de viaje	10.00
2.2.3	Materiales y suministro	1.600.000.00
2.2.4	Impresos y publicaciones	1.300.000.00
2.2.5	Actividades cívicas, deportivas y culturales	10.00
2.2.6	Capacitación y desarrollo de personal	10.00
2.2.7	Seguros y póliza de manejo	340.434.00
2.2.8	Servicios públicos	1.000.000.00
2.2.9	Sentencias judiciales	10.00
2.2.10	Compra muebles y equipos de oficina	10.00
2.2.11	Caja menor	200.000.00
2.2.12	Uniforme de personal	10.00
2.2.13	Arriendos	3.500.000.00
2.2.14	Cenas y almuerzos	10.00
2.2.15	Gastos de relaciones públicas y protocolarias	10.00
2.2.16	Gastos financieros	600.000.00
2.2.17	Servicios de comunicación y transporte	800.000.00
2.2.18	Gastos varios e imprevistos	800.000.00
2.2.19	Compra de vehículo	10.00
2.2.20	Mantenimiento equipo rodante	10.00
2.2.21	Compra combustible y lubricantes	10.00
3.	TRANSFERENCIAS	\$42.697.398.00
3.1.	Aportes al ICBF (3% nómina)	3.800.000.00
3.2	Aportes al SENA (0.5% nómina)	620.000.00
3.3	Aportes a la caja de compensación familiar (4% nómina)	5.100.000.00
3.4	Pago de cesantías	2.937.768.00
3.5	Aportes a la ESAP (0.5% nómina)	620.000.00
3.6	Aportes a las escuelas industriales (1% nómina)	1.200.000.00

3.7	Sistema de seguridad social (18.645% nómina mensual: 8% salud, 10.125% pensión, ARP 0.52%)	23.100.000.00
3.8	Intereses sobre cesantías (12%)	5.319.630.00
3.9	Pasivos laborales	10.00
4.	DEFICIT	\$769.000.000
4.1	Gastos vigencias anteriores	769.000.000
	Resumen de gastos	\$143.476.790.00
	Servicios personales	9.103.044.00
	Servicios generales	44.694.898.00
	Transferencias	769.000.000.00
	Gastos de vigencias anteriores	\$966.274.732.00

Artículo 3°. Disposiciones generales.

2.1.1 Sueldo personal de nómina

Comprende las asignaciones básicas para retribuir la prestación del servicio de los empleados o trabajadores de acuerdo con las distintas categorías y niveles.

2.1.2 Gastos representación

Comprende la remuneración que ocasiona el desempeño en propiedad o el pago de reconocimiento hecho como compensación por los gastos que ocasionan el desempeño en propiedad o interinamente de un cargo de especial categoría.

2.1.3 Primas de servicio Decreto 1042 de 1978

Es el pago equivalente a quince (15) días de remuneración que tienen derecho los empleados públicos y oficiales; se cuentan del primero (1°) de julio al treinta (30) de junio de cada año. Cuando el funcionario no haya trabajado el año completo, tendrá derecho al pago proporcional a razón de una doceava parte por cada mes completo de labor, siempre y cuando hubiere servido por lo menos un semestre y se paga el quince (15) de julio de cada año.

Para la liquidación se tendrá en cuenta: sueldo básico, gastos de representación y auxilio de transporte. Los factores señalados anteriormente son los procedentes a junio treinta (30) de cada año.

2.1.4 Prima de navidad. Decreto 1848 de 1969

Es el derecho que tienen los empleados públicos y trabajadores oficiales al reconocimiento y pago equivalente a un mes de salario que corresponde al cargo desempeñado al treinta (30) de noviembre de cada año, prima que se pagará en la primera quincena de diciembre. Cuando el empleado público o trabajador oficial no hubiere servido durante el año civil completo, tendrá derecho a la mencionada prima de navidad en proporción al tiempo laborado, a razón de una doceava parte por cada mes completo de servicio. Para liquidar la prima de navidad se tendrán en cuenta los factores salariales de acuerdo con el Decreto-ley 1045 de 1978, en su artículo 33 del Régimen del empleado oficial.

2.1.5 Vacaciones

Comprende el pago de las vacaciones que se le adeudan a personal cesante o al que tenga derecho los empleados que no puedan disfrutar en tiempo porque son funcionarios de manejo o dirección.

Estos pagos se harán mediante resolución y reconocimiento debidamente motivados.

2.1.6 Servicios técnicos y honorarios profesionales

Comprende el pago por servicios personales, profesionales y técnicos a través de un contrato de prestación de servicios.

2.1.7 Licencias remuneradas

Comprende los pagos hechos a aquellas personas que solicitan licencias que deben ser remunerada.

2.1.8 Auxilios de transporte

Se le cancelarán a los empleados que devenguen un sueldo inferior a dos (2) salarios mínimos.

2.1.9 Fondos para indemnizaciones

Este pago se hará a los empleados en los casos contemplados en el Decreto 1223 de junio 28 de 1993.

2.1.10 Horas extras y recargo nocturno

Se le cancelarán a los empleados que ejercen el cargo de celaduría y superan un número de horas estipuladas por la ley.

2.1.11 Domingos y feriados

Se le cancelarán a los empleados que laboren los días domingos y festivos por la necesidad de servicio.

GASTOS GENERALES

Se entiende por Gastos Generales aquellos causados por concepto de adquisición de bienes y servicios para el normal funcionamiento de la Personería.

Esto se clasifica en los siguientes rubros y conceptos, en los cuales indicará la capacidad de costos, aprobación con el objeto de cubrir, únicamente los gastos respectivos de la vigencia fiscal del 2000.

2.2.1 Mantenimiento

Comprende las erogaciones por conservación, reparación de bienes muebles, repuestos y accesorios para tal fin.

2.2.2 Viáticos y gastos de viaje.

Comprende este rubro, los gastos legalmente autorizados por resolución motivada para cubrir al personal los viáticos y gastos de transporte, cuando salgan en comisión especial fuera del lugar de trabajo en razón del desempeño de su cargo.

2.2.3 Materiales y suministro

Comprende la adquisición de bienes de consumo final, para el funcionamiento de las oficinas que no admiten ser capitalizados por su uso normal, tales como libro de contabilidad, encuadernación, sellos y demás gastos similares.

2.2.4 Impresos y publicaciones

Comprende la erogación por trabajos tipográficos. Además los gastos por publicaciones, suscripciones, revistas y periódicos, adquisición de libros de consulta, propaganda, afiches y avisos.

2.2.5 Actividades cívicas, deportivas y culturales

Comprende el pago para atender programas de carácter cívico, cultural y deportivo.

2.2.6 Capacitación de desarrollo del personal

Son los gastos destinados a mejorar los conocimientos de los empleados, adiestramiento que debe estar relacionado con el trabajo que desempeña.

2.2.7 Seguros y póliza de manejo

Comprende el costo previsto en los contratos o pólizas para amparar bienes muebles y equipos de propiedad de la personería. Igualmente se cargarán los pagos de seguros comprendidos en pólizas de manejo y cumplimiento y su reintegro.

2.2.8 Servicios públicos

Erogación por concepto de servicios telefónicos (local), Telecom (larga distancia), acueducto, energía eléctrica y gas natural, traslado y demás gastos de sostenimiento y reparación de los mismos.

2.2.9 Sentencias judiciales

Provee los recursos para el pago de sentencias emanadas de autoridades competentes para atender reclamaciones presentadas por funcionarios y ex funcionarios conforme a la ley. Además se cargarán a estos rubros los pagos y los imprevistos por atención a procesos judiciales.

2.2.10 Compra de muebles y equipos de oficina

Comprende la adquisición de muebles y equipos de oficina, máquinas y demás elementos que se asimilen a este concepto.

2.2.11 Caja menor

Es el fondo para gastos de menor cuantía cuyo gasto máximo individual será el 10% de doscientos mil pesos (\$200.000) moneda legal, para la vigencia de 2001 y que atenderá compra de materiales, papelería y suministro, artículos de aseo, mantenimiento, correo, transporte. Será reglamentado mediante resolución motivada.

2.2.12 Uniformes de personal

Comprende la dotación de uniforme a los empleados que por la necesidad del servicio justifiquen la compra de los mismos.

2.2.13 Arriendo

Son los gastos ocasionados por el pago de canon de arrendamiento del local donde funcionan las oficinas de la Personería Municipal de Soledad.

2.2.14 Cenas y almuerzos

En este rubro se cargarán los gastos ocasionados por el suministro de cenas, almuerzos del personal que labora en turnos y horarios, que por necesidad del servicio así lo amerita.

2.2.15 Gastos de relaciones públicas o protocolarios

Son los gastos que se ocasionan por la atención a personal diferente a los que laboran en esta dependencia.

2.2.16 Gastos financieros

Comprende los gastos ocasionados por las transacciones en los bancos y corporaciones, y por todo pago que se haga en interés por mora en cualquier obligación que tenga la Personería Municipal, pagos de chequeras, cheques de gerencia, libretas, tarjetas, etc.

2.2.17 Servicio de comunicación y transporte

Comprende los gastos ocasionados por el desplazamiento del personal de esta oficina a los diferentes sitios que por necesidad del servicio así lo ameriten.

2.2.18 Gastos varios e imprevistos

Comprende los gastos ocasionados donde no exista un rubro en el cual pueda ir una erogación.

2.2.19 Compra de vehículo

Comprende la compra de vehículo para la Personería Municipal de Soledad.

2.2.20 Compra de combustible y lubricante

Provee los combustibles y lubricantes para el vehículo de propiedad de la Personería.

2.2.21 Mantenimiento de equipo rodante

Comprende el mantenimiento de los equipos de propiedad de la Personería Municipal de Soledad.

Transferencias

Se entiende por gastos de transferencias, las erogaciones que haga la Personería a las personas naturales o jurídicas sin recibir contraprestación alguna.

3.1 Aportes al ICBF (3% nómina)

3.2 Aportes al SENA (0.5% nómina)

3.3 Aportes a la caja de compensación familiar (4% nómina)

3.4 Pago de cesantías

3.5 Aportes a la ESAP (0.5% nómina)

3.6 Aportes a las escuelas industriales (1% nómina)

3.7 Sistema de seguridad social (18.645% nómina mensual: 8% salud, 10.125% pensión, ARP 0.522%)

3.8 Pasivos laborales

3.9 Intereses sobre cesantías (12%, 2001)

3.10 Gastos vigencias anteriores.

Artículo 4°. Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto de la Personería, son autorizaciones de gastos que el Consejo da al Personero y expirará el 31 de diciembre de cada año. Después de dicha fecha las apropiaciones de este no podrán adicionarse, ni contracreditarse. En consecuencia, la demanda de insumos y otros gastos que no hubiesen sido utilizados en esta misma fecha expirarán también.

Artículo 5°. Las reservas con cargos a las apropiaciones a la vigencia anterior podrán ejecutarse durante el curso de la vigencia siguiente a aquél que se constituye, pero al cerrarse el ejercicio de ese año, la Personería cancelará de oficio esa reserva.

...

Artículo 17. Todo acto administrativo que afecte el presupuesto de la Personería, requerirá para su validez y exigibilidad de pago el registro presupuestal previo para garantizar la existencia del recurso que permita atender los compromisos.

Artículo 18. La presente resolución modifica en lo pertinente a las resoluciones número 001 de enero 18 de 2001 y ordénese la modificación en lo pertinente de la Resolución número 002 de enero 15 de 2001.

Comuníquese y cúmplase.

Dada en Soledad, a los 01 del mes de marzo de 2001.

Gustavo Martínez Pacheco,

Personero Municipal de Soledad.

ALCALDIA MUNICIPAL DE SOLEDAD

Soledad, diciembre 20 de 2001

Doctor

GUSTAVO MARTINEZ

Personero Municipal

E. S. D.

Por instrucciones precisas del... le hacemos llegar a su despacho el Acuerdo original número 021 del 30 de noviembre de 2001, "por medio del cual se fija el Presupuesto de Ingresos y Gastos y la Planta de Personal de la Contraloría Municipal de Soledad, para la vigencia fiscal de 2002", debidamente sancionado por el señor alcalde.

... su conocimiento y fines pertinentes.

Atentamente,

Mariela Cervantes C.,

Secretaria.

ACUERDO NUMERO 021 DE 2001

(noviembre 30)

Recibido en la fecha, pasa al despacho del señor Alcalde Municipal de Soledad, para lo que estime conveniente.

Soledad, diecinueve (19) días de diciembre de 2001.

Hollman Galán Martínez,

Secretario General.

Enviado al despacho del señor Alcalde Municipal de Soledad, el diecinueve (19) de diciembre de dos mil uno (2001).

Sancionado

El presente Acuerdo número 021 "por medio del cual se fija el presupuesto de ingresos, gastos y la planta de personal de la Personería Municipal de Soledad para la vigencia fiscal del año 2002, de fecha 30 de noviembre de 2001, fue sancionado por el Alcalde Municipal de Soledad, el día diecinueve (19) de diciembre de dos mil uno (2001).

Alfredo Arraut Varelo,

Alcalde Municipal de Soledad.

Constancia de publicación

Este Acuerdo fue publicado el día diecinueve (19) de diciembre de dos mil uno (2001).

Hollman Galán Martínez,

Secretario General.

ACUERDO NUMERO 021 DE 2001

(noviembre 30)

por medio del cual se fija el Presupuesto de Ingresos, Gastos y Planta de Personal de la Personería Municipal de Soledad, para la vigencia fiscal del año 2002.

El Concejo Municipal de Soledad, en uso de sus facultades legales y en especial las conferidas en Ley 136 de 1994, Ley 617 de octubre de 2000 y demás normas presupuestales concordantes,

ACUERDA:

Artículo 1°. Fíjese los ingresos de la Personería Municipal de Soledad, para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre del año 2002, en la suma de novecientos ochenta millones cuatrocientos veintitrés mil setecientos treinta y nueve pesos (\$980.423.739) de los cuales se discriminan por valor de doscientos cuarenta y seis millones doscientos

veintidós mil setecientos treinta y nueve (\$246.222.739) pesos, correspondientes al 2.8% de los ingresos corrientes programados en el presupuesto del Municipio de Soledad (transferencias municipales), más mil pesos (\$1.000) programados del recurso del crédito, más doscientos mil pesos (\$200.000) de los intereses generados de las cuentas de ahorro de la Personería Municipal de Soledad, vigencia 2001 (recursos del balance), más setecientos treinta y cuatro millones (\$734.000.000), por concepto de gastos de vigencias anteriores (año 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001), para establecerlos de acuerdo con los siguientes recursos:

INGRESOS \$980.423.739.00

1. TRANSFERENCIAS MUNICIPALES

VIGENCIA 2002	\$246.222.739.00
1.1. Recursos del crédito	1.000.00
1.2. Recursos del balance	200.000.00
1.3. Vigencia anterior	734.000.000.00

Artículo 2º. Fíjense los gastos de la Personería Municipal de Soledad, para la vigencia fiscal del ° de enero al 31 de diciembre de 2002 como se presenta a continuación:

2. GASTOS DE FUNCIONAMIENTO \$192.638.760.00

2.1 Servicios personales \$181.833.500.00

2.1.1 Sueldo personal de nómina	128.604.000.00
2.1.2 Gastos de representación	20.808.000.00
2.1.3 Primas de servicios	6.225.500.00
2.1.4 Primas de navidad	13.970.000.00
2.1.5 Vacaciones	6.225.500.00
2.1.6 Servicios técnicos y honorarios profesionales	6.000.000.00
2.1.7 Licencias remuneradas	100.00
2.1.8 Auxilios de transporte	100.00
2.1.9 Fondo para indemnizaciones	100.00
2.1.10 Horas extras y recargos nocturnos	100.00
2.1.11 Domingos y feriados	100.00

2.2 Gastos Generales \$10.805.260.00

2.2.1 Mantenimiento	1.000.000.00
2.2.2 Viáticos y gastos de viaje	100.00
2.2.3 Materiales y suministro	2.000.000.00
2.2.4 Impresos y publicaciones	1.000.000.00
2.2.5 Actividades cívicas, deportivas y culturales	100.00
2.2.6 Capacitación y desarrollo de personal	100.00
2.2.7 Seguros y póliza de manejo	500.000.00
2.2.8 Servicios públicos	1.200.000.00
2.2.9 Sentencias judiciales	100.00
2.2.10 Compra muebles y equipos de oficina	100.00
2.2.11 Caja menor	300.000.00
2.2.12 Uniforme de personal	100.00
2.2.13 Arriendos	100.00
2.2.14 Cenas y almuerzos	100.00
2.2.15 Gastos de relaciones públicas y protocolarias	100.00
2.2.16 Gastos financieros	1.704.050.00
2.2.17 Servicios de comunicaciones y transporte	1.500.000.00
2.2.18 Gastos varios e imprevistos	1.600.000.00
2.2.19 Compra de vehículo	100.00
2.2.20 Mantenimiento equipo rodante	100.00
2.2.21 Compra cornbustible y lubricantes	100.00

3. TRANSFERENCIAS	\$53.784.979.00
3.1. Aportes al ICBF (3% nómina)	4.161.625.00
3.2. Aportes al SENA (0.5% nómina)	776.938.00
3.3. Aportes a la caja de compensación familiar (4% nómina)	5.215.500.00
3.4. Pago de cesantías	11.760.000.00
3.5. Aportes a la ESAP (0.5% nómina)	776.938.00
3.6. Aportes a las escuelas industriales (1% nómina)	1.053.875.00
3.7. Sistema de seguridad social (18.647% nómina mensual: 8% salud, 10.125% pensión, ARP 0.522%)	24.016.103.00
3.8. Intereses sobre cesantías (12%)	6.024.000.00

4. DÉFICIT \$734.000.000

4.1 Gastos vigencias anteriores 734.000.000

RESUMEN DE GASTOS \$980.423.739.00

Servicios personales	\$181.833.500.00
Servicios generales	10.805.260.00
Transferencias	53.784.979.00
Gastos de vigencias	734.000.000

Artículo 3º. Establézcase los gastos de representación en la siguiente forma:

Gastos de representación **1.734.000.000**

Personero Municipal 1.734.000.000

Artículo 4º. Fíjese la planta de personal de la Personería Municipal de Soledad de la siguiente manera:

Denominación	Nº cargos	
Despacho del Personero		\$8.540.000
Personero Municipal de Soledad	1	\$2.845.000
Profesionales Universitarios	2	2.930.000
Secretaria Privada	1	1.242.000
Secretaria Ejecutiva	1	732.000
Técnico Visitador	1	791.000
Departamento Financiero		\$2.177.000
Jefe Departamento Financiero	1	\$1.319.000
Técnico Sistemas	1	858.000

Artículo 5º. Disposiciones generales.

2.1. Servicios generales

2.1.1 Sueldo personal de nómina

Comprende las asignaciones básicas para retribuir la prestación del servicio de los empleados o trabajadores de acuerdo con las distintas categorías y niveles.

2.1.2 Gastos representación

Comprende la remuneración que ocasiona el desempeño en propiedad o el pago de reconocimiento hecho como compensación por los gastos que ocasionan el desempeño en propiedad o interinamente de un cargo de especial categoría.

2.1.3 Primas de servicio Decreto 1042 de 1978

Es el pago equivalente a quince (15) días de remuneración que tienen derecho los empleados públicos y oficiales; se cuentan del primero (1º) de julio al treinta (30) de junio de cada año. Cuando el funcionario no haya trabajado el año completo, tendrá derecho al pago proporcional a razón de una doceava parte por cada mes completo de labor, siempre y cuando hubiere servido por lo menos un semestre y se paga el quince (15) de julio de cada año.

Para la liquidación se tendrá en cuenta: sueldo básico, gastos de representación y auxilio de transporte. Los factores señalados anteriormente son los procedentes a junio treinta (30) de cada año.

2.1.4 *Prima de navidad. Decreto 1848 de 1969*

Es el derecho que tienen los empleados públicos y trabajadores oficiales al reconocimiento y pago equivalente a un mes de salario que corresponde al cargo desempeñado al treinta (30) de noviembre de cada año, prima que se pagará en la primera quincena de diciembre. Cuando el empleado público o trabajador oficial no hubiere servido durante el año civil completo, tendrá derecho a la mencionada prima de navidad en proporción al tiempo laborado, a razón de una doceava parte por cada mes completo de servicio.

Para liquidar la prima de navidad se tendrán en cuenta los factores salariales de acuerdo con el Decreto-ley 1045 de 1978, en su artículo 33 del Régimen del Empleado Oficial.

2.1.5 *Vacaciones*

Comprende el pago por vacaciones que se le adeudan al personal cesante o al que tenga derecho los empleados que no puedan disfrutar en tiempo porque son funcionarios de manejo o dirección.

Estos pagos se harán mediante resolución y reconocimiento debidamente motivados.

2.1.6 *Servicios técnicos y honorarios profesionales*

Comprende el pago por servicios personales, profesionales y técnicos a través de un contrato de prestación de servicios.

2.1.7 *Licencias remuneradas*

Comprende los pagos hechos a aquellas personas que solicitan licencias que deben ser remuneradas.

2.1.8 *Auxilios de transporte*

Se le cancelarán a los empleados que devenguen un sueldo inferior a dos (2) salarios mínimos.

2.1.9 *Fondo para indemnizaciones*

Este pago se hará a los empleados en los casos contemplados en el Decreto 1223 de junio 28 de 1993.

2.1.10 *Horas extras y recargo nocturno*

Se le cancelarán a los empleados que laboren en un horario diferente al asignado.

2.1.11 *Domingos y feriados*

Se le cancelarán a los empleados que laboren los días domingos y festivos por la necesidad de servicio.

2.2 **Gastos generales**

Se entiende por Gastos Generales aquellos causados por concepto de adquisición de bienes y servicios para el normal funcionamiento de la Personería.

Esto se clasifica en los siguientes rubros y conceptos, en los cuales indicará la capacidad de costos, aprobación con el objeto de cubrir, únicamente los gastos respectivos de la vigencia fiscal del 2002.

2.2.1 *Mantenimiento*

Comprende las erogaciones por conservación, reparación de bienes muebles, repuestos y accesorios para tal fin.

2.2.2 *Viáticos y gastos de viaje.*

Comprende este rubro, los gastos legalmente autorizados por resolución motivada para cubrir al personal los viáticos y gastos de transporte, cuando salgan en comisión especial fuera del lugar de trabajo en razón del desempeño de su cargo.

2.2.3 *Materiales y suministro*

Comprende la adquisición de bienes de consumo final, para el funcionamiento de las oficinas que no admiten ser capitalizados por su uso normal, tales como libro de contabilidad, encuadernación, sellos y demás gastos similares.

2.2.4 *Impresos y publicaciones*

Comprende la erogación por trabajos tipográficos. Además los gastos por publicaciones, suscripciones, revistas y periódicos, adquisición de libros de consulta, propaganda, afiches y avisos.

2.2.5 *Actividades cívicas, deportivas y culturales*

Comprende el pago para atender programas de carácter cívico, cultural y deportivo.

2.2.6 *Capacitación de desarrollo del personal*

Son los gastos destinados a mejorar los conocimientos de los empleados, adiestramiento que debe estar relacionado con el trabajo que desempeña.

2.2.7 *Seguros y póliza de manejo*

Comprende el costo previsto en los contratos o pólizas para amparar bienes muebles y equipos de propiedad de la Personería. Igualmente se cargarán los pagos de seguros comprendidos en pólizas de manejo y cumplimiento y su reintegro.

2.2.8 *Servicios públicos*

Erogación por concepto de servicios telefónicos (local), Telecom (larga distancia), acueducto, energía eléctrica y gas natural, traslado y demás gastos de sostenimiento y reparación de los mismos.

2.2.9 *Sentencias judiciales*

Provee los recursos para el pago de sentencias emanadas de autoridades competentes para atender reclamaciones presentadas por funcionarios y ex funcionarios conforme a la ley. Además se cargarán a estos rubros los pagos y los imprevistos por atención a procesos judiciales.

2.2.10 *Compra de muebles y equipos de oficina*

Comprende la adquisición de muebles y equipos de oficina, máquinas y demás elementos que se asimilen a este concepto.

2.2.11 *Caja menor*

Es el fondo para gastos de menor cuantía para la vigencia de 2001, no se tendrán en cuenta salvo los traslados presupuestales que en ella se hagan, que atenderá compra de materiales, papelería y suministro, artículos de aseo, mantenimiento, correo, transporte. Será reglamentado mediante resolución motivada.

2.2.12 *Uniformes de personal*

Comprende la dotación de uniforme a los empleados que por la necesidad del servicio justifiquen la compra de los mismos.

2.2.13 *Arriendo*

Son los gastos ocasionados por el pago de canon de arrendamiento del local donde funcionan las oficinas de la Personería Municipal de Soledad.

2.2.14 *Cenas y almuerzos*

En este rubro se cargarán los gastos ocasionados por el suministro de cenas, almuerzos del personal que labora en turnos y horarios, que por necesidad del servicio así lo amerita.

2.2.15 *Gastos de relaciones públicas o protocolarios*

Son los gastos que se ocasionan por la atención a personal diferente a los que laboran en esta dependencia.

2.2.16 *Gastos financieros*

Comprende los gastos ocasionados por las transacciones en los bancos y corporaciones, y por todo pago que se haga en interés por mora en cualquier obligación que tenga la Personería Municipal, pagos de chequeras, cheques de gerencia, libretas, tarjetas, etc.

2.2.17 *Servicio de comunicación y transporte*

Comprende los gastos ocasionados por el desplazamiento del personal de esta oficina a los diferentes sitios que por necesidad del servicio así lo ameriten.

2.2.18 *Gastos varios e imprevistos*

Comprende los gastos ocasionados donde no exista un rubro en el cual pueda ir una erogación.

2.2.19 *Compra de vehículo*

Comprende la compra de vehículo para la Personería Municipal de Soledad.

2.2.20 *Compra de combustible y lubricante*

Provee los combustibles y lubricantes para el vehículo de propiedad de la Personería.

2.2.21 Mantenimiento de equipo rodante

Comprende el mantenimiento de los equipos de propiedad de la Personería Municipal de Soledad.

3. TRANSFERENCIAS

Se entiende por gastos de transferencias, las erogaciones que haga la Personería a las personas naturales o jurídicas sin recibir contraprestación alguna.

- 3.1 Aportes al ICBF (3% nómina)
- 3.2 Aportes al SENA (0.5% nómina)
- 3.3 Aportes a la caja de compensación familiar (4% nómina)
- 3.4 Pago de cesantías
- 3.5 Aportes a la ESAP (0.5% nómina)
- 3.6 Aportes a las escuelas industriales (1% nómina)
- 3.7 Sistema de seguridad social (18.645% nómina mensual: 8% salud, 10.125% pensión, ARP 0.522%)
- 3.8 Pasivos laborales
- 3.9 Intereses sobre cesantías (12%, 2002)

4. DEFICIT

4.1 Gastos de vigencia anterior

Comprende los gastos de vigencia de los años 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001 comprometidos por la Personería, en la cual el Municipio no ha girado estos recursos.

Artículo 6°. Las apropiaciones incluidas en el presupuesto de la personería, son autorizaciones de gastos que el Consejo da al Personero y expirará el 31 de diciembre de cada año. Después de dicha fecha las apropiaciones de este año no podrán adicionarse, ni contracreditarse. En consecuencia, la demanda de insumos y otros gastos que no hubiesen sido utilizados en esta misma fecha expirarán también.

Artículo 7°. Las reservas con cargos a las apropiaciones a la vigencia anterior podrán ejecutarse durante el curso de la vigencia siguiente a aquel que se constituye, pero al cerrarse el ejercicio de ese año, la Personería cancelará de oficio esa reserva.

Artículo 8°. Todo acto administrativo que afecte el presupuesto de la Personería, requerirá para su validez y exigibilidad de pago el registro presupuestal previo para garantizar la existencia del recurso que permita atender los compromisos.

Artículo 9°. El presente acuerdo rige a partir del primero (1°) de enero de 2002, deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Comuníquese, publíquese y cúmplase.

Dado en Soledad, a los 30 días del mes de noviembre de 2001.

Alexander Villar Rojas, Presidente; *Eris López de Echeverría*, Primer Vicepresidente; *Elizabeth Torres Díaz*, Segundo Vicepresidente; *Abimael Manga Borja*, Secretario General.

El Secretario General del Concejo Municipal de Soledad

CERTIFICA:

Que el presente Acuerdo número 021 de noviembre 30 de 2001, fue debatido y aprobado en la Comisión de Presupuesto el día 25 de noviembre de 2001 y debatido y aprobado en plenaria el día 30 de noviembre de 2001.

Dado en Soledad a los treinta (30) días del mes noviembre de 2001.

Abimael Manga Borja,
Secretario General.

* * *

FRANCISCO PIEDRAHITA
Universidad ICESI

FPP-0044-02

Cali, septiembre 16 de 2002

Doctor

FERNANDO LONDOÑO HOYOS

Ministro del Interior y de Justicia

Bogotá, D. C.

Señores Codirectores

Apreciado señor Ministro:

Hace una semana escribí la nota adjunta como reacción a una columna del doctor Rudolf Hommes en "El Tiempo". Resultó demasiado larga y,

por una confluencia de problemas, no saqué oportunamente el rato para editarla y buscar su publicación.

Ahora veo con profunda preocupación que las propuestas de la columna se convirtieron en el nuevo artículo que el Gobierno quiere incluir en el Referendo.

Mis deseos en los últimos renglones de la nota no se cumplieron. Se la envío ahora con la esperanza de hacerlo reconsiderar una posición francamente arbitraria e injusta.

Cordial saludo,

Francisco Piedrahíta.

Anexos: Columna *Presupuesto*, de Rudolf Hommes en "El Tiempo", de agosto 23, 2002.

Un recetario equivocado

Copias: Doctor Roberto Junguito, Ministro de Hacienda; Miembros Comisiones Primera del Senado y Cámara; Doctor José M. Arias Carrizosa, Director Ejecutivo de Federación Nacional de Departamentos; doctor Gilberto Toro Giraldo, Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios; señores Codirectores de "El Tiempo"; doctor Rudolf Hommes.

"OPINION

Recorte del gasto en el sector público

PRESUPUESTO

Para que la política fiscal y el programa macroeconómico sean creíbles, el Gobierno va a tener que realizar un recorte dramático del gasto de todo el sector público.

Cada vez es más evidente que el Gobierno no puede financiar el déficit del sector público que heredó, superior al 3 por ciento del PIB. Para que la política fiscal y el programa macroeconómico sean creíbles va a tener que realizar un recorte dramático del gasto de todo el sector público, incluyendo a los gobiernos locales. El crecimiento económico va a ser inferior al 1 por ciento este año, y las transferencias van a crecer más que los ingresos, por lo menos un punto en términos reales, lo cual no tiene sentido. La reforma de las transferencias no salió bien y hay que seguir reformando hasta que ellas queden vinculadas al gasto, y no a los ingresos. Mientras tanto, es indispensable recortar hasta donde sea posible otras transferencias a los gobiernos locales y presionarlos para que moderen su gasto.

El recorte total del gasto debería ser por lo menos equivalente a tres puntos del PIB, como lo recomienda Armando Montenegro en su artículo del domingo pasado en "El Espectador". Esto equivale poco más o menos al 10 por ciento del presupuesto anual de todo el sector público, si se excluyen los intereses de la deuda. Para que un recorte de esas dimensiones se pueda llevar a cabo hay que hacerlo en forma transversal, de manera que todos los gastos sean afectados en la misma proporción.

No se puede hacer todo el recorte en un año porque las transferencias no se tocan, a menos que se haga otra reforma constitucional al respecto, que es indispensable. Pero la ley orgánica de presupuesto permite hacer los recortes necesarios para cumplir con los requisitos de equilibrio macroeconómico y homeóstasis que se requieren.

Algunos gurús de las finanzas públicas dicen que no es posible hacer un recorte significativo y que lo que hay que hacer es sacarles más plata a los ricos, pero el Ministerio de Hacienda tiene todo el poder legal que necesita para hacer un recorte grande en 2002 y 2003, y el resto en 2004. En las circunstancias actuales debería anunciarlo tan pronto sea posible para calmar a los mercados financieros domésticos e internacionales, cuya volatilidad refleja la incertidumbre de no saber cómo va a financiar el Gobierno el hueco que recibió.

La manera de hacer un recorte del presupuesto que al cabo de dos años largos le restituya al Gobierno su equilibrio y principie a generar ahorro público significativo es congelar en pesos corrientes el valor del presupuesto de todo el sector público, excluyendo intereses y las transferencias que impone la Constitución, hasta que el ajuste deseado se alcance. A partir de esa cifra, que debe operar como restricción inamovible, cada administrador público va a tener que acomodarse, incorporando los gastos que son impostergables y sacrificando de todo lo demás.

Esto puede implicar una congelación absoluta de la masa salarial y el impedimento de contratar gente por un tiempo indefinido. En forma complementaria se va a llevar a cabo la reestructuración del sector público. La decisión de contratar el personal regional de los institutos por concurso y la de construir una muralla china entre el Congreso y la administración para que este no intervenga en la contratación de personal van a reducir las presiones de gasto. A los parlamentarios no les va a interesar crecer una burocracia en la que no participen y van a ser severos en la exigencia de resultados.

Los nuevos proyectos que desee emprender la administración Uribe tendrán que financiarse con la supresión de otros programas. Desde su campaña, el Presidente Uribe anunció que iba a reducir el gasto malo -el de la corrupción, el desperdicio y la politiquería- para poder financiar los buenos proyectos. Lo demás tendrá que esperar a que el Congreso apruebe los nuevos impuestos. Ojalá el resto de los nuevos proyectos se asigne de acuerdo con una regla técnica, dándole prioridad a lo que tenga mayor rentabilidad social y a lo que no pueda hacer el sector privado.”

“Un recetario equivocado

Rudolf Hommes dedicó su columna “Presupuesto” del pasado viernes 23 de agosto en “El Tiempo” a sugerir las estrategias que debe usar el nuevo Gobierno para corregir el gravísimo problema del déficit fiscal. Por la cercanía del ex ministro al oído del Presidente Uribe y por su indudable influencia en la política económica que se está diseñando es urgente plantear algunas reacciones a un recetario francamente equivocado.

La primera mitad de “Presupuesto” sugiere que el principal problema del déficit está en las entidades territoriales; en departamentos, distritos y municipios, tanto por su nivel de gasto en general como por las mal llamadas “transferencias”. La segunda mitad propone una congelación uniforme o “rajatabla” del presupuesto. La tan anunciada reestructuración del sector público centralizado la ve como complementaria y merece sólo una mención marginal en el artículo.

Antes de comentar algunas de las recomendaciones de Hommes es preciso reclamar el reconocimiento de uno de los grandes cambios que se dieron en la Constitución del 91, el cual no ha sido captado o aceptado por muchos de los protagonistas de la vida nacional.

El artículo 1º de la nueva Carta establece la “autonomía” de los entes territoriales y el artículo 287, al definir los términos de esa “autonomía”, les otorga “participación” en los ingresos nacionales. Esa “participación” es reglamentada en los artículos 356 y siguientes, recientemente reformados.

Este reclamo es pertinente porque la columna de marras insiste en el término “transferencias”, sugiriendo una concesión que hace el Gobierno Central, de sus propios recursos, a los gobiernos de los departamentos, distritos y municipios. Ese mismo término usaron los voceros del gobierno anterior en los debates del proceso que concluyó en el Acto Legislativo 01 de 2001. El término “participación”, relacionado al de “autonomía”, no fue producto de un descuido o un error de los constituyentes. Tenía claramente la intención de hacer socios a los entes territoriales en los ingresos nacionales. Y de que como socios participaran en esos ingresos en proporciones o porcentajes determinados, no según concesión generosa del otro socio, el gobierno central. Además, esa participación en los ingresos está ligada constitucionalmente a competencias y responsabilidades específicas. Veamos ahora algunas de las consideraciones y de las propuestas del ex ministro en su columna “Presupuesto”.

“Las transferencias van a crecer más que los ingresos, por lo menos un punto en términos reales, lo cual no tiene sentido”.

¡Flaca memoria la de Hommes! Ya olvidó lo que pasó el año pasado cuando, gracias a la reforma constitucional y a la tributaria, los ingresos corrientes subieron más de 15% en términos reales, mucho más que los recursos del Sistema General de Participaciones, SGP. Quiere aplicar la ley del embudo... Además, el gobierno anterior, en su argumentación para la reforma constitucional que cuasicongeló por siete años los recursos de las participaciones, insistió siempre en la contraprestación de un crecimiento moderado garantizado para que los recursos de educación

y salud no se vieran afectados por otra recesión como la de 1999. De allí el posible crecimiento del SGP este año por encima del crecimiento de unos ingresos golpeados por la lamentable situación económica.

“La reforma de las transferencias no salió bien y hay que seguir reformando hasta que ellas queden vinculadas al gasto y no a los ingresos”.

Otra vez, doctor Hommes, son participaciones, no transferencias. Por eso tienen que estar ligadas a los ingresos y no a los gastos.

Por otra parte, si se ligaran a los gastos tendrían que subirse considerablemente para poder satisfacer el mandato constitucional de la educación básica, la salud y otros derechos fundamentales.

“Recortar hasta donde sea posible otras transferencias a los gobiernos locales y presionarlos para que moderen su gasto”.

Se equivoca el ex ministro. Si observa con detenimiento la composición del déficit fiscal, se dará cuenta de que los entes territoriales generan superávit. En efecto, algunos gobernadores y alcaldes se enloquecieron en los noventa y generaron altos déficits (siguiendo la lección de Presidentes y Ministros). Pero uno de los pocos éxitos en la política económica del gobierno anterior fue poner a los sucesores de aquellos en cintura. Aquí en Cali vimos a la División de Ajuste Fiscal, DAF, del Ministerio de Hacienda forzando a las administraciones del Valle del Cauca y de su capital a reformas draconianas y reducciones laborales masivas. Cuadros similares se vivieron en casi todo el país. Y de más de medio billón de pesos de déficit que generaban los entes territoriales en 1999, el Banco de la República proyecta que para este año pasarán a más de un billón de pesos de superávit.

“Para que un recorte de esas dimensiones se pueda llevar a cabo hay que hacerlo de forma transversal, de manera que todos los gastos sean afectados en la misma proporción”.

¿Por qué no hacer retroactivo lo de “la misma proporción”? ¿Por qué el Gobierno Central no se reduce en la proporción en que se redujeron el del Valle, el de Cali y tantos otros gobiernos territoriales?. Los gastos de funcionamiento del Gobierno Central (sin el SGP, obviamente), en pleno “ajuste”, crecieron el 8% en términos reales, durante los dos últimos años.

Además, en el mismo Gobierno Central hay infinitas diferencias entre la necesidad de unos rubros y la de otros. Esa propuesta es facilista, arbitraria y muy peligrosa.

“No se puede hacer todo el recorte en un año porque las transferencias no se tocan, a menos que se haga otra reforma constitucional al respecto, que es indispensable”.

¡Cuidado, doctor Hommes! ¿Qué pretende con eso. Romper una de las columnas de la Constitución del 91. Reducir los gastos en educación y salud. Recentralizarlos? Por favor, no insista en buscar el ahogado aguas arriba.

“Algunos gurús de las finanzas públicas dicen que no es posible hacer un recorte significativo”.

Cierto. Un alto miembro del equipo económico del gobierno anterior nos hizo en Cali hace unos meses una elegante presentación en “Power Point” con la que pretendía demostrar “que el gasto del Gobierno Central era absolutamente inflexible en un 99%”. Cuando se le preguntó por posibles eliminaciones de dependencias o reducciones de nóminas señaló que eso no se podía hacer por eventuales escándalos de prensa. En los recortes efectuados en los entes territoriales esas consideraciones no fueron para nada importantes.

“Esto puede implicar una congelación absoluta de la masa salarial”.

Ojalá esta frase signifique lo que parece significar, congelación de la suma de los salarios; y no sea una extensión de la propuesta presidencial de congelar los salarios de los altos dignatarios. Esas congelaciones salariales en los cargos públicos, tan atractivas para la tribuna, son perversas. Al cabo de un tiempo, los salarios reales serían tan bajos y tan poco competitivos con otros sectores de la economía que sólo aceptarían cargos el gobierno unos pocos ricos que se pudieran dar ese lujo; otros pocos, dispuestos a hacer un sacrificio temporal; muchos que, por incompetentes, no pudieran conseguir nada más; y otros muchos que quisieran hacerse ricos con el dinero de todos.

La gran mayoría de los colombianos somos conscientes de la gravedad de la situación fiscal. Pero es francamente inaceptable que este Gobierno adopte la misma estrategia del anterior: seguir apretando el gasto de municipios y departamentos.

¿Si será tan difícil eliminar o reestructurar unas cuantas, muchas en realidad, de esa infinidad de dependencias y entidades que hacen parte del Leviatán central? Y ¿tapar los huecos por donde se fugan o se desperdician los recursos del Gobierno Central como la Banca Pública, el Seguro Social, Telecom, Foncolpuertos, Camprecom, Cajanal, etc.? Y ¿arreglar de una vez por todas el problema de las exageradas pensiones para los servidores públicos?

Confiemos en que "Presupuesto" haya sido sólo el producto de un mal rato del bastante lúcido doctor Hommes y que sea pronto olvidada por él y por el Gobierno.

Francisco Piedrahíta.
Cali, agosto 26 de 2002.

* * *

RAMIRO ALFEREZ

Presidente Directorio Liberal Leticia Amazonas

República de Colombia

Departamento del Amazonas

Municipio de Leticia

Directorio Liberal del Amazonas

Leticia (Amazonas), septiembre 19 de 2002

Señor

Presidente Comisión I

Honorable Senado de la República

Bogotá D. C.

En calidad de Presidente del Directorio del Partido Liberal de Departamento del Amazonas, y en concordancia con la plataforma ideológica y programática de reciente adopción la Colectividad Liberal Colombiana; de manera respetuosa solicito a las Honorables Comisiones que tienen en este momento el estudio y consideración de la propuesta presentada por el Señor Presidente de la República sobre la eliminación de las personerías municipales, de tener en cuenta antes de tomar cualquier determinación, las condiciones en que se desenvuelvan estas instituciones y las características sociales, económicas, culturales y políticas de sus correspondientes localidades.

Por el caso de la Personería Municipal de Leticia, su eliminación como órgano de control de las conductas de los funcionarios públicos es dar un paso atrás en la decidida voluntad del Gobierno Nacional de enfrentar el fenómeno de la corrupción en todas sus facetas de presentación que se ha apoderado de todo el tejido social de nuestras comunidades.

Ustedes deben conocer que nuestro departamento y nuestros dos municipios se encuentran en agudas crisis financieras, administrativas y políticas como consecuencia de la irrupción en este territorio del fenómeno de la corrupción administrativa en el ejecutivo y en los mismos órganos de control político (corporaciones públicas), no obstante el significativo esfuerzo de nuestros personeros en la denuncia pública y ante diferentes instancias para afrontar la voracidad de algunos de los diferentes políticos, que han desfigurado la noble actividad del ejercicio de la política; esfuerzos que en la mayoría de las veces se diluyen en extensos y estériles procesos disciplinarios por parte de las entidades de control.

Al desaparecer los defensores de los intereses colectivos de nuestra población civil, es liquidar también una herramienta útil en la recuperación de la confianza de nuestras instituciones y del Estado Colombiano.

Recordemos que el hacer Estado es una de las actividades del hombre que requiere de toda su capacidad racional y de su capacidad para discernir lo que es más conveniente para el País. En mi criterio antes que considerar su eliminación debemos actuar con celeridad y responsabilidad política para fortalecerlas y dotarlas de herramientas efectivas para ejercer un control eficiente y eficaz contra los desbordes de los funcionarios públicos.

Tampoco considero pertinente endosarle las funciones de estas instituciones a las Procuradurías Departamentales por cuanto la situación de crisis de valores de los servidores públicos en que se desenvuelve el País, las regiones y las localidades es una muestra de la inoperancia de éstas en el ejercicio del control.

Con todo respeto,

Ramiro Alférez,
Presidente Directorio Liberal
Leticia- Amazonas.

* * *

LUIS JAVIER ECHEVERRY ECHEVERRY

Ciudadano

Bogotá, D.C. Septiembre 04 de 2002

Señor:

Doctor Luis Alfredo Ramos

Presidente del Congreso

E. S. D.

Distinguido y apreciado doctor Ramos:

El presente mensaje es con el fin de expresarle mis sentimientos de admiración y aprecio y desearle muchos éxitos en su ardua labor de Congresista.

Le cuento: Yo le ayudé en una forma fructífera al Dr. Alvaro Uribe Vélez en su campaña política para ser presidente de la república y por primera vez lo hice, hecho del cual me siento satisfecho, por cuanto tuve fe en él, la tengo y la tendré, pero en lo que si no estoy de acuerdo es con el Referéndum que sometió a consideración y estudio del Congreso, pues el Referéndum en cuestión no llena los requisitos y aspiraciones sustantivas de carácter Institucional que requiere el País con suma urgencia; como usted muy bien los sabe nuestra Patria necesita grandes reformas de fondo en el poder Ejecutivo, en el Jurisdiccional y sobre todo en el Legislativo en el orden Político que implique sobre todo darle verdadera identidad a los partidos en su estructura legal, material, ideológica y filosófica; en el orden económico y social, es urgente, apremiante y necesario una revisión y consecuentemente una reforma a fondo del sistema legal Colombiano, como son la Administrativa, La Laboral, La Civil, la Penal, la Comercial; Reformas que sean todas ellas de un alto contenido eminentemente social y más que todo que toque el nervio del Agro.

Dr. Ramos no me quiero extender más, pues conozco su manera de pensar y sus excelentes ejecutorias como hombre de bien que quiere a Colombia.

Ruego a usted en forma encarecida que tenga mi Referéndum como un Derecho de Petición y que a través suyo sea tenido en cuenta por el Congreso. Como carezco de recursos ruego a usted se sirva darle a cada congresista copia del mismo para su consideración y pronunciamiento en especial al Dr. William Vélez Presidente de la Cámara de Representantes.

Ruego a usted darme una respuesta sobre el particular.

Para su conocimiento personal le envié una documentación que espero le interese y estoy a sus ordenes en lo que le pueda servir.

Soy su atento servidor,

Luis Javier Echeverry Echeverry
C.C.No. 2 907 090 Bogotá
T.P. 5 952 C.S.J.

Dirección confidencial pues soy desplazado

Calle 57 No. 25-22

Teléfono Celular 3102505689

Bogotá, D.C.

Adjunto lo Enunciado.

**Propuesta de Paz que hace el Dr. Luis Javier Echeverry
a los Colombianos**

Teniendo en cuenta la gravísima situación del País la cual es de índole eminentemente institucional y que todo día que pasa se vuelve más caótica y catastrófica, presento con gran sentimiento patriótico la siguiente PROPUESTA DE PAZ, la cual estoy convencido que soluciona de raíz y de un solo tajo los problemas sociales, políticos y económicos, sobre todo el de la violencia que está destruyendo nuestra querida Patria, para cuyo efecto propongo el siguiente referéndum, bien sea que lo apruebe el congreso o de no ser así que dicho referéndum sea de iniciativa popular, como sigue:

1. La constitución y la conformación de una Asamblea Nacional Legislativa con facultades constitucionales y legales.

2. Que dicha Asamblea Nacional Legislativa esté conformada sin tener en cuenta color político alguno, de sus miembros.

3. Que los miembros que la conforman sean representantes de: Los Obreros, los Campesinos, los Cultos Religiosos, los Comerciantes, los Industriales, los Profesionales, los Estudiantes, las Mujeres, las Negritudes, los Indígenas, los Desplazados, la Guerrilla y los Paramilitares.

4. Que cada estamento al cual alude el numeral tres de este referéndum esté representado por diez miembros quedando dicha Asamblea conformada por 130 Asambleístas como una sola Cámara.

5. Que dicha Asamblea Nacional Legislativa sea definitiva y de carácter permanente por período de cuatro años y que sus miembros no sean reelegibles en el período siguiente para el cual fueron elegidos.

6. Para ser miembro de la Asamblea Nacional Legislativa, además de los requisitos que exige la Constitución de 1991 para ser Congresista, deberán tener un título académico o técnico reconocido por la ley, y quienes hayan sido Congresistas en el período inmediatamente al actual no podrán ser miembros de la Asamblea, para este efecto se exceptuarán los actuales miembros del Congreso quienes sí pueden ejercer el derecho a ser elegidos siempre y cuando llenen los requisitos referidos anteriormente.

7. La Asamblea Nacional Legislativa asumirá funciones a los treinta días después de su elección y le dará posesión el Presidente de la República.

8. Tan pronto sea elegida la Actual Asamblea Nacional Legislativa los actuales Congresistas deberán renunciar a sus cargos y quienes así no lo hicieren de hecho y de derecho quedara revocado su mando.

9. Tanto los guerrilleros como los paramilitares deben deponer las armas y desmovilizarse para ser miembros de la Asamblea Nacional Legislativa, si así lo hicieren, el gobierno está en la obligación de todos los frentes que constituya nuestra organización institucional quedando además facultado el Gobierno para decretar el estado de conmoción interior hasta tanto la Asamblea Nacional Legislativa lo considere necesario para cuyo efecto el Gobierno apropiará recursos del Plan Colombia y los demás que estime convenientes.

Hasta aquí mi PROPUESTA DE PAZ (Referéndum, bien sea iniciativa del Congreso o bien sea iniciativa popular).

Esta es mi propuesta de Paz la hago por el profundo amor que siento por mi patria y por cuanto estoy convencido que el Referéndum tiene un alto contenido sustantivo que a pesar de que soy Uribista consumado no comparto su referéndum; creo firmemente en el contenido del mío todo lo hice sin necesidad de más comentarios, y agrego que no lo digo con vanidad sino mas bien con mucha humildad como he sido siempre como persona y como profesional del derecho que soy a lo largo de mis 62 años de vida.

Atento Servidor,

Luis Javier Echeverry Echeverry.

C.C. 2 907 090 de Bogotá

T.P. e Abogado No. 50529 C.S.J.

FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA

Ejército Nacional

Grupo de Caballería Mecanizado No. 10 Tequendama

La Calera, Junio 15 de 2002

No. 0097/BR13-GMTEQ-S2-INT-252

Asunto: Envío Información.

Al : Señores

A Quien Pueda Interesar

Gn.

Con el presente me permito enviar a solicitud del interesado a quien pueda interesar información sobre la situación actual de las organizaciones al margen la ley en la vereda Santa Ana Baja, municipio de Guasca Cundinamarca así:

- Actualmente en el sector Rural del municipio de Guasca, vereda Santa Ana Baja, se encuentra delinquiendo el Frente 54 "Angel Bonilla Aragón" de la ont farc, teniendo como cabecilla principal a "NN Alias Flaminio", así mismo cuenta con apoyo del frente 53 "José Anzoategui" de la ont farc.

- De acuerdo a la últimas operaciones de inteligencia e informaciones recibidas estos terroristas vienen efectuando Extorsiones, Secuestros y Asesinatos a la población dando muestra claramente de violación de los derechos Humanos y derecho internacional Humanitario.

- Lo anterior se ve reflejado en el caso del señor Luis Javier Echeverry Echeverry identificado con C. C. 2.907090 de Bogotá de profesión abogado con tarjeta profesional No. 5952 del Consejo Superior de la Judicatura, y quien en su calidad de propietario de la Finca "La Migajita" ubicada en la vereda Santa Ana Baja del municipio de Guasca Cundinamarca quien se ha convertido en objetivo Militar de dichos terroristas, siendo visitado y amenazado de muerte en repetidas ocasiones por estos terroristas tildándolo de colaborador de las Fuerzas Militares junto con su familia, hasta el punto que mencionado señor tuvo que abandonar sus propiedades, por esta situación esta unidad ha desarrollado operaciones militares para neutralizar sus pretensiones, por consiguiente se le ha recomendado evitar los desplazamientos a sus fincas y cuando él lo requiere se le prestará la colaboración pertinente por parte de la fuerza.

Mayor Edward Suárez Cuadros,

Oficial de Inteligencia Grupo Tequendama

Nuestro Compromiso, es Colombia

Fax 861524 2147240

* * *

PERSONERIA DE BOGOTA, D. C.

Localidad de Usaquén

Avenida 7ª No. 117-54 - Nivel 6

La Personería Local de Usaquén

Hace Constar

Que el señor Luis Javier Del Sacramento Echeverry Echeverry identificado con la cédula de ciudadanía No. 2.907.090 de Bogotá, rindió declaración juramentada ante este Despacho y por lo tanto se encuentra en trámite la respectiva evaluación e inscripción en el Registro Nacional Único de Personas Desplazadas por la Violencia de la Red de Solidaridad Social.

Su núcleo familiar está conformado por la señora Beatriz Dusán Coronado, identificada con la cédula de ciudadanía No. 36.153.582 de Neiva y mi menor hija de 15 años Angela María Echeverry Dusán con tarjeta de identidad No. 870312-59353 de Guasca.

Para mayor información favor comunicarse con la Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia, teléfonos 2875692-3405719.

La presente constancia se expide a los veintiún (21) días del mes de junio del año dos mil dos (2002).

Andrés Jiménez Leguizamón

Personero Local de Usaquén

/Rocío L.

CERTIFICADO DE RESIDENCIA

La Secretaria de Gobierno del Municipio de Guasca Cundinamarca
CERTIFICA

Que el Doctor Luis Javier Echeverry Echeverry, identificado con C.C. No. 2.907.090 de Bogotá, quien bajo la gravedad de juramento previas las formalidades del Art. 269 del C.P.P., e imposición del Art. 435 del C.P., declaró que residió en este Municipio con su Núcleo Familiar desde el mes de agosto de 1994 al 2 de mayo de 2002.

Dada en la Alcaldía de Guasca, a los diez y siete (17) días del mes de Junio de 2002.

Héctor Orlando Socha Chávez
Secretario de Despacho.

Diligencia de Denuncia Presentada por el Señor Luis Javier Del Sacramento Echeverry Echeverry

Delito: Amenazas

Denunciado: Las Farc

En Guasca, a los diez y Siete días del mes de mayo de dos mil dos. Se hizo presente en el Despacho de la Inspección Municipal de Policía del lugar, el señor Luis Javier del Sacramento Echeverry Echeverry, identificado con Cédula de Ciudadanía No. 2.907.090 de Bogotá, Tarjeta profesional de abogado No. 5.952 del. C.S.J. con el fin de presentar denuncia. El suscrito Inspector le tomó juramento previas las formalidades del artículo 269 del C.P.P. e imposición del artículo 435 del C.P. por cuya gravedad prometió decir verdad, toda la verdad y nada más que la verdad en la denuncia que va a presentar. Sobre los generales de ley expreso: Mi nombre es como ha quedado anotado, natural de Río Negro (Antioquia) y residente en Guasca Vereda Santa Ana, finca la Migajita, unión libre, 61 años de edad, universitarios, de profesión u oficio abogado y negocio del agro y el turismo. Son Hechos de la Presente Denuncia los siguientes: A consecuencia que he sido amenazado contra mi vida, y contra mi libertad y la de mi familia, la cual comprende a mi compañera Beatriz Dusán Coronado, y mi menor hija de quince años Angela María Echeverry Dusán, amenazas que vienen directamente de las fuerzas armadas revolucionarias de Colombia Farc, como consecuencia que tuvieron conocimiento que soy colaborador de las Fuerzas Armadas me he visto obligado a abandonar en compañía de mi familia la finca de mi propiedad denominada de la Migajita la cual la tenía como fuente de ingresos en la explotación ecoturística también en el agro, da mucha tristeza tener que abandonar la heredad y el municipio de guasca donde por espacio de más de siete años me han brindado mucho cariño y apoyo, pero por causas de esta cruel violencia de las Farc somos unos desplazados más como tantos colombianos que están padeciendo esta violencia cruel y despiadada y de una vez manifiesto que seguiré con más fuerza y más ahinco para colaborar con las fuerzas armadas colombianas esté donde yo esté lo cual hago con el valor de buen colombiano para ver si algún día conseguimos la paz tan anhelada para nuestra querida patria esta lucha la hago a pesar de las malas condiciones económicas en que me encuentro por cuanto mi negocio en la finca se acabó a causa de la inseguridad tan espantosa que estamos viviendo en esta región del guavio. Preguntado: Dígame al despacho qué razones tiene usted para decir que ha sido amenazado por la Farc. CONTESTO: por la ida a la finca de las farc a buscarme hecho sucedido el día martes 14 de Mayo estuvieron en la finca un grupo considerado de las farc aproximadamente tipo once a doce de la noche. PREGUNTADO: Dígame al despacho por qué razón cree usted que lo iban a secuestrar si usted no ha tenido contacto directo con ellos. CONTESTO: La información que yo tuve es muy fidedigna por cuanto me la dio el servicio de inteligencia del ejército y por informaciones de la misma inteligencia del ejército que son de carácter secreto y que la suministró una persona de mucho crédito y por cuanto es muy fácil deducir de que quienes están apostados en la parte del páramo y más concretamente por los lados de la vereda la concepción de acuerdo a la inteligencia que se ha hecho en compañía del ejército pertenecen al frente 5... de la farc, además por cuanto en mi finca he atendido personalmente y a cualquier hora de la noche y al amanecer al ejército donde ellos tienen toda la autorización de entrar y cuando yo estaba en la finca al paso del ejército del grupo comandado por el teniente

Ceballos yo siempre les daba aguapanelita caliente a los oficiales y a los soldados y es muy claro que si nosotros les estamos inteligencia a la farc ellos también nos la están haciendo a nosotros para ver la posibilidad de atacar al municipio de Guasca, y la información de que yo soy colaborador de las fuerzas armadas es un hecho que con facilidad se transmite por medio de los informantes que ellos tienen aquí en el pueblo además por cuanto en días anteriores personal de este mismo frente estuvo en la finca cercana a la mía de propiedad del señor Fidel Sánchez y su esposa que es concejal de Guasca, y que por informaciones del celador y de las personas que lo vieron pertenecían al mismo frente. PREGUNTADO: Dígame al despacho si usted ha sido amenazado vía telefónica o valiéndose de cualquier otro medio. CONTESTO: No de ese medio no lo he tenido ni telefónica ni con razones pero lo que sí fue concluyente fue el hecho que relacione antes que sí eran guerrilleros porque el muchacho que me estaba cuidando la finca es militar retirado. PREGUNTADO: Dígame al despacho si tiene algo más que agregar, corregir o suprimir a lo anteriormente expuesto. CONTESTO: No más. No siendo otro el objeto de la presente diligencia se termina y firma por los que en ella intervinieron

El Inspector,

Isidoro Sánchez Díaz

El Denunciante,

Luis Javier del Sacramento Echeverry Echeverry

Auxiliar Administrativa,

Graciela Peña Alfonso.

* * *

FRANCISCO JAVIER GOMEZ CASTAÑO

Alcalde Municipal Filadelfia Caldas

Doctor

Álvaro Uribe Vélez

Presidente de la República

Bogotá D.C.

Dignísimo señor Presidente

Los abajo firmantes, residentes en el municipio de Filadelfia Caldas, en nuestra condición de representantes de las clases populares, con el mayor respeto manifestamos a usted nuestra extrañeza, asombro y preocupación por su propuesta de suprimir las Personerías Municipales.

Estos organismos de control, son auténticos voceros y representantes de la comunidad frente a la soberbia de los servidores públicos, impulsando acciones de tutela y de cumplimiento, formulando derechos de petición, asesorando a desplazados y ciudadanía en general, vigilando la conducta oficial y sancionando a funcionarios irresponsables, realizando conciliaciones, promoviendo y defendiendo a los Derechos Humanos, protegiendo a los usuarios de los servicios públicos, entre otras, que las hacen cumplir una exitosa y fructífera labor social, de ahí entonces que no entendemos la posición del Gobierno Nacional de acabar con una institución que está de la mano del pueblo, comprometida socialmente con su defensa.

Creanos señor Presidente, que es más el costo social que económico el que se puede generar con esta decisión, por ello lo invitamos a que con su equipo asesor, ponentes del proyecto, reconsidere la propuesta, realice un estudio comparativo, se consulte la opinión ciudadana y podrá llegar a la conclusión que la comunidad se siente alarmada, que la personería municipal cumple las verdaderas funciones de ministerio público existiendo como entidad eficiente, gestora y comprometida con los intereses colectivos.

Doctor Uribe, no nos deje indefensos de nuestros Derechos y de quien puede hacerlos valer.

Desde ahora, agradecemos al señor Presidente la atención que le brinde a la presente alerta.

Sus compatriotas,

Francisco Javier Gómez Castaño

Alcalde Municipal

C.C. 4.419.250

Gerardo Montoya M.

C.C. 4.418.864

Secretario de Gobierno

Omar de J. Valencia Morales

Promotor de Desarrollo
Comunitario

C.C. 19.412.324. Bogotá

Carlos Enrique Galvis Arboleda

Párroco Municipal

C.C. 5.957.024

Samuel Campiño Galvis

Presidente Junta de Acción Comunes

C.C. 10.217.080

Alvaro Germán Castaño

Presidente Junta del Comercio

C.C. 10.262.850

Germán García Cadavid

Presidente Fundación
Amor de Hermanos

C.C. 2.418.185 Filadelfia.

Osciel Ramírez Marín

Líder Sindical docente

C.C. 4.418.842. Filadelfia

José Antonio Ayala

Líder Comunal

C.C. 4.418.468 Filadelfia

Uriel Franco Ospina

Líder Sindical Salud

C.C. 15.983.148 Manzanares
-Caldas

Con Copia: Honorable Presidente del Senado

Honorable Presidente Cámara de Representantes

Ponente Proyecto de Ley Nro. 47 de 2002

Procurador General de la Nación

Representantes Naciones Unidas de Colombia.

* * *

JORGE MARIANO BERNAL VALLEJO

Personería Municipal Casablanca Tolima

JAIRO EDUARDO MARTINEZ SALAMANCA

Coordinador Comité pro defensa de las Contralorías de Boyacá.

Casablanca Tolima, agosto 27 de 2002

PMC 403 – 2002

Doctor

William Vélez U.

Presidente de la H. Cámara de Representantes

Capitolio Nacional Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá D.C.

Respetado señor presidente:

Sea la oportunidad ante la propuesta de proyecto de reforma política, que presentó al Congreso Nacional en pleno el señor presidente de la República Dr. Alvaro Uribe Vélez, el día de su posesión, en lo atinente a la supresión o eliminación de las Personerías Municipales y Distritales que aparece en el Nral. 16 de dicho proyecto, de hacer algunas apreciaciones de la no conveniencia de su eliminación del ordenamiento jurídico existente.

1. No podemos decir que las personerías sean un monumento a la corrupción e ineficiencia, porque ello equivaldría a suponer verbigracia que si un Presidente en un pasado fue corrupto e ineficiente, debemos entonces suprimir esta figura, otro tanto sucedería con un juez o uniformado de la fuerza pública, porque corrupta e ineficiente no son las Instituciones u organismos sino los funcionarios o servidores que las presiden o dirigen y no todos valga la aclaración.

2. Como bien es el caso señalar y entender que se requiere hacer grandes esfuerzos de ahorro en el gasto público, no significa ello que para lograrlo se deba partir sobre la base de la eliminación de la figura, sino del recorte del salario y demás prestaciones del personero, como originalmente se traía en el artículo 177 de la Ley 136 de junio 02 de 1994 antes de ser parcialmente declarado inexecutable por la sentencia C-223 de 1995 de la H. Corte Constitucional, al violar el principio de igualdad, por ser inferior el sueldo del Personero en un 70% con relación al asignado por el alcalde de un 100% dependiendo de la categoría del municipio y habría entonces que así dejarlo consignado en la propia Constitución para efecto de evitar declaratoria de inexecutable como sucedió el citado artículo, de esta manera se estaría ahorrando el Estado Colombiano una cifra millonaria sin necesidad de prescindir de una institución o figura que es connatural al desarrollo social, político y cultural de las sociedades modernas y civilizadas.

3. Cuando digo que las Personerías son connaturales al desarrollo de los pueblos, me refiero a que datan del año 711 a 1521 que va desde la invasión de los Árabes a España hasta la batalla de Villalar, cuando el denominado municipio foral español tuvo a los jurados ancestro de las personerías dentro de las instituciones que contemplaban el sistema de gobierno municipal, traída luego por los peninsulares con la conquista a América, junto con el idioma, religión, cultura, etc., como se puede observar, no son cargos estériles, ni improvisados dentro de la planta de personal de una administración municipal, para darnos cuenta de su importancia y necesidad en la organización jurídico-política del Estado, institución que ha resistido el tiempo, con cualquier cantidad y formas de sistemas de gobierno y modos de producción como el feudalista y capitalista.

4. Para efecto de atacar de raíz la ineficiencia y la corrupción en algunos de estos despachos, más no en todos, bien se puede exigir más calidades al aspirante a ocupar el cargo, como en los municipios de sexta categoría, que la legislación actual solo exige que haya terminado estudios de derecho, y en lo sucesivo serían abogados titulados e inscritos, sin antecedentes judiciales, de policía y disciplinarios, ni en el ejercicio de la profesión para los que hayan litigado, porque así se estaría asegurando calidad humana y profesional en el servicio y no de un corrupto infiltrado en la administración pública, de igual forma para buscar la excelencia y la eficacia en el ejercicio de sus funciones, atribuciones y facultades, se podría ventilar la posibilidad de ser evaluados los personeros con regularidad como se hace con jueces y fiscales y porque no decirlo su nombramiento podría ser por medio del voto popular o también por medio de concurso, cambiando como es natural la legislación actual.

5. Si de ahorrar recursos públicos se trata, bien podemos pensar entonces en reducir y fusionar el número de funcionarios de la Defensoría del Pueblo que pasarían hacer parte de la planta de personal de la Procuraduría General de la Nación, porque la Defensoría del Pueblo al ser traída del derecho anglosajón fue desnaturalizada en su implementación, porque en los países del norte de Europa donde ha sido un éxito, el Defensor del Pueblo para el ejercicio de sus funciones no depende de ningún otro funcionario como sucede en Colombia que actúa bajo la suprema corte del Procurador (art. 281 de la C.N.) y en esos países además es del partido diferente al de gobierno, que de ser así en nuestro ordenamiento, podría tener un mayor desempeño sin injerencias de ninguna índole.

6. También podemos pensar que las Inspecciones de Policía con la creación de los jueces de paz y la posibilidad de notarios, jueces y personeros entre otros funcionarios públicos, de celebrar las conciliaciones extrajudiciales en derecho, en virtud de la Ley 640 de 2001, sin contar en las ciudades los consultorios jurídicos y cámaras de comercio entre otros, como organismos habilitados para la resolución de conflictos, se estaría limitando de sobremanera las actuaciones de estos servidores que la mayoría no son abogados, en todos aquellos asuntos susceptibles de conciliación, transacción, de desistimiento, querrelables, de indemnización integral etc, para poner fin legalmente a los procesos o evitar que se inicien con el congestionamiento en la atiborrada administración de justicia, hacen pensar seriamente de la conveniencia o no de las inspecciones, cuyas funciones pueden quedar en los señores alcaldes como primera autoridad de policía y comandantes de estación en virtud de la autonomía de las entidades territoriales.

7. Hoy en día no se debe preguntar qué hacen los personeros sino qué no hacen, porque hacen de todo, desde vigilar el cumplimiento de la Constitución y la ley, la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, la promisión, defensa, y protección de los derechos humanos y el sinnúmero de deberes y obligaciones que las diferentes leyes le asignan, observándose mas en los municipios pequeños, que son la gran mayoría de los existentes en Colombia, cuyo servicio es profesional asegurando la moralidad y la decencia pública, además de favorecer a los sectores más deprimidos de la sociedad que no cuentan con los recursos económicos suficientes para el pago de servicios calificados, que encuentran en las personerías y si estas desaparecen la comunidad en general, quedaría a merced de los chapuceros de las ciencias jurídicas, generándose

desorden e inseguridad en las relaciones legales interpersonales y de éstas con las autoridades públicas, convirtiéndose esta nueva realidad en un factor más de desestabilización del mal trecho vivir de la patria.

8. En las ciudades capitales y municipios de categorías 1, 2 y 3 categoría, el ciudadano y la persona tienen posibilidad ante sus quejas, denuncias, reclamaciones y demás inquietudes, de recurrir a varias autoridades que cumplen similar misión, por ejemplo, recurrir a las Procuradurías Regionales, Provinciales, Defensorías, Personerías e incluso ONG, lujo que no se los pueden dar las comunidades de municipalidades apartadas de la geografía nacional que no cuentan sino el personero para todo.

9. Si con la desaparición de las Personerías y entendido el tenor literal del contenido del punto 16 del proyecto de reforma política, "Las competencias del Ministerio Público en las entidades territoriales serán ejercidas por la Procuraduría General de la Nación (...)" en el fondo implicaría de todas maneras más nombramientos al interior de la procuraduría para atender de la mejor manera el servicio público de las personerías si estas llegaran a desaparecer y lo que se estaría ahorrando con la supresión de las personerías pasaría mucho de esos recursos al pago de salarios de esos nuevos funcionarios que se tendría que hacer con base en el artículo 280 de la Constitución Nacional que dice: "Los agentes del Ministerio Público tendrán las mismas calidades, categorías, remuneración, derechos y prestaciones los magistrados y jueces de mayor jerarquía ante quienes ejerzan el cargo." Como se observa, ante este mandato constitucional el ahorro sería mínimo, con el actual sistema de remuneración de los personeros dependiendo de la categoría municipal.

Estas son algunas sugerencias enunciativas, que bien vale la pena analizar para hablar de una posible supresión o por el contrario una reestructuración a fondo de la institución de las personerías en Colombia, sugerencias que de ser aplicadas y enriquecidas con el debate y estudio pertinente, generarían ahorro en la inversión pública, eficiencia, eficacia y excelencia en la prestación del servicio con énfasis en el favorecimiento de los intereses de los sectores populares más vulnerables y deprimidos.

Cordialmente,

Jorge Marino Bernal Vallejo,
Personero Municipal.

PONENCIA EN EL CONGRESO PRESENTADA EL ONCE DE SEPTIEMBRE DE 2002

Ante todo agradezco a los honorables congresistas por permitir manifestar a ustedes, las inquietudes que los funcionarios de los organismos de control, en éste caso del departamento de Boyacá me han planteado, para que sean expuestas ante sus señorías, espero ser lo más puntual y fiel sobre éstas, y las esbozó en los siguientes términos:

Para empezar sería bueno hablar sobre la Misión de las Contralorías, la cual se encuentra extremadamente ligada a la concepción de Estado, puesto que el Control fiscal como tal es inherente a la función pública y por consiguiente consustancial al Estado, es decir, que éste no puede desligarse de su existencia misma, toda vez que lo que está en juego es el manejo y administración de los recursos que son propiedad de todos los colombianos y obviamente a nivel territorial de los habitantes de los departamentos y municipios, debiendo decirse, que cualquier esfuerzo encaminado a la Salvaguarda y buen uso de recursos y bienes estatales nunca será poco. Y es que no es nuevo el Control, todo lo contrario desde la misma concepción y creación de los Estados más antiguos, los miembros que lo conformaron, dispusieron que el uso de sus recursos nunca podría desligarse del fin para el cual ellos lo dispusieron, en consecuencia mal se podría pensar que en este momento de la historia colombiana se venga a desconocer esta realidad, llevando a que por intermedio vuestros señores congresistas, se dispongan a autorizar por vía de referendo la supresión de los organismos que vigilan los recursos públicos a nivel territorial, no habiendo sido suficiente con la mutilación por ellos sufrida con las últimas normas proferidas (Ley 617-00 y 715-01).

No desconocemos, es más nos hallamos en pleno acuerdo con la apreciación que tiene el señor Presidente de la República doctor Alvaro Uribe Vélez, en el sentido que existen focos de corrupción al interior de

estos entres, lo que si discrepamos, con referencia a esa apreciación, es sobre la causa de la misma, pues ésta radica y nace desde el momento y forma de postulación de los contralores, puesto que ella enquistada en la politiquería, ya que ese sistema de elección permite que quien lo postula, designa y nombra, tenga ingerencia en el nombramiento de los funcionarios que van a direccionar el ejercicio del control, (es decir los funcionarios de libre nombramiento y remoción), éste mal hábito, evidentemente está previsto y es sancionable a la luz de lo estipulado por la Carta Política y el ordenamiento jurídico y legal vigente; sin embargo, esto no ha sido suficiente para que dicha práctica no tenga su realización, llevando a lo que se encuentra establecido en la Constitución no sea más que letra muerta, sumado a esto, la denominada autonomía presupuestal y financiera con la que cuenta estos organismos de control no existe, puesto que no es de desconocimiento de ustedes, que es el ente territorial, en cabeza de los departamentos quien debe realizar los aportes de manera periódica para el funcionamiento de estas contralorías, lo que conlleva necesariamente a un cierto grado de manipulación o manoseo por parte del fiscalizado para con quien lo vigila.

El problema del control fiscal, no radica en las Contralorías como tales, este es un problema del Sistema que deviene desde la mala y errada implementación del control interno que dispuso la Constitución de 1991, puesto que el fin para el cual fue concebido nunca se ha implementado, debe decirse que toda entidad así como todo organismo debe funcionar de manera sincronizada, teniéndose que si una parte de esta no funciona, nada en su conjunto lo hará y cuando el primer sensor con el que cuenta la entidad pública es su Control Interno y este no se implementa adecuadamente y por lo tanto no funciona, se genera el caos al interior de la entidad. Puntualizándose de esta manera que mal puede entenderse que la Contraloría la que debe corregir estos yerros internos, puesto que su función por Constitución y por Ley no se lo permite, ya que son actos y actuaciones netamente administrativas y están en manos única y exclusivamente de quienes ejecutan los recursos públicos, la función del fiscalizador está encaminada precisamente a verificar que la planeación, dirección, organización y control en la distribución de los recursos públicos, cumpla con los fines para los cuales se encuentran destinados. Así las cosas y al tenor del lo dispuesto en el artículo 269 de la C.N. lo que suena admisible y lógico, sería la Contratación del Control Interno y no así el Control Fiscal que como ya se dijo, es inherente al Estado y así se encuentra previsto en el espíritu de la norma máxima.

Ahora, actualmente y desde 1991, a las funciones de las contralorías se les adhirió una atribución jurisdiccional que tiene que ver con el proceso de responsabilidad fiscal (investigación, juzgamiento y posterior cobro coactivo), actuación esta que debe ser de competencia exclusiva de los órganos creados constitucionalmente para tal fin. Debe dejársele exclusivamente la labor de Control Fiscal tal y como bien lo ha definido las últimas leyes y jurisprudencias expedidas en la materia.

La propuesta del Dr. Alvaro Uribe Vélez de eliminar las Contralorías Territoriales, plasmada en el punto 9º del Referendo tiene un contrasentido a los principios fundamentales consagrados en el artículo 1º de la Constitución Política de Colombia, pues en él se dice claramente Queridos mamá y papá: Colombia es un Estado Social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, participativa y pluralista, con autonomía de sus entes territoriales; si esto es así, dónde queda el principio de la descentralización, **cuando lo que se pretende es Centralizar el ejercicio del Control Fiscal En Colombia, quitándole la posibilidad a sus regiones de que sean ellas mismas las que controlen sus propios recursos**, y es que la misma Corte Constitucional, ha reconocido la dificultad que existe en el sentido de precisar cuál es el contenido exacto de los conceptos de descentralización y autonomía en materia de control fiscal, por ello, considera que además de las normas de la parte orgánica de la Constitución, es el legislador el llamado a concretar los principios de descentralización y autonomía. Somos conscientes de que la autonomía de las entidades territoriales no es ilimitada, en el entendido de que tanto su formulación como práctica, deben enmarcarse dentro del contexto del Estado Unitario y en consecuencia, se debe acompañar con el ejercicio de las competencias propias de los demás órganos y autoridades del Estado, con base en los términos señalados en la Carta.

Es entendible que respecto a los recursos de origen nacional, existe prevalencia del control fiscal por parte de la Contraloría General de la República, en aras de garantizar el adecuado rendimiento de los bienes e ingresos de la nación. Otra cosa sucede con los denominados recursos propios de las entidades territoriales, que se encuentran constituidos, por los rendimientos que provienen de la explotación de los bienes de su propiedad, las rentas tributarias que se obtienen en virtud de fuentes tributarias (impuestos, tasas y contribuciones propias), cuyo control fiscal pertenece a las entidades territoriales; lógicamente sin olvidar el control excepcional por parte de la Contraloría General de la República, pues de otra forma, sería imposible hablar de autonomía y estaríamos frente a la figura de vaciamiento de contenido de esa garantía constitucional.

Igualmente hay que aclarar, que los municipios junto con las demás instituciones y entes del mismo nivel, de acuerdo con la ley no pagan cuotas de fiscalización, advirtiéndose desde ya, que al contratar las auditorías externas, éstos tendrían que financiar el control fiscal respectivo, de igual forma nadie garantiza que se genere un ahorro, todo lo contrario será un desahorro, en el entendido de que una empresa privada tiene mayores costos y no trabaja por una labor social como la desarrollada por las Contralorías, queriendo decir que el Estado Colombiano tendrá que incrementar los recursos destinados al pago del control fiscal o de auditorías externas. Ahora los recursos que eventualmente se dejen de girar a las Contralorías territoriales, no van a hacerle mella al déficit que poseen los sectores de Salud y Educación, como tampoco asegura que éstos se destinarán a una ampliación de cobertura, todo lo contrario, lo que va a lograr con ese proyecto es acrecentar el Impacto Social, pues se incrementará el desempleo en Colombia, quedando cesantes alrededor de 7.000 personas, de las cuales dependen en su mayoría muchas familias; en consecuencia serán alrededor de 30.000 personas por fuera del sistema económico.

A nadie le gusta que lo fiscalicen, puesto que esta actividad limita el actuar de fiscalizado y no le permite dar rienda suelta a deseos reprimidos, sin importar parámetros ni principios, como se ha demostrado en casos aberrantes de desfalco al estado como lo ocurrido con Foncolpuertos, el Guavio y el mismo Congreso; entidades que en su momento fueron auditadas por firmas externas y ante las cuales las mismas guardaron un silencio cómplice; y por demás oneroso, puesto que como en estos casos, la contratación hecha con dichas auditorías externas no es ni mucho menos gratuita, todo lo contrario su costo superaría ampliamente los recursos que actualmente se destinan a nivel territorial para ejercer este tipo de control, de tal suerte que la mal idea vendida de que "los recursos ahorrados al suprimir contralorías territoriales serían destinados para educación y salud" no son más que un mero sofisma de distracción, bajo el cual se ampara el Gobierno para el fin último por él buscado "Contratar auditorías externas sobre las cuales eventualmente tenga injerencia y manejo, como por ejemplo con la compañía "ARTHUR ANDERSEN", ampliamente conocida a nivel suramericano.

Resulta de imperiosa necesidad aclarar a la opinión pública, que medir los resultados de las contralorías únicamente por medio de los dineros recuperados es un parámetro erróneo, ante todo por cuanto la Misión de la Contraloría no es solamente esa; los resultados obtenidos se deben medir, indicando cuán eficientes se han vuelto las entidades sujetas al Control Fiscal, o qué cantidad de bienes y servicios se han prestado a la comunidad, cuántos desfalcos se han evitado, o que cantidad de obras se han logrado concluir, o de corregir aquellas que habían sido construidas de manera irregular precisamente por el ejercicio de la vigilancia fiscal, es decir, las Contralorías tácitamente ejercen un control de Prevención, ya que el responsable del manejo de los dineros públicos por el temor al Control, propende a la efectividad en el manejo de esos recursos del erario público, esto es precisamente lo que no se ha advertido y lo que vagamente le pretende hacer ver al pueblo Colombiano el Gobierno, con la idea vendida de conocimiento público.

Que Proponemos

Creemos, que lo más conveniente para el país en general, sería reestructurar o reformar a las Contralorías Territoriales, toda vez que es

innegable la existencia de ciertos focos de corrupción, otorgándoles Autonomía Administrativa y Presupuestal, pero no como está concebida actualmente, ante lo cual proponemos el nombramiento de los Contralores Departamentales y Municipales por concurso de méritos realizado por una Universidad o Entidad especializada para ello, al igual que se le debería asignar y girar independientemente el correspondiente presupuesto para sus gastos de funcionamiento sin necesidad de acudir a las transferencias de los respectivos departamentos; igualmente, creemos conveniente revisar el sistema de Control fiscal, pues ese procedimiento no permite actuar en su debido tiempo, es decir, es mejor prevenir que curar, puesto que el actual Sistema, luego de que los recursos ya han sido mal invertidos o se los han robado, ponen a las Contralorías a buscar a los responsables, cuando éstos a su vez ya se han declarado insolventes, así mismo sugerimos crear un sistema general de carrera administrativa para todos los funcionarios de las Contralorías a excepción del Contralor, implementar un Sistema General de Control Fiscal a nivel Nacional, regentado por el Contralor General de la República y coordinado por tres o cuatro contralores territoriales, para no seguir siendo barcas a la deriva, y una Articulación del Sistema de Control Interno con el Control Fiscal. Los funcionarios de control interno deberán ser nombrados por órganos distintos a las propias entidades y depender jerárquicamente de la función pública, finalmente ha de expresarse que se debe hacer una reestructuración de las Contralorías Territoriales, basados en la economía de escala, teniendo en cuenta opciones como reordenamiento, regionalización y municipalización.

En suma el Control Fiscal es una Función inherente al Estado y se requiere del mismo como quiera que son los recursos de todos los ciudadanos los que son objeto de fiscalización, el cual requiere como condición ineludible que sea autónomo e independiente, la solución al grave problema social y económico que aqueja al país, no se tiene cercenando del ámbito a las Contralorías, como organismos de Control; de cuando acá se aplica el hecho que para erradicar la enfermedad es mejor matar al enfermo? Por qué razón se ensaña el Plan de Ajuste contra las Contralorías, cuando en la mira estaban otras entidades para ser suprimidas como la Comisión Nacional de Televisión, Consejo Superior de la Judicatura, las Asambleas y otras.

El gobierno consideramos, debe centrar su atención en erradicar la violencia y no transferir la misión fiscalizadora a organizaciones internacionales, pues se empecinó en arremeter con propuestas que sumen más al País.

Los males que ha venido adquiriendo las contralorías y que no garantizan su independencia absoluta, no deben tomarse como signos apabullantes por la función llevada a cabo, ya misionalmente en representación de la comunidad se ha ejercido vigilancia de la gestión fiscal y evaluación de los resultados. A manera de ejemplo y pese a que como lo manifesté anteriormente, la misión no se le debe medir con esos parámetros, quiero traer las siguientes cifras de la Contraloría General de Boyacá:

Balance o Gestión de la Contraloría de Boyacá

De 123 municipios solo uno cuenta con Contraloría Municipal (Tunja) a los demás junto con sus entidades descentralizadas, colegios y Hospitales y demás entes se les ejerce control fiscal, en forma presencial y efectiva sin pagar un solo peso. Adicionalmente este mismo control se le ejerce a todas las entidades departamentales y entes de su orden, igualmente la Contraloría general de Boyacá realizó 230 auditorías durante la vigencia fiscal del 2001, con hallazgos por posible detrimento a los fondos del erario público por cifras cercanas a los 50 mil millones de pesos, la oficina de responsabilidad fiscal adelanta 500 procesos por un valor de 11 mil millones de pesos, los gastos de nómina ascienden a la suma de mil seiscientos millones de pesos, y se han recuperado sumas cercanas a los 1.900 millones de pesos, lo cual arroja una tasa de beneficio y/o de retorno de \$ 1.18, es decir por cada peso que invierte la contraloría en esos gastos, ha recibido un beneficio de \$ 1.17, y si tenemos en cuenta únicamente los gastos de nómina comprometidos con la parte misional, esta tasa aumenta ya que en ella únicamente se gastan 957 millones de pesos, subiendo la tasa a \$ 1.98.

Por lo anterior pedimos a ustedes conciencia en el momento de votar el referendo, el que sí tendrá verdaderas repercusiones económicas por su

alto costo que va a significar para el erario público y la solución a los agobiantes problemas que afectan a nuestra sociedad, pues como lastre no queremos seguirlos llevando.

Por último, nos queda decir que si la Providencia Divina no dispone otra cosa ante la tozudez humana, queremos salir mirando a los ojos y con la frente en alto.

¡NO SOLO LAS BALAS MATAN, EL HAMBRE TAMBIEN LO HACE!

Comité Pro Defensa de los Organismos de Control Boyacá

FORO REGIONAL

SOBRE EL REFERENDO

Ciudad de Valledupar – Cesar

Universidad de Valledupar

4 de octubre de 2002

Documentos radicados

- Señor Fabio Ramírez Ariza
 - Derecho VII Semestre
Levi Lacouture Catherine
Murgas Cañas Edna Rocío
Parodi Gómez René José
 - Nelson Gutiérrez Ramírez
 - Jairo Arzuaga Guerra
 - Samuel Enrique Flórez Martínez
 - Sabas Enrique Alvarez Martínez
- Octubre 4 de 2002

Foro en Valledupar

Cesar

Universidad del Cesar

Hora de Inicio 3:30 P.M.

Instalación por parte del H. S. Germán Vargas Lleras

Presidente Comisión I H. Senador

Lectura Proporción No. 14-06-2002

Intervención H. Senador Mauricio Pimiento Barrera

Intervención H. Senador Hernán Andrade Serrano

Intervención H. Senador Juan Fernando Cristo Bustos

Intervención H. Senador Antonio Navarro Wolff

Intervención H. Senador Germán Vargas Lleras

Intervención H. Senador Andrés Gonzalez Díaz

Lectura comunicación H.S. Alvaro Araújo Castro

Intervención H. S. Juana R. Araújo

Presidente

H.S. Mauricio Pimiento Barrera

H.R. Luis Alberto Monsalve

Intervención doctor Aníbal Martínez Zuleta (Ex Contralor General)

Intervención Samuel Enrique Flórez Martínez (Estudiante de derecho)

Intervención Sabas Enrique Alvarez (Profesional)

Intervención Jairo Arzuaga Guerra

Intervención Nelson Gutiérrez Ramírez (Administrador)

Intervención Edna Rocío Murgas Cañas (Estudiante Derecho)

Intervención Jaime Chica (Estudiante Derecho)

Intervención Fredy Socarrás (Diputado)

Intervención Fabio Ramírez (Estudiante Administración Pública)

Intervención Jaime Geneco Hernández

Intervención Laureano Santander

Respuestas Preguntas Escritas

Miembros Comisión I

H.S. Andrés González Díaz

H.S. Juan Fernando Cristo Bustos

Interpeló Teresa Ovalle Primera dama de Valledupar

Recobra Juan Fernando Cristo Bustos

H.S. Mauricio Pimiento Barrero

H.S. Germán Vargas Lleras

H.S. Hernán Andrade Serrano

8:15 p.m. se levanta el Foro.

**IGUALDAD DE CONDICIONES
EN LAS CAMPAÑAS ELECTORALES**

PROYECTO DE LEY

El Problema: En Colombia se hace la política electoral comprando la conciencia y logrando el voto a través de mecanismos ilegales y que no fundamenta la democracia.

Luego de elegido, el funcionario considera que las finanzas del Estado y que el poder que ostenta son de él. Dispone también de los dineros de la nación por cuanto "su puesto y los puestos de los cuales dispone los compró con su propia plata. Así, se siente con derecho de emplear en el Estado a quienes no tienen los suficientes méritos honradez, eficacia y buena gestión.

Definición del Proyecto

Es un proyecto que busca que en la política electoral en Colombia no tenga más posibilidades quienes más dinero gastan y quienes con su poder corrupto compran el voto, para perpetuarlo.

Objetivo Principal

Conseguir la participación y el posterior voto no amarrado del elector, gracias a un conocimiento profundo de los candidatos en una elección consciente.

Otros Objetivos

Hacer que se sanee la conformación del Estado.

Lograr que la política electoral sea limpia y transparente.

Salvar la democracia y la patria.

El cómo

Los candidatos a concejales a diputados a parlamentarios a alcaldes y gobernadores y presidente harán política en foros con igualdad de condiciones en el tiempo de uso de la palabra. Deberán escuchar las preguntas, réplicas y explicaciones que planteen, los asistentes.

Tendrán exactamente los mismos espacios y tiempo en los diferentes periódicos radio y televisión igualmente se les adjudicados una volla, y todos estos espacios serán financiados por el Estado.

A través de estos medios los moradores harán que los candidatos presenten su hoja de vida programa político planteamientos ideológicos y el cómo van hacer lo que prometen.

El para qué

Todo esto se hará para que el votante conozca por quién va votar con profundidad, y para que se quiten las máscaras del imperio del mal de los caciques electorales.

Atentamente,

Fabio Ramírez Ariza,

Movimientos Primero Colombia.

FORO

Dr. Mauricio Pimiento

Dr. Germán Vargas

Dr. Antonio Navarro

Dr. Hernán Andrade

Dr. Juan Fernando Cristo

Buenas tardes señores senadores directivos de la facultad de derecho, señores profesores, compañeros y compañeras:

Antes de empezar a exponerles nuestras opiniones acerca del referendo, queremos aprovechar la oportunidad de la presencia de los señores congresistas, para expresarles que a pesar de los conflictos que nuestro país vive diariamente y que son de conocimiento de todos nosotros, mis compañeros y yo, estamos esperanzados y optimistas por que vemos un

notable cambio en la actitud de muchos colombianos especialmente en nuestras ramas de poder público. Somos conscientes de que se están buscando alternativas de cambio, "se esta trabajando".

La actividad gubernamental se encamina a la corrección de muchos errores y al enfrentamientos de grandes conflictos que nos afligen; eso respetables señores, nos tiene motivados, a tal punto que por primera vez nos entusiasamos a participar de forma activa en la problemática del país, dando opiniones que expresan lo que pensamos de ciertos temas y dejando atrás la aburridora crítica nada constructiva que suele caracterizarnos a nosotros los colombianos.

Por tal razón nos encontramos en total acuerdo con lo propuesto por la Presidencia y plasmado en el Referendo contra la corrupción y la Politiquería, otorgando nuestro voto de confianza esperanzados en que la reforma constitucional constituya un cambio de actitud y mentalidad colaborando con el bienestar económico y social de Colombia.

Pero a pesar de que avalamos lo propuesto por el señor Presidente, nos permitimos de manera expresa y respetuosa manifestar nuestro punto de vista sobre lo que atañe a la supresión de las personerías aspecto del que discrepamos.

Las personerías son uno de los órganos del Estado que más tiene que ver con los intereses de la sociedad en la localidad, promocionando o guardando los derechos humanos, protegido el interés público y vigilando la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.

No podemos entonces, suprimir esta institución de los municipios, que son los más golpeados por la violencia y vulnerados en sus derechos y garantías constitucionales.

A pesar de la difícil situación fiscal por la que está pasando el Estado, de la cual somos conscientes por lo que apoyamos la política de austeridad que propone el nuevo gobierno en cabeza del señor presidente, pensamos que este mecanismo de ahorro debe encaminarse a otras aéreas gubernamentales y no a organismos cuya función es velar por los intereses de la sociedad, la protección de los derechos humanos y la efectividad de las garantías constitucionales.

Consideramos, que dicha austeridad no puede ser a costa de la desprotección de los ciudadanos que se encuentran en los sectores sociales más Flagelados por la violencia de nuestro país.

Es muy cierto que en estas instituciones reina el clientelismo y la politiquería punto de vista con el que estamos totalmente de acuerdo, pero lo que planteamos no es una supresión si no una reforma estructural de las personerías con la cual se ponga fin a estos problemas que a corren y hacen ineficiente su importante labor. Dado el hipotético caso de que se suprimieran las personerías, proporcionalmente con este fenómeno aumentaría el gasto de la procuraduría y en este caso ¿cuál sería el ahorro en el gasto fiscal? Por lo menos ninguno que valga la pena y que sea realmente relevante como para dejar desprotegida a aquella parte de la población que es la que sufre más agravios de sus derechos.

Queremos aprovechar la ocasión para opinar de un tema que ha sonado mucho en los medios de comunicación por estos días y que se refiere a la penalización de la dosis Personal. Punto Este agregado al proyecto de referendo, acerca de esto creemos que a pesar de existir la protección constitucional del derecho al libre desarrollo de la personalidad, esa libertad no debería ser de tal entidad que nos conlleve a la degeneración de la sociedad. Estamos totalmente de acuerdo como jóvenes y como estudiantes de derecho que el flagelo de la droga "debe ser abolido de todo vestigio de legalidad, pero debe provenir de un pronunciamiento que tenga fuerza vinculante de carácter coercitivo y no sometido a la opinión pública, es pues el congreso el que debe tomar esa decisión e imponer su autoridad ya que no se puede permitir que lo que en seria medida nos ocasiona la estigmatización internacional hoy en nuestro país se esté aceptando. No puede estar legalizando lo que por naturaleza es ilegal.

Levy Lacouture Catherine, Murgas Cañas Edna Rocío, Parodi Gómez René José, Derecho VII Semestre.

REFLEXION SOBRE EL REFERENDO PROPUESTO DEL PRESIDENTE ALVARO URIBE VELEZ

FORO REFORMA POLITICA

1. Colombia es un país de regiones. La región costa Atlántica para nuestro caso tendría grandes ventajas donde estuviera organizada como una región política-administrativa dentro del concepto de estado-región. Aprovechemos el artículo 307 de la constitución nacional para incluir en el referendo el ordenamiento territorial y podemos convertir la costa atlántica y el Cesar como parte de ella, en una opción de desarrollo.

2. La reforma política debe contemplar la depuración del censo electoral. Para nadie es un secreto que los muertos vienen contando y eligiendo. Requerimos un sistema moderno y ágil que vuelva transparente las elecciones de todos los elegidos por voto popular.

3. El congelamiento de los gastos de funcionamiento aporta 1.5 billones al déficit fiscal de 4.1% del PIB. Este congelamiento afecta no solo a los empleados o trabajadores, sino a la entidades territoriales. Pero principalmente la demanda de bienes y servicios se contrae mucho más, es decir se afectará la clase media y más pobre del país que no tiene ni chequera ni tarjeta de crédito. El déficit se puede subsanar por dos vías: **Una**, atacando la corrupción que según la Contraloría Nacional se pierden más de dos billones anuales y los ejemplos sobran (Dragacol, termorrío, etc.) y **Dos**, controlando la evasión y elusión de impuestos que también es alta la pérdida.

4. Las personerías municipales no deben desaparecer. Los pueblos menores de 50.000 habitantes son el 90% del país y los únicos voceros institucionales son los personeros que pueden escuchar y tramitar las quejas de los ciudadanos en derechos humanos, la protección de intereses públicos y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas. Las contralorías por ley 617/2000 desaparecieron de la gran mayoría de los municipios y solo existen en las capitales y en municipios con ingresos fiscales superiores, clasificados en categoría uno y dos como por ejemplo Valledupar que está en dos. Las que deben desaparecer son las contralorías departamentales y que asuma el control la Contraloría Nacional.

5. Las asambleas departamentales deben estar conformadas indirectamente por representantes de los concejos municipales de la región, convirtiéndose las asambleas en corporaciones sustitutivas y deliberantes de la problemática regional o departamental.

6. No podemos desaprovechar la oportunidad histórica del referendo propuesto para incluir el tema de la paz y violencia como el principal problema de la sociedad Colombiana. Propongo que en un plazo perentorio de 3 a 6 meses los grupos alzados en armas cumplan dos condiciones: Alto al fuego y cese de hostilidades y no más secuestro incluyendo la libertad de los mismos. El gobierno presentará una propuesta de paz que incluya principalmente la realización de una Asamblea Nacional Constituyente con la participación de los grupos alzados en armas.

Atentamente,

Nelson Gutiérrez Ramírez
C.C. 19349110

Valledupar, 4 de octubre de 2002.

"EN BUSCA DE UNA VERDADERA REFORMA"

- Señores miembros de la Comisión Primera del Senado de la República.
- Compañeros estudiantes y docentes de la Facultad de Derecho de la U.P.S.
- Asistentes.

Sea lo primero en felicitar a nuestra Universidad en cabeza del Dr. Roberto Daza Suárez, por hacer posible que la U.P.S. se constituya en una de los escenarios más propicios para el debate amplio y la confrontación preclara de temas tan importantes y trascendentales de nuestro país, como lo es la **Reforma política** a la que venimos:

Dado el estrecho margen que tenemos para las intervenciones, vamos a procurar precisar nuestros puntos de vista, conservando eso sí una postura crítica, sana por supuesto, de la lectura que hemos venido haciendo de este "Remedo" de Reforma Política y que no se ajusta ni ataca "lo fundamental" de la vida nacional.

Cuando el presidente Uribe, el pasado 7 de agosto, minutos después de tomar posesión como presidente, junto a su recién nombrado Ministro del Interior y de Justicia, **Melodramatizó** con la radicación del Proyecto de Referendo ante el Congreso de la República, cumplió con la fecha y hora, pero no se cumplió con el propósito fundamental de un proyecto serio de Referendo Nacional

Observando y analizando los 22 puntos del proyecto 10 de ellos apuntan a un solo objetivo. El Congreso de la República, Como si este fuera el gran problema nacional. Sí, ha sido un foco generador de violencia, ha sido corrupto, pero nada más el Congreso?.. y los Ministerios?, y las Embajadas? y los Ejecutivos de las Entidades Territoriales, y los Institutos Descentralizados, Si hasta las Fuerzas Armadas, se han visto involucradas o comprometidas, como el reciente caso de la Desviación de más de 2 millones de Dólares, donados por los EE.UU. para la lucha contra el narcotráfico.

En fin la corrupción se ha campeado por el país y lo peor es que muchos dicen atacarlas, aún inmersos en ella.

Así las cosas, el Proyecto de Referendo, presentado al Legislador, comenzó su periplo por los pasillos del Congreso de la República, buscando el apoyo de los Uribistas, por supuesto, de los Liberales Oficialistas y tentando a los Independientes, sólo que había algo en común que a ninguno gustaba: la revocatoria, pero este elemento incorporado allí, no era sino un sable amenazante que buscaba como diría alguien "domesticar a los parlamentarios" y tender una enorme cortina de humo, tanto para el Legislador, como el pueblo de Colombia: Quiere distraerse sobre lo que verdaderamente se persigue: De frente se busca presentarle a la opinión, una supuesta lucha contra la politiquería y la corrupción enfrentando al Congreso, el cual sabe desde hace rato que el grueso del sentimiento contra la corrupción que eligió a Uribe, era contra ellos. Eso da estatus de popularidad y por eso parodiando a un Programa de Televisión "Había que amenazar por actuación y por Conveniencia al Organo Legislativo". Amedrentando al congreso, con el rabo entre las patas y con el peso de la inmoralidad por muchos años encima, no le tocó más que entrar a una especie de negociación que ahora llaman Acuerdo Nacional, sobre puntos de referendo, el cual no es más que lo que acertadamente afirma Wilson Borja: cuando dice que este es un instrumento de chantaje para obtener lo que el Presidente convino con la clase Industrial y empresarial : Las Reformas: Laboral, Tributaria y Pensional, que ya están caminando y que atenta contra los de siempre: los más desvalidos, los más vulnerables, aunque se legisle irónicamente a favor de ellos.

De otra parte, si nos vamos a los puntos del Referendo, vemos una trivialidad en su contenido, para citar ejemplos, ahora se nos quiere presentar, para discusión si la votación en las corporaciones debe ser nominal o no, como lo manifiesta el segundo punto del Proyecto de Referendo. ¿Esto es vital para el país? Reflexionemos. ¿Qué cambios sustanciales, más allá de saber quién asume una postura frente a un proyecto de Ley, o acuerdo municipal, puede generar el voto nominal?

Me preocupa sobremanera el proyecto de supresión de las Personerías, cuyas funciones son bien direccionadas y si algunas no operan es precisamente por la dinámica del Estado, donde se encuentra entes que sí son inoperantes. Es precisamente en este estadio de barbarie, Colombia donde deben fortalecerse organismos como estos, para buscar mitigar o atenuar el mar de injusticia que a diario se cometen contra los derechos individuales y colectivos ¿Para qué una personería en Suecia o Suiza, si allí más bien la gente se suicida de felicidad?

Otra preocupación, que me asiste de esa distracción malintencionada, es la supresión de las Contralorías, las que seguramente darán paso a lo que se piensa: a la privatización con auditorías externas. Privatización ¡claro! Esto es coherente con las políticas neoliberales y que sin piedad poco a poco, pedazo a pedazo se entrega nuestro patrimonio. Es que no solamente se quiso entregar 48.000 Km2, es que a la Unión Fenosa Española, se le obsequió, a cambio de un asilo del periodo pospresidencial de Pastrana, el recurso energético del Caribe Colombiano y hoy, esto es otra tragedia solo que regional, que lleva muchos muertos, disturbios, atentados y sobre todo genera la intranquilidad de muchos usuarios que ven en Electrocosta, otro agente terrorista, igual o peor que las FARC.

Siguiendo con otro de los puntos nos encontramos el endurecimiento de las inhabilidades y la pérdida de investidura. Como modesto estudiante y luego de confrontar nuestra Constitución y la Legislación Penal con algunas extranjeras, pensaríamos que si fuera por volumen de normas aquí no se cometiera un solo pecado y el Mono Jojoy, ya estuviera recluido aquí en Valledupar, excúseme la figura de la comparación. Este país va a colapsar jurídicamente con tanta norma, normas que a la postre son instrumentos de negociación de jueces, de fiscales y de conveniencia particular.

La supresión del servicio Militar obligatorio, no es tema ni de Referendo, ni es vital, ni quita ni pone al drama del país.

En síntesis: pienso que lo que se está es reformando al Congreso de Colombia y que a cambio de su Revocatoria queda el compromiso tácito de aprobar las reformas que el ejecutivo necesita para quedarle bien el FMI. Al BID y la clase empresarial del país, que es la que verdaderamente representa.

Al proyecto se sigue colocando guirnalda insignificantes y temas, como el de los servicios públicos domiciliarios, la privatización, el Canje humanitario, la UVR., el Desempleo, están quedando a la vera del camino, cuando en verdad son las materias que afectan nuestra sensibilidad, que atacan nuestro sistema nervioso y que poco a poco hunde a país en otra violencia, que es la del diario vivir.

Señores miembros de la Comisión Primera, tienen ustedes una histórica oportunidad, para dejar sentadas las bases para un profunda, seria y objetiva Reforma Política y social que modifiquen las costumbres políticas, pero que al mismo tiempo le genere la oportunidad al país de poder encontrar respuesta a los múltiples problemas que de fondo ataca la estabilidad y se convierten en pequeños petardos explosivos, que pueden en cadena ocasionar una gran explosión igual o peor que el actual enfrentamiento con la subversión y la delincuencia organizada.

Jairo Arzuaga Guerra

* * *

Valledupar , 2 de octubre de 2002

Doctor

Álvaro Uribe Vélez

Presidente de Colombia

Señores

Senadores de la República

Valledupar

Viendo la necesidad de cambio político-administrativo de nuestro país, deseoso de tener la oportunidad como ciudadano, proponer acciones para que sean tenidas en cuenta en el alto Gobierno, en la reforma política que hoy se estudia para sacar adelante el referéndum presenté las siguientes propuestas que a mi juicio se deben incluir en el proyecto de Ley 47 de 2002.

1. El ciudadano que sea elegido en un cargo de elección popular se inhabilite hasta un tercer grado de consanguinidad para ocupar cargos públicos y con esto romper el nepotismo existente en Colombia.
2. Los congresistas no sean elegidos para períodos consecutivos.
3. Implementar el voto obligatorio, considerando que las personas que participen en el proceso electoral tengan beneficios permanentes con la tarjeta electoral vigente hasta un nuevo debate.
4. Reformar la constitución Política para que se dé la reelección presidencial en el período constitucional inmediato.
5. Suprimir las Asambleas Departamentales y estas sean reemplazadas por los presidentes de los Concejos de cada municipio, para sesionar y aprobar iniciativas del gobernador en departamentos que tengan menos de 30 municipios y para mayores por asociaciones de municipios.
6. Incremento de salarios para los congresistas una vez cada 4 años.
7. Reducción del Congreso en un 50%.

8. Especializar el Congreso por sectores representativos de la comunidad tales como, Gremios de la Producción, Industriales, Juntas Comunitarias, Asociaciones, Sindicatos, Religiosos, Partidos Políticos.

9. Al servidor público que se le compruebe actos de corrupción, se le condene a no ser nombrado ni elegido en ningún cargo público por veinte años.

10. Limitar las jerarquías a las altas cortes para que no se presenten los famosos choques de trenes.

Con seguridad de recibir respaldo a mis propuestas, de ustedes,

Cordialmente,

Samuel Enrique Flórez Martínez

C.C. 12.583.841 El Banco, Magdalena

Dirección Calle 11 No. 21-108 Iracal, Avenida Juventud

Valledupar, Teléfono 5746082

FORO VALLEDUPAR OCTUBRE 4 DE 2002

PROPUESTA HECHA A LA COMISION PRIMERA DEL SENADO DE LA REPUBLICA PARA INCLUIRLA EN EL PROYECTO DE LEY NUMERO 47 DE 2002

Autor de la propuesta: Sabas Enrique Alvarez Martínez, estudiante de VIII semestre de Derecho de la Universidad Popular del Cesar.

1. Financiamiento a la Iniciativa de Talento y la Profesionalidad

Para estimular la capacitación a la productividad en el pueblo colombiano, incrementando la participación de expertos, técnicos, tecnólogos y profesionales en el proceso de crecimiento económico del país, ¿aprueba usted el siguiente artículo?

El inciso cuarto del artículo 69 de la Constitución quedará así:

El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior, y su posterior inculcación al sector productivo con la presentación de proyectos productivos se cumplan con el objeto de su profesionalización.

Sí No.

La educación en el país cada vez se sumerge en una crisis más profunda, tanto en su cobertura como en su calidad. Crisis que se incrementa cuando hacemos mención a la educación superior, la cual se ha desdibujado del consciente de los estratos socioeconómicos más vulnerables por las funestas implicaciones que ella lleva.

No somos los colombianos que hemos recibido una formación profesional sujetos de crédito del sector financiero en virtud de tal formación, sino que por el contrario hay que demostrar a dicho sector poseer los medios económicos para poder acceder a él, lo que ha traído como consecuencia el desestímulo gradual a la mejoría del intelecto y se busca el mejoramiento económico a través actividades ilícitas que rentan en grado superior a las lícitamente establecidas (narcotráfico, suversión, contrabando, secuestro, chantaje, explotación indebida de los recursos naturales renovables y no renovables), o a toda clase de sortilegios (loterías, rifas, etc.).

Son muchos los profesionales formados con préstamos del ICETEX que una vez culminados los estudios y no conseguir empleo, razón por la cual no comienzan a cancelar sus obligaciones se ven inscritos en la lista de los deudores morosos negándoles la oportunidad de acceder a créditos productivos con la consabida frustración de su proyecto de vida.

Otro tanto se ve en la penosa obligación de desplazarse del país en busca de mejores oportunidades negándole al país el ejercicio de su actividad profesional, tecnológica, técnica o en virtud de su formación experta y así no aprovechar los recursos invertidos por el Estado en su formación.

FORO REGIONAL SOBRE EL REFERENDO

CIUDAD DE NEIVA – HUILA

27 DE SEPTIEMBRE DE 2002

Documentos radicados:

- *Señor Miguel Alirio Argote*
- *Sena*
- *Frente Social y Político*

Sep. 27 de 2002

Comisión Primera H. Senado

Foro sobre Reforma Política

Neiva (Huila)

Hora de inicio 10:00 A.M.

Asistieron los honorables Senadores

Andrade Serrano Hernán

Gómez Gallo Luis Humberto

González Díaz Andrés

Holguín Sardi Carlos

Navarro Wolff Antonio

Pardo Rueda Rafael

Pimiento Barrera Mauricio

Vargas Lleras Germán

Además asistieron los honorables Senadores Edgar Artunduaga Sánchez miembro de la Comisión Sexta

Jaime Bravo Motta miembro de la Comisión Quinta

El foro se desarrolló de la siguiente manera:

Instalación por parte del señor gobernador del departamento del Huila doctor Juan de Jesús Cardona Chávez.

- Palabras del vicepresidente de la Comisión Primera de H. Senado, Honorable Senador Andrés González Díaz quien preside el Foro

- Palabras del honorable Senador Hernán Andrade Serrano

- Palabras del honorable Senador Carlos Holguín Sardi

- Palabras del honorable Senador Antonio Navarro Wolff

- Palabras del honorable Senador Germán Vargas Lleras presidente de la Comisión Primera del h. Senado

- Palabras del honorable Senador Mauricio Pimiento Barrero

- Palabras del honorable Senador Rafael Pardo Rueda

- Palabras del honorable Senador Luis Humberto Gómez Gallo

- Palabras del honorable Senador Edgar Artunduaga Sánchez

- Palabras del honorable Senador Jaime Bravo Motta

Siendo las 12:30 p.m. el presidente de la Comisión Primera honorable Senador Germán Vargas Lleras dispone que se dé inicio a las audiencias públicas con las siguientes intervenciones:

Instalación de las audiencias Públicas por parte del doctor Arnulfo Rojas Pascuas Presidente de la Asamblea Departamental del Huila.

Palabras del doctor Angel Marín Duque a nombre de la Asociación Nacional de Diputados.

Palabras del doctor Pedro Suárez representante de la Alcaldía Mayor de Neiva

Palabras de doctor Hugo Farías Marroquín

Palabras del doctor Antonio Nieto Escalante presidente de la Asociación Nacional de Contralores

Palabras del doctor Aníbal Charry

Palabras del doctor Luis Eduardo Polanía Hoyos Contralor de Neiva

Palabras del doctor Carlos Fajardo Presidente del Consejo Gremial del Huila

Palabras del doctor Jorge Osorio Personero de Neiva

Palabras del señor Miguel Alirio Argote

Palabras de un delegado del sindicato del Sena

Palabras del señor Willian Albis Pinzón

Palabras del señor Rodrigo Calado

El honorable Senador Hernán Andrade interviene para hacer una aclaración

Palabras del señor José Antonio Cruz

Palabras del señor Humberto Peña

Palabras del señor Gilberto Rodríguez

Palabras del señor Efraín Calderón
 Palabras del señor Wálter Cruz
 Palabras del señor Eduardo García
 Palabras del señor Rodrigo Valenzuela
 Palabras del señor Elfrey Valenzuela
 Siendo las 3 P.M. la presidencia da por terminadas las Audiencias y el Foro Regional
 El Presidente
 El Secretario

* * *

SESION COMISION PRIMERA DEL SENADO

NEIVA, 27 DE SEPTIEMBRE DE 2002

Intervención de Miguel Alirio Argote, miembro de la junta Directiva de la Asociación de Administradores de Empresas del Huila, profesor catedrático de la Escuela Superior de Administración Pública y Universidad Cooperativa de Colombia y Coordinador de Recursos del Sena Regional Huila.

La Inversión Social como Función Fundamental del Estado

Señor Presidente, Honorables Senadores:

Sin pretender realizar una disertación sobre teoría del Estado, pues considero, sería una falta de respeto dados los excelsos atributos de los miembros de esta Comisión, sin embargo, para fundamentar teóricamente la intervención quiero hacer énfasis en los componentes del Estado y sus fines. Se ha entendido el concepto de Estado como la organización política de un país, es decir, la estructura de poder que se asienta sobre determinado territorio y población. Poder, territorio y pueblo o nación son, por consiguiente, los elementos que conforman el concepto de Estado, de tal manera que este se identifica indistintamente con cada uno de aquellos.

Ahora bien, como es de vuestro conocimiento, el aparato estatal se compone de tres elementos organizativos básicos: la administración, las Fuerzas Armadas y la hacienda. La administración como la organización encargada de tomar las decisiones políticas y hacerlas cumplir mediante una serie de órganos o departamentos (gobierno, ministerios, secretarías de Estado, gobiernos territoriales o regionales, policía, seguridad social, etc.). La función de las Fuerzas Armadas la de ejercer la defensa del Estado, el mantenimiento de todo el aparato estatal requiere la recaudación de fondos económicos mediante la contribución de los miembros de la sociedad, función que corresponde a la hacienda.

En el último tercio del siglo XX pueden identificarse cuatro fines fundamentales del Estado, en los cuales se pueden integrar la totalidad de sus actividades; en primer lugar, los fines de la política general y orden público; en segundo lugar, los fines de desarrollo económico; en tercer lugar, los fines del desarrollo social.

Según Francisco Porrúa Pérez, el Estado desde la óptica del liberalismo capitalista es la exaltación del hombre como base del progreso social. En el ser humano existen elementos propios y vigorosos para estimular el desarrollo social que se debe concretar y proteger. Son esas fuerzas las que lo sostienen, sin necesidad de intromisiones peligrosas que destruyan las libertades fundamentales. Es el fortalecimiento de los intereses que tiene a su cargo el Estado. **El Estado sólo se Justifica por los servicios públicos y por los fines sociales que tiene a su cargo.**

Colombia en la últimas décadas y con mayor acentuación en este período, ha dedicado más esfuerzos económicos en mantener su aparato organizativo como lo es su administración, las Fuerzas Armadas y hacienda pública. Así mismo es necesario recordar que Colombia está organizado como un Estado Social de Derecho, pero nunca antes como ahora se ha prestado mayor atención a los fines de la política general y el orden público y se ha desestimulado la inversión social. Recordemos que una de las finalidades del Estado es la protección de sus asociados y el orden público, pero no es el fin último.

Si bien es cierto que las circunstancias de orden público que vive el país llevaron a que el pueblo colombiano votara masivamente por el presidente Uribe con la esperanza de alcanzar la paz, bajo esta premisa, tampoco se pueden concentrar todos los esfuerzos en robustecer el presupuesto de la guerra, a costa de acabar o dejar moribundas las entidades con funciones sociales como el SENA, a la que por mandato de

la Ley 119 de 1994 se le encomendó la función social que le corresponde al Estado de invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos.

En este sentido, la entidad, entre el 1 de enero a 30 de junio de 2002, ha capacitado a 90.822 alumnos en tecnología, técnicos Profesionales y trabajadores Calificados 25.647 estudiantes en Salidas de certificación Parcial y 329.479 en cursos cortos, los cuales en un porcentaje superior al 60% corresponden a habitantes de los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3.

No es entendible cómo se lacera el presupuesto de entidades como el SENA en casi \$394.000 millones de acuerdo con lo estimado para el año 2003, significando ello que la entidad tendrá que desaparecer, porque si no lo hace el recorte presupuestal, lo logrará la reforma laboral propuesta por el Gobierno cuando trata el tema de excepción de aportes parafiscales. Es decir, el SENA, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y las Cajas de Compensación Familiar, que son en últimas, la pocas entidades que quedan para brindar bienestar social, tienden a extinguirse porque al parecer al "sistema" le "huele mal" todo lo que se trate de inversión social.

Si constitucionalmente, a la luz del artículo 359 de la Carta Magna, las rentas destinadas a la inversión social son de destinación específica, ¿por qué el Gobierno Nacional pretende "echarle mano" para cubrir otras destinaciones?

Según declaraciones del Director General del SENA, Darío Montoya este recorte significaría cerrar cerca de 43 centros de formación profesional especialmente del sector agroindustrial, con lo cual se dejarían de atender 422.000 alumnos de los 1,8 millones que están matriculados en cursos de corta y larga duración.

Sin caer en el asistencialismo neto, y reconociendo que es necesario hacer un ajuste fiscal porque tampoco podemos gastar más de lo necesario para el sostenimiento del "aparato estatal", hay que asumir las medidas que sean necesarias para evitar el resquebrajamiento del Estado pero en todo momento protegiendo los recursos destinados a atender las necesidades primarias de la población.

La inversión social como uno de los fines de los Estados modernos debe elevarse constitucionalmente al nivel de preponderancia que merece. Por ello, se hace necesario introducir un artículo en la Constitución Política de Colombia que prohíba la afectación del Presupuesto Nacional y de las entidades dedicadas a la Inversión Social y que el mismo no pueda ser disminuido de una vigencia a otra sino que como mínimo se debe preservar el presupuesto del año inmediatamente anterior más el incremento del índice de inflación. Honorables Senadores, ustedes que son los encargados de salvaguardar la columna al rededor de la cual se sustenta el Estado, tienen la responsabilidad de que el Estado esté al servicio de sus asociados y no sus asociados al servicio del aparato estatal. El constituyente primario, el pueblo, el que elige, estará atento a las determinaciones que se tomen cuando se trate de disminuir los pocos servicios a los cuales actualmente tienen derecho.

* * *

Neiva, septiembre 27 de 2002

HONORABLES SENADORES

COMISION PRIMERA DEL SENADO

LA CIUDAD

Como organización sindical Sindesena, les planteamos a ustedes una urgente necesidad de salvar el SENA para el pueblo colombiano...

El SENA es el único Instituto de formación profesional integrada gratuita que se ha salvado de los dictados del Fondo Monetario y Banco Mundial, ¡gracias a la lucha de los trabajadores colombianos!

Quitarle el 50% del presupuesto al SENA es quitarle la oportunidad de prepararse para el trabajo a más de un millón (1.000.000) de colombianos; es quitarles a los empresarios la oportunidad de tener mano de obra calificada; ¡es quitarle a Colombia la oportunidad de desarrollarse!

EN LAS MANOS DE USTEDES ELEGIDOS POR EL PUEBLO COLOMBIANO ESTA SALVAR AL SENA POR Y PARA LOS COLOMBIANOS.

¡SENADORES SALVEN USTEDES AL SENA!

ACABARLO ES UN DELITO DE LESA PATRIA

**PONENCIA DEL FRENTE SOCIAL Y POLÍTICO – CAPITULO
HUILA – AL FORO REGIONAL SOBRE REFORMA POLÍTICA
Y REFRENDO**

El referendo propuesto por el Gobierno y actualmente en debate por el Congreso, busca una reducción del Parlamento, de sus facultades en materia económica, la desaparición de las Contralorías y Personerías en los niveles departamental y municipal, y una autorización al ejecutivo para anticipar elecciones al Congreso en caso de disparidad de criterios entre el Presidente y el poder legislativo. No es esta la única Reforma política prevista. Otros temas referentes a la justicia, al régimen electoral, al régimen de partidos, etc., serán tramitados por el Congreso, igual trámite tendrán las contrarreformas pensional, tributaria y laboral. Se habla de que el Referéndum podría resolver de modo expedito un interminable debate sobre si se entregan facultades al Presidente para decidir las contrarreformas en curso y definir congelamientos por dos años de la nómina del sector público, lo que llena de júbilo al Fondo Monetario Internacional y prepara la anexión de Colombia al ALCA.

Al Congreso llegarán las medidas del estado de conmoción que limitan derechos civiles y políticos, como las incluidas en el Decreto 1837 de 2002; las propuestas sobre modificaciones a normas constitucionales como la Acción de Tutela y el recorte de las funciones o supresión del Consejo Superior de la Judicatura y la Corte Constitucional. Es así como lo excepcional se convierte en permanente, al estilo del antiguo estado de sitio con el anuncio de una nueva Ley de seguridad y Defensa Nacional, un estatuto Antiterrorista entre otras medidas todas atentatorias de las garantías individuales y restrictivas de los Derechos Humanos. Seguimos el camino del totalitarismo hacia la dictadura disfrazada de democracia.

El proceso de cambios institucionales en marcha muestra que el Referendo es solo parte de un ambicioso proyecto regresivo inspirado en la doctrina del enemigo interno y de seguridad nacional y del Estado comunitario como pilar del autocontrol social represivo. Intenta darle vía, en un plazo corto, a un plebiscito contra el poder legislativo y los organismos de control, utilizando la bandera de lucha contra la corrupción del Congreso, la falacia del ahorro de recursos para la educación y el chantaje al Parlamento para que apruebe, bajo presión las arbitrariedades del grupo gobernante. El flamante Estado comunitario se reduce a un Congreso de bolsillo, apoyado en un clientelismo corporativo, una militarización de la sociedad y del gasto público, y un régimen de terror represivo con base en informantes encapuchados o que reciben pagos por ventanillas siniestras con los dineros de nosotros, los contribuyentes.

Temas como la ampliación de las libertades públicas y de la representación popular auténtica; el desmonte del Acto Legislativo 01 de 2001 que recortó las transferencias a la salud y a la Educación estatal. Aquí, señores con su venia, quiero abrir un brevísimo paréntesis para reclamarle de frente y públicamente al hoy Senador Hernán Andrade Serrano, que con

su nefasto y antipatriótico apoyo contribuyó tristemente a la aprobación del Acto Legislativo 012 y hoy, seguramente con el lastre de su conciencia a cuestas, no sé si se habrá dado cuenta del estado calamitoso en que se encuentra sumido nuestro histórico y querido Colegio Nacional Santa Librada, del cierre de colegios nocturnos, de la fusión de escuelas y colegios sin consultar a las comunidades, del desconocimiento oficial de los PEI y del recorte imperdonable e inadmisibles de los recursos del Situado Fiscal. Un solo ejemplo: El Liceo de Santa Librada que en año 2001 recibió 90 millones, este año debería recibir más de 100 millones para su funcionamiento normal, sólo recibió 43 millones. Ese fue el flaco servicio que usted, señor Senador le prestó a la gente que lo eligió. Pero como errar es de humanos y rectificar es de inteligentes, ojalá enmiende su error exigiendo la derogatoria del Acto Legislativo que tanto daño nos ha hecho a las clases más desprotegidas del país. Usted, señor Senador, tiene la palabra. Cierro paréntesis.

La reforma territorial con autonomía local y regional y participación popular con poder de decisión; el control ciudadano que frente a las alzas en las tarifas de los servicios públicos e impida nuevas privatizaciones con toda la corrupción que la rodea; la congelación de la deuda externa, por dos años, para enfrentar con inversión productiva el desempleo y estimular la capacidad de compra con subsidio para los pobres, son puntos de una Reforma Política que ni siquiera le pasa por la mente al señor Presidente Uribe. Por el contrario, sus contradicciones son evidentes: Con los derechos que se les quitan a las trabajadoras y trabajadores, a los sectores medios y a el conjunto del pueblo se planea financiar la guerra y seguir pagando la deuda pública externa e interna. Al mismo tiempo que se subsidia por la vía del Banco de la República a los especuladores financieros, se golpea con nuevos impuestos a los sectores productivos; compensando lo que quitan a los más ricos por la vía de impuestos patrimoniales, con las utilidades que le dejarán las contrarreformas laboral y pensional. Para completar, buscan con las cesantías de los asalariados subsidiar a los desempleados, incrementando la pobreza de todos.

El Referéndum busca darle legitimidad a esta política perversa y carente de contenido social, justo cuando el país se deshace por el conflicto interno y requiere trabajo productivo. Lejos de llegar a la seguridad democrática prometida, agrava el conflicto y la confrontación social porque no resuelve las agudas necesidades del pueblo. Ningún acuerdo de forma podría impedir la trampa que se oculta tras este Referendo, que no consulta los problemas fundamentales de los colombianos y colombianas.

El Frente Social y Político invita al pueblo huilense a reflexionar sobre el conjunto de los problemas que afectan a la sociedad, invita a movilizarse para oponerse a una política que empobrece a la inmensa mayoría del país, lo sumerge en la guerra y en el creciente intervencionismo extranjero en lo económico, financiero y militar.

Neiva 26 de septiembre de 2002.

HOJA DE INSCRIPCIONES AUDIENCIAS PÚBLICAS

Proyecto de Acto Legislativo número 12-S/02 237/02 C“por el cual se modifica los artículos 116, 182, 183, 184, 234, 250 y 251 de la Constitución Política”

SEGUNDA VUELTA

No.	Fecha de inscripción	Hora	Nombre	Apellido	Cédula	No. Teléfono	Profesión	Representando a	Fecha de interv.	Documento
1	12 nov.	4:18 p.m.	Luis Fernando	Otálvaro Calle	70.071.994	3602192		Asonal	14 nov./02	Sí
2	12 nov.	5:12 p.m.	Bernardo	Gaitán Mahecha		3761660		Fundación Rescate de la Justicia, Coljusticia	14 nov./02	Sí
3	13 nov.	11:20 a.m.	Mauricio	González Cuervo	14.220.137	6237773		Corporación Excelencia en la Justicia	14 nov./02	Sí
4	13 nov.	11:20 a.m.	Jaime Enrique	Granados Peña	19.439.307	6237773		Corporación Excelencia en la Justicia	14 nov./02	Sí
5	13 nov.	3:18 p.m.	Gustavo	Gallón Giraldo		3768200		Comisión Colombiana de Juristas	14 nov./02	Sí
6	14 nov.	9:00 p.m.	Juan Manuel	López Caballero				Fundación Rescate de la Justicia, Coljusticia	14 nov./02	Sí
7	14 nov.	9:00 a.m.	Germán E.	Nova Caldas				Director de Estudios Sectoriales, defensa, justicia y seguridad C.G.R.	14 nov./02	Sí

GUSTAVO GALLON GIRALDO

Comisión Colombiana de Juristas

Bogotá, noviembre 14 de 2002

Honorables Senadores

Comisión I

Senado de la República

Referencia: Intervención de la Comisión Colombiana de Juristas en la Audiencia Pública sobre el proyecto de acto legislativo 12 de 2002 -Senado, 237 de 2002 Cámara 'por el cual se modifican los artículos ~74, 178, 182, 183 184, 186, 234, 235, 250 y 251 de la Constitución Política'.

Honorables Senadores:

Quiero agradecer la oportunidad que han brindado a la Comisión Colombiana de Juristas de intervenir en esta audiencia para poner a su consideración nuestras observaciones sobre el proyecto de acto legislativo en discusión.

La intención de la Comisión Colombiana de Juristas es contribuir a que el proyecto tenga en cuenta las normas internacionales de derechos humanos y resulte conveniente para superar la impunidad con el pleno respeto de todas las garantías.

La Comisión Colombiana de Juristas considera necesarias tres reformas a la Fiscalía y al proceso penal. La primera reforma es la consistente en instaurar constitucionalmente un juicio penal oral, público y con garantías. El segundo aspecto por reformar, que es consecuencia del anterior, es el de eliminar las atribuciones judiciales de la Fiscalía General de la Nación. La tercera reforma sería la dirigida a lograr que la Fiscalía sea justa, es decir, que de manera independiente e imparcial enfrente la impunidad garantizando el debido proceso y los derechos de las víctimas.

Dichas reformas constituirían un avance en la garantía del debido proceso y en la lucha contra la impunidad. Sin embargo, tal como se encuentra el articulado del proyecto, no se permite un adecuado cumplimiento de esas finalidades. Por esa razón, estimamos indispensable introducir ciertas modificaciones al proyecto que le den mayor coherencia y que impidan la distorsión de su finalidad. A continuación me permito exponer los principales argumentos de las modificaciones que sugerimos:

1. Se deberían eliminar todas las funciones judiciales de la Fiscalía o, de lo contrario, asumir las consecuencias de la calidad jurisdiccional de esa institución

A pesar de que teóricamente se pretende establecer un sistema acusatorio en el que la Fiscalía no cumpla funciones jurisdiccionales, esa pretensión no se cumple en el articulado del proyecto que permite que esa institución siga disponiendo de atribuciones jurisdiccionales, pues, aunque sea excepcionalmente en unos casos y permanentemente en otros, se le permite la realización de capturas, interceptaciones, registros de comunicaciones y allanamientos (art. 251).

De esa manera, se desconocen recomendaciones de organismos intergubernamentales de derechos humanos, tales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que ha recomendado al Estado colombiano en su 2º Informe sobre Colombia publicado en 1994, lo siguiente:

«Sería deseable que las decisiones que afecten garantías fundamentales a las personas sindicadas de delitos sean tomadas previa consulta con el juez de la causa. El nuevo esquema de procedimiento penal en Colombia le da la posibilidad al fiscal de tomar las determinaciones concernientes a la libertad de los procesados sin conocimiento del juez. Una reforma en ese sentido sería conveniente para garantizar el efectivo cumplimiento del Estado colombiano a los postulados de la Convención Americana¹

Mientras la Fiscalía siga disponiendo de atribuciones tan esenciales a la función jurisdiccional como aquellas relacionadas con la limitación de los derechos de libertad, de inviolabilidad de domicilio y de inviolabilidad de correspondencia, el sistema penal colombiano seguirá siendo mixto y no acusatorio.

Lo anterior nos pone en una dualidad. O se eliminan todas las funciones jurisdiccionales de la Fiscalía, o se conservan las garantías judiciales de las que debe disponer una persona investigada por una autoridad que conserva la atribución de limitar sus derechos. Esto es, las garantías judiciales reconocidas en la Constitución y en los tratados internacionales de derechos humanos.

Por consiguiente, para hacer coherente la reforma e instaurar un verdadero sistema acusatorio, la H. Comisión I del Senado debería someter a control judicial previo, en todos los casos, la atribución de realizar capturas, allanamientos, registros e interceptaciones. Además, debería establecerse un cuidadoso régimen de garantías para proteger a las personas del peligro que entrañe el abuso del poder desmesurado que puede ejercer la Fiscalía.

De no ser así, y si se opta por mantener las funciones jurisdiccionales de la Fiscalía, tal como lo hace el proyecto de acto legislativo en estudio la H. Comisión debería proceder a realizar las siguientes modificaciones con la finalidad de que no se establezca un régimen penal más gravoso que el actual:

En primer lugar, eliminar la facultad del Fiscal General de asignar y desplazar a fiscales de las investigaciones y de dar directrices sobre los casos. Esa atribución vulnera las normas internacionales que establecen el derecho de toda persona a ser procesada por funcionarios judiciales independientes y autónomos. La independencia y la autonomía de los funcionarios judiciales es una garantía procesal reconocida por el derecho internacional de los derechos humanos que contemplan el derecho de toda persona a ser oída por un juez o tribunal independiente e imparcial. Así está reconocido en el artículo 8º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Mientras que la Fiscalía siga cumpliendo funciones jurisdiccionales, la superioridad jerárquica del Fiscal General de la Nación en toda la Fiscalía debe limitarse a materias administrativas, al control del cumplimiento laboral y de términos procesales y la atribución de investigar disciplinariamente a los funcionarios de la Fiscalía por hechos u omisiones indebidas en el ejercicio de sus cargos. El control de la actividad jurisdiccional de los fiscales debe ser ejercido únicamente por los jueces de garantías y por los jueces ordinarios; de lo contrario, se vulneraría la garantía de la independencia judicial y del debido proceso.

El Comité de Derechos Humanos, órgano encargado de la vigilancia del cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, dijo que el artículo 14 del Pacto, relativo a garantías judiciales, implica la obligación de los Estados de garantizar la independencia e imparcialidad de los funcionarios judiciales "sobre todo en lo que respecta a la manera en que se nombra a los jueces, las calificaciones exigidas para su nombramiento y la duración de su mandato, las condiciones que rigen su ascenso, traslado y cesación de funciones y la independencia efectiva del poder judicial con respecto al poder ejecutivo y al legislativo"² Recomendaciones y observaciones en el mismo sentido realizó la Relatora especial sobre violencia contra la mujer y la Relatora especial sobre defensores de derechos humanos en sus informes presentados en marzo de este año a la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, después de su visita a Colombia efectuada el año pasado; la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos también han hecho pronunciamientos similares.

En segundo lugar, sugerimos la eliminación de la calificación de «administrativas» a las capturas que realizaría la Fiscalía. No resulta técnico denominar administrativas a las capturas realizadas por autoridades jurisdiccionales, como lo seguiría siendo la Fiscalía. Las capturas administrativas son una figura establecida por la jurisprudencia constitucional en la sentencia C-O24 de 1994 para ser realizadas por la Policía

¹ Segundo Informe sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA / Ser. L/V / II.84, Doc. 39, Rev. 14 octubre 1993, recomendación No. 10.

² Comentarios Comité de Derechos Humanos sobre el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, HRI/GEN/1 Rev.5, página 3.

Nacional en condiciones muy precisas, y se llaman administrativas justamente por ser realizadas por autoridades administrativas y no judiciales.

En todo caso, se trata de una figura creada por la jurisprudencia para atender a una discusión muy concreta surgida sobre la interpretación del inciso 2° del artículo 28 de la Constitución y que no es análoga a la facultad de capturar de los fiscales. En todo caso, si se eliminan las funciones judiciales de la Fiscalía, esta sólo debería poder capturar en los casos de flagrancia.

En tercer lugar, se debe conservar la obligación de la Fiscalía de investigar tanto lo favorable como lo desfavorable a la persona sindicada. La eliminación de la mencionada obligación se pretende justificar en el establecimiento de un régimen acusatorio en el que la Fiscalía, al ser un organismo investigativo, puede comprometerse con una hipótesis de investigación sin tener que velar por los derechos de la persona acusada.

En tanto que la Fiscalía cumpla funciones jurisdiccionales, deberá conservar su obligación de investigar tanto lo favorable como lo desfavorable. Esa reforma se toma más grave en la medida en que el proyecto no supera las dificultades existentes en la actualidad en lo relacionado con la obligación del Estado de garantizar el derecho a una defensa técnica y gratuita cuando la persona sindicada no tenga recursos. Por consiguiente, la eliminación de esa norma significaría, aún más, que la persona sindicada quede en situación de clara inferioridad en su defensa y frente a una fiscalía que no debe velar por que se investigue lo que le favorece.

2. Es indispensable que se garantice un juicio oral y con todas las garantías tanto para las personas procesadas como para las víctimas

Con o sin reforma, el Estado colombiano está en la obligación de garantizar a todas las personas el derecho a una defensa técnica de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de derechos humanos. Igualmente, es indispensable que la reforma reconozca y garantice el derecho de las víctimas a participar en el proceso penal.

En primer lugar, en lo relacionado con la garantía de una defensa técnica. El Estado, hasta el momento, ha desconocido su obligación de garantizar una defensa técnica. Se debe señalar que en un sistema acusatorio como el que se pretende establecer, se hace aún más urgente la garantía de la defensa, en la medida en que la defensa se enfrentará a una fiscalía fortalecida y sin su obligación de investigar lo favorable a la persona investigada.

El artículo 8° del proyecto establece que el Gobierno Nacional garantizará los recursos para la consolidación del Sistema Nacional de Defensoría Pública. Sin embargo, tal disposición no es suficiente. En efecto, el proyecto no asume, con la seriedad que se debe, la necesidad de garantizar una defensa adecuada.

Actualmente, la dirección de defensoría pública de la Defensoría del Pueblo, antes que fortalecerse, está sufriendo un recorte de presupuesto que hace que para el próximo año la defensoría pública sólo tendrá recursos para funcionar durante nueve meses. Adicionalmente, ese programa de la Defensoría del Pueblo no tiene capacidad de cubrir todo el territorio nacional, ni para cubrir a todas las personas envueltas en causas criminales.

Mientras que la Fiscalía tendrá la oportunidad de recoger evidencias, realizar allanamientos, registros de comunicaciones, interceptaciones y excepcionalmente capturas, la persona procesada difícilmente puede tener acceso a una abogada o abogado que se encargue de manera técnica y responsable de su defensa.

El proyecto debe tomar en cuenta la difícil situación que se presenta en Colombia por la falta de garantía del derecho al debido proceso y, en especial, a la defensa técnica. En efecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha recomendado al Estado que tome medidas en ese sentido. Así lo dijo en el tercer Informe sobre Colombia divulgado en 1999, en el que recomendó:

“Que el Estado asegure el pleno respeto de los derechos de los acusados garantizados en el artículo 8(2) de la Convención en todos los procesos penales y en todas las instancias. El Estado debería garantizar

*en este contexto que los acusados cuenten con la representación oportuna y adecuada de un abogado. A estos efectos, el Estado debe ampliar el sistema de defensoría pública*³

Por las razones anteriores, proponemos que se incluya una disposición que establezca que, sin perjuicio de la permanente obligación del Estado de garantizar la defensa técnica, la reforma no podrá implementarse hasta tanto no se establezca un sistema nacional de defensoría pública que garantice la cobertura a todas las personas que requieran de la asistencia jurídica gratuita.

En segundo lugar, el proyecto debería ocuparse de la obligación del Estado de garantizar a las víctimas el ejercicio de sus derechos durante la investigación y el proceso penal. Proponemos que en la redacción del numeral 8° del artículo 250 se incluya la referencia al derecho de las víctimas a participar en la investigación y en el proceso penal durante todas sus etapas desde el momento mismo de la comisión del delito. Dicha aclaración recogería la jurisprudencia constitucional al respecto (Corte Constitucional, sentencia C-228 de 2002).

De esa manera se permitirá que las víctimas puedan hacer efectivos sus derechos y puedan, no sólo coadyuvar la labor de la Fiscalía, sino además, controlar que esta inicie y adelante adecuadamente la investigación y que en el desarrollo de ella no se deje de tener en cuenta la evidencia que pueda resultar relevante a la investigación.

3. Para garantizar una Fiscalía justa, el proyecto debería contemplar una modificación en la forma de elección del Fiscal General de la Nación

Es necesario que el proyecto enfrente una de las grandes causas de la injusticia de la Fiscalía en la actualidad, esto es, la falta de independencia de la misma. Dicha ausencia de independencia se encuentra favorecida por la forma de elección del fiscal. El sistema de elección del Fiscal General de la Nación tiene actualmente una fuerte influencia del ejecutivo, en la medida en que es el Presidente de la República el que elabora la terna de la cual se debe seleccionar el Fiscal General. En desarrollo del principio de la tridivisión del poder público y con la finalidad de garantizar la independencia del Fiscal y de la Fiscalía del ejecutivo, proponemos establecer una forma de selección en que las ternas las elaboren el Consejo Superior de la Judicatura, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, y la selección la realice la Corte Suprema de Justicia. De esa manera, sólo la rama judicial participaría en la selección del Fiscal General.

Con la finalidad de garantizar la publicidad y transparencia del proceso, proponemos que para la selección se realicen audiencias públicas con participación de los sectores interesados de la sociedad (academia, agremiaciones jurídicas, sindicatos, organizaciones, no gubernamentales, entre otros).

4. Es indispensable garantizar que la elaboración de los proyectos de códigos sea pública, transparente y pase por el debate democrático.

El artículo 8° del proyecto tiene prevista la conformación de una comisión conformada por varios sectores estatales y no estatales que tendría por finalidad la elaboración de los proyectos de Códigos que se presentarían a consideración del Congreso como consecuencia de la reforma constitucional. Con la finalidad de que los proyectos de códigos consulten a todos los sectores interesados, se propone que en la comisión de elaboración de los proyectos se dé participación a personas delegadas de organizaciones no gubernamentales con experiencia en temas relacionados con administración de justicia y a personas delegadas de Asonal Judicial.

Por otra parte, es indispensable garantizar que reformas tan importantes como las del régimen penal no sean expedidas por decreto, como lo permitiría el 2° inciso del artículo 8° del proyecto. Una de las grandes conquistas de la Constitución de 1991 fue la prohibición al Congreso de delegar en el Gobierno la facultad de expedir Códigos y leyes estatutarias (numeral 10 del artículo 150). La disposición constitucional que prohíbe

³ Tercer Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en Colombia, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA / Ser. L/V / II. 102, DOC. 9, Rev. 1, Capítulo V, E, párrafo 10, publicado por la Comisión Colombiana de Juristas, *Derechos Humanos en Colombia*, Bogotá, abril de 1999.

la delegación de facultades legislativas para expedir Códigos por parte del Gobierno busca garantizar que las reformas más importantes pasen por el debate democrático que se favorece a través del paso por el Congreso de la República. Por consiguiente, solicitamos que se elimine la facultad del Gobierno de expedir o modificar por decreto la ley estatutaria de la administración de justicia, la ley estatutaria de corpus corpus, los Códigos Penal, de Procedimiento Penal y Penitenciario y el Estatuto Orgánico de la Fiscalía.

5. Llamamos la atención sobre la necesidad de garantizar la estabilidad laboral de las personas vinculadas actualmente a la Fiscalía

Con el fin de conseguir la transición hacia el sistema acusatorio previsto en el acto legislativo sugerimos que se incluya en el artículo 8° transitorio, una disposición que prevea que la ley tomará las previsiones para garantizar que los funcionarios y empleados de la Fiscalía General de la Nación, cualesquiera que sea su situación administrativa o laboral, que por efecto de la reforma no sean incorporados a la nueva planta de personal de dicha institución, sean vinculados a la judicatura o a la Defensoría del Pueblo en los cargos que para el efecto existan o se creen, en los términos que defina la ley.

Para ello, sugerimos que se cree una comisión integrada por representantes de la Fiscalía y la Asociación Nacional de Funcionarios y Empleados de la Rama Judicial (Asonal Judicial) con la asesoría del Departamento Administrativo de la Función Pública a fin de que presente las recomendaciones necesarias a la Comisión Nacional de Administración de Personal con el propósito de hacer efectiva la incorporación de los trabajadores en los términos definidos en la ley.

Nuevamente, la Comisión Colombiana de Juristas agradece el espacio que la honorable Comisión I del Senado de la República le ha dado para presentar sus observaciones. De esta manera, esperamos contribuir a que esta importante reforma respete las normas internacionales de derechos humanos y resulte conveniente para enfrentar la impunidad sin el desconocimiento de garantías.

Atentamente,

Gustavo Gallón Giraldo.

Comisión Colombiana de Juristas

Director

* * *

MAURICIO GONZALEZ CUERVO
JAIME ENRIQUE GRANADOS PEÑA
Corporación Excelencia en la Justicia

LA MODIFICACIÓN DEL SISTEMA DE JUZGAMIENTO PENAL y LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA ACUSATORIO EN COLOMBIA

Por: la Corporación Excelencia en la Justicia

ASPECTOS BÁSICOS DEL IMPACTO DE LA REFORMA

El proceso penal es uno de los aspectos que caracterizan la época de grandes transformaciones, y el deseo por el cambio que vive el mundo entero¹. Dos de las manifestaciones de esta presión por el cambio se traducen en la **posición pragmática** del proceso penal y la **posición ideológica**²

El carácter pragmático del proceso penal

En los Estados desarrollados al igual que en los que están en proceso de desarrollo, existe un aumento dramático de los procesos que ingresan al aparato de justicia penal. Los sistemas son incapaces de resolver la cantidad de casos que se le presenta pues los recursos asignados no dan a basto con la demanda. Como consecuencia, surge la necesidad de racionalizar el esquema procesal.

El carácter ideológico del proceso penal

Este segundo aspecto está interesado por la efectividad de los principios que rigen el sistema; por las garantías que este ofrece a quienes en

él participan; la efectiva protección de los derechos humanos; la obtención de un proceso justo, o de un debido proceso; en otras palabras, la humanización del proceso penal.

Esta preocupación se ha consagrado a través de los distintos tratados de derechos humanos.

-Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos -Convenciones Americana de Derechos Humanos -Convención Europea de Derechos Humanos

-Al igual que muchas constituciones y legislaciones a nivel nacional

Las personas cuyos derechos humanos han sido violados tienen cada ante los tribunales constitucionales internos, o ante los tribunales internacionales.

El interés detrás de la posición ideológica es el de fortalecer los derechos y garantías del sindicado, mientras que el interés de la posición pragmática es simplificar los esquemas procesales y acabar con los mecanismos que obstaculicen el flujo regular de los casos a través del sistema. Como resultado, existe una tensión entre ambas posiciones, lo cual, genera una insatisfacción en los sistemas de procesamiento criminal en todo el mundo. Tanto en Estados que hacen parte de la tradición angloamericana (common law), como en Estados que hacen parte de la tradición Europea continental (o derecho civil). Ahora es nuestro turno.

El presente documento muestra, en su esquema básico, el modelo que implicaría la aprobación del Proyecto de Ley 237 Cámara de 2002 y 12 Senado de 2002, el cual pretende adoptar para Colombia el sistema acusatorio de procesamiento criminal. Obviamente se abordará el tema de los cambios normativos, pero el punto central de atención es el funcionamiento práctico del sistema, los cambios que a este respecto generará la reforma y la mejor forma de aprovechar el esquema actualmente existente, optimizando recursos en la implementación del sistema acusatorio.

I. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Como otra consecuencia necesaria de la reforma al sistema de procesamiento criminal aparece la modificación del sistema de investigación y juzgamiento de los miembros del Congreso de la República, para adecuarlo a los principios del sistema acusatorio y, además, garantizar el respeto del principio de la doble instancia. En consecuencia, deberá replantearse el rol, hoy en día inexistente, de la Fiscalía General en este tipo de procesos y reestructurar el funcionamiento de la sala penal Corte Suprema de Justicia para poder garantizar la doble instancia.³

La concentración de funciones que se presenta hoy en día en la Corte Suprema de Justicia vulnera abiertamente las garantías de imparcialidad e independencia en la toma de decisiones judiciales que afectan los derechos fundamentales del procesado, ya que en el evento de procesos

¹ La reforma judicial y la implementación del sistema acusatorio es un proceso que actualmente ocurre en toda América Latina. Esta ola de reformas judiciales responden a una serie de aspectos, dentro de los cuales se encuentran la necesidad de mejorar el acceso en cuanto a denuncias y demandas de perjuicios especialmente para las víctimas más débiles; aumentar la velocidad en la resolución de las controversias planteadas; lograr la predecibilidad de las decisiones judiciales en materia penal; incrementar la eficacia en el control del crimen, reduciendo la impunidad; Afianzar el respeto por las garantías judiciales de los intervinientes en el proceso general; Disminuir la afectación de los derechos humanos propios del sistema inquisitivo, permisivo con la tortura y otras desviaciones degradantes del procedimiento; Proteger mejor los derechos de propiedad, incluidos los de los terceros que puedan verse lesionados con el proceso penal. Controlar la corrupción, incrementando los niveles de transparencia de los procedimientos; propiciar la legitimación del sistema democrático al fortalecer el rol de la justicia penal, como mecanismo de solución pacífica de los conflictos sociales.

² DAMASKA, Mirjan (1999). Aspectos globales de la reforma del proceso penal, Fundación para el debido proceso, p. 37-39.

³ Artículo propuesto en el proyecto de Acto 237 Cámara y 12 Senado de 2002 Artículo 234. La Corte Suprema de Justicia es el máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria y se compondrá del número impar de magistrados que determine la ley. Ésta dividirá la Corte en salas, señalará a cada una de ellas los asuntos que deba conocer separadamente y determinará aquellos en que deba intervenir la Corte en pleno. La ley determinará el número de magistrados que conforman la Sala Penal lo mismo que la forma como se dividirá para garantizar el control de garantía constitucional respecto de las medidas judiciales limitativas de derechos fundamentales que se toman dentro del proceso penal, así como el principio de la doble instancia.

penales que se surtan en contra de los miembros del Congreso, la Corte es quien impulsa la investigación teniendo que evaluar la hipótesis que ella misma ha elaborado como investigador, examinando por sí misma el peso de su propia investigación y decidiendo sobre los derechos del imputado, al tiempo que es quien dirige el proceso como juez.

No puede perderse de vista que la institución del fuero pleno de los parlamentarios también ignora la jurisprudencia de la Corte Constitucional referente a la teoría del *bloque de constitucionalidad*

Este sistema de naturaleza inquisitivo que actualmente se surte en contra de los congresistas, resulta en un deterioro de las garantías constitucionales de los sindicados⁴. En la medida en que no opera el derecho a recurrir ante otra instancia el fallo condenatorio, se está yendo en contravía de diferentes Tratados Internacionales relativos a los derechos humanos consagran expresamente el principio de la doble instancia. Dentro de estos se encuentran el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Interamericana sobre derechos Humanos⁵

Por otro lado, existe un consenso a nivel internacional en la materia. Dos estatutos penales internacionales de tribunales especiales o ad hoc consagran esta garantía de la doble instancia. Se trata del Estatuto de Roma de 1998 y del Estatuto del Tribunal Internacional para la Antigua Yugoslavia⁶

De ahí que resulte necesario implementar un sistema de procesamiento criminal que permita cumplir materialmente las disposiciones contenidas en esos instrumentos internacionales, de manera que la parte dogmática de la Constitución encuentre realmente un correlativo desarrollo en su parte orgánica.

II. EL SISTEMA DE PROCESAMIENTO CRIMINAL DE CORTE ACUSATORIO EN LA REFORMA

A) LA REDACCIÓN DE LAS NORMAS ORGÁNICAS

La primera observación que debe hacerse, a manera de prevención, se basa en el análisis de la legislación que se aprobó cuando se creó la Fiscalía General de la Nación como organismo: antes de redactar el código de procedimiento penal (decreto 2700 de 1991), se redactó el estatuto orgánico de la Fiscalía (decreto 2699 de 1991), con lo cual el diseño de la nueva institución no se concibió con base en las funciones que el código le atribuyó. En consecuencia, la primera observación es que las normas orgánicas deben diseñarse una vez redactado el código de procedimiento penal.

B) EL CONTROL JUDICIAL EN ACTUACIONES QUE AFECTEN LA LIBERTAD Y EL DERECHO A LA INTIMIDAD

Un cambio fundamental que introduce la reforma⁷ que el fiscal no podrá decretar órdenes de captura, sino que deberá solicitarlas ante el juez de control de garantías, con fundamento en elementos probatorios⁸. Frente a interceptaciones, allanamientos y demás injerencias en los derechos del sindicado, la decisión se toma por parte de la Fiscalía, pero sobre ella existirán dos controles: en primer lugar, un control al interior de la misma Fiscalía (que podría ser similar al diseñado para el ejercicio del principio de oportunidad), y además, un control judicial posterior, que debe darse dentro de las 36 horas siguientes a la toma de la decisión. El funcionamiento orgánico de este control sin exceder este término es todo un reto para el sistema, pero la ventaja de su inclusión constitucional es que la inobservancia de este término producirá la nulidad de pleno derecho de las pruebas que por medio de la injerencia gubernamental se obtengan, además de los cargos disciplinarios que resulten contra el responsable de la dilación. Ello garantiza que el término se respetará.

El control posterior de las medidas que afectan el Derecho a la Intimidad, ha sido bien recibido en otros ordenamientos. A partir de un estudio comparado de esta figura, queda claro que el desarrollo jurisprudencial de cortes internacionales como la de la Corte Europea de Derechos Humanos y el tribunal Superior de Estados Unidos, así como la legislación penal de Estados como Suiza, Reino Unido, Alemania y El Libro Verde sobre la protección de los intereses financieros comunitarios y la creación de un Fiscal Europeo, consagran el control judicial posterior e inmediato⁹.

⁴ La regulación de la doble instancia en el derecho comparado deja también una certeza acerca de su importancia. Estados como Argentina, Uruguay, España, Alemania, entre otros consagran este derecho fundamental:

ESPAÑA: se adoptó un sistema mixto con tendencia acusatoria, en la medida en que si bien es el Tribunal Supremo el encargado de investigar y juzgar a los Senadores y Diputados, el Ministerio Fiscal (Fiscalía General de la Nación en Colombia) interviene en el proceso como requirente, y además, hace parte del proceso un funcionario instructor, quien es uno de los magistrados de la Corte Suprema cuyas funciones equivalen a las de un juez de instrucción, a quien le está prohibido participar en el juicio (Ley 9 de 1912 art. 1, Ley Orgánica 6 de 1985 art. 57.1 num. 1 y 2, Ley Orgánica 2 de 1987 arts. 1; 3 num. 5; 5 y 17.)

ALEMANIA: su legislación ordena el nombramiento de un Juez Instructor en la Sala Penal del Tribunal Supremo Federal (Ley Orgánica de los Tribunales de 1975 párrafo 130), lo cual hace referencia al principio acusatorio. Las decisiones de este Juez son recurribles en segunda instancia en los casos establecidos por la ley.

VENEZUELA: se establece un sistema acusatorio puro y el principio de la doble instancia a través de los artículos 377 a 381 del Código de Procedimiento Penal de 1998. Las decisiones del tribunal ordinario son recurribles ante la Corte de Apelaciones.

ARGENTINA: La Ley 24.050 de 1991, art. 6 establece que uno de los ministros (magistrados en Colombia), miembro de la Corte Suprema, será nombrado juez de instrucción para los casos de competencia originaria de la Corte. Dicho juez de instrucción no podrá intervenir en el juicio al igual que en el caso de la legislación española.

URUGUAY: la Constitución divide el sistema: Si se trata de un delito común no grave, el sistema es de antejuicio, ~el Congreso determina el desafuero del congresista y éste se somete a la jurisdicción ordinaria (artículo 114 Superior).

Si se trata de «violación de la Constitución u otros delitos graves», la Cámara de Representantes acusa ante el Senado, sin importar a qué cámara pertenece el acusado (artículo 93 Constitucional).

⁵ EL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS DE 1966 en el artículo 14 numeral 5 consagra el derecho de toda persona a que el fallo condenatorio y la pena que se le hayan impuesto, sean sometidos a un Tribunal Superior. Por su parte, CONVENCION INTERAMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS en el artículo 8, numeral 2, literal H, señala que toda persona tiene derecho de recurrir el fallo ante un juez o tribunal superior.

⁶ EL ESTATUTO DE ROMA DE 1998, en sus artículos 64, 74, 81 numeral 1, lit. b, y 83, se refiere a la Sala de Apelaciones en Primera y Segunda Instancia. En este mismo sentido, el ESTATUTO DEL TRIBUNAL INTERNACIONAL PARA LA ANTIGUA YUGOSLAVIA de 1991, en el artículo 25 consagra el principio de la doble instancia, a través del establecimiento de una Cámara de Apelaciones.

⁷ Artículos propuestos en el proyecto de Acto 237 Cámara y 12 Senado de 2002: Artículo 250 :Corresponde a la Fiscalía General de la Nación (...)

1. Solicitar al juez de control de garantías el proferimiento de las medidas que aseguren la comparecencia de los presuntos infractores de la ley penal.

Excepcionalmente, la ley podrá facultar a la Fiscalía General de la Nación para realizar capturas administrativas. En estos casos, el juez de control de garantías lo realizará a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes.

El juez de control de garantías, no podrá ser en ningún caso, el juez de conocimiento.

2. Adelantar registros, allanamientos, incautaciones e interceptaciones de comunicaciones. En estos eventos, el juez de control de garantías deberá realizarlo, a más tardar, dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes.

⁸ Esta determinación se hará en audiencia, con inmediación y concentración de la prueba, con la presencia del abogado de la defensa, y el juez quedará, por supuesto, impedido para conocer de la fase de juicio oral.

⁹ A) El Pacto Europeo de Derechos Humanos (art. 8) no podrá haber injerencia de autoridad pública en la vida privada o familiar, en el domicilio o la correspondencia, a menos que se trate de una autorización prevista en la ley y que constituya una medida necesaria en una sociedad democrática. Desarrollo jurisprudencial: lo importante y decisivo no es la intervención judicial previa, sino la existencia del control judicial que impida la arbitrariedad y garantice la tutela efectiva del derecho.

B) Jurisprudencia más reciente de la Corte Europea

En materia de interceptación de correspondencia: *Klass y otros vs. Alemania* (06/09/78) *Foxley vs. Reino Unido* (20/06/00), *Rinzivillo vs. Italia* (21/12/00), *Natoli vs. Italia* (09/01/01), (22/06/09), *Petra vs. Rumania* (23/09/98), y *Erdem vs. Germany* (05/07/01); en materia de interceptación telefónica: *Amann vs. Suiza* (16/02/00), *Halford vs. Reino Unido* (26/06/97), y *Lambert vs. Francia* (24/08/98); en cuanto a seguimiento policial activo y pasivo: *Khan vs. Reino Unido* (12/05/00), *Tsavachidis vs. Grecia* (21/01/99), y *Rotaru vs. Rumania* (04/05/00) y, para finalizar, en materia de allanamientos los casos: *A.D.T. vs. Reino Unido* (31/07/00), *McLeod vs. Reino Unido* (23/09/98) y *Camenzind vs. Suiza* (16/12/97)

C) Suiza. Reino Unido. Alemania: resulta válido adelantar registros, allanamientos e interceptaciones por parte de la autoridad administrativa o del Ministerio Fiscal sin mediar orden judicial previa.

D) La evolución de la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Estados Unidos ha permitido y validado el adelantamiento de registros y allanamientos sin previa orden judicial, (*Coolidge vs. New Hampshire* (1971). Casos: *Stop and Frisk* [*Terry vs. Ohio* (1968)]; registros en aeropuertos [*United States vs. Mendenhall* (1980)]; registros incidentales al arresto [*Chimel vs. California* (1969)]; registros administrativos en casos como incendios o problemas sanitarios (*Michigan vs. Tyler* (1968))]

E) La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea adoptado el 2 de octubre de 2000 en el seno de la Unión Europea no hace alusión a la cláusula de reserva judicial como mecanismo de protección del derecho a la intimidad.

F) El Libro Verde sobre la protección de los intereses financieros comunitarios y la creación de un Fiscal Europeo: "En cuanto a las modalidades de autorización por el juez de libertades (autorización previa o a posteriori, procedimiento normal o urgente, etc.), se regirán por el Derecho nacional que corresponda. El principio de reconocimiento mutuo se aplicará a las formas no al principio" de control por el juez nacional de libertades".

C) LA CREACIÓN DE LA FIGURA DEL JUEZ DE CONTROL DE GARANTÍAS

Otro de los aspectos importantes de la reforma¹⁰ es el relativo al establecimiento de la **función de control de garantías**¹¹ en cabeza de los jueces ordinarios que laboran en lo penal. Si bien es cierto que, a diferencia del modelo chileno, no se piensa crear una nueva categoría de funcionarios judiciales, no es menos evidente que el desarrollo de la función de control de garantías implicaría un enorme incremento de la actividad jurisdiccional, especialmente, a nivel de los jueces municipales y de circuito penal.

a) Los asuntos de competencia de los Juzgados del Circuito

Para los asuntos que tienen como instancia de juzgamiento un juzgado de circuito, la función de jueces de garantías la ejercerán los Jueces Municipales de manera que la audiencia de alzada sea de competencia de los Jueces de Circuito.

b) Los asuntos de competencia de los Juzgados del Distrito

Cuando el proceso en primera instancia se lleve a cabo ante los Jueces de Distrito, los Jueces de Garantías serán los de Circuito, y el recurso de apelación será de competencia de los Jueces del Distrito.

c) Los asuntos de competencia de la Corte Suprema de Justicia

En los casos en los que la Corte sea la encargada de juzgar, el control de garantías lo ejercerá, en instancia única, la sección de control de garantías de la misma Corte.

d) LA INTRODUCCIÓN DEL PRINCIPIO DE OPORTUNIDAD

1. Con la finalidad de hacer más partícipe a las víctimas en el proceso penal, y de cumplir con todos los postulados que caracterizan un sistema acusatorio, se ha planteado la introducción del Principio de Oportunidad. De acuerdo con este postulado, no toda noticia criminis que dé mérito para acusar, será llevada hasta el juicio¹² Obviamente no se pretende que ésta sea una determinación discrecional del fiscal, con lo cual se abstendría de acusar sin control. Debe haber una reglamentación legal, y debe diseñarse un control al interior de la Fiscalía que apruebe la decisión del fiscal de no acusar, sobre todo en algunos casos particulares como los delitos sin víctima. Ello es más ágil que la solicitud ante el juez, y genera responsabilidad social sobre la Fiscalía¹³.

RESTRICCIONES A LA INTERVENCIÓN DEL JUEZ DE GARANTÍAS

El juez que ejercerá las funciones de control de garantías interviene en el proceso penal, con el fin de tomar las decisiones judiciales a que haya lugar durante la instrucción. Por ejemplo, la restricción preventiva de la libertad. Sin embargo, hay algunas funciones en las cuales este juez no puede intervenir. En primer lugar, el desarrollo de la cadena de custodia, ya que ella la debe desarrollar la Fiscalía, encargada del aseguramiento de la prueba hasta el juicio. En este sentido, la única actividad que le compete a este juez es la verificación de que la cadena de custodia exista como tal, y se haya manejado de manera correcta.

Otro aspecto que le está vedado es dar cualquier tipo de indicación a la Fiscalía, sobre la orientación del caso. Ello se debe a que los papeles del juez y del fiscal estarán debidamente individualizados y delimitados, y en consecuencia el juez, tanto el de función de garantías como el de juzgamiento, son agentes neutrales, que no deben tener iniciativa procesal. Las iniciativas procesales y la orientación deben establecerla las partes. Por esta misma razón, tampoco puede el juez que ejerce el control de garantías decretar pruebas de oficio, ni citar a audiencias que no han sido solicitadas por ninguna de las partes.

E) LA RACIONALIZACIÓN DE LOS RECURSOS

Resulta complejo el tema de los recursos que proceden en contra de las providencias. Desde el punto de vista de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos¹⁴, los únicos recursos que la ley está obligada a regular son los que proceden contra la sentencia condenatoria, y los medios de control (que no necesariamente tienen que ser *recursos* en sentido estricto) cuando se priva a la persona de la libertad. Si se prevé la posibilidad de interponer recursos contra demasiadas decisiones, aumentará la dilación del proceso sin contribuir al esclarecimiento de la verdad procesal. Por otra parte, aunque no sea mandatorio por los

instrumentos internacionales mencionados, debe haber siempre recursos contra las decisiones que involucren pruebas. La acusación no tendrá recursos¹⁵. La sentencia absolutoria tampoco, en respeto del principio del *ne bis in idem*.

F) LA AUDIENCIA PREPARATORIA

De otra parte, la realización de la audiencia preparatoria como antesala del juicio oral corresponderá a los jueces de conocimiento, similarmente a lo que ocurre hoy; con todo, se espera un mayor desarrollo del principio de concentración en esta etapa, por cuanto las peticiones probatorias y de nulidades serían verdaderamente orales. Actualmente, la audiencia preparatoria es una «audiencia invertida», ya que no se celebra para que el juez oiga a las partes y decida, sino únicamente para que el juez decida, con lo cual la única característica que tiene de una audiencia es que el juez se expresa de manera oral, pero toda la argumentación de los sujetos procesales es escrita. Por ello, debe hacerse todo de manera oral en el nuevo esquema.

G) LA ORALIDAD DEL JUICIO

Si bien la fase procesal que más afectada se verá con el cambio es la de instrucción, no debemos descuidar que en Colombia existe el juicio oral normativamente, pero en la práctica no tiene nada que ver con la verdadera oralidad. En este sentido, deben canalizarse esfuerzos con el fin de que los jueces entiendan la oralidad en su verdadera dimensión.

En primer lugar, los fiscales están acostumbrados a que en la etapa de investigación recaudan únicamente la prueba necesaria para acusar, y pretenden que se despliegue todo el resto de la labor probatoria durante la etapa de juicio, con la obvia dilación del proceso que esto produce, y convirtiendo al juez en el director de la investigación en esta fase procesal. Si bien la prueba que se requiere para acusar no debe ser nunca la misma que se requiere para condenar, debemos enfatizar en el hecho de que la etapa de investigación es para eso, para que la Fiscalía busque

¹⁰ Artículo propuesto en el proyecto de Acto 237 Cámara y 12 Senado de 2002 Artículo 250. Corresponde a la Fiscalía General de la Nación, (...):

1. Solicitar al juez de control de garantías las medidas que aseguren la comparecencia de los presuntos infractores de la ley penal, las que procuren la conservación de la prueba y la protección de la comunidad; así mismos aquellas necesarias para la asistencia inmediata a las víctimas y hacer efectivo el restablecimiento del derecho. Excepcionalmente, la ley podrá facultar a la Fiscalía General de la Nación para realizar capturas administrativas. En estos casos, el juez de control de garantías lo realizará a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes.

El juez de control de garantías, no podrá ser en ningún caso, el juez de conocimiento. Adelantar registros, allanamientos, incautaciones e interceptaciones de comunicaciones. En estos eventos, el juez de control de garantías efectuará el control posterior respectivo, a más tardar, dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes contadas a partir de su conocimiento. (...)

¹¹ La figura del juez de garantías, o lo que es mejor, la función de juez de control de garantías es una figura muy frecuente en el derecho comparado. Estados como Paraguay, Chile y Guatemala la contemplan:

-CÓDIGO PROCESAL PENAL DE PARAGUAY, ley 1,286: artículos 42, 320 y 258.

-NUEVO CÓDIGO PROCESAL PENAL DE CHILE (12 de octubre de 2000) artículos 40, 43, 95, 170, 182, 229, 250, 252;

-CÓDIGO PROCESAL PENAL DE GUATEMALA (Decreto 51-92): artículos 47, 264, 272, 288, 308, 317, 318, 324, 325, 331, 340, 342;

-CÓDIGO PROCESAL PENAL DE VENEZUELA (enero 23/98): artículos 31, 259, 310 y 325.

¹² En algunos sistemas, estos casos en que no se acusa se interpretan como excepción al principio de legalidad, que obliga al fiscal a acusar si existe mérito, de modo que ante un caso de estos previsto en la ley, se hace una excepción al principio de legalidad. En otros, lo que existe es el principio de oportunidad, es decir, el fiscal acusa cuando sea oportuno. En el nuevo sistema, el fiscal podrá abstenerse de acusar sin control judicial, siempre que el proceso no se haya convertido ya en adversarial, es decir, siempre que no haya habido intervención del juez de control de garantías. Si dicho funcionario ya ha intervenido, lo que debe hacer el fiscal es proponer la preclusión en la audiencia preparatoria.

¹³ Artículo propuesto en el proyecto de Acto 237 Cámara y 12 Senado de 2002: Artículo 250.4. Aplicar el principio de oportunidad en las causales definidas en la ley.

¹⁴ Artículo 14 numeral 5, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; artículo 8 numeral 2, Pacto de San José de Costa Rica, entre otros.

¹⁵ El sistema que mayor acogida ha tenido consiste en que el fiscal solicita la acusación o preclusión ante el juez de conocimiento durante la audiencia preparatoria, teniendo en cuenta las eventuales nulidades probatorias y demás vicios, pero sin convertir dicha audiencia en el juicio.

los elementos probatorios que necesita introducir al debate. En otras palabras, antes de que empiece la etapa de juicio, incluso antes de decidirse por la acusación, el fiscal ya debe tener en mente todos los elementos probatorios de cargo que desfilarán en la audiencia.

En segundo lugar, debe atenderse al calendario judicial, con el fin de desarrollar el principio de concentración de la prueba. Dicho principio no se cumple cuando una audiencia en curso se aplaza por meses. No se pretende que la etapa de juicio se agote en una sola sesión, es evidente que es necesario suspender las sesiones, pero un juicio debe desarrollarse en sesiones seguidas, es decir, fijadas para días consecutivo¹⁶, en lugar de aplazarlas para fechas lejanas.

La Corte Europea de Derechos Humanos tutela con gran firmeza el derecho de quien se encuentre privado de su libertad, a tener un juicio en un tiempo razonable (o a ser liberado mientras se dicta sentencia.) De igual manera, la Convención Europea consagra el derecho a una audiencia ante el tribunal competente en un tiempo razonable. El primero implica el derecho a gozar de un sistema ágil que evite demoras que puedan perjudicar al interesado, mientras que el segundo, implica el derecho a acceder a la justicia¹⁷.

H) OTROS CAMBIOS EN LAS FUNCIONES DEL JUEZ

La tarea de dosificación punitiva seguirá siendo función del juez de conocimiento, pero éste deberá apoyarse en informes de especialistas (trabajadores sociales, expertos en penología, psicólogos, etc.), los cuales se rendirán luego de emitido el sentido del fallo judicial o veredicto y antes de la redacción de la sentencia condenatoria.

En ese mismo orden de ideas, habrá que fortalecer las funciones de los jueces de ejecución de penas, pues el procedimiento será oral y deberá contar con el apoyo de funcionarios expertos en el seguimiento del cumplimiento de la condena, en especial, si ésta es alternativa.

I) EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE DEFENSORÍA PÚBLICA

Debido a las características descritas, el proceso acusatorio exige de los abogados defensores mucha más capacidad y profesionalismo. Frente a un país como el nuestro, con notables problemas de pobreza, ello significa un reto particular para el sistema de defensoría pública, ya que las personas carecen de los medios para costear su propia defensa, más aún si esta defensa debe estar a la altura de un ente investigador realmente profesional.

De acuerdo con lo anterior, uno de los esfuerzos que plantea esta reforma, es la de reforzar la garantía fundamental del sindicado a la defensa, permitiendo que dicha garantía se encuentre permeada por todos los aspectos que hacen parte de dicha garantía, como lo es el derecho a ser asistido por un traductor, a que la formulación de la imputación sea completa, es decir integrada con todos los indicios que la justifican, de forma que el imputado tenga la posibilidad de refutarlos, que la acusación sea notificada oportunamente, de manera expresa y formal, entre otras¹⁸.

III. EL IMPACTO DE LA REFORMA EN LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN UNA FISCALÍA DEDICADA A LA INVESTIGACIÓN

El cambio fundamental que se propone es hacia una Fiscalía investigativa, esto es, que no tome *decisiones* que hagan tránsito a cosa juzgada, contra las cuales proceden recursos, esto es, que tengan las características de decisiones judiciales. En consecuencia, por carecer de estas funciones, no existe el expediente oficial en la etapa investigativa, por lo cual no hay control de las resoluciones que emite el fiscal encargado del caso por parte de su superior. En otras palabras, no habrá recursos en contra de las resoluciones de la Fiscalía, porque en esta etapa aún no hay proceso penal como tal.

Consecuencialmente, se producirá un cambio radical en la labor de quienes conforman el grupo de apoyo del fiscal. En general, las personas que trabajan tanto en las fiscalías como en los organismos que apoyan la labor investigativa (Cuerpo Técnico de Investigación, Policía Judicial, etc.) no tendrán que dedicarse a labores documentales (memoriales, resoluciones, citaciones, etc.), ya que como anunciamos, no habrá expediente en esta etapa¹⁹. Por ello, estas personas se podrán dedicar al trabajo investigativo en sentido estricto, recolección de pruebas, etc. Para

una implementación inicial del sistema no haría falta, en principio, aumentar el número de funcionarios de apoyo del fiscal, ya que sería viable aprovechar la nómina que actualmente se encuentra vinculada a la Fiscalía y los organismos de apoyo. Lo que sí debe variar sustancialmente, con el fin de garantizar la permanente comunicación de los miembros del equipo, es el sistema que se usa para darle asistencia al fiscal: el grupo de apoyo respectivo debe estar a cargo del coordinador de la unidad, con el fin de que no sea necesario librar un oficio y esperar su respuesta para obtener un grupo de apoyo, sino que ello lo tramitaría directamente el coordinador de la unidad especializada, mediante la confección de una agenda de trabajo que congloba todos los fiscales y todos los auxiliares de la unidad.

Como anunciamos antes, no existe proceso penal durante la investigación, ya que en esta etapa el trabajo fundamental consiste en la búsqueda de información. Por ello, el fiscal tendrá que redirigir sus esfuerzos, ya no se concentrará en contestar las solicitudes de los sujetos procesales, sino en orientar a su equipo investigativo en la búsqueda de esa información con miras a su eventual utilidad dentro de un proceso penal, coordinar el trabajo de la policía judicial, valorar la madurez de la información dirigida a la acusación, con el fin de llegar hasta la audiencia pública. Debe resaltarse que despojar al fiscal de la labor de confeccionar un expediente, responder y decidir por escrito y todo lo que ello implica, le deja mucho más tiempo para la consecución de información que eventualmente se convertirá en prueba de cargo, una vez fortalecida en el debate público. Por ello, no solamente se conseguirá más material probatorio, sino que el fiscal será capaz de cumplir con los términos legales impuestos a la fase de instrucción.

EL MISMO FISCAL SERA EL QUE ACTUE EN LA INVESTIGACIÓN Y EN EL JUICIO

El fiscal que dirige la investigación será el mismo que soporta la acusación en la etapa de juzgamiento. A este respecto también existen otros sistemas, en los cuales el fiscal es relevado para la etapa pública. Conociendo la experiencia colombiana²⁰, no parece muy conveniente este esquema, ya que nadie mejor que quien sustanció el proceso para defender su propio trabajo, además quien dirigió la investigación recuerda los detalles y pormenores que nadie más conoce y que pueden ser aprovechados en el juicio. En todo caso, los fiscales deben reportar su trabajo permanentemente, previendo la posibilidad de faltas involuntarias.

LA DISTRIBUCIÓN Y EL FORTALECIMIENTO DE LA FISCALÍA

Frente a la distribución de las fiscalías, parece prudente mantener las unidades especializadas. A este respecto debe aclararse que la unidad de extinción de dominio debe mantenerse, pero obviamente sin funciones judiciales, y manejando privativamente los temas de extinción de dominio.

¹⁶ Además, no debe olvidarse que la experiencia de los sistemas acusatorios enseña que sólo la minoría de los procesos penales llega a la etapa de juicio, ya que el resto se resuelve antes de la misma, mediante alegaciones preacordadas, etc. Ello facilita el manejo propuesto del calendario judicial. Al respecto debe tenerse en cuenta que la ley debe determinar los parámetros para que el funcionario de la fiscalía determine qué aspectos se pueden negociar de la conducta punible.

¹⁷ Al respecto ver los dos últimos pronunciamientos de la Corte Europea de Derechos Humanos: Caso kalashnikov vs. Rusia, del 15 de julio de 2002; Caso Vastberga Taxi Aktiebolag y Vulic vs. Suecia, de julio 23 de 2002. Artículo propuesto en el proyecto de Acto 237 Cámara y 12 Senado de 2002. Artículo 250. 6. Presentar escrito de acusación ante el juez competente, con el fin de dar inicio a un juicio público, oral, contradictorio y concentrado.

¹⁸ Al respecto se ha pronunciado la Corte Europea de derechos Humanos, en diversos fallos (caso Pélissier y Sassi vs. Francia, 25/03/1999; caso T. Vs. Austria, 14/11/2000; caso Dallos vs. Hungary, 01/01/2001; caso sipavicius vs. Lithuania, 21/01/2001; y los más recientes, caso ezeh y connors vs. reino unido del 15 de julio de 2002; y meftah y otros vs. francia del 26 de julio de 2002). Artículo propuesto en el proyecto de Acto 237 Cámara y 12 Senado de 2002: Artículo 11. 4. El Gobierno Nacional garantizará los recursos indispensables para la implementación gradual del sistema acusatorio, teniendo especial cuidado de proveer aquellos necesarios para la consolidación de un Sistema Nacional de Defensoría Pública.

¹⁹ Uno de los cambios que la nueva estructura comportaría es la desaparición de las secretarías judiciales de las fiscalías.

²⁰ La aplicación del sistema de relevo en las unidades locales ha mostrado que el funcionario que releva al otro está «desconectado» de la investigación. Si ello sucede actualmente, existiendo el expediente en la etapa investigativa, el problema se agravaría con la desformalización de la investigación.

Frente a su fortalecimiento se ha propuesto que de acuerdo con la estructura jerarquizada que existe hoy en día, pueda haber una autonomía al interior de la institución, que permita una mecánica en dónde los superiores den instrucciones y directrices a los demás²¹

LA CADENA DE CUSTODIA

El tema de la cadena de custodia es crítico en todos los sistemas latinoamericanos. Se ha despreciado el hecho de que un juicio justo debe garantizar que el elemento que pretende convertirse en prueba es efectivamente aquél que fue recaudado en su momento, que no ha sido sustituido o alterado. Debe idearse un esquema que supere las dificultades de identificación y almacenamiento que actualmente existen, porque la conservación de los elementos probatorios hasta la audiencia pública significa el éxito de las investigaciones con prueba técnica. La dirección del sistema debe estar a cargo de la Fiscalía, pero la ley debe fijar las pautas que deben seguirse para que la Policía Judicial las cumpla²².

LA POLICIA JUDICIAL

De conformidad con las prescripciones contenidas en la Carta Política: artículos 250-3, el Estado ejerce el monopolio de la acción penal por conducto de la Fiscalía General de la Nación para el debido desarrollo de esa responsabilidad, al ente acusador se le confía, entre otras, la misión de dirigir y coordinar las funciones de policía judicial que estén a cargo de la Policía Nacional o de los demás organismos que defina la ley²³.

Señala la Corte Constitucional que el artículo 33 se encarga de conceder algunas facultades que, no sólo son de naturaleza disciplinaria, sino que se convierten en instrumento efectivo para que el Fiscal General de la Nación pueda ejercer las labores de dirección y coordinación de la policía judicial, de forma tal que los responsables de investigar y acusar conozcan y puedan decidir oportunamente acerca de las gestiones que se adelanten respecto de un asunto en particular.

La omisión en el cumplimiento de las órdenes, directrices, orientaciones y términos que imparta la Fiscalía para el cumplimiento de las funciones de policía judicial, constituye causal de mala conducta, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, penal y civil del infractor.

Agrega que las decisiones disciplinarias que al respecto adopte el Fiscal General, siempre deberán respetar el derecho fundamental de defensa y de contradicción, integrantes del debido proceso, el cual es aplicable tanto a los asuntos de orden penal como, en este caso, a los administrativos.

CONCLUSIONES

La implantación del sistema acusatorio es un imperativo de los tratados internacionales sobre Derechos Humanos, debido a que en ellos se consagra el derecho a la imparcialidad judicial, y en la medida en que el Fiscal tome decisiones judiciales, no es imparcial. Adicionalmente, en concordancia con esos instrumentos, deben construirse esquemas que respeten el principio acusatorio y la doble instancia contra la sentencia condenatoria. Si bien ellos existen para los ciudadanos comunes, los aforados a veces son juzgados mediante esquemas que no desarrollan estas garantías.

Sin embargo, si bien los tratados internacionales sobre Derechos Humanos exigen que las restricciones de los derechos fundamentales sean realizadas mediante control judicial, ninguno de esos instrumentos exige que ese control sea previo. Por ello, se compadece con los mencionados tratados un esquema que prevea un control posterior a las restricciones al derecho a la intimidad en el proceso.

En garantía de la imparcialidad judicial, el juez que realice la función de control de garantías no debe en ningún caso ser la misma persona que conoce del proceso en la etapa de juzgamiento, ya que ha emitido su opinión, ha tomado una postura frente al acusado y la imparcialidad judicial es sagrada para el debido proceso. En el mismo sentido el juez que ejerza ese control debe tomar las decisiones judiciales que hagan falta durante la investigación, pero en ningún caso inmiscuirse en las labores propiamente investigativas, ni orientar la instrucción, porque no goza de iniciativa en el proceso penal.

No debe descuidarse que la reforma producirá un impacto en la estructura general de la judicatura y la Fiscalía, a pesar de que no se

crearán jueces especiales de garantías. Dicho impacto debe preverse, ya que de otro modo fracasará la implantación.

Los recursos que proceden contra las providencias judiciales no deben utilizarse de manera desmesurada, como lo hace nuestra legislación cuando los permite para todas las providencias interlocutorias. Por el contrario, la regulación debe armonizarse, nuevamente, con los tratados internacionales sobre el tema.

Finalmente, es imprescindible fortalecer la defensoría pública, para lograr la igualdad de las partes procesales, así como propender por una verdadera oralidad tanto en el juicio como en la audiencia preparatoria.

Reforma a la Fiscalía General de la Nación

* Corporación Excelencia en la Justicia

1. ¿Cuál es la importancia práctica de la reforma para los ciudadanos?

La importancia práctica consiste en que la reforma se dirige a solucionar los problemas más urgentes que aquejan a la justicia penal, que son percibidos por los ciudadanos de manera espontánea. En otras palabras, el hecho de que las personas que cometen delitos queden frecuentemente sin castigo, es claramente un problema que afecta al ciudadano común, que ve vulnerados sus derechos más importantes sin que haya una reacción del Estado, a pesar de que ese ciudadano hace unos aportes al Estado a manera de impuestos, que deberían generar unos servicios mínimos, como es la imposición de castigos a los delincuentes. Y no solamente estamos hablando de la persona que sufre delito grave, secuestro, extorsión, sino del ciudadano que no puede caminar tranquilo

²¹ Análisis de la Organización de las Fiscalías en el Derecho Comparado ALEMANIA: La ley orgánica de los Tribunales de 1975, estableció que la Fiscalía (StA) es una autoridad de la justicia estructurada jerárquicamente. Sus funciones son ejercidas por el Procurador General Federal, quien a su vez está subordinado al control, la dirección del Ministerio Federal de Justicia, quien se encuentra facultado para dar instrucciones a los Fiscales Federales.

FRANCIA: al interior de la Fiscalía se encuentran los llamados fiscales de sala, quienes se encuentran subordinados jerárquicamente y pueden recibir instrucciones o directrices por parte de sus superiores o, incluso, ser reemplazados en cualquier momento.

ESTADOS UNIDOS DE AMERICA y PUERTO RICO: Regimen de Estado federal -Departament of Justice (Federal) o las District Attorneys (D.A.) Federales y Estatales. La tendencia es la existencia de estructuras jerarquizadas, pues reciben instrucciones.

TRIBUNAL PENAL PARA EX YUGOSLAVIA: El Fiscal General según el estatuto en su artículo 16 es independiente, dirige todas las investigaciones que establece el poder de dirección jerarquizada en cabeza de aquel y de su asistente. Artículo propuesto en el proyecto de Acto 237 Cámara y 12 Senado de 2002 Artículo 251: 3. Asignar y desplazar libremente a sus funcionarios en las investigaciones y procesos. Asimismo, determinar el criterio y la posición que la Fiscalía deba asumir en cada caso, en desarrollo de los principios de unidad de gestión y jerarquía.

²² Artículo propuesto en el proyecto de Acto 237 Cámara y 12 Senado de 2002: Artículo 250 3. Asegurar los elementos materiales probatorios, garantizando la cadena de custodia mientras se ejerce su contradicción.

²³ En la Sentencia C-037/96, de la Corte Constitucional, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, mediante la cual se revisó la constitucionalidad del proyecto de ley número 58/94 Senado y 264/95 Cámara, "ley Estatutaria de la Administración de Justicia", la Corte declaró exequible el artículo 33, el cual reitera lo dispuesto en la norma superior citada:

ARTÍCULO 33. DIRECCIÓN, COORDINACIÓN Y CONTROL DE LAS FUNCIONES DE POLICÍA JUDICIAL. El Fiscal General de la Nación o sus delegados tienen a su cargo dirigir, coordinar y controlar las funciones de policía judicial que en forma permanente cumplen la Policía Nacional, demás organismos previstos en la Ley y los restantes entes públicos a los cuales de manera transitoria el Fiscal General les haya atribuido tales funciones, todas las cuales ejercerá con arreglo a la ley, de manera permanente, especial o transitoria directamente o por conducto de los organismos que ésta señale.

La omisión en el cumplimiento de las órdenes, directrices, orientaciones y términos que imparta la Fiscalía para el cumplimiento de las funciones de policía judicial constituye causal de mala conducta, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, penal y civil del infractor.

El Fiscal General de la Nación, bajo su responsabilidad, separará en forma inmediata de las funciones de policía judicial al servidor público que omita el cumplimiento de tales órdenes, directrices, orientaciones y términos. Si tal servidor no es funcionario o empleado de la Fiscalía, el Fiscal que dirija la investigación lo pondrá a disposición de su nominador quien iniciará el proceso disciplinario correspondiente, sin perjuicio de las demás investigaciones a que haya lugar.

PARAGRAFO. Se exceptúa de lo dispuesto en este artículo la estructura y función de Policía Judicial de la Procuraduría General de la Nación, de acuerdo con lo señalado por el artículo 277 de la Constitución Política.

por la calle, por temor de sufrir un asalto en un cajero automático o al tomar un taxi, o que se encuentra impedido para acceder a ciertos lugares del territorio nacional.

También se ven afectados en el actual sistema todos aquellos que se encuentran investigados en un proceso penal, porque se les imponen restricciones a sus derechos, al tiempo que la investigación es débil. Se impone medida de aseguramiento con muchísima frecuencia, hasta el punto que casi la mitad de la población carcelaria no ha sido declarada culpable. En consecuencia, al investigado se le está tratando como si fuera culpable, porque está detenido, pero se supone que se presume su inocencia por mandato constitucional del artículo 29. La reforma responde igualmente a que, para el proceso penal, todos son inocentes, hasta que éste termina con una condena, porque cualquier persona puede sufrir los rigores de un proceso, sin que ello implique que fue el autor del delito. Antes de la condena, la Constitución impide que las personas sean tratadas como culpables. Evidentemente, la detención preventiva se necesita, pero no como pena anticipada, sino solo en casos excepcionales, para impedir la fuga del investigado, proteger las pruebas y a la comunidad, especialmente, en casos que involucran al crimen organizado, como por ejemplo el terrorismo.

Finalmente, la reforma quiere que la comunidad asista a los juicios criminales, porque estamos en una democracia. Los delitos son los atentados más graves contra los derechos de las personas, en consecuencia los ciudadanos en una democracia tienen derecho de presenciar el juicio de quienes cometen esos atentados. En síntesis, un juicio público es más transparente, más democrático y más pluralista. Una comunidad que conoce cómo se administra justicia puede con mayor facilidad creer en ella.

2. La reforma que actualmente cursa en el Congreso, ¿contiene las modificaciones al juzgamiento de los funcionarios aforados, en especial los congresistas?

Sí. El juzgamiento actual de los congresistas tiene dos características discriminativas y contrarias a los Derechos Humanos constitucionales. La primera de ellas es que el funcionario que toma la decisión de intervenir derechos fundamentales es el mismo investigador, su contraparte, es decir, el juez que interviene esos derechos no es imparcial, y eso se contradice con la esencia de lo que es un juez. Adicionalmente, se les priva del derecho a apelar la sentencia condenatoria, porque su proceso penal es de única instancia.

Para nadie es un secreto la mala fama que tienen algunos políticos, pero en un Estado de Derecho, un prejuicio no puede ser razón suficiente para privar a un sector de la población de un derecho fundamental, tan capital como es el debido proceso. Se quiere que las personas que cometan delitos vayan a la cárcel, pero para ello es indispensable estar seguros de que fueron esas personas quienes cometieron esos delitos, porque una sociedad democrática no puede tolerar que haya inocentes en la cárcel.

Por ello, en los procesos penales se garantizará que haya una persona, distinta de la que investiga, que intervenga los derechos del investigado, y que haya segunda instancia. Las características concretas serán de definición de la ley. Finalmente es una consideración del derecho a la igualdad, porque esos son derechos que todos los demás ciudadanos tienen.

3. ¿Qué sucederá con los funcionarios que, debido a la implementación del sistema, quedarán sin funciones?

La reforma busca, a toda costa, impedir la generación de desempleo. La idea general es que no haya funcionarios que resulten desempleados por el sólo hecho del cambio de sistema procesal penal. Es claro que hay funcionarios que ya no serán necesarios, como por ejemplo quienes trabajan como fiscales de segunda instancia. Pero también es cierto que el sistema propuesto necesitará de funcionarios de los cuales en este momento carece, por ejemplo, el fortalecimiento de la investigación requerirá mucho más del doble del personal dedicado a esto. En consecuencia, la idea general es que haya una reubicación, no una desvinculación.

4. ¿Por qué se dice que en Colombia no hay verdadera oralidad, si el juicio penal es público?

Efectivamente, desde el punto de vista de las normas, nuestro juicio penal es público. Y en un juicio, las personas declaran de viva voz. Pero

hay dos problemas que se quieren solucionar. El primero es que la Fiscalía arriba al juicio con un expediente escrito lleno de pruebas que no se practicaron delante de la audiencia. Por ello, las personas que asisten no tienen conocimiento de todas las pruebas, sino solamente de las que se practiquen en el juicio, que generalmente son pocas. En segundo lugar, todo lo que se dice en el juicio se transcribe. Ello implica congestión, atraso (porque el juez tiene que leer el acta, redactar sus decisiones, etc.) y que la justicia no sea oportuna, porque cada testigo tiene que dictar su declaración, cada solicitud debe hacerse y contestarse por escrito.

En cambio, si la audiencia se graba y las decisiones se toman en el momento y de manera oral, se ahorran grandes cantidades de tiempo, y las decisiones son más transparentes, porque las solicitudes se hacen en audiencia y se resuelven en audiencia, sin tener que transcribir. Un proceso en el que todo se «dice» oralmente, pero debe presentarse y resolverse por escrito, no es un proceso oral, es un proceso escrito.

5. ¿La acusación seguirá siendo una actuación judicial de la Fiscalía?

No, la acusación no será una providencia judicial, aunque sí dará inicio al juicio. La acusación es como la demanda, es la vía mediante la cual la Fiscalía expresa los delitos por los cuales quiere que se lleve a cabo el juicio, delimita sus pretensiones.

Además, no se pedirá al juez autorización para acusar. Ello tiene dos razones: la primera es que un juez de conocimiento que autorice una acusación ya no es del todo imparcial, porque ya dio un concepto sobre el grado de responsabilidad que puede tener el acusado. La segunda es que la Fiscalía es quien ha realizado la investigación, es la encargada de evaluar la madurez de su investigación, para saber si ya está en condiciones de acusar, o debe explorar más posibilidades de obtener los medios de prueba.

6. ¿En qué consiste la «opción por las víctimas» de que habla la Fiscalía General, contenida en la reforma?

Consiste en darle una concepción más humana a la persona que sufre la comisión del delito, siguiendo las recomendaciones internacionales en la materia, parcialmente recogidas en reciente providencia de la Corte Constitucional. Quien ha sido víctima de un delito, no se conforma con que le den un dinero, que es a lo que actualmente tiene derecho, en el mejor de los casos, a través de la figura de la parte civil. Eso no genera paz social, lo que pacifica es reconocer que esa víctima tiene derecho a saber la verdad, a que se investigue y a que se imponga la ley a quien le causó ese daño. Eso no quiere decir que va a haber «dos fiscalías», una de la fiscalía y otra de la víctima, sino que la fiscalía tiene que trabajar en coordinación con la víctima, darle información, representar sus intereses en la búsqueda de la verdad y, por supuesto, no se excluye la reparación económica del daño.

7. ¿Por qué el control judicial para la restricción de la libertad es previo, y para la intimidad es posterior?

Con frecuencia se critica que las reformas en los países subdesarrollados sean copias de leyes foráneas. Esta vez se ha querido diseñar una reforma que responda a la realidad colombiana.

La razón por la cual se introduce el control judicial previo para la restricción de la libertad radica en que esta, como derecho fundamental, debe ser intervenida por decisión del juez, no por decisión de quien es parte. No nos imaginamos, por ejemplo, a un banco en un proceso de embargo decidiendo si él tiene la razón, o la tiene el deudor demandado por él. De la misma manera, no debe ser el fiscal, contraparte del investigado, quien decida si es necesario detenerlo mientras se dicta sentencia. Por eso se introdujo el control judicial de la medida de aseguramiento en la Ley 81 de 1993, pero se cometió el error de hacerlo de manera posterior.

Pero a pesar de este control posterior, las demandas en contra del Estado por detenciones indebidas y privaciones arbitrarias de la libertad han producido el desembolso de enormes sumas de dinero (el 75% de las demandas contra el Estado por errores judiciales es por este motivo), hecho que permite concluir que el sistema tiene defectos en ese sentido, y ello, sumado al hecho de que casi la mitad de la población carcelaria está solo investigada y no ha sido condenada culpable, permite concluir que estas decisiones no las está tomando el funcionario idóneo, que su interés

en el proceso no le permite apreciar con claridad los hechos, lo cual es lógico y normal, por su carácter de *parte* en el proceso. En consecuencia, se tomó la decisión de que el control judicial sea previo.

En cambio, los registros, allanamientos e interceptaciones de comunicaciones no han producido tantos errores judiciales. En coherencia con la consideración referente a la libertad, se introduce un control judicial a estas irrupciones en la intimidad. Pero se tiene en cuenta que, de las sentencias contra el Estado que otorgan indemnizaciones por restricción indebida de derechos fundamentales, sólo el 0.92% se refieren a restricciones de la intimidad, lo cual demuestra que las decisiones se toman, en general, correctamente. Además, la lucha contra el crimen organizado se vería muy afectada si ese control fuera previo, porque los delitos habituales que en este campo se investigan requieren de mucha rapidez, las decisiones deben ser inmediatas. En todo caso, las restricciones tendrán control judicial posterior automático.

8. ¿Se mantendrá la intervención de los agentes especiales del Ministerio Público, o procuradores delegados, en el proceso penal?

Es un tema que le corresponde desarrollar a la ley, pero en principio no se halla una razón para mantenerlo. En efecto, la justificación histórica de la aparición de esta figura es que, como el juez era instructor, estaba parcializado en contra del sindicado, porque es lo que usualmente sucede a quien es parte en un proceso. Por ello, era necesario introducir a alguien que velara por el interés general, que controlara las actuaciones de alguien que, estando parcializado, tiene todas las funciones que tiene un juez.

Esta presencia ya no es necesaria en el proceso penal, porque el nuevo juez es realmente juez, realmente imparcial, mientras están claramente delimitadas las *partes*. el fiscal y la defensa. Por ello, en el sistema propuesto es el *juez* quien vela por el interés general. Se busca el equilibrio procesal, es decir, un juez imparcial y dos partes en condiciones equitativas. Si se introduce una tercera persona, se rompe el equilibrio.

9. En los sistemas acusatorios, la Fiscalía se encuentra en la rama ejecutiva. ¿Se va a reubicar la Fiscalía colombiana en la rama ejecutiva?

No es cierto que en todos los sistemas acusatorios la Fiscalía se ubique en la rama ejecutiva. Italia, por ejemplo, tiene uno de los sistemas más acusatorios de la Europa de tradición continental, y la Fiscalía está en la rama judicial, aunque no tenga funciones judiciales. Lo que sucede es que hay que distinguir dos conceptos: una cosa es estar orgánicamente ubicado en la rama judicial, y otra claramente distinta es tener funciones judiciales. Los secretarios de los juzgados, los notificadores, los auxiliares y todas las personas que trabajan en la rama judicial pertenecen a ella, pero ello no los convierte en jueces. Lo que sí es cierto es que ningún sistema que se llame acusatorio otorga tan amplias funciones judiciales al ente que investiga.

Los sistemas que ubican la Fiscalía en la rama ejecutiva, lo hacen porque la persecución del delito es parte de la política de Estado, y ello implica que el fiscal es nombrado por el jefe de gobierno. Pero en algunos países, como Italia y Colombia, donde la lucha contra la corrupción en el poder tiene dimensiones importantes, no es conveniente tener un fiscal «de bolsillo» del presidente. Este argumento justificó en su momento que nuestro Fiscal General sea elegido en el último año del gobierno de turno, para que la mayor parte de su gestión de cuatro años se desarrolle en el gobierno siguiente, restringiendo su posible indulgencia con el gobierno en los procesos penales.

10 ¿Se introducirá nuevamente en Colombia el jurado de conciencia?

El texto en curso ciertamente lo permite. Ello tiene un sentido profundamente democrático, permite que los ciudadanos sean juzgados por sus partes. Se habla de que, después de cierto tiempo, cuando haya avanzado la implementación de la reforma, la ley podrá introducir los jurados de conciencia. Pero el reto principal radica en que a los jurados habrá que protegerlos, y para ello debe ponerse en funcionamiento una estructura eficaz.

11 ¿Es cierto que se crearán nuevos jueces para resolver las decisiones judiciales que se toman durante la instrucción?

El *juez de control de garantías* es el juez que, a lo largo de la investigación, toma las decisiones judiciales a que haya lugar, a petición

del fiscal. Por ejemplo, dictar una medida de aseguramiento. Se distingue del juez de conocimiento, que es el que preside el juicio, donde se practican las pruebas.

Los jueces penales que actualmente existen se conservarán, y no se creará una nueva «jurisdicción de garantías» o algo por el estilo. Pero sí es claro que, si queremos garantizar la imparcialidad de los jueces, no podemos permitir que un juez, que ya conoció un caso de un sindicado y le impuso detención preventiva, sea el que luego presida el juicio y lo declare culpable o inocente, porque ese mismo juez, al dar un concepto sobre ese proceso, dejaría de ser imparcial. Por eso, aunque los jueces orgánicamente sean todos jueces penales, quien actúe en un proceso particular como juez de garantías, no puede ser luego de conocimiento en ese mismo proceso, se encuentra constitucionalmente impedido para ello.

12 ¿Cuál es la importancia de implementar el sistema gradualmente?

La importancia es toda. Cuando en Colombia se creó la Fiscalía General de la Nación, en la Constitución de 1991, no se hizo ningún tipo de proceso de implementación. El resultado fue que los jueces que se llamaban *de instrucción criminal* de un día para otro se llamaron fiscales. Por eso, todas las costumbres y métodos procesales que tenían siguieron existiendo hasta ahora. Como lo que se propone es un cambio profundo, renovador de nuestra práctica procesal (por ejemplo, hacia la oralidad), el secreto de consolidar ese cambio es vigilar muy bien la entrada en vigencia del sistema, y eso sólo se puede lograr si se hace gradualmente.

Adicionalmente, el estudio de la transición que han tenido los demás países que han adoptado el sistema acusatorio, enseña que el éxito de la reforma solamente se asegura a través de una puesta en marcha gradual. No debe tomar mucho tiempo, porque pierde su fuerza. Pero no puede tomar muy poco, porque entonces puede que nunca llegue a aplicarse cabalmente.

* * *

IMPLICACIONES ECONOMICAS, FISCALES Y DE GESTION DE LA IMPLEMENTACION DE LAS REFORMAS AL SISTEMA PENAL

Contraloría General de la República
Colombia

Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad
Dirección de Estudios Sectoriales

Bogotá, D. C., octubre 2002

Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad
Dirección de Estudios Sectoriales

Implicaciones económicas, fiscales y de gestión de la implementación de las reformas al Sistema Penal

TABLA DE CONTENIDO INTRODUCCION

CAPITULO I. DIAGNOSTICO DE LA JUSTICIA PENAL EN COLOMBIA

- 1.1 Situación presupuestal
 - 1.1.1 Participación del Subsector Justicia en el Presupuesto General de la Nación y en el Producto Interno Bruto
 - 1.1.2 Participación del Sistema Penal en el Presupuesto Subsectorial
 - 1.1.3 Participación de la Fiscalía General de la Nación en el PGN y en el PIB
- 1.2 Personal de la Rama Judicial
- 1.3 Gestión
 - 1.3.1 La impunidad
 - 1.3.2 Tasa promedio de carga laboral
 - 1.3.3 Tasa promedio de producción
 - 1.3.4 Comparativo tasa promedio de carga laboral Vs. tasa promedio de producción
 - 1.3.5 Congestión en la Rama Judicial

- 1.3.6 Tiempo para descongestionar
- 1.3.7 Morosidad
- 1.4 Percepción del Servicio de Justicia

CAPITULO II. DESCRIPCION DEL PROYECTO

- 2.1 Juicio público, oral, concentrado y contradictorio
- 2.2 Desjudicialización de las funciones asignadas a la Fiscalía General de la Nación
- 2.3 Principio de la doble instancia para procesos contra Congresistas y otros funcionarios aforados
- 2.4 Otras reformas importantes dentro del proyecto

CAPITULO III. INCIDENCIA DE LAS REFORMAS PROPUESTAS AL SISTEMA PENAL

- 3.1 Modificación de la competencia para definir Situación Jurídica
- 3.2 Reducción de la actividad probatoria a cargo de la Fiscalía General de la Nación en la etapa de investigación
- 3.3 Aplicación conjunta de ambas medidas
- 3.4 Impacto en la etapa del juicio
- 3.5 Actividad de Defensoría Pública

CAPITULO IV. REFLEXIONES FINALES

Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad Dirección de Estudios Sectoriales

89-113

Implicaciones económicas, fiscales y de gestión de la implementación de las reformas al Sistema Penal

Elaboró: Claudia Marcela Herrera Galvis

Fredy A. Porras Leal

Fecha: 30 de septiembre de 2002

Ubicación: [sciif068, FREDY/proyectos de ley justicia/
proyecto de ley reforma a la fiscalía]

Revisión # 1: [Germán Enrique Nova Caldas]

Fecha de la revisión: [13 de septiembre de 2002]

Revisión # 2: [Germán Enrique Nova]

Fecha de la revisión: [30 de septiembre de 2002]

Revisión # 3: [Víctor Alfredo Cárdenas S y Germán Enrique Nova]

Fecha de la revisión: [15 de octubre de 2002]

INTRODUCCION

El Gobierno Nacional, por solicitud de la Fiscalía General de la Nación, ha presentado a consideración del honorable Congreso de la República, el Proyecto de acto legislativo, radicado bajo el número 237 de 2002 Cámara, el cual ha cursado la primera de dos vueltas dentro del proceso legislativo establecido constitucional y legalmente.

Mediante esta iniciativa, que surge de los debates al interior de una Comisión Interinstitucional liderada por la Fiscalía General de la Nación y con participación de diversas entidades públicas y privadas especializadas en el tema penal, se pretende delinear los postulados básicos que deben incorporarse a nivel constitucional, con el objetivo de diseñar e implantar un modelo de sistema penal acusatorio pleno, que supere las deficiencias que el singular sistema mixto adoptado en la Constitución de 1991 ha presentado tanto en aspectos de efectividad en la prevención, investigación y sanción del delito y protección de las víctimas, como en el respeto y garantía de los derechos procesales que le asisten a los sindicados.

Sin embargo, pese al gran esfuerzo hecho por las entidades participantes en la mencionada comisión, con el fin de delinear las bases de la reforma propuesta y construir una política pública al respecto, el proceso hasta ahora surtido ha adolecido de estudios y evaluaciones técnica y económicamente soportadas, que permitan avizorar las implicaciones que la implementación de la reforma tendría, en términos de gestión del sistema, costos, financiación y el eventual esfuerzo fiscal que debería

asumir el Estado Colombiano para llevarla a cabo satisfactoriamente, lo cual se constituye en una significativa barrera para que el debate, que se surte el interior del Congreso, tenga los suficientes elementos de juicio para votar el proyecto, lo que en efecto ha sido cuestionado incluso por la propia Corte Suprema de Justicia y otros funcionarios y académicos que, ante esa falencia, la califican de inoportuna, inconveniente y apresurada.

Por tal razón, la Contraloría General de la República ha querido suplir ese vacío y aportar al debate las consideraciones y conclusiones que se recogen en el presente estudio, el cual analiza las implicaciones económicas, fiscales y de gestión del sistema que tendrían la aprobación del proyecto de Acto Legislativo en mención.

Como primera medida se hace un breve diagnóstico económico y de gestión del funcionamiento presentado en la actualidad por nuestro sistema penal, para posteriormente proyectar, en los mismos aspectos, las consecuencias de la adopción del sistema acusatorio tal como se propone y poder determinar las ventajas o desventajas que se podrían obtener.

Con este trabajo se concluye que, en las actuales circunstancias, Colombia está en condiciones de adoptar la reforma propuesta al sistema penal, la que, de implementarse correctamente, mejoraría sustancialmente las garantías a los sujetos procesales, los indicadores de eficacia en la Fiscalía General de la Nación y en el área de atención penal de la Judicatura y a la vez permitiría obtener una liberación de recursos, de hasta \$407.092 millones, que servirían, no sólo para asegurar los recursos técnicos, humanos y de infraestructura inherentes a la reforma, sino además para garantizar un servicio de defensoría pública acorde a las necesidades del nuevo sistema.

Se espera que este esfuerzo, necesario por demás, alimente la discusión democrática que debe continuar surtiéndose en el Congreso de la República y sirva a sus integrantes para adoptar la decisión que más consulte los ideales del Estado Social de Derecho que nuestro país está en mora de consolidar, de lo cual es testigo de excepción el sistema de justicia penal, con todas sus injusticias, barreras, ineffectividad y deshumanización.

CAPITULO I

Diagnóstico de la justicia penal en Colombia

Como característica tradicional y endémica, el sistema judicial colombiano se ha mostrado impotente para garantizar, de acuerdo con los postulados constitucionales, el acceso a la justicia, entendido en su sentido amplio, al no alcanzar fines como la universalidad, efectividad y equidad. Por el contrario, el sistema se caracteriza por tener múltiples barreras de acceso, como son las elevadas erogaciones económicas del servicio, en particular para los grupos más desprotegidos de la población; la restringida cobertura territorial; la congestión, originada en gran parte por una inflación normativa y por una tramitología procedimental; la indebida priorización de intereses tutelados; la selectividad; la morosidad y la impunidad, entre otros.

En el área de atención penal, la situación no es menos desoladora y, por el contrario, dada la connotación de los asuntos sometidos a su conocimiento y el impacto que estos representan para la estabilidad social y la convivencia ciudadana, exige con mayor prontitud sustanciales reformas que permitan acercarse a los resultados que de ella se esperan.

A continuación se presentan algunas conclusiones obtenidas en diversos trabajos elaborados por la Contraloría General de la República¹ y profundizadas para los efectos del presente estudio, los cuales pretenden servir de aproximación al diagnóstico económico y de gestión del sistema penal y, a partir de este, proyectar técnicamente el impacto que, en los mismos aspectos, tendría la implementación de la reforma propuesta por el Gobierno Nacional, que actualmente cursa trámite en el Congreso de la República.

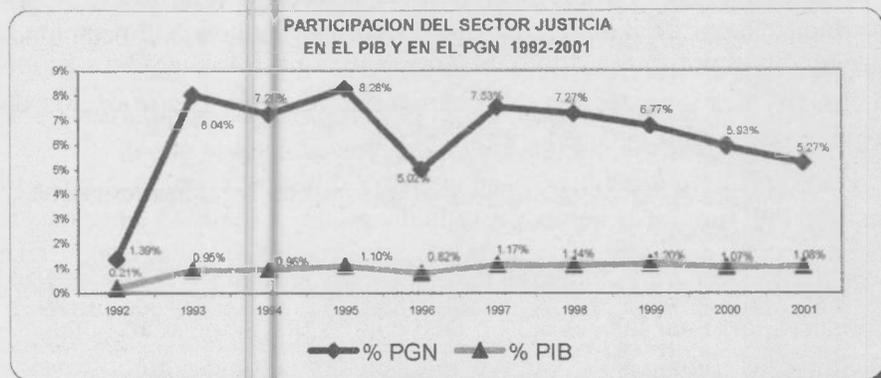
¹ V. gr. Contraloría General de la República. "Colombia entre la Exclusión y el Desarrollo". Capítulo 11. Editorial Alfaomega Colombiana S. A. Bogotá, D. C., agosto de 2002.

1.1 Situación presupuestal

1.1.1 Participación del Subsector Justicia² en el Presupuesto General de la Nación y en el Producto Interno Bruto³

El gráfico 1 presenta la evolución que ha tenido, en las dos últimas décadas, la participación del sector justicia respecto tanto del Presupuesto General de la Nación (PGN), como del Producto Interno Bruto (PIB).

GRAFICO 1



Fuente: Cuentas del Presupuesto General de la Nación CGR. Cálculos DES-Contraloría Delegada para Defensa, Justicia y Seguridad.

Con relación al PGN, se observa que la participación repuntó en 1993 llegando al 8.04%, como consecuencia del cambio constitucional de 1991 que significó, en un primer momento, la desaparición de algunas dependencias del subsector y la subsiguiente implementación de las nuevas entidades creadas, entre ellas la Fiscalía General de la Nación. Desde entonces, la participación del subsector fluctuó alrededor del 8% hasta el año 1998, cuando se inició un permanente descenso alcanzando el 5.9% en el 2000 y el 5.27% en 2001.

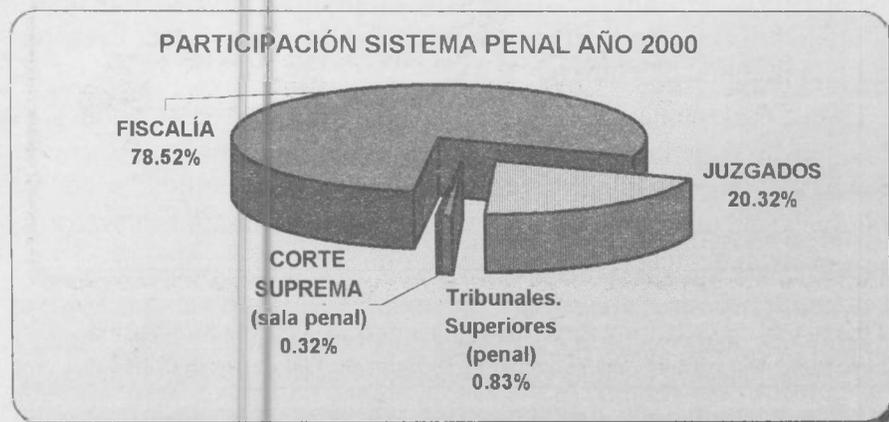
Por su parte, en lo que se refiere al PIB, la participación del subsector ha permanecido relativamente estable, alrededor del 1%, siendo en el año 2000 del 1.07% y en el 2001 del 1.08%.

1.1.2 Participación del Sistema Penal en el Presupuesto Subsectorial

Del presupuesto ejecutado por el subsector Justicia para el año 2000⁴, que alcanzó \$1.99 billones, es decir, el 5.9% del PGN, el 40.12% (\$798.495 millones) correspondió al sistema penal, esto es Fiscalía, Juzgados Penales y áreas penales en Tribunales Superiores de Distrito Judicial y en la Corte Suprema de Justicia⁵, distribuyéndose el restante 59.88% entre las demás áreas de atención.

Como se puede observar en el gráfico 2, dentro del sistema penal, fue la Fiscalía la entidad que más participación tuvo, con un 78.52% (\$627.007 millones), seguida por juzgados con un 20.32% (\$162.261 millones) y finalmente, Tribunales y Corte Suprema con el 1.15% (\$9.226 millones).

GRAFICO 2



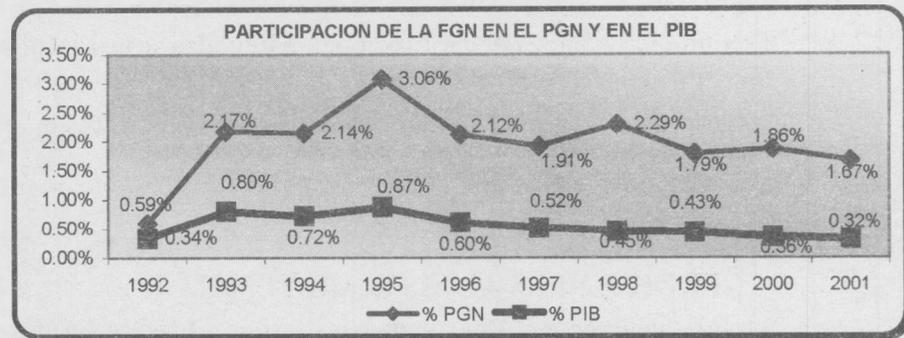
Fuente: Información CSJ. Cálculos DES-Contraloría Delegada para Defensa, Justicia y Seguridad.

1.1.3 Participación de la Fiscalía General de la Nación en el PGN y en el PIB

Analizada la participación de la Fiscalía General de la Nación (FGN) en el PGN y en el PIB, se encuentra que esta es la entidad con mayor presupuesto ejecutado en el subsector justicia, ya que para el 2001 le correspondió un 1.6% del PGN y un 0.32% del PIB (Gráfico 3). Ahora

bien, Si se estudia la evolución de la ejecución presupuestal de esta entidad, se observa que presentó un incremento permanente hasta 1999 llegando a \$657.945 millones y descendiendo en el 2001 hasta \$614.344 millones.

GRAFICO 3



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura y Fiscalía General de la Nación. Cálculos DES-Contraloría Delegada para Defensa, Justicia y Seguridad.

Así las cosas, el costo promedio para el Estado de un despacho de fiscalía es de \$192 millones anuales y el de un juzgado penal es de \$178 millones anuales.

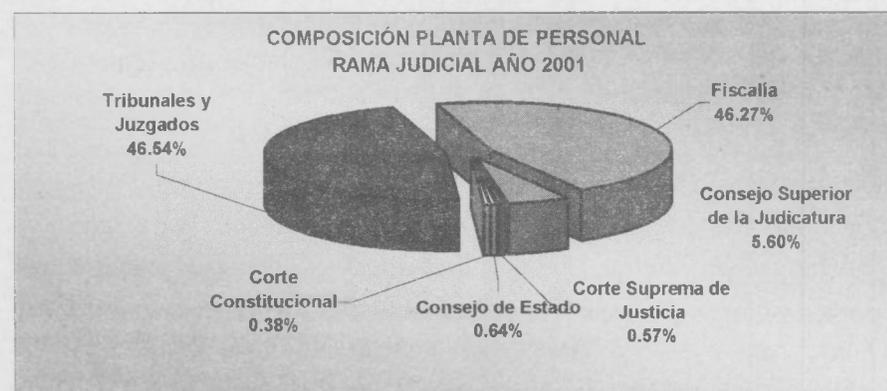
En particular, el costo unitario para el Estado de un proceso en la etapa instructiva es de \$620.000 y de \$2 millones en el juicio

1.2 Personal de la Rama Judicial

Para el año 2000 el total de personal vinculado a la Rama Judicial era de 40.903 funcionarios, entre Jueces, Fiscales y demás empleados; para el 2001 la cifra alcanzó 39.512 funcionarios, tal y como se describe en el gráfico 4.

La mayor participación porcentual en el número de funcionarios y empleados, correspondió a los Tribunales y Juzgados con un 46,54%, seguida por la Fiscalía General de la Nación con un 46,27%.

GRAFICO 4



Rama Judicial	Jueces-Fiscales	Empleados	Total
Sector Jurisdiccional	4.066	17.163	21.229
Fiscalía General	3.644	15.243	18.283

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura y Fiscalía General de la Nación Cálculos DES-Contraloría Delegada para Defensa, Justicia y Seguridad.

2 Atendiendo al criterio de la Sectorización para el ejercicio de la vigilancia de la gestión fiscal, consagrado en el artículo 30 del Decreto 267 de 2000, la Contraloría Delegada para el sector Defensa, Justicia y Seguridad, agrupa, dentro del subsector Justicia, además de las que propiamente administran justicia en la Rama Judicial del Poder Público, una serie de entidades y organismos pertenecientes a la Rama Ejecutiva, así como otros autónomos e independientes habida consideración de la finalidad, de las funciones que desempeñan y los servicios o bienes que suministra, íntimamente relacionados con el funcionamiento, ejercicio, regulación y control de la administración de justicia. De esta manera tenemos como componentes de este subsector los siguientes: a) Organos y entidades de la Rama Judicial; b) Ministerio de Justicia y del Derecho; c) Fondo de Infraestructura carcelaria; d) Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario; e) Procuraduría General de la Nación; f) Defensoría del Pueblo; g) Dirección Nacional de Estupefacientes.

3 Todos los datos incluidos en este análisis se encuentran en millones de pesos a precios constantes 2001

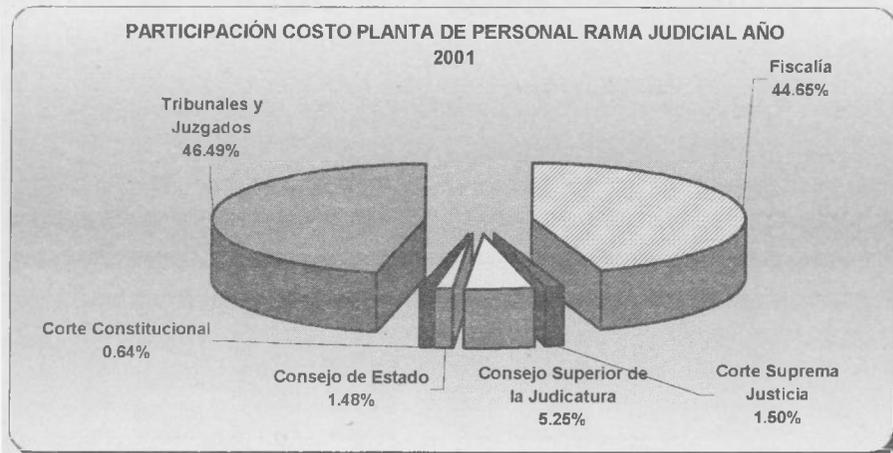
4 Se toma como base de análisis el 2000 por cuanto es para este año que se cuenta con las investigaciones de costos y procesos necesarios para el estudio detallado de cada una de las medidas propuestas.

5 Para efectos de este estudio, no se incluye dentro del sistema penal, la ejecución presupuestal de otras entidades que si bien tienen alguna injerencia en este no pertenecen al sector justicia (ejemplo, Policía Nacional, ICBF). Si estas incluyeran, la ejecución presupuestal de sistema penal ascendería a \$1.5 billones.

El costo del personal de la rama, en la misma vigencia, ascendió a \$1.1 billones aproximadamente, en donde la mayor participación la tuvieron los Tribunales y Juzgados con un 46.49%, seguidos por la Fiscalía General con un 44.65% (Gráfico 5)

En cuanto a los salarios devengados por los funcionarios de la Rama, encontramos que, en promedio, un magistrado percibe mensualmente \$10.6 millones, un Juez \$4.7 millones y un Fiscal \$4.9 millones.

GRAFICO 5



Fuente: Cuentas del PGN 2001. Cálculos DES–Contraloría Delegada para Defensa, Justicia y Seguridad.

De este panorama, se puede concluir que la Fiscalía General de la Nación, como ente investigador y acusador dentro del proceso penal colombiano, está absorbiendo casi la mitad de los recursos financieros por concepto de servicios personales (\$530.244 millones) y de los recursos humanos (18.283 funcionarios) de la Rama Judicial en todo el país, aunque paradójicamente, de este personal, tan sólo 3.644 corresponde a Fiscales, es decir apenas el 20% de la planta de la Fiscalía.

Haciendo un comparativo de personal juzgador disponible para la totalidad de la población, encontramos que a pesar de tener los colombianos un (1) juez por cada 10.000 habitantes y los Estados Unidos tener uno (1) para cada 12.000 habitantes, los resultados en cuanto a sentencias por cada 100 procesos son inferiores en Colombia que en otros países de la zona⁶.

Para el año 1999 en Colombia la cobertura poblacional de la oferta del servicio de justicia era de 7.9 jueces y 8.8 fiscales por cada cien mil habitantes⁷; para el año 2001 la cifra aumenta para jueces al llegar a 9.4 jueces y disminuye para fiscales a 8.4. En países como Uruguay, Argentina y Costa Rica esta cobertura se ubica en el rango de entre 11 y 15 por cada cien mil habitantes, a excepción de Chile, donde la cobertura era de 3 jueces por cada cien mil habitantes⁸.

Sin embargo, es bien sabido que la productividad de la justicia colombiana no depende exclusivamente de un aumento en la relación jueces–población, sino de otros factores como el reordenamiento de la oferta, el avance tecnológico, la racionalización de los procesos, la capacitación de los funcionarios y los programas de mejoramiento continuo.

1.3 Gestión⁹

1.3.1 La impunidad

Una de las consecuencias de los diversos enfoques disponibles sobre la impunidad, es la variedad de conclusiones a las cuales puede llegarse de las medidas que pueden sugerirse para hacer frente a este flagelo.

En un extremo, cierta aproximación teórica concibe el fenómeno restringido al área penal, especificándolo empíricamente como aquella proporción de crímenes que no son castigados, mientras que, bajo otra óptica, la impunidad se refiere a toda ausencia de decisión judicial en los asuntos de su conocimiento, lo que incluiría las áreas laboral, civil o social.

Existe igualmente gran disparidad de criterios respecto al concepto, e forma que para algún sector se considera impunidad todo hecho punible, subjetivamente identificado como tal, que no es objeto de una condena para el responsable, mientras que para otro, sería impunidad solamente las conductas punibles que se denuncian pero que no llegan

a decidirse, por ejemplo, por preclusión o que el castigo o penalidad dispuesta por el juez no se cumple debidamente.

Según la posición que se adopte, se pueden considerar como causantes de impunidad:

- Conductas consideradas como delito por el ciudadano, según sus subjetivos conocimientos o creencias, sin que en la legislación penal se tipifiquen como tal.
- Conductas que, a pesar de estar tipificadas en el Código Penal, no constituyen delito por no estar presentes los elementos de la antijuridicidad y la culpabilidad.
- Conductas punibles que, aunque cumplen los requisitos para designarseles como tal, no son conocidas por el sistema penal.
- Ineficiencias del aparato penal de justicia que den lugar a preclusiones, cesaciones o sentencias absolutorias.

Bastaría señalar que mientras para el DANE la impunidad alcanzaría el 99.5%, para la Fiscalía General es del 55.4% y para el Consejo Superior de la Judicatura la impunidad procesal se discriminaría en las diferentes etapas del proceso, así:

- Diligencias preliminares: 53.8%.
- Sumario: 2.1%.
- Juicio: 10%.

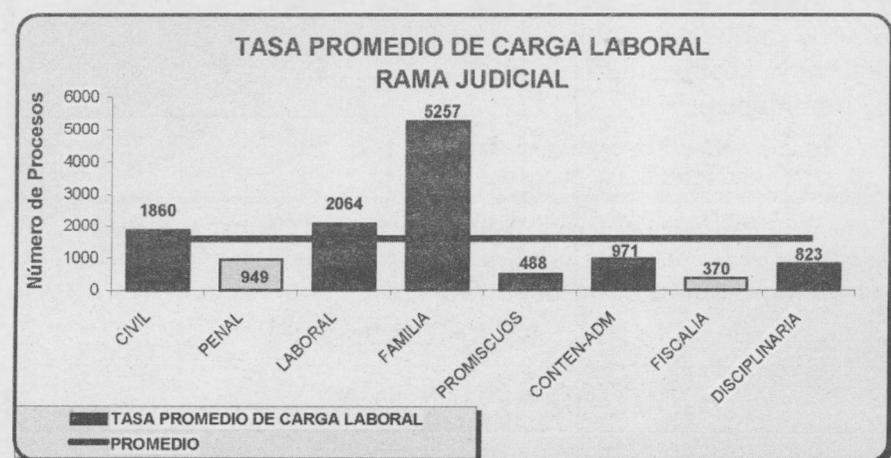
Estas divergencias se presentan porque por un lado, el DANE basa sus resultados en percepciones subjetivas, recogidas mediante encuestas, sobre si una conducta específica puede ser considerada como delito y la justeza de la correspondiente decisión adoptada por el aparato estatal, mientras que la Fiscalía General se basa en los procesos iniciados que no resultan con condena y el Consejo Superior de la Judicatura diferencia la impunidad en cada una de las etapas procesales¹⁰.

Sea cual sea la metodología adoptada, lo cierto es que los resultados reflejan una incapacidad del Estado en la contención o castigo del fenómeno criminal.

1.3.2 Tasa promedio de carga laboral

La carga laboral que en promedio le corresponde a cada uno de los juzgadores y fiscales de la rama judicial asciende a 1598 procesos al año. Específicamente, en el área penal de la judicatura la carga es de 949 procesos y en la Fiscalía de 370, es decir que la carga promedio por funcionario en el sistema penal es de 660 procesos anualmente.

GRAFICO 6



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura y Fiscalía General de la Nación. Cálculos DES–Contraloría Delegada para Defensa, Justicia y Seguridad.

6 Escobar Navia, Rodrigo. "Justicia, Paz y Desarrollo en Colombia – Memorias del Seminario de Justicia y Desarrollo – Agenda para el Siglo XXI". Ministerio de Justicia y del Derecho.

7 Cf. Repensar a Colombia: Hacia un nuevo contrato social. PNUD – ACCI. Bogotá, D. C., 2002. Páginas 203 y ss.

8 *Ibidem*.

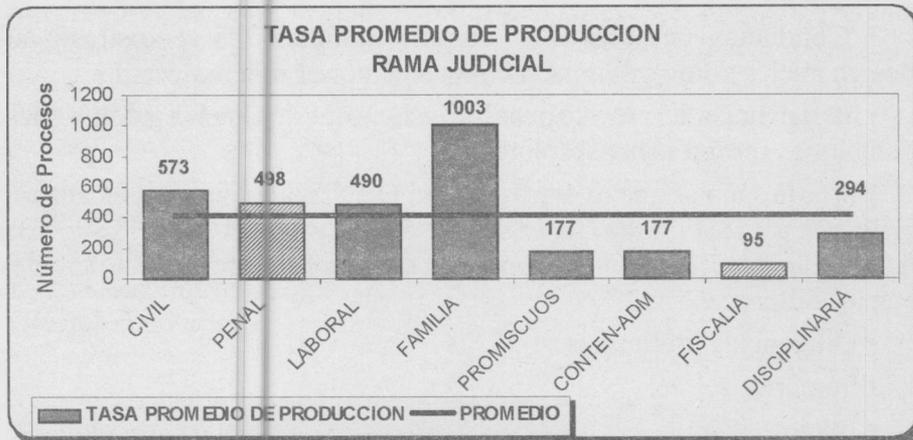
9 Los indicadores de gestión de este trabajo, están basados en los inventarios finales de procesos, año 2000. Consejo Superior de la Judicatura.

10 Cf. Repensar a Colombia: Hacia un nuevo contrato social. PNUD–ACCI. Bogotá, D. C., 2002. Páginas 203 y ss.

1.3.3 Tasa promedio de producción

La tasa promedio de producción anual de la Rama, es decir, el número de procesos que son evacuados efectivamente de la jurisdicción cada año, se encuentra en 413 procesos por funcionario judicial. Como se puede observar en la grafica 7, mientras el área penal supera levemente este promedio, la Fiscalía presenta una producción promedio por funcionario de apenas 95 procesos al año, por lo cual la producción del sistema penal en su conjunto alcanza únicamente los 297 procesos, cifra muy inferior al promedio de la rama.

GRAFICO 7



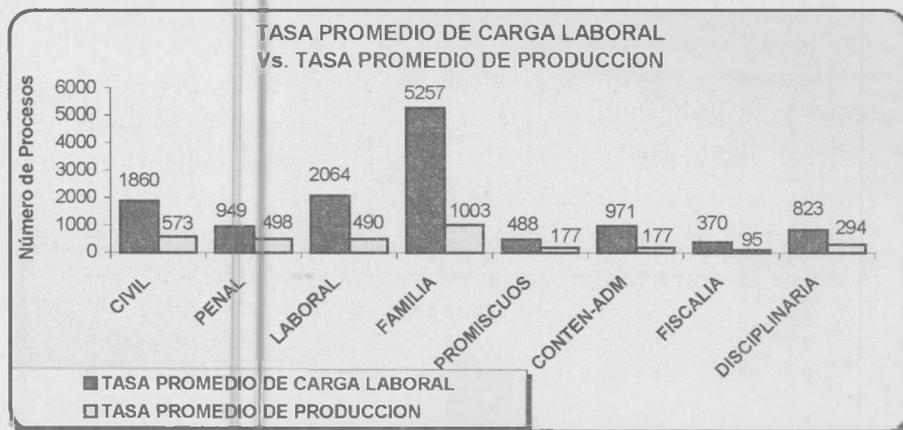
Fuente: Consejo Superior de la Judicatura y Fiscalía General de la Nación. Cálculos DES-Contraloría Delegada para Defensa, Justicia y Seguridad.

1.3.4 Comparativo tasa promedio de carga laboral vs. tasa promedio de producción

Si se comparan los indicadores señalados anteriormente, se observa que los jueces penales evacúan anualmente tan solo el 52% de la carga laboral y los fiscales apenas evacúan el 25%, es decir que en esta entidad el 75% de la carga queda represada anualmente.

Si se considera el sistema penal en su conjunto, se puede determinar que de los 660 procesos de carga promedio anual por funcionario, sólo están evacuando 297, es decir el 45%.

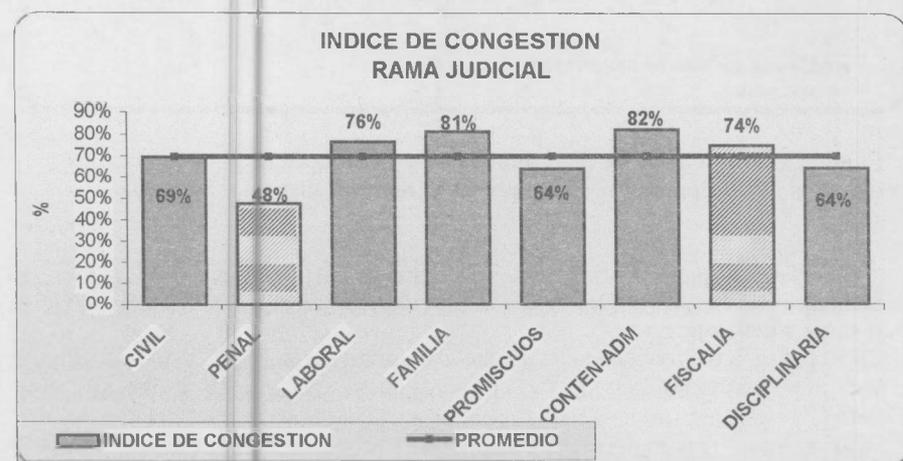
GRAFICO 8



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura y Fiscalía General de la Nación. Cálculos DES-Contraloría Delegada para Defensa, Justicia y Seguridad.

1.3.5 Congestión en la Rama Judicial

GRAFICO 9



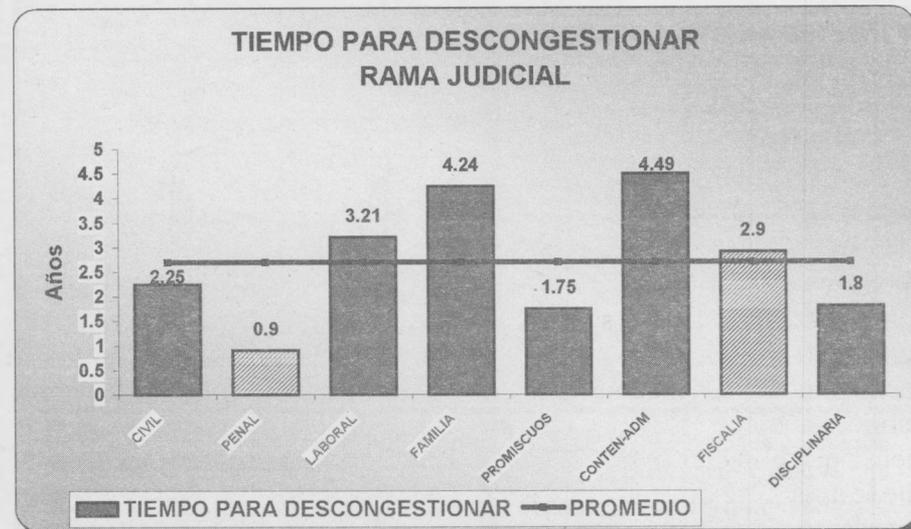
Fuente: Consejo Superior de la Judicatura y Fiscalía General de la Nación. Cálculos DES-Contraloría Delegada para Defensa, Justicia y Seguridad.

El índice de congestión promedio en la rama judicial es del 70%, es decir que en promedio de cada 100 procesos que ingresan al sistema 70 quedan represados.

Mientras el área penal presenta un índice de congestión del 48%, la Fiscalía alcanza un índice del 74%, lo cual significa que el sistema penal ostenta un índice de congestión promedio del 61%, cifra muy cercana al promedio de toda la rama.

1.3.6 Tiempo para descongestionar

GRAFICO 10



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura y Fiscalía General de la Nación. Cálculos DES-Contraloría Delegada para Defensa, Justicia y Seguridad.

El tiempo promedio para descongestionar, bajo el supuesto de no ingresar nuevos procesos al sistema, se encuentra en 2.7 años; el área penal sería la que menor tiempo requeriría (0.9 años) al contrario de la Fiscalía que necesitaría 2.9 años, situación que tendería a tornarse mucho más crítica en esta entidad, sino se elevan las tasas actuales de producción.

1.3.7 Morosidad

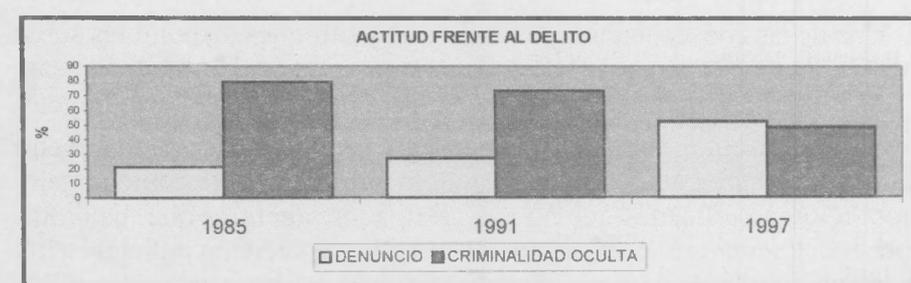
En la Fiscalía el tiempo legal promedio de la etapa instructiva es de 743 días, mientras que en promedio los procesos se están demorando en esta etapa 1.174 días, por lo tanto la duración real se encuentra 1.6 veces por encima del tiempo legal.

En promedio en la etapa del juicio los procesos demoran 626 días cuando el señalado en la ley es 65 días, es decir que en promedio esta etapa se demora 9.6 veces más que el tiempo legal.

1.4 Percepción del servicio de Justicia

De acuerdo con las diferentes encuestas adelantadas por el DANE¹¹ la actitud de la población víctima de un delito ha venido cambiando en las dos últimas décadas, de forma que para 1985, sólo un 21% decidió acudir ante las autoridades, mientras que en 1997, este porcentaje ascendió al 52%. En consecuencia, el porcentaje de hechos punibles que no es conocido por las autoridades (criminalidad oculta) disminuyó de 79% al 48%, tal y como se observa en el gráfico 11.

GRAFICO 11

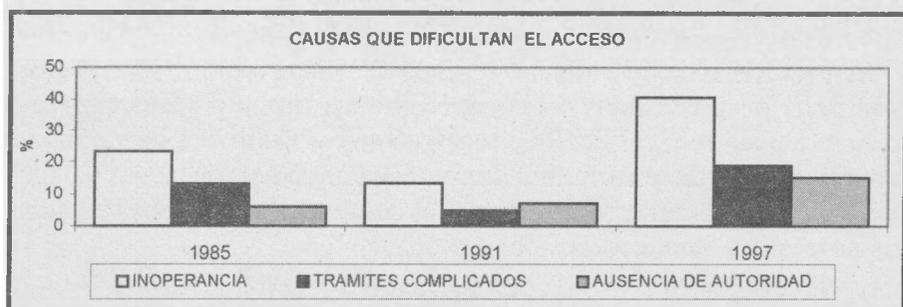


Fuente: Encuesta Nacional de Justicia. Consejo Superior de la Judicatura, 1997

11 El DANE ha practicado las encuestas nacionales de hogares en los años 1985, 1991 y 1995, incluyendo en cada una un módulo sobre justicia. En el año 1997, en asociación con el Consejo Superior de la Judicatura adelantó la primera encuesta nacional sobre justicia, indagando sobre la percepción de los ciudadanos del derecho de acceso a este servicio.

Pese a esto, la negativa percepción sobre la operancia del sistema continúa siendo una de las mayores causas que dificultan el acceso, alcanzando un 40.6% en 1997, seguida por la complejidad de los trámites y la ausencia de autoridad, con un 18.8 y 15.3%. Todas ellas habían mostrado una mejoría sustancial en 1991, con respecto a 1985, explicada quizás por el proceso constituyente de ese año (Gráfico 12).

GRAFICO 12

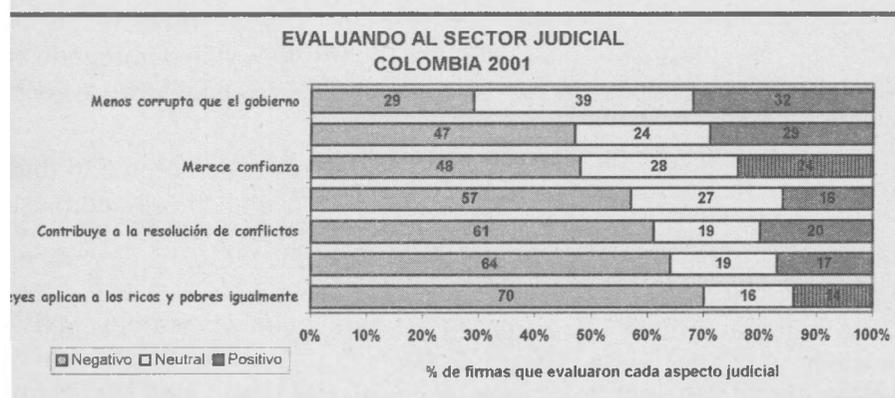


Fuente: Encuesta Nacional de Justicia. Consejo Superior de la Judicatura, 1997.

Sin embargo, otro estudio¹² señala que aunque cerca de un 48% de los encuestados manifiestan su desconfianza en el sector judicial en términos tanto de su idoneidad como de su independencia del gobierno, lo que de hecho, ubica a los juzgados en el sexto puesto dentro de las dependencias públicas más corruptas en Colombia, sobresale que entre un 60 y un 70% piensa que el sector judicial sí contribuye a la resolución del conflicto y que se aplica igualmente a ricos que a pobres (gráfico 13). Esto significa, de todas maneras, un progreso importante en los últimos años en términos de confianza y credibilidad de los usuarios en el sistema de administración de justicia en Colombia.

Estos resultados se explicarían por la sustancial mejora en la productividad que ha tenido la judicatura en los últimos años, y en la aparición de acciones constitucionales como la tutela y la acción de cumplimiento en organismos como la Fiscalía General de la Nación, que generan mayor impacto en la percepción de la comunidad sobre el servicio de justicia¹³.

GRAFICO 13



Fuente: Corrupción, desempeño institucional y gobernabilidad: Desarrollando una estrategia anticorrupción para Colombia". Vicepresidencia de la República, Banco Mundial y otros. Febrero 15 de 2002.

CAPITULO II

Descripción del proyecto

Con la intención de avanzar en la consolidación de un sistema penal acusatorio pleno, que superase las ambigüedades y desaciertos del sistema mixto moldeado a partir de la expedición de la Constitución Política de 1991, el Proyecto de Acto legislativo, radicado bajo el número 37 de 2002 Cámara, gira en torno de tres aspectos específicos, a saber:

1. Juicio público, oral, concentrado y contradictorio.
2. Desjudicialización de las funciones asignadas a la Fiscalía General de la Nación, y
3. Aplicación efectiva del principio de la doble instancia en los procesos penales que se sigan contra funcionarios cobijados con fuero. Veamos:

2.1 Juicio público, oral, concentrado y contradictorio

Busca hacer prevalecer la actividad probatoria que se desarrolla en la etapa del juicio, sobre la que se surte en la etapa instructoria, con la idea

original de que aquella se constituya en eje del proceso penal, siendo allí donde se controvierta y decida la responsabilidad de los sindicatos, lo que implica una agilización en el desarrollo de los procesos y a su vez mejora significativamente las garantías de los procesados.

La filosofía de esta reforma consiste en precisar que la definición de la responsabilidad o inocencia del sindicato, y las demás decisiones que de una u otra forma la afecten, deben tomarse por un funcionario imparcial y despojado de cualquier prejuicio, como por esencia lo es el Juez, previa controversia jurídico probatoria que se presenta entre las partes enfrentadas, esto es Fiscalía y Defensa, cada una con intereses diametralmente opuestos, contrario a lo que ocurre actualmente, donde es el Fiscal quien al momento de definir la situación jurídica o calificar el sumario, debe autoevaluar el resultado de su labor instructora y que, por su naturaleza humana, estará predispuesto a dar total validez a esta, desconociendo la argumentación de la defensa.

Bajo el nuevo esquema, tal como lo contempla la exposición de motivos del proyecto, el papel asignado a la Fiscalía no será desvirtuar la presunción de inocencia, como sí lo es en los sistemas inquisitivos, sino que simplemente se limitará a elaborar los cargos que fundamenten la acusación, para su posterior debate probatorio y controversia jurídica durante la etapa del juicio¹⁴.

Consecuencialmente la propuesta plantea la necesidad de que los juicios se ciñan a los principios de oralidad, publicidad y contradicción, de manera que exista un debate jurídico probatorio inmediato, que supere el pernicioso ritualismo, eliminando cargas innecesarias en la conformación de expedientes; garantizando la transparencia de los procesos y la comunicación oportuna de las decisiones a la opinión pública, y asegurando que sólo puedan utilizarse como pruebas válidas en el proceso aquellas que hayan sido conocidas por la contraparte desde el inicio del Juicio.

2.2 Desjudicialización de las funciones asignadas a la Fiscalía General de la Nación

Como lineamiento básico y característico de un sistema acusatorio puro, el proyecto busca modificar las competencias y funciones de la Fiscalía General de la Nación, sustrayéndosele aquellas de naturaleza judicial que actualmente posee y revistiéndosele de un carácter meramente instructor.

Se trata de redefinir la función instructora en cabeza de la Fiscalía General, de manera que esta se especialice en el recaudo de la prueba, con miras a formular la correspondiente acusación, sin que deba ocuparse de adoptar decisiones de carácter judicial.

A contrario *sensu*, será un Juez, —denominado Juez de Garantías— quien defina la situación jurídica del sindicato y decida la necesidad de imponer medidas de aseguramiento que garanticen la comparecencia de aquel al proceso, la conservación de la prueba, la protección de la comunidad, la asistencia inmediata a las víctimas y el restablecimiento del derecho. “En este sentido, establecer que el Juez decida si es justificado o no la imposición de la medida de aseguramiento, dota de contenido material la garantía del derecho a la libertad”¹⁵.

En el mismo orden de ideas la decisión de acusar al sindicato requiere una autorización, también del Juez de Garantías, quien se pronunciará sobre la existencia de material probatorio básico que la soporte y el cumplimiento de las garantías procesales del investigado.

12 Corrupción, desempeño institucional y gobernabilidad: “Desarrollando una estrategia anticorrupción para Colombia”. Vicepresidencia de la República, Banco Mundial y otros. Febrero 15 de 2002.

13 Un reciente estudio publicado por la Organización Transparencia por Colombia, que califica el índice de integridad de las entidades públicas en Colombia, en atención a factores de transparencia, control y sanción, y eficiencia e institucionalidad, califica como riesgosas todas las entidades del Sector Justicia, comprendidas en dicho informe y la mayoría de ellas incluso presentan niveles de alto riesgo, por obtener menos de 20 puntos. Estas son: Consejo Superior de la Judicatura 76.21; Defensoría del Pueblo 73.56; Fiscalía General 64.65; Consejo de Estado 61.74; Corte Suprema de Justicia 61.28; Procuraduría General 60.6; Ministerio de Justicia 55.29. www.transparenciacolombia.org.co, 30 de septiembre de 2002.

14 Cf. Exposición de motivos al Proyecto de Acto legislativo número 237 de 2002 Cámara de Representantes.

15 *Ibidem*.

Con el mismo argumento, la decisión de precluir las investigaciones, con carácter de cosa juzgada, se traslada al Juez de Conocimiento para garantizar la decisión imparcial y la protección de las víctimas de la conducta y los demás derechos de la comunidad en general.

Pero frente a esta nueva concepción del papel de la Fiscalía, cabe resaltar dos nuevas figuras orientadas a fortalecer la actividad instructora, cuales son:

1. La posibilidad de efectuar allanamientos, interceptaciones telefónicas y registros sujetos a un control judicial posterior, con la intención de asegurar el recaudo oportuno y eficaz de la prueba y la prevención del delito o sus efectos, y

2. La aplicación del principio de oportunidad, como excepción al de legalidad, en virtud del cual se aplican criterios de selectividad para el ejercicio de la acción penal, lo que permitiría abstenerse de iniciarla cuando existan otros mecanismos que garanticen la solución del conflicto penal, como en los casos de delitos de bagatela o pequeña criminalidad. Este principio también permitiría aplicar las figuras anglosajonas del *plea guilty* (confesión ante el Fiscal para evitar el juicio) y del *plea bargaining* (negociación entre Fiscal e imputado para pactar la acusación).

2.3 Principio de la doble instancia para procesos contra Congresistas y otros funcionarios aforados

Para hacer efectivo el principio de la doble instancia consagrado en la Constitución Política y en numerosos tratados internacionales que integran el llamado bloque de constitucionalidad¹⁶, lo mismo que ser consecuente con el procedimiento acusatorio que fundamenta la reforma, el proyecto propone que los procesos que se surtan en contra de funcionarios cobijados con fuero constitucional, ante la Corte Suprema de Justicia, –los que por tradición han sido de única instancia, bajo el argumento de que aquella no tiene superior jerárquico y que los magistrados que la integran presentan alto grado de confiabilidad– pasen a regirse por un procedimiento que siga la estructura básica del procedimiento acusatorio ordinario, lo que implicaría de un lado que la Fiscalía General de la Nación asuma las funciones de investigar y, de ser el caso, acusar ante la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, a los Congresistas, al Vicepresidente de la República, Ministros de Despacho, Procurador General, Defensor del Pueblo, Agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los Tribunales; a los Directores de los Departamentos Administrativos, al Auditor General, al Contralor General de la República, a los Embajadores y Jefes de Misión Diplomática o Consular, a los Gobernadores, a los Magistrados de Tribunales y a los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública, por los hechos punibles que se les imputen.

La Sala Penal se dividiría de tal forma que se asegure el control de garantía constitucional respecto de las medidas judiciales limitativas de derechos fundamentales que se tomen dentro de este tipo de procesos penales. La segunda instancia se asignará a la Sala Plena de esta Corporación.

2.4 Otras reformas importantes dentro del proyecto

Tanto el proyecto inicial como las adiciones y reformas de que ha sido objeto durante el proceso parlamentario surtido, el cual a la fecha alcanza su aprobación en la primera de dos vueltas, contemplan otra serie de medidas de gran significación en la política criminal, las que, sin lugar a dudas, repercutirán en la gestión del sistema, pero cuyo análisis no es materia del presente estudio, como son la categórica obligación para la Corte Suprema de Justicia de actuar como Tribunal de Casación en el estudio, únicamente, de sentencias ejecutoriadas y la posibilidad de adoptar mecanismos sumarios de respuesta; la atribución al Fiscal General de la Nación de la competencia para determinar los criterios y la posición que la Fiscalía deba asumir en cada caso y la facultad subsidiaria que se le otorga al Presidente de la República para que, en caso de no ser expedidos por el Congreso en un término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de los proyectos por el Gobierno, expida aquel los Códigos acordes al nuevo sistema, dentro de los dos meses siguientes.

Por otra parte y aunque, sin ninguna relación con la materia del proyecto, se contempla una modificación al régimen de conflicto de intereses aplicable a los congresistas, en virtud de la cual este no se

aplicará cuando se vote en Comisión o Plenaria, proyectos de acto legislativo, ley de convocatoria a una Asamblea Constituyente o Referendo reformativo de la Constitución. Igualmente se modifican las causales y el procedimiento para decretar la pérdida de investidura, garantizando, también para este la aplicación del principio de la doble instancia.

CAPITULO III

Incidencia de las reformas propuestas al sistema penal

3.1 Modificación de la competencia para definir situación jurídica

Al retirarle a la Fiscalía la competencia para definir la situación jurídica de los procesados, tal como le prevé el artículo 3° del Proyecto de Acto legislativo 237 de 2002 y asignársele a los jueces de garantías, bajo el supuesto de que esta función será asumida por los jueces penales existentes actualmente, se proyectan las siguientes alteraciones en tiempos procesales e indicadores de gestión.

TABLA 1

Comparativo traslado de competencia para definir situación jurídica

	Situación actual		Situación proyectada	
	Tiempo promedio años	% evacuado en un año	Tiempo sin definición situación jurídica años	% evacuado en un año
Fiscalía General de la Nación	3.26	30.67	2.61	38.34

Fuente: Cálculos DES Defensa, Justicia y Seguridad. Septiembre de 2002.

La tabla 1 muestra¹⁷ como, en caso de implementarse esta reforma, el proceso en la Fiscalía pasaría de demorarse 3.26 años a 2.61, lo cual significa que cada año los fiscales deberán evacuar el 38.34% de su respectiva carga laboral, por lo tanto en el año 2007, –fecha de implementación plena de las medidas propuestas–, se deberá presentar un incremento promedio en productividad por fiscal del 60% y posteriores incrementos del 10% anual, hasta el año 2010.

Para el 2007, cada fiscal deberá evacuar, según las proyecciones realizadas, 232 procesos, mientras que de no implementarse la reforma se estarían evacuando solamente 159 procesos en promedio por año.

En este escenario el tiempo para descongestionar en el 2010, bajo el supuesto de que no ingresen más procesos al sistema, a partir de ese año pasaría de 3.88 a 1.58 años.

3.2 Reducción de la actividad probatoria a cargo de la Fiscalía General de la Nación en la etapa de investigación

En la tabla 2 se presentan los efectos que tendría la reducción en un 50% y en un 70%, de la actividad probatoria a cargo de la Fiscalía General en la etapa instructora.

De lograrse reducir el tiempo en esta etapa en un 50%, el tiempo promedio de duración de la etapa de instrucción pasaría de 3.26 años a 2.29, es decir que cada fiscal debería evacuar al 2010, el 43.61% de su carga, lo que equivale a 445 procesos.

TABLA 2

Comparativo reducción del período probatorio

	Situación actual		Situación proyectada			
	Tiempo promedio años	% evacuado en un año	Tiempo años Reduciendo en 50% Etapa Probatoria	% evacuado en un año	Tiempo años Reduciendo en 70% Etapa Probatoria	% evacuado en un año
Fiscalía General de la Nación	3.26	30.67	2.29	43.61	1.91	52.46

Fuente: Cálculos DES Defensa, Justicia y Seguridad. Septiembre de 2002.

16 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. San José (1966); artículo 14. Convención Interamericana sobre Derechos Humanos. Artículo 8.2, literal h).

17 Para efectos de calcular el tiempo que se demoran actualmente los fiscales en resolver situación jurídica, se utilizó el promedio de los datos reportados en Labor de la Fiscalía General de la Nación: Balance social y operacional, publicado en Justicia y Desarrollo–Debates. Corporación Excelencia en la Justicia. Año IV, número 1 junio de 2001, páginas 17 y ss. El resultado que se obtuvo fue que en la actualidad los fiscales están invirtiendo en promedio 7.8 meses en resolver situación jurídica

Esto implica que se produzcan los siguientes incrementos en productividad promedio anual: 30% en el 2006, 50% en el 2007 y 20% anual hasta el año 2010, con lo cual para el último año el tiempo promedio para descongestionar llegaría a 0.35 años, resaltando que bajo este esquema aún no se produciría liberación efectiva de personal de la Fiscalía.

Ahora bien, considerando que la actividad probatoria en la etapa de instrucción se reduzca en un 70%, se observa que el tiempo pasaría de 3.26 años a 1.91, es decir que al año 2010 cada fiscal deberá estar evacuando en promedio 542 procesos y a partir de ese año se podría efectivamente reducir el número de fiscales a 2.000, es decir, 1.644 fiscales menos que los existentes actualmente.

3.3 Aplicación conjunta de ambas medidas

Los efectos de la aplicación conjunta de las medidas de eliminación de la función de definir la situación jurídica y la reducción de la actividad probatoria de la FGN en la etapa de investigación, se presentan en la tabla 3.

TABLA 3
Aplicación de ambas medidas

	Situación actual		Situación proyectada			
	Tiempo promedio años	% evacuado en un año	Reducción 50%		Reducción 70%	
			Tiempo estimado en años	% evacuado en un año	Tiempo estimado en años	% evacuado en un año
Fiscalía General de la Nación	3.26	30.67	1.64	60.94	1.25	79.73

Fuente: Cálculos DES Defensa, Justicia y Seguridad. Septiembre de 2002.

Si se consideran conjuntamente las medidas de supresión de la competencia para definir situación jurídica y la de reducción de la actividad probatoria de la Fiscalía en la investigación en un 50%, se determina que el tiempo promedio de la etapa instructiva pasaría de 3.26 años a 1.64, por lo cual en el año 2010, cada fiscal deberá evacuar en promedio 640 procesos en el año y se requerirían de 0.19 años para descongestionarla.

A partir de ese año el sistema podría funcionar eficientemente con 1.800 fiscales porque dadas las tasas de productividad, estos serían suficientes para evacuar oportunamente todos los procesos que ingresan al sistema evitando el represamiento.

En caso de que la reducción de la actividad probatoria en la instrucción alcanzare un 70%, el tiempo promedio de esta etapa sería de 1.25 años y a partir del 2009 el sistema funcionaría eficientemente con 1.800 fiscales.

Adicionalmente, considérese que la aplicación efectiva del principio de oportunidad por parte de la Fiscalía General traerá, como necesaria consecuencia, un crecimiento en la productividad promedio por Fiscal, lo que apoya la validez de las proyecciones efectuadas.

La reducción planteada en el número de funcionarios, teniendo en cuenta el costo promedio por fiscalía, ya expuesto en este documento (\$192 millones anuales,) generaría una liberación de recursos equivalente a \$354.048 millones anuales, que en atención a lo señalado en el artículo 11 transitorio del proyecto de Acto Legislativo, podrían destinarse a proveer cargos hacia la Judicatura, la Procuraduría General, la Defensoría del Pueblo y demás organismos que cumplan funciones permanentes de policía judicial.

3.4 Impacto en la etapa del juicio

Para analizar los efectos que las medidas antes descritas podrían tener en la etapa del juicio, se realizaron las proyecciones a 2010 de los principales indicadores de gestión del área de atención penal considerando que la situación actual se prolongara sin modificaciones sustanciales, y se comparó con un primer escenario, que supone que una vez implementada plenamente la reforma (año 2007), los jueces evacuarían 3.2 procesos por día y un segundo escenario que toma como producción promedio diaria 4 procesos¹⁸.

Los principales resultados obtenidos se resumen en la tabla 4.

TABLA 4
Efectos en el área penal

Escenarios a 2010	Tasa promedio de carga laboral	Tasa promedio de producción	Índice de congestión %	Tiempo para descongestionar en años
Situación actual	1718	1292	24.8	0.30
Proyectada				
Escenario 1	1544	1527	1.1	0.01
Escenario 2	1940	1915	1.3	0.01

Fuente: Cálculos DES Defensa, Justicia y Seguridad. Septiembre de 2002.

Como se observa en los escenarios 1 y 2 los niveles de congestión y el tiempo para descongestionar llegan a niveles óptimos y las tasas promedio de producción serían muy cercanas a las tasas promedio de carga laboral. Adicionalmente, la diferencia sustancial con la proyección de la situación actual, es que en los escenarios que miden el impacto de la reforma se observa una liberación efectiva de personal juzgador, así:

- En el escenario 1 los juzgadores podrían disminuirse de 1.128 a 970 a partir del 2009, produciéndose una liberación de recursos equivalente a \$28.124 millones anualmente.

- En el escenario 2 los funcionarios judiciales podrían reducirse de 1.128 a 830 en el 2007, liberándose \$53.044 millones al año.

Esta reducción de juzgadores se considera adecuada por cuanto, conservando todos los elementos del modelo en condiciones *ceteris paribus*, las proyecciones después del 2010 muestran una tendencia a mejorar permanentemente los indicadores de gestión llegando incluso a niveles donde las posibilidades de producción por juez son superiores a las tasas promedio de carga laboral, lo que podría suponer una mayor reducción en el número de jueces; sin embargo, atendiendo a que estos deberán asumir las nuevas funciones de juez de garantías y de decidir sobre la preclusión de las investigaciones, se prefirió dejar un margen que garantice que se puedan asumir eficientemente estas nuevas funciones¹⁹.

Al igual que los recursos liberados en la Fiscalía General, los mencionados en este acápite, también podrían ser destinados a los fines establecidos en el artículo 11 transitorio del proyecto de acto legislativo.

3.5 Actividad de Defensoría Pública

Atendiendo a que la implementación plena del sistema acusatorio, basado en el redimensionamiento de la etapa del Juicio, implica un equilibrio de condiciones entre la parte acusadora (Fiscalía) y la defensa (bien sea pública o privada), resulta indispensable que el Estado garantice, para los casos establecidos en la ley, un servicio de defensoría pública que pueda asumir eficientemente esta función.

Para tal efecto se debería equiparar el número de defensores públicos al número de fiscales, que para el año 2009, conforme a lo señalado en el numeral 3.3 se prevé que se reduzca de 3.644 a 1.800, por lo cual los defensores públicos deberán incrementarse en 675, dado que actualmente existen 1.125.

La tabla 5 muestra los principales indicadores de la defensoría pública al año 2000 y los proyectados a 2009.

TABLA 5
Indicadores de Defensoría Pública

	Situación actual	Situación proyectada
Número de funcionarios	1.125	1.800
Carga laboral (entradas + inventario inicial)	81.100	900.000
Presupuesto ejecutado millones \$	18.828	194.400
Valor anual de cada proceso millones \$	0.232	0.216
Valor promedio mensual de cada defensor público millones \$	1.3	9

Fuente: Cálculos DES Defensa, Justicia y Seguridad. Septiembre de 2002.

18 Téngase en cuenta que al año 2000 en promedio cada juez evacuó 1.5 procesos diariamente.

19 De acuerdo con conversación sostenida con el doctor Jaime Granados, miembro de la Comisión Preparatoria del proyecto de reforma, la propuesta implica que las funciones de jueces de garantías sean asumidas por los mismos jueces penales existentes actualmente, sin que en ningún caso pueda coincidir en la misma persona las funciones de juez de garantías y juez de conocimiento para el mismo proceso.

Para la obtención de los datos proyectados se realizan las siguientes consideraciones:

- Equiparación del número de defensores al número de fiscales, conforme a lo expuesto anteriormente.

- Suponer que de cada 6 procesos conocidos por un fiscal en 3 de ellos intervendrá un defensor público, con lo cual la carga laboral de la entidad ascendería a 900.000 procesos en el 2009. Este supuesto resulta razonable si se considera, de un lado, que la función de defensoría pública debe aumentar considerablemente a fin de significar un contrapeso efectivo a la labor de la Fiscalía y más aun si se tiene en cuenta que en la actualidad por cada 6.5 procesos que conoce un fiscal, la defensoría interviene solamente en 1 de ellos, debido a graves deficiencias en cobertura, pero por otro lado, que no en todas las investigaciones realizadas la defensa será ejercida por un defensor de oficio y además que el número de casos que llegan a la etapa de juicio corresponde solo al 70% de aquellos por los que se abre investigación²⁰.

- Suponer un incremento del 617% en el costo anual de la Defensoría Pública, en atención al incremento en la carga laboral y a la financiación de requerimientos tecnológicos, humanos y físicos óptimos. En estas condiciones el presupuesto ejecutado anualmente pasaría de \$18.828 millones a \$194.400 millones y el costo imputable a cada defensor crecería de \$1.3 millones anuales a \$9 millones²¹.

Así las cosas, la nueva dimensión de la función de defensoría pública le significaría al Estado \$175.572 millones anuales, adicionales a los \$18.828 millones que se destinan actualmente, suma que se financiaría fácilmente con los recursos liberados en la Fiscalía y en el área penal de la judicatura, que como se señaló en los numerales 3.3 y 3.4 ascienden al menos a \$382.172 millones.

CAPITULO IV

Reflexiones finales

Los análisis efectuados permiten conceptuar favorablemente sobre los beneficios económicos y de gestión que se pueden alcanzar con la reforma propuesta, adicionales a los que en materia de garantía y respeto a los derechos humanos resultan, *per se*, de la aplicación de un sistema penal acusatorio que garantice los principios de imparcialidad, oralidad, publicidad y contradicción.

La Contraloría General de la República considera que la aplicación de la reforma proyectada conjuga óptimamente los ideales de prevención, investigación y sanción del delito, con el fortalecimiento de las bondades del derecho penal de garantías, propio de un Estado Social de Derecho.

Adicionalmente, como consecuencia de la mejora en los indicadores de productividad y en la disminución de los tiempos procesales, sería factible reducir el tamaño de la Fiscalía General de la Nación y del área de atención penal de la judicatura y de esta forma liberar recursos económicos y humanos, en las siguientes cuantías:

- La modificación de la competencia para definir situación jurídica y la reducción de la actividad probatoria a cargo de la Fiscalía General de la Nación, podrían generar una liberación de recursos hasta de \$354.048 millones y una disminución de 1.844 fiscales.

- Las modificaciones previstas para la etapa de juicio podrían generar una liberación de recursos hasta de \$53.044 millones y una disminución de 298 jueces.

- Considerado conjuntamente la reforma prevista para el sistema penal, generaría una liberación de recursos de hasta \$407.092 a partir de 2009.

Es fundamental resaltar que los recursos liberados deben ser encaminados al funcionamiento y optimización del sistema acusatorio, y de manera primordial a la creación de un sistema de defensoría pública que esté en capacidad de actuar como contraparte de la Fiscalía, en igualdad de condiciones.

Sin embargo, es importante considerar que pese a la liberación de recursos que permitiría la reforma y los cuales servirían para garantizar la sostenibilidad y continuo mejoramiento del sistema, esta sólo se empezaría a dar a partir de 2007, en el escenario más optimista, lo que hace necesario acudir a fuentes inmediatas de financiación para la implementación inicial del sistema, en los tópicos de infraestructura para la adecuación de salas y tribunales de audiencia; capacitación de jueces, fiscales, policía judicial, abogados y defensores públicos en el sistema penal acusatorio; recursos tecnológicos, científicos y de investigación para fortalecer la función de investigación del delito y fortalecimiento humano y técnico de la defensoría pública.

Precisamente, la fuente de financiación más inmediata para cubrir suficientemente esos tópicos, lo constituye el componente Justicia del Plan Colombia, específicamente dentro de los proyectos y programas que en la tabla 6 se describen, para lo cual se asigna un presupuesto cercano a los US\$ 90 millones:

TABLA 6

Plan Colombia – Componente justicia proyectos sistema penal

Proyecto	Programas	Presupuesto asignado
Establecimiento de unidades de derechos humanos	Creación Unidades de Apoyo a la Unidad Nacional de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación	US\$ 8.000.000
	Investigación Forense	US\$ 17.000.000
Entrenamiento de fiscales		US\$ 4.000.000
Entrenamiento policía judicial		US\$ 3.000.000
Entrenamiento de jueces		US\$ 3.500.000
Reforma a los códigos penales		US\$ 1.500.000
Iniciativa de casos multilaterales		US\$ 3.000.000
Decomiso de activos, lavado de dinero y fuerzas de trabajo anti-corrupción	Fortalecimiento de las Unidades Anticorrupción y de Lavado de Activos y Extinción de Dominio de la Fiscalía General	US\$ 7.000.000
	Administración de Bienes Incautados	US\$ 5.000.000
Proyecto contra el crimen financiero organizado	Programa Unidad de Información y Análisis Financiero UIAF	US\$ 5.000.000
	Programas contra delitos financieros, fraude y el mercado negro de divisas	US\$ 4.000.000
	Intercepción Telefonía Celular	US\$ 5.000.000
Protección de testigos y seguridad judicial	Seguridad Judicial	US\$ 10.000.000
	Seguridad de testigos	US\$ 5.000.000
Proyecto del Defensor Público	Fortalecimiento institucional de la Defensoría del Pueblo	US\$ 2.000.000
Programa antisequestro		US\$ 1.000.000
Proyecto de seguridad de prisiones		US\$ 4.500.000
Reforma al Sistema Judicial		US\$ 1.500.000

Así las cosas, la financiación de la reforma propuesta se garantiza en la implementación inicial, y en el mediano plazo resulta autosostenible como producto de la liberación de recursos que se proyecta alcanzar.

Se supera entonces el interrogante sobre la real capacidad del Estado colombiano para asumir los costos del modelo propuesto y a

²⁰ Este dato se obtiene con base en las estadísticas del Consejo Superior de la Judicatura, utilizadas para la elaboración de los modelos y proyecciones de este documento. Esta proporción corresponde al concepto "pirámide de litigiosidad" explicada por Santos, Boaventura de Sousa y Mauricio García Villegas en El Caleidoscopio de las Justicias en Colombia. Tomo I. Colciencias, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Universidad de Coimbra-CES, Universidad de los Andes, Universidad Nacional de Colombia. Siglo del Hombre Editores. Bogotá. D. C. Edición 2001.

²¹ El costo imputable a cada defensor incluye la proporción que le corresponde por concepto de servicios personales, gastos generales, transferencias e inversión del presupuesto ejecutado por la Defensoría del Pueblo para ejercer la función de defensoría pública.

criterio de la Contraloría General de la República, considerando las mejoras en productividad y efectividad que el sistema presentaría bajo el nuevo esquema, junto con el reforzamiento de las garantías procesales que tendría el sindicado, es urgente que Colombia entre en el camino de la transición pronta y efectiva hacia el sistema penal acusatorio, tal y como ya lo han hecho otros países del área como Puerto Rico, Ecuador y Chile, con resultados altamente ventajosos frente al sistema anterior.

Obviamente el éxito de la reforma constitucional propuesta, depende en gran medida de la coherencia que con la misma guarden los Códigos Penal, de Procedimiento Penal y Penitenciario, que deben expedirse, al igual que las necesarias reformas que deben hacerse a la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y al Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación.

Aprobado:

El Contralor Delegado Defensa, Justicia y Seguridad–CGR.,

Víctor Alfredo Cárdenas Salazar.

El Director de Estudios Sectoriales, Defensa, Justicia y Seguridad–CGR.,

Germán E. Nova caldas.

* * *

BERNARDO GAITAN MAHECHA

Fundación para el Rescate de la Justicia Coljusticia

Bogotá, D. C., noviembre 14, 2001

Señores

COMISION PRIMERA DEL SENADO

Ponencia:

Reforma Constitucional de la Fiscalía

La Fundación observa con temor una tendencia a crear un poder supremo, un Gran Inquisidor en cabeza de la Fiscalía.

Las atribuciones otorgadas, sumadas al mecanismo de elección¹ según los precedentes ya sentados (falta de requisitos –idoneidad, experiencia, especialidad, etc.– y falta de delimitación en las candidaturas –puede existir vínculo de dependencia o aun lazos familiares con quien propone o incluso entre los diferentes candidatos–) llevarían a crear un cargo en que se entrega a la persona y no a la institución el poder para ejercer un control sobre la ciudadanía (mediante la acción misma o mediante la simple capacidad de amedrantamiento).

– En el artículo 6°, reformativo del artículo 250 constitucional se dispone que mediante ley se pueda facultar a la fiscalía para realizar capturas administrativas y en el numeral 2 la facultad de realizar registros, allanamientos, incautaciones e interceptaciones de comunicaciones.

La captura administrativa que si bien fue autorizada por una jurisprudencia de la Corte Constitucional de la que fue ponente el doctor Alejandro Martínez Caballero, constituye un verdadero peligro para que se cometan todo tipo de arbitrariedades.

Debe precisarse que la jurisprudencia que creó la captura administrativa no la definió, de tal manera que se trata de un concepto gaseoso, y es tan nebuloso que ni siquiera sus creadores la pudieron definir. De la lectura de la sentencia que la crea, se dice que no es una captura en flagrancia y no puede ser, puesto que este es un concepto constitucionalmente definido, pero que tampoco es sospecha, de tal manera que en esas condiciones vendría a ser una situación intermedia entre la sospecha y la captura en flagrancia.

Esa indefinición es grave y queda a criterio de la ley –o, lo que es más peligroso, del funcionario que ejerce la represión– entrar a

decidir en cada caso cuándo se dan las circunstancias de la captura administrativa para ordenarla.

La captura administrativa significa que los requisitos que hoy existen para perder la libertad, según los cuales debe ser por motivo previamente definido por la ley, mediante orden escrita de autoridad judicial competente, medios de convicción que indiquen o señalen la posible participación del que se ordena capturar en la infracción a una norma penal y previa la existencia de un proceso; quedarían derogadas frente a esta nueva institución, puesto que el fin que persigue la captura administrativa, es precisamente disminuir las garantías constitucionales antes señaladas.

Nos parece que si se insiste en la idea, debe la Constitución señalar parámetros de lo que debe entenderse por tal entuerto o establecer límites en el ejercicio de tal facultad por parte de la Fiscalía.

Creemos que de todas maneras esta institución nos ubica como transgresores de los Tratados internacionales sobre Derechos Humanos.

– Se consagra igualmente el poder de la Fiscalía para restringir y desconocer los derechos fundamentales de la intimidad y la inviolabilidad domiciliaria, pero al contrario de lo que sucede en la mayoría de los países donde existe el sistema acusatorio, aquí la facultad es general, indeterminada y sin ningún tipo de condicionamientos.

Diría el numeral 2 del artículo 250: “Adelantar registros, allanamientos, incautaciones e interceptaciones de comunicaciones”.

Si bien a renglón seguido se menciona un control por parte del ‘Juez que ejerza la función de control de garantías’, la falta de regulación tanto para producir la acción como del control sobre la misma dan una exagerada discrecionalidad al funcionario.

En otros países un poco más adelantados que nosotros, esta facultad solo se concede a la Fiscalía en casos de grave y extrema urgencia. No entendemos porqué se le quiera conceder la facultad para todos los casos, aún en aquellos en que no fuera urgente la realización de estas restricciones a derechos tan importantes; porque estimamos que en estos casos la orden debe ser impartida por los jueces, porque al fin y al cabo la capacidad de limitar los derechos fundamentales de los ciudadanos debe estar en principio única y exclusivamente en cabeza e los Jueces.

– El artículo 7° del proyecto reforma el artículo 251 de la Carta estipulando en el numeral 3 del mismo:

Asignar y desplazar a sus funcionarios en las investigaciones y procesos. Así mismo, determinar el criterio y la posición que la Fiscalía deba asumir en cada caso, en desarrollo de, los principio de unidad de gestión y de jerarquía.

En la primera parte de la norma antes transcrita se establece la competencia del Fiscal General para asignar y desplazar libremente a sus funcionarios en las investigaciones y procesos.

La expresión “libremente” da a entender que tales asignaciones son fruto del criterio personal del Fiscal de turno y por tanto podría tratarse le decisiones inmotivadas.

Una de las grandes conquistas de las democracias contemporáneas es el principio de legalidad, que entre sus muchas garantías compren-

¹ Es importante considerar en relación con las nominaciones para ocupar los cargos de Fiscal General, Procurador General, Magistrados de la Corte Suprema y de la Corte Constitucional la conveniencia de que los funcionarios, más allá de cumplir con los requisitos generales establecidos en la Constitución Política, gocen de conocimientos y experiencia especializada en las competencias y funciones de la institución para la cual se les postula. Igualmente, sería de extrema utilidad y conveniencia asegurar un claro compromiso y conocimiento en materia de derechos humanos dada la complejidad de la situación Colombiana y el importante papel que les toca desempeñar a las citadas instituciones en este tema.

de la del juez previamente determinado por la ley, que significa que el juez debe existir creado por la ley antes que el delito haya ocurrido como fenómeno social y se concreta, de manera definitiva garantizando que el reparto que de los procesos se hace a los jueces sea por métodos en el que impere siempre el azar.

La garantía pretende ante todo garantizar la independencia e imparcialidad de los jueces, porque son los procesos los que llegan por la vía del sorteo a los jueces y no los jueces que previamente designados con directrices, recomendaciones, órdenes, para que investiguen y juzguen un determinado hecho que como ya sucedió se sabe quién es la víctima y quién el sindicado.

El anterior principio rechaza la existencia de los denominados jueces *ad hoc*² o *ex post facto*³, instituciones que son contrarias a la garantía antes mencionada.

En un Estado Social y Democrático de Derecho como pretende ser el nuestro no se pueden concebir las manifestaciones de poder que no tengan una fundamentación política, jurídica o de cualquier otra naturaleza. Este tipo de organizaciones estatales rechaza las decisiones de poder inmotivadas.

Por las razones precedentes sería por lo menos conveniente establecer límites al poder del Fiscal, en el sentido de que tales asignaciones deben estar justificadas en hechos o circunstancias que sean indispensables para garantizar una mejor administración de Justicia.

De ser aprobado el texto tal como aparece en la actualidad, nos coloca frente a una Constitución contradictoria en su texto, pues la norma comentada estaría en flagrante contradicción con el contenido del artículo 29 de la Carta y con los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos (Pacto Universal, artículo 14, Ley 72 de 1968 y Convención Americana, artículo 8°, Ley 16 de 1972).

La segunda parte del artículo es todavía más preocupante que la anterior, porque en esta se le concede al Fiscal General la facultad de: "...Determinar el criterio y la posición que la Fiscalía debe asumir en cada caso...".

La Constitución consagra en el artículo 29 el concepto del juez natural competente, en el artículo 13 le agrega la característica de imparcial y en los artículos 228 y 230 la de independiente. Este concepto hace parte de los artículos 14 y 8° del Pacto Universal y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Por decisión del Constituyente de 1991 los Fiscales son jueces, puesto que hacen parte de la tercera rama del poder público si ello es así como principio constitucional, es claro que ni el Fiscal General, ni ninguno de los dignatarios puede, ni en el futuro podría indicar el criterio que los fiscales deben asumir en cada proceso, porque de ser así dejarían de ser independientes y se estaría no sólo violando la Carta Política, sino los Tratados sobre Derechos Humanos.

Debe recordarse que una Constitución se dicta para que dure mucho tiempo y no sabemos, quiénes y de qué ideología pueden ser los ciudadanos que ocupen el cargo de Fiscal General de la Nación en un futuro próximo, porque con los poderes que se le confieren al cargo en esta norma, en realidad de verdad se está creando un verdadero Leviatán, que no lo quieran los dioses, en el futuro podría convertir a la Fiscalía y concretamente al Fiscal en un tenebroso medio de persecución política, racial, religiosa, económica o de cualquier otra índole.

La situación anterior es mucho más grave si se tiene en cuenta la gran politización que la Fiscalía sufrió con la Constitución del 91, por lo menos en lo que hace relación con la designación del Fiscal General. Recuértese por ejemplo que el Fiscal General de la Nación,

a pesar de que es designado por la Corte Suprema de Justicia (C. N., artículo 249) lo hace de una terna enviada por el Presidente de la República, y lo anterior significa que es el Ejecutivo el que determina el perfil que debe tener el Fiscal General y por medio de esa competencia puede igualmente incidir políticamente en cuanto a la gestión que deba realizar en el ejercicio de sus funciones.

El Presidente puede determinar que sea un técnico o un político y en el segundo caso, puede igualmente señalar de qué filiación política ha de ser porque bastaría que integrara la terna con miembros de un mismo partido para que su decisión de tener un fiscal perteneciente a una determinadora ideología política sea una realidad.

Lo anterior es terriblemente peligroso, porque no puede descartarse hacia el futuro que el Presidente de la República pudiera ser el representante de una ideología política de extrema y que en el ejercicio del poder quisiese implementar una persecución política, religiosa, racial o de cualquier otra naturaleza, y para ello le bastaría integrar una terna por miembros radicales de su partido con la misión de realizar esa persecución desde la propia Fiscalía. Por ejemplo, cuando Hitler llegó a la cancillería alemana, una de sus primeras realizaciones políticas fue reformar la ley procesal, previendo en su cúspide jerárquica un Tribunal integrado por nueve miembros, que en su primera conformación, se preocupa y logra integrar con nueve miembros del partido nacional-socialista, y a partir de allí es obvio concluirlo, que ni los miembros del partido comunista su más agresivo y radical opositor, ni los judíos tendrían garantías de ninguna naturaleza para defenderse de la más terrible represión y persecución que recuerde la historia de la humanidad.

La interpretación normativa no se hace de ordinario frente a un gobierno, ni frente a los funcionarios que realizan las funciones constitucional y legalmente asignadas a ellos en el momento presente; por lo general, se realiza hacia el futuro, porque la interpretación, bien sea como aporte doctrinario o jurisprudencial, siempre existirá como un posible precedente para las decisiones que en el mañana se hayan de tomar. Esta precisión porque la crítica que hoy formulamos no está dirigida ni al Gobierno actualmente en el poder, ni a la persona que desempeña el cargo de Fiscal General de la Nación.

– Lo exitoso que puede ser un instituto en un medio extranjero no es argumento para suponerlo apropiado para nuestro medio. La motivación para aceptar o no una innovación debe tener en consideración lo adaptable a la cultura y a las tradiciones políticas y jurídicas del país. Esto produce dudas sobre la creación de los jurados y sobretodo la llamada '*novedad constitucional del principio de oportunidad*'.

Esta última es la justificación de lo que en la Justicia americana se conoce como el '*plea bargain*', o sea el regateo por la acusación. La razón de ser de ella es la funcionalidad que busca el régimen jurídico sajón. Su propósito no es buscar lo justo (no gira alrededor de juicios de valor) sino lo eficiente, lo funcional. El pragmatismo justifica principios tan contrarios a nuestro concepto del derecho como la negociación del delito, las penas diferentes para delitos similares, etc.

² Juez que es designado para un caso específico, en el que como es apenas obvio se conoce a los sindicados y a las víctimas. Este sistema de designación viola el principio mencionado porque da la oportunidad para designar el juez que se ajuste a cada caso, de conformidad con los criterios de conveniencia política, social, económica, o de cualquier otra naturaleza.

³ Juez que es designado con posterioridad a la ocurrencia de los hechos y que como es lógico concluirlo por las mismas razones que en el caso de los jueces *ad hoc*, se presta para todo tipo de componendas.

Por esta vía se puede llegar a 'borrar con el codo lo que se escribe con la mano' pues la eliminación de la facultad jurisdiccional de precluir los procesos puede ser sustituida por la simple decisión de renunciar a la acusación, sin que dentro de la discrecionalidad que se plantea esto pueda ser controlado por ningún medio.

– También es de señalar problemas de incongruencia o contradicción como la referencia al Consejo Superior de la Judicatura cuando en el proyecto de acto legislativo se propone su eliminación; o la posibilidad de ejercer excepcionalmente funciones jurisdiccionales pero precisando que se excluirían las de instruir sumarios y la de juzgar delitos ¿cuáles serían entonces esas funciones?

La norma comentada además de crear contradicciones al interior de la propia Constitución nos coloca en evidencia como violadores de los textos internacionales sobre Derechos Humanos, los cuales defienden el concepto del juez natural independiente que se desconoce de manera flagrante con estas facultades peligrosas e innecesarias que se le conceden al Fiscal General de la Nación.

Tanto como era indispensable que el fiscal buscara y estudiara por igual lo favorable y lo desfavorable al sindicato cuando tenía las facultades de precluir el proceso es contradictorio que dentro de un sistema en el cual sólo tiene la función acusatoria conserve tal obligación.

– Por último el plazo para presentar los proyectos de ley de los cuerpos normativos correspondientes (que incluyen en la práctica todo el sistema penal) parece imposible de cumplir. Tampoco señala qué sucedería en el caso casi seguro de tal evento. En el fondo lo que se decretaría sería la muerte del sistema vigente y la autorización al Presidente para que mediante facultades extraordinarias cree un nuevo sistema penal.

Juan Manuel López Caballero,
Representante Legal Fundación
para el Rescate de la Justicia.

* * *

Luis Fernando Otálvaro Calle
ASONAL

Sugerencias a la propuesta de modificaciones al Acto legislativo número 237 de 2002

Artículo 249. Inciso 2°. El Fiscal General de la Nación será nombrado para un período de 4 años, mediante concurso público y abierto de méritos que la ley reglamentará. El Fiscal General deberá reunir las mismas calidades exigidas para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia. La Fiscalía General de la Nación forma parte de la Rama Judicial y tendrá autonomía administrativa presupuestal.

Inciso 3°. Los Fiscales delegados gozarán de autonomía en sus investigaciones, y en sus decisiones solo estarán sometidos al imperio de la ley.

Artículo 250. Corresponde a la Fiscalía General de la Nación, de oficio o con fundamento en denuncia, petición especial o querrela, desarrollar las investigaciones de las conductas que puedan constituir delitos y acusar ante los jueces de la República, cuando fuere el caso, los presuntos infractores de la ley penal. Para tal efecto la Fiscalía General de la Nación deberá:

1. Solicitar al Juez de control de garantías las medidas que aseguren la comparecencia de los presuntos infractores de la ley penal y hacer efectivo el restablecimiento del derecho.

El Juez de control de garantías no podrá ser, en ningún caso, el juez de conocimiento.

Artículo transitorio. Los funcionarios y empleados de la Fiscalía General de la Nación cualquiera sea su situación administrativo-laboral que por efecto de la reforma no sean incorporados a la nueva planta de personal de dicha institución, serán vinculados con pleno respeto de la misma, a la Judicatura, la Procuraduría General de la Nación o la Defensoría del Pueblo, en los cargos que para el efecto existan o se creen, en los términos que defina la ley.

Para tales efectos, créase una comisión integrada por representantes de la Fiscalía y el Sindicato con la asesoría de la función pública a fin de que presente las recomendaciones necesarias a la Comisión Nacional de Administración de Personal con el propósito de hacer efectiva la incorporación de los trabajadores en los términos definidos en la ley.

Artículo transitorio. El Gobierno Nacional garantizará los recursos indispensables para la implementación gradual del sistema acusatorio, teniendo especial cuidado de proveer aquellos necesarios para una adecuada defensa técnica a través del fortalecimiento del Sistema Nacional de Defensoría Pública, así como del juicio oral, público y concentrado.

Artículo 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

1. Actuar como tribunal de casación.

(...)

Redactamos solo las sugerencias realizadas al texto de la propuesta de modificaciones al acto legislativo, entendiendo que en lo demás compartimos los términos de la redacción realizada.

Junta Directiva Nacional.

Resumen de observaciones al Proyecto de Acto legislativo 237

Con la pretensión de implementar en Colombia un procedimiento penal de tendencia marcadamente acusatoria y so pretexto de imprimir mayor eficiencia a la administración de justicia penal, se presentó al Congreso de la República el proyecto en mención, para reformar los artículos 234, 235, 250 y 251 de la Constitución Política. De alguna manera fue reeditado el Proyecto 151 del año inmediatamente anterior, pero introduciendo algunos elementos nuevos, que a nuestro juicio, contienen mayor regresividad que el que hoy hace tránsito en el Senado de la República luego de haber sido aprobado sin mayor discusión, tanto en la Comisión Primera de la Cámara, como en la plenaria de la misma.

No cabe duda que a la luz de instrumentos internacionales como la Convención Americana de Derechos Humanos o el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como de una concepción democrática del proceso penal, las bases de un modelo procesal con marcada tendencia acusatoria, preservan con mayor efectividad las garantías que deben rodear a las personas a las cuales se les imputa la realización de una conducta sancionable penalmente. No obstante la vigencia del criterio aludido, no pueden perderse de vista las características y particularidades de cada país, para no pretender trasladar copias exactas a realidades nacionales diferentes, con la estrecha visión de que el cambio de esquema procesal, remedia todos los males de la investigación y el juzgamiento en materia penal.

Con la anterior salvedad, sintetizamos los reparos más sobresalientes que los servidores judiciales del país, a través de su organización gremial, efectuamos al texto del proyecto de reforma:

1. La Constitución Política de 1991 le dio un origen eminentemente político a la designación del Fiscal General de la Nación, en cuanto la Corte Suprema de Justicia debe nombrarlo de terna que presenta el jefe del ejecutivo. Esa circunstancia le ha ocasionado serios problemas a la credibilidad del sistema de justicia, pues se ha extendido en la opinión nacional, la idea de que cada Fiscal General ha sesgado en una u otra dirección las investigaciones en que se han visto involucrados

ciertos, personajes o sectores políticos o económicos afectos o no al Presidente de la República. En la legislación comparada propia del modelo acusatorio, la designación de tan alto funcionario estatal, se lleva a cabo con sistemas completamente diferentes, buscando siempre preservar la independencia del mismo, en sus futuras actuaciones.

No obstante lo anterior, la propuesta presentada al Congreso, nada dice al respecto y, por el contrario, bajo los mismos presupuestos, le otorga un mayor poder al citado funcionario para que investigue y acuse, si a ello da lugar, a los miembros del Congreso de la República, a fin de que sean juzgados por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.

Es necesario entonces, un cambio sustancial del artículo 1° del texto normativo propuesto, pudiendo utilizarse para suplirlo, un sistema similar al existente en este aspecto en España o Argentina, resumido así: La Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia designa de entre sus miembros, un instructor, si este encuentra mérito para acusar, lo hace y la etapa del juicio se realiza ante 3 de los magistrados de dicha Sala, previamente designados para el efecto. El principio de la doble instancia se garantiza, con la consagración de la Sala Penal de la Corte, para conocer del recurso de apelación correspondiente.

De esta manera se limitarían mínimamente los poderes del Fiscal, se reducirían las posibilidades de intromisión política en los asuntos propios de la investigación penal y, a la vez se conservarían los principios de la separación entre la investigación y el juzgamiento, así como el de la doble instancia, parte esencial del debido proceso.

2. En el artículo 4° de la normatividad propuesta, que reforma el 251 de la Carta, en su numeral 3, al establecer como potestad especial del Fiscal General, la de desplazar libremente a los funcionarios de los procesos, determinando la posición a asumir en cada caso, se elimina por completo la autonomía e independencia que debe caracterizar en todo Estado de Derecho, no sólo la función del juez propiamente tal, sino también por excelencia la de quienes ostentan el llamado poder requirente, es decir, el de investigar penalmente y acusar a los presuntos responsables de conductas punibles. Con la frágil justificación de aplicar los "principios" de unidad de gestión y jerarquía, los fiscales delegados quedarían en adelante sometidos, no al imperio de la Constitución y la ley, sino a la subjetividad y capricho del jefe de unidad, de sección, de seccional, etc., o en los asuntos de cierta trascendencia política o económica, derivando de la imposición del propio Fiscal General.

De aprobarse esta enmienda, sería catastrófico para el buen desarrollo de las investigaciones penales en el país, seguramente incrementando los llamados niveles de impunidad y a la vez acrecentando los graves equívocos que hoy exhiben algunos como argumento para impulsar la reforma planteada.

Es indispensable entonces, que el Congreso de la República suprima la disposición comentada y en su lugar se recupere el principio de autonomía del investigador penal, hoy consagrado en la propia Carta Política. El hecho cierto de que en el ente fiscal se hayan presentado intromisiones internas en la gestión, no puede llevar a institucionalizar, con rango constitucional, tal manera de concebir la investigación penal, cuestión que está erradicada ya de la mayoría de las legislaciones de los Estados de Derecho, mucho más en aquellos que como el nuestro, pregonan la materialización del denominado Estado Social de Derecho.

3. Uno de los aspectos más preocupantes y controvertibles del texto normativo propuesto, ya no en una perspectiva de debate puramente jurídico, sino en cuanto a sus efectos de orden social, dadas las catastróficas consecuencias que conllevaría de aprobarse tal y

como fue presentado, lo constituye el hecho de que en el nuevo esquema y ante la supresión de las funciones judiciales de la Fiscalía General de la Nación, no quedaría incorporada una gran parte de funcionarios y empleados que hoy se desempeñan en diferentes cargos de la mencionada institución.

Es bien sabido que un porcentaje importante del tiempo laborable de fiscales y técnicos judiciales, es invertido en el análisis, proyección y elaboración de resoluciones interlocutorias, también llamadas de fondo, pero al ser trasladada esta facultad a los jueces de control de garantías, se reitera, en especial para el caso de los técnicos judiciales, se produciría la supresión de sus plazas y, la reducción de las de fiscales pues su accionar en la etapa instructiva se reduciría tan solo al descubrimiento y aseguramiento de la prueba, que se practicaría en el juicio público, oral, contradictorio y concentrado que se tiene prospectado. Téngase en cuenta que hoy en el país hay cerca de 3.000 fiscales y otro tanto de técnicos judiciales.

Los empleados de las secretarías comunes que hacen parte de cada unidad de fiscalías, se verían abocados también a la supresión de sus cargos, puesto que como es evidente, desaparece su función principal que es la de notificar a las partes las decisiones judiciales que cada fiscal adscrito profiere; a la vez deben estar pendientes del cumplimiento de los términos procesales respectivos, cuestión esta que también hace parte de la respectiva sustracción de materia. Cosa similar ocurriría con los hoy conocidos asistentes judiciales, encargados de transcribir los testimonios y otro tipo de pruebas que como ya se sabe, serían objeto de recepción y práctica a lo largo del juicio, de acuerdo con los principios de inmediación de la prueba, oralidad, integración del contradictorio, etc. Así mismo, habría que reducir ostensiblemente los cargos de las fiscalías delegadas ante los tribunales de distrito judicial, puesto que la segunda instancia se tramitará ante los superiores funcionales de los respectivos jueces de control de garantías o de los competentes.

En síntesis, estamos hablando de aproximadamente 8.000 cargos suprimidos en el nuevo esquema de la Fiscalía General de la Nación, los que hoy ocupan personas suficientemente idóneas, que se han cualificado constantemente tanto desde el punto de vista académico como práctico, con la acumulación de conocimientos derivados de su propia experiencia laboral. Las falencias de la administración de justicia penal en modo alguno pueden ser imputadas a los servidores de la institución, pues es claro que corresponden no solo a la estructura institucional sino que están íntimamente ligadas con los mismos problemas sociales del país. Por consiguiente no pueden ser los sacrificados en este proceso.

Como quiera que el modelo procesal que se entronizaría una vez convertido en acto legislativo el proyecto, requiere la creación de distintos tipos de cargos en los juzgados de control de garantías, en la Defensoría Pública y, en otros entes estatales, es necesario que en el proyecto desde ahora, se incluya un artículo transitorio que determina la incorporación de los funcionarios y empleados cuyos cargos se supriman en la Fiscalía General, preferiblemente a la judicatura y luego sí a uno cualquiera de los órganos mencionados. Dicho traslado deberá efectuarse en las mismas condiciones administrativas, laborales y salariales en que el funcionario o empleado se encuentre al momento de producirse el traslado correspondiente.

Esta proposición tiene antecedentes históricos recientes, pues la Constitución Política de 1991, estableció el respectivo artículo transitorio que permitió la incorporación al nuevo ente investigador, de los funcionarios y empleados que laboraban en los juzgados de instrucción criminal, en los cuerpos investigativos, etc.

Como antes se dijo, honorables Senadores, este planteamiento además de servir para respetar y preservar derechos laborales fundamentales, redundaría en gran beneficio para el nuevo modelo, pues

pondría a su servicio un número importante de personas suficientemente capacitadas para desempeñar con conocimiento e idoneidad los respectivos cargos.

4. Además de configurar una clara separación entre las funciones de investigar y juzgar, generando al menos desde el punto de vista formal, un equilibrio entre la acusación y la defensa, es de la médula misma de los paradigmas procesales con tendencia acusatoria, la existencia de la figura del jurado de conciencia, como una manera de materializar en el proceso penal y más concretamente en el juzgamiento, la democracia, con la intervención de personas ajenas al aparato estatal, más bien pertenecientes al pueblo. Ese al menos es el argumento de quienes pregonan las bondades del sistema en mención, lo que lleva a pensar que sin la vigencia del jurado de conciencia, simplemente nos hallaríamos ante una especie de cascarón vacío del modelo en referencia. La legislación comparada es abundante al respecto. Por consiguiente, o se acoge en el proyecto esta figura, o no podremos seguir hablando de implementar el modelo procesal en mención y habría que replantear la justificación expuesta por el autor de la propuesta.

5. Para que pueda existir un verdadero equilibrio entre acusación y defensa, es indispensable llevar a cabo el fortalecimiento real de la Defensoría Pública, así como de la Procuraduría General de la Nación, asunto este que no se halla consignado en el texto de la reforma, no obstante hacerse algún comentario a lo largo de su motivación. Tal cosa requiere ir claramente determinada en el articulado propuesto, pues de lo contrario se estaría haciendo énfasis en el fortalecimiento de la función investigativa e incluso en la de juzgamiento, dejando expósitos ante la maquinaria estatal, a los futuros procesados que carecieran de recursos económicos suficientes para costear los honorarios de una buena defensa privada, generalmente costosa.

6. En el artículo 3° del proyecto, reformativo del 250 de la Carta, en su numeral 2, posibilita un control posterior del juez de garantías, a las diligencias de allanamiento, registro, incautaciones e interceptación de comunicaciones que lleve a cabo el ente investigador. Cabe señalar inicialmente que debe existir un error de redacción en el texto, puesto que al señalar un término de 36 horas para efectuar dicho control, indica que estas se cuentan a partir de su conocimiento por parte del juez, lo cual constituiría un equívoco mayúsculo ya que este último bien podría enterarse mucho tiempo después y, solo hasta ese momento podría realizar la respectiva revisión de la medida. Sin embargo en la exposición de motivos queda claro que ese término se cuenta es a partir de la realización de la diligencia, lo cual tiene mucho más sentido y lógica.

Pero para que esta norma fuese coherente con la propuesta en su conjunto, tendría que recogerse de la legislación comparada, el que la medida de control de este tipo de diligencias, necesariamente debería ser previo. Téngase en cuenta sobre este particular que inclusive en la normatividad de países cuya estructura legislativa se ha adecuado de manera especial, para enfrentar actividades como el terrorismo, no se ha generalizado el control posterior, sino que se aplica excepcionalmente para los delitos referidos. Ejemplo de ello lo trae la misma exposición de motivos cuando menciona a países como Perú, España, Francia, Gran Bretaña y Alemania. Esto precisamente porque con una medida de esta naturaleza se afectan derechos fundamentales de las personas, tales como el de la intimidad y la privacidad.

7. En el terreno de la investigación penal, no cabe concebir la inclinación inmodificable hacia la comprobación de una sola hipótesis de responsabilidad, por la elemental razón de que ello atentaría contra los fines mismos de una actividad de tal naturaleza: Desentrañar la verdad de los hechos materia del proceso, estableciendo los responsables de ellos; el error en cualquiera de esos aspectos, desdice de la calidad de la gestión y afecta sensiblemente al conjunto de la administración de justicia, así como su credibilidad ante la sociedad colombiana. Por esta vía, otra vez, se sometería al procesado a injusticias y vulneración de sus derechos fundamentales, moviendo hacia arriba los índices de la llamada impunidad.

Por consiguiente, la Fiscalía debe estar obligada constitucionalmente a investigar tanto lo favorable como lo desfavorable al procesado, tal y como se halla establecido hoy en la Carta y en la normatividad orgánica del ente investigador. No efectuar esta precisión, constituiría otro gran retroceso en el tema de las garantías procesales, que se traduciría en arbitrariedad, fenómeno que reviste tanta gravedad en tratándose de la investigación criminal.

Con los anteriores comentarios honorables Senadores, creemos necesario que en esta alta corporación legislativa se inicie un debate a profundidad que permita corregir las enormes falencias que el Proyecto de Acto legislativo 237 contiene, pues de lo contrario se producirá un verdadero retroceso en el tratamiento procesal de los asuntos penales, en desmedro no solo de los procesados, de los sujetos procesales y del servicio de justicia en general sino la sociedad colombiana en su conjunto.

Junta Directiva Nacional.