



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123 - 9066

AÑO XII - Nº 13

Bogotá, D. C., viernes 24 de enero de 2003

EDICION DE 56 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

ACTAS DE PLENARIA

Número 30 de la Sesión Ordinaria del día miércoles 27 de noviembre del año 2002

Presidencia de los honorables Senadores: *Luis Alfredo Ramos Botero, Oswaldo Darío Martínez Betancourt y Samuel Moreno Rojas.*

En Bogotá, D. C., a los veintisiete (27) días del mes de noviembre del año dos mil dos (2002), previa citación, se reunieron en el recinto del honorable Senado de la República los miembros del mismo, con el fin de sesionar en pleno.

I

Llamado a Lista

El Presidente del Senado, honorable Senador Luis Alfredo Ramos Botero, indica a la Secretaría llamar a lista y contestan los siguientes honorables Senadores:

Contestan a lista los siguientes honorables Senadores:

Acosta Bendeck Gabriel
Albornoz Guerrero Carlos
Andrade Serrano Hernán
Angarita Baracaldo Alfonso
Araújo Castro Alvaro
Artunduaga Sánchez Edgar
Avellaneda Tarazona Luis Carlos
Barco López Víctor Renán
Barragán Lozada Carlos Hernán
Barraza Farak Jorge Carlos
Benítez Maldonado Eduardo
Bernal Amorcho Jesús Antonio
Blél Saad Vicente
Blum de Barberi Claudia
Bravo Motta Jaime
Builes Correa Humberto de Jesús
Cáceres Leal Javier Enrique
Camacho Bautista José Rafael

Carrizosa Franco Jesús Angel
Cepeda Sarabia Efraín José
Clavijo Vargas Carlos Arturo
Clopatofsky Ghisays Jairo
Cogollos Amaya Angela Victoria
Consuegra Bolívar José
Córdoba Ruiz Piedad
Corzo Román Juan Manuel
Cristo Bustos Juan Fernando
Cuello Daza Bladimiro
Chamorro Cruz Jimmy
De la Espriella Burgos Miguel A.
Díaz Jimeno Manuel
Durán de Mustafá Consuelo
Dussán Calderón Jaime
García Orjuela Carlos Armando
Gaviria Díaz Carlos
Gaviria Zapata Guillermo
Gnecco Arregocés Flor M.
Gómez Gallo Luis Humberto
Gómez Hurtado Enrique
Gómez Martínez Juan
González Bustos Juan Manuel
González Díaz Andrés
Guerra Hoyos Bernardo Alejandro
Hernández Aguilera Germán
Hernández Hernández José Eduardo
Hincapié Silva César

Holguín Sardi Carlos
 Hoyos Montoya Bernardo
 Irigorri Hormaza Aurelio
 Jumí Tapias Gerardo Antonio
 López Cabrales Juan Manuel
 Luna Conde José Ramiro
 Maloof Cusé Dieb Nicolás
 Manzur Abdala Julio Alberto
 Martínez Betancourt Oswaldo Darío
 Martínez Sinisterra Juan Carlos
 Mejía Marulanda María Isabel
 Merlano Fernández Jairo Enrique
 Mesa Betancur José Ignacio
 Moreno de Caro Carlos
 Moreno Piraquive Alexandra
 Moreno Rojas Samuel
 Murgueitio Restrepo Francisco
 Náder Muskus Mario Salomón
 Navarro Wolff Antonio
 Pardo Rueda Rafael
 Pimiento Barrera Mauricio
 Piñacué Achicué Jesús Enrique
 Puello Chamíé Jesús
 Ramírez Varón Alba Esther
 Ramos Botero Luis Alfredo
 Restrepo Escobar Juan Carlos
 Rivera Millán Guillermo
 Rivera Salazar Rodrigo
 Robledo Castillo Jorge Enrique
 Rojas Birry Francisco
 Rojas Jiménez Héctor Helí
 Rueda Maldonado José Raúl
 Saade Abdala Salomón de Jesús
 Salazar Cruz José Darío
 Sánchez Mayork Freddy William
 Sánchez Ortega Camilo Armando
 Sánchez Ortega José Alvaro
 Serrano de Camargo Leonor
 Serrano Gómez Hugo
 Serrano Vivius Alvaro
 Sosa Pacheco Gustavo Enrique
 Tarapué Cuaical Efrén Félix
 Toro Torres Dilia Francisca
 Trujillo García José Renán
 Uribe Escobar Mario
 Vargas Lleras Germán
 Vega Montoya Amparo
 Velásquez Arroyave Manuel Ramiro
 Vélez Trujillo Luis Guillermo
 Villanueva Ramírez José M.
 Vives Lacouture Luis Eduardo
 Zapata Correa Gabriel Ignacio
 Zuccardi de García Piedad
 Zuluaga Escobar Oscar Iván.
 Dejan de asistir con excusa los honorables Senadores:
 Mattos Barrero Carlos José
 Ramírez Pinzón Ciro
 27. XI. 2002.

Por Secretaría se informa que se ha registrado quórum decisorio.
 Siendo las 5:10 p.m., la Presidencia manifiesta:
 Abrase la sesión y proceda el señor Secretario a dar lectura al orden del día, para la presente reunión.
 Por Secretaría se da lectura al Orden del Día.

ORDEN DEL DIA

para la sesión plenaria del día miércoles 27 de noviembre de 2002

Hora: 2:00 p.m.

Sesiones Ordinarias

I

Llamado a Lista

II

Consideración y aprobación de las actas números 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28 y 29 correspondientes a las sesiones ordinarias de los días 29, 30 y 31 de octubre; 5, 12, 13, 19, 20, 21, 25 y 26 de noviembre de 2002, publicadas en la Gaceta del Congreso números... 526, 527, 528, 529... de 2002.

III

Lectura de ponencias y consideración de Proyectos en segundo debate

Proyecto de ley número 47 de 2002 Senado, 57 de 2002 Cámara, por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional.

Ponentes para segundo debate: honorables Senadores *Luis Humberto Gómez Gallo, José Renán Trujillo García, Juan Fernando Cristo Bustos, Oswaldo Darío Martínez Betancourt, Claudia Blum de Barberi, Antonio Navarro Wolff, Rafael Pardo Rueda, Jesús Enrique Piñacué Achicué, Carlos José Mattos Barrero; Coordinadores, Germán Vargas Lleras y Andrés González Díaz; honorables Representantes, Telésforo Pedraza, Myriam Alicia Paredes, Milton Rodríguez, Jesús Ignacio García, Coordinador, Armando Benedetti, Janeth Restrepo, Javier Vargas, Jorge Caballero, Gina Parody, Nancy Patricia Gutiérrez y Lorenzo Almendra.*

Publicaciones:

Senado: Proyecto de ley publicado en la *Gaceta del Congreso* número 323 de 2002.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 396 de 2002.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* números 463, 470, 481 de 2002.

Autores: señor Presidente de la República, doctor Álvaro Uribe Vélez, y Fernando Londoño Hoyos, Ministro del Interior y Justicia (Encargado).

IV

Lo que propongan los honorables Senadores

El Presidente,

LUIS ALFREDO RAMOS BOTERO

El Primer Vicepresidente,

OSWALDO DARÍO MARTÍNEZ BETANCOURT

El Segundo Vicepresidente,

SAMUEL MORENO ROJAS

El Secretario General,

EMILIO OTERO DAJUD

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Manuel Ramiro Velásquez Arroyave.

Palabras del honorable Senador Manuel Ramiro Velásquez Arroyave.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Manuel Ramiro Velásquez Arroyave:

Señor Presidente, respetuosamente para solicitar que se incluya al inicio del orden del día de hoy, el informe de la Comisión Segunda del Senado, sobre la aprobación de ascensos a Mayores Generales y Brigadieres Generales de

la Policía Nacional, para que después de leído el informe sea puesto a consideración de la plenaria, y se le dé aprobación porque el ascenso de estos Generales está previsto este 1° de diciembre.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Señor Senador, la Mesa Directiva quisiera darle trámite, pero infortunadamente como tenemos proyectos, con mensaje de insistencia, no puede haber un punto que se trate antes de que se evacue, y ya ha llegado un segundo mensaje de insistencia, de suerte que le daremos trámite en el momento en que se pueda evacuar dándole cumplimiento a la ley.

La Presidencia indica a la Secretaría continuar con el siguiente punto del orden del día.

II

Consideración y aprobación de las actas números 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28 y 29, correspondientes a las sesiones ordinarias de los días 29, 30 y 31 de octubre; 5, 12, 13, 19, 20, 21, 25 y 26 de noviembre de 2002, publicadas en la Gaceta del Congreso números... 526, 527, 528, 529... de 2002.

Por Secretaría se informa que se encuentran publicadas las actas números 20, 21, 22 y 23, publicadas en la Gaceta del Congreso números 526, 527, 528, 529 de 2002.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria las actas números 20, 21, 22, 23 y, cerrada su discusión, esta le imparte su aprobación.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Alvaro Araújo Castro.

Palabras del honorable Senador Alvaro Araújo Castro.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Alvaro Araújo Castro:

Muchas gracias Señor Presidente, Señor Presidente son 2 cosas: La primera es que por escrito estoy solicitando a la plenaria del honorable Senado, para que me autorice a asistir a una invitación que he recibido por parte del Gobierno Cubano a formar parte del festival de cine que se lleva en La Habana los días 11, 12 y 13, pero como estamos sesionando yo quisiera pedirle la autorización a la Plenaria sin incurrir en ninguna falta.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Como quiera que los gastos no corren por cuenta del Congreso, sino por cuenta propia.

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Alvaro Araújo Castro:

Presidente, discúlpeme pero tengo necesidad de comunicarle también a la plenaria del Senado lo siguiente: y quise hacerlo ayer pero como había transmisión en televisión, consideré prudente no hacerlo en transmisión por televisión, y es que quiero informarle a la Mesa Directiva que he presentado una Acción de Tutela, tutelando dos derechos fundamentales, mi derecho a la vida, y mi derecho a la igualdad.

En repetidas ocasiones le he solicitado a la Mesa Directiva que se me asigne un vehículo blindado, he recibido múltiples comunicaciones por parte suya señor Presidente, y no se ha podido hacer a pesar de que tengo las comunicaciones de que el Senado posee 152 vehículos de los cuales 82 son blindados, y sin embargo hay 71 Senadores solamente que tienen vehículos blindados, porque hay 11 Senadores que tienen 2 vehículos blindados.

Yo quiero señor Presidente decirle o informarle de esto a la Mesa Directiva.

Primero, que no deseo que se tome la Tutela que he presentado como un acto de enemistad con la Mesa Directiva, sencillamente estoy invocando un derecho y un mecanismo jurídico que está previsto en la Constitución, y que creo señor Presidente que ya que no hubo ninguna otra fórmula a través de una comunicación, de un derecho de petición para pedir la protección tanto del derecho a la vida de los Senadores que no tenemos vehículos blindados, como el derecho a la igualdad, de aquellos Senadores a quienes no se nos ha asignado vehículo; tampoco quiero que los Senadores que tienen 2 vehículos asignados, consideren que esto es una acción contra ellos, sencillamente estoy exigiendo mi derecho y por lo tanto he acudido a una vía legal, lo presenté ante el Tribunal de Cundinamarca señor Presidente, y se lo digo porque me parece

que lo lógico es que yo se lo informe antes de que se lo informen por el conducto regular.

Muchas gracias.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador José Rafael Camacho Bautista.

Palabras del honorable Senador José Rafael Camacho Bautista.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador José Rafael Camacho Bautista:

Es una constancia sumándonos desde luego a una constancia que también hiciera el día de ayer la honorable Senadora Piedad Zuccardi, sobre el cumplimiento que se le está dando la fuerza pública, la policía nacional están dándole a lo constitucional desde luego en las zonas de rehabilitación.

Es lamentable que a veces cuando se habla de estos temas, pues desde luego no tienen eco, mueren policías todos los días, mueren soldados todos los días, pero nadie se da cuenta; entonces me parece importante que también cuando hay hechos extraordinarios que la misma ciudadanía está avalando con firmas como lo hacen precisamente 24 Alcaldes de la región de los Montes de María, pues también se dé cuenta el Congreso de la República, y desde luego nuestro país, dejo la constancia.

Al finalizar su intervención, el honorable Senador José Rafael Camacho Bautista deja la siguiente constancia:

Constancia

27 de noviembre de 2002

Teniendo en cuenta que las zonas de rehabilitación han sido un mecanismo viable y efectivo para hacerle frente a la crítica situación de orden público en Colombia, es preciso dejar claro que la Fuerza Pública no sólo ha hecho de los territorios donde se implementaron dichas zonas, lugares más tranquilos y en donde se puede vivir, sino que además ha defendido y respetado los derechos humanos, las libertades ciudadanas y cumplido fielmente con los parámetros constitucionales, factores que están siendo reconocidos por los ciudadanos en cabeza de sus alcaldes.

Por tanto, nos sumamos decididamente a la constancia que el día 26 de noviembre dejó ante la Plenaria del Senado de la República, la Honorable Senadora Piedad Zuccardy, en la cual basándose en un comunicado firmado por los Alcaldes de la Zona de Rehabilitación, de la Subregión de los Montes de María, perteneciente a los departamentos de Bolívar y Sucre, deja en claro y destaca ante la opinión pública y por supuesto ante esta corporación, el correcto proceder de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

Rafael Camacho Bautista,
Senador de la República.

III

Lectura de ponencias y consideración de proyectos en segundo debate

Proyecto de ley número 47 de 2002 Senado, 57 de 2002 Cámara, por la cual se convoca un Referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional.

Por Secretaría se informa que sobre este proyecto se encuentra en discusión el articulado.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Oswaldo Darío Martínez Betancourt.

Palabras del honorable Senador Oswaldo Darío Martínez Betancourt.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Oswaldo Darío Martínez Betancourt:

Señor Presidente, señor Ministro, señor Ministro del Interior si me permite es que me le dirijo a usted porque es un asunto de trámite, que quiero que usted, nos lo ayude a corregir, que tiene que ver con el proyecto de referéndum.

La Ministra de Defensa Nacional, la doctora Martha Lucía Ramírez de Rincón, envió el siguiente mensaje que ya se encuentra radicado en la Secretaría del Senado.

Dice así: Doctor Luis Alfredo Ramos Botero en aplicación del artículo 163 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional insiste por su conducto ante el honorable Congreso de la República en la urgencia manifestada respecto del

Proyecto de ley 130 de 2002 Senado, “por la cual se modifica parcialmente los Estatutos de carreras de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares y Policía Nacional”.

Por lo anterior solicitamos comedidamente a ustedes impartir al proyecto mencionado el trámite a que se refiere el artículo 163 de la Constitución Política y el artículo 191, de la Ley 5ª de 1992.

Como ha sido notificado este mensaje de insistencia señor Ministro aquí en la Plenaria nos impide tramitar el Proyecto de Referendo; porque sobre el Proyecto de ley de Referendo no hay mensaje de insistencia.

Entonces yo le rogaría además el expediente respectivo no ha sido enviado de la Comisión Segunda a la Plenaria del Senado me parece como un poco improvidente el comportamiento del Ministerio de Defensa, que envió un mensaje de insistencia para privarnos de la competencia en el conocimiento y estudio del Proyecto de Referendo y ni siquiera el expediente está en la Secretaría.

Yo le pediría el favor señor Ministro que intervenga para que retire este mensaje de insistencia sobre este Proyecto porque no podríamos entrar a avocar el debate de Referendo y eso no me parece que sea lo correcto.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el señor Ministro de Justicia, doctor Fernando Londoño Hoyos:

Sí su señoría, usted tiene la razón, lo retiro inmediatamente y lo presentaremos en el momento en que sea viable tocar ese Proyecto que es un Proyecto muy corto, muy fácil, muy sencillo pero de una enorme importancia.

Por eso pero como de todas es el Gobierno a nombre del Gobierno puedo retirarlo si no tiene inconveniente, lo retiro y se lo suscribo en un momento cuando tenga un papel disponible, para ese efecto.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Jimmy Chamorro Cruz:

Muchas gracias Presidente, para hacerle una aclaración al Ministro y al Senador Darío Martínez.

La Comisión Segunda tramitó en sesión conjunta que se llevó a cabo el día martes o sea antes de ayer tramitó en primer debate y aprobó en las Comisiones conjuntas el proyecto aquí anunciado.

Ese proyecto tiene mensaje de urgencia, y mensaje de insistencia; sin embargo sí quiero aclarar señor Presidente, que así hoy estuviera vigente ese mensaje de insistencia para nada obstaculizaría el que hoy debatamos, y votemos el Proyecto de Referendo por una sencilla razón señor Senador, señor Ministro: Porque los mensajes de urgencia y de insistencia de ninguna manera obvian los términos que deben correr entre las Comisiones Constitucionales y la Plenaria.

Quizás si esto se hubiera evacuado la semana pasada estuviéramos incurriendo en eso que usted acaba de anunciar aquí señor Senador, pero en ese sentido la normatividad es muy clara la Ley 5ª es muy clara que deben transcurrir 8 días, no han transcurrido los 8 días, los 8 días comienzan a transcurrir a partir del día ayer y por lo tanto, si el mensaje de insistencia persiste quiere decir que el día miércoles de la siguiente semana podría entonces o deberá ponerse como primer punto del orden del día desde el punto de vista reglamentario.

Pero, así hoy existiera señor Senador y señor Ministro no hay ningún problema.

Yo creo que el problema lo tendríamos en la siguiente semana, si es que no hemos evacuado el Proyecto de Referendo.

De manera que en ese sentido no hemos tenido ningún problema no tenemos ningún problema en el día de hoy, y la señora Ministra de Defensa en ese sentido repito ha actuado de conformidad a la urgencia a la cual ella ve, amerita este proyecto como muy bien nos consta a los miembros de la Comisión Segunda del Senado e inclusive a los miembros de la Comisión Segunda de la Cámara, de manera que con eso concluyo señor Presidente, no hay necesidad hoy retirar el mensaje de insistencia, ni siquiera para esta semana.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Se le dará trámite al proyecto en los términos de ley.

La Presidencia abre la discusión del numeral 7º del artículo 1º, e indica a la Secretaría darle lectura.

Por Secretaría se da lectura al numeral 7º del artículo 1º de la ponencia mayoritaria.

Sí señor Presidente, el numeral 7º de la ponencia mayoritaria dice así:

Pérdida de investidura, para precisar y ampliar las causales de pérdida de investidura de Congresistas, Diputados, Concejales y miembros de Juntas Administradoras Locales, aprueba usted el siguiente artículo, el artículo 183 de la Constitución Política se modifica en su numeral 2º y se adiciona con los numerales 6, 7 y 8 y 2 párrafos de la siguiente manera, artículo 183, los Congresistas, los Diputados, los Concejales y cualquier otro, cualquier otro miembro de la Corporación elegida popularmente perderán su investidura.

Segundo: Por la inasistencia sin causa justificada en un mismo período ordinario de sesiones a 6 reuniones Plenarias o de la respectiva Comisión Constitucional que hubieren sido citadas para votar proyectos de acto legislativo de ley, mociones de censura o elección de funcionarios.

Seis: Por violar el régimen de financiación de las campañas electorales, por negociar votos o por participar en prácticas de trashumancia electoral.

Séptimo: Por celebrar o ejecutar cualquier acuerdo que hubiera tenido por objeto del ingreso a la Corporación de quien deba sustituirlo o por alegar como motivo para retirarse de la misma, una incapacidad absoluta o una renuncia que se probare en injustificadas, en caso de acuerdos, perderán la investidura las partes involucradas.

Octavo: Por gestionar o aceptar auxilios con recursos públicos, cualquiera que hubiese sido su forma de aprobación o de ejecución.

Parágrafo 1º. La ley en cualquier tiempo reglamentará las causales de pérdida de investidura de los miembros de las Corporaciones Públicas, para garantizar los principios de legalidad del debido proceso y de la culpabilidad, igualmente fijará el procedimiento para tramitarlas y dispondrá una mayoría calificada para imponer la sanción y su graduación de acuerdo con el principio de proporcionalidad.

Facúltase al Presidente de la República para que en el término de 90 días contados a partir de la entrada en vigencia de este acto legislativo, mediante decreto con fuerza de ley adopte las disposiciones contenidas en el presente artículo.

Parágrafo 2º. El servidor público que ofrezca cuotas o prebendas burocráticas a un Congresista a cambio de la aprobación de un proyecto de acto legislativo o ley, será sancionado por falta gravísima sancionable con pérdida de empleo, sí, no, más la aditiva del Ponente sobre el voto en blanco y existe sobre la mesa dos proposiciones más, dos sustitutivas señor Presidente, una del Ponente, del Senador Rafael Pardo, dos del Senador Rafael Pardo.

Por instrucciones de la Presidencia, la Secretaría da lectura a dos proposiciones sustitutivas presentadas por el honorable Senador ponente, Rafael Pardo Rueda: una al ordinal 7º del numeral 7º y otra al primer párrafo del parágrafo 1º del punto 7º del artículo 1º.

Dice así:

Proposición sustitutiva al Proyecto de ley 47 de 2002 Senado, 57 de 2002 Cámara.

Sustitúyase el numeral 7º del artículo 183 de la Constitución Política contenido en el punto 7º relativo a la pérdida de investidura por el siguiente texto:

7. Por celebrar o ejecutar cualquier acuerdo que hubiese tenido por objeto el ingreso a la Corporación de quien deba sustituirlo o por alegar como motivo para retirarse temporalmente, una causal de fuerza mayor insalvable que se pruebe inexistente en caso de acuerdo perderán la investidura las partes involucradas, firma esta proposición el Senador Rafael Pardo.

Y la siguiente dice:

Sustitúyase el primer párrafo del parágrafo 1º del artículo 183 de la Constitución Política, contenido en el punto 7 del proyecto de Ley número 47 de 2002 Senado, 57 de 2002 Cámara o por el siguiente texto, parágrafo 1º, la ley reglamentará las causales de pérdida de investidura de los miembros de las Corporaciones Públicas para garantizar los principios de proporcionalidad, de legalidad del debido proceso y de culpabilidad.

Igualmente fuera del procedimiento para tramitarla, esta disposición no tendrá efectos retroactivos, la firman los Senadores Andrés González y Rafael Pardo, ambos ponentes, están leídas las sustitutivas señor Presidente.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador ponente, Rafael Pardo Rueda.

Palabras del honorable Senador Rafael Pardo Rueda.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Rafael Pardo Rueda:

Presidente, el tema de pérdida de investidura tiene básicamente unas adiciones y unas modificaciones, se modifica la causal de pérdida de investidura por inasistencia, la propuesta inicial del Gobierno es que fuera inasistencia a diez (10) sesiones.

Lo que las Comisiones Primeras acordaron y se trae la Plenaria, es que por inasistencia sin causa justificada en un mismo período ordinario a seis (6) sesiones plenarias o de comisión, pero que hubieren sido citadas para votar proyectos de acto legislativo de ley, mociones de censura o elección de funcionarios, o sea, no es la falta, la inasistencia sin justificación a seis (6) sesiones sino a sesiones que hayan sido citadas fundamentalmente para votación.

Eso digamos fue un cambio que introdujo la comisión frente a la propuesta inicial del Gobierno de que la inasistencia fuera a diez (10) sesiones cualesquiera.

El siguiente artículo es el segundo numeral, el sexto numeral es pérdida de investidura, ese es nuevo, por violar el régimen de financiación de campañas electorales, por negociar votos o participar en prácticas de trashumancia electoral, la propuesta, original del Gobierno decía por violar el régimen de financiación y de publicidad de las campañas se quitó en la discusión en la Comisión Primera la parte de publicidad, por una razón muy sencilla honorables Senadores, el régimen de publicidad de las campañas lo determinan los alcaldes en particular en la publicidad en espacio público: por lo tanto si incluimos que es causal de pérdida de investidura violar el régimen de publicidad, estamos poniéndole a los alcaldes digamos una circunstancia que puede ser incontrolada para los Congresistas como por ejemplo que en algunos municipios está prohibida la publicidad, les digo en Bogotá los pasacalles si alguien pusiera un pasacalle y tendríamos el régimen de publicidad como causal de pérdida de investidura, si alguien pone un pasacalles podría ser una causal de pérdida de investidura lo cual pues se vuelve totalmente absurdo.

Entonces se deja la violación al régimen de financiación de campañas electorales el ordinal sexto, del numeral 7° de pérdida de investidura.

El 7° tiene una modificación en función de la aprobación que hicimos ayer del artículo de eliminación de suplencias, yo le pido al Secretario que lea, cómo queda el numeral, el ordinal 7° del numeral 7°.

El Secretario da lectura al ordinal 7° del numeral 7°, quedaría de acuerdo a la sustitutiva, dice:

Séptimo: Por celebrar o ejecutar cualquier acuerdo que hubiere tenido por objeto el ingreso a la Corporación de quien deba sustituirlos o por alegar como motivo, para retirarse temporalmente una causal de fuerza mayor insalvable que se pruebe inexistente, en caso de acuerdo perderán la investidura las partes involucradas.

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Rafael Pardo Rueda:

Ayer aprobamos en el artículo de eliminación de las suplencias, que una de las posibilidades de las dos posibilidades de suplencia temporal, una es, la licencia de maternidad y la otra es la fuerza mayor insalvable, la fuerza mayor insalvable, por más de tres meses eso lo determina la Mesa Directiva de la respectiva Corporación, se establece como causal de pérdida de investidura, que se alegue digamos de manera, una causal que dé fuerza mayor insalvable, que se aleje de manera falsa una falta de esta naturaleza, esa es la modificación que se le hizo a este numeral.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Jesús Angel Carrizosa Franco:

Gracias, gracias señor Presidente, mire estamos haciendo a mi manera de ver un enredo jurídico que no he podido captar y le ruego me lo aclare.

Qué es una fuerza mayor insalvable, porque si es salvable no es fuerza mayor, ese es un término nuevo acuñado en esta ponencia que no lo he podido entender; a ver vamos a ver, cuando hay fuerza mayor o caso, fortuito que es lo establecido en nuestra legislación colombiana pues eso está perfectamente definido, el otro de insalvable si usted puede salvar o sea corregir, eso no es fuerza mayor, eso es otra figura jurídica que no la encuentra tampoco, yo sí

quiero que pues en aras de la claridad del artículo quitemos toda esa palabrería ahí digamos taxativamente.

Una persona se excusa no se le aplica las penas que estamos colocando aquí, cuando tenga un caso de fuerza mayor, así simple, bueno es una claridad la que pido en eso porque aquí le confieso que estamos enredando mucho la cosa.

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Rafael Pardo Rueda:

Ayer aprobamos el artículo de eliminación de suplencias con esos términos, fuerza mayor insalvable o sea sería una observación sobre lo que aprobamos ayer, si en función de lo que aprobamos ayer...

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Héctor Helí Rojas Jiménez:

Señor Senador, es un poco en el mismo sentido; yo creo que estamos llegando a una situación en que la pérdida de investidura se puede volver algo bastante subjetivo y bastante dado a las interpretaciones.

Yo veo allí un termino que puede parecer como muy bonito, que es la trashumancia electoral, eso puede ser muy peligroso, es decir trashumancia, es lo mismo que trasteo, porque trashumante es el que vaga por el mundo de un sitio a otro; entonces si uno se va con la novia de Bogotá a Tunja a votar es una pareja trashumante que va tratando de cumplir con el voto.

Bueno claro que esto tiene que dar lugar a la risa, pero es que uno se ríe menos cuando le demandan la investidura y le toca pagar un abogado, que le cobra 50 millones de pesos por hacerle el alegato y los enemigos de uno se ríen de que le van a quitar la investidura por trashumante.

Yo pienso que hay que precisar esos términos, porque miren otra cosa muy curiosa que dice el artículo séptimo dice: por alegar como motivo para retirarse de la misma una incapacidad absoluta o una renuncia que se probaren injustificadas, cuáles son las incapacidades, las faltas absolutas.

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Rafael Pardo Rueda:

No, eso se modificó con la sustitutiva Senador, ese punto.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Héctor Helí Rojas Jiménez:

Ah, esta modificado, entonces no me refiero a ese, pero, quisiera por lo menos que en el sexto ese término de trashumancia electoral quede claramente precisado si lo que quieren es sancionar el trasteo de votos, pues que se diga en unos términos mucho más castizos, porque esa trashumancia queda ahí a la interpretación del Magistrado de turno.

Y en el caso de la causal séptima yo no sé hasta dónde sea necesario, si ya en el otro artículo se dijo que no se puede dar a que lo reemplacen a uno por causales distintas a esa fuerza o a esas otras faltas absolutas, pues para qué poner aquí la causal de pérdida de investidura si eso no va a ser posible.

Y por último el Senador Carrizosa tiene toda la razón: Yo no sé quién está redactando esto de la pérdida de investidura, pero debe ser alguien que no quiere mucho al Congreso, ni a los Congresistas, esos son términos del Derecho Penal, la fuerza mayor y la insuperable coacción y el caso fortuito, me parece que hablar de fuerza mayor insuperable es abrir la posibilidad de que haya fuerzas mayores superables; y eso pues técnicamente, si es bastante complicado de explicar y yo diría que como, estamos, es tipificando causales de pérdida de la investidura, no debíamos ser tan ambiguos en estos puntos.

Yo quisiera proponer que se integre una subcomisión que redacte mejor esas causales porque prácticamente estamos dejando a la interpretación del Magistrado de turno la precisión de estos términos y en última la tipificación de la falta.

Para mí la pérdida de investidura ya está suficientemente establecida en la Constitución, hay las causales suficientes para que a cualquier Congresista lo puedan desinvertir: Me parece que no debíamos ser tan manilargos en un tema que puede ser verdaderamente lamentable porque el Congresista es una persona que tiene la representación del pueblo que ha sido elegido y no se debe facilitar tanto que le quiten esa representación y esa investidura, para qué más causales de las que tenemos, para qué más ambigüedades si el Consejo de Estado mismo ha dicho que en este caso de la pérdida de investidura nosotros somos los únicos que estamos sometidos a que no haya principio de tipicidad

de la falta, nadie ha definido el conflicto de intereses, nadie ha definido el tráfico de influencias, y en cada caso el Magistrado de turno dice esto es conflicto esto es tráfico y en otro caso semejante el otro Magistrado dice: Esto no es conflicto, ni es tráfico y estamos viendo que en casos muy similares algunos han perdido la investidura y otros lo han salvado muchas veces por un voto, eso no podemos continuar dando pie a más causales y sobre todo tan ambiguas como las que se están proponiendo, es lo que yo quería decir señor Presidente.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Alvaro Araújo Castro.

Palabras del honorable Senador Alvaro Araújo Castro.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Alvaro Araújo Castro:

Gracias señor Ponente, gracias señor Presidente yo sólo quiero dejar constancia de mi voto negativo específicamente por el numeral 7°, de las motivaciones de pérdida de investidura.

Ya lo he dicho y quiero sustentarlo una vez más, considero que las Corporaciones en su naturaleza de órganos políticos plurales por antonomasia, de representación popular me parece exagerado y contraproducente que se considere doloso de una práctica que se podría reglamentar y limitar no se considere natural al ejercicio de la política.

No estoy de acuerdo Senador Pardo, que se castigue con la pérdida de la investidura hacer acuerdos cosa que es un instrumento natural de la política me parece que una posición maniquea y que mal servicio le presta a la práctica del oficio que nosotros nos esmeramos por desempeñar de una manera digna.

Muchas gracias señor Presidente, dejo la constancia ante la Secretaría.

Al finalizar su intervención, el honorable Senador Alvaro Araújo Castro deja la siguiente constancia:

Dejo constancia de mi voto negativo frente al artículo 1°, numeral 7° "Pérdida de Investidura", especialmente por su subnumeral 7°. No considero, que los acuerdos para sustitución a los actuales miembros de la Corporación constituyen conductos delictivos asimilables a los otros aquí enumerados.

Las Corporaciones son órganos políticos, plurales por antonomasia, de representación popular; ante lo cual considero exagerado y contra productivo considerar dolosa una práctica que reglamentaba y limitaba, pertenece al natural ejercicio de la política.

Alvaro Araújo Castro.

27-XI-2002.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Manuel Antonio Díaz Jimeno.

Palabras del honorable Senador Manuel Antonio Díaz Jimeno.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Manuel Antonio Díaz Jimeno:

Gracias, señor Presidente, doctor Pardo tres inquietudes, que tengo sobre el punto número 6.

El primero es el tema de trashumancia electoral Colombia en estos momentos esta viviendo una crisis en la cual hay muchos desplazamientos de ciudadanos colombianos de unas ciudades a otras, de departamentos a otros; yo pienso que eso sería interesante después que establezcamos un reglamento, un régimen especial para evaluar si en realidad el candidato, o el personaje que está aspirando a una Corporación Pública, está haciendo eso efectivamente, porque los colombianos actualmente se están desplazando de un lado a otro por, el tema de la violencia, especialmente en la Costa Caribe colombiana en muchos departamentos y municipios está llegando gente del interior del país, que también tiene derecho a sufragar su voto; entonces hay que analizar porque cualquier persona puede venir a demandar a una persona por haber hecho supuestamente trashumancia electoral. El segundo punto se refiere a la financiación de las campañas doctor Rafael, cuál va a ser la entidad que va a estar pendiente de que las campañas de Presidencia, de Senado, de Cámara, de Concejos, Asambleas, Juntas de Acción Comunal van a estar pendiente vigilando que los topes de campaña no se violen, esto está aquí muy bien redactado, pero cuál va a ser la entidad o la institución que va a vigilar que no se violen los recursos de la campaña.

Y finalmente el negociar votos, esa palabra negociar incluye cuando uno hace arreglos políticos con algunos candidatos a Cámara para que voten a una lista del Senado, o qué significa la palabra negociar votos. Esas inquietudes doctor Rafael Pardo.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Efraín Cepeda Sarabia:

Solo para preguntarle al Senador Pardo en el numeral 7 donde dice: o por alegar como motivo para retirarse de la misma una incapacidad absoluta, o una renuncia, y esta es mi pregunta, que se probaren injustificadas, me gustaría que me explicara. ¿Cómo es eso de la renuncia y quién prueba qué es injustificada, y cuáles son las causales para que sean o no lo sean?

Es esa la inquietud señor Presidente.

Muchas gracias.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador ponente, Rafael Pardo Rueda.

Palabras del honorable Senador Rafael Pardo Rueda.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Rafael Pardo Rueda:

No hay una sustitutiva sobre esa parte en función de la eliminación de las suplencias que se aprobó ayer. La sustitutiva indica es que cuando se alegue una falta, una fuerza mayor insalvable que no fuere real, pues se incurre en esa causal, hace parte de esto.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela la honorable Senadora Alba Esther Ramírez:

Gracias, señor Presidente, yo tengo una inquietud para los ponentes con respecto al numeral 7, si nosotros miramos el proyecto original, en ninguna parte el Gobierno Nacional está pidiendo facultades para expedir la ley para la pérdida de investidura: Yo quisiera saber cuál es el motivo por lo que se introdujeron dos párrafos, y en uno de ellos se está facultando al Presidente de la República en una función que es competencia del Congreso, como es la de hacer las leyes en el artículo 150 de la Constitución Política.

Muchas gracias.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Andrés González Díaz:

No, solamente una conjugación de tiempos que se había discutido de alguna manera en la ponencia, la última propuesta habla de celebrar o ejecutar cualquier acuerdo que hubiere tenido por objeto en la Cámara le precisan más la vigencia futura, dice: Por celebrar o ejecutar cualquier acuerdo que tenga por objeto, es un poco el sentido que se discutió de alguna manera, para que quede claro que el efecto es futuro.

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Rafael Pardo Rueda:

Presidente, entonces respecto a lo que mencionó el Senador Díaz, trashumancia electoral es trasteo de votos, esta tipificado en el código electoral. Yo pienso que una subcomisión podría mirar ese punto Presidente, si a usted le parece, con el Senador Héctor Helí Rojas para que los términos sean precisos.

¿Quién determina cuando hay violación al régimen de financiación de las campañas?

El Consejo Nacional Electoral tiene esa función, el Consejo Nacional electoral tiene esa función de determinar el régimen de financiación de las campañas y de vigilar el cumplimiento de ese régimen electoral; eso no cambiaría, lo que esto introduce es que la violación al régimen electoral de financiación de campañas, se vuelve causal de pérdida de investidura.

Sobre el párrafo Senadora no he entrado a ese punto, si le parece, porque estaba mirando con ustedes y discutiendo los distintos numerales, si les parece sobre el numeral, el numeral 7° Presidente si a usted le parece, podría designar una subcomisión con el Senador Héctor Helí Rojas para que mire con precisión esas causales y después podríamos entrar a discutir el tema del párrafo que es muy importante, pero quiero tratarlo cuando hayamos terminado el punto de los numerales.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Manuel Antonio Díaz Jimeno:

Senador Rafael, falta el tema de la parte de negociar votos, es que es un tema que por ejemplo usted hace una alianza política sobre todo con el umbral, tres Representantes a la Cámara pueden venir a apoyar una lista al Senado de la República eso no es negociar votos, esto es una alianza política.

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Rafael Pardo Rueda:

Comprar votos, comprar votos.

Eso es lo que haría parte de los que el Senador Héctor Heli Rojas en lo que estoy proponiendo a la Presidencia propongan una redacción en esos términos.

La Presidencia designa a los honorables Senadores Héctor Helí Rojas Jiménez y Andrés González Díaz para integrar una Subcomisión Accidental, para que logren una redacción de consenso a los ordinales 6° y 7° del numeral 7°, y rindan un informe a la plenaria del Senado.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Juan Fernando Cristo Bustos.

Palabras del honorable Senador Juan Fernando Cristo Bustos.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Juan Fernando Cristo Bustos:

No es para referirme a ese punto sino para presentar una proposición Presidente, que creo, que no genera ninguna discusión frente a un punto que viene más adelante en el referendo.

La proposición dice así: invítase al Contralor General de la República para que explique al Senado la actual situación fiscal del país, y fije su posición frente al numeral 14 del artículo 1°, del proyecto de referendo que busca la congelación de salarios y pensiones de los funcionarios públicos para los próximos dos años.

Presentada por Juan Fernando Cristo, Hugo Serrano y Alvaro Araújo.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador ponente, Rafael Pardo Rueda.

Palabras del honorable Senador Rafael Pardo Rueda.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Rafael Pardo Rueda:

Presidente si le parece, si no hay más observaciones sobre los ordinales del numeral 7°, podemos pasar a leer el párrafo en la proposición sustitutiva y abrir la discusión sobre el párrafo.

Por Secretaría se da lectura nuevamente a la proposición sustitutiva al párrafo 1° del numeral 7°, presentada por el honorable Senador ponente, Rafael Pardo Rueda.

Sí señor Senador, el párrafo sustitutivo es el siguiente:

Sustitúyase el primer párrafo del párrafo 1° del artículo 183 de la Constitución Política contenido en el punto 7 del Proyecto de ley número 47 de 2002 Senado, 57 de 2002 Cámara; por el siguiente texto: Párrafo 1°. La ley reglamentará las causales de pérdida de investidura de los miembros de las corporaciones, públicas para garantizar los principios de proporcionalidad de legalidad del debido proceso y de culpabilidad igualmente fuera del procedimiento para tramitar esta disposición no tendría efectos retroactivos.

La Presidencia abre la discusión de la proposición sustitutiva leída, y concede el uso de la palabra a la honorable Senadora Alba Esther Ramírez Varón.

Palabras de la honorable Senadora Alba Esther Ramírez Varón.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra la honorable Senadora Alba Esther Ramírez Varón:

Gracias señor Presidente, honorables Senadores, yo llamo la atención nuevamente sobre el párrafo primero, estoy de acuerdo con la sustitutiva en la forma en que fue leída; entiendo como, fue leída que desaparece la facultad que se le está dando al Presidente de la República para que en 90 días expida un acto legislativo para adoptar las disposiciones del artículo.

Yo quisiera que se me explique si exactamente ese párrafo 1° está quitando las facultades del Presidente, porque de ser así particularmente no le vería ningún inconveniente en votarlo positivamente, en el evento de que esté en las facultades al Presidente de la República estaría votándolo negativamente porque yo considero que el Congreso de la República, no puede soltar funciones que la Constitución ni la ley le han dado. Muchas gracias.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador ponente, Rafael Pardo Rueda.

Palabras del honorable Senador Rafael Pardo Rueda.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Rafael Pardo Rueda:

Presidente, este párrafo en una forma similar pero no exactamente igual, pero sí incluidas las facultades, fue introducida por la comisión de Ponentes, en la cual participaron todos los sectores políticos representados en el Congreso.

¿Cuál es el sentido de las facultades Senadora?

El sentido, de darle facultades al Gobierno es que este tema, el tema de la pérdida de investidura de las causales, de pérdida de investidura del conflicto de intereses y todo lo que aquí se ha señalado como temas que no están regulados para el Congreso y para los Congresistas individualmente a veces se vuelve muy difícil tocarlo en el trámite de una ley.

El Senador Darío Martínez tiene una proposición adicional al tema de facultades y es que en el Congreso se defina un término para expedir la ley, término que si no se cumple digamos dentro de ese término la expedición de la ley se otorguen subsidiariamente facultades al Presidente.

Pero el sentido de las facultades no es digamos desprenderse porque sí, de una función propia del Congreso: no es precisamente en razón a la discusión de un tema de alta sensibilidad que genera muchos impedimentos, genera una discusión en la cual intervienen de una manera digamos más que en cualquier otra norma, los temas de interés personal pues que en ese tema sea el Gobierno el que dentro de los parámetros que se establezcan reglamente las causales de pérdida de investidura, reglamente el procedimiento y lo que esté aquí establecido o sea se entiende que una facultad al Gobierno es una circunstancia excepcional, lo que se observó en la comisión de Ponentes y se observó en las Comisiones Primeras es que se justifica en razón a la naturaleza de la materia que se quiere regular.

El Senador Darío Martínez tiene una proposición en el sentido de establecer un término para la expedición de esa ley por parte del Congreso, término que en caso de que se venza sin esa expedición de esa ley se otorguen esas facultades al Gobierno de forma subsidiaria.

Yo haría la proposición aditiva de lo que planteó el Senador Darío Martínez una vez discutamos todo el texto del artículo y discutamos todo el cuerpo del artículo incluido el párrafo.

Si no es más yo pido que lean el párrafo segundo de este numeral 7° de la ponencia.

Por Secretaría se da lectura al párrafo 2° del numeral 7° del artículo 1° de la ponencia.

El párrafo segundo dice así:

“El servidor público que ofrezca cuotas o prebendas burocráticas a un Congresista a cambio de aprobación de un proyecto de acto legislativo o ley, será sancionado por falta gravísima sancionable con pérdida del empleo.”

Está leído el párrafo segundo, del numeral 7° de la ponencia.

La Presidencia concede el uso de la palabra a la honorable Senadora Alba Esther Ramírez Varón.

Palabras de la honorable Senadora Alba Esther Ramírez Varón.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra la honorable Senadora Alba Esther Ramírez Varón:

Gracias, señor Presidente, estaba hablando con el doctor Pardo cómo se va a votar el párrafo 1°, en el sentido de que se vote únicamente la sustitutiva, donde no se colocaron las facultades al señor Presidente de la República, para posteriormente estudiar la propuesta que tiene el otro Senador ponente con respecto a las facultades, entonces sería para que hubiera claridad en la votación, en ese sentido, votar únicamente la sustitutiva sin incluir las facultades por ahora.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador ponente, Rafael Pardo Rueda.

Palabras del honorable Senador Rafael Pardo Rueda.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Rafael Pardo Rueda:

Sí, el planteamiento Senadora es que la propuesta de las facultades como lo plantea el Senador Martínez es una aditiva, entonces habría que votar el artículo principal y después la aditiva del Senador Darío Martínez. Entonces Presidente yo creo que podía usted someter a votación el artículo completo

con excepción de los numerales 6 y 7 que están redactando los Senadores Héctor Helí Rojas y Andrés González.

Numeral 7, ordinales 6° y 7° de estudios.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Jorge Enrique Robledo:

Sí, Presidente, es que ante la suprema importancia de este articulado de Referendo y sobre todo de puntos como este, definitivamente decisivos para la vida del país, yo iba a sugerir que el Senador Artunduaga, que creo que está en el recinto, fuera incluido en la Comisión que entiendo se nombró para mirar lo de la trashumancia electoral, para, además que en esa Comisión se mirara la posibilidad de que mediante un artículo de este punto, se resolviera el problema del cubrimiento de las licencias por maternidad; entiendo que no fue posible convencer a los ponentes ni a las mayorías de que pudieran ir los segundos renglones o suplentes en el caso de las Congresistas que resultaren embarazadas; entonces, la propuesta específica Senador Artunduaga es que se ponga en este punto de las pérdidas de las investiduras que habrá pues la posibilidad de reemplazar las licencias, siempre y cuando estuviere claro que la Senadora o la Representante a la Cámara no se hiciera embarazar con el propósito de asistir, de que asistiera el segundo renglón.

Muchas gracias, señor Presidente.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria el numeral 7° del artículo 1°, excepto los ordinales 6° y 7°, y cerrada su discusión pregunta:

¿Adopta la plenaria la modificación propuesta?

Y esta responde afirmativamente.

Dejan constancia de su voto negativo los honorables Senadores Jorge Enrique Robledo Castillo, Carlos Gaviria Díaz, Piedad Córdoba Ruiz y Bernardo Hoyos Montoya.

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura al número 10 del artículo 1°.

Por Secretaría se da lectura al numeral 10 del artículo 1° de la ponencia.

Sí, señor Presidente. El numeral 10 de la ponencia dice: Supresión de Personerías.

Pregunta: ¿Para asignar las funciones de las Personerías a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, aprueba usted el siguiente artículo?:

Adiciónese el artículo 280 de la Constitución Política con los siguientes incisos: La Procuraduría General y la Defensoría del Pueblo dentro de su respectiva competencia ejercerán las facultades que en la Constitución y la ley se atribuyen a las Personerías Municipales o Distritales. La Procuraduría y la Defensoría cumplirán estas funciones con austeridad y eficiencia pudiendo apoyarse en el auxilio técnico de las 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 o de la Defensoría, el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo reorganizaran sus entidades para asumir las funciones previstas en este artículo, en aquellos municipios donde no lo puedan hacer se mantendrá la Personería respectiva.

A más tardar el 31 de diciembre de 2003 quedarán suprimidas todas las personerías de las ciudades capitales y de los municipios con más de 100.000 habitantes.

En el proceso de transición se respetará el período de los Personeros actuales, los funcionarios de la Procuraduría o de la Defensoría que se designen para desempeñar estos cargos, serán escogidos mediante concurso de méritos y deberán ser oriundos del departamento respectivo. Si No, más la proposición aditiva del ponente sobre el voto en blanco, esta leído el numeral 10, señor Presidente.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Oswaldo Darío Martínez Betancourt.

Palabras del honorable Senador Oswaldo Darío Martínez Betancourt:

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Oswaldo Darío Martínez Betancourt, quien da lectura a un informe presentado por la Comisión Accidental de seguimiento a las decisiones que tome el

Ejecutivo, designada por la Presidencia sobre el Instituto Colombiano de Participación Jorge Eliécer Gaitán.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria el informe leído y, cerrada su discusión, esta le imparte su aprobación.

Bogotá, D. C., noviembre 25 de 2002

Doctor:

LUIS ALFREDO RAMOS BOTERO

Presidente honorable Senado de la República y demás miembros

Señor Presidente:

En nuestra condición de miembros de la Comisión Accidental de Seguimiento a las decisiones que tome el ejecutivo en el futuro, en razón al Instituto Colombiano de la Participación “Jorge Eliécer Gaitán” (Colparticipar) y al Monumento Nacional conformado por la Casa Museo; Comisión creada mediante Resolución número 039 del 18 de octubre de 2002 expedida por el Presidente del honorable Senado de la República como consecuencia de la aprobación en plenaria del 17 de octubre del año en curso de la proposición que solicitó su creación, y teniendo en cuenta que el 23 de enero del año 2003 se cumplirá el centenario del natalicio del Líder Popular Jorge Eliécer Gaitán, quien en vida luchó en defensa de los intereses del pueblo sirviendo de ejemplo a las nuevas generaciones como exponente de la lucha política por los caminos de la organización popular, la disciplina colectiva, la coherencia ideológica, la defensa de la moral pública y de la democracia funcional y directa, así como de la preponderancia del papel protagónico del pueblo en los destinos de la Nación; presentamos informe a la plenaria del honorable Senado de la República, previo estudio del caso, las siguientes:

Recomendaciones: Para el Gobierno Nacional

1. Hacer las apropiaciones y girar oportunamente los recursos suficientes para la reparación y restauración de la planta física de la Casa Museo (Patrimonio Arquitectónico e Histórico), al igual que los recursos para garantizar el debido funcionamiento del Instituto Colombiano de la Participación “Jorge Eliécer Gaitán” (Colparticipar), encargado de difundir el pensamiento político y científico del Líder Popular y al fortalecimiento de la democracia en Colombia.

2. Designar por mandato legal para la Junta Directiva de Colparticipar, a los delegados de los Ministros de Educación y del Interior, cuya participación activa facilitará la buena marcha del Instituto.

3. Establecer el principio de igualdad para los funcionarios de Colparticipar respecto a otros institutos de igual naturaleza, a través del Departamento de la Función Pública, para evitar cualquier clase de discriminación.

4. Garantizar la seguridad personal de la doctora Gloria Gaitán, y la integridad de Colparticipar y sus funcionarios, conforme lo ha solicitado en varias oportunidades al Gobierno, la misma doctora Gaitán.

Para el honorable Senado de la República

5. Impulsar en forma urgente la aprobación de la Ley de Honores con ocasión del centenario del natalicio del caudillo Jorge Eliécer Gaitán, que se realizará el próximo 23 de enero de 2003.

Del señor Presidente, atentamente,

Oswaldo Darío Martínez Betancourt, Samuel Moreno Rojas, Andrés González Díaz, Juan Fernando Cristo Bustos, José Renán Trujillo García, Hernán Francisco Andrade Serrano,

Honorables Senadores de la República.

La Presidencia abre la discusión del numeral 10, y concede el uso de la palabra a la honorable Senadora Piedad Córdoba Ruiz.

Palabras de la honorable Senadora Piedad Córdoba Ruiz.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra la honorable Senadora Piedad Córdoba Ruiz:

Gracias, señor Presidente, voy a referirme de la misma manera que lo hice en el día de ayer, con relación a la supresión de las Contralorías, en este caso de las Personerías, hecho que considero todavía mucho más preocupante dentro de los artículos que se vienen aprobando dentro del Referendo. Pero antes señor Presidente quiero poner en conocimiento del Senado de la República y especialmente de la Mesa Directiva un hecho que nos parece supremamente grave en la Comisión Laboral que sesionó conjuntamente en el

día de hoy a raíz de la discusión de la reforma laboral. Ha sido una discusión muy difícil porque, como lo expresan algunos de los Senadores y Senadoras aquí en el Congreso, el paquete del proyecto de ley que viene planteando el Gobierno Nacional tienen que ver realmente con las condiciones impuestas por el Fondo Monetario Internacional, en el Gobierno anterior y firmado por el Presidente Pastrana y con los compromisos adquiridos por este gobierno y que se apresta a firmar en el mes de diciembre, la reforma laboral la de regulación laboral la absoluta flexibilización y la forma como las distintas formas de contratación están siendo asimiladas al Código Civil son temas que han llenado de mucha preocupación a quienes hacemos una fórmula independiente en la Comisión Séptima y que ha llevado obviamente a que haya intensos debates; intensos debates que además no han tenido en cuenta en ninguna de las propuestas que hacemos.

Pero aspiramos a que aquí en la plenaria del Senado los distintos Senadores y Senadoras que estamos en oposición a estos proyectos podamos obtener una mejor audiencia y sobre todo la posibilidad de modificar algunos de estos artículos, pero quiero poner en conocimiento señor Presidente que hoy un miembro de la Fuerza Pública, un policía de los que hace guardia en el Congreso Nacional acompañado de un camarógrafo estuvo filmando a los Congresistas que estábamos en el recinto e inclusive dicho miembro de la fuerza pública, indicándole a quién tenía que filmar dentro de las barras que estaban llenas de sindicalistas, de obreros y de obreras y de aprendices de los que el contrato, de los aprendices del SENA cobijados obviamente por la Legislación actual y que van a ser totalmente desprotegidos con las que se está aprobando. Esta situación Senador Héctor Helí nos parece supremamente grave, y yo la quiero dejar como constancia en el Congreso de la República y llamar la atención de que quiera Dios no pase absolutamente nada con la gente que estaba no solamente protestando sino con los Congresistas que estamos en oposición.

Quiero decirle al Congreso que me comuniqué con el señor Presidente de la República el doctor Álvaro Uribe Vélez y lo puse en conocimiento de este hecho tan grave que además ahonda en las críticas que hemos venido haciendo sobre la crisis humanitaria, y de violación de Derechos Humanos en el país.

El señor Presidente de la República se comunicó con el General Teodoro Campo, y ya tuvimos oportunidad de señalarle a unos de los miembros de la Policía o de la fuerza pública en el Congreso, de quién se trata y que nos identifique además el camarógrafo a quién le daba la orden de que nos filmara por la oposición que nosotros estábamos haciendo en la Comisión.

Yo quiero dejar muy claro, que fue atendida por el señor Presidente de la República y que en el día de mañana los miembros Independientes de la Comisión Séptima vamos a reunirnos con el Presidente de la República, porque nos parece además no solamente grave, sino supremamente maliciosa la actitud del señor Ministro de Trabajo y encargado de Salud. Señor Presidente y hago esta antelación con relación al tema de las personerías precisamente señor Ministro, porque no me voy a detener en un discurso muy largo, yo ya tengo claro que aquí poco o nada importa lo que tiene que ver con los argumentos a favor de lo que tiene que ser la precautelación en los Derechos Humanos en este país.

Las Personerías en muchas regiones de Colombia son tal vez la única expresión de Estado que existe y ante una crisis humanitaria tan grave como la que estamos viviendo tomar la decisión con los mismos argumentos que expresé ayer, no se sabe cuánto cuesta la supresión de las Personerías, no se sabe de que manera van a ser asumidas por la Procuraduría General de la Nación, no se sabe además de dónde van a salir los recursos pero lo más engañoso y tramposo que tiene este Referendo además es que le dicen a la gente que lo vote, porque dichos recursos supuestamente van a ir a los servicios de salud y de educación, yo acogiéndome a la absoluta paciencia de los Senadores y Senadoras voy a leer una carta firmada por el señor Procurador General de la Nación y por el señor Defensor del Pueblo, con relación al tema de las Personerías, y decirle al señor Presidente que ayer de una manera artificiosa con elementos, con los Senadores Ponentes del Referendo levantaron la sesión precisamente para que el país no se diera cuenta de la discusión de un tema tan importante como es la supresión de las Personerías.

Pero quiero aprovechar señor Ministro del Interior para que usted, que ha sido tan acucioso en nombrar Gerente del Referendo sin que lo aprueben nos garanticen a los que vamos a estar en el frente por la abstención del Referendo

en este país los Derechos que la Registraduría Nacional nos tiene que garantizar en lo que tiene que ver con los medios de publicidad, comunicación y todos los recursos necesarios para quienes estamos en abstención y en defensa de la democracia podamos hacerlo.

Señor Presidente, muy brevemente la carta que quiero dejar como constancia en el día de hoy y quiero dejar también como constancia el informe que nos ha enviado Naciones Unidas a través del Alto Comisionado de Derechos Humanos, sobre el tema de las Personerías.

Una de las instituciones de más arraigo y tradición en Colombia es la Personería Municipal a través de ella desde la Colonia se empezaron a gestar los principios de igualdad, el de participación ciudadana, y el de Solidaridad, que hoy sustentan el modelo de sociedad por el que el país optó en el año de 1991, el Estado Social de Derecho; las Personerías Municipales han servido para que los ciudadanos y ciudadanas se apropien paulatinamente de la idea de que en un Estado Democrático, es imprescindible la presencia de una institución que represente y reclame de manera directa ante las autoridades la realización de sus derechos e intereses, encontrando en esos servidores del Ministerio Público, agentes independientes de los órganos de Gobierno y Estado, cuya principal función es la defensa y protección de sus derechos y la reivindicación de sus necesidades individuales y colectivas; como toda institución ha sufrido crisis de legitimidad que han propiciado cambios en su concepción y estructura, unas más profundas que otras; no obstante, siempre las ha superado apoyada en el reconocimiento de las comunidades que en la mayoría de los municipios la señalan como la única presencia del Estado.

Ellas desde luego no han sido ajenas a las consecuencias del prolongado y creciente conflicto que azota al país, que de una parte han servido para fortalecerlas y arraigarlas en la imagen social, que cada vez con más ahínco reclama su intervención como garantes de los Derechos Humanos; pero que igualmente las han debilitado al ponerlas en situaciones de impotencia, frente a las cuales se ha impuesto el lenguaje de la fuerza que utilizan los distintos actores armados al margen de la ley.

Por esta compleja situación también existen algunos sectores de la sociedad que cuestionan su pertinencia y eficacia, y proponen incluso su supresión; no obstante y como respuesta a la agudización del conflicto del que se derivan un contexto de grave amenaza para los Derechos Humanos; óigase bien Senadores y Senadoras, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo en cumplimiento de los mandatos de la Constitución del 91, contando con la asistencia técnica y financiera de la oficina en Colombia, del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, desde hace 2 años ha venido desarrollando un amplio programa de capacitación en esa materia dirigido a los Personeros; dicho programa sin duda trascendió sus objetivos iniciales, pues no solo ha desarrollado un amplio proceso de capacitación en Derechos Humanos, y Derecho Internacional Humanitario, llegando a un número aproximado de 800 Personeros, sino que ha permitido el acceso a una compleja realidad que brinda los insumos necesarios para que la realización de un diagnóstico actualizado y objetivo sobre la institución de la Personería y sus funciones; la relevancia del proyecto generó una reacción positiva de la Comunidad Internacional, específicamente en la Unión Europea que se vinculó a este programa ofreciendo financiación para los años 2002 y 2003, garantizando formación para la totalidad de los Personeros del país, a través de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Los resultados del diagnóstico arrojado por el programa consignados en este documento, son los que presentamos al país; en él se da cuenta de los avances alcanzados, se trabaja con sentido crítico con los aportes obtenidos en un seminario nacional que se llevó a cabo en el mes de marzo del presente año, y en las mesas de trabajo con Personeros, que se han adelantado en todo el país; pero además se realiza un ejercicio riguroso de análisis que permite evidenciar de manera precisa las debilidades y fortalezas de la institución; por eso estamos seguros que contribuirá de manera significativa a las discusiones que avanzan sobre el futuro de las Personerías Municipales.

Finalmente, el documento responde al esfuerzo y dedicación de los Personeros y de un equipo de trabajo conformado por funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, y de la Defensoría del Pueblo, que con la coordinación de consultores de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con esmero y responsabilidad, asumieron el reto; no solo de contribuir al fortalecimiento de una cultura sólida en Derechos Humanos, sino de avanzar en la consolidación del Ministerio

Público, demostrando la necesidad y utilidad de acciones de colaboración armónica.

Sea entonces la oportunidad para destacar el trabajo de dicho equipo y de reiterar nuestros sinceros agradecimientos a los Personeros por su trabajo y dedicación al proyecto, y a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Derechos Humanos, por su invaluable e incondicional apoyo técnico-financiero.

Lo firman Edgardo José Maya Villazón, Procurador General de la Nación; Eduardo Cifuentes Muñoz, Defensor del Pueblo.

Señor Presidente, lo voy a dejar para que sea inserto en el acta del día de hoy, e insistirles a los Senadores y Senadoras que la eliminación de las Personerías es un retroceso institucional supremamente grave para este país, y yo solicito a conciencia a ustedes, que no voten este artículo del Referendo.

Gracias, señor Presidente.

Al finalizar su intervención, la honorable Senadora Piedad Córdoba Ruiz deja los siguientes documentos como constancia:

Constancia

Presentación

Una de las instituciones de más arraigo y tradición en Colombia es la personería municipal, a través de ella, desde la Colonia, se empezaron a gestar los principios de igualdad, el de participación ciudadana y el de solidaridad que hoy sustentan el modelo de sociedad por el que el país optó en 1991, el del Estado social de derecho. Las personerías municipales han servido para que los ciudadanos se apropien paulatinamente, de la idea de que en un Estado democrático es imprescindible la presencia de una institución que represente y reclame de manera directa, ante las autoridades, la realización de sus derechos e intereses, encontrando en esos servidores del Ministerio Público agentes independientes de los órganos de gobierno y de Estado, cuya principal función es la defensa y protección de sus derechos y la reivindicación de sus necesidades individuales y colectivas.

Como toda institución ha sufrido crisis de legitimidad que han propiciado cambios en su concepción y estructura, unas más profundas que otras, no obstante siempre las ha superado apoyada en el reconocimiento de las comunidades, que en la mayoría de los municipios las señalan como la única presencia del Estado.

Ellas, desde luego, no han sido ajenas a las consecuencias del prolongado y creciente conflicto que azota al país que, de una parte, han servido para fortalecerlas y arraigarlas en el imaginario social, que cada vez con más ahínco reclama su intervención como garantes de los derechos humanos, pero que igualmente las han debilitado, al colocarlas en situaciones de impotencia frente a las cuales se ha impuesto el lenguaje de la fuerza que utilizan los distintos actores armados al margen de la ley. Por esta compleja situación también existen algunos sectores de la sociedad, que cuestionan su pertinencia y eficacia y proponen incluso su supresión.

No obstante y como respuesta a la agudización del conflicto del que se deriva un contexto de grave amenaza para los derechos humanos, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de los mandatos de la Constitución Política de 1991, contando con la asistencia técnica y financiera de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, OACNUDH, desde hace dos años ha venido desarrollando un amplio programa de capacitación en esa materia dirigido a personeros.

Dicho programa sin duda trascendió sus objetivos iniciales, pues no sólo ha desarrollado un amplio proceso de capacitación en derechos humanos y derecho internacional humanitario, llegando a un número aproximado de ochocientos personeros, sino que ha permitido el acceso a una compleja realidad que brinda los insumos necesarios para la realización de un diagnóstico actualizado y objetivo sobre la institución de la personería y sus funciones. La relevancia del proyecto generó una reacción positiva de la comunidad internacional, específicamente de la Unión Europea, que se vinculó a este ofreciendo financiación para los años 2002 y 2003, garantizando formación para la totalidad de los personeros del país a través de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Los resultados del diagnóstico arrojado por el programa, consignados en este documento, son los que presentamos al país. En él se da cuenta de los

avances alcanzados, se trabaja con sentido crítico los aportes obtenidos en un seminario nacional que se llevó a cabo en marzo del presente año y en las mesas de trabajo con personeros que se han adelantado en todo el país, pero además se realiza un ejercicio riguroso de análisis que permite evidenciar de manera precisa las debilidades y fortalezas de la Institución. Por eso estamos seguros que contribuirá de manera significativa a las discusiones que avanzan sobre el futuro de las personerías municipales.

El documento responde al esfuerzo y dedicación de los personeros y de un equipo de trabajo conformado por funcionarios de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo que con la coordinación de consultores de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con esmero y responsabilidad asumieron el reto, no sólo de contribuir al fortalecimiento de una cultura sólida en derechos humanos, sino de avanzar en la consolidación del Ministerio Público demostrando la necesidad y utilidad de acciones de colaboración armónica.

Sea entonces la oportunidad de destacar el trabajo de dicho equipo y de reiterar nuestros sinceros agradecimientos a los personeros por su trabajo y dedicación al proyecto y a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Derechos Humanos por su invaluable e incondicional apoyo técnico y financiero.

El Procurador General de Nación,

Edgardo José Maya Villazón.

El Defensor del Pueblo,

Eduardo Cifuentes Muñoz.

* * *

Naciones Unidas
United Nations

Alto Comisionado para los Derechos Humanos
High Commissioner for Human Rights

Oficina en Colombia
Office in Colombia

DRP/ 473/02
7 de noviembre de 2002

Honorable Senadora:

Atentamente me permito remitir para su conocimiento y fines que estime pertinentes, el documento titulado "Fortalecimiento de los Personeros: Un reto para los derechos humanos y la democracia", elaborado en el marco del convenio de cooperación y asistencia técnica suscrito por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que tiene como objetivo apoyar y fortalecer las importantes funciones que en materia de derechos humanos y de defensa del Estado Social de Derecho cumplen las personerías municipales.

En el texto adjunto se resaltan las debilidades y fortalezas de una entidad que en ocasiones se ha convertido en el único eslabón entre la comunidad y las demás instituciones del poder público.

Al agradecer su amable atención, le presento mi saludo de la más alta consideración.

El Director de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos,

Michael Frühling.

Doctora

PIEDAD DEL SOCORRO CORDOBA RUIZ

Comisión Séptima

Congreso de la República

E. S. D.

La Presidencia concede el uso de la palabra a la honorable Senadora Alba Esther Ramírez Varón.

Palabras de la honorable Senadora Alba Esther Ramírez Varón.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra la honorable Senadora Alba Esther Ramírez Varón:

Gracias, señor Presidente, honorables Senadores: No quiero tener la responsabilidad histórica en ser una de las personas que coadyuvó a acabar

con un ente tan importante para los intereses de las gentes más pobres y desprotegidas del país como son las Personerías Municipales.

Yo me pregunto: Qué va a hacer la gente de escasos recursos, las gentes de las veredas, de los rincones apartados de este país, cuando no tengan al abogado que les va a ayudar a hacer conciliaciones, que les va a ayudar a prevenir los asuntos de violencia intrafamiliar, que va a atender a los desplazados y a certificarlos, que va a ayudar a elaborar tutelas, que va a hacer asesoría, que va a tramitar y a recibir las quejas, que van a hacer las visitas a los centros de reclusión para ver si se están respetando los derechos humanos, y una de las funciones más importantes, sobre todo en esta época de inseguridad que vive nuestro país, y que azota nuestras regiones, como son las acciones por la defensa de los derechos humanos.

Yo me pregunto, honorables Senadores, si es que hay ciudadanos que tienen más derecho a la protección que la mayoría de la gente que habita este país, que son las gentes que viven en las veredas y las gentes humildes.

Porque el que tiene dinero puede pagar un abogado, pero los campesinos y las gentes humildes asisten a las Personerías como el instrumento de apoyo a la solución de sus dificultades y de sus problemas, ¿qué implicación tiene la pérdida de las Personerías?

Ni más ni menos, que de hacer presencia en esos lugares remotos y extremos de nuestro país, son los personeros muchas veces los que a mula, a pie, en patineta, en bicicleta, en lo que les toque llegar a ayudar a solucionar los problemas de las comunidades. Yo sí llamo la atención al honorable Senado de la República, a que revisen muy bien el voto que van a dar; ayer me sorprendió el voto con las Contralorías porque ayer el Congreso de la República creó un superpoder, en Bogotá, como la Contraloría General de la República, hoy por lo menos ¡Dios permita! que el mensaje que trato de dar, llegue a los corazones de ustedes honorables Senadores, y votemos en forma negativa la desaparición de las personerías porque ah mal que les van a hacer a las clases más desprotegidas de este país, que son precisamente las que votan y las que nos tienen aquí.

Muchas gracias, señor Presidente.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Jorge Enrique Robledo Castillo.

Palabras del honorable Senador Jorge Enrique Robledo Castillo.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Jorge Enrique Robledo Castillo:

Sí, señor Presidente, muchas gracias, de la misma manera que lo han señalado las Senadoras que me han antecedido, quiero sustentar mi voto negativo contra este horroroso esperpento de proponer y seguramente aprobar porque tienen la maquinaria suficiente, la eliminación de las Personerías.

Instrumento estos que se remontan a la propia Colonia, que hunden sus raíces en una tradición allá, inclusive en la colonia de signo democrático, que apuntan a defender a los más débiles, a quienes no tienen instrumentos distintos que esos de las Personerías para protegerse de todo tipo de arbitrariedades que sabemos suceden en nuestras ciudades y nuestros Pueblos.

Y se propone el desaparecimiento de las Personerías, señor Presidente, en el mismo instante en que el neoliberalismo está tirando a millones y millones de seres al pauperismo, a la miseria, a la desesperanza, es decir, cuando son más débiles, más gentes, cuando son extremadamente más débiles, más colombianos, la consigna neoliberal es desprotegerlos, abandonarlos, tirarlos a la arbitrariedad de los más fuertes; es un auténtica vergüenza Senadores de la República, que este proyecto se presente siquiera y peor sería que se sometieran a las clases del poder ejecutivo y votaran positivamente este proyecto o este punto en una especie de mayoría automática, que se ha venido manteniendo, que no discute, que no argumenta, que no da razones, porque se prevalece de la plata del clientelismo de la Presidencia de la República para tomar las determinaciones.

Clientelismo que, por supuesto, nadie menciona pero que todos sabemos asciende a sumas astronómicas a punta de contratos, de puestos y de gabelas; les quiero contar o no contar porque los Congresistas lo saben, lo quiero reiterar y para dejarlo en los anales de este proceso, que hoy por hoy los auténticos auxilios parlamentarios en este país no son los auxilios parlamentarios sino los auxilios de la Presidencia de la República, que ascienden a sumas realmente astronómicas; para este año que viene, el Gobierno Nacional va a manejar platas parecidas a auxilios parlamentarios, el Presidente de la

República, en persona, por 570.000 millones de pesos, plata que va a manejar discrecionalmente para tener como uno de sus propósitos el sometimiento del Congreso de la República, es 13 veces la plata del presupuesto de Colciencias, 68 veces la plata del presupuesto del DANE, 140 veces el Inpec, es igual a las compras del Ministerio de Defensa, la plata que va a manejar el poder ejecutivo para arriar decisiones abusivas y arbitrarias como esta de la eliminación de las Personerías, que, repito, se van a eliminar cuando nunca había habido tantos tan débiles en Colombia como los que está dejando tendidos en el asfalto el modelo neoliberal.

Cuando estábamos analizando qué era lo que se venía con el neoliberalismo, algún amigo mío genial e infortunadamente ya ha desaparecido nos explicaba que lo que traía el neoliberalismo, que lo que traían los yupis del neoliberalismo, esos que parlan en lenguas extranjeras, era borrar todo lo que tuviera con la Nación y con su historia y este es un caso ejemplarizante de cómo se apunta a desquiciar tradiciones centenarias; alguien me dirá que no, que la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo van a reemplazar en sus funciones a las Personerías y yo me pregunto: ¿A quién quieren engañar? Porque si las va a reemplazar de idéntica manera con el mismo número de funcionarios, con la misma especialidad de los funcionarios, pues costará lo mismo y entonces, ¿en qué consiste la sustitución que se va a hacer? Y si se va a reemplazar con menos funcionarios entonces va a estar peor que lo que hay y se va a debilitar a la gente, o si lo que hay aquí oculto es un proceso de privatización, de un despido masivo de trabajadores para sustituirlos por otros más baratos, que lo digan con franqueza, que lo expliquen de manera clara y que además nos expliquen una cosa que alcancé a tocar ayer, pero que hoy quiero insistir, el proceso de privatización en Colombia se ha convertido en un proceso de enriquecimiento de unos cuantos favoritos de los poderes ejecutivos, que a través de ONG o de como se llamen, entran a intermediar entre la capacidad del Estado y unos empleados, que por supuesto contratan en las peores condiciones, o sea un enriquecimiento, una acumulación de capital de negreros que son las formas laborales que se están estableciendo.

Entonces, finalmente Senadores de la República, este es otro de esos proyectos que hay que votar en contra, porque es de los proyectos graves que tiene el Referendo, ya hemos dicho, los anodrilos, las carnadas, como ese anterior que se acaba de votar, más razones para la pérdida de la investidura como si el problema de la corrupción o no del país dependiera de meter un inciso u otro; proyectos tan absurdos como el que aprobaron anteayer, sí, que impide, pues, que se den las sustituciones que se deberían dar pero esos son los proyectos de la galería, este es de los proyectos medulares.

Yo llamo a cada uno de los Senadores de la República a que mediten esta decisión, a que no solo expresen su acuerdo con nosotros como lo han expresado en otras ocasiones y en otros puntos que se han votado como el de las Contralorías, sino que lo voten en contra, que se vote según el leal saber y entender, que no se sometan a la presión o al chantaje como se quiera llamar del poder ejecutivo para aprobar proyectos, que, repito, atentan contra las más hondas tradiciones democráticas de esta Nación, que atentan contra su historia, contra nuestro pasado y que son impulsadas, todos sabemos, por estos señoritos del yuperismo, que han venido cada vez más controlando esta Nación para destruirla y que manejan, y lo quiero insistir en este punto, una especie de sicariato moral, cierto, para sostener todo tipo de posiciones arbitrarias y abusivas en contra del Congreso de la República; si hay un punto que este Congreso debe votar negativamente, es este punto de las Personerías Municipales, por todas las razones que ya he explicado.

Muchas gracias, señor Presidente.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador José Ignacio Mesa Betancur.

Palabras del honorable Senador José Ignacio Mesa Betancur.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador José Ignacio Mesa Betancur:

Gracias, señor Presidente, a ver en este punto, y doy gracias a Dios, porque yo mantengo rectitud en mis compromisos y afortunadamente en las reuniones que han hecho ahora con el Ministro del Interior a mí no me han invitado, entonces me da mucha más tranquilidad para tomar mis decisiones; yo este punto no lo apoyo, y lo dejo manifiesto públicamente, porque considero que las Personerías realmente representan la identidad de un municipio cuando los personeros locales a los que el Concejo, con toda la autoridad del caso elige,

y quien defiende los derechos humanos y quien es Ministerio Público y quien defiende al procesado que muchas veces se le niega hasta la visita familiar y conyugal, pero tiene allí la Personería al frente.

Y tampoco dejar de recordar la figura de los personeros escolares, que salieron de la identidad, que hicieron con las Personerías Municipales y quienes han ayudado a que estos niños sueñen con la democracia y sueñen con hacer parte activa de nuestra dirección del país en un futuro. Por eso, considero que esto no se debe terminar y además también, cuando allí dicen y quién dice que esto no acabará con la politiquería y las malas costumbres, cuando dicen que enviarán a los municipios donde existían personeros, personas de cualquier lugar del departamento y allí amañadamente nos pueden enviar personas con otro tipo de intereses.

Y también, hay que cuestionar hoy, que los entes a los que les están comisionando esta función tan esencial e histórica para Colombia, ya lo han dicho públicamente que no tienen la capacidad ni el interés para asumir esta función, como han sido la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, si ellos lo rechazan pues mal haría el Congreso de la República honorables Senadores y Senadoras, que los forzáramos a cumplir una misión que ya sabemos que van a estar en la incapacidad total de cumplirla y que tenemos que velar pues porque esta institución antigua en la democracia colombiana de la defensa de los derechos humanos, de la defensa de los intereses de los ciudadanos bien pobres que tiene Colombia, que ni siquiera tienen el derecho a la defensa porque no les alcanzan los recursos pues que les acabemos esta instancia, me parecería lo más absurdo.

Y concluyo diciendo, que el ahorro en lo económico que se haría acabando estas personerías es lo menos significativo que podría traer el Referendo para el Estado, todas son pequeñas, todas las Personerías son de escasos recursos, los alcaldes cuando tienen que transferir los recursos para el funcionamiento de las Personerías, nunca han hecho oposición a este tema porque son los que menos atentan contra los presupuestos municipales y yo creo que por eso deben seguir existiendo en Colombia y por eso hay que apoyarlas y por eso señor Presidente y honorables Senadores dejó público de manifiesto, mi apoyo para que las Personerías sigan funcionando.

Muchas gracias, señor Presidente.

La Presidencia concede el uso de la palabra a la honorable Senadora Dilia Francisca Toro Torres.

Palabras de la honorable Senadora Dilia Francisca Toro Torres.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra la honorable Senadora Dilia Francisca Toro Torres:

Gracias, señor Presidente, así como habíamos expresado lo de las Contralorías, este otro caso de poder acabar con una institución tan importante como son las Personerías, y además, nuevamente la centralización. Pero yo quería ilustrar brevemente de lo que son las Personerías, porque es que yo creo que tenemos que hacer una reflexión con respecto a esta supresión:

Son unas entidades que históricamente se han dirigido como contra peso a los abusos del poder sobre el ciudadano y que con el transcurrir del tiempo se han asumido funciones de vigilancia administrativa en lo local y de defensa del interés público, que sin descuidar estas funciones vienen atendiendo otras funciones muy importantes como es la promoción de los derechos humanos en general y de la participación comunitaria y ciudadana en particular; yo creo que para tomar una decisión tan trascendental en la institucionalidad democrática colombiana, como es la desaparición de las Personerías hay que preguntarse, ¿quién atendería las funciones judiciales que desarrollan las Personerías?

Las cárceles que deben de visitar, las atenciones a la población desplazada, las indagatorias disciplinarias, las Comisiones que se le hacen a la Defensoría y a la Procuraduría, las tutelas elaboradas e interpuestas, las conciliaciones, porque en este momento ellos hacen conciliaciones, y las quejas que se reciben y las que se le hacen seguimiento, sobre todo en un sector muy importante como es en el campo de los servicios públicos, y estas funciones tan importantes las hacen con un presupuesto de 127.500 millones de pesos, eso equivale a un 048% del presupuesto municipal que de verdad es muy poco.

Yo creo que todos aquí sabemos, y no podemos poner en duda la importancia de estas funciones de las Personerías y podremos decir que la Defensoría y la Procuraduría asuman las funciones de ellos, pero una cosa es decir que una función puede cubrirse por ser tarea misional de otra organización y otra cosa es que se nos convenza de que se está haciendo, en la práctica

vemos que la Procuraduría y la Defensoría están realizando una muy importante labor y esa labor yo creo que todos la reconocemos, pero es que resulta que los hechos de violencia y corrupción han desbordado lo que ellos hacen, y esas Personerías Municipales son las que llenan parte de ese vacío que no están cubriendo la Defensoría del Pueblo y que no están cubriendo las Procuradurías.

Yo sí creo que es necesario que nosotros comprendamos que no solamente lo más importante es lo económico y que por una eventualidad económica entonces vamos a tener que emprender reformas constitucionales y suprimir instituciones; yo pienso y quiero darles un dato aquí, que como no, la función la va a recuperar, la va a asumir la Procuraduría y la Defensoría, resulta que un Procurador Judicial se gana más o menos 3 millones y medio de pesos, mientras un Personero de una ciudad grande se gana 2 millones de pesos, cuántas personas tendrán que poner más en las Procuradurías para que atiendan y van a tener que sacar mucho más dinero para poder cubrir con los Procuradores.

Y yo creo que entonces, con la supresión de esas Personerías no es que vamos ahorrar mucho, yo creo que antes no nos vamos ahorrar es nada, porque es que no tiene presentación tratar de introducir reformas sino se tiene claro el significado de suprimir algo, que viene sirviendo bien y que no vamos a ofrecer nada a cambio, ni mucho menos si esta supresión se motiva en ahorrar un poquito sin mirar que beneficios se suprimen.

Yo quería dar unos datos que me dio el Presidente de la asociación de Personeros en donde dice, que: En términos comerciales la función que realizan hoy las Personerías es de \$2 billones \$670 mil millones de pesos anuales, esto significa que por cada peso que se invierte en una Personería se logra \$20.00 pesos en beneficios, eso quiere decir una rentabilidad de 2.000%; yo sí comparto la idea de que tenemos que reformar y que tenemos que modernizar estas instituciones y que además estas instituciones deben de ser dirigidas y ejercidas por personas y organismos independientes y autónomos; entonces, para eso en lugar de acabar con estas instituciones, pues lo que debemos de hacer es que la elección de esos Personeros sea o por meritocracia, como se viene diciendo ahora, o por elección popular con, lógicamente, unos perfiles determinados, yo creo que de esta manera nosotros no acabaríamos con una institución tan importante y de tanta trascendencia pero a la vez también no acabaríamos, si queremos con la corrupción y la politiquería; yo quiero, que se tome en cuenta de que en lugar de acabar con es institución nosotros busquemos unos mecanismos diferentes para elegir al Personero y así de esa manera, como les digo, ahí sí podríamos terminar con la corrupción y la politiquería, que es lo que quiere hacer el Gobierno.

Muchas gracias.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Luis Carlos Avellaneda Tarazona.

Palabras del honorable Senador Luis Carlos Avellaneda Tarazona.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Luis Carlos Avellaneda Tarazona:

Gracias, señor Presidente. Honorables Senadores, yo creo que de votar este artículo va esto a contribuir a degradar más el país en términos institucionales; sobre todo, iríamos a desvertebrar todo el tema del Ministerio Público, si una alternativa que remplace importantes competencias funcionales como las que al Ministerio Público se le otorgan al artículo 118 constitucional; vale decir, la guarda y promoción de los Derechos Humanos tan importantes, tan importantes en este momento, honorables Senadores, en que el país se debate en un conflicto cruzado entre combates por partes de las guerrillas, por parte de la fuerza pública, paramilitares, y todo el tema de la violencia común que hoy tenemos en Colombia.

Pero importantes funciones, como la protección del interés público que le está otorgado al Ministerio Público por la vigilancia de la conducta oficial, vale decir la potestad disciplinaria, que tiene en términos genéricos el Estado Colombiano.

Y decir, honorables Senadores, o reiterar mejor lo que ya han expuesto, quienes me han antecedido en el uso de la palabra, para señalar que las Personerías Municipales como componente del Ministerio Público, hoy están desempeñando funciones como Ministerio Público en materia penal donde están atendiendo cerca de un millón quinientos mil procesos, en materia civil, en materia laboral, en materia familiar y en los procesos de naturaleza agraria; que estas Personerías, están hoy atendiendo todo el tema de la violencia

intrafamiliar, que es una labor supremamente importante en el escenario de la construcción de Paz, porque muchas veces el tema de la violencia, el tema de la agresión, entra por las mismas familias; el tema de la perturbación y ocupación de bienes públicos, esa es una función que le está hoy atribuida a las Personerías, o el tema de la atención del *habeas corpus*, a través del cual se protege uno de los bienes más preciados de todo ciudadano, cual es el derecho de la libertad, o aquella función que lo encarga de ser Veedor del Tesoro Público, o aquellas importantes funciones que en desarrollo de la Constitución de 1991, se le otorgaron en materia de la acción de Tutela y en materia de acciones populares; es como decía ya alguien, la Personería es hoy un elemento a mano, allí *insitu*, donde se producen muchas violaciones, donde se generan muchas necesidades del campesino, de nuestro poblador común, aquel del pueblo, aquel de la aldea en medio de esta globalización deshumanizante que hoy tenemos, es ahí donde está actuando las Personerías Municipales.

Esta función dice trasladarse, en el artículo en discusión, en cabeza de la Procuraduría y de la Defensoría del Pueblo; estas entidades vienen cumpliendo un papel importante como integradoras del Ministerio Público en Colombia, pero no van a lanzar a absorber esas importantes funciones que hoy cumplen las Personerías y que ya describí; debo decir que hoy en el país tenemos 1.098 Personerías y, que a cambio de eso apenas tenemos 50 Procuradurías Provinciales y que esas 50 Procuradurías Provinciales no tienen competencia ni en materia de recursos humanos, ni competencia funcional desde el punto de vista también de su *ratio materiae*, para atender las funciones que se le quitarían a las Personerías.

Decir señor Presidente, que hoy esas Personerías valen 127 mil millones de pesos; que ya alguien dijo, hizo la relación en términos de costo-beneficio, pero que yo quiero reiterar desde un punto de vista más radical, es, si eso no tuviera un costo beneficio en términos económicos, lo que nosotros debemos mirar es el beneficio en relación con la protección de todos esos derechos de los cuales los Personeros hoy son guardadores; ellos son los guardianes de esas importantes funciones misionales, que yo me he permitido destacar; a eso no se le puede mirar, no se puede mirar en términos mercantilistas, y si no, entonces nosotros diríamos desde nuestras casas que la protección moral-ética a nuestros hijos no vale la pena, que no vale la pena gastar tiempo porque eso no nos genera ninguna rentabilidad; la protección de los Derechos Humanos desde el punto de vista del respeto al núcleo más importante de la Constitución de 1991, cual es la de generar un ser humano digno, es de suprema importancia honorables Senadores; por eso, honorables Senadores este artículo lo votaré negativamente; además de que, además que la centralización va a ser obvia por razones de que esas funciones se trasladan a órganos que hoy son centralizados, como la Procuraduría y como la Defensoría del Pueblo, violándose también el núcleo de la descentralización que es elemento importante en la democracia que se construyó en la Carta Política de 1991.

Gracias, señor Presidente.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Víctor Renán Barco López.

Palabras del honorable Senador Víctor Renán Barco López.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Víctor Renán Barco López:

Señor Presidente, honorables Senadores, muy corto, de manera muy breve voy a hacer las siguientes anotaciones: ¡Ojalá! Fuera cierto que las personerías cumplen todas las funciones de que se ha hablado aquí tan elocuentemente. Aquí y en el artículo de que se habla, también desaparecen las de ciudades de más de 100 mil habitantes, no sé cuántos pueblos, cuántas ciudades, cuántos pueblos tenga, Colombia, si 1.078 o más de 1.078, pero sí estoy seguro que no hay más de 60 de más de 100 mil habitantes, o sea, que las que desaparecen son las de ciudades de más de 100 mil habitantes, tal como está redactado y les creo que el papel de la mayoría de las personerías de los pueblos de menos de 100 mil habitantes, algunos como yo nos hemos pasado más de la mitad de la vida en los pueblos, y sabemos como actúan los personeros, eso de que elaboran las tutelas y los derechos de petición, no, en todo pueblo hay más de un rábula o golilla que se encarga de todos esos memoriales, generalmente han sido inspectores o fueron jueces municipales en otras épocas.

Pero cómo van a sobrevivir las de menos de 100 mil habitantes donde se presentan las mangualas con los alcaldes, porque si cumplieran todas las

funciones que les tienen asignadas, por ejemplo, en esos pueblos de menos de 100 mil habitantes, no hay contralores y las últimas leyes sobre descentralización les han asignado funciones sobre control fiscal, ese no lo ejercen porque estos personeros son de la misma cuerda política de los alcaldes.

Por eso me atrevo a sugerir, no sé si sea viable a estas horas en el burgomaestre de la localidad, esto es todo lo que tengo para decir sobre el texto.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador José Ramiro Luna Conde.

Palabras del honorable Senador José Ramiro Luna Conde.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador José Ramiro Luna Conde:

Sí, muchas gracias, señor Presidente. Este es un tema que evidentemente ha provocado una gran polémica desde el mismo momento en que fue anunciado por el Gobierno Nacional, para ser tenido en cuenta en el Referendo y es una polémica que ha comenzado desde los mismos municipios pequeños, a los cuales se pretende favorecer con la inclusión de este punto en el Referendo; en la misma Cámara de Representantes solamente por un voto, se definió, se aprobó la inclusión del punto de la eliminación de las personerías en el Referendo y acá en el Senado de la República como se nota, hay una división marcada.

Y yo creo que esto ocurre, no porque el Personero sea más simpático que el Contralor, sino por la especial acción de tipo social y político en el buen sentido de la palabra que desarrollan los personeros municipales en la mayoría de los municipios colombianos. Yo como perteneciente al partido conservador he estado muy atento a las indicaciones de la bancada, y hemos votado eso sí, la mayoría de los artículos a pesar de que cada vez que uno lee el Referendo como que más le encuentra aristas que, producen cortadas a medida que uno lo va estudiando; y yo quisiera pedirle al Gobierno Nacional, que haga un análisis más frío, más tranquilo, más concienzudo no sólo de las implicaciones económicas que puede tener, sino sobre todo las implicaciones sociales que se puedan derivar de la propuesta y de hacer este balance para tomar una decisión final.

Quienes nos hemos formado en la política en la provincia, en la provincia, sobre todo, compuesta por los municipios pequeños sí conocemos realmente la institución del Personero, no en el sentido frío o escaso de cuánto vale el Personero Municipal, sino en el papel vital y en la incidencia social que el Personero tiene para el desarrollo de la vida política de estos municipios, hay que diferenciar, obviamente, tanto desde el punto de vista presupuestal como desde el punto de vista de su acción, los Personeros de las capitales o las Personerías de las capitales de las Personerías de los pequeños municipios; en los pequeños municipios son el 85% de nuestro país y si nosotros leemos con detenimiento el artículo allí no dice, ni garantiza que permanezcan las Personerías de los municipios de menos de 100.000 habitantes, lo que dice es, que se eliminan inmediatamente las de municipios de más de 100.000 habitantes y que las demás se van desmontando gradualmente, y es que precisamente esta es una institución que tiene muchos años en la vida política de Colombia y que debe tener muchos años más y no de pronto dos o tres años como estaría condenada si se aprueba este artículo como lo dice acá en la Reforma Constitucional, que quiere pasar como Referendo, hay que pensar que es precisamente en estos municipios y en ello yo me aparto de lo que el Senador Víctor Renán Barco afirma es en estos municipios pequeños donde el Personero realiza una serie de funciones, que inclusive pues no están reseñadas en su manual sino que lo hacen por una motivación de un liderazgo o de un compromiso con estos municipios, las acciones de defensoría pública, de defensoría de Derechos Humanos, la ayuda a los campesinos para hacer inclusive memoriales, el acudir a las remotas veredas de estos municipios a solucionar inclusive problemas de límites, problemas de levantamiento de cadáveres, muchos problemas en los que yo me pregunto, cuál funcionario de la Procuraduría, funcionario de carrera, funcionario mandado por su superior, iría a cumplir esas labores oficiosas que cumplen los Personeros, precisamente porque no son funcionarios que dependen de otros altos funcionarios o de una carrera administrativa, sino porque son generalmente personas que tienen sus raíces con esos municipios y que tienen un sentido de pertenencia en sus municipios y que tienen una responsabilidad, que ellos piensan que puede ser política y social con esos municipios, esas labores no las reemplazaría nunca la Procuraduría y veríamos rogándole a la gente de esos municipios, a los

funcionarios de la Procuraduría para que fueran allí a realizar esos importantes oficios que nadie más los haría.

Y yo quiero hacer un símil, y es ¿qué pasaría el día de mañana cuando así como estos Personeros que deben ser Abogados y que también son contemplados como una plaza para hacer el servicio rural o el servicio social obligatorio del servicio jurídico, qué pasaría cuando otro Presidente u otro Gobierno por el mismo camino pueda llegar a pensar que los médicos, que prestan el servicio social obligatorio o su servicio rural, también están causando unos gastos para el país y determine, que para hacer un ahorro en el gasto público, sea procedente eliminar el servicio rural obligatorio de los médicos colombianos?

Hay que pensar mucho en esto porque estos caminos abren precisamente el espacio para otras. No había hablado en todo el proyecto de Referendo porque una cosa es lo que pienso y otra es la que quiero votar, pero en este momento yo estoy tomando la decisión de pensar igual qué voy a votar.

Por esto, y ya para abreviar señor Presidente, yo quiero decir acá que estoy de acuerdo con el Gobierno y con el Ministro del interior en que hay que recortar el gasto público, en que hay que hacer esfuerzos para recortar pero que no se debe recortar por recortar y que nosotros tenemos que poner en la balanza, si el recorte del presupuesto equivale al golpe social que se le puede dar a una institución cuando se hace ese recorte en ella, y aquí cabría, señor Presidente con su permiso, también cabría pensar hasta qué punto es bueno y es procedente el recorte inclusive, del Congreso de la República para ganarnos unos pesos cuando se puede llegar a hacer recortes en los funcionamientos del Congreso muy diferente al que se haga únicamente por la disminución de la cantidad de curules.

Yo quiero hacer unas preguntas, para terminar, al señor Ministro del Interior si tiene a bien contestármelas más adelante, obviamente, cuando termine este debate y son las siguientes:

Sí me podría explicar el señor Ministro ¿de dónde provienen los recursos con los recursos con los cuales se cancelan los gastos de funcionamiento de las personerías? Si me podrían explicar ¿de dónde provienen los recursos con los cuales se cancelan los gastos generales de las Personerías Municipales?, ¿cuánto ahorraría un municipio en particular, en promedio, en una vigencia fiscal al suprimirse el personero? Con ese ahorro en cada municipio en particular ¿qué obra de envergadura se acometería para justificar el cierre de la Personería? Y por último, en cuanto a los recursos nacionales o recursos del orden nacional ahorrados ¿cuál sería el criterio para escoger las obras a realizar? Y ¿cuál para seleccionar los municipios para ejecutarlos?

Finalmente, ¿quién cumplirá las funciones legales encomendadas a los Personeros Municipales y dónde estaría el ahorro? Si allí mismo dicen que hay que contratar servicios con fundaciones con ONG e inclusive hay que aumentar el personal de planta; recordemos que hoy en día, la Ley 617 le restó hasta el 52% de los gastos que ejercían las Personerías y que hoy las Personerías únicamente implican el gasto del 1.23% de los presupuestos municipales.

Muchas gracias, señor Presidente y que pena que me haya demorado un poquito.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Jaime Bravo Motta.

Palabras del honorable Senador Jaime Bravo Motta.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Jaime Bravo Motta:

Gracias, señor Presidente, para hacer algunos planteamientos frente al tema también de las Personerías. Hemos estado acompañando al Presidente Uribe en todas las iniciativas, en todas las propuestas, en todos estos aspectos importantes para cambiar las costumbres políticas a nivel nacional, y precisamente por convicción y por formación me gusta ser coherente y en este sentido pues tengo mi posición frente al tema de las Personerías, y en el mismo manifiesto democrático que presentara al pueblo de Colombia el Presidente Uribe, está, precisamente, la defensa de la democracia participativa, la defensa de la vida local, la defensa de la vida regional, en el manifiesto democrático vemos, precisamente, en el numeral 10, como se apoya el municipio en todos los aspectos, y dice el Presidente Uribe, en su manifiesto, que el municipio ciudadano como la familia, lo es al ser humano, y hay mismo agrega que el primer paso que da el ciudadano frente al Estado, el primer paso y la primera

institución que conoce el ciudadano es a través del municipio, de la democracia local, esto lo ratifica el Presidente Uribe en el artículo 10 del manifiesto democrático por el cual la mayoría del pueblo votó para escogerlo como su Presidente.

Esta autonomía regional la consagra también en este manifiesto democrático en el numeral 11, ese manifiesto lo reitera en el numeral 15, donde se defiende la autonomía local y la autonomía regional y propone la creación de las regiones autónomas y las regiones autónomas implican precisamente una política de descentralización que la rectifica en el numeral 15 del manifiesto, una verdadera política de centralización que cobije todos los aspectos de la misma; esa descentralización que empezó precisamente con el Acto legislativo número 1 de 1986 con la elección popular de alcaldes, que empezó con la elección popular de gobernadores a partir de la Constitución del 91, con la expedición de la Ley 12 y otras medidas y otros instrumentos para fortalecer la vida local, la vida regional en lo político, en lo fiscal, en lo administrativo y por eso consideramos que todo lo que sea propicio, todo lo que sea conveniente para fortalecer la vida municipal hay que hacerlo, hay que implementarlo.

Por eso consideramos, que la Personería es una de las figuras de mayor vigencia histórica a nivel nacional, las Personerías responden no a un capricho de un Constituyente en alguna época sino hacen parte la nacionalidad colombiana; ese ejercicio de las funciones del Personero en cada uno de los 1.098 municipios actuales es fundamental dentro de la democracia y el Estado colombiano, no podemos ser nosotros como Senadores, no podemos ser sepultureros de lo poco que nos queda de la descentralización, veámos como y cuestionábamos la Constitución del 86 por ser centralista, Núñez había implementado la buena fórmula en la descentralización administrativa con la centralización política en una República unitaria, principio ratificado por la Constitución del 91, pero nuevamente ratificando ser una República unitaria; pero esa República unitaria no quiere decir que sea una República centralizada, que acabe con lo poco que queda de centralización; hemos visto que en el imperio de la Constitución del 91 se ha visto el sistema regresivo de la centralización en Colombia, por eso debemos defender lo poco que nos queda de la autonomía local, de la autonomía regional y decir que apoyaremos al Presidente Uribe en la creación de esas regiones autónomas, que crearemos, y estamos de acuerdo con tener unos departamentos viables, con unos municipios viables, desburocratizados, pero que cumplan una función que les da la Constitución y las leyes; no podemos seguir transfiriéndoles, como paso a partir de la Constitución del 91, responsabilidades a los entes locales, a los entes territoriales, pero no le dimos los instrumentos, los recursos para que puedan estas entidades cumplir las funciones que les compete por mandato constitucional y legal.

Por eso, creemos y consideramos, y ya se ha venido haciendo en el transcurso de estos 10 años de vigencia de la Constitución del 91, hemos visto cómo se ha venido cercenando la autonomía local con la Ley 715, con el 012, y estamos de acuerdo en el ahorro del gasto público, yo creo que es lo fundamental en el Estado y en eso estamos de acuerdo, la mayoría de los Senadores opinamos lo mismo por eso estamos de acuerdo con la implementación, como fue en el momento oportuno de la Ley 617 de tener unas entidades territoriales desburocratizadas.

Las Personerías no implican precisamente ese criterio clientelista; hoy vemos que la mayoría de las Personerías casi 1.000 personerías no tienen más de 2 funcionarios, qué implicación financiera Fiscal tienen para la organización local o regional o nacional, yo creo que no podemos quitarle lo poco que nos queda a la autonomía local, a la vida regional y ser coherente, precisamente quiero manifestarlo hoy con los principios que el mismo Presidente Uribe planteó en el manifiesto democrático, he sido coherente y por eso pues apoyo la vigencia de estas instituciones que no pueden ser borradas con un simple brochazo legislativo.

Muchas gracias, señor Presidente.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Edgar Artunduaga Sánchez.

Palabras del honorable Senador Edgar Artunduaga Sánchez.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Edgar Artunduaga Sánchez:

Señor Presidente, yo he estaba a punto de patentar la teoría de que las cabezas blancas y solo las cabezas blancas eran inteligentes y brillantes, y el

buen ejemplo es el doctor Gaviria y el doctor Robledo, que llenan de orgullo este Congreso, estaba a punto de patentar que no sólo eran inteligentes y brillantes sino también cándidas.

Yo he seguido a los doctores Gaviria y Robledo por inteligentes, y cada vez que ellos apoyan algo, perdemos doctor Gaviria, doctor Robledo, ustedes están como la cuña fe Conavi en el lugar equivocado; sin embargo, de Davivienda perdóneme que me equivoqué de patrocinio, sin embargo doctor Gaviria, doctor Robledo acaba de producirse el gran milagro un pelinegro moreno, como mi paisano Jaime Bravo, que yo no consideraba buen orador porque no se había ignorado en este recinto, acaba de convencernos: Los peliblanco y los pelinegros, los blancos y los negros vamos a votar para que permanezcan las Personerías y votemos rápido por favor.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Carlos Gaviria Díaz.

Palabras del honorable Senador Carlos Gaviria Díaz.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Carlos Gaviria Díaz:

Unos pocos segundos, es simplemente por razones que no tengo por exponer una vez más, he decidido votar de manera negativa el Referendo en su totalidad; pero a propósito de la abolición de las Personerías, creo mi deber dejar constancia expresa de mi inconformidad con esa propuesta, que revela de manera evidente, 3 cosas: Una, la estrategia de cambiar democracia por falsas políticas de austeridad; dos, el desentendimiento de la protección de los Derechos Humanos y de los ciudadanos indefensos de la cual la Personería es un símbolo; tres, la ausencia de garantías confiable de que ese gran vacío va a hacer llenado eficazmente por la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, instituciones, que ni siquiera hoy, disponen de medios suficientes para cumplir de manera cabal las funciones que les incumben, esa es mi constancia.

Al finalizar su intervención, el honorable Senador Carlos Gaviria Díaz deja la siguiente constancia:

Constancia

Por razones que no tengo que exponer, una vez más he decidido votar de manera negativa el Referendo en su totalidad, pero a propósito de la abolición de las Personerías, creo mi deber es dejar constancia expresa de mi inconformidad con esa propuesta, que revela de manera evidente:

1. La estrategia de cambiar democracia por faltas políticas de austeridad.
2. El desentendimiento de la protección de los derechos humanos y de los ciudadanos indefensos de la cual la Personería es un símbolo.
3. La ausencia de garantías confiables de que ese gran vacío va a ser llenado eficazmente por la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, instituciones que ni siquiera hoy, disponen de medios suficientes para cumplir de manera cabal las funciones que las incumben.

Carlos Gaviria Díaz.

27.XI.2002.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Hernán Andrade Serrano.

Palabras del honorable Senador Hernán Andrade Serrano.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Hernán Andrade Serrano:

Y créanos que no es competencia entre paisanos Huilenses pelinegro y pelirusios; pero quiero no como paisano sino como miembro de una bancada dejar constancia de nuestra posición personal y debatida internamente como es, el respaldo al artículo tal como viene presentado en la ponencia, por unas razones ya explicadas por los Ponentes, dicha con pragmatismo por el Senador Víctor Renán Barco.

Sí precisamente, donde no ha funcionado básicamente el control fiscal el control disciplinario, el control que ejercen los organismos para tal efecto, es a nivel local e inclusive después del famoso estudio de la tan criticada en su momento 617; quedó claro que donde más existen problemas de financiamiento de esta clase de entidades es y seguirá siendo en los municipios pequeños; sin embargo, como las bancadas han hecho presencia a nivel de ponentes en el referéndum, en el proyecto de referéndum, llegamos a un consenso para mantener las Personerías en los municipios pequeños, a pesar de que muchos,

respetando la intervención de los colegas y de los paisanos; somos conscientes de que ese control no se está realizando a nivel municipal; el Senador Barco planteaba un viejo anhelo y una vieja, postulado, y una vieja propuesta de que los Personeros no correspondan al mismo movimiento político, o bancada, u organización política que haya ganado la Alcaldía Municipal, para que se ejerza ese control a todo nivel y especialmente a nivel local; y precisamente, yo he oído con atención los discursos y las intervenciones de mis colegas, hablando de las funciones en los municipios pequeños, y precisamente lo que el inciso y el artículo consensuado y presentado por los ponentes preserva, son las Personerías en los municipios pequeños; esto fue lo que se logró en el curso de la discusión y lo que se ha mantenido a nivel de toda la discusión en el referéndum, salvar las Personerías pequeñas que son lo que precisamente los colegas nos dicen que se van a acabar; aquí lo que se está acabando por vía de consulta al pueblo, son las Personerías en las ciudades capitales y en los(municipios mayores de 100 mil habitantes, para que los asuma la Procuraduría General de la Nación; presentemos la versión a la plenaria de lo que en realidad es; aquí se están acabando son las Personerías de las ciudades capitales y de los pueblos de mayor de 100 mil, no le digamos a la plenaria cosa que no es cierta, que estamos acabando las Personerías a nivel municipal; por eso señor Presidente, como constancia, como propuesta nuestra, que hemos acompañado el referéndum, con respeto a las Personerías queremos acompañar el artículo tal como viene presentado en la ponencia.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Luis Alfredo Ramos Botero.

Palabras del honorable Senador Luis Alfredo Ramos Botero.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Luis Alfredo Ramos Botero:

Muchas gracias, señor Presidente, voy a intervenir exactamente 3 minutos honorable Senador; para decir que me parece de la mayor importancia la gestión que han cumplido las Personerías a través de la historia, casi desde la colonización española, y sobre todo la presencia en los 1.098 municipios, muchas veces sirviendo como el único Abogado que gratuitamente atiende a los ciudadanos, y porque sus funciones no solo de control legal, sino disciplinario es delegado a esos Personeros por el mismo Concejo elegido por el pueblo, con una gran legitimidad; y también por la sencilla razón de que si se llegaran a suprimirse las Personerías, estaríamos entrando en un proceso de mayor centralización, y estaríamos terminando con una institución que en alguna forma ayuda al proceso de descentralización administrativa en el país; me parece que no debemos concentrar aquí en las instituciones de la Capital de la República todas las funciones fiscalizadoras, las funciones administrativas, las funciones para el control legal y me parece que el argumento del ahorro y del, se van a recortar los gastos, creo que no es muy grande, porque en alguna forma esas funciones la tendrá que cumplir o la defensoría del pueblo o la tendría que cumplir la procuraduría; reorganizando la planta como lo dice el artículo que nos presenta la comisión.

Yo desde el principio manifesté que no votaría este artículo y que tampoco votaría la prórroga de los alcaldes, y me parece que con buen criterio se dio ya un paso en que las personerías en las ciudades de menos de 100 mil habitantes pudieran contar con sus personerías y creo que ahora el paso que se debe dar, el paso justo sería que lo fueran todo, lo tuvieran todas las ciudades y no quedarán 25 millones de habitantes sin personero municipal.

Creo que esto es un argumento importante y que así lo ha manifestado la defensoría del pueblo, y también lo ha expresado la Procuraduría al decir en alguna de sus resoluciones que le causaría un gran trabajo tener que organizar sus oficinas para atender las personerías municipales. De igual lo que dijo la ONU defendiendo las personerías municipales, a mí me parece que es un argumento muy sólido, cuando expresa que la supresión de las personerías sumada a la limitada capacidad del Ministerio Público para extender su presencia en todo territorio nacional, dejaría una absoluta indefensión a amplios sectores de la sociedad; por eso señor Presidente, mi voto va a ser porque sobrevivan las personerías.

Muchas gracias.

La Presidencia cierra la discusión del numeral 10 del artículo 1° y abre la votación, e indica a la Secretaría llamar a lista para realizar la votación nominalmente.

Una vez realizado el llamado a lista, la Presidencia cierra la votación y la Secretaría informa el siguiente resultado:

Por el sí: 49

Por el no: 38

Total: 87 Votos

Votación nominal

Al numeral 10 del artículo 1°

POR EL SI

Honorables Senadores

Acosta Bendeck Gabriel

Andrade Serrano Hernán

Angarita Baracaldo Alfonso

Barco López Víctor Renán

Barraza Farak Jorge Carlos

Blum de Barberi Claudia

Builes Correa Humberto de Jesús

Cepeda Sarabia Efraín José

Clavijo Vargas Carlos Arturo

Clopatofsky Ghisays Jairo

Consuegra Bolívar José

Corzo Román Juan Manuel

Cristo Bustos Juan Fernando

De la Espriella Burgos Miguel A.

García Orjuela Carlos Armando

Gnecco Arregocés Flor M.

Gómez Hurtado Enrique

Gómez Martínez Juan

González Bustos Juan Manuel

González Díaz Andrés

Hernández Aguilera Germán

Hernández Hernández José Eduardo

Maloof Cusé Dieb Nicolás

Manzur Abdala Julio Alberto

Martínez Betancourt Oswaldo Darío

Martínez Sinisterra Juan Carlos

Mejía Marulanda María Isabel

Merlano Fernández Jairo Enrique

Moreno Piraquive Alexandra

Náder Muskus Mario Salomón

Pardo Rueda Rafael

Pimiento Barrera Mauricio

Puello Chamíé Jesús

Rivera Millán Guillermo

Rueda Maldonado José Raúl

Saade Abdala Salomón de Jesús

Salazar Cruz José Darío

Sánchez Ortega José Alvaro

Serrano de Camargo Leonor

Serrano Vivius Alvaro

Sosa Pacheco Gustavo Enrique

Uribe Escobar Mario

Vargas Lleras Germán

Velásquez Arroyave Manuel Ramiro

Vélez Trujillo Luis Guillermo

Villanueva Ramírez José M.

Vives Lacouture Luis Eduardo

Zuccardi de García Piedad

Zuluaga Escobar Oscar Iván.

27.XI.2002.

Votación nominal

Al numeral 10 del artículo 1°

POR EL NO

Honorables Senadores

Albornoz Guerrero Carlos

Araújo Castro Alvaro

Artunduaga Sánchez Edgar

Avellaneda Tarazona Luis Carlos

Barragán Lozada Carlos Hernán

Blel Saad Vicente

Bravo Motta Jaime

Cáceres Leal Javier Enrique

Carrizosa Franco Jesús Angel

Cogollos Amaya Angela Victoria

Córdoba Ruiz Piedad

Cuello Daza Vladimiro

Chamorro Cruz Jimmy

Díaz Jimeno Manuel Antonio

Dussán Calderón Jaime

Gaviria Díaz Carlos

Gaviria Zapata Guillermo

Hincapié Silva César

Hoyos Montoya Bernardo

Iragorri Hormaza Aurelio

López Cabrales Juan Manuel

Luna Conde José Ramiro

Mesa Betancur José Ignacio

Moreno de Caro Carlos

Moreno Rojas Samuel

Murgueitio Restrepo Francisco

Navarro Wolff Antonio

Piñacué Achicué Jesús Enrique

Ramírez Varón Alba Esther

Ramos Botero Luis Alfredo

Restrepo Escobar Juan Carlos

Robledo Castillo Jorge Enrique

Sánchez Mayork Fredy William

Sánchez Ortega Camilo Armando

Serrano Gómez Hugo

Toro Torres Dilia Francisca

Vega Montoya Amparo

Zapata Correa Gabriel Ignacio

27.XI.2002.

En consecuencia, no ha sido aprobado el numeral 10 del artículo 1°, por no tener la votación requerida.

Por instrucciones de la Presidencia, la Secretaría da lectura al numeral 12 del artículo 1° de la ponencia.

Sí señor Presidente, el numeral 12 de la ponencia mayoritaria fue el siguiente, dice así: Nuevos recursos para educación y saneamiento básico, pregunta, para destinar el ahorro que produzca la supresión de las Contralorías Territoriales y Personerías a la educación y al saneamiento básico, ¿aprueba usted el siguiente artículo? inclúyase en la Constitución Política un artículo nuevo que codificará la Sala de Consulta del Consejo de Estado y que quedará así: Artículo, el ahorro generado en las entidades territoriales por la supresión de las Contralorías Territoriales y las Personerías se destinará durante los 10 años siguientes a su vigencia a la ampliación de la cobertura y al mejoramiento de la calidad en educación preescolar, básica y media y a la construcción y sostenimiento de restaurantes escolares, o al saneamiento básico, la ley a iniciativa del Gobierno reglamentará el modo de aplicación de esos recursos,

sí, no, más el voto en blanco propuesto por el Ponente, está leído el artículo, el numeral 12 señor Presidente.

La Presidencia abre la discusión del numeral 12 del artículo 1º, y concede el uso de la palabra al honorable Senador Jesús Angel Carrizosa Franco.

Palabras del honorable Senador Jesús Angel Carrizosa Franco.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Jesús Angel Carrizosa Franco:

Gracias, Presidente, me parece que hay que comenzar por aclarar el artículo leído, habida cuenta que con la votación que se acaba de producir cambia ese numeral, señor Secretario, yo creo que usted menciona ahí el ahorro obtenido en Contralorías y Personerías.

El Secretario: Sí señor Senador.

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Jesús Angel Carrizosa:

Me parece que hay que corregir la enumeración de ese artículo, no simplemente eliminar Personerías.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Hernán Andrade Serrano:

Señor Presidente, para que no se tome como intervención formal, quisiera decirle que por asunto de procedimiento habíamos organizado una Comisión para buscar un entendimiento en este punto con el señor coordinador ponente a la cabeza del doctor Rafael Pardo, para informarle que a la fecha no hay un texto unificado de acuerdo sobre este artículo respectivo.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Mario Uribe Escobar.

Palabras del honorable Senador Mario Uribe Escobar.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Mario Uribe Escobar:

Que considere la posibilidad de declarar un receso, para que si es posible nos volvamos a reunir los integrantes de la Bancada Uribista, esta mañana en presencia del Presidente de la República esa bancada votó mayoritariamente apoyar la propuesta que venía de la Cámara de Representantes, votación que según lo entendimos la mayoría, nos comprometía a todos los integrantes de esa bancada, usted señor Presidente, de alguna manera oficia como el coordinador de la Bancada Uribista y votó en contra de lo que esta mañana se decidió en la reunión que celebramos en el Palacio de Nariño, ese es un tema que tenemos que analizar porque quienes estuvimos allá, repito hasta donde alcanzaba nuestro entendimiento, nos comprometía en su integridad lo que allá se decidiera y no solo por el carácter suyo de coordinador de la bancada sino como Presidente de la Corporación, es bueno recibir de su parte señor Presidente las instrucciones, mejor las explicaciones no para lo acontecido, sino para lo que habrá de acontecer de aquí en adelante en la discusión de este proyecto de referendo, yo creo que es prudente señor Presidente, es prudente señor Presidente que examinemos esto que es muy grave, el Gobierno Nacional señor Presidente definió esta mañana como asunto prioritario, cardinal, como fundamental del proyecto de referendo entre otros temas, el tema de las personerías, derrotado el tema de personerías que fue un tema de campaña del Presidente de la República, derrotado el señor Presidente de la República y sobre todo pienso señor Presidente de que derrotado el pueblo colombiano aquí, a instancias suyas señor Presidente, es bueno que hagamos un alto en el camino, para examinar no solo el futuro de la Bancada Uribista sino lo más importante, el futuro del proyecto de referendo señor Presidente, yo atribuyo señor Presidente, con todo respeto se lo digo, pero con toda verticalidad y con toda energía atribuyo a usted, a su gestión, cualquier insuceso que se pueda presentar con el referendo, usted en buena medida señor Presidente, tendrá que responder ante la opinión nacional, tendrá que responder por lo que acontezca de aquí para adelante con este proyecto de referendo, es que no podemos quienes estamos comprometidos con el Gobierno, estar dirigidos por quien no está con nosotros íntegramente señor Presidente, examinemos ese tema y le pido por favor con todo respeto señor Presidente que decreta un receso.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Luis Alfredo Ramos Botero:

Señor Presidente y honorables Senadores, desde hace más de dos meses tuve oportunidad de hablar con el señor Presidente de la República, a quien

profeso admiración, aprecio y le comenté que lo apoyaría en todos los puntos del referendo a excepción de los que tenían que ver, del que tenía que ver con las Personerías y posteriormente cuando se habló del tema de la prórroga los alcaldes que no habían considerado inicialmente, le manifesté que no lo acompañaría en ese punto; mi posición ha sido absolutamente clara y vertical y mi posición que fue también expresada ante la opinión pública y ante los señores Personeros, no se iba a cambiar por el hecho de que en una reunión se dijera, pues bueno, entonces todo el mundo va aceptar aquí lo que se diga, mi compromiso era previo y más serio y en un tema que me parece que no tiene porque influir decisivamente en el referendo, que contiene otros de la mayor importancia, porque el verdadero tema que concitaba el referendo era el Congreso de la República, era inicialmente la revocatoria del Congreso y me parece bien que no estando explícita la revocatoria del Congreso por decisión del Gobierno Nacional, quedaran otros temas allí, de los que ya hemos votado y que significarán un cambio muy importante para esta corporación, a los que el Gobierno le agregó en todo su derecho, otros que tienen que ver con el saneamiento de las finanzas, con el gasto público, con la penalización de la dosis, en fin o con la dosis personal para decirlo mejor y otros más, en todo su derecho y que los hemos apoyado, pero no tengo yo porque responder por la suerte del referendo, porque entiendo perfectamente que la suerte del referendo está ligada a la credibilidad del Gobierno y del señor Presidente de la República.

En la mayoría de los países del mundo donde se hace un referendo los ciudadanos acuden precisamente a darle un voto de respaldo o no al Gobierno que lo ha propuesto y por eso yo saldré a pedir que voten el referendo en los términos que lo vamos aprobar aquí en el Congreso, pero no podía yo traicionar mi propio criterio ni menos lo dicho públicamente, porque al igual que el señor Presidente soy decidido cuando tomo una determinación y sobre todo cuando lo hago en conciencia y convencido de que no debemos centralizar más cosas aquí en nuestro país, me parece un error garrafal seguir haciendo procesos de centralización y que quede en manos de la Defensoría o de la Procuraduría o de cualquier otra oficina para que vayan a los 1.098 municipios de Colombia a hacer cualquier tipo de control, soy un defensor de los procesos de descentralización, de la municipalización y creo que Colombia tiene que seguir haciéndolo en todos los campos y por ello no podía quedar yo, atrás en esa determinación, que lo hice con mucho respeto y si no hubo los votos suficientes, pues por alguna razón ha de ser y no porque yo exclusivamente tenga la culpa de este voto, de que este artículo no se haya aprobado, muchas gracias, señor Presidente.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela la honorable Senadora Piedad Zuccardi de García:

Gracias, señor Presidente, para una moción de orden en varios sentidos, primero, un llamado de atención a la Secretaria General del Senado porque hubo dos Senadores que permanecieron en el recinto y no votaron, por ejemplo y eso es, un minuto, y eso es un ejemplo de lo que estamos padeciendo y de lo que precisamente queremos aquí controlar el papel que juegan los suplentes, por ejemplo: el Senador nuevo que nos enorgullece tenerlo aquí, el suplente de Luis Elmer Arenas no votó estando en el recinto y sé que hay otro Senador que tampoco votó estando en el recinto, o sea, estamos, estamos tratando de erradicar unos vicios de los cuales estamos siendo víctimas hoy en día, el otro vicio que se quiere erradicar con la reforma las microempresas electorales, acabamos de ser víctimas de una microempresa electoral que es capaz de tener tres curules en este Senado e incidir de una forma definitiva en la votación de un artículo, fueron justos los tres votos que nos hicieron falta para que el artículo pasara, en ese sentido quiero presentar esa moción de orden señor Presidente para que si queremos realmente demostrar que esta reforma política que aprobamos y que este referendo que aprobamos está dando resultados en la realidad que lo empecemos aplicar aquí hoy y reitero mayor disciplina en el momento de votar para que la Secretaria pueda controlar aquellas personas que por falta de conocimiento del reglamento permaneciendo en el recinto no votaron, gracias.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Jairo Clopatofsky Ghisays:

Gracias, señor Presidente, simplemente para dejar una constancia en el día de hoy por la forma irresponsable y falta de coherencia que el Presidente del Senado que en la reunión de esta mañana no lo manifestó cuando estábamos allí permaneció callado justamente en la propia reunión cuando lo estuvimos

discutiendo, allá señor Presidente, esto yo creo que frente al país, frente a la propia decepción Presidente Ramos, el cual tuvo yo el honor de ser participe en su proyecto para la Presidencia del Senado, creo que su falta de coherencia, e inexactitud que ha tenido en el día de hoy lo pone a prueba sobre su carácter en las próximas decisiones de esta votación, de este proyecto de referendo.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

La Presidencia considera que en el trasfondo de esta decisión hay un problema eminentemente político, interno del uribismo, en consecuencia se decreta un receso por media hora y sé, pues yo no quiero levantar la sesión apele la decisión, apélela, apélela, apélela, no bueno apélela yo tramito la apelación, las decisiones del Presidente se apelan ante la Plenaria, el Presidente no es dictador, han apelado la decisión de decretar un receso, señor Secretario sírvase verificar el resultado de esa apelación, los que estén por la afirmativa, de que se me revoque la decisión del receso.

La Presidencia solicita a la Secretaría llamar a lista para verificar la votación nominalmente, sobre la apelación del no receso.

Una vez realizado el llamado a lista, la Presidencia cierra la votación y la Secretaría informa el siguiente resultado:

Por el sí: 38
 Por el no: 54
 Total: 92 Votos

Votación Nominal
 Por el Sí receso
 Honorables Senadores

Acosta Bendeck Gabriel
 Andrade Serrano Hernán
 Angarita Baracaldo Alfonso
 Barco López Víctor Renán
 Barraza Farak Jorge Carlos
 Benítez Maldonado Eduardo
 Blum de Barberi Claudia
 Builes Correa Humberto de Jesús
 Camacho Bautista José Rafael
 Carrizosa Franco Jesús Angel
 Consuegra Bolívar José
 Corzo Román Juan Manuel
 De la Espriella Burgos Miguel A.
 Durán de Mustafá Consuelo
 García Orjuela Carlos Armando
 Gnecco Arregocés Flor Modesta
 Gómez Gallo Luis Humberto
 Gómez Hurtado Enrique
 González Bustos Juan Manuel
 Hernández Aguilera Germán
 Maloof Cusé Dieb Nicolás
 Martínez Sinisterra Juan Carlos
 Mejía Marulanda María Isabel
 Náder Muskus Mario Salomón
 Pardo Rueda Rafael
 Pimiento Barrera Mauricio
 Rivera Millán Guillermo
 Rueda Maldonado José Raúl
 Saade Abdala Salomón de Jesús
 Salazar Cruz José Darío
 Sánchez Ortega José Alvaro
 Serrano de Camargo Leonor
 Sosa Pacheco Gustavo Enrique
 Toro Torres Dilia Francisca
 Uribe Escobar Mario
 Vargas Lleras Germán
 Vives Lacouture Luis Eduardo

Zuluaga Escobar Oscar Iván
 27.XI.2002.

Votación nominal
 Por el No receso
 Honorables Senadores

Albornoz Guerrero Carlos
 Araújo Castro Alvaro
 Artunduaga Sánchez Edgar
 Barragán Lozada Carlos Hernán
 Bernal Amorocho Jesús Antonio
 Blel Saad Vicente
 Bravo Motta Jaime
 Cáceres Leal Javier Enrique
 Cepeda Sarabia Efraín José
 Clavijo Vargas Carlos Arturo
 Clopatofsky Ghisays Jairo
 Cogollos Amaya Angela Victoria
 Córdoba Ruiz Piedad
 Cristo Bustos Juan Fernando
 Cuello Daza Bladimiro
 Chamorro Cruz Jimmy
 Díaz Jimeno Manuel Antonio
 Dussán Calderón Jaime
 Gaviria Díaz Carlos
 Gaviria Zapata Guillermo
 Gómez Martínez Juan
 González Díaz Andrés
 Hincapié Silva César
 Hoyos Montoya Bernardo
 Irigorri Hormaza Aurelio
 Jumí Tapias Gerardo Antonio
 López Cabrales Juan Manuel
 Luna Conde José Ramiro
 Manzur Abdala Julio Alberto
 Martínez Betancurt Oswaldo Darío
 Merlano Fernández Jairo Enrique
 Mesa Betancur José Ignacio
 Moreno de Caro Carlos
 Moreno Piraquive Alexandra
 Moreno Rojas Samuel
 Murgueitio Restrepo Francisco
 Navarro Wolff Antonio
 Piñacué Achicué Jesús Enrique
 Puello Chamié Jesús
 Ramírez Varón Alba Esther
 Ramos Botero Luis Alfredo
 Restrepo Escobar Juan Carlos
 Rivera Salazar José Rodrigo
 Robledo Castillo Jorge Enrique
 Rojas Birry Francisco
 Sánchez Mayork Freddy William
 Sánchez Ortega Camilo Armando
 Serrano Gómez Hugo
 Vega Montoya Amparo
 Velásquez Arroyave Manuel Ramiro
 Vélez Trujillo Luis Guillermo

Villanueva Ramírez José M.
Zapata Correa Gabriel Ignacio
Zuccardi de García Piedad
27.XI.2002.

En consecuencia, no hay receso.

La Presidencia manifiesta:

Todo se ha solucionado aplicando el reglamento en debida forma; la Presidencia deja esa constancia se han impuesto las mayorías democráticamente y yo las he acompañado con mi voto; continúe señor Secretario.

Por Secretaría se da lectura al numeral 8° del artículo 1°.

Numeral 8 del artículo 1°, limitación de pensiones y salarios de los servidores públicos; pregunta, para fijar topes a los salarios y pensiones de los servidores públicos y congelar por cuatro años las asignaciones y pensiones de altos cargos, ¿aprueba usted el siguiente artículo? adiciónense al artículo 187 de la Constitución Política los siguientes incisos. Las pensiones de los servidores públicos con cargo al Tesoro Público no podrán superar en ningún caso el monto de 20 salarios mínimos legales mensuales vigentes, ni la edad exigida para tener derecho a la pensión de vejez podrá ser inferior a la establecida en el sistema general de pensiones; con excepción de los miembros de la Fuerza Pública, en todo caso se respetarán y por tanto mantendrán su vigencia los derechos adquiridos a la fecha de entrada en vigencia del presente Acto Legislativo; los servidores públicos que hayan cotizado el número de semanas exigidas y les faltare cinco años o menos para tener derecho a la pensión, se les aplicará las normas vigentes a la promulgación del presente Acto Legislativo, a partir de la vigencia del presente Acto Legislativo y hasta el mes de diciembre de 2006 no se incrementarán las asignaciones o pensiones del Presidente de la República, de los miembros del Congreso, de los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, del Consejo Nacional Electoral, de los Ministros del Despacho, del Consejo Superior de la Judicatura, del Fiscal General de la Nación, del Procurador General de la Nación, del Defensor del Pueblo, del Contralor General de la República, ni de los demás servidores públicos o funcionarios de entidades de derecho privado que administren recursos públicos o pensionados, que sean superiores a 20 salarios mínimos legales mensuales; lo previsto en esta disposición no supondrá una reducción acumulada superior al 30% de los salarios, ni de las pensiones actuales en términos reales, sí y no, más la aditiva del voto en blanco, presentada por el ponente.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Mauricio Pimiento Barrera.

Palabras del honorable Senador Mauricio Pimiento Barrera.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Mauricio Pimiento Barrera:

Señor Presidente, yo creo que el ambiente que se ha generado en la noche de hoy, no permite continuar con la serenidad y el equilibrio que la discusión de un punto como el que se está presentando la intervención del Senador Mario Uribe ha puesto de presente una situación interna de la bancada uribista que no se puede ignorar y que puede tener consecuencias para el resto del temario que estamos discutiendo, si el resto de las bancadas recuperada la tranquilidad que ha dado el resultado arrojado cuando se pidió el receso en un elemental acto de cortesía con la bancada uribista, así no lo permiten, yo le solicito formalmente señor Presidente que se levante la sesión para que se pueda tramitar en el interior de la bancada uribista, todas las diferencias que han aflorado en aras del buen suceso, del resto del temario del referendo. Yo le pido a los compañeros de la bancada liberal oficialista, así como la independiente, que contribuyan a que en el día de mañana levantándose hoy en día la sesión, podamos continuar con la serenidad que demanda el momento, la discusión del resto del articulado. Muchas gracias, señor Presidente.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Antonio Navarro Wolff

Palabras del honorable Senador Antonio Navarro Wolff.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Antonio Navarro Wolff:

Gracias, Presidente, no voy a tener la indelicadeza de meterme en las disputas y discusiones que hay dentro de la mayoría de este Senado, eso por supuesto es de fuero interno llamémoslo así de esa mayoría. Pero sí quiero

decir que un artículo que se aprobó ayer en esta plenaria, hubiera debido ameritar una protesta por lo menos tres veces más enfática, que la que oímos aquí con el resultado de la votación pasada y es el artículo que tiene que ver con las suplencias, quiero dejar aquí constancia señor Presidente, que el artículo que se aprobó ayer aquí en el tema de la suplencias, vuelve prácticamente inocuo la prohibición que venía en el texto aprobado en Comisiones Primeras, volvemos a la posibilidad totalmente politiquera de que cuatro caciques cada uno dueño de 50 mil votos, se suman para pasar, hay derecho o no a la palabra señor Presidente.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Sí, un momentico, es una constancia y las constancias no se debaten.

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Antonio Navarro Wolff:

Ni mucho menos se interrumpen, la tolerancia de ciertos Senadores está bastante limitada, mucho menos se interrumpen. Vuelvo entonces a decir que tal como quedó redactado el artículo de suplencias aquí aprobado, se vuelve a permitir los acuerdos clientelistas para que cuatro miembros de una lista, cada uno con 50.000 votos sobrepasen el umbral del 2%, 2 y luego mediante las renunciaciones se repartan los períodos y esté cada uno dos años, esto por supuesto elimina la posibilidad de agrupación de la combinación de un umbral del 2% y una programación estricta de suplencias se estaba produciendo en el texto inicial, pero esto no ameritó que ninguno de los miembros de este Senado la más mínima protesta, lo aprobaron, lo aprobaron sin discusión, yo sí creo que eso para un propósito de Reforma Política es mucho más grave que lo que acaba de suceder, no me niego y lo digo para terminar en esta constancia, a que se levante la sesión y se busque que las mayorías concilien sus puntos de vista internos, pero sí quisiera que si mañana se va a proponer la reapertura de algún artículo de los ya votados, también se proponga la reapertura del artículo votado ayer que modificó el régimen de prohibición de suplencias.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Víctor Renán Barco:

Señor Presidente, las constancias no se discuten, pero hago una aclaración, a mí me parece que la interpretación que le está dando el doctor Navarro al artículo es exagerada y pediría que se leyera.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Senador Barco, las constancias no se debaten Senador Barco.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Víctor Renán Barco:

Entonces como aclaración, esta es una constancia entonces de mi parte, está exagerando el doctor Navarro en relación con ese texto porque queda supremamente limitada, restringida, constreñida la oportunidad de esos suplentes.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Luis Guillermo Vélez Trujillo.

Palabras del honorable Senador Luis Guillermo Vélez Trujillo.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Luis Guillermo Vélez Trujillo:

Sí, yo creo que nosotros debemos superar rápidamente el impasse que se ha presentado, pero advirtiéndolo, ejerciendo la presidencia el doctor Martínez, este es un problema interno de una bancada interna así sea mayoritaria, que se confundió, que se enredó, que no se coordinó, que se traicionó, cualquier cosa que pudo haber sucedido, la verdad es que tratar de levantar una Plenaria, tratar de buscar un receso forzado era nada más ni nada menos que desconocer la soberanía y desde luego la independencia y la autonomía de una Plenaria, yo no comparto las palabras del Senador Uribe porque qué tal entonces después de que se presente cualquier tipo de votación, vamos a sufrir el problema de un regaño, eso no tiene ningún sentido porque se hizo una votación supremamente limpia y correcta, tan limpia que los que votamos que sí, sacamos La mayoría y sin embargo perdimos por no tener una formalidad de mayoría calificada y se aceptó, y aceptamos, de manera que yo no veo que esos problemas internos vengán a irrumpir aquí en una Plenaria, porque desde luego eso va en demérito de nuestra propia dignidad, qué tal si esa coalición es nada más ni nada menos que la del Gobierno, pues peor señor Presidente, porque entonces ahí sí vamos a descomponer no la situación para esta Plenaria

sino para el resto del articulado que queda pendiente, yo sí le rogaría que en esto tuviéramos el carácter y desde luego la posición democrática y republicana de aceptar las votaciones y las componendas que vayan a hacer, pues háganlas y háganlas bien, y no me parece realmente de recibo que se venga a hacer un reclamo aquí interno que porque en una reunión en el palacio o en un desayuno o no se donde habían acordado por medio de votación otra cosa, eso es una falta de respeto con esta Corporación, de manera que yo creo más bien estos señores una vez que terminen esta sesión, pueden reunirse y hacer las componendas que quieran para que mañana no se vaya o producir el mismo fenómeno, pero sí quiero hacer una advertencia más señor Presidente, que es la siguiente: tampoco me parece de recibo que una Senadora o un Senador salga a acusar a otros porque votaron o no votaron, eso me parece a mí que no es tampoco de recibo aquí, eso para eso hay una Secretaría y la Secretaría es la que tiene que verificar y una Presidencia si es el caso sancionar de manera que en eso tenemos que saber dónde estamos planteados, esto tiene una dignidad y hay que hacerla respetar y el doctor Navarro, si le digo tranquila y llanamente que él no puede abusar de las constancias, porque dice que va a presentar una constancia y termina con una proposición, según la cual dice que si se va a levantar una votación o si se va a reabrir un artículo, que se reabra también otro que él quiere que se reabra, esa es una proposición y esa sí se discute señor Presidente, de manera que vamos a ponerle un poquitico de orden a esto y con mucho gusto volvemos ahora a la calma y metámonos directamente a votar este articulado, con una condición que el que gana gana y el que pierde pierda, gracias.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela la honorable Senadora Piedad Zuccardi de García:

Gracias, señor Presidente, con el debido respeto por los colegas, infortunadamente o no se divulga el reglamento entre los nuevos, a propósito no lo quieren cumplir, por eso me sentí con la responsabilidad de dar a conocer que dos personas que son suplentes no votaron y estaban en el recinto.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador José Darío Salazar Cruz.

Palabras del honorable Senador José Darío Salazar Cruz.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador José Darío Salazar Cruz:

Sí, señor Presidente, quiero expresar frente a la opinión y a los medios de comunicación que están aquí, porque no es bueno que queden en el ambiente flotando afirmaciones de que este Congreso no quiere autorreformarse, no es cierto que las suplencias continúen, las suplencias quedan eliminadas, no habrá suplencias, habrá unas listas únicas de los partidos y por supuesto, si uno de los Senadores muere o es secuestrado, debe ser reemplazado por el siguiente de la lista que no es su suplente, sino quien le siga en la inscripción o en el número de votos de acuerdo a como se vaya a concebir el artículo que hace referencia a ese tema. Entonces señor Presidente, yo creo que no se puede desinformar a la opinión expresando unas afirmaciones que no son ciertas, el Congreso se está autorreformando, los suplentes se acabarán, las licencias se acabarán a no ser que sea una fuerza mayor insalvable como un secuestro en donde por supuesto el partido que eligió no se puede quedar sin representación, pero es bueno expresar aquí que hemos radicado las suplencias y las licencias que venían pidiendo varios Senadores y que la opinión pública nacional ha cuestionado y que este Congreso ha eliminado, porque una vez se vote el referendo desaparecerán para siempre las licencias, sobre el tema del umbral, se ha hecho aquí la afirmación.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Me perdona Senador Salazar, ni las constancias se discuten, ni menos vamos a hablar del umbral cuando ni siquiera el artículo sexto lo estamos tocando, entonces no a ver, yo reordeno, no un momentico, por favor, es que no me voy a poner bravo, es que estamos hablando, discutiendo una constancia que no es reglamentario y hablando de unos artículos cuando ni siquiera hemos tocado el artículo.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Darío Martínez Betancourt:

Un punto concreto que tiene que ver con el numeral 8, limitación de pensiones y salarios con cargo a recursos de naturaleza pública, existen en la Secretaría unos impedimentos, le ruego tramitarlos debidamente y posteriormente a través de otra moción de orden, le solicitaré se designe una

comisión redactora conciliadora, para que pueda presentarle un texto definitivo a la plenaria no obstante continuar en la discusión de otros puntos del proyecto para que la sesión no sea levantada.

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura a los impedimentos presentados al numeral 8° del artículo 1°.

Por Secretaría se da lectura a los impedimentos presentados por los honorables Senadores Jesús Angel Carrizosa Franco, Manuel Ramiro Velásquez Arroyave, Oswaldo Darío Martínez Betancourt, Gabriel Zapata Correa, Germán Hernández Aguilera, Antonio Navarro Wolff, Luis Alfredo Ramos Botero, Hugo Serrano Gómez, María Isabel Mejía Marulanda, Angela Cogollos Amaya, Jesús Puello Chamié, José Alvaro Sánchez Ortega, Samuel Moreno Rojas, Guillermo Gaviria Zapata, Víctor Renán Barco López, Jorge Enrique Robledo Castillo, Jaime Dussán Calderón, Efraín José Cepeda Sarabia, Aurelio Iragorri Hormaza, Gerardo Antonio Jumí Tapias, Juan Manuel López Cabrales, Julio Alberto Manzur Abdala, Juan Fernando Cristo Bustos, Carlos Gaviria Díaz, Salomón de Jesús Saade Abdala, Luis Guillermo Vélez Trujillo, César Hincapié Silva, Germán Vargas Lleras, Carlos Moreno de Caro, Luis Eduardo Vives Lacouture, Rodrigo Rivera Salazar, José Ramiro Luna Conde, Miguel Alfonso de la Espriella Burgos, Piedad Córdoba Ruiz, Carlos Armando García Orjuela, Bernardo Hoyos Montoya, Alvaro Araújo Castro, Bernardo Alejandro Guerra Hoyos, Leonor Serrano de Camargo y otros honorables Senadores.

La Presidencia abre la discusión de los impedimentos leídos, y concede el uso de la palabra al honorable Senador Miguel Alfonso de la Espriella Burgos.

Palabras del honorable Senador Miguel Alfonso de la Espriella Burgos.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Miguel Alfonso de la Espriella Burgos:

Gracias Presidente, Presidente en el trascurso y trámite de este proyecto de referendo en varias oportunidades ya hemos tenido la oportunidad de referirnos a algunas consideraciones sobre las cuales yo pienso que no hay lugar a impedimentos, primero, por una razón obvia que ustedes están viendo en este momento si aceptara esta Plenaria los impedimentos que se han puesto a su consideración nos quedaremos sin quórum para votar el artículo y uno no puede interpretar una ley de manera tal que ella no produzca efecto alguno, entonces, por esa primera circunstancia yo pediría que no se aprueben los impedimentos, segundo, ha sido reiterativa Senador Mesa por favor.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador José Ignacio Mesa Betancur:

Presidente con la venia de quien le está hablando le pregunto ¿quiénes vamos a votar los impedimentos que allí todos quedaron inscritos?

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Un segundito, vamos a hacer la lista de las personas que están impedidas y vamos a ver qué se vota.

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Miguel de la Espriella Burgos:

Presidente, además, yo creo que en tratándose de un proyecto de ley como este donde el artículo 378 Constitucional dice claramente que el Congreso mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras podrá someter a referendo un Proyecto de Reforma Constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley, el referendo será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente el temario o articulado, es decir, este es un proyecto de ley que para su perfeccionamiento necesita varias etapas, la primera de ellas será al interior del Congreso, y es con la ley que aprueba la convocatoria al pueblo, para que vote un articulado que se incorpora a esa misma ley, pero la decisión final que aprobaron no el articulado que se va a convertir en Acto Legislativo o en un artículo constitucional, le corresponde es al constituyente primario y no al Congreso y por lo tanto aquí no hay lugar a impedimento de ninguna clase, pero además señor Presidente y compañeros, ha sido reiterativo el Consejo de Estado cuando dice que tratándose de Reformas Constitucionales si esta lo es, tampoco hay lugar a impedimento además que cuando se trata de beneficios generales en los cuales los Congresistas no serían los únicos que se van a ver beneficiados con la decisión, tampoco hay impedimento verbo y gracia como cuando nos tocó votar las U.V.R., que mejoraba las condiciones de los créditos que muchos Congresistas teníamos en ese momento.

Decía que también cuando las leyes decretan beneficios generales a los cuales pueden acogerse cualquier colombiano, tampoco hay lugares a impedimentos como ocurrió cuando votamos las UVR en reemplazo del UPAC, que los Congresistas que teníamos créditos en ese momento en UPAC, nos íbamos a ver beneficiados por la reducción del crédito; ahí hubo un concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, y dijo en ese momento que no había lugar a impedimentos, pero de todas maneras yo quisiera oír la posición del señor Ministro de Justicia y encargado del Interior, que sé que nos dará luces a este respecto, pero no debemos en este momento nosotros dejarnos atemorizar por el síndrome del Consejo de Estado; yo pienso que hay suprema claridad en este aspecto y todos podríamos votar libremente, de lo contrario nos quedaríamos sin quórum y habría entonces que llamar ahí sí a los suplentes para que voten por nosotros este articulado; muchas gracias.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Jaime Dussán Calderón:

Presidente, yo lo que creo es que receso no se justificaba por las fricciones entre la bancada uribista, porque mañana lo pueden arreglar fácilmente en un nuevo desayuno en Palacio; lo que yo creo es que por esto de los impedimentos sí se justifica un receso, para que en adelante no se presenten estas dificultades; sería bueno que la mesa Directiva antes de que se votara este punto, porque la mayoría se tienen que declarar, incluyendo a mi amigo Miguelito, porque su familiar es pensionado, y por esa razón se han declarado varios impedidos; me gustaría Presidente que no se tratara este punto, se declarara o seguimos en otro, o definitivamente declaramos el receso para que ustedes mañana, los miembros de la Mesa Directiva hagan una consulta al respecto, el doctor Darío Martínez, con el señor Presidente y el señor Vicepresidente pudieran consultar, y nos traigan una fórmula sobre ese caso, y aprovecharíamos por dado que sobre este punto hay como unas 120 propuestas diferentes que han surgido en la Cámara, en el Senado, en los Parlamentarios, en las bancadas, en todas partes, que ha traído el señor Ministro de ¿cómo se llama? del trabajo es ahora, no, y encargado de Salud, definitivamente se pueda justificar señor Senador Moreno, o le va a dar el receso al doctor Mauricio.

Es Presidente, entonces, mejor si no están dadas las condiciones para resolver este punto, pudiéramos eventualmente levantar la sesión y traer una información, o pasar a votar un artículo diferente para que ustedes traigan información al respecto; porque uno pudiera decir que la plenaria le niega los impedimentos, pero uno finalmente pudiera actuar como actuó ayer el doctor Juan Carlos Restrepo, es decir, para este punto nos salimos, y si nos salimos porque aquí hay pensionados, y les pueden meter su demanda, y pueda que las demandas les vaya bien, lo que no les va bien es en la defensa; porque el Abogado de fijo le quita más de 15 millones de pesos, de fijo por ahí ya hay varios que están mandando las tarjetitas para este punto; unos que están dispuestos a poner la demanda ¿no cierto? Es decir, los abogados auxiliares de los defensores principales y entonces yo prefiero señor Presidente una consulta al respecto porque aquí no vale el concepto de un Ministro o de un Viceministro, aquí lo que tenemos es ponernos de acuerdo para que se cuide la mayoría de las gentes que van a tener esos impedimentos, unos porque están pensionados como el caso del doctor Angarita, ¿no es cierto? O el doctor ¡ah! todavía pensionado? ah, qué bueno, quiere decir que el doctor Angarita no está pensionado. Dejo constancia que el doctor Angarita no está pensionado, pero muy bueno porque no se declara impedido, pero así podemos definitivamente Presidente resolver el problema, pero no basta decir que no se aprueban los impedimentos, yo pido que se supere este punto Presidente, empecemos otro mientras ustedes realizan las consultas respectivas.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al señor Ministro de Justicia (Encargado) y del Interior, doctor Fernando Londoño Hoyos.

Palabras del señor Ministro de Justicia (Encargado) y del Interior, doctor Fernando Londoño Hoyos.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el señor Ministro de Justicia (Encargado) y del Interior, doctor Fernando Londoño Hoyos:

Señor Presidente este tema ha sido discutido en múltiples oportunidades y por razones obvias, porque todos los que están en esta sala o están jubilados o tienen la expectativa inmediata de jubilarse o se pueden jubilar algún día. O tienen parientes jubilados o por jubilarse o en plan de expectativa de jubilarse, lo mismo sucede con el tema de los salarios, no hay quien no sea asalariado

o quien no tenga un pariente asalariado, es absolutamente imposible que eso sea así, pero si se aprieta en la argumentación, tenemos el hecho evidente de que todos ustedes pueden dejarle el paso a un suplente, entonces también estarían impedidos, para hablar de una eventualidad inmediata que es la de hacer una negociación con un suplente y dejarlo entrar no siendo el caso de una inhabilidad que lo justifique. Y así sucesivamente, ustedes van a reformar el Congreso y la estructura del Congreso y todos tienen la expectativa de volver al Congreso, por lo menos es una probabilidad. Entonces en esas condiciones señor Presidente tendríamos que el Congreso siempre estaría impedido para tratar los temas nacionales y especialmente los que se refieran al Congreso mismo, y por sustracción de materia no habría ninguna posibilidad de que el Congreso se reformara, porque toda reforma al Congreso pasa por el interés de los congresistas, por esa razón Presidente hemos dicho y con toda claridad, que en estas materias no puede haber impedimentos, porque aceptado uno, hay que aceptarlos todos y aceptados todos los que no se declaran impedidos, es porque no comparten la posición de los impedidos y entonces estamos en un problema de contradicción, porque todos pueden jubilarse. De manera que en esas condiciones señor Presidente, tendríamos que llegar a esa conclusión dolorosísima, de que el Congreso no puede tocar el problema referente a la reforma del Congreso. Como estoy plenamente convencido de que eso no es así, he sostenido las tesis en las comisiones, en las comisiones de ponentes, en público, en privado de que en esta materia no hay impedimentos.

Así lo hice saber en la Cámara de Representantes, donde tuvimos exactamente el mismo problema, salieron corriendo, no, tal vez no con tanta rapidez como en el Senado, pero se fue presentando una acumulación en la Secretaría de Representantes impedidos; eso se resolvió señor Presidente con una decisión del Presidente de la Cámara, que rechazó los impedimentos porque hay norma que lo permite en ese sentido y después la Cámara en pleno ratificó la decisión del Presidente. Entonces este si es que hay algún riesgo como lo sostiene el Senador Dussán, pues es riesgo de todos, es un riesgo universal, pero insisto en que los argumentos son demasiado poderosos para llegar a la conclusión de que no habría impedimento porque le repito, el argumento en contra es un argumento que prueba demasiado, prueba nada menos de que el Congreso está impedido para dictar leyes y para reformar la Constitución, esa es la opinión del Gobierno señor Presidente.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Mauricio Pimiento Barrera:

Gracias señor Presidente y señor Ministro, escuchado su concepto me queda solamente una duda, ¿quién vota en ese caso el rechazo o la aceptación de los impedimentos cuando el número de impedimentos es mayor o no permite que se haga quórum para tomar una decisión al respecto?

Recobra el uso de la palabra el señor Ministro de Justicia, encargado del Interior, doctor Fernando Londoño Hoyos:

Sería todavía más grave honorable Senador si se declaran impedidos todos, que es en sana lógica lo que debe ocurrir, porque o todos están impedidos o ninguno está impedido, le repito en la Cámara de Representantes donde no fue tan dramática la afluencia de impedimentos sobre la Secretaría, el tema se resolvió con una decisión de la Presidencia que fue ratificada por la Plenaria, si eso no es así entonces vamos a llegar a la conclusión de que no hay quién tramite el impedimento, usted tiene toda la razón, no sé cuántos estarán impedidos y los que no declararon el impedimento es simplemente porque no comparten la teoría jurídica, no porque no estén igualmente impedidos que todos los demás, de manera que hay una de dos posibilidades, que todos retiren el impedimento en el convencimiento de que no hay impedimentos y que quede claro en la historia de esta reunión, cómo se procesó el asunto o que el Presidente decida con una advertencia, de que él estaría igualmente impedido porque algún día se va a jubilar, está muy joven todavía, pero un día no se preocupe que la juventud es un defecto que se cura con los años.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Oswaldo Darío Martínez Betancourt:

Gracias Presidente, señor Ministro, sus argumentos son válidos en gran parte, pero hay unos aspectos de trámite frente ya a hechos tozudos que están en la mesa de la Secretaría, pero permítame recordarle a usted lo que pasó en las Comisiones Primeras, allá nos declaramos impedidos en este punto varios Senadores y varios Representantes y las Comisiones Primeras de Senado y Cámara en su sabiduría desestimaron los impedimentos, la decisión no la tomó el Presidente de la Comisión, la tomó la Plenaria de las Comisiones,

efectivamente la Ley 5ª dice que esa decisión la toma el Presidente, pero es una decisión revisable por la Plenaria o de la Comisión o de la Plenaria, ahora bien, efectivamente, ya presentados los impedimentos en la Secretaría no habría quórum decisorio para que resuelva esos impedimentos si esos impedimentos que están sobre la mesa son muchos, se quedaría sin decisión, ahí se presenta un vacío, ¿qué quedaría?, solamente retirar los impedimentos y retirar los impedimentos con el antecedente de las Comisiones Primeras que nadie los retiró, se los tramitó y se los negó, pues, yo no sé hasta qué punto, yo personalmente no estaría en capacidad de hacerlo ¿porqué? porque ya habiendo presentado mi impedimento ante la plenaria de la Comisión y habiéndomelo rechazado, he pensado que ese mismo procedimiento se debe utilizarlo aquí en la plenaria, el interrogante y la dificultad que se presenta es ese, habría que preguntarle al señor Secretario cuántos Senadores nos hemos declarado impedidos para saber si hay quórum decisorio para resolverlos, si lo hay pues efectivamente, pues nos los tendrán que negar y solucionado el problema, pero si no hay quórum decisorio allí sí estamos ante un vacío de tipo reglamentario, de tipo legal, porque en mi caso no estoy en condiciones de retirarlo por el antecedente de la comisión primera.

El Secretario. Treinta y ocho impedimentos señor Senador.

Recobra el uso de la palabra el señor Ministro de Justicia, encargado del Interior, doctor Fernando Londoño Hoyos:

No, pero cuántos hay en el recinto, en el recinto, en el recinto en este momento habrá 80 u 85 menos 38, entonces se queda sin quórum la plenaria.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Juan Manuel Corzo Román:

Perdón Presidente, miren este punto que se metió el impedimento es supremamente delicado y quiero que prestemos atención porque esto puede dar al traste con todo. Hoy precisamente y traigo a ejemplo, porque en eso ya ha habido conceptos del igualmente jurisprudencia del Consejo de Estado, hoy en la reforma tributaria hubo un ejemplo claro, ejemplo de los ganaderos o la gente que tiene cabezas de ganado, igualmente los que tenemos algunas acciones en inmobiliaria, en ese caso y cuando hay impedimentos es cuando afecta de carácter general a toda una población, pero igualmente y a diferencia en el caso particular de los Senadores y los Representantes, es cuando hay un interés particular de beneficio en este, en este caso para la votación se aprueban o se desaprueban los impedimentos, quienes no, o quienes estén de acuerdo o quienes quieran votar afirmativamente por los impedimentos o en contra, deben votarlo, pero la mayoría no es y no me adhiero a la posición del doctor Darío Martínez, sino que hay que votarlos, en realidad se niegan de acuerdo con las causas de cada cual de quienes presentan su impedimento, pero en este caso de las pensiones, no es el caso tampoco de los miembros acá del Congreso, sino de todos los colombianos, acá al revés nos estamos quitando derechos con este referendo, de tal manera que el impedimento no es que esté un implícito ahí sino que se persiga un interés particular, o se busque un fin particular del Congresista, de tal manera que en eso no comparto, primero la concepción del impedimento y segundo la votación, aquí hay que votar si se acepta o no el impedimento, y si pierden quienes se hayan querido declarar impedidos, pues se sigue adelante.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Eduardo Benítez Maldonado:

Perdón señor Presidente, perdón cuántos se registraron en total de asistentes.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

La última votación fue de 78, según eso hay 92, Senador Benítez.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Eduardo Benítez Maldonado:

Gracias, señor Presidente, apreciados colegas, yo quisiera en pos de aclarar esto, señor Ministro del Interior, porque hay algunos antecedentes al respecto sobre declaración de impedimentos masivos, el año pasado, el año, el año antepasado, en el período pasado tuvimos alguna oportunidad dichos impedimentos, yo quiero hacer alguna pregunta señor Ministro del Interior, no, señor Ministro es que el reglamento del Congreso en alguno de sus artículos y quisiera que el señor Secretario lo buscara, tengo entendido que habla sobre el momento en que haya impedimentos, el quórum de esta sesión se hace en el momento que se inicia la sesión, si en algún momento se presentan impedimentos no se desbarata el quórum y es más, se dice se votará con los

que quedan en el recinto, de tal manera de que ese es un criterio que yo aprendí en unas sesiones en el período anterior y quisiera que fuese analizado por la Junta Directiva, ¿qué concepto tiene el señor Ministro al respecto? y que el Secretario busque el artículo correspondiente de votaciones cuando se declaran impedimentos y la conformación del quórum, gracias, señor Presidente.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Alfonso Angarita Baracaldo:

Gracias señor Presidente por su generosidad, como fácilmente nos podemos dar cuenta por los diferentes criterios expresados esta noche en relación con los impedimentos y que me doy cuenta que efectivamente no se va a poder solucionar, si efectivamente se pueden aceptar o no esos impedimentos, yo quisiera señor Presidente que usted designara una comisión de cuatro Senadores para efectos de que haga el estudio y que mañana nos rinda un informe y continuemos nosotros con el Orden del Día, si le parece.

A solicitud del honorable Senador Alfonso Angarita Baracaldo, la Presidencia designa a los honorables Senadores Mauricio Pimiento Barrera, Luis Humberto Gómez Gallo, Jimmy Chamorro Cruz, Manuel Antonio Díaz Jimeno y Mario Salomón Ander Muskus, para que en el día de mañana jueves 28 de noviembre, rindan un informe sobre los impedimentos presentados.

En el transcurso de la sesión, los honorables Senadores Eduardo Benítez Maldonado y José Ramiro Luna Conde dejan las siguientes constancias para su respectiva publicación.

Constancia

Impedimento
Solicito se me acepte impedimento, por tener familiar empleado en la Personería.

Eduardo Benítez Maldonado.

27.XI.2002.

* * *

Constancia

Doctor
LUIS ALFREDO RAMOS
Presidente Senado de la República
Doctor DARIO MARTINEZ
Primer Vicepresidente
Doctor SAMUEL MORENO ROJAS
Segundo Vicepresidente
Doctor EMILIO OTERO

Asunto: Declaración de impedimento de votación.

Teniendo en cuenta la referencia, me permito declararme impedido para votar por el artículo sobre pérdida de investidura que se debate en este momento, en la plenaria de Senado.

Lo anterior, por encontrarme incurso en una demanda ante el Consejo de Estado, y que hace alusión a dicho tema.

Para efectos de lo anterior les solicito se sirvan consignar dicha solicitud en acta, para que quede en firme dicha petición.

Atentamente,

José Ramiro Luna Conde,
Honorable Senador de la República.

IV

Negocios sustanciados por la Presidencia

Por Secretaría se dejan los siguientes documentos para su respectiva publicación en el acta.

Bogotá, D. C., noviembre 26 de 2002

Señor doctor

LUIS ALFREDO RAMOS BOTERO

Presidente

Honorable Senado de la República

E. S.D.

Señor Presidente:

Por medio de la presente me permito hacer llegar a usted el informe al honorable Senado de la República sobre la XIX Asamblea General Ordinaria

del Parlamento Latinoamericano realizada en Sao Paulo, Brasil del 4 al 9 de noviembre de 2002, de acuerdo con la autorización concedida por el honorable Senado de la República a través de la Resolución número 045 del 24 de octubre de 2002, en cumplimiento de la cual me desplacé hasta el día 4 de noviembre, para asistir al evento antes mencionado, donde se desarrollaron las siguientes actividades:

En primera instancia se realizaron dos debates donde se plantearon los temas "El Proyecto regional de educación para América Latina y el Caribe, 2001-2015" y "Propuesta metodológica para la armonización legislativa en materia educativa en América Latina", allí cada uno de los participantes expuso la situación de su país, con el fin de trazar los lineamientos generales de las nuevas políticas que en materia educativa se establecerán y aplicarán a nivel latinoamericano en los próximos años. De este trabajo, realizado durante dos días, surgió un documento de declaración de los países participantes donde los presidentes de las comisiones de educación, los invitados especiales, observadores y demás presentes en el evento nos comprometimos a garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de cada país en materia de educación, especialmente en cuanto a los grados de escolaridad y la edad de los educandos para acceder a cada grado.

Además, nos comprometimos a promover los sistemas educativos de cada Nación para garantizar el cubrimiento y la ampliación de la cobertura, particularmente en los sectores menos protegidos de la sociedad, así como la valorización de los docentes, mejorando su formación y capacitación permanente, sus condiciones laborales y de remuneración, buscando destacar la importancia social de la labor que ellos cumplen.

Otro de los aspectos relevantes de la declaración de Sao Paulo está orientado a procurar una inversión no inferior al 6% del P.I.B. de cada país, que permita aumentar las asignaciones en esta área, buscando garantizar la eficiencia y equidad en la asignación de los recursos.

Igualmente, buscaremos promover e incentivar la investigación sobre la educación y las reformas que ella necesita, para lo cual se propone la realización de foros y debates públicos, en los cuales se pueda recopilar el sentir de las personas que están ligadas a este tema directamente.

Se procurará, además, la flexibilización de los sistemas educativos para que la oferta sea más variada y esté acorde con la situación y necesidades de los educandos, sus familias y las comunidades locales.

Para dar cumplimiento a las propuestas planteadas en el documento antes mencionado, los Presidentes de las Comisiones de Educación o equivalentes en los Parlamentos Latinoamericanos, así como los miembros de las Comisiones de Asuntos Culturales, Educación, Ciencia y Tecnología del Parlamento Latinoamericano, acordamos dar carácter permanente a esta Conferencia, a través del uso de los recursos modernos de comunicación, y realizando las reuniones presenciales que sean necesarias, contando para ello con la coordinación del Parlamento Latinoamericano y la Unesco.

En la XXI Reunión de la Comisión de Salud, se realizó un balance de las actividades que durante los 10 años de funcionamiento de la Comisión se han adelantado; se trabajó en la planificación de las actividades que se realizarán el próximo año bajo la dirección del Parlamento Latinoamericano y en las estrategias que se deben establecer para cumplir dichas metas.

La Reunión Conjunta de las Comisiones de Equidad y Género y Niñez y Juventud, donde propuso crear el "Frente Parlamentario contra la Explotación Sexual de la Niñez y la Adolescencia", y planteó la aprobación de una ley marco sobre la situación jurídica de la mujer y la niña en Latinoamérica. Se planteó la necesidad de incrementar las medidas legales que protegen a las mujeres particularmente las menores, quienes con mayor frecuencia sufren la explotación y violencia sexual. Además se presentó el anteproyecto de la Ley Marco de Derecho a la Juventud.

Se efectuó la XVIII Reunión de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca; allí se realizó un taller donde se analizaron los desafíos y oportunidades que se presentan en América Latina y el Caribe luego de la última reunión de la Organización Mundial del Comercio.

De otra parte se plantearon propuestas para el funcionamiento permanente de la Conferencia Interparlamentaria de Educación, dentro de las cuales se propuso establecer a través del Parlamento Latinoamericano una red de contactos permanentes con las comisiones educativas de los congresos de cada país. Cabe señalar que dentro de las conclusiones de la parte de

educación quedó contemplado establecer un porcentaje mínimo de 6 puntos del PIB de cada país con destino a los presupuestos de educación, así como mejorar las condiciones de equidad y cobertura en la región.

La Comisión de Asuntos Económicos y Deuda Externa debatió sobre las posibilidades y alternativas que países miembros del Parlamento Latinoamericano tienen para evitar ahondar la crisis y salir adelante en la solución de los problemas que están afectando las diferentes economías latinoamericanas.

En la reunión de la Comisión de Narcotráfico y Crimen Organizado, se analizó el tema del terrorismo, luego de los ataques que ha sufrido el mundo y las posibles alternativas de solución, tales como el establecimiento de una Ley Marco de lucha antiterrorismo.

La Comisión de Defensa del Usuario y el Consumidor, analizó las medidas de protección que cada país tiene en la actualidad y se propuso la posibilidad de fortalecer las mismas, a través de los Congresos en aquellos países donde se observe debilidad al respecto.

En la Comisión de Asuntos Laborales y Previsionales se llevó a cabo un debate sobre las políticas laborales que deben aplicarse a futuro para mejorar las condiciones de los trabajadores, pero también se debe procurar la conservación de las industrias y los mercados.

En la Comisión de Medios de Comunicación, se trabajó sobre temas como la globalización del mundo a través de los nuevos sistemas de comunicación y la entrada en vigencia de los mismos, particularmente en Latinoamérica, con el beneficio que ello representa para los usuarios, tanto en lo referente a costos como en ampliación de conocimientos y de la realidad mundial.

Se realizó una reunión sobre los efectos de las reformas en el sector salud en la región, con motivo de las políticas de privatización y la situación de los presupuestos en este sector en los diferentes países de América Latina y el Caribe. Se llevó a cabo una discusión sobre la ley de Lucha Antitabaco y se analizó la posibilidad de establecer mecanismos para el fortalecimiento de la misma. Así mismo se trabajó sobre el papel de la mujer en la toma de decisiones y el sostenimiento de la democracia mundial.

Se presentaron el día viernes, los informes de conclusiones y propuestas de cada una de las comisiones. En primera instancia se realizó el informe de la Presidencia sobre las actividades de los diferentes órganos del Parlamento Latinoamericano. En el tema de la defensa de los mercados agrícolas para las exportaciones latinoamericanas, se acordó respetar los acuerdos de la O.M.C., procurando el mejoramiento de las condiciones de intercambio comercial a nivel mundial.

Frente al tema de la corrupción, el Parlamento Latinoamericano decidió organizar el PLACC, que funcionaría como una especie de frente de parlamentarios latinoamericanos contra la corrupción, y cuya misión es evitar, controlar y erradicar este flagelo en cada uno de sus países.

Se realizó la elección de la nueva mesa directiva, la cual quedó conformada así:

Presidente, Dip. Ney López; Presidente Alternativo, Sen. Jorge Pizarro; Secretario General, Dip. Rafael Correa F.; Secretario General Alternativo, Dip. Ramón Pez Ferro; Secretaria de Comisiones Sen. Sonia Escudero; Secretario de Relaciones Interparlamentarias, Leg. Felipe Cano González; Secretaria de Relaciones Interinstitucionales, Cong. Ana Elena Townsend Díez Canseco.

Se realizaron dos ceremonias de clausura; una de la Asamblea de Educación que se llevó a cabo la noche del miércoles y la segunda la noche del jueves, ofrecida por la Presidenta del Parlamento Latinoamericano, Diputada Beatriz Paredes Rangel, en honor a las delegaciones que participamos en la XIX Asamblea Ordinaria.

Como capítulo importante de este informe, quiero dejar constancia del siguiente hecho ocurrido en la XIX Asamblea General Ordinaria del Parlamento Latinoamericano, donde el Diputado que intervino en representación de Brasil, utilizó los 10 minutos de tiempo de su presentación para referirse en términos desobligantes y hablar en contra de nuestro país, haciendo referencia al supuesto perjuicio que le estamos causando a otros países y los problemas de militarización.

Luego de este desagradable incidente, el doctor Enrique Gómez Hurtado, con gran inteligencia hizo claridad sobre cada una de las acusaciones en nuestra contra, resaltando la importancia de tener una de las democracias más antiguas y respetadas de la región.

Quiero dejar constancia de la importancia que tiene para el país la participación de nuestros congresistas en los diferentes eventos y foros internacionales a los cuales puedan asistir personas que sin causa justa quieran continuar afectando el nombre de Colombia.

Me siento completamente identificada con las medidas de austeridad que se están tomando para contribuir con el Gobierno a sanear nuestras finanzas y abolir el cuestionado turismo parlamentario; sin embargo considero que los espacios que Colombia deja libres son utilizados en nuestra contra, hecho que habría acontecido en Brasil de no haber estado presente con los Senadores Enrique Gómez Hurtado, Luis Emilio Sierra.

Invito a la honorable Presidencia del Senado de la República a analizar con mayor profundidad los argumentos con que se estudian los permisos que se otorgan a los congresistas para que asistan a las citas internacionales en las cuales vamos a defender la posición y el prestigio de Colombia.

De esta forma, pongo a la consideración del honorable Senado de la República el informe del viaje que realicé a Sao Paulo, Brasil, en representación del Congreso de Colombia, para participar en la I Conferencia Interparlamentaria de Educación y la XIX Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano.

De ustedes,
Atentamente,

Leonor Serrano de Camargo.

* * *

Presidencia de la República de Colombia

Bogotá, D. C., 26 de noviembre de 2002

Doctores

LUIS ALFREDO RAMOS BOTERO

Presidente

Honorable Senado de la República

WILLIAM VELEZ MESA

Presidente Honorable Cámara de Representantes

Señores Presidentes:

En aplicación del artículo 163 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional insiste por su conducto ante el honorable Congreso de la República, en la urgencia manifestada respecto del Proyecto de ley 130 de 2002 Senado “por la cual se modifican parcialmente los estatutos de carrera de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y Policía Nacional”.

Por lo anterior solicitamos comedidamente a ustedes impartir al proyecto mencionado, el trámite a que se refiere el artículo 163 de la Constitución Política y el artículo 191 de la Ley 5ª de 1992.

Cordialmente,

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

Marta Lucía Ramírez de Rincón,

Ministra de Defensa Nacional.

* * *

Bogotá, D. C., noviembre 27 de 2002

Señor Presidente

Señor Secretario

Honorable Senado de la República

E. S. M.

De mi consideración:

Respetuosamente aclaro el mensaje de urgencia e insistencia que el Gobierno, a través de la señora Ministra de la Defensa, ha presentado a propósito del Proyecto 130 de 2002 Senado.

Como quiera que no ha transcurrido el término constitucional que debe respetarse a partir de la aprobación del proyecto en comisión, dicho mensaje no interfiere el trámite de los demás proyectos, hasta tanto no se cumpla el plazo señalado.

De ustedes con todo respeto,

Fernando Londoño Hoyos,

Ministro de Justicia y del Interior (E.).

Contraloría General de la República

Proyecto Sinacof

El Sistema de Control Fiscal integrado CFI-SAI
Opción frente a la supresión de las contralorías territoriales
(documento para discusión II)

Jorge Alberto López Ruiz

Con la colaboración de:

Orlando Gamboa Fajardo, Oficina de Planeación

Carlos Copete Vargas, Oficina Sinacof

Grupo Des CD Gestión Pública

Bogotá, D. C., 16 de noviembre de 2002

El Sistema de Control Fiscal Integrado CFI-SAI

Contenido

Resumen

Presentación

1. El Buen Uso de los Recursos Públicos y el Efecto Panóptico

1.1 Una regla de oro

1.2 Las CGR y la Regla de oro

1.3 El Efecto Panóptico

1.1 Una Mirada al Sinacof

2.1 Conformación del Sinacof

2.2 Organización del Sinacof

2.3 Esquema General del Proyecto

2.4 Resultados Alcanzados

III. Supresión de las Contralorías y compromisos de la CGR

3.1 Encuesta Sinacof

3.2 Cifras de la Supresión

IV. La alternativa del Control Fiscal Integrado, CGR

4.1 Incorporación del concepto de la Regla de Oro

4.2 SAI: Modelo de uso inteligente de la información

4.3 La alternativa del Control Fiscal Integrado

4.4 El modelo de certificación-acreditación

4.5 Programa de Modernización de la CGR

4.6 A Manera de Conclusión

Nota a la Segunda Versión:

La presente corresponde a la segunda versión del documento para discusión originalmente denominado *El Sinacof y la Supresión de las Contralorías Territoriales*, el cual fue puesto a circulación y disposición de las diversas dependencias de la CGR el 24 de octubre de 2002, para su conocimiento y comentarios.

A partir de allí de la fecha de remisión se recibieron comentarios y aportes relacionados con los diversos tópicos incorporados en el documento. El mismo ha sido objeto de reflexión en un interesante ejercicio de tertulia que adelantamos en la CD de Gestión Pública con el equipo de la DES.

Casi simultáneamente, se ha iniciado el proceso de desarrollo del Programa de Modernización Tecnológica, del cual está encargada la Firma EDS, ganadora de la Licitación. Y ello ha permitido conocer algunos elementos coincidentes y vinculantes entre las propuestas del documento y el Programa. De manera sorprendente, se pudo constatar la coincidencia de las propuestas incorporadas con varios de los productos buscados en el Programa de Modernización.

Muchos de los comentarios, aportes, reflexiones y nuevas condiciones surgidas, llevaron a replantear algunos de los aspectos del primer documento, pero siguiendo la misma línea de análisis, que llevan a las mismas conclusiones y propuestas.

Los invitamos a leer la presente versión—en la misma se profundizan algunos aspectos de la primera, que no quedaron debidamente expuestos—y hacemos conocer las impresiones, comentarios y observaciones que deseen.

RESUMEN

Desde mediados del año 2002, debido a la declaración del, inicialmente candidato y posteriormente, presidente de la República de su intención de suprimir las Contralorías Territoriales CT, la permanencia de las mismas ha quedado en entredicho. Dicha propuesta fue respaldada por el Contralor General de la República CGR y por el Congreso. Este último ha dado la aprobación para la inclusión de la misma en el Proyecto de Referendo impulsado por la administración Uribe.

De aprobarse en el referendo la supresión, la CGR deberá asumir, como consecuencia, la operación y desarrollo del sistema de control fiscal en las entidades territoriales. Y ello conlleva a tomar decisiones trascendentales para el país en cuanto al modelo de vigilancia y los instrumentos que la CGR utilice para lograr responder a los compromisos inherentes.

Adicional al elemento supresión de las Cts, la CGR está expuesta al ajuste del modelo de vigilancia que viene aplicando, debido al cambio del sistema de manejo presupuestal, que según los anuncios del Gobierno nacional se orientará hacia la gestión por resultados¹.

En este documento se exploran los dos elementos señalados, con el propósito de perfilar una alternativa basada en avances alcanzados por el modelo del Sistema Nacional de Control Fiscal, Sinacof, y orientado a la conformación de un Modelo de Control Fiscal Integrado, CFI que a su vez se apoye en un sistema de uso de la Información (SAiI) derivado de los productos de modernización tecnológica de la CGR.

La alternativa presentada es aplicable en cualquiera de los dos escenarios probables, con o sin supresión de las CT, presenta elementos para abordar el control de resultados y es coherente con el Programa de modernización tecnológica de la CGR.

El Sinacof

Con miras a armonizar el control fiscal en los niveles territoriales, en desarrollo de las funciones asignadas por Constitución Política de Colombia, la Contraloría General de la República, CGR incorporó dentro de su programa de modernización tecnológica el *proyecto Sistema Nacional de Control Fiscal, Sinacof*, el cual se inició formalmente en el año 2000.

El Sinacof, inicialmente concebido (1995) como un modelo integrador, en y para la racionalización y el mejoramiento del control gubernamental, se orientó posteriormente como un instrumento de apoyo al control fiscal enfocado hacia los entes territoriales (municipios, departamentos) a sus entidades y a la vigilancia de la gestión fiscal realizada por las contralorías locales.

Este proyecto recibió el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo BID, quien lo consideró apto para ser objeto de financiación con recursos del préstamo 1243/OC-CO, por una cuantía total de \$6.7 millones de dólares y una contrapartida de \$1.3 millones de dólares (\$18.000 Millones de pesos al inicio del año 2001). Posteriormente, la inversión prevista se redujo hasta una suma de \$5.700 millones, con una ejecución a junio de 2002 cercana a los \$500 millones, dado que el grueso de la inversión prevista residía en la constitución de un fondo para financiar la modernización de las CT y la construcción de un sistema de información territorial SIT. Estos productos quedaron suspendidos ante el futuro de continuidad o no de las contralorías.

Como elemento coordinador y dinamizador del proceso de instauración del sistema, la CGR estableció una dependencia (Gerencia del proyecto), la cual enfocó su trabajo hacia las Contralorías Territoriales, CT, que conformaban el Sistema; impulsó procesos de capacitación y asesoría en las mismas; lideró el establecimiento de los comités nacional y departamentales; realizó estudios acerca del estado del control fiscal territorial, diseñó instrumentos para el mejoramiento del desempeño de las contralorías y dispuso de un conjunto de consultores que apoyaran este proceso.

Uno de los instrumentos desarrollados fue el modelo de acreditación o certificación de las contralorías territoriales, el cual hace énfasis en un formato que integra el arreglo interno y los resultados propios de las CT, en los resultados que las mismas pueden inducir en las entidades vigiladas y en la dinámica de Mejoramiento continuo hacia adentro, como hacia las entidades u organismos atendidos.

Este instrumento, con algunos ajustes puede constituirse en la base del protocolo de evaluación, necesario para calificar los niveles de desempeño, gestión y resultados de los organismos que administran recursos públicos. Esto es: a partir del mismo se puede iniciar la construcción del modelo y de los instrumentos metodológicos y tecnológicos que van a ser necesarios para que la CGR cumpla con el mandato de la Constitución y la participación en los más probables desarrollos en que está empeñado el gobierno nacional, relacionados con la administración y gestión presupuestal orientada a resultados.

El CFI

El Sistema de Control Fiscal Integrado, CFI, surge como una propuesta que vincula el enfoque inicial del Sinacof con las necesidades de dar respuesta al reto de ajuste al modelo de control fiscal, con los compromisos en el nivel territorial y el ajuste y el mejoramiento requerido en el modelo de control. Además, pone bajo consideración el propósito del control y el ejercicio de la vigilancia de la gestión fiscal, utilizando líneas de análisis académicas (Efecto Panóptico y Regla de Oro), para derivar una alternativa viable, basándose en los instrumentos de modernización tecnológica que adelanta la CGR.

El efecto panóptico define el comportamiento más probable que tiene o tendrá un sujeto, por efectos de la percepción de que es o no vigilado.

La Regla de Oro considera que dentro de la administración pública se deben generar resultados que excedan el costo o el valor de los recursos utilizados. La medición debe hacerse teniendo en cuenta el aporte de las acciones individuales y colectivas hacia la Finalidad de las entidades y de los resultados de estas hacia la finalidad del Estado.

Con base en esa líneas de análisis se deduce que el actual modelo de vigilancia de la gestión (tanto a nivel nacional como territorial) está generando resultados que no ha sido debidamente estudiados ni valorados pero, simultáneamente ese modelo, no cumple plenamente con el mandato constitucional de focalizar el resultado (y no meramente el gasto) como eje del control.

La supresión de las contralorías, en tanto, implica un enorme riesgo en y para el buen uso de los recursos públicos, por la reducción de la percepción de ser vigilado (efecto panóptico) en las entidades territoriales.

Este riesgo, al amplificarse en el tiempo, amenaza así mismo la existencia de la CGR, dado que el volumen de entidades a vigilarse multiplicaría más de 20 veces y que los recursos (financieros, metodológicos, tecnológicos y de tiempo) con que cuenta no son suficientes para responder a cabalidad: El estándar de control aplicado por la CGR y basado en los tres negocios misionales (auditorías micro, macro y proceso de responsabilidad fiscal-jurisdicción coactiva), que opera en el año 2002 vigila 520 entidades del orden nacional y conlleva a realizar cerca de 1.200 auditorías individuales, no está en capacidad de garantizar—con los mismos instrumentos—medios, procedimientos, metodologías, recursos y enfoques vigentes— un resultado que consulte con la finalidad del control fiscal, en la nueva cobertura que excede de 13.000 entidades y a un costo que supera el actual presupuesto conjunto de las contralorías (\$360 mil millones).

Pero ante ello, se entreve una oportunidad de ajuste y mejoramiento del modelo de vigilancia de la gestión pública asociado al control fiscal, que puede hacerse extensivo tanto a los niveles nacional como territorial.



¹ La vinculación de la CGR en este aspecto se encuentra definida en la Constitución Nacional en su artículo 119, en el cual se le encarga el control de los resultados de la gestión. No obstante, la CGR no ha desarrollado instrumentos que le permitan abordar de manera apropiada ese control.

El mandato que constitucionalmente se le endilga al control fiscal y que se expresa en la misión de la CGR, –Garantizar el buen uso de los recursos públicos– puede verse afectado seriamente si no se instaura un modelo que trascienda el tradicional control fiscal, hacia la vigilancia de la gestión –basada en los controles de gestión, el financiero y el de resultados–, pero apoyado y soportado en la vinculación de nuevos Agentes para el Control Fiscal, ACF; Con una reorientación hacia la evaluación y control de resultados². Así la integración se hace en y sobre el modelo tradicional, pero adicionando:

1. La incorporación de enfoques (hacia la evaluación y control de resultados), técnicas e instrumentos modernos de control.

2. La vinculación e integración de (nuevos) agentes de control de la gestión con funciones o intereses en el buen uso de los recursos públicos (propuesta Sinacof original).

3. El ajuste de los productos del proyecto de modernización hacia los nuevos requerimientos y responsabilidades de la CGR, y

4. La utilización y aprovechamiento inteligente de la información en y para corregir las malas prácticas y promover las buenas.

El SAiI

La CGR es un órgano que desarrolla sus negocios a través de la información. Recaba, procesa y produce información, Y ésta sirve de insumo a la toma de decisiones en diversos órdenes. Y esas decisiones, es de suponer, mejoran los resultados asociados con la finalidad del Estado.

Siendo como es, una máquina que procesa información, un paso ineludible en la evolución del Control fiscal es el uso de la tecnología informática. Pero en general, la mera disposición de los instrumentos tecnológicos y de la oferta de información (de entrada) no garantizan resultados por sí solos, tal como se puede constatar en experiencias recientes y lejanas³.

La tecnología más la información (TI: tecno-información) pueden concebirse como insumos de un proceso de producción, destinado a fabricar información de orden superior, la cual se caracteriza por ser selecta, suficiente, útil, oportuna y con valor agregado. Para conseguir este tipo de información, además de la TI, debe vincularse la inteligencia.

Por ello, la actual y futura disposición de TI en la CGR debe ser apoyada por un ejercicio permanente que administre (inteligentemente) esa oferta de información y esos instrumentos; y que además genere tecnologías y metodologías para el uso de la TI; motorice (identifique, procese, produzca y difunda) la información de orden superior para los diversos agentes del control fiscal.

La instauración de un Sistema de Administración inteligente de la Información SA I, se constituye en un soporte al modelo de Control Fiscal Integrado. El mismo debe disponer de esa información de orden superior que apoye más y mejores resultados en los procesos de vigilancia de la gestión y por ende en los resultados inducidos hacia el buen manejo de los recursos públicos.

Los modelos para ese tipo de administración de la información, deben ser contruidos dentro de la CGR, vinculando talento disponible pero disperso, e iniciando un proceso de capacitación, entrenamiento y formación para establecer un equipo de alto desempeño (Censor) encargado de formar el núcleo del talento que desarrolle y motorice el SAiI.

El Sistema de Control Fiscal Integrado CFI- SAiI opción frente a la supresión de las contralorías territoriales⁴

PRESENTACION

Durante los últimos años los temas más recurrentes en relación con las finanzas del Estado se centran alrededor de los problemas de corrupción y el déficit creciente que ha tenido que financiarse vía endeudamiento.

Los dos más grandes e importantes rubros del presupuesto público corresponden a las partidas para el servicio de la deuda y para las transferencias a los entes territoriales⁵, que representan más del 70% del presupuesto del sector central nacional. Es claro, por tanto que una alta proporción de los recursos públicos es ejecutada a través de las entidades territoriales o tienen destinación a ellas: de manera directa, a través de las transferencias del gobierno nacional, de los recursos propios y de manera indirecta, en la espiral de financiación del déficit nacional, vía endeudamiento.

En todo ello, de manera colateral y asociada, se cuestiona la calidad y efectividad del sistema de control fiscal ya que, de cualquier manera, uno de

sus objetivos es el de garantizar el buen manejo de los recursos públicos. Y ese buen manejo no es una característica que se evidencia en los resultados de la gestión pública a nivel nacional y, a veces menos, a nivel territorial.

El control fiscal, CF, es una función pública que la Constitución política de Colombia le asigna de manera particular a la Contraloría General de la República CGR (artículo 267). A esta le compete regular lo concerniente al mismo, mediante prescripción de normas generales para la armonización de los sistemas de vigilancia de la gestión fiscal en todo el ámbito público. El CF es único y se ejecuta, pues, en todos los niveles de la administración pública a través de la vigilancia de la gestión fiscal⁶.

De manera coligada, la Constitución le encarga a la CGR el control de resultados de la administración (artículo 119).

En las entidades territoriales las correspondientes contralorías deben ejercer la vigilancia de la gestión fiscal, con base en lo establecido por la CGR (y en la potestad conferida por la Constitución para ello) en lo relacionado con el control fiscal.

La CGR para incidir en el mejoramiento del sistema en la órbita territorial, impulsó el Sistema Nacional de Control Fiscal Sinacof como una propuesta de hacer extensivo el propósito del buen uso de los recursos públicos en el nivel territorial. Este proyecto se planteó para operar durante tres años, iniciando en el año 2001.

Pero, de manera similar a como se ha cuestionando la efectividad de la vigilancia en el orden nacional, se ha planteado que el aporte de la vigilancia de la gestión fiscal territorial ha sido muy pobre. Esto, en conjunto con el manejo político de las CT ha sustentado la propuesta gubernamental de supresión de las mismas, a través de referendo.

Dicha iniciativa, de votarse afirmativamente por el referendo, conlleva resolver unas muy importantes inquietudes:

1. ¿Se mejorará el control fiscal al eliminarse esas entidades y por ende conllevará a un mejor buen uso de los recursos públicos?

2. ¿Está la CGR en condiciones de asegurar y atender las nuevas obligaciones que en materia de control fiscal a nivel territorial le correspondería asumir?

3. ¿El actual modelo –basado en la trilogía de la auditoría micro⁷ (la auditoría macro y del proceso de responsabilidad fiscal diseñado para el nivel nacional–, es apropiado para dar cuenta de la extensión, cobertura, calidad y resultados esperados de la CGR en las nuevas responsabilidades en el nivel territorial⁸?

4. ¿Cuál sería el papel del Sinacof en un proceso de asunción de la vigilancia de la gestión territorial?

5. ¿Quién asumirá los costos y la financiación del control territorial?

Con el presente documento se pretende aportar elementos que permita la reflexión en torno, a los interrogantes que surgen de la propuesta de supresión de las contralorías. Y del papel que puede tener el modelo Sinacof en cualquiera de los eventos (con o sin supresión), dada la responsabilidad que tiene la CGR en el ámbito de la administración de los recursos públicos. Y del enorme compromiso que surge en la asunción de un significativo número de sujetos y puntos de control y de las mejoras en el modelo de vigilancia fiscal que deben acompañar ese compromiso.

I. El buen uso de los recursos públicos y el efecto panóptico

Se ha establecido en el Plan estratégico de la CGR la misión de *garantizar el buen uso de los recursos públicos*.

Ese buen uso, debiera suponerse atinente a los fines del Estado, dando cumplimiento a los principios constitucionales y generando los resultados, que en cumplimiento del mandato constitucional deben controlarse.

² Así, anticipadamente, es posible dar cuenta de la exigencia derivada del cambio en el manejo presupuestal que está adelantando el Gobierno: Presupuesto por resultados.

³ Siif, Bpin, Sinergia, etc.

⁴ Este documento hace parte, con algunas adaptaciones, del trabajo de tesis del autor para optar el grado de Magíster en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia.

⁵ \$23 y \$22 billones respectivamente, frente a un presupuesto de gastos de alrededor de \$60 billones en los últimos tres años.

⁶ El control fiscal se expresa a través de la vigilancia de la gestión fiscal, por medio de tres controles básicos: el financiero, el de gestión y el de resultados.

⁷ Superficialmente financiera, y lejana en evaluación de resultados.

⁸ Una buena parte de la regulación fiscal y financiera se basa en particulares códigos fiscales y normas de, igualmente origen local.

Puede afirmarse que cualquier actividad económica produce resultados. No obstante estos pueden ser buenos o malos. Pero, ¿qué caracteriza un buen resultado?

1.1 Una Regla de Oro

El Control Fiscal tiene un propósito que se enmarca en el cumplimiento de los fines del Estado y estos se desenvuelven en un entorno social y económico de carencias y de un uso adecuado de los recursos.

La teoría económica señala que si bien las necesidades de consumo son ilimitadas, los recursos no lo son. De allí se desprende una lógica económica que implica que la administración o utilización de los recursos para la producción de bienes, servicios y oportunidades de bienestar, debería generar resultados que al menos sean iguales al costo-valor de los insumos utilizados: es claro que si una economía consume recursos, sobre los cuales hay una disponibilidad dada, llegará a una situación (entrópica) en la cual éstos se agotarán. Por lo cual una parte de la actividad económica debe destinarse a la reposición de dichos recursos.

Pero si la reposición no es al menos igual al total de los recursos consumidos, el estado de agotamiento final, indiscutiblemente, se presentará. Este es un tipo de análisis desarrollado bajo el concepto económico de la eficiencia.

La eficiencia implica en el modelaje económico una serie de funciones que maximizan la utilidad (del consumidor) o minimizan los costos (de producción); o el estado en el cual no es posible mejorar la condición de un agente sin que se desmejore la de otro. Es decir, generar más beneficios con los mismos costos, producir más con los mismos insumos, o hacer transacciones que agreguen valor.

Por lo cual la condición necesaria que caracteriza el buen uso, es la generación (eficiente) de resultados.

Si existiera un decálogo de, supongamos, obligatorio cumplimiento basado en lo que sería la lógica económica, ello conllevaría a una y sensata regla de oro: la obligación de generación de al menos el valor de los recursos usados. E, idealmente, la consecución de un valor agregado (plus) al costo de esos recursos. El resultado eficiente bajo estas consideraciones sería el calificativo más adecuado con el concepto del buen uso de los recursos públicos. Es decir, un buen uso debería producir un tipo de resultados (resultados+) asociados a la propuesta regla de oro.

Debería presumirse que la sociedad recupera el valor de los recursos destinados a la gestión pública, mediante un retorno social equivalente al valor de esos recursos. Absurdamente, esa regla no es consecuentemente cumplida por los administradores de los recursos públicos.

Es indudable que en Colombia existe una pérdida paulatina e irreparable de recursos, la cual es asumida por el conjunto de la sociedad y las personas menos favorecidas de manera individual, la pérdida de recursos conlleva, necesariamente, a un incumplimiento agregado o en el conjunto de los resultados que se pretenden del Estado y de sus instituciones. Y es ese conjunto de la sociedad quien viene pagando por los desperdicios, sustracciones, expoliaciones, regulaciones insensatas, erradas decisiones y pésimas gerencias que se dan en el sector público.

Además, existe una distorsión de lo que debiera considerarse como resultado.

En la percepción más tradicional del ejercicio público los resultados se asocian a la gestión, haciendo que prevalezca ésta como un solo concepto – algo así como que el resultado, es el esfuerzo–: Es decir, la gestión está orientada al gasto. Y el gasto, centrado en su máxima utilización o agotamiento, es la demostración del resultado⁹.

No de otra manera se entiende que el eje de la gestión se centra en el agotamiento del presupuesto. Y así, un nivel aceptado (¿y aceptable?) en la actual cultura presupuestal está en catalogar como poco eficiente a la entidad o dependencia que no da cuenta (agota) las asignaciones presupuestales. Una baja ejecución se castiga a través de una menor, la asignación en el presupuesto de la siguiente vigencia.

Pero, los resultados no se proponen, no se evalúan, no se miden ni los administradores dan cuenta de su cumplimiento o agregación a los propósitos de retorno social.

1.2 Las CGR y la Regla de Oro

La Contraloría General de la República (CGR), tiene un papel tácito, no bien comprendido y aún no plenamente desarrollado al servicio de la regla de oro: En desarrollo del mandato constitucional la CGR ejerce (debe ejercer) el control a través de la vigilancia de la gestión fiscal y tiene el control de Resultados de la administración

Este mandato no se ha desarrollado. No obstante se inició un cambio, aún hoy no bien entendido, en relación con este aspecto.

A raíz de un cuestionamiento público, en el sentido de que los costos de operación superaban de largo la recuperación de dineros, la CGR inició un ejercicio de identificación de los beneficios generados por su actividad. En esencia se cuantificó y reveló a la opinión pública que los resultados alcanzados no estaban únicamente en la recuperación de dineros producto de enjuiciar a responsables de manejos irregulares, sino que, adicionalmente, se demostró que la gestión de control permitía recuperar bienes y derechos refundidos y generar ahorro de recursos en la gestión de las entidades.

A partir de allí, la CGR ha iniciado e institucionalizado un ejercicio permanente para promover, identificar, cuantificar y reportar beneficios financieros¹⁰ que su actuación genera en las entidades auditadas.

Más allá de las cifras reportadas o del modelo utilizado, lo realmente trascendente de este sistema reporte de beneficios reside su carácter pionero en la rendición de cuentas basada en resultados+, medibles, evaluables y verificables. La CGR ha iniciado, de esa manera, un ejercicio fundamental que, en sentido común, deberán seguir, hacia adelante todos los organismos (y funcionarios) públicos¹¹: El de reportar, mostrar y demostrar el cumplimiento de la regla de oro en la gestión que les ha sido encomendada.

De otra parte, existe una propuesta del gobierno nacional para reformar el estatuto presupuestal de manera que el mismo haga tránsito hacia la gestión por resultados¹². Así los elementos están dispuestos para que se produzca un cambio trascendental en los instrumentos de administración de los recursos públicos enfocados a resultados y obviamente el control hacia los mismos.

1.3 El efecto panóptico¹³

Jeremy Bentham: (1748-1832) filósofo y economista inglés fundador del utilitarismo moral y creador de la función de utilidad -que incorpora el principio de la tendencia decreciente de la utilidad marginal-, propone la ciencia de la ley, para justificar cambios en el acceso al poder de las clases medias de Inglaterra en el apogeo de la Revolución Industrial, que llevó a que el conflicto de clases generado por esta no culminara en crisis. Como sustento, formula la regla de la mayor felicidad y establece una metodología matemáticamente calculable para medir los resultados de los legisladores. Siendo su intención lograr que la reforma legislativa y de división de poderes no fuera un mero capricho sino una cuestión de resultados lógicos y ponderables. El desarrollo del sistema filosófico de Bentham originó, entre otras cosas, una concepción arquitectónica que implicaba la constante vigilancia. Este sistema fue el Panóptico¹⁴, usado con distintos niveles de éxito en hospitales, escuelas y cárceles. Las cárceles construidas bajo el concepto de Bentham incluían una torre central desde la cual se permitía la vigilancia continua y plena sobre el conjunto de la restante construcción. Los cautivos perciben la vigilancia. Y esa percepción inhibe conductas irregulares.

Una abstracción del proceso genérico que se surte en el ejercicio controlador de la CGR lo podemos ver en la secuencia EDER:

Evaluación => Detección => Enmienda => Recuperación

⁹ Dicha cultura de gestión pública centrada en el gasto explica la, así misma, orientación de los procedimientos de auditoría gubernamental actuales hacia procesos de gasto y no hacia la gestión y los resultados.

¹⁰ Según el último reporte conocido, los beneficios del control fiscal llegaban a una suma equivalente a \$6.1 billones, en el período 1999-2002.

¹¹ La transferencia de esta metodología a las contralorías territoriales ha empezado a surtir efecto, muchas de ellas iniciaron un proceso de valoración y de revelación de los resultados obtenidos.

¹² Reforma de mediano y largo plazo definida en la Directiva Presidencial número 10.

¹³ Esta sección se basa en el *Documento Diálogos de Censor y Adriano número 3-1. La Regla de Oro y el Efecto Panóptico - Su Aporte a la Buena Gestión*.

¹⁴ Panóptico, (de pam, y el gr.optíkos, óptico) Dícese del edificio construido de modo que se pueda ver todo su interior desde un solo punto. Pequeño Larousse ilustrado.

Esta secuencia que tiene como fundamento una acción de corrección a hechos detectados, no contempla un efecto existente y que agrega valor a la función de control: el *Efecto Panóptico*.

Este efecto puede describirse como la conducta más probable que tiene un agente al percibir que es vigilado, controlado y castigado cuando él presenta una desviación, dados ciertos parámetros, en su comportamiento. El efecto más probable, corresponde a cierto grado de inhibición de conducirse por fuera del marco regulatorio establecido. Y esto se relaciona con un modelo interno de riesgo y de esperanza (estadística) de ganancia o pérdida, frente a una decisión.

Una manera alterna de concebir dicho efecto, es imaginando la ausencia total de control: ¿Cuál sería el comportamiento más probable de un sujeto o un grupo de ellos cuando se comprueba que cualquier actuación que les reporta ganancia no tiene riesgo?

La esperanza matemática de la ganancia es, en esta abstracción, ilimitada ya que no se paga el costo asociado a la ganancia prevista. Con ello, lo más probable es una decadencia continua y progresiva de las actuaciones y de, obviamente, los resultados (socialmente) requeridos, a favor de los intereses del agente o administrador (tomador de decisiones) de los recursos.

Por otra parte, el saberse controlado inhibe conductas, y agrega factores que hacen que la percepción de riesgo sea mayor.

El debilitamiento de control reduce ese efecto y conlleva, en tanto a que conductas no deseables se presenten. Es decir, si no existiera vigilancia, y evaluación de conductas, actuaciones y decisiones, el agente no se vería impelido a actuar juiciosamente, con arreglo a normas. El saberse no observado conlleva a explorar posibilidades que exceden la norma establecida. Y dicha exploración conduce, necesariamente a excesos.

Los organismos, que ejercen vigilancia y control gubernamental generan el efecto Panóptico en los administradores de los recursos públicos al ser estos conscientes de la instancia de control. Aunque es claro que el efecto no existe por sí mismo; su eficacia se basa en la efectividad de detección oportuna de conductas, de las acciones sancionatorias consiguientes y de su revelación.

La revelación (publicación, sanción y repudio moral) es fundamental en la medida que la información publicitada y socializada incide en la percepción de riesgo de los eventuales tomadores de riesgo (sobre conductas irregulares). Si no existe la vigilancia, la detección, la sanción y la revelación pública, necesariamente el efecto panóptico pierde capacidad de disuasión de conductas indeseables.

Si se acepta la existencia de dicho efecto como consecuencia de la vigilancia que ejercen las contralorías, el anuncio de su supresión conlleva un mensaje de eventual debilitamiento del control.

El debilitamiento se presenta por la baja del desempeño en la vigilancia de las contralorías¹⁵, la percepción de ello en las entidades territoriales y la eventual reducción de las acciones de la CGR en los organismos nacionales, al tener que extender su acción a una nueva y numerosa cantidad de entidades.

Ante una determinación definitiva en relación con la supresión de las contralorías, el aumento de los malos manejos de los recursos públicos solo puede mitigarse mediante acciones apropiadas que influyan en un aumento en la percepción de riesgo de los nuevos sujetos de control territoriales y de los tradicionales organismos vigilados por la CGR.

De otra parte aun cuando no prospere la supresión de las contralorías, las acciones que se orienten a amplificar la percepción de riesgo en los administradores de los recursos públicos deben ser bienvenidas y necesariamente deberán generar efectos en la mitigación de los potenciales malos manejos.

¿Cómo amplificar esa percepción de riesgo, que aproveche de mejor manera el efecto panóptico?

Es posible alcanzar un mejoramiento y la generación de una dinámica al respecto, mediante:

a) El uso juicioso del enfoque original del Sinacof, es decir incorporando nuevos agentes de control;

b) Mediante la incorporación del concepto de la regla de oro en la evaluación de la gestión fiscal;

c) Con el uso de los instrumentos contemplados en el programa de modernización de la CGR; y, sobre todo

d) Mediante la inserción de un proyecto de uso inteligente de la información (una ilustración de estos componentes se hace en la sección IV).

II. UNA MIRADA AL SINACOF

El proyecto de Sistema Nacional de Control Fiscal, Sinacof, se propuso como idea original en el año 1997, mediante documento¹⁶ que planteaba un nuevo modelo de control fiscal. En el mismo se involucraban los diversos organismos de vigilancia y tutela administrativa en mecanismo de red de controladores. De allí surgía o se aplicaba el concepto de control fiscal de primer orden, el ejercido de manera directa por un ente independiente de la administración y un control de segundo orden ejercido por la Contraloría General de la República, CGR.

Subyacente a dicha propuesta, estaba la idea de una economía de esfuerzos, de tal manera que las entidades vigiladas y controladas no se vieran sobrecargadas en responder e informar las mismas materias a diversos entes. El involucrar, por ejemplo, a las superintendencias en el ejercicio del control fiscal conllevaba a que ellas, dentro de sus actividades misionales, ejercieran sus actividades de vigilancia directa (primer orden) con valor agregado al tema del control fiscal. La CGR, en tanto, evaluaría la calidad y efectividad del control por ellas ejercido (segundo orden) y de allí se derivarían las acciones y decisiones para el mejoramiento de los organismos vigilados como de los vigilantes.

Adicionalmente, se proponía fortalecer e incentivar el control ciudadano, con el cual, de una parte, se amplificarían las herramientas y modos de control fiscal como efecto multiplicador y de otra se atenuaría la variedad del organismo de control, o dicho de otra manera, existirían más y mejores ojos al gasto público¹⁷.

Así, procuraba llamar la atención sobre un sistema de control gubernamental integrado que, de manera coordinada, orientada y armonizada, apoyara los objetivos y propósitos del control fiscal. Y a partir de allí, los propósitos del Estado a través de un uso eficiente, adecuado, oportuno y con resultados medibles del uso de los recursos públicos.

Con la propuesta del Programa de *cambio, fortalecimiento institucional y modernización tecnológica de la Contraloría*, se retomó la idea de un sistema nacional de control, pero orientado a las contralorías territoriales, CT, mediante el cual se desarrolla el mandato constitucional relacionado con la armonización del control fiscal (numeral 12, artículo 268 CPN) y se atiende el objetivo del plan estratégico relacionado con la mejora en el sistema de control fiscal.

2.1 Conformación del Sinacof

El Proyecto Sinacof se incorporó, en el año 2000 al Programa de modernización, bajo las siguientes orientaciones¹⁸:

Base legal

El Sistema Nacional de Control Fiscal se encuentra fundamentado en el numeral 12 del artículo 268 de la Constitución Política, el cual establece que el Contralor General tiene la atribución de “dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial”.

Objetivo del proyecto

Contribuir a mejorar el cumplimiento misional de las contralorías del país, con impactos a corto, mediano y largo plazo. El objetivo del proyecto se plantea en términos del propósito de las contralorías territoriales, es decir, garantizar el buen uso de los recursos públicos en el orden territorial. El objetivo es medible en la medida en que responde a la pregunta, ¿cuántos recursos públicos del orden territorial estamos contribuyendo a garantizar?

Productos

Contralorías con: Sistemas de control fiscal unificados y efectivos; que midan su impacto de una manera homogénea; que garanticen una cobertura de control adecuada; y que empleen unos sistemas de gestión institucional. Las

¹⁵ El mensaje, adverso a la permanencia de sus puestos de trabajo, ha creado una cultura de desinterés en los funcionarios de las contralorías territoriales.

¹⁶ La Construcción de un Nuevo Discurso de Control, Orlando Gamboa Fajardo. “*El Control Fiscal en el Nuevo Milenio*” Contraloría General de la República 1995-1998.

¹⁷ Una especie de red de informantes organizados para vigilar lo de todos (OGF).

¹⁸ Tomado de Documentos Sinacof publicados en la Web de la CGR.

contralorías del país deben tener sistemas de control fiscal unificados; deben medir su impacto frente a la gestión de las entidades territoriales que controlan y su medición debe permitir la comparación entre contralorías; los recursos críticos del Estado no deben escapar a su control; y, deben tener sistemas de gestión institucional que permitan su mejoramiento continuo. Involucrar el mayor número de contralorías en este esquema implica que mayores oportunidades de lograr el objetivo propuesto y obtener los beneficios esperados.

Beneficios esperados

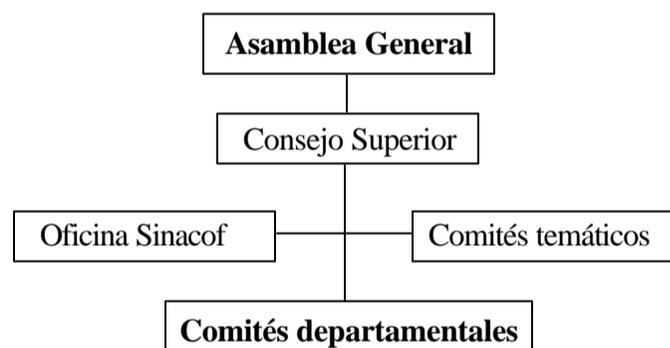
Garantizar el manejo eficiente de al menos \$150.000 millones en las entidades territoriales. Esta cifra correspondía a la suma aproximada del presupuesto de las contralorías territoriales en el país para 2001. Garantizar esta tarea implica que el costo de las contralorías territoriales se paga con el beneficio que ellas mismas generan.

Fuentes de financiación

La principal fuente de financiación del proyecto es el BID, que aprobó un préstamo para el cambio y a modernización de la CGR por 22 millones de dólares, dentro de los cuales se incluye el componente de consolidación de las contralorías territoriales por 6.7 millones de dólares para los próximos tres años. Fuentes adicionales de financiación son la CGR, quien suministra los recursos de contrapartida de 1.3 millones de dólares de la CGR para tres años en el contrato de préstamo número 1243/OC-CO.¹⁹

2.2 ORGANIZACIÓN DEL SINACOF

Durante los primeros meses de operación del proyecto (año 2001) se diseñó y estableció el esquema bajo el cual iba a operar²⁰:



Miembros

Forman parte del Sistema Nacional de Control Fiscal la CGR, las contralorías departamentales, municipales y distritales del país.

Observadores Permanentes

Son observadores permanentes las organizaciones no gubernamentales y/o entidades estatales del nivel central o territorial, que persiguen propósitos u objetivos afines compatibles con el Sistema Nacional de Control Fiscal. El ingreso de observadores permanentes al Sistema Nacional de Control Fiscal será propuesto por el Consejo Superior al Contralor General de la República, quien decidirá sobre la viabilidad de la iniciativa.

Asamblea General

Será conformada por todos los miembros del Sistema Nacional de Control Fiscal.

Consejo Superior del Sistema Nacional de Control Fiscal

Será integrado por el Contralor General, el Vicecontralor General, tres contralores departamentales, tres contralores municipales o distritales, y un funcionario designado por el Contralor General, que cumpla las funciones de gerente de la Oficina Sinacof en la Contraloría General y de Secretario del Consejo Superior.

Comités Departamentales del Sistema Nacional de Control Fiscal

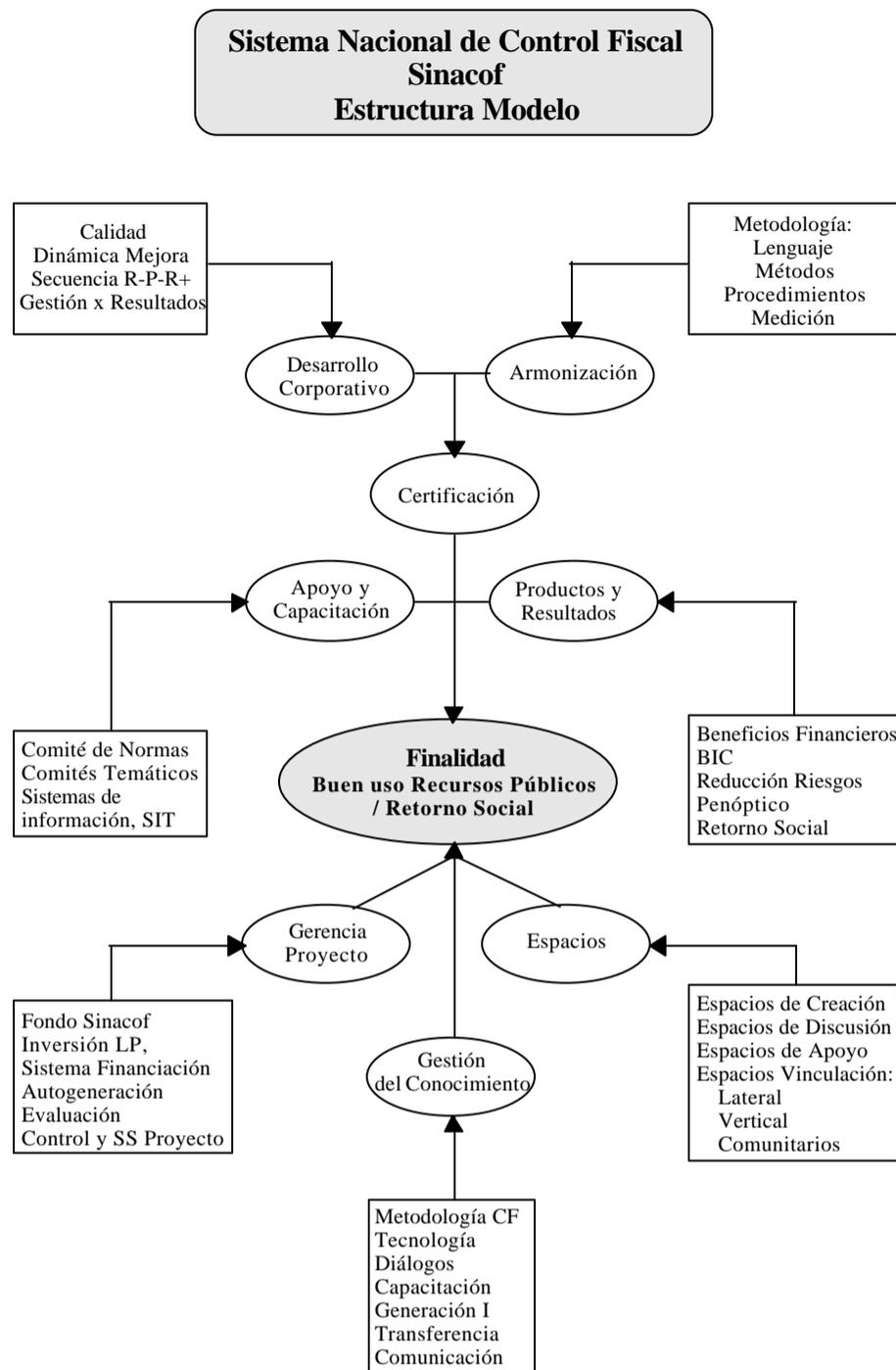
Serán integrados en cada departamento por el contralor departamental, los contralores municipales y distritales y el gerente respectivo de la CGR.

Consejo Nacional de Contralores

Es una asociación con personería jurídica propia, conformada por las contralorías territoriales del país.

2.3 ESQUEMA GENERAL DEL PROYECTO

Una interpretación libre de la estructura del proyecto se encuentra en el siguiente gráfico²¹:



El Modelo General²²

Hace énfasis en un proceso de Interconvergencia de diversos elementos hacia la finalidad, el buen uso de los recursos²³, pero que garantice retornos sociales (cumplimiento de los fines del Estado) mediante la aplicación de la regla de oro definida. La Interconvergencia supone un proceso mediante el cual los componentes y elementos de un sistema se apoyan mutuamente para la construcción de un resultado, la finalidad, apartándose de todo factor, acción o determinación que no contribuya a ella. Esto permite la concentración de esfuerzos y la reducción de factores ajenos a ese propósito de construcción.

Cada área clave de resultados (planes de capacitación, certificación, resultados, gerencia, espacios, conocimiento, desarrollo corporativo) es un componente del segundo nivel al que sirven y construyen la finalidad, se ven a su vez apoyados entre sí y contruidos, a su vez partir de una sede de

¹⁹ Los recursos del proyecto fueron replanteados (ver documento e-control) con unas partidas del BID por US\$4.2 millones y de US\$2.4 millones de contrapartida de la CGR. Estas fueron posteriormente ajustadas a una cifra, de col \$5.538 millones (\$3.293 BID y \$2.245 CGR) esencialmente para conformar el Fondo Sinacof.

²⁰ Las funciones y aspectos operativos del proyecto pueden consultarse en la página Web de la CGR

²¹ Este modelo fue diseñado para realizar un análisis conceptual del proyecto, con base en los diversos documentos y proposiciones alrededor del mismo y no constituye una manifestación formal o institucional del mismo.

²² Este modelo interconvergente fue diseñado y aplicado en la Gerencia para la Salud de Cundinamarca, y logró cohesionar los procesos de planeación con objetivos de generación de resultados, armonizándolos con un modelo administrativo basado en proyectos y con propósitos de asignación eficiente de recursos y el rompimiento de la cultura de agotamiento de presupuesto presente en las entidades públicas.

²³ Caracterizado por la generación de Resultado+

elementos (programas²⁴); la unidad básica de construcción de resultados atinentes a los programas y planes se derivan de proyectos específicos.

Los componentes, planes, de segundo nivel identificados en el Sinacof son:

1. La Gerencia

Por medio del liderazgo ejercido por la CGR –a través del cumplimiento de los objetivos de los proyectos de modernización y del Sinacof– le permitirá cumplir con su atribución constitucional de armonizar los sistemas de control fiscal del país y además contribuir a fortalecer el control fiscal, tanto en el ámbito nacional como territorial.

La gerencia del proyecto administra y gestiona los recursos financieros, tecnológicos, informáticos, humanos y de conocimiento, para obtener resultados atinentes a los objetivos formulados en los proyectos y la finalidad propuesta. Cuenta para ello con el apoyo y asesoría de las instancias de dirección, articulación y demás instancias establecidas (Asamblea, Consejo Superior y comités departamentales del Sinacof, etc.) y los recursos financieros provistos por el proyecto de modernización, Fondo Sinacof, financiados por el BID.

2. Apoyo y capacitación

El desarrollo de la iniciativa Sinacof contempla dos líneas de arrancada. En primer lugar, se establece un sistema de capacitación con énfasis en las áreas misionales al alcance de todas las contralorías territoriales.

La segunda línea del proyecto incluye la modernización tecnológica de los entes de control fiscal territorial mediante el suministro de herramientas informáticas que apoyen los procesos misionales. En esta medida, se busca dotar a las contralorías territoriales de software especializado en control fiscal, que apoya la armonización de los procesos y afecta positivamente la calidad de los resultados de los actores del Sistema Nacional de Control Fiscal.

Dentro del componente tecnológico se encuentra el Sistema de Información Territorial, SIT, el cual busca conectar por medios informáticos a las CT y a la CGR.

3. Los Resultados

El Sinacof retoma y pretende la interiorización, en la cultura de control de las CT y conforme al mandato constitucional dado a la CGR, la focalización en los resultados (de ejercer control y sobre los mismos). Por ello incorpora la proposición de trabajar para producir y demostrar que la gestión genera resultados (financieros) que exceden el costo de funcionamiento; económicos, una mayor y mejor oferta de bienes y servicios y, de retorno social: se generan productos que mejoran las condiciones, oportunidades y realizaciones de prosperidad y bienestar.

Los resultados se deben lograr de manera inherente (resultados propios de las CT), incidente (propicia e induce resultados en otros organismos e instituciones) y coincidente (existe concurrencia y participación de diversas instituciones en la generación de un determinado producto).

La medición de los mismos debe incorporar bases técnicas que permitan su homologación, comparación y adición para el conjunto del Sinacof. Y establecer las metodologías pertinentes, tanto en la CGR, como en los diversos agentes y administradores de recursos públicos.

4. Espacios

La construcción de un propósito común entre diversos agentes demanda de espacios que posibiliten esa construcción, respetando la autonomía, enfoque, estado de desarrollo, objetivos, prioridades, estilos de gerencia, etc. El Sinacof tiene, por tanto el compromiso de velar por que esos espacios estén disponibles, sean apropiados y conducentes a la finalidad.

Se estima que los espacios deben apuntar a la consecución de objetivos de creación, discusión, apoyo y de vinculación entre los diversos actores, tanto del Sinacof como de otras organizaciones que tengan interés o participación en los objetivos del Sinacof, del control fiscal o la Finalidad propuesta. Los espacios de vinculación dan cuenta, por tanto, de la interacción del Sinacof con las propias contralorías, de estas con la comunidad y otras entidades de vigilancia, control o supervisión de temas de interés público.

5. Conocimiento

Para las más altas pretensiones de la CGR y su construcción de la Misión y la Visión, este sistema estará orientado al mejoramiento del control fiscal que implica la adopción de las mejores prácticas, usos y que conlleva una dinámica de creación, difusión, acogimiento, utilización y perfeccionamiento continuo de

los instrumentos, métodos, procedimientos, tecnología y arte relacionados. La gestión del conocimiento hace hincapié a la necesidad de participar en la ola de la nueva economía –que se basa en la utilización de la inteligencia como un factor o recurso decisivo del proceso productivo– y disponer de dicho recurso al servicio de los objetivos y la finalidad del control fiscal y, por ende, del Sinacof.

6. Desarrollo Corporativo

La administración del control fiscal en la órbita territorial y la generación de los resultados atinentes a la finalidad del sistema demandan de instituciones modernas, actuantes, dinámicas y comprometidas. A partir de las dos instancias, de Capacitación y Modernización tecnológica y del modelo de acreditación, se propone la base estratégica para promover una dinámica de mejoramiento en las actividades y productos de las Contralorías. Se considera que estas instancias tienen posibilidades para incentivar un proceso de mejoramiento a través del Desarrollo corporativo y modernización de las Contralorías y de sus instrumentos de trabajo.

7. Armonización

Conlleva a la negociación del lenguaje y de los procesos utilizados en el desarrollo de la labor de las contralorías, de forma que se acerquen gradualmente hasta que sean prácticamente iguales en cualquier parte del país. Incorpora, así mismo, el establecimiento de una unidad reglamentaria que lleve a la adopción de procedimientos comunes en las entidades miembros del Sinacof, la presentación, discusión y adopción de los modelos o estándares de reglamentación y la medición y homologación de los aspectos relevantes (tales como los resultados) del sistema como de las entidades que lo conforman.

8. Certificación-Acreditación

El Sinacof desarrolló un modelo de certificación para las Contralorías que hace hincapié en tres elementos claves:

- Los Resultados
- El Arreglo institucional Interno
- Las Metodologías

La evaluación y calificación de estos tres elementos a partir de un estado y una dinámica de mejoramiento, le permite al Contralor General emitir una opinión sobre que la Contraloría respectiva es una entidad armonizada, con condiciones corporativas –como generadora e inductora de resultados orientados a los Fines del Estado– para garantizar el buen uso de los recursos públicos, e inmersa en una dinámica de mejoramiento.

2.4 RESULTADOS ALCANZADOS

El proyecto reportó los siguientes avances en el período 2000-2002.

Creación del Consejo Superior Sinacof

De acuerdo con los propósitos de la CGR y la voluntad de los contralores territoriales, se puso en marcha el Consejo Superior de Sinacof, conformado por tres contralores departamentales, tres contralores municipales, y el equipo directivo de la Contraloría General y el Sinacof.

De similar manera, se promocionaron desde la oficina del proyecto la creación y conformación de los comités departamentales. Hacia inicios del año 2002 se habían establecido 31 comités, correspondientes a los departamentos de la República.

Seminario de inducción contralores territoriales

Con seminario de inducción de contralores territoriales elegidos en el 2000 presentó la visión del control fiscal de la CGR, y entregó metodologías para capacitarlos en los procesos básicos manejados por los entes de control fiscal. En segunda instancia, se les motivó a que participaran activamente en todas las actividades inherentes al proyecto y al área del Sinacof. Al respecto, la mayoría de directivos territoriales firmaron una declaración de compromiso de trabajo y cooperación con la CGR.

Diagnóstico Control Fiscal territorial

Para la elaboración del diagnóstico del control fiscal territorial se contrató un consultor que acompañó al equipo de Sinacof en todas las etapas del diagnóstico, diseño de instrumentos primera fase, prueba, aplicación y profundización. La contratación del consultor se realizó por medio de una lista corta con invitación, siguiendo los parámetros del BID y la OEI.

²⁴ Por ejemplo: Gestión por resultados, espacios de creación, calidad, sistemas de información, etc.

Dicho diagnóstico se realizó en dos etapas, una prueba que permitió elaborar el instrumento definitivo, y la encuesta final. Los resultados de la misma se presentaron en diversas instancias y sectores, una vez procesados los datos, en el primer trimestre del año 2002.

Apoyo contralorías Ley 617

Aunque esta tarea no estaba prevista dentro del plan operativo del Sinacof, a raíz de la promulgación de la Ley 617 de 2000, el equipo Sinacof brindó apoyo en la reestructuración de los entes de control fiscal en el nivel territorial. Al respecto se trabajó de forma indirecta en los proyectos de reforma en cerca de 10 contralorías municipales y departamentales.

Ejercicio de diagnóstico control fiscal territorial

El equipo Sinacof de la CGR adelantó la compilación de información e instrumentos necesarios para el análisis territorial. Así, tres encuestas a los contralores territoriales se han conducido, tabulado y analizado. Y se produjo el informe correspondiente.

Reglamento del Fondo Sinacof

Como documento preliminar, se desarrolló un manual de funcionamiento del Fondo Sinacof orientado a brindar financiación para la modernización del control fiscal territorial, de acuerdo con los criterios señalados por la CGR y el BID en este sentido.

Dicho proyecto de reglamento quedó a disposición de la Oficina Jurídica de la CGR para su evaluación, concepto y autorización.

Programa de capacitación

Se desarrolló un plan de capacitación a funcionarios de contralorías territoriales con miras a difundir la utilización de la Guía de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral (versión 2.0) y temas específicos en control fiscal ambiental, control macro, control interno, procesos de responsabilidad fiscal participación ciudadana.

Durante los años 2001 a julio de 2002 se había prestado capacitación a más de 1.500 funcionarios de contralorías en todo el nivel nacional.

Diseño y puesta a prueba Modelo de Certificación

Se elaboraron las pautas o lineamientos para la certificación de las Contralorías y se diseñó el instrumento de calificación. A través de la contratación de dos consultores se inició la prueba del modelo en ocho contralorías.

Ejecución Recursos del Proyecto

El siguiente cuadro resume el estado de la ejecución de los recursos del proyecto.

Contraloría General de la República
Sistema Nacional de Control Fiscal
Presupuesto préstamo BID Proyecto Sinacof 2001-2004

Concepto	Objeto	Fecha término	Valor (Miles de \$)
Gerardo Domínguez	Gerencia del Proyecto	19-Ene-03	63.000
Viáticos y pasajes		30-Jun-02	7.000
Alberto Penagos	Acompañamiento a	30-Dic-02	42.000
Luis A. Colmenares	Contralorías Territoriales	30-Dic-02	42.000
Amadero Rodríguez	Consultoría en Diagnóstico	19-Ene-03	45.000
Mario Gallegos	Contralorías y Clima Organizacional	30-Mar-02	24.000
Total comprometido		30-Jun-02	223.000
Presupuesto año 2001	Sin comprometer		355.985
Presupuesto año 2002	Sin comprometer	30-Dic-02	1.286.805
Presupuesto año 2003	Sin comprometer	30-Dic-02	2.058.402
Total Partidas BID			3.478.193
Contrapartida, aportes CGR, equivalen aproximadamente al 40% del total del proyecto			2.245.000
Total Proyecto		30-Dic-04	5.723.193

Fuente: Oficina Proyecto BID y Cálculos propios.

III. SUPRESIÓN DE LAS CONTRALORÍAS Y COMPROMISOS DE LA CGR

La propuesta gubernamental de supresión de las contralorías territoriales, se ha fundamentado en los deficientes resultados, que las mismas han mostrado a lo largo de los años, para contribuir a un mejor uso de los recursos públicos y del costo de las mismas, sin aparente retorno. En dichos organismos se han insertado los tradicionales manejos políticos, que limitan de manera apreciable la realización de un trabajo técnico e independiente, tal como la ortodoxia y principios de los sistemas de control proponen.

Indudablemente, el mantener y sostener organismos que no cumplen una función eficiente y sin generación de resultados o de retornos sociales, corresponde a una decisión inadmisibles bajo una racionalidad económica. De igual manera, no se justifica el conservar organismos que no sean financieramente viables. De allí se derivaron las decisiones de saneamiento de las finanzas territoriales que aplicaron de manera importante en las contralorías por medio de la Ley 617, al limitar sus costos de operación de las entidades territoriales a una proporción de los ingresos corrientes de libre destinación y al suprimir las contralorías en los municipios con menos de 100.000 habitantes (categoría tres y mayores).

El proceso de reducción de las contralorías se inició, en aplicación de la Ley 617, durante el año 2000, con los siguientes resultados:

Número de Contralorías Territoriales

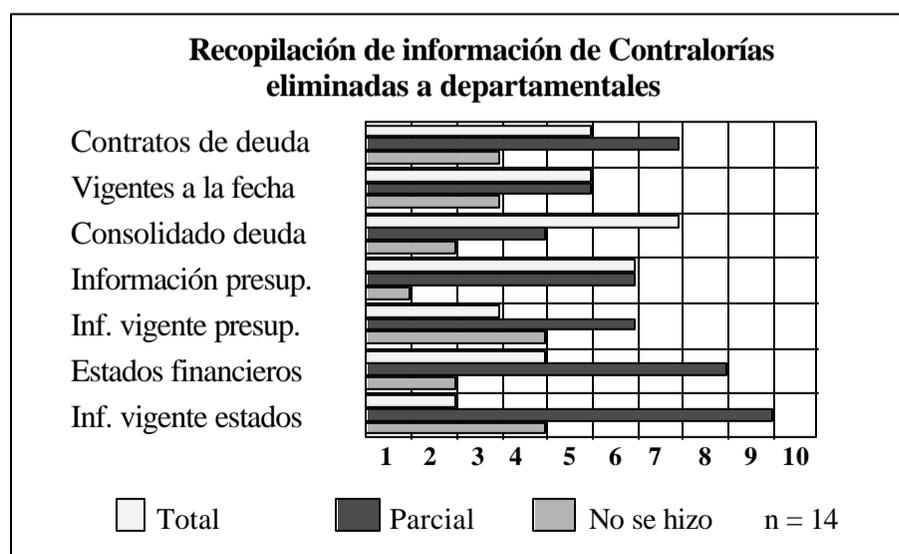
Origen	Año 1999	Año 2001	Reducción	% Reducción
Departamentales	32	32	0	0
Municipales	152	31	121	80
Distritales	4	4	0	0
Total	188	67	121	64

Con el objeto de profundizar un diagnóstico sobre el estado de las contralorías, luego de la aplicación de la Ley 617, el impacto de la misma en los aspectos presupuestales y financieros, el Sinacof diseñó y aplicó hacia el año 2001 una encuesta, tabuló los resultados, realizó los análisis y presentó los resultados obtenidos.

3.1 ENCUESTA SINACOF

En informe preparado por Sinacof "El Control Fiscal en perspectiva Comparada II"²⁵ mediante el cual se recogen los resultados de encuesta realizada²⁶, se establece:

Los municipios donde se eliminaron las contralorías pasaron al control de la respectiva entidad de control fiscal departamental. Esta debía asumir todos los procesos que se adelantaban por la municipal y compilar toda la información presupuestal y de deuda. No obstante, el volumen de información perdida se estima bastante alta, como lo demuestra el siguiente gráfico.



25 Preparado por Jaime Cardona, Asesor del proyecto. (Las siguientes apartes en cursiva, son tomados del documento mencionado).

26 Se encuestaron 67 contralorías, de las cuales respondieron 46.

De una muestra de 14 contralorías departamentales, se puede observar que más de la mitad recibieron parcialmente la información de deuda, presupuesto y estados financieros de aquellos municipios donde se eliminaron las contralorías. Otro tanto nunca hicieron el traspaso efectivo de esta información.

El impacto de la Ley 617 en el control fiscal se puede resumir en los siguientes puntos:

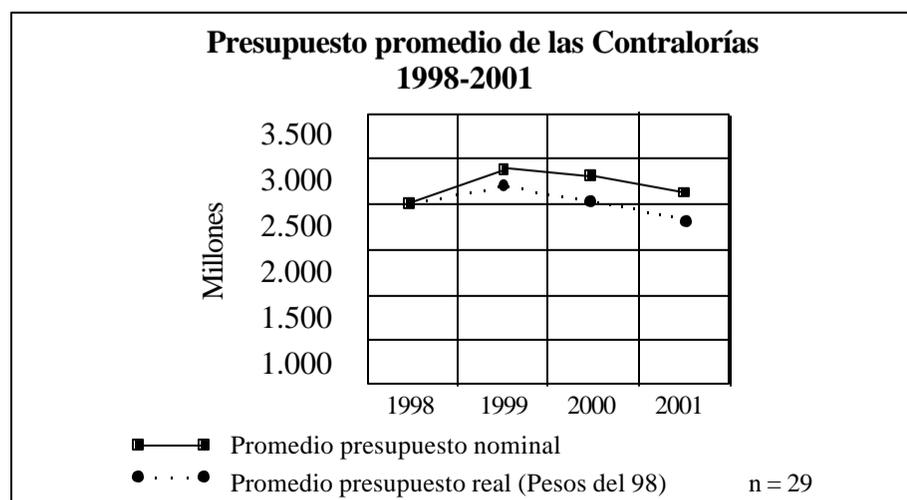
- Eliminación de 97 contralorías municipales.
- Reducción de aproximadamente 3.500 cargos en todo el país, que representa el 45% de empleados antes de la Ley 617.
- Reducción del nivel de profesionalización general con énfasis en el área de vigilancia fiscal.
- Reducción del 18% de su presupuesto real entre el año 2000 y 2001.
- Reducción del 7% en el número de auditorías practicadas.
- Reducción del 17% en el número de procesos con fallo de responsabilidad fiscal.
- Aumento del 86% en recaudo por jurisdicción coactiva.
- Las contralorías municipales auditan cerca de \$2.5 billones a un costo del 2.5% (\$2.000 millones).

	2000	2001	Variación
Número de contralorías	164	67	(60%)
Presupuesto (mill. de 98)	2.198	1.774	(20%)
Promedio en carrera adva	112	61	(45%)
% en carrera adva	0.68	0.67	(1%)
Total empleados	6.922	3.829	(45%)
Promedio empleados	165	91	(45%)

Otras conclusiones relevantes del mismo documento, en relación con el presupuesto son²⁷:

En el año 1999, de una muestra de 45 contralorías, se pudo determinar que en promedio las contralorías departamentales tenían un presupuesto equivalente al 8.7% de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación, ICLD, mientras que sus homólogas municipales el 5.5%. Como se puede constatar, la reducción en el nivel departamental es considerablemente mayor que en el municipal, no sólo porque antes de la Ley tenían un presupuesto comparativamente mayor, sino porque los límites presupuestales para las departamentales es más bajo; por ende su caída es mayor. La mayor reducción de las contralorías departamentales trae consigo tres agravantes:

- Las entidades de control departamental normalmente tienen un mayor universo de control que las municipales.
- Estas entidades ejercen control sobre los municipios, en muchos casos a varias horas de la capital del departamento, lo que implica un mayor gasto por concepto de viajes y viáticos.
- La eliminación de las contralorías municipales amplía su universo de control.



Interpretando los resultados del documento señalado podemos inferir: El costo de operación de las contralorías, después de la Ley 617 quedó por el orden de \$165.000 millones anuales a precios del año 2001, sin incluir en ese monto el presupuesto de la Contraloría de Bogotá.

Con base en la información dispuesta por el Sinacof y la Contraloría Delegada de Economía y finanzas, de la CGR, una estimación de los presupuestos de las contralorías territoriales a 2001 es:

Proyecto Sinacof
Estimación Presupuesto Contralorías año 2001
(Millones de \$)

	Promedio	Número	Total
Departamentales	2.659.7	32	85.111.8
Municipales	2.042.8	34	69.455.5
Bogotá	58.697.4	1	58.697.4
	3.183.1	67	213.264.7

Fuente: Informe Sinacof, con base datos presupuesto de CD Economía y Finanzas.

3.2. Cifras de la supresión

En esta sección se establecen estimaciones no rigurosas pero sí conservadoras en relación con el volumen de los compromisos que se derivarían de la asunción de las funciones y actividades que actualmente desarrollan las contralorías territoriales, bajo el supuesto de continuidad en el modelo aplicado desde la CGR.

Carga de Entidades

No existe una fuente disponible que contenga información sobre el número de entidades u organismos del Estado vigentes en Colombia, que permita establecer de manera certera el universo de los sujetos de control de las contralorías.

Una estimación de la cobertura de esos nuevos sujetos de control puede basarse en la información de las entidades que reportan a la Contaduría General de la Nación. De acuerdo con la base de datos asociada a su software de validación, para el año 2001 existían 4.928 entidades individuales (nacionales y territoriales) y un grupo de 67 agregados. Esta última categoría incorpora un conjunto de entidades, que no tienen un código individual, por lo cual una primera aproximación al número de nuevos sujetos de control indica que los mismos superan los 4.500.

Una estimación aproximada al número de organismos de cada entidad territorial, queda expresada en el siguiente cuadro:

Estimación nuevos sujetos de Control CGR

Entidades Base	IPS		Colegios		E. Serv. Públ.		Otros		Total	
	Prom. Ent.	Total	Prom. Ent.	Total	Prom. Ent.	Total	Prom. Ent.	Total		
Nacional									520	
Municipios	1,037	2	2,074	4	4,148	2	2,074	2	2,074	11,407
Departamentos	32	3	96	5	480			4	128	736
Bogotá		39	43	600	500	5	5		63	612
	1,070		2,213		5,128		2,079		2,266	13,275

Fuente: Información Planeación CGR Archivos CGN Estimaciones y cálculos propios.

Costos CGR

La CGR, con un presupuesto aproximado de \$160.000 millones para el año 2002, tiene autorizada una planta de 4.057 funcionarios. De ellos cerca del 70% (\$112.000 millones) se encuentran relacionados con las actividades del control fiscal micro (auditorías) y realiza 1.200 auditorías puntuales. Es decir, el costo promedio por auditoría puede estimarse cercano a \$93 millones, en términos del personal vinculado al control fiscal micro. El costo promedio por funcionario está cercano a los \$40 millones anuales, y se dispone de 9.7 millones de horas/hombre brutas al año, lo que implica un costo de 16 mil pesos por hora/ hombre bruta (este valor corresponde a dividir el total del

²⁷ En el año 1999 el promedio de presupuesto por contraloría ascendía a \$3.750 millones, descontado el presupuesto de la de Bogotá. En términos corrientes ese valor pasó a \$2.500 millones después de la Ley 617.

presupuesto de la CGR en las horas/hombre totales de la planta de personal). En promedio, a cada auditoría puntual se le dedican cerca de 5.680 horas/hombre/año y a cada entidad 13.100 horas/hombre/año.

Horas hombre y su Costo

Detalle	Valores	Total Horas Brutas Hombre/Año	Total Horas Hombre/Año Control Fiscal	Costo \$Miles
Por persona	200 Horas/ Hombre/Mes	2,400		39,438
Costo (\$) Global Hora/hombre (1)				16,4
Total Planta autorizada	4,057	9,736,800	6,815,760	
Entidades Vigiladas	520	18,725	13,107	112,000,000
Auditoría Puntuales	1,200	8,114	5,680	93,333
Entidades Potenciales	13,275	733	513	8,437
Promedio H/H/A requeridas Entidades Complejidad Baja	Equivalente a 3 Auditores X 1 Mes		600	9,860
Promedio H/H/A requeridas Entidades Complejidad Media	Equivalente a 4 Auditores X 3 Meses		2,400	39,438
Promedio H/H/A requeridas Entidades Alta Complejidad	Equivalente a 8 Auditores X 6 Meses		9,600	157,752
Requerimiento H/H/A Entidades Especiales	Equivalente a 10 Auditores X 12 Meses		24,000	394,380

(1) Total Presupuesto/Total horas Brutas.

Fuente: Cálculos propios con base en datos presupuesto y planta.

La calificación del esfuerzo dedicado a las entidades se da en términos de alta, mediana y baja complejidad; sin embargo, no está disponible información respecto del esfuerzo en horas/hombre para esas categorías. Una estimación presentada en cuadro muestra un equivalente en horas de dedicación, que va desde 600 a 24.000 horas/hombre/año y su costo bruto.

Si se asume, en términos de discusión, que la CGR toma todo el universo de entidades derivadas de la supresión de la CTs y no requiere de recursos adicionales, el costo por entidad bajaría aproximadamente a \$8.4 millones. El llevar a la CGR a esos niveles de desempeño, implicaría en multiplicar por 11 la productividad o teóricamente a recomponer la planta (des-profesionalizar) para disponer un (1) funcionario de nivel administrativo para que realice el total de la auditoría y del trabajo de apoyo para cada una de las entidades.

Sin embargo, el nivel de compromiso y sus costos asociados pueden apreciarse mejor si presumimos un mejoramiento más razonable: Con un aumento del 50% en la eficiencia de control fiscal micro, que conlleve a reducir el costo promedio a \$60 Millones por auditoría; es decir, aumentar el número de auditorías puntuales a 2.000, con el actual presupuesto.

De mantenerse ese costo promedio por auditoría, la vigilancia atención del conjunto de entidades superaría los \$750.000 millones anuales; es decir, dos (2) veces el actual presupuesto conjunto de la CGR y las contralorías territoriales.

Costos del Control Contratado

Un ejercicio similar en procedimientos y cobertura a la vigilancia fiscal en el sector privado, la Revisoría Fiscal, demanda en entidades con bajo nivel de riesgo, entre 500 y 2.000 horas/hombre/año²⁸, en tanto dichos servicios se cotizan entre \$60.000 y \$100.000 la hora/hombre, dependiendo del prestigio y de servicios con valor agregado de la firma u oferente. Con ello se puede establecer un rango de costo del servicio para entidades que no demandan de alto nivel de especialidad –tal como los serían las Petroleras, empresas de energía, tecnología y otras similares– entre \$30 y \$200 millones anuales.

Nótese que dichos valores se encuentran localizados dentro de los rangos estimados para la CGR (cuadro previo de horas/hombre y su costo).

Una estimación en extremo conservadora, que implicara el menor costo posible (\$30 millones) a precios de oferta privada si se consideran que todas las acciones se orientaran a entidades baja complejidad conlleva, por tanto a derivar el costo de la vigilancia (auditoría anual) de los sujetos de control (13.275), en una cifra cercana a los \$400.000 millones al año. Si de esta cifra

descontamos el presupuesto de la CGR y un número de auditorías equivalente a la duplicación de la eficiencia señalada arriba, (1.000 entidades), es de suponer que las necesidades de vigilancia de la gestión fiscal deba suplirse con contratos con agentes no gubernamentales (privados), los cuales derivarían del negocio, en condiciones en extremo económicas, una cifra no menor de \$300.000 millones. En este punto surgen las siguientes preguntas:

¿Quién y cómo se financiaría esa suma?

Es dable pensar que para ello se destinaría el presupuesto liberado por la supresión de las contralorías; es decir, cerca de \$200.000 millones. Pero surgen otros interrogantes:

El monto restante, de mínimo \$100.000 millones, ¿quién y cómo se financiaría?

De lograr la financiación a ese nivel de mínimo costo, ¿qué nivel de calidad, efectividad y resultados se pueden garantizar²⁹?

IV. La alternativa del Control Fiscal Integrado – CFI

Como todo problema complejo, el tema del futuro del control territorial no tiene una única opción de atención o posibilidad de solución. Generalmente, esas soluciones se construyen como un sistema al cual concurre un conjunto de ofertas y alternativas. Y así, la efectividad de la solución depende en parte de la diversidad y lo atinente de las ofertas, su viabilidad y coherencia con los propósitos e integración con las diversas opciones.

En la presente sección se exploran algunas alternativas que debieran considerarse de manera integral entre sí y con otras opciones previstas: Con base en el programa de modernización de la CGR, el cual ha propuesto una concepción del control fiscal apoyado con recursos informáticos (TI) modernos, se derivan tres componentes adicionales que apuntan a: Agregar opciones para la atención de los compromisos y responsabilidades derivadas de la supresión (o no supresión) de las contralorías territoriales y el necesario desarrollo de los instrumentos de vigilancia y control de la gestión fiscal.

Estos componentes son: La incorporación de la regla de oro como sustento metodológico y conceptual para abordar el control de resultados; el instaurar un sistema de control y vigilancia fiscal que incorpore e integre otros actores, con procesos y funciones distribuidos y coordinados; y, finalmente, la inserción de un proceso de manejo inteligente de la información como soporte al ejercicio de la vigilancia fiscal. De accederse a estos componentes, se requiere de un ajuste a los elementos que componen el programa de modernización de la CGR.

4.1. Incorporación del concepto de la regla de oro

Uno de los propósitos que han estado mencionándose de manera insistente en el Gobierno³⁰, es el de orientar la gestión pública hacia la generación de resultados. Y aunque el mismo no prosperara, existe para la CGR compromisos constitucionales y legales (Ley 142) de actuar a tono con ello.

Pero, tal como se mencionaba previamente, cualquier actividad produce resultados, sean estos buenos o malos.

La calificación de los resultados bajo el enfoque de la regla de oro propuesta, conlleva una exigencia cuantificable a los administradores de los recursos públicos. Sin embargo, si bien existen instrumentos de medición económica (no meramente financiera, que puede utilizarse para esos menesteres, no ha existido un instrumento que desarrolle la rendición de cuentas³¹ de resultados+, su evaluación y calificación y control.

Adicionalmente la aplicación del artículo 119 de la Constitución Política, conlleva al tema de los resultados. Así mismo, corresponde en desarrollo de los artículos 267 y 268 de la Constitución Política a la CGR definir y establecer los criterios (¿regla de oro?), los métodos y la forma de rendición. Y este es, necesariamente, un paso en el mejoramiento de los sistemas de control fiscal que deben dar los organismos de vigilancia de la gestión pública.

28 Información basada en ofertas de servicios de firmas independientes. En el proyecto de ley de Revisoría Fiscal se establece como mínimo la prestación de 400 horas/año del responsable directo de la Revisoría fiscal, con las obvias adiciones del personal auxiliar.

29 Es oportuno, a este respecto, recordar cómo durante los últimos meses se han develado los deficientes resultados que han generado las firmas multinacionales de auditoría a sus clientes. Muy preocupante considerando que las mismas han detentado los mejores, más eficientes, más modernos y técnicos instrumentos de control, con profesionales del más alto nivel de desempeño.

30 Directivas Presidenciales números 10, 12 y 13.

31 Podría esgrimirse que a través del modelo Sinergia del DNP; sin embargo, nótese que dicho sistema solo da cuenta de los rubros de inversión (7% del presupuesto) y no del conjunto de los recursos dispuestos y de los resultados atinentes a la finalidad del Estado.

Las actuales condiciones financieras, de manejo, de efectividad, eficiencia y buen uso de los recursos públicos demandan de mejores instrumentos para control. El desarrollar las técnicas, instrumentos, metodologías y formas de rendición, evaluación y calificación de los resultados+, se convierte en un imperativo dentro de las actividades que debe cumplir la CGR.

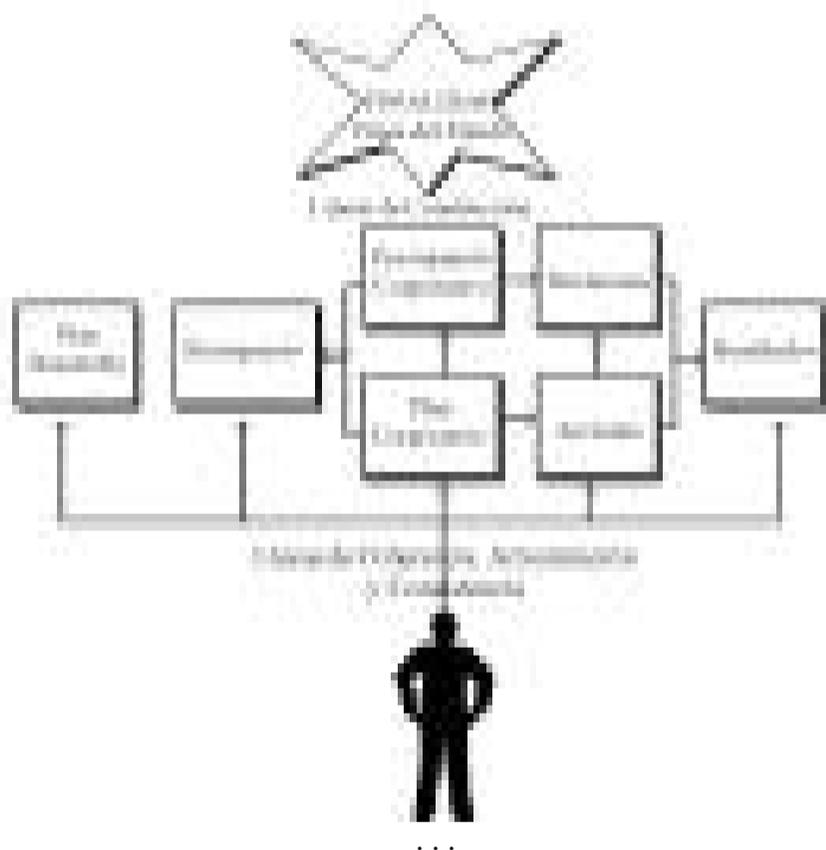
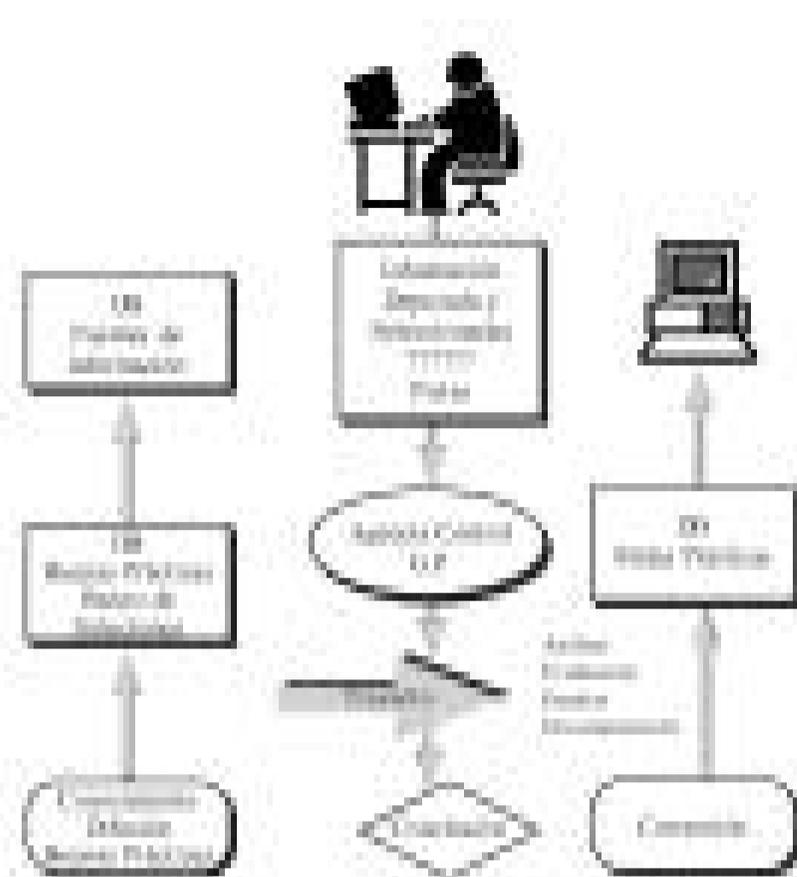
Como insumo, el Gobierno nacional ha iniciado un proceso mediante el cual está demandando a los ministros, gerentes y directores de organismos una manifestación formal de sus compromisos con los resultados.

Con base en ellos, la CGR debería establecer de manera permanente un proceso de evaluación (y vigilancia) que de cuenta de la coherencia de esas propuestas con los objetivos del plan de desarrollo y de todo el proceso ejecutor en su coherencia, armonización y consistencia entre sí, con el plan, los resultados, el presupuesto, las decisiones y las acciones.

Este proceso es de suma importancia en el actual estado en donde prima la inconsistencia del transcurso de la planeación a la ejecución, tal como el conocido diálogo de bobos³², en todos los niveles de la administración pública.

El control sobre resultados puede aportar elementos que cohesionen la separación que existe actualmente entre los fines del Estado con el plan; del plan con el presupuesto; del presupuesto con las decisiones y de estas con las acciones.

Es decir, se debe iniciar un proceso que agregue a la visión del actual enfoque micro(scópico) un concepto macro(scópico) basado en la evaluación, calificación y control de los resultados de la gestión fiscal individuales y agregados.



4.2.SAII: Modelo de uso inteligente de la información

Una abstracción del modelo operativo de los órganos de control nos lleva a simplificar sus procesos como una ruta de administración y evaluación de la información. La información es, esencialmente, el insumo y el principal producto de la vigilancia de la gestión fiscal.

El uso de la información puede apoyarse en instrumentos metodológicos y tecnológicos (TI). Sin embargo, el principal instrumento para darle el mejor uso posible es la inteligencia. Y la inteligencia está asociada a las personas. Este hecho no ha sido suficientemente tratado en todas las ofertas de mejoramiento dispuestas por el programa de modernización de la CGR.

Una interpretación de lo que podría llegar a ser un sistema de administración de la información (de manera inteligente) SAI, al servicio de la vigilancia de la gestión fiscal es:

El motor del sistema³³ (i) localiza, identifica las diversas fuentes de información; contrasta, analiza, procesa y selecciona la información pertinente; la dispone a los agentes de control mediante datos generales, pistas o indicios de auditoría. Los agentes desarrollan esa información en un trayecto que incorpora el análisis en profundidad, la evaluación y la conclusión por medio de documentación y evidencias.

Aparte de las tradicionales conclusiones, informes de auditoría, procesos de responsabilidad fiscal, el sistema cataloga y almacena los resultados obtenidos en relación con las buenas y malas prácticas encontradas. Esta información entra a hacer parte del acervo de conocimientos disponible para los agentes de control.

Dinamización del proyecto de modernización

La posibilidad de extraer de los instrumentos previstos en el programa de modernización tecnológica de la CGR y la producción de los resultados necesarios para el mejoramiento del sistema de control fiscal, enfrenta riesgos, relacionado con un estilo del desempeño público que está presente en la CGR y que tiene de fondo la movilización del talento humano hacia las mejoras en la eficiencia requeridas.

Frente a dicho riesgo, es dable adoptar una estrategia basada en la inserción de un equipo de alto desempeño (EAD-Censor), encargado de la administración, selección, análisis y movilización de información, atinente al control fiscal, hacia el interior de la CGR y hacia los agentes externos de control. Esta estrategia debe generar dos productos: La oferta de información de alta calidad y un mejoramiento a través del efecto emulación.

Cultura Organizacional

El comportamiento de las organizaciones gubernamentales puede identificarse con un estado inercial derivado del acostumbramiento a hacer las cosas como siempre se han hecho, que forma senderos, culturas y paradigmas difíciles de reencaminar. Así, los cambios en la forma de hacer se obtienen a través de largos procesos para movilizar y encauzar culturas o paradigmas a los propósitos del cambio. Y aun, luego de haberse insertado dichos cambios, la tendencia a que se retomen viejas usanzas es permanente.

La conducta más utilizada para proteger o blindar este tipo de iniciativas, generalmente reside en establecer un doliente que se encargue de insistir y persistir para que dicha iniciativa se inserte y entre a formar su propio sendero

32 Van dos bobos en un bus; uno pregunta: ¿Qué horas son? El otro responde: "Hoy es viernes". A lo cual el primero replica: "Entonces nos pasamos tres cuadras".

33 Grupo Censor.

o se encauce por senderos ya profundamente establecidos. Sin embargo, ello no garantiza plenamente el que se mantengan los objetivos originales.

En dicho sentido, los proyectos del programa de modernización afrontan riesgos, tales como el de convertirse en un producto que opere como un requisito más en los procesos financieros estatales³⁴ en tanto no exista un instrumento que lo proteja tanto de sus enemigos naturales (retorno al estado inicial por la inercia organizacional), como por los derivados de los objetivos que persigue. Un antecedente reciente de esto se encuentra en el (poco) uso que la CGR ha dado al SIIF. Aunque la oferta de información y capacitación del mismo ha sido generosa, no se le ha dado aplicación.

El garantizarle al programa continuidad y cumplimiento de los objetivos, demanda el establecimiento de un instrumento que rebase la conducta tradicional del doliente. Es decir, el modelo del doliente es apropiado, pero adicionado con elementos o características (de ese doliente), que lo hagan más intenso en la protección del sistema, sus productos y resultados y en mi opinión, basado en una inteligencia que se contraponga a la inercia de las organizaciones.

El modelo propuesto bajo las anteriores consideraciones corresponde a la instalación de un equipo de alto desempeño apegado a la generación de productos con valor agregado.

El Equipo de Alto Desempeño (Censor³⁵)

Un equipo que dinamice el uso del modelo de uso de la información y la tecnología derivada del programa de modernización, debe abordar seis áreas estratégicas:

1. Interacción con la oferta de información.
2. Uso inteligente de la misma.
3. Modelación del uso.
4. Recepción del experticio y modelo operativo técnico³⁶.
5. Generación, dotación y disposición de instrumentos hacia la CGR.
6. Generación de impulsos de motivación.

Un conjunto de elementos que explican las áreas a abordar es:

- Informático. La oferta, cada día más profusa y creciente de información requiere de medios e instrumentos adecuados para el análisis, selección, administración y uso ajustado de la misma. Si bien los instrumentos, igualmente dispuestos en el desarrollo de la informática son cada día más ingeniosos, solo un i-pensamiento³⁷ analógico, reflexivo, tiene la capacidad de relacionar una cantidad y diversidad de información y derivar conclusiones.

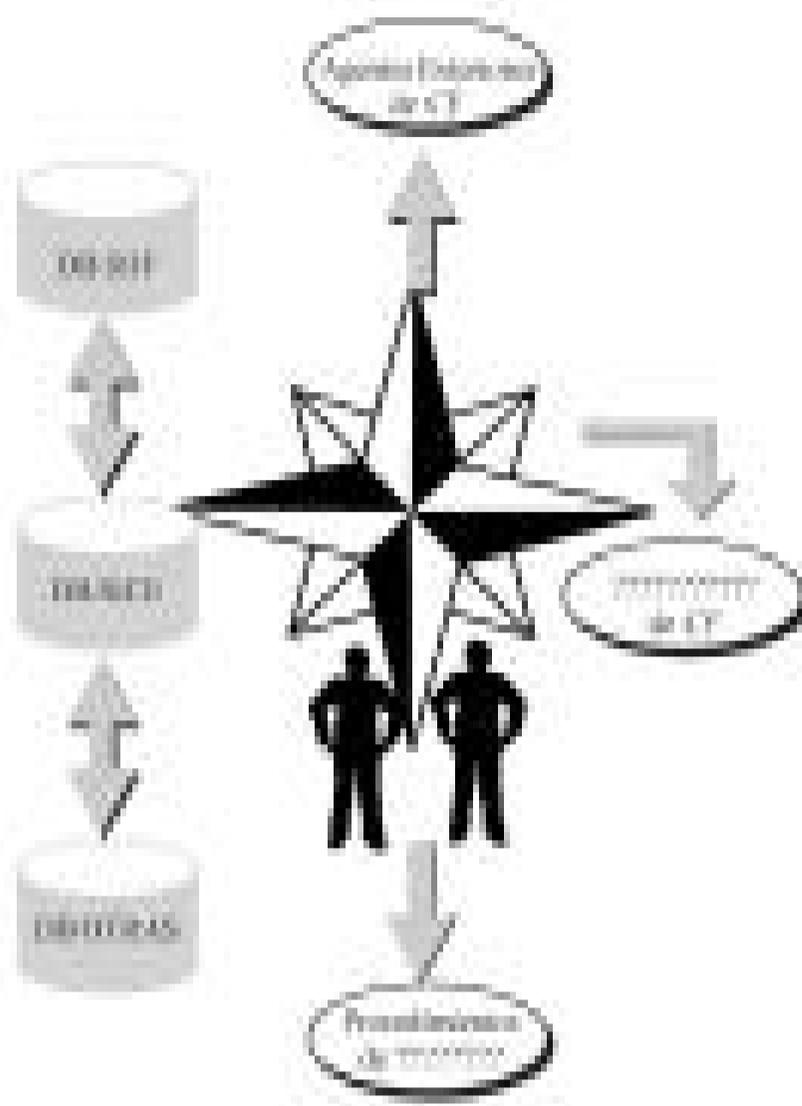
- El Modelo SICE, por ejemplo, propone un sistema que ofertará información con una estructura n-dimensional, que permitirá el ejercicio de la denominada minería de datos. Pero adicionado a la oferta de información, dispuesta y construida dentro del SICE, existe oferta de información adicional y que se ha construido por otros agentes, tal como es el caso del SIIF y los previstos en los componentes Central de Información, SIGA, SIRI y demás del programa de modernización.

- Aplicando un principio de eficiencia, que implicaría en no incurrir en costos de construcción de una oferta de información, cuando la misma está disponible a costos menores, se concluye que la identificación de ofertas de información y la negociación del uso de la misma es una actividad de tipo i (por inteligencia). (Ver Gráfico en la columna siguiente).

- Este es el origen del tipo del EAD (Grupo Censor) propuesto para dinamizar y hacer uso eficiente del modelo de modernización: La identificación inteligente de las diversas fuentes de asociadas a la información, la conexión de las diversas fuentes, la selección y disposición (oferta) de la misma a los objetos del uso tecnológico y del control fiscal de la CGR.

- Para llegar a involucrar de manera decidida al conjunto de la CGR en la comprensión y buen uso de la oferta de información, se requiere hacer demostraciones, diseñar las metodologías e instrumentos para la aplicación.

- Se debe generar cuatro tipos de interrelaciones dinámicas, hacia los agentes externos, para validar el uso y cumplimiento regulatorio; lateralmente, hacia los sistemas, para garantizar que los niveles de confiabilidad y seguridad de la información son apropiados; hacia las demás fuentes de información (DB: bases de datos), con interacción de variables para la generación de información inteligente (p. e. Cámaras de comercio, centrales de riesgo, información territorial, estadísticas, etc); y la transmisión de esa información inteligente



hacia las actividades, procesos y sistemas de control de la CGR y de los agentes externos que se involucren en el CFI.

- La generación de información inteligente no es solo la disposición de datos, sino la metodología para el uso, acceso e interpretación de los mismos. Viendo una secuencia del ejercicio auditor: Indicio =>Pista =>Trayecto => Hallazgo, se debe proporcionar en una primera etapa la generación de Indicios (la alarma del sistema en lenguaje de auditor, un indicio). Sin embargo, la relación de las variables de la información debe producir adicionalmente Pistas (de auditoría) y encauzar el trabajo hacia hallazgos.

Por ejemplo: SICE nos da información de los proveedores, SIIF nos puede generar la concentración de operaciones con determinada entidad y cámara de comercio nos muestra las relaciones de propiedad.

- Un indicio de concentración derivado de las relaciones efectuadas nos pone en la pista de redes de proveedores, que nos pueden conducir (trayecto) a la verificación en campo de dichas pistas para concluir y determinar la existencia de irregularidades.

- El Grupo Censor desarrolla el procedimiento anterior y da a conocer (transmite) el arte (conocimiento) en la CGR, promueve su uso y verifica periódicamente que el arte no se degenere.

Los resultados y el ejemplo del alto desempeño generan (debería generar) una condición de referencia, contra la cual se comparan las dependencias de la CGR, y se promueve un efecto emulación (envidia de los resultados del otro).

34 Recordemos cómo el origen del Banco de Proyectos e Inversiones, BPIN, se creó con el objeto de racionalizar y hacer más eficiente la inversión pública. A los pocos años la nobleza de su origen se perdió y entró a hacer parte de un mundo de requisitos.

35 El término Censor hace referencia a un magistrado curul que en la antigua Roma gozaba de una inviolabilidad y de un prestigio especiales y cuya función consistía en empadronar a los ciudadanos, inventariar los bienes y vigilar las costumbres. Por otra parte, C hace referencia al prefijo Co de trabajo en conjunto; E corresponde a Equipo; N a Numen (idea, talento, inventiva, ingenio); S de Sostener; O de Oferta y R de Resultados.

36 Es requerido ante la posibilidad de que la CGR tenga o deba asumir el mantenimiento del modelo tecnológico.

37 La i hace referencia a inteligencia.

Las dependencias misionales de la CGR contarían, en este modelo, con los instrumentos inteligentes para el uso de la oferta SICE, dispuesta por el Censor, tienden a buscar un mejor uso, mejoramiento de las herramientas y de su aplicación.

• Un ejemplo adicional de la interacción SICE SIIF se encuentra en la vinculación de vetas de información que puede dar cuenta de volúmenes de compra de ciertos tipos de bienes o servicios, no orientados a las actividades misionales de las entidades, reiterativos en el tiempo, disfrazados en su uso (p. e. consultorías insertas en proyectos de inversión).

Perfiles

El Censor debería estar compuesto por una selección de profesionales de las DES, ampliado por profesionales de las áreas de vigilancia fiscal, formación de auditores, analistas con manejo de instrumentos de análisis masivo de información; y apoyo en personal con manejo de instrumentos estadísticos, informáticos, financieros, legales y operativos.

El equipo se forma con base en un núcleo de no más de 30 personas, pero con un sistema de invitados (Asociados) a determinados proyectos.

La forma de trabajo sería por medio de proyectos específicos, con medición de recursos (sus costos) y los beneficios de esos proyectos.

Denominación

El equipo Censor se insertará en la Dirección o Grupo de Evaluación de Operaciones, siguiendo un modelo análogo al Departamento de Evaluación de Operaciones DEO del Banco Mundial. Ello se haría en dos grupos: de evaluación, destinado a las actividades relacionadas, y el de Desarrollo de operaciones.

Líneas de actuación

1. Externa: Evaluación (auditoría) de cumplimiento de los compromisos regulares de los agentes externos.
2. Lateral: Retroalimentación y evaluación de los instrumentos metodológicos, de política, estratégicos, operativos y de resultados. Uso y mantenimiento de la oferta tecnológica.
3. Interna: Motorización o vinculación con el área misional de la CGR, a través de la oferta, de información derivada de los instrumentos del Programa de Modernización.
 - a) Alarmas;
 - b) Indicios/Pistas de Auditoría;
 - c) Trayecto;
 - d) Conclusión: Hallazgo, Mejora Procesos, Beneficios, Panóptico;
 - e) Inducción, Gestión (y valoración) de Resultados;
 - f) Difusión, comunicación, transferencia y promoción de la aplicación de las buenas prácticas de manejo de los recursos públicos (banco de soluciones).

4.3. LA ALTERNATIVA DEL CONTROL FISCAL INTEGRADO

El siguiente gráfico esquematiza las opciones de la CGR, frente al futuro del Control Fiscal: (Ver gráfico en la columna siguiente)

De cualquier forma que evolucione y concluya la propuesta de Gobierno relacionada con la supresión de las contralorías territoriales, el Sistema debe proponer mejores y más eficientes instrumentos de control.

Opción 1: Supresión

De una parte, si el electorado vota no a la supresión, debe generarse un plan de mejoramiento, orientado a la efectividad de la vigilancia de la gestión fiscal. En el caso alternativo, debe la CGR establecer un plan de asunción de las nuevas responsabilidades, que debe considerar al menos:

Plan de Asunción

Precisar compromisos:

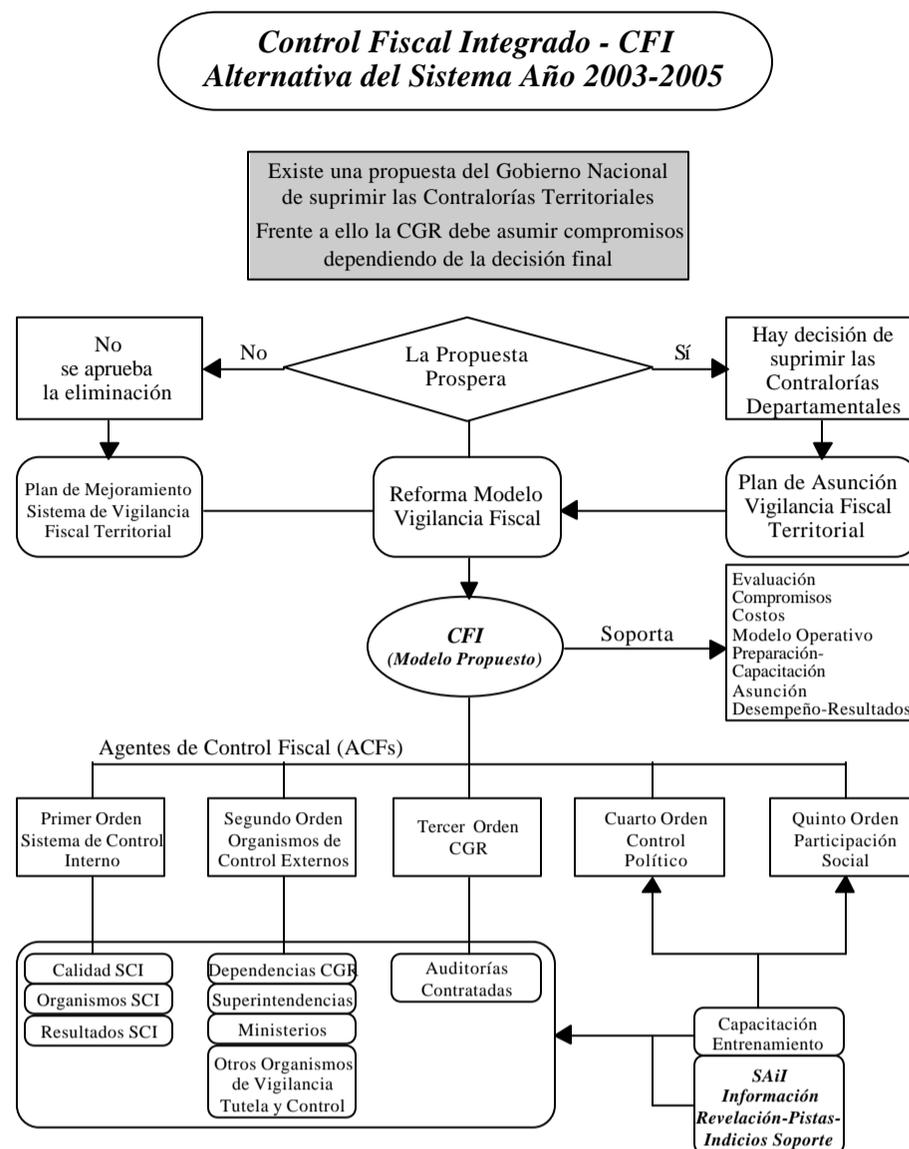
Determinar el universo de entidades, programas, localización y aspectos generales de los nuevos sujetos y puntos de control.

Costos:

Estimar o valorar el costo incremental de los compromisos y obligaciones que se generen.

Modelo Operativo:

Predeterminar la forma como se abordarían las nuevas obligaciones y actividades, estableciendo si las mismas se llevarán a cabo aplicando el modelo



actual, o definiendo un modelo alternativo, que permita atender la cobertura requerida.

Preparación-Capacitación

Las nuevas responsabilidades y actividades llevan a la preparación de las dependencias, funcionarios y agentes que asumirán las tareas y actividades correspondientes.

Asunción:

El recibir los negocios, la información y el estado en el cual se encuentren los procesos de las diversas contralorías, es una actividad que va más allá de establecer un mero inventario. Corresponde, adicionalmente, a establecer todo el plan de actividades y delimitar las responsabilidades sobrevinientes.

Desempeño-Resultados

Se debe predefinir cuál o cuáles son los resultados esperados o exigidos a los agentes, dependencias o entidades que asuman actividades y funciones alrededor de la cobertura, la calidad de la vigilancia, la reducción de los niveles de corrupción, los costos de las entidades, la generación y oferta de resultados +, etc.

A más de los riesgos derivados, tal como serían el costo de las conductas que se dispararían debido a la disminución del efecto panóptico, cobertura incompleta, ajuste de la calidad del trabajo de vigilancia, etc.

Opción 2: Mejoramiento del Sistema

Esta opción es alterna y simultánea con la opción 1.

Considera el retornar al espíritu inicial del Sistema nacional de control fiscal, pero invistiéndolo de algunos instrumentos ya desarrollados tales como el modelo de acreditación, de capacitación y de participación social.

En Colombia existe diversidad de instituciones públicas, privadas, sociales e institucionales que ejercen actividades de vigilancia, tutela administrativa, supervisión, etc. Se evalúan y controlan desde diversa perspectivas objetos y actividades que son, a su vez, elementos constitutivos del objeto del control fiscal. Así, el eje de actuación de un sistema nacional de control reside en la identificación de todas esas actuaciones y acciones, su incorporación dentro de un modelo que ligue, coordine y armonice los propósitos (resultados+), la regulación, íos instrumentos,

las metodologías, los procedimientos y el reporte (o producto de las actuaciones de control), bajo la orientación y dirección de la CGR.

Se identifican cinco categorías de actores del sistema, los cuales se asocian con igual cantidad de órdenes de control:

1. El primer orden que corresponde a los sistemas u organismos de control interno de las entidades.

Se convierten en agentes directos de la vigilancia de la gestión. Son, dentro del modelo CFI, responsables de primer nivel (el nivel básico o cero es de los administradores) por la gestión fiscal y los resultados propios e inducidos. Las actuaciones, organización, producción y reportes serán objeto de supervisión por parte de la CGR. La calidad, operatividad, dinámica, resultados propios e inducidos serán objeto de calificación a través del modelo de acreditación. Su desempeño se contrastará contra los resultados de los otros agentes.

La CGR debe producir los instrumentos regulatorios mediante los cuales armonice los objetivos de los organismos de control interno con los propósitos del control fiscal y del CFI.

2. En el segundo orden se clasifican los organismos de supervisión, vigilancia y control externo, tales como son las dependencias de la CGR que hacen auditoría directa, las superintendencias, los ministerios (secretarías en los departamentos y municipios), las revisorías fiscales, etc.

De similar manera a los agentes de primer orden la CGR supervisará las actuaciones, organización, producción y resultados internos e inducidos. La calidad, operatividad, dinámica, resultados propios e inducidos serán objeto de calificación a través del modelo de acreditación.

3. El tercer orden está compuesto por un subsistema bajo la operación directa de la CGR que evalúa, califica y verifica el grado de desarrollo el estado, condiciones, desempeño y dinámica de mejoramiento (Certifica y Acredita) de los grupos que componen los órdenes precedentes.

4. El cuarto orden de control corresponde al que constitucionalmente le compete al órgano político –Congreso, asambleas, concejos–.

La estrategia de vinculación al CFI se da por medio de la generación de instrumentos, metodologías, capacitación y procedimientos apropiados a su naturaleza.

5. El quinto orden hace referencia a aquella vigilancia, control y actuaciones asociadas con la participación social o comunitaria.

La estrategia de vinculación al CFI se da por medio de la generación de instrumentos, metodologías, capacitación y procedimientos apropiados a su naturaleza.

Tres grandes, ejes de actuación para la CGR se derivan de este arreglo: Un paquete que contiene elementos de capacitación, entrenamiento, soporte, sistemas de información en doble vía y de revelación de actuaciones y resultados, orientado al conjunto de los agentes de control involucrados; el sistema de acreditación o certificación para los agentes de los tres primeros órdenes; y, el modelo de administración (y generación) de información SAI.

Además, los agentes de los órdenes uno a tres tendrán dentro de sus instrumentos la aplicación del modelo de acreditación en las entidades u organismos vigilados, con el cual se establece una calificación estandarizada similar al utilizado por los organismos de calificación de riesgo. La CGR publicará periódicamente estas calificaciones, como un elemento del SIGA.

De similar manera, todos aquellos agentes privados que pretendan desarrollar actividades de vigilancia de la gestión deben acreditarse con la CGR, a efectos de garantizar la debida coherencia en los procedimientos, el enfoque, los productos y los resultados bajo la propuesta de la regla de oro.

4.4. EL MODELO DE CERTIFICACION-ACREDITACION

En desarrollo de las actividades del Sinacof se diseñó un instrumento de certificación o acreditación para las contralorías territoriales. El mismo quedó expuesto en un documento de lineamientos y un modelo de calificación.

Los lineamientos están desarrollados con base en los principios constitucionales; las experiencias en procesos similares adelantados en los sistemas de salud; los lineamientos e instrumentos desarrollados para educación a través del Sistema Nacional de Certificación; y, en los análisis y conclusiones del equipo Sinacof.

El proceso de Certificación propuesto conlleva a impulsar la armonización de los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas tal como lo determina la Constitución y el de promover en el ámbito territorial la búsqueda de cambios positivos y de hacer partícipes y protagonistas de esos cambios a las contralorías territoriales CT, u otros agentes del control fiscal, a través de propuesta de mejoramiento de sus actividades, productos y resultados, pero orientados a un septentrion común: el cumplimiento de una Finalidad, asociada

al desarrollo de los fines establecidos en la Constitución y al retorno social con base en las, así mismas, propuestas constitucionales.

Con el modelo, se pretende se disponen de elementos para la construcción de una disciplina de Acreditación que garantice que los agentes de control cumplen con requisitos básicos de desempeño, uso de metodologías, que se hallan inmersas en una dinámica de mejoramiento y que realizan sus propósitos y objetivos de manera que aportan a la consecución de los fines del Estado en general y a garantizar el buen uso de los recursos públicos, en particular.

El modelo hace hincapié en tres grandes componentes:

- Relaciones, Impacto en el Medio (Productos y Resultados+)
- Arreglo o Condiciones Internas de Desempeño
- Aplicación de Metodologías de Control Fiscal.

Estos componentes son sujetos de certificación autónoma, pero se integran en un conjunto para la certificación institucional, con la apreciación o juicio del Estado (condiciones corporativas-arreglo interno) y la dinámica de mejoramiento que la entidad esté en condiciones de demostrar.

Componentes certificación	Factores	
I. Arreglo o condiciones internas	Dinámica	Plan ³⁸ (es)
II. Metodología de control fiscal		Acción (es)
III. Productos, resultados y beneficios		Resultados (s)
		Finalidad

La certificación institucional –que obviamente incorpora la certificación de los tres componentes– implica que:

La CGR da fe y reconoce públicamente al agente de control (o entidad a certificar) respectiva como una entidad armonizada, con condiciones corporativas –como generadora e inductora de resultados orientados a los fines del Estado– para garantizar el buen uso de los recursos públicos, e inmersa en una dinámica de mejoramiento.

Este instrumento fue inicialmente diseñado orientado a la calificación (similar a la de las entidades de calificación de riesgo) de las CT, pero su perspectiva y profundidad de análisis lo lleva a que sea universalmente aplicable, dentro del contexto del control fiscal tanto para agentes del mismo como para las entidades vigiladas. Con el mismo se puede concluir el estado y la dinámica de las entidades y sus componentes así:

Contraloría General de la República Control Fiscal Integrado

Estándares Calificación; Modelo de Certificación

Contraloría General de la República Control Fiscal Integrado Estándares Calificación; Modelo de Certificación				
Estado	Condiciones	Dinámica	Calificación	
A Superior	Cumple totalmente con los estándares de la CGR y ha propuesto soluciones, productos y resultados (Plan con valor agregado)	A Diligente	AA	
		B Inercial	AB	
		C Negligente	AC	
B Estándar	Cumple con los estándares normales de la CGR	A Diligente	BA	
		B Inercial	BB	
		C Negligente	BC	
C Requisitos mínimos	Cumple con los estándares para un funcionamiento formal y un cumplimiento elemental	A Diligente	CA	
		B Inercial		
D Básico	La entidad no está en condiciones de General Resultados Absentes a la Finalidad	A Diligente		
		B Inercial		

4.5. PROGRAMA DE MODERNIZACION DE LA CGR

En el documento e-control, la Contraloría establece una propuesta de hacer en relación con el Fortalecimiento Institucional y la Modernización Tecnológica. Los contenidos derivan a obtener un mejoramiento en los instrumentos de trabajo, que lleven al implementar la auditoría en línea y su apoyo a través de los instrumentos informáticos y subsistemas de apoyo.

Las propuestas se desarrollan por medio de una oferta de desarrollo de una TI, que comprende 13 planes operativos:

1. SIGA, Sistema de indicadores de Gestión Aplicada
2. SISCO, Sistema de Costeo
3. SIGED, Sistema de Gestión Electrónica de Documentos

³⁸ El plan considerado como la manifestación del deber ser, como parámetro para evaluar los componentes como su dinámica.

4. SIAR, Sistema de Información de Administración de Recursos
5. CI, Central de Información
6. PMI, Plan Maestro Informático
7. CFMI, Control Fiscal Micro
8. CFMA, Control Fiscal Macro
9. RFJC, Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva
10. SIRI, Sistema de Indicadores de Riesgo Institucional
11. SINOR, Sistema Normativo
12. PC, Participación Ciudadana
13. SINACOF, Sistema Nacional de Control Fiscal.

El conjunto del programa es, en opinión de diversas fuentes bien orientado y mejor intencionado. No obstante, el proceso de desarrollo del mismo, su implementación y productos están enfocados al estado, condiciones y productos requeridos por y para la CGR de un par de años atrás.

En particular, de concretarse los cambios marco sobre los cuales se discurre en este documento, a saber la supresión de la CT y reenfoque del control hacia resultados, los mismos afectan las bases de los componentes y requerimientos de SIGA, SISCO, SIAR, CFMI, CFMA, y los de PC y Sinacof en relación con las necesidades de un sistema de control fiscal integrado.

Algunos aspectos a considerar en el escenario de cambio, para los componentes del programa de modernización son:

SIGA: En principio, los indicadores deben hacer referencia a la contribución a los resultados y los costos asociados de las unidades de ejecución y su agregado en las entidades.

SIGA +SIAR + SISCO: Si dentro de la CGR se instaura un sistema de costeo basado en unidades de ejecución o proyectos, la unificación de estos componentes genera una economía de esfuerzos, siendo, en tanto una medida de anticipación a los cambios relacionados con el presupuesto basado en gestión y resultados.

CFMI + CFMA: La necesidad de armonizar los procesos de planeación, ejecución y resultados, demandan de un replanteamiento a parte de los procesos y visualización de los negocios de estos dos componentes, tal como puede deducirse de la (4.1) PC + Sinacof. Si se asume que la propuesta del CFI, ofrece alternativas de solución al mejoramiento del control fiscal, se requiere la unificación de estos dos componentes y el replanteamiento del producto al Sinacof, el Sistema de Información Territorial SIT, hacia sistemas de vinculación, información, seguimiento, capacitación y acreditación de los nuevos agentes de control expuestos.

De otra parte, los componentes de Central de Información CI y SIRI, son totalmente consistentes con el modelo propuesto de SAI.

4.6. A MANERA DE CONCLUSION

Los ingentes compromisos que tiene la CGR para propiciar un mejoramiento en el uso de los recursos públicos (y no solo los estatales) y que deben orientarse y apoyar la construcción de la finalidad del Estado, la enfrentan a replantear los esquemas tradicionales del control fiscal y los modelos de vigilancia de la gestión fiscal que se aplican actualmente. Este replanteamiento se hace más necesario en la medida en la cual concluya la propuesta de supresión de las contralorías territoriales.

La mera aplicación del modelo de control (mejor, vigilancia) fiscal micro, no es suficiente en la medida de los resultados que la sociedad y el estado actual de las finanzas del país le está demandando a la CGR. Por ello es imperioso buscar y desarrollar alternativas que converjan hacia el cumplimiento del mandato constitucional y para la consecución de la finalidad.

Una serie de alternativas posible se encuentran en reorientar el actual modelo de vigilancia fiscal hacia uno en el cual se haga énfasis en los resultados, con apoyo de nuevos agentes de control y con el uso inteligente de la información disponible.

Para ello se debe abordar actividades concretas en relación con:

1. Preparación en detalle del Plan contingencia para la asunción de las actividades de las Contralorías Territoriales.
2. Asumir el CFI-SAI, dentro del modelo estratégico de la CGR.
3. Desarrollar el marco legal para el CFI: proyecto de ley.

4. Diseñar el proceso de vinculación de los nuevos agentes de control.
5. Conformación y puesta en operación del Grupo Censor.
6. Incorporar el modelo de acreditación como instrumento para la vigilancia de la Gestión.
7. Desarrollar propuesta de reestructuración del Modelo de manejo presupuestal.
8. Insertar dentro de la cultura de la CGR el concepto de unidad ejecutora o proyecto.
9. Revisión y ajuste de los productos (entregables) del Programa de Modernización a las condiciones y enfoques derivados de lo anterior.
10. Vincular las voluntades de todas las partes interesadas en el desarrollo del modelo integrado.

Procuraduría General de la Nación Defensoría del Pueblo

Programa Nacional en Derechos Humanos
a Personeros Municipales

FORTALECIMIENTO DE LOS PERSONEROS:

Un reto para los derechos humanos y la democracia

Proyecto Conjunto de Cooperación y Asistencia Técnica
OFICINA EN COLOMBIA DE ALTO COMISIONADO
DE NACIONES UNIDAS
PARA LOS DERECHOS HUMANOS

Programa Nacional en Derechos Humanos a Personeros Municipales

FORTALECIMIENTO DE LOS PERSONEROS: Un reto para los derechos humanos y la democracia

INTRODUCCION

Desde el momento en que la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, con el apoyo de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado para los Derechos Humanos decidieron adelantar el Programa Nacional de Capacitación en Derechos Humanos a Personeros Municipales, mediante un convenio interinstitucional, se consideró de vital importancia contribuir a potenciar el ejercicio de las funciones constitucionales y legales que tienen las personerías en esta materia.

El programa se ha desarrollado en dos fases: la primera que va del 2001 al 2002 y la segunda que se inicia en abril del 2002. Para esta nueva fase, el Convenio Interinstitucional es apoyado y cofinanciado por la Unión Europea.

En el desarrollo del programa de capacitación se aplicó un modelo pedagógico que logró identificar algunas situaciones que originan obstáculos educativos, estructurales, coyunturales y subjetivos contenidos en la primera parte de este documento y que fue puesto a consideración de diversas instituciones nacionales y un importante número de personeros el 18 de marzo pasado en el foro sobre el fortalecimiento de los Personeros: un reto para los derechos humanos, la democracia, realizado por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

El presente documento, en su segunda parte, identifica las perspectivas en el camino del fortalecimiento de las personerías en cuanto representan el esfuerzo institucional para la defensa de los derechos humanos en lo local. Al recoger las razones objetivas que sustentan la importancia de las funciones que en materia de derechos humanos realizan los personeros se ha querido destacar las acciones que dinamizan, facilitan y flexibilizan la función pública, el papel que juegan en la defensa de los derechos humanos aun en situaciones adversas y las acciones que estos cumplen en la búsqueda de la paz.

Los talleres lograron propiciar un acercamiento individual y colectivo de los personeros a una reflexión autobiográfica sobre vivencias y experiencias en el campo de los derechos humanos. El contexto de aprendizaje creado para tal fin permitió inferir sobre algunos procesos de construcción de subjetividades en el campo de los derechos humanos y su relación con actitudes, imaginarios y experiencias de los personeros municipales en el desempeño de sus funciones.

Una aproximación a los referidos obstáculos facilita la formulación de algunas preguntas: ¿Qué tipo de recursos pedagógicos son necesarios para promover una cultura de los derechos humanos contextualizada en la situación de conflicto armado que vive el país? ¿Qué tipo de razonamiento, actitudes y apoyo se deben utilizar para superar los obstáculos pedagógicos, estructurales y coyunturales de los personeros municipales? ¿Qué estrategias se deben establecer por parte del ministerio público para rescatar la figura del personero municipal? ¿Cómo se puede potenciar el ejercicio que en el ámbito de los derechos humanos cumplen los personeros?

A partir de estas preguntas se formularon un grupo de hipótesis que intentan identificar tanto las resistencias o impedimentos pedagógicos que se derivan de los obstáculos ya mencionados, como los logros, avances y fortalezas de las personerías en el ejercicio y defensa de los derechos humanos.

Al optar por una metodología que utiliza las hipótesis en lugar de afirmaciones, el equipo pedagógico consideró que se trata de percepciones que pueden ser cambiadas, abandonadas, o ratificadas en el transcurso del programa. Se trata de un ejercicio metodológico y pedagógico de contraste entre lo existente y lo posible; entre el obstáculo y su superación, entre una actuación individual y su posible efecto multiplicador.

No sobra advertir que los respectivos indicadores de cada hipótesis se obtuvieron de testimonios que los mismos personeros presentaron en los talleres.

La experiencia acumulada en los talleres realizadas con la mayor parte de los personeros, ha señalado que las instituciones para proteger y garantizar los derechos y las libertades de los colombianos están sometidas a las consecuencias de una ingobernabilidad creciente, especialmente en territorios de conflicto armado, fruto del clima de violencia y alimentada por la propia debilidad y falta de compromiso del Estado. El otro caso extremo estaría dado en municipios apartados donde impera una cultura tradicional, y en donde las instituciones estatales se han acomodado a unas características de atraso y premodernidad.

Desde el punto de vista de las subjetividades, algunos personeros necesitan potenciar el uso de sus destrezas individuales y funciones legales para lograr que los mecanismos sociales e institucionales en materia de derechos humanos se utilicen de manera eficaz. De tal suerte que las dos dimensiones, la social y la individual, se retroalimentan respectivamente. Esto se traduce en concepciones que conforman una cultura de los derechos humanos de muy bajo perfil y que repercute en la forma como se promueven y protegen los derechos humanos en Colombia.

La intencionalidad de este documento no es otra que la de presentar algunos puntos de vista inspirados en el contenido de las preguntas: ¿Qué debemos cambiar? ¿Qué debemos potenciar?

PRIMERA PARTE

¿Qué debemos cambiar?

Sistematizando la información testimonial obtenida en los talleres de capacitación, se ponen a consideración las siguientes hipótesis que señalan contradicciones y tensiones de las personerías municipales pero que no invalidan sus potencialidades, como defensoras de los derechos humanos en el contexto de un Estado debilitado por la situación de conflicto interno.

• Primera hipótesis

Existen dinámicas interinstitucionales que contribuyen a desdibujar la naturaleza de algunas entidades estatales. Es el caso de la relación personería-procuraduría. Algunos personeros han subrayado cómo el trabajo disciplinario distrae su atención de otros asuntos más graves e importantes de su municipio. Además, lo disciplinario establece en la práctica no sólo una jerarquía funcional sino estructural de las personerías con la Procuraduría.

Indicador uno. La función disciplinaria desplaza otras funciones ya que los personeros en la práctica le dan prioridad a este trabajo.

Indicador dos. Excesivo uso de la Procuraduría de la figura de los despachos comisorios dirigidos a los personeros municipales. Pareciera que fueran la regla general y no la excepción.

Indicador tres. Sobrevaloración de la necesidad de capacitación en derecho disciplinario en detrimento de la formación en derechos humanos.

Indicador cuatro. Falta de un programa autónomo y regular de capacitación de derechos humanos, derecho humanitario y derecho disciplinario dirigido a los personeros municipales.

• Segunda hipótesis

Desde una perspectiva histórica y sociopolítica, se puede afirmar que la Defensoría del Pueblo ha desaprovechado a los personeros. Todavía está muy lejos en que se constituyan en verdaderos defensores del pueblo municipales por el escaso apoyo en el ejercicio de esta función por parte de este organismo de control. En la actualidad la Defensoría está en mora de dar a conocer y hacer efectivas las estrategias, que últimamente se vienen planteando desde el nivel central, específicamente dirigidas a los personeros.

Indicador uno. Desconocimiento de las funciones y políticas de la Defensoría del Pueblo por parte de los personeros.

Indicador dos. Ausencia de una dependencia y de un programa específico al interior de la Defensoría que respalde y colabore con las personerías.

Indicador tres. Escasa relación y comunicación entre las Defensorías regionales y seccionales con las personerías, así como del nivel central.

Indicador cuatro. Falta de un programa institucional autónomo y regular de capacitación de derechos humanos y derecho humanitario dirigido a los personeros municipales.

Indicador cinco. Ausencia de participación de los personeros en el diseño de las políticas y programas de la Defensoría del Pueblo dirigidos a los municipios.

• Tercera hipótesis

Las políticas fiscales del Estado en las últimas décadas se han constituido en un obstáculo para el funcionamiento de las personerías al imponer topes y prohibir gastos de inversión. A esto se une la falta de respaldo de la administración municipal, alcaldía y concejo a esta institución. Para muchos personeros la única salida a dicha situación es el uso ilimitado de la solidaridad y la creatividad.

Indicador uno. Falta de conciencia y compromiso por parte de los funcionarios de la administración municipal en el tema de derechos humanos y en el papel que cumplen los personeros del municipales.

Indicador dos. Ausencia de un adecuado presupuesto de las personerías para el ejercicio de sus funciones.

Indicador tres. Ausencia del tema de derechos humanos en los planes de desarrollo municipal.

Indicador cuatro. Ausencia de medidas de respaldo institucional para personeros en regiones de conflicto armado.

Indicador cinco. Ausencia de capacitación en la materia para el ejercicio de sus funciones.

• Cuarta hipótesis

El origen político de los personeros municipales puede ser un factor determinante que influye en el trabajo de cada una de las personerías. Su elección por parte de los concejos municipales demuestra la pervivencia de viejas tradiciones clientelistas de la política colombiana y en muchos casos la ausencia de criterios de idoneidad para la escogencia de los personeros.

Indicador uno. Poca independencia frente a las actuaciones de los concejos municipales, especialmente en decisiones que pueden afectar a la comunidad.

Indicador dos. Limitada actuación como agentes del ministerio público especialmente para ejercer vigilancia administrativa en el nivel municipal.

Indicador tres. Reducida gestión de los personeros ante presuntos responsables que son de su misma filiación política o que pertenecen al grupo político mayoritario del Concejo municipal.

Indicador cuatro. Algunos optan por prestar atención a los intereses personales o políticos de los miembros del Concejo.

Indicador cinco. Asesoría jurídica de los personeros al concejo municipal tanto en aspectos propios de las funciones del concejo como en asuntos personales.

Indicador seis. Desconocimiento de muchas autoridades municipales de las funciones de la personería.

• **Quinta hipótesis**

Los actores armados ilegales –grupos guerrilleros y de autodefensa– son otro factor que contribuye a distorsionar la figura del personero. Desde su mirada e intereses hacen presiones para utilizar al personero a su favor o en su contra. No escapan a esta presión, algunas conductas de miembros de la fuerza pública.

Indicador uno. Utilización del personero por parte de los actores armados como un intermediario que facilite satisfacer sus intereses ante la comunidad.

Indicador dos. Ordenes perentorias por parte de los actores armados de lo que debe o no hacer un personero.

Indicador tres. Presiones al personero para que actúe como mediador en asuntos que ética y legalmente no son admisibles.

Indicador cuatro. Miedo generalizado ante amenazas y control ejercidos por los actores armados.

Indicador cinco. Estigmatización de los personeros que trabajan en municipios con presencia de actores armados.

Indicador seis. Descalificación de personas o funcionarios de otros municipios controlados por cualquier actor armado contra el personero que vive en otro municipio controlado por un actor armado.

• **Sexta hipótesis**

La excesiva proliferación de funciones otorgadas por el legislativo y el ejecutivo convierte a los personeros municipales en unos de los empleados públicos con más funciones en el país. Esta asignación desmesurada de funciones está desdibujando la figura de la personería y en la práctica obliga, muchas veces, a los personeros a actuar con criterios poco objetivos.

Indicador uno. Imposibilidad de contar con un catálogo de todas las funciones actuales asignadas por leyes o decretos a los personeros.

Indicador dos. Dificultad para identificar qué normas relacionadas con sus funciones están vigentes, cuáles modificadas y cuáles derogadas.

Indicador tres. Zozobra para determinar las prioridades en el ejercicio de su trabajo debido al número tan alto de funciones.

Indicador cuatro. Permanente asignación de nuevas funciones por parte del Congreso y del Gobierno Nacional.

Indicador cinco. Ausencia de comunicaciones regulares para los personeros en que se les indique las normas nuevas que les asignan, modifican o derogan funciones.

• **Séptima hipótesis**

La concepción de lo que significa ser funcionario público en un Estado que poco se legitima frente a la sociedad civil, está íntimamente relacionada con las prioridades que los personeros tienen a la hora de decidir cuál debe ser el núcleo básico de su actuación como defensores de los derechos humanos.

Indicador uno. En algunos casos, ausencia de planes concertados con la comunidad en materia de derechos humanos.

Indicador dos. Falta incrementar la iniciativa para promover y utilizar las acciones y recursos judiciales contemplados para la protección de los derechos humanos.

Indicador tres. Prejuicios frente a los organismos no gubernamentales que impiden desarrollar actividades conjuntas en beneficio de la comunidad.

Indicador cuatro. Escasa iniciativa para asumir casos y quejas de la comunidad que no le son denunciados directamente.

Indicador cinco. Poca autocrítica para identificar las omisiones en el ejercicio de sus funciones en el campo de los derechos humanos.

Indicador seis. En ocasiones existe escasa claridad sobre el concepto de responsabilidad de derechos humanos en cabeza del Estado.

• **Octava hipótesis**

Las experiencias narradas por algunos personeros dejan circular una visión de los derechos humanos que se reduce a un plano asistencialista, contemplativo y paternalista. Lo curioso es que esta concepción no reconoce que varias de sus actuaciones hacen parte de los derechos humanos y, en ocasiones, ven

sus acciones como una obra caritativa que no pueden satisfacer a cabalidad por el escaso presupuesto con que cuentan las personerías. Siendo así las cosas,

Indicador uno. Presencia de sentimientos de frustración alimentados por ese imaginario asistencialista.

Indicador dos. Algunos destinan parte de su salario a satisfacer necesidades básicas de habitantes de su comunidad.

Indicador tres. Mínimas actuaciones frente a hechos que presuntamente son de responsabilidad de agentes del Estado, o que involucran amenazas o vulneraciones de derechos a la vida, integridad y libertad bajo el argumento de no arriesgar su seguridad y de no comprometer su filiación política.

Indicador cuatro. Desviación de la atención de problemas graves del municipio so pretexto de acrecentar ese imaginario.

• **Novena hipótesis**

La lógica con la cual se aborda la problemática de la elección social y la conducta individual frente a un proyecto de derechos humanos permite descifrar varios tipos de escepticismos que ameritan especial atención en una propuesta de derechos humanos. La razón para ser escéptico sobre la pertinencia de los derechos humanos como una elección social e individual está en la creencia de que no bastan los intentos razonados para conseguir lo que queremos. Esta lógica tiene dos vertientes, una que se puede llamar la lógica del desencanto presente en imaginarios que se nutren de la falta de garantías y de los escasos resultados, otra que se basa en innumerables prejuicios sobre los derechos humanos. Aunque el discurso de derechos humanos ha permeado importantes sectores sociales y es parte de la política gubernamental todavía, perviven resistencias que ven con desconfianza su posibilidad como un proyecto de convivencia.

Indicador uno. Ausencia de credibilidad en las instituciones.

Indicador dos. Falta de referentes e información sobre los juicios que permitan una reflexión autocrítica, positiva y prospectiva.

Indicador tres. Ausencia de búsqueda de mecanismos que permitan romper el aislamiento cultural a que han sido sometidas ciertas regiones del país.

Indicador cuatro. Una atmósfera generalizada de desesperanza frente a la situación del país.

Indicador cinco. Existencia de prejuicios sobre lo que significan el fundamento, la aplicación y vigencia de los derechos humanos.

• **Décima hipótesis**

Desde el punto de vista del sujeto del conocimiento, es posible inferir sobre ciertos obstáculos pedagógicos comunes a quienes se aproximan al campo de los derechos humanos. La experiencia de un aprendizaje memorístico, poco investigativo y heterónomo, reduce los derechos humanos a un plano legal que empobrece lo jurídico. Esta experiencia va en contravía del principio pedagógico aprender a aprender y de entender la complejidad que encierra un saber de los derechos humanos.

Indicador uno. Falta de destrezas para interpretar el entorno y poder dilucidar sobre la pregunta: ¿Qué aspectos del entorno favorecen o impiden la promoción y protección de los derechos humanos?

Indicador dos. Falta de iniciativa para resignificar las experiencias vividas, individuales y colectivas, en todos los aspectos que atañen a la formación de sujetos de derechos.

Indicador tres. No son muchos los proyectos individuales y colectivos de autoformación.

Indicador cuatro. A muchos personeros les falta espíritu investigativo para abordar diversas problemática de los derechos humanos.

Indicador cinco. Ausencia casi total de la enseñanza de derechos humanos en las universidades.

Indicador seis. Herencia de una pedagogía convencional que ofrece una visión no holística de los derechos humanos, reduciéndolos a un plano legal, en el que incluso se es deficiente en los propios fundamentos jurídicos, lo que limita el ejercicio profesional de los defensores de derechos humanos.

Indicador siete. Falta de un modelo pedagógico integral y participativo al interior del Ministerio Público que estimule el estudio, la investigación y la aplicación de los derechos humanos.

Indicador ocho. Existencia de una fuerte influencia del derecho penal para mirar la problemática de derechos humanos, ignorando a la postre el origen constitucional e internacional de los derechos humanos.

Indicador nueve. Dificultad para identificar y diagnosticar las conductas violatorias correspondientes a cada derecho.

• **Decimoprimer hipótesis**

La existencia de una visión reducida por parte de los personeros de quiénes son víctimas de violaciones de derechos humanos o de infracciones al derecho humanitario y de qué hechos constituyen violaciones de derechos humanos o infracciones al derecho humanitario, restringe en la práctica el trabajo de estos en esas materias.

Indicador uno. Escasa cultura de la denuncia por parte de la sociedad civil, retroalimentada por la impunidad.

Indicador dos. En algunos casos, la existencia de estereotipos, prejuicios, simpatías y antipatías se convierte en criterios preferentes que desplazan lo ético y lo jurídico a un segundo plano.

Indicador tres. En ocasiones, la ausencia de criterio jurídico preciso impide reconocer algunas víctimas y situaciones de violación de derechos humanos e infracción al derecho humanitario.

Indicador cuatro. Posturas reverentes y acrílicas frente a los presuntos responsables de violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho humanitario.

Indicador cinco. A algunos personeros les falta compromiso con la grave situación de derechos humanos y de derecho humanitario que atraviesa el país.

• **Decimosegunda hipótesis**

En Colombia hay territorios habitados por pueblos en alto riesgo que se destacan por la particularidad de las formas de discriminación a que son sometidos. Los pueblos indígenas y afrocolombianos y la población desplazada, son los más comunes. El balance de la experiencia pedagógica deja huellas preocupantes sobre el imaginario excluyente y discriminatorio que se puede haber generado sobre estos grupos, extensivo a los personeros de los municipios que albergan dichas poblaciones.

Indicador uno. En algunas ocasiones se percibe un rechazo por las identidades de los pueblos indígenas, afrocolombianos y poblaciones desplazadas.

Indicador dos. Lenguaje despectivo para referirse a los indígenas, afrocolombianos y desplazados.

Indicador tres. Repetidos obstáculos para hacer efectiva la ejecución de los recursos de propiedad de los pueblos indígenas.

Indicador cuatro. Ausencia de cátedra etnoeducativa.

• **Decimotercera hipótesis**

El pretexto del conflicto armado ocasiona que algunos personeros vean u oculten sin criterios objetivos otros hechos o problemas vinculados con la situación de derechos humanos. Esta visión tergiversa y parcializa no sólo la realidad sino el concepto mismo de integralidad de los derechos humanos (lógica de la visibilización o invisibilización).

Indicador uno. En ocasiones existe una visión fatalista del conflicto armado con frases tales como “aquí no hay nada que hacer”.

Indicador dos. Sobrevaloración de algunos derechos humanos para opacar o esconder los efectos de la crisis humanitaria.

Indicador tres. Es generalizada la falta de análisis estructural de las causas y consecuencias de la violencia.

Indicador cuatro. Ausencia de un concepto integral de derechos humanos. Un caso típico estaría ilustrado por la subvaloración de la problemática de la violencia intrafamiliar ante la gravedad del conflicto armado o sobrevaloración de esta como evasión de la existencia del conflicto armado.

• **Decimocuarta hipótesis**

La concepción del personero como héroe, como cobarde o como individuo precavido, (portador, de una estrategia de supervivencia) refleja una concepción equivocada sobre la relación personero-sociedad civil, que sigue privilegiando la figura de un funcionario que en ocasiones no representa a la comunidad. Esta concepción va en contravía del mandato constitucional que

promueve la construcción del tejido social alimentado por la participación ciudadana.

Indicador uno. La relación entre el personero y las organizaciones de la sociedad civil en ocasiones es escasa.

Indicador dos. Desconocimiento de la comunidad de las funciones del personero municipal en el campo específico de los derechos humanos.

Indicador tres. En algunos personeros falta mayor compromiso en ser representante de la comunidad, defensor de derechos humanos y veedor ciudadano.

Indicador cuatro. Poca legitimidad de algunos personeros municipales frente a los habitantes de su municipio.

Indicador cinco. Se requieren más proyectos conjuntos entre las personerías y la comunidad o las organizaciones de la sociedad civil.

Indicador seis. Mínima existencia de veedurías ciudadanas y otros mecanismos de participación comunitaria.

Indicador siete. Existencia, a veces generalizada, de prejuicios ante las organizaciones no gubernamentales.

• **Decimoquinta hipótesis**

La diferenciación entre lo urbano y lo rural, vista desde los personeros, acrecienta una situación antagónica entre el campo y la ciudad. Los personeros y otros funcionarios públicos ven a la ciudad o a la cabecera municipal como un lugar más seguro y cómodo en contraposición del campo, que es atrasado e inseguro.

Indicador uno. Escasa atención de los personeros a las problemáticas ocurridas fuera de las cabeceras municipales.

Indicador dos. Estigmatización de los habitantes de las áreas rurales como simpatizantes o miembros de actores armados.

Indicador tres. Falta de mayor compromiso de los personeros de las capitales de departamento con el tema de los derechos humanos.

Indicador cuatro. Miedo generalizado de visitar las zonas rurales.

Indicador cinco. Ausencia de una visión adecuada del concepto de municipio ya que es minimizado a la mera cabecera municipal.

• **Decimosexta hipótesis**

No existe una identidad de la personería como institución. La ausencia de un sentido de pertenencia a una entidad estatal es evidente. Los personeros se identifican más como simples funcionarios municipales y no como integrantes del Ministerio Público y defensores del pueblo que cumplen importantes funciones constitucionales propias de entidades de un nivel nacional.

Indicador uno. Existencia de un sentimiento de total soledad en el ejercicio de sus funciones.

Indicador dos. Mayor sentido de pertenencia con la administración municipal que con la Procuraduría o Defensoría.

Indicador tres. Mayor identificación del personero como un empleado público desconociendo la pertenencia a la personería como una institución y un organismo de control.

Indicador cuatro. Desconocimiento de las políticas y de las propias funciones de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.

Indicador cinco. Escasa relación entre los personeros municipales y los funcionarios de las procuradurías y defensorías, tanto a nivel regional, provincial y seccional como a nivel nacional.

• **Decimoséptima hipótesis**

La debilidad del sentido de pertenencia de los personeros a su gremio es evidente. La Asociación Nacional de Personeros, Asonalper, empieza a tener una mayor cohesión a nivel regional que nacional.

Indicador uno. Críticas a Asonalper la muestran como una asociación que cuenta aún con debilidades para proteger los intereses de los personeros.

Indicador dos. Percepción de que la Junta Directiva Nacional de Asonalper tiene intereses políticos y no gremiales.

Indicador tres. Desconocimiento de las actividades y funciones de Asonalper.

Indicador cuatro. Escaso funcionamiento de las asociaciones regionales de personeros. En algunos departamentos no se han reactivado.

• **Decimoctava hipótesis**

Las personerías de Bogotá, Cali y Medellín son atípicas frente a las demás personerías por el presupuesto que manejan, el número de funcionarios con que cuentan y por pertenecer a las tres ciudades más grandes del país.

Por dichas razones, adquieren tres retos especiales: Primero, hacer un aporte a la problemática urbana de los derechos humanos; segundo, evitar que la problemática de estos sea residual y, tercero, asumir un mayor liderazgo frente a las demás personerías del país.

Indicador uno. Débil legitimidad de las personerías ante los habitantes sus respectivas ciudades.

Indicador dos. Falta de liderazgo para reconvertir sus propias experiencias al análisis de la problemática de derechos humanos en el ámbito urbano.

Indicador tres. Reducida colaboración de la personería de Bogotá ante sus pares nacionales, al igual que la de Cali ante las personerías del departamento de Valle y la de Medellín ante las personerías de Antioquia.

Indicador cuatro. Bajo perfil de las personerías delegadas de derechos humanos en cada una de estos despachos.

• **Decimonovena hipótesis**

La urgencia de hacer realidad el propósito de modernización de los municipios que le dé vida a las aspiraciones colectivas e intereses públicos como solución al atraso, desorganización, incoherencia y corrupción del régimen municipal colombiano (con escasas excepciones), plantea una responsabilidad histórica compartida por los tres poderes, el ministerio público y la sociedad civil. En ese horizonte, la figura de la personería es prioritaria por cuanto por mandato legal debe ser actor - puente entre el Estado y la sociedad civil, a manera de garante de la moral del Estado y defensor de los intereses colectivos. Sin embargo, la producción discursiva de los propios personeros en un contexto pedagógico y la objetiva falta de respaldo institucional permiten deducir que en ese campo de la aventura democrática es donde se hace evidente un vacío de una concepción modernizante de los municipios y por ende de las personerías. Tal ausencia produce un funcionario que se bambolea entre el activismo, la impotencia, la incredulidad y el desánimo que nutren el círculo vicioso del atraso, de la debilidad del Estado y de la falta de garantías ciudadanas.

Indicador uno. Desconocimiento compartido de la normatividad municipal por las principales autoridades municipales, del ministerio público y de la sociedad civil.

Indicador dos. Incumplimiento de la ley que establece la modernización del sistema municipal, como por ejemplo la autonomía presupuestal y la independencia administrativa de las personerías.

Indicador tres. Ausencia de un estatuto de las personerías que contribuya a trazar el perfil básico de esa institución.

Indicador cuatro. Ausencia de posturas prospectivas y motivaciones trascendentales en el ejercicio de las funciones públicas.

Indicador cinco. Falta de ética del funcionario público.

Indicador seis. Prejuicios mutuos entre sociedad civil y Estado.

Indicador siete. Desesperanza sobre el futuro de muchos municipios a mediano plazo por la degradación del conflicto armado y por la profundización de la crisis social, política y económica.

• **Vigésima hipótesis**

El Estado y la sociedad civil no promueven el reconocimiento de manera explícita al personero como un defensor de derechos humanos a pesar de las funciones legales asignadas y del trabajo que realizan. Esta importante labor del personero es ignorada por parte de las entidades del Estado colombiano, de los organismos intergubernamentales y de las organizaciones no gubernamentales tanto nacionales como internacionales.

Indicador uno. Ausencia de reconocimientos públicos al personero como defensor de derechos humanos.

Indicador dos. Escaso cubrimiento de los medios de comunicación a la labor de defensa de derechos humanos que desarrollan las personerías.

Indicador tres. Falta de convocatoria a los personeros municipales a los espacios de interlocución en materia de derechos humanos de las entidades del Estado.

Indicador cuatro. Poca invitación a los personeros a eventos nacionales e internacionales de derechos humanos, organizados tanto por organismos intergubernamentales como por ONG de derechos humanos.

Indicador cinco. Mínima referencia en los informes de derechos humanos realizados por entidades nacionales e internacionales al trabajo de defensa de derechos humanos realizado por los personeros municipales.

Indicador seis. Baja utilización de las personerías como fuentes de información en derechos humanos por parte de entidades del Estado y por organizaciones de la sociedad civil.

Indicador siete. A pesar del indicador anterior, el sentimiento por parte de los personeros es que a las ONG nacionales e internacionales solo les interesa acercarse a ellos como fuente de información ofreciéndoles bajo apoyo y colaboración.

Indicador ocho. Exclusión de los personeros en el programa de protección gubernamental para defensores de derechos humanos.

Indicador nueve. Ausencia de política y planes de trabajo impulsados por la Procuraduría General de la Nación o por la Defensoría del Pueblo que coordinen el trabajo de defensa de derechos humanos adelantado por las personerías.

Las anteriores hipótesis sobre varios obstáculos tanto pedagógicos, institucionales, estructurales y coyunturales no invalidan de ningún modo el trabajo de los personeros municipales en la defensa de los derechos humanos. No pueden generalizarse para todos los personeros del país, ni tampoco pueden predicarse por ejemplo para los de un departamento, edad, universidad o religión determinadas.

Gracias a los talleres se han podido identificar actividades importantes adelantadas por los personeros tendientes a proteger muchos derechos humanos, así como personeros que gozan de valiosas capacidades profesionales y personales en el ejercicio de sus funciones. Lo que se quiere subrayar es que esas acciones positivas hasta ahora percibidas en el proceso de capacitación aún no hacen parte de la regla general.

En síntesis, se trata de destacar un aspecto que puede resumirse en una última hipótesis que se deduce de una intervención del Defensor del Pueblo, Eduardo Cifuentes Muñoz, a partir de la exposición de algunos de los resultados y obstáculos del proceso.

• **Hipótesis final**

Las personerías, a pesar de su pertinencia, vigencia y potencialidad, son una muestra de cómo se dilapida un recurso institucional en Colombia.

Indicador uno. La falta de coordinación, y en muchos casos, la ausencia de programas específicos de respaldo a las personerías por parte del ministerio público.

Indicador dos. La falta de interés de los órganos del poder público ante los personeros municipales.

Indicador tres. La indiferencia de la sociedad civil y de las ONG de derechos humanos ante una figura institucional que la representa y que vela por la protección de sus derechos.

Indicador cuatro. El insuficiente reconocimiento nacional e internacional de los personeros como defensores de derechos humanos.

Indicador cinco. El bajo autorreconocimiento del personero como garante de los derechos humanos, representante de la comunidad, veedor ciudadano, defensor del pueblo y agente del ministerio público.

Para empezar a superar estas situaciones descritas en las hipótesis, el programa busca incidir en el personero en una doble vía tanto como persona y funcionario, sujeto y objeto de derechos y deberes, como en ofrecer una visión integral de los derechos humanos. Frente a lo primero se buscan exteriorizar los dobles roles del personero: que asuma que es un individuo que es sujeto de derechos y también que es un funcionario objeto de deberes. Frente a lo segundo se subrayan algunos conceptos básicos de derechos humanos, en los planos ético, pedagógico, jurídico y práctico, tendientes a ofrecer una visión integral de los derechos humanos que les permita actuar de una manera más cualificada y comprometida en favor de la protección y promoción de los derechos humanos.

Sin embargo, los esfuerzos adelantados por el programa no son suficientes por sí solos y se necesita que las entidades partes del convenio adelanten una

serie de actividades tendientes a solucionar algunos de los obstáculos planteados. El ministerio público en su conjunto debería diseñar un programa de fortalecimiento de las personerías municipales. Esta puede ser la feliz oportunidad de por primera vez estructurar un programa como ministerio público. Se afirma lo anterior, porque en la práctica no existe un ministerio público; lo que hay es una Procuraduría, una Defensoría y unas personerías que trabajan de manera aislada e independiente.

SEGUNDA PARTE

¿Qué debemos potenciar?

En esta segunda parte se señalan 97 razones que sustentan la importancia y pertinencia de las funciones que cumple el personero municipal en el ámbito de los derechos humanos.

Para su elaboración se aprovechó la información obtenida con el avance del programa y la interlocución con un número mayor de personeros, de tal suerte que la formulación de nuevas hipótesis basadas en una percepción más amplia de testimonios sobre el ejercicio de las funciones que en materia de derechos humanos cumplen estos servidores públicos, dio como resultado una visión depurada de las perspectivas que esta institución tiene frente a su mandato constitucional.

• Primera hipótesis

El buen desempeño de un personero en el campo de los derechos humanos tiene el efecto multiplicador de constituirse en la última esperanza frente a un creciente proceso de deslegitimación del Estado y ante a la crisis de gobernabilidad que se presenta en algunos municipios.

Las respuestas colectivas impulsadas por los personeros han sido una vía utilizada para superar algunas de las consecuencias de dicha crisis y, en muchos casos, son los personeros quienes reivindican el estado de derecho y por lo tanto, representan el único eslabón entre este y las comunidades más apartadas. Bajo estas circunstancias están reinventando estrategias para promover lo que puede llegar a ser un verdadero estado de derecho.

Indicador uno. El personero adelanta campañas de sensibilización y formación a su comunidad respecto de los postulados del estado social de derecho.

Indicador dos. Promueve y defiende la vigencia del estado social de derecho haciendo efectivos los mecanismos de protección de derechos humanos.

Indicador tres. La gestión que adelanta se constituye en la presencia efectiva del estado de derecho en lo local.

Indicador cuatro. Propicia el acercamiento entre gobernantes y gobernados.

Indicador cinco. En su afán de enaltecer y resaltar la imagen de un estado social de derecho, el personero construye una de las caras amables del Estado.

Indicador seis. Su presencia evita, en muchos casos, frecuentes excesos de poder de otras autoridades.

Indicador siete. Sirve de apoyo a la comunidad ante la ausencia de otras autoridades.

• Segunda hipótesis

El trabajo realizado por los personeros municipales como defensores de derechos humanos y de derecho internacional humanitario, contrasta con ciertas creencias distorsionadas sobre la gestión pública y resignifica el estilo "burocrático" de algunos funcionarios.

Indicador uno. El trabajo con la comunidad, estrategia que se halla presente en algunas experiencias significativas, ha contribuido a dignificar y dar credibilidad a la figura del personero.

Indicador dos. Los mejores logros en el campo de los derechos humanos se han obtenido cuando han actuado con imparcialidad, equidad, sin tráfico de influencias ni discriminación.

Indicador tres. La solución de problemas puntuales en el campo de la salud, servicios públicos, educación y libertades, entre otros inspiran la confianza de la comunidad.

Indicador cuatro. El cumplimiento de funciones afines a los derechos humanos hacen de los personeros los defensores por naturaleza de la comunidad.

Indicador cinco. Las acciones más relevantes logradas por algunos personeros dinamizan, facilitan y flexibilizan la función pública de las instituciones que tienen un mandato legal en el campo de los derechos humanos.

Indicador seis. El contacto con la problemática social y la búsqueda de su solución, convierte al Personero Municipal en un funcionario público con alto nivel de sensibilidad social.

• Tercera hipótesis

Las personerías que más se han destacado en la defensa de los derechos humanos se caracterizan por asumir el cargo con imparcialidad e independencia frente a las presiones e intereses políticos que se pueden originar en su elección.

Los criterios de apoyo a la ciudadanía, el saber decir "no", convierte a estos personeros en mediadores en un entorno en donde múltiples contradicciones políticas marcan la vida municipal.

Indicador uno. Estos Personeros Municipales anteponen sus deberes legales a los intereses políticos.

Indicador dos. Para ellos la responsabilidad con la comunidad es superior a sus compromisos políticos.

Indicador tres. Obedecen a una independencia de criterio en el ejercicio ético de su control social y administrativo.

• Cuarta hipótesis

La crisis de derechos humanos que se vive en algunos municipios ubicados en zonas de conflicto armado ha llevado a incrementar el trabajo humanitario por parte de los personeros. Por su inmediatez, en muchos casos, estas acciones no cuentan con el apoyo de organismos de carácter nacional o internacional.

Existen experiencias en este campo que es necesario recoger, sistematizar y acompañar bajo la premisa de que las gestiones humanitarias no riñen con la prohibición de adelantar diálogos regionales.

Indicador uno. En ocasiones son los primeros en brindar asistencia humanitaria a las víctimas del conflicto armado.

Indicador dos. Participan en acciones humanitarias tales como: entrega de alimentos a la población aislada por los enfrentamientos armados; entrega de cadáveres a los familiares, de las víctimas; ayuda a los heridos y atención a la población desplazada.

Indicador tres. Ante la ausencia de otros organismos, son quienes garantizan la inmediatez en las acciones humanitarias.

• Quinta Hipótesis

Son cada vez más los casos de personeros que entienden la importancia de promover la participación ciudadana. En esa medida han propiciado la formación de líderes y redes comunitarias como estrategia para fortalecer su labor en un esfuerzo que se enfrenta a la escasa cultura de la participación.

Indicador uno. Promueven la conformación de escenarios de control social y de veedurías ciudadanas.

Indicador dos. Para impulsar planes o proyectos de interés comunitario tienen en cuenta a la comunidad como su principal aliada.

Identifican y capacitan líderes en la participación ciudadana, convirtiéndose en "cazadores" de talento humano.

Indicador tres. En desarrollo de sus funciones y acciones de liderazgo, fortalecen la participación ciudadana contribuyendo a la reconstrucción del tejido social.

• Sexta hipótesis

Los personeros se han convertido en referentes institucionales de vital importancia para la búsqueda de la paz e igualmente han impulsado formas de resistencia civil a los actores armados al margen de la ley. Los casos más exitosos e igualmente los fracasos en ese campo, hacen parte de un saber acumulado que podría iluminar las políticas de paz del gobierno nacional.

Indicador uno. En ocasiones, en forma aislada y con criterio humanitario, contribuye a resolver problemáticas del conflicto armado ambientando la posibilidad del diálogo.

Indicador dos. Sensibiliza a la comunidad en la defensa pacífica de los derechos humanos.

Indicador tres. A través de las acciones humanitarias busca sensibilizar a los actores del conflicto.

Indicador cuatro. No detiene la guerra, pero procura que esta sea menos trágica.

Indicador cinco. Son coordinadores y gestores de la justicia de paz en los municipios.

Indicador seis. Su experiencia en la solución pacífica de conflictos contribuye a evitar errores futuros.

Indicador siete. Han legitimado métodos no convencionales de defensa de los derechos humanos.

• **Séptima hipótesis**

En términos generales, el recorte presupuestal que sufrieron las personerías ha traído efectos negativos para el cumplimiento del mandato constitucional, sin embargo, algunos personeros han ido más allá de lo que les permite el escaso presupuesto oficial y han aprendido a buscar financiación utilizando estrategias como la presentación de proyectos ante organismos de cooperación bilateral, la participación ciudadana y acuerdos interinstitucionales para desarrollar acciones puntuales que benefician a la comunidad.

Indicador uno. En algunos casos aprovechar y optimizar el factor humano de su comunidad es una alternativa frente a la escasez de recursos.

Indicador dos. Su cercanía con los organismos no gubernamentales de derechos humanos y las entidades estatales ha permitido, en algunos casos, la financiación de proyectos de atención humanitaria y de derechos humanos.

Indicador tres. Ante la ocurrencia de catástrofes, convoca a la solidaridad de la comunidad.

Indicador cuatro. El compromiso social que lo caracteriza ha afectado en ocasiones hasta su propio salario.

• **Octava hipótesis**

En muchos contextos regionales, caracterizados por el deterioro del orden público, algunos personeros son cada vez más hábiles para actuar optando por la estrategia de privilegiar las acciones de defensa y protección antes que hacer mención de ellos. Se recurre así, a la denominada “estrategia del silencio” de la que existen innumerables testimonios.

En este sentido la figura del personero héroe o cobarde, de la que se había hecho referencia en la primera parte del documento, es posible que esté siendo reemplazada por otra, caracterizada por la prudencia.

Indicador uno. Algunas, de sus acciones humanitarias quedan en el anonimato por la conveniencia de la prudencia.

Indicador dos. El Personero Municipal trabaja más en la protección que en la fundamentación de los derechos humanos.

Indicador tres. Utiliza un lenguaje sencillo y creativo para la difusión, promoción y defensa de los derechos humanos.

Indicador cuatro. Con sus acciones ha logrado proteger los derechos humanos, sin, importar el interlocutor y sin prejuicios.

Indicador cinco. La compenetración con la situación regional y la idiosincracia de comunidad les permite encontrar algunas fórmulas para disminuir las consecuencias del conflicto armado en lo local.

Indicador seis. La independencia, imparcialidad, en algunas ocasiones, facilitan su credibilidad ante las partes en conflicto.

• **Novena hipótesis**

Uno de los aspectos más delicados en el cumplimiento de las funciones del personero es la participación en escenarios institucionales que requieren de extrema cautela y prudencia. Dicha característica se constituye en todo un aprendizaje que potencia y al mismo tiempo resguarda su seguridad, porque es en lo local donde se vive con mayor intensidad el conflicto armado.

Indicador uno. El personero participa en los consejos de seguridad como garante de que las decisiones que allí se adopten no atenten contra los derechos humanos.

Indicador dos. La prudencia y la cautela son pilares fundamentales en el cumplimiento de sus funciones.

Indicador tres. En los casos en que su gestión es óptima se convierte en el interlocutor más requerido de la comunidad en temas relacionados con la vida, honra y bienes de sus conciudadanos.

Indicador cuatro. Interviene prudentemente en los escenarios locales teniendo en cuenta la realidad de su entorno.

Indicador cinco. Por la naturaleza de su función, está permanentemente expuesto a numerosos riesgos.

• **Décima hipótesis**

Muchos de los escenarios donde actúan los personeros presentan como características la pluriculturalidad y multiétnicidad. Algunos de ellos han abordado tales diferencias en forma positiva y proactiva para convertirlas en punto de encuentro que enriquece el tejido social. Las experiencias que utilizan el diálogo cultural merecen destacarse y sirven de referente para aplicarlas en otros contextos.

Indicador uno. El personero que reconoce escenarios diversos, cultural y étnicamente, propicia espacios de convivencia y tolerancia.

Indicador dos. Su sentido de pertenencia y el compartir con su comunidad construyen identidad.

Indicador tres. Conoce las diversas formas de vida de su comunidad y promueve el respeto a la diferencia.

Indicador cuatro. Las diferencias étnicas y culturales no se convierten en una barrera sino que son aprovechadas como una oportunidad para unir a la comunidad.

Indicador cinco. Reconociendo la diferencia, da un trato equitativo a la comunidad local.

Indicador seis. Resaltando el principio de la alteridad, construye escenarios participativos y convergentes.

• **Undécima hipótesis**

En muchos municipios los personeros se han convertido en los funcionarios más activos para afrontar situaciones que requieren de una pronta intervención dentro de la delicada situación de orden público. En este sentido hay una tendencia a que los personeros sean más proactivos que reactivos.

Indicador uno. Ante las difíciles situaciones de orden público que viven los municipios, el personero hace propuestas creativas y de contingencia.

Indicador dos. Con su accionar, en muchos casos se dinamiza el sistema nacional de alertas tempranas para la prevención de violaciones masivas a los derechos humanos.

Indicador tres. A pesar del miedo, actúa en situaciones emergentes.

Indicador cuatro. Aun en las situaciones que alteran el orden público asume con dinamismo el rol de defensor de los derechos humanos.

Indicador cinco. Frente a la ocurrencia de conflictos comunitarios agiliza la intervención de las autoridades correspondientes.

• **Duodécima hipótesis**

La necesidad permanente de consulta sobre aspectos jurídicos, contrastada con el conocimiento a veces precario y poco especializado en asuntos de dicha naturaleza, ha conducido a la conformación de una especie de redes informales de consultas jurídicas que procuran llenar en parte dichos vacíos.

Indicador uno. La personería es el consultorio jurídico de la comunidad.

Indicador dos. Orienta y acompaña la aplicación de la norma en el entorno local.

Indicador tres. La solidaridad y camaradería entre personeros fortalece el cumplimiento de sus tareas y responsabilidades.

Indicador cuatro. Las asociaciones de personeros se han convertido en herramientas útiles y solidarias para la búsqueda de soluciones a problemas comunes.

Indicador cinco. Muchos de ellos procuran su capacitación para mantener actualizados sus conocimientos.

• **Decimotercera hipótesis**

En las agendas de la mayoría de los personeros están presentes situaciones límite de personas que claman por sus derechos económicos, sociales y culturales (trabajo, salud, vivienda, educación, alimentación y participación cultural). La solución, así sea parcial a dichas demandas, muestra una de las razones por la cual la figura del personero es reconocida y necesaria dentro de su entorno.

Indicador uno. En muchos municipios los personeros son los garantes más inmediatos de los derechos económicos, sociales y culturales que reclama la comunidad y ello los ha convertido en una de las instituciones más cercanas a la misma.

Indicador dos. Con su actuación, los mecanismos de protección de derechos humanos se fortalecen y efectivizan.

Indicador tres. Gestiona ante la administración municipal la implementación y ejecución de programas de interés social como guarderías, construcción de caminos, comedores comunitarios, albergues para desplazados, etc.

Indicador cuatro. Vigila que la ejecución de los programas de interés social se destine a los sectores más vulnerables.

• **Decimocuarta hipótesis**

El trabajo y la preocupación por la situación de los jóvenes niñas y niños, tienen un espacio privilegiado en el quehacer, cotidiano de los personeros. Los niños, niñas y jóvenes son el grupo poblacional más afectado por distintos actores, en distintos espacios y con diferentes conductas; a ello se le pueden añadir situaciones cruzadas por la variable de género en una sociedad fundamentalmente patriarcal. En esa perspectiva, la visión integral de la niñez y la juventud como sujetos de derecho es otro de los grandes retos que asumen las personerías.

Indicador uno. Difunde y promueve, los derechos de la infancia a través de seminarios, talleres, reuniones, foros estudiantiles, etc.

Indicador dos. Acompaña la conformación de redes de promotores en derechos humanos priorizando a la población juvenil.

Indicador tres. Promueve la elección de concejos municipales de juventud.

Indicador cuatro. Fortalece los consejos de política social e impulsa y asesora la elección de personeros estudiantiles.

Indicador cinco. El trabajo que adelanta con la niñez y la juventud que contribuye a la construcción de un mejor país.

Indicador seis. En favor de la niñez interviene en la problemática de violencia intrafamiliar, utilizando mecanismos de conciliación, buscando salidas prácticas para su superación, educando a las partes y propiciando la intervención de las autoridades competentes en esta problemática, entre otras actividades.

• **Decimoquinta hipótesis**

Los personeros municipales han tenido que recurrir a múltiples formas para que las amenazas o violaciones de los derechos humanos sean denunciadas y no se queden en la impunidad.

Indicador uno. La personería es una institución de puertas abiertas para posibilitar el acceso a la justicia.

Indicador dos. En ocasiones la actuación de un personero genera confianza en la comunidad frente a los organismos que luchan contra la impunidad.

Indicador tres. Promueve la cultura de la denuncia en sus diferentes formas.

Indicador cuatro. Recurre a instancias de orden, nacional y departamental para que éstas asuman la denuncia de manera institucional.

• **Decimosexta hipótesis**

La elección popular de alcaldes revitalizó la democracia municipal, sin embargo, trajo nuevos problemas y necesidades como la capacitación y asesoría a quienes representan la primera autoridad del municipio. Es común observar a alcaldes elegidos por mandato popular con escasa formación en los asuntos de la cosa pública y, a su vez, es común ver a numerosos personeros que se convierten en consejeros y asesores jurídicos de los alcaldes y de otros funcionarios de la órbita municipal, fundamentalmente en asuntos de interés comunitario y en el campo de los derechos humanos.

Indicador uno. El personero ejerce un papel preventivo frente a eventuales desbordes del poder de las autoridades locales.

Indicador dos. Su independencia frente al alcalde crea tensiones que dinamizan la administración pública local.

Indicador tres. Aporta elementos para la toma de decisiones administrativas acertadas en el ámbito local.

• **Decimoséptima hipótesis**

Las personerías municipales son el espacio por excelencia para conocer la verdadera situación del tejido social, las necesidades y diferencias entre lo rural y lo urbano, las aspiraciones colectivas y el interés público. Cuando estas características captadas por el personero llegan a los niveles de decisión político administrativa del gobierno municipal, a las organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general, se puede decir que el municipio está

en condiciones de ser sujeto de su propia transformación. Los personeros son como un termómetro o radiografía de la situación local.

Indicador uno. El personero, al conocer la problemática social contribuye a la priorización de las políticas de desarrollo del municipio.

Indicador dos. Da a conocer a las autoridades las necesidades más urgentes de la comunidad.

Indicador tres. Su intermediación entre la sociedad y el Estado genera espacios de concertación y decisión que van reconstruyendo el tejido social.

Indicador cuatro. En muchos casos, para la administración central o local la personería: es órgano de diagnóstico en asuntos sociales.

• **Decimoctava hipótesis**

El proyecto de formación en derechos humanos que nos ocupa ha propiciado un mayor acercamiento entre las procuradurías regionales y provinciales, las defensorías regionales y seccionales con las personerías municipales. En los municipios donde este proceso ha ido avanzando, la efectividad y eficiencia han mostrado sus primeros frutos. Se espera que al finalizar el presente año se cuente con experiencias regionales que puedan servir de referente y estímulo a un mayor acercamiento entre dichas entidades.

Indicador uno. Realizar de dieciocho mesas de trabajo regional, en las que los procuradores regionales y provinciales, defensores regionales y seccionales y personeros municipales han llegado a acuerdos interinstitucionales.

Indicador dos. Los personeros son los procuradores y defensores del pueblo en la localidad.

• **Decimonovena hipótesis**

La labor pedagógica del personero se desarrolla en diversos escenarios, con distintas poblaciones y con múltiples discursos. Es formador, por excelencia, en valores y actitudes relacionados con la democracia, la convivencia y los derechos humanos.

Indicador uno. La actividad de divulgación de los derechos humanos es una tarea constante de todo personero municipal.

Indicador dos. Para la labor de divulgación se apropia de diversos recursos pedagógicos.

Indicador tres. Muchas dinámicas de organización y movilización comunitaria han contado con un trabajo pedagógico promovido por el personero.

Indicador cuatro. Su accionar en función de los Derechos Humanos y en distintos escenarios, se constituye en un mensaje pedagógico.

• **Vigésima hipótesis**

En el contexto local el personero es el funcionario con mayor capacidad de escucha de los problemas de los habitantes del municipio. Se constituye, entonces, en una voz de aliento y esperanza.

Indicador uno. La primera actividad que el personero desarrolla con las víctimas de violaciones de derechos humanos es procurarles ayuda, apoyo y confianza como un método empírico de apoyo sicosocial.

Indicador dos. El diálogo, el afecto, la escucha y la comprensión son sus herramientas cotidianas.

Indicador tres. Antes que judicializar los conflictos interpersonales y comunitarios, aplica técnicas de mediación.

Indicador cuatro. La comunidad reconoce en el personero, además de un servidor público a un consejero.

• **Vigesimoprimera hipótesis**

La ausencia de una cultura preventiva en el campo de los derechos humanos es una constante en nuestro país. No obstante, el trabajo de los personeros municipales en muchas ocasiones representa una labor altamente preventiva.

Indicador uno. El personero no se acerca al ciudadano infractor sino al sujeto de derechos.

Indicador dos. Un gran número de sus funciones van encaminadas a la sensibilización, a la educación, a la organización comunitaria y con ellas contribuye a la prevención de violaciones de los derechos humanos.

Indicador tres. En diversas ocasiones pone en práctica estrategias encaminadas a la prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario.

• **Vigesimosegunda hipótesis**

En muchos departamentos del país los personeros se han agrupado en asociaciones, ello les ha permitido potenciar su trabajo e identidad como tales.

Indicador uno. Existencia de la Asociación Nacional de Personeros y conformación de Asociaciones Departamentales de Personeros.

Indicador dos. Programación de cursos de capacitación y de intercambio de experiencias a nivel regional.

Indicador tres. Existencia de redes informales de consulta jurídica y de apoyo.

Recomendaciones

El compromiso con las personerías debe ser asumido en conjunto para construir el Ministerio público. En tal sentido, se presentan las siguientes recomendaciones que puedan generar cambios positivos en la situación de derechos humanos, en la figura del personero y que puedan ser implementadas, conjuntamente, por las tres instituciones: Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y Personerías Municipales. Algunas de estas recomendaciones son:

1. La gestión disciplinaria está desbordando las funciones de los personeros municipales. Algunos personeros han subrayado cómo el trabajo disciplinario distrae su atención de otros asuntos más graves y urgentes de su municipio. Además, lo disciplinario establece en la práctica no sólo una jerarquía funcional sino estructural de las personerías con la Procuraduría. Por esta razón, la Procuraduría deberá:

a) Regular de manera muy precisa las facultades de comisión a los personeros municipales en la práctica disciplinaria. La Circular número 021 del 10 de julio de 2001 del Procurador General de la Nación surge de esta recomendación pero es indispensable su difusión, estricto cumplimiento y seguimiento, para que las comisiones a personeros sean la excepción y no la regla general como sucede actualmente;

b) Efectuar un seguimiento a las delegaciones de intervención con el fin de cuantificar y valorar el apoyo efectivo que los personeros municipales representan como agentes del Ministerio Público;

c) Fomentar los vínculos con las personerías más allá de la función disciplinaria; por ejemplo, las facultades que en materia de prevención de Derechos Humanos empiezan a enfatizar la Procuraduría General de la Nación, a través de su Delegada para la Prevención a la Violación de Derechos Humanos y Asuntos Etnicos, deberá contar con los personeros para su implementación y para potenciarlos como garantes de los derechos humanos.

2. Buscar un mayor acercamiento entre las Procuradurías regionales y provinciales y las Defensorías regionales y seccionales con las personerías municipales. Las relaciones son esporádicas y no existe una articulación como Ministerio Público.

Fomentar los espacios de comunicación y capacitación es un paso esencial que se está impulsando desde este programa. En tal sentido, se vienen desarrollando mecanismos regulares de colaboración mutua como el Comité Interinstitucional para el fortalecimiento del Ministerio del Ministerio Público y la realización de mesas de trabajo regional.

En consideración de lo anterior, se debe implementar o fortalecer al interior de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo, una instancia encargada de orientar, acompañar y apoyar a los personeros en la solución de sus necesidades más apremiantes en el campo de los derechos humanos.

3. Adelantar un trabajo tripartito de defensa de derechos humanos entre la Procuraduría, Defensoría y las personerías, es una de las potencialidades que puede desarrollar el Ministerio Público de manera conjunta y que hasta la fecha se ha desperdiciado. La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo deberían adelantar con las personerías, acciones concretas y coordinadas para la protección de derechos de los colombianos, logrando así mayor efectividad.

4. Capacitar a los personeros municipales al inicio de cada uno de sus períodos. Debe institucionalizarse el curso de derechos humanos y derecho internacional humanitario y volverse una política permanente tanto de la Procuraduría como de la Defensoría. Las vías más adecuadas para hacerlo son el Instituto de Estudios del Ministerio Público y la Dirección Nacional de

Promoción y Divulgación de la Defensoría del Pueblo, las cuales deben dar continuidad y seguimiento a dicha política.

5. Discutir el origen político de su elección, la falta de presupuesto y el número exagerado de funciones que desempeñan, en aras a proponer reformas legales con el propósito de fortalecer su función en la defensa de los derechos humanos.

6. Destacar de manera más pública al personero municipal como el defensor institucional de Derechos Humanos por excelencia. Tanto la Procuraduría como la Defensoría deben tener el compromiso de sacar del anonimato la figura del personero municipal, comprometido con los, derechos humanos y reconocer su importante contribución como agente del Ministerio Público y Defensor del Pueblo. De esta manera, se estará contribuyendo a fortalecer una institución minusvalorada por el propio Estado.

7. Generar, espacios de mayor interlocución y articulación entre las personerías y las organizaciones de la sociedad civil. Es necesario eliminar los perjuicios mutuos entre los unos y los otros ya que en últimas tienen objetivos comunes. La Procuraduría y la Defensoría deben fomentar en sus actividades una mayor integración entre las personerías y las ONG de Derechos Humanos.

8. Fortalecer la agremiación de personeros, tanto a nivel nacional como departamental, con el propósito de que intervenga efectivamente en los espacios de adopción de políticas públicas relacionadas con la defensa de los derechos humanos.

9. Exhortar, a través de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo, a las autoridades municipales a efecto de que se incluya dentro de los planes de desarrollo de cada municipio proyectos y recursos para la defensa de los derechos humanos, de tal suerte que exista una armonía entre el interés del Estado y el interés de los gobiernos municipales en la materia.

10. Instar al gobierno nacional a una mayor preocupación por las funciones que cumplen los personeros municipales en el ámbito de los derechos humanos. Los obstáculos, fortalezas y recomendaciones de que habla este documento deben ser presentados al Programa Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, puesto que la responsabilidad para superar muchos de los obstáculos y para implementar algunas de las recomendaciones le compete al ejecutivo.

11. Invitar a las entidades estatales y gubernamentales para que orienten de manera precisa a las personerías, municipales sobre su participación en hechos o en situaciones vinculadas con el conflicto armado que se vive en el país.

12. Solicitar a la comunidad internacional un mayor apoyo y acompañamiento a las personerías municipales, como lo viene haciendo la Unión Europea, a efecto de fortalecerlas en las funciones que desarrollan que en el ámbito de los derechos humanos.

13. Instar a los organismos internacionales y nacionales, defensores de derechos humanos, a realizar un pronunciamiento público dirigido a los diferentes actores armados en el que se respalde plenamente la labor desarrollada, por las personerías. Tal pronunciamiento significaría un importante respaldo para el ejercicio de las funciones de los personeros.

14. Reclamar de las personerías un equilibrio de las labores de defensa y promoción de derechos humanos con las demás funciones propias de su cargo.

15. Invitar a los personeros municipales a que se apropien del contenido de este documento, en aras de superar los obstáculos que se presentan en el ejercicio de sus funciones y de potenciar sus fortalezas en la defensa y promoción de los Derechos Humanos.

ANEXOS

Discursos presentados durante el Foro de presentación del documento **“FORTALECIMIENTO DE LOS PERSONEROS: Un reto para los Derechos Humanos y la Democracia”**, en el marco del Programa Nacional en Derechos Humanos a Personeros Municipales, dentro del Proyecto Conjunto de Cooperación y Asistencia Técnica suscrito entre la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Acto celebrado en Bogotá en el auditorio del Archivo Nacional el 18 de marzo de 2002.

1. Discurso del Director Adjunto de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, doctor Amerigo Incalcaterra.

2. Discurso del Procurador General de la Nación, doctor Edgardo Maya Villazón.

3. Discurso del Defensor, del Pueblo, doctor Eduardo Cifuentes Muñoz.

DISCURSO DEL DIRECTOR ADJUNTO DE LA OFICINA EN COLOMBIA DEL ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, DOCTOR AMERIGO INCALCATERRA

Señor Procurador General de la Nación, Señor Defensor del Pueblo, representantes de Delegaciones Diplomáticas, funcionarios de instituciones estatales, miembros de ONG, Personeros, señoras y señores:

La Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, conciente de la importante función que cumplen los personeros en la prevención, defensa y protección de los derechos humanos, está ejecutando desde el pasado año, un Programa de Capacitación en Derechos Humanos a Personeros Municipales en el marco del Convenio suscrito con la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.

Este programa se lleva a cabo en todo el territorio nacional y cuenta con el apoyo de funcionarios de la Procuraduría y de la Defensoría del Pueblo. En su primer año de ejecución ha capacitado a más de 400 personeros y tiene como meta cubrir, a fines de 2003 el 100% de las personerías. El apoyo financiero de la Unión Europea y de la Oficina Alto Comisionado permitirá la realización de 45 talleres de capacitación, 5 talleres de validación de la pedagogía y materiales y 5 talleres de evaluación de impacto.

El proyecto no sólo ha cumplido satisfactoriamente sus objetivos originales sino que ha trascendido las metas previstas en el programa, logrando una estrategia concertada que promueva políticas de reconocimiento estatal y social del personero, como el defensor institucional de los Derechos Humanos, contribuyendo a su legitimación social, política y cultural.

Durante los encuentros con personeros de diversas regiones, son muchas las voces que han expresado la "condena a la soledad" de estos funcionarios, unas veces por el abandono del Estado, y otras por falta de una cultura de participación ciudadana que acompañe su gestión. La falta de participación y acompañamiento de la población civil en el trabajo de los personeros se debe principalmente a los prejuicios contra el Estado o a la intimidación de los grupos armados.

Hay que reconocer sin embargo que, muchas veces, este aislamiento se debe a que el personero carece de las herramientas necesarias para acercarse a la población. Por ello, los personeros necesitan capacitación en métodos y técnicas pedagógicas que faciliten su trabajo con la comunidad.

Capacitar al personero municipal en derechos humanos es garantizar un efecto multiplicador en la difusión y práctica de éstos y a la vez es el camino más expedito para salirle el paso a esa soledad de la que ya se habló. La capacitación también contribuye al proceso de legitimación del personero ante la sociedad pues provee al personero de los conocimientos jurídicos y pedagógicos en derechos humanos. Habrá una mayor valoración del personero cuando los planes de desarrollo municipal tengan en cuenta los derechos humanos y conciben a este funcionario como su defensor y la comunidad exija y sepa defender este punto de vista.

El contacto directo con la población objeto del programa, ha permitido igualmente reconocer y distinguir algunas particularidades regionales y locales. Los testimonios y experiencias se han ido incorporando al contenido de la currícula diseñada para el programa. Dichas experiencias afianzan la certeza sobre la necesidad de las personerías municipales y de darles todo el apoyo que necesitan.

El desarrollo del programa ha permitido detectar algunos factores que constituyen obstáculos para el cumplimiento pleno del papel del personero como defensor de los Derechos Humanos. Estos de ninguna manera invalidan la labor que en su conjunto prestan las personerías. Por el contrario, hacerlos manifiestos, seleccionarlos y ponerlos en consideración de las instituciones que conforman el Ministerio Público, de las organizaciones de la sociedad civil y de representantes de otras instituciones del Estado, es contribuir a generar corrientes de opinión, iniciativas políticas y programas de acompañamiento

que permitan reflexionar y planificar cambios legales o de otra naturaleza que necesiten las personerías.

En este sentido, quiero destacar que la comunicación fluida con los despachos del señor Procurador y del señor Defensor del Pueblo, ha permitido realizar acciones en el objetivo último de fortalecer el Ministerio Público. Las mesas de trabajo de Coordinación Regional que se adelantan dentro del espacio curricular del programa son un ejemplo. Esta iniciativa nace de la verificación y del sentir de los propios personeros sobre la ausencia de coordinación y trabajo entre las procuradurías y las defensoras de los departamentos. Las Mesas Regionales son la oportunidad de ir configurando un programa que responda a las necesidades de las personerías en el campo de los derechos humanos, para su efectiva prevención, respeto, protección y garantía.

Hoy en este Foro la Oficina del Alto Comisionado pondrá a consideración de los asistentes las observaciones que se han recogido durante la primera etapa del programa de capacitación a personeros. Aspiramos que al finalizar esta jornada, la Procuraduría y la Defensoría puedan contar con algunas recomendaciones que confluyan en un esfuerzo participativo y de cooperación institucional, tendiente al fortalecimiento y reconocimiento de la figura del personero en Colombia como Defensor de los Derechos Humanos y promotor de un espíritu de convivencia que alimente el camino hacia la paz. Muchas gracias,

Bogotá, D. C., 18 de marzo de 2002.

* * *

DISCURSO DEL SEÑOR PROCURADOR GENERAL DE LA NACION, DOCTOR EDGARDO JOSE MAYA VILLAZON

El programa de fortalecimiento de la actividad preventiva en materia de derechos humanos, que desde el inicio de mi gestión como director del Ministerio Público¹ me propuse desarrollar, ha contado con la asistencia técnica y el apoyo financiero de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, a cuyos representantes quiero expresar mi más sincero agradecimiento.

Este tema, encuentra en la tradicional y arraigada institución de los personeros municipales, un componente esencial y definitivo para el cumplimiento de las funciones que nos corresponden como defensores de los intereses de la sociedad, de cuyo cumplimiento oportuno y efectivo en gran medida depende la consolidación y el afianzamiento de nuestra atribulada democracia, pues a ellos y al Defensor del Pueblo les corresponde, bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación, 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.²

En esa perspectiva, consideramos desde un comienzo estratégico y prioritario el diseño y puesta en marcha de proyectos dirigidos a fortalecer la institución de los personeros, reivindicando su autonomía y propendiendo por su articulación efectiva al Ministerio Público, no obstante los graves problemas de carácter estructural que la misma afronta, pues son ellos, los personeros, los servidores del Estado que en la mayoría de los municipios del país constituyen la única instancia estatal de carácter autónomo, que puede y debe contribuir a garantizar el respeto a los Derechos Humanos y el cumplimiento de la normativa jurídica, nacional e internacional, que rige la materia.

Y digo que no obstante los graves problemas que afronta actualmente esa institución, pues conozco en profundidad los obstáculos a los que a diario se enfrentan los personeros para cumplir con las responsabilidades que les atribuyen la Constitución y la ley, los cuales van desde el desempeño en áreas geográficas en las que día a día se agrava el enfrentamiento entre las fuerzas legítimas del Estado y los distintos grupos al margen de la ley, actores que desconocen o minimizan su condición de garantes neutrales de la vida y la dignidad de las personas, tarea que aspiran a cumplir con independencia de la base ideológica que sustenta a uno u otro grupo, hasta la restricción sistemática de los de por sí escasos recursos con los, que cuentan para el cumplimiento de sus funciones.

No existe conciencia en el país sobre la importancia y trascendencia de esta institución, la cual sí cuenta con el apoyo y respaldo de la sociedad que

¹ Artículo 275 C.P.

² Artículos 118 y 281 C. P.

representa, con el respeto de los órganos de gobierno y de Estado que tienen la responsabilidad de dotarla con los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y con el reconocimiento, de conformidad con la normativa jurídica que nos rige, de los actores del conflicto armado interno, los cuales antes que desconocer deberían reivindicar su condición de neutralidad, constituyéndose en la instancia más directa y efectiva que tengan los ciudadanos para salvaguardar sus derechos y la estructura misma del Estado.

Son muchos los debates que ha suscitado el origen político del nombramiento de los personeros, que de acuerdo con varios conceptos especializados supedita su actividad a las fuerzas de poder que tienen asiento en los respectivos concejos; también, el corto periodo para el cual son elegidos que, se señala, no les permite desarrollar un plan de acción que impacte las bases mismas de la problemática que atienden, así como la dependencia meramente funcional de dichos servidores del Procurador General de la Nación, no obstante su condición de director del Ministerio Público, lo que desdibuja y debilita la institución.

Por eso, es necesaria la adscripción estructural y funcional de los personeros a la Procuraduría General de la Nación, propuesta que hoy le quiero presentar al país, pues sólo así será posible integrarlos de manera efectiva al Ministerio Público, que como tal y de acuerdo con los mandatos de la Constitución, debe encontrar en ellos agentes que bajo su dirección asuman de manera eficiente y oportuna el cumplimiento de las funciones que le son propias, advirtiendo que su nominación y nombramiento debe mantenerse bajo el procedimiento actual.

De hecho en ese propósito, el de fortalecerlos como institución del Ministerio Público, se avanzó de manera significativa con la expedición de la Ley 734 de 2002, nuevo Código Disciplinario Único, en el cual de manera expresa se reivindica esa condición, pues, por ejemplo, se reconoce explícitamente la titularidad de la acción disciplinaria en cabeza de los personeros distritales y municipales (artículo 2); su poder disciplinario preferente frente a la administración (artículo 3), y la obligación de que sus despachos garanticen la realización plena del principio de doble instancia (artículo 75), todo lo cual hace viable su consolidación como servidores públicos autónomos con funciones de control y prevención, siempre y cuando el mismo Estado los dote con las herramientas y recursos necesarios para el cumplimiento de las tareas que se les atribuyen.

También se discute en distintos escenarios el tema de los presupuestos cada vez más escasos que se les asignan, la multiplicidad y variedad de funciones que se les atribuyen, la carencia de un efectivo control sobre su gestión y sobre todo la ausencia de legitimidad de dichos funcionarios frente a una opinión pública que intuye su potencial pero no percibe y reconoce sus resultados concretos y efectivos; todos estos aspectos, además de muchos otros, derivan en una compleja problemática que reclama una profunda reflexión de los distintos sectores comprometidos, cuyos resultados sirvan de insumo a la actividad del legislador, que es en últimas el responsable de darle un desarrollo efectivo a los mandatos del artículo 118 de la Constitución Política que supere el que se encuentra consignado en la Ley 136 de 1994, la cual, en mi opinión, en lo pertinente exige una modificación de fondo.

Motivar esa reflexión, convocando a la sociedad civil, a la comunidad internacional, a la academia, al sector político, a los representantes de los organismos de gobierno con responsabilidades en el tema, y desde luego a los mismos personeros, es el objetivo que nos propusimos con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y con la Defensoría del Pueblo, al organizar el foro-panel que ahora instalo, pues con esas instituciones la Procuraduría General de la Nación ha venido trabajando en un amplio proyecto de capacitación en derechos humanos dirigido a los personeros, proyecto que trascendió sus iniciales objetivos, no sólo porque ha impulsado un proceso en el que dichos funcionarios se reencuentran con el fundamento mismo del compromiso que asumieron con sus comunidades y con el país, sino porque dicho proceso ha permitido, a partir de los aportes y experiencias de esos servidores del Ministerio Público, recogidas y sistematizadas por los responsables del programa, elaborar un diagnóstico sobre la situación actual de la institución, que es precisamente el que queremos compartir y discutir con ustedes, esperando que los resultados del debate contribuyan a la adopción de medidas concretas que fortalezcan una institución que entendemos esencial para la defensa de la democracia y la preservación del Estado de derecho.

La difícil situación por la que atraviesa el país exige del desarrollo efectivo del potencial de cada una de sus instituciones, del fortalecimiento de sus órganos de control, especialmente de aquellos que conforman el Ministerio Público, el cual pasa por la reafirmación de su autonomía y de su capacidad de respuesta efectiva e inmediata frente a los graves problemas que en materia de derechos humanos ellas deben contribuir a solucionar.

Para cumplir con ese propósito es importante que todos los miembros de la sociedad y muy especialmente los servidores del Estado, se apropien e interioricen los contenidos de los instrumentos internacionales que sobre derechos humanos se han incorporado a nuestro ordenamiento interno, los cuales prevalecen según lo dispone el artículo 93 de la Constitución Política, pues dichos instrumentos, especialmente la declaración de los derechos humanos de Naciones Unidas, constituyen un acuerdo vinculante acerca de unos valores comunes, aceptados por encima de las diferencias en cuanto a visiones del mundo, concepciones de la dignidad, de la libertad y del Estado, que como tal viabiliza la convivencia pacífica.

Como bien lo señala el filósofo italiano Angelo Papacchini, "... en estos últimos años, Colombia ha sido testigo de fenómenos particularmente dramáticos de violencia, que han sacudido los cimientos de la sociedad civil y puesto en entredicho la vigencia de los valores humanos mínimos sobre los que se sustenta la convivencia humana."

En este contexto, agrega el citado autor, marcado, por un lado, por el relativismo y la falta de consenso acerca de criterios de valoración moral, y por el otro por una circunstancia histórica de permanente violación de derechos humanos, contamos, sin embargo, con un documento que debería servirnos de guía para fijar algunas pautas e identificar unos valores mínimos de convivencia social. Me refiero al texto de la Declaración de los Derechos Humanos, resultado de un acuerdo de la humanidad civilizada acerca de unos principios básicos que regulan tanto las relaciones al interior del Estado como las relaciones de las naciones en el ámbito de la comunidad internacional. Este gran pacto social, logrado al final de una guerra particularmente destructiva y sustentado por la voluntad común de contraponerles un dique eficaz a las fuerzas irracionales, constituye un hecho sin precedentes en la historia de la humanidad que debe representar para nosotros un punto de referencia obligado para cualquier discusión de carácter ético-político."³

Los personeros, más que ninguno otro de los servidores públicos con presencia regional, se confrontan a diario con una realidad contradictoria por cuenta de los niveles de iniquidad e injusticia social y con la expectativa creciente de una población a la que representan, que reclama la realización material de unos derechos expresamente garantizados en nuestra Constitución, que coinciden con los mínimos universalmente aceptados como supuestos esenciales para alcanzar las condiciones de dignidad inherentes a la naturaleza humana; ellos deben responder a una comunidad que exige del representante del Ministerio Público, en tanto garante de los derechos humanos, que active las competencias propias de los distintos órganos del Estado, no solo para que protejan de manera efectiva el derecho a la vida de sus miembros, en el sentido de liberarlos de todo riesgo o amenaza externa para su integridad física, sino en la dimensión amplia que supone la noción de Estado social de derecho que para Colombia consagró la Carta Política de 1991, que liga ese derecho a los derechos económicos y sociales que son los que sustentan materialmente la realización plena del principio de dignidad de las personas.

Es sabido "... que la conciencia de los derechos y el esfuerzo por materializarlos en un ordenamiento constitucional surgen siempre en un contexto de antagonismos y luchas, en el cual la ampliación de la esfera de las libertades es el resultado de enfrentamientos a la vez políticos e ideológicos...", ese ejercicio de confrontación de ideas a través del diálogo y la polémica razonada lo hemos hecho en Colombia alcanzando resultados objetivos, como tales positivizados en nuestro ordenamiento jurídico, específicamente en nuestra Constitución.

No obstante, grupos al margen de la ley, que se obstinan en imponer el lenguaje absurdo de la violencia, pretenden, invocando los fundamentos de un Estado democrático, destruir el pacto social por el cual optamos los colombianos, el cual, si bien es insuficiente, representa el paradigma que escogimos

³ Papacchini Angelo. "Los derechos humanos, un desafío a la violencia, ediciones Altamir, 1997.

para la realización de nuestros objetivos como nación; por eso, proteger la integridad de ese acuerdo, utilizando las herramientas institucionales de autorregulación y control, que él mismo contiene, es la función principal del personero municipal, en el cual, como agente del Ministerio Público, confluyen tres funciones esenciales para la preservación de la democracia: vigilar el cumplimiento de la Constitución y las leyes, proteger los derechos humanos asegurando su efectividad y defender los intereses de la sociedad.

No tengo duda que el espacio de reflexión y sana controversia que hoy abrimos, servirá para que los distintos sectores comprometidos en la defensa de las instituciones democráticas, aporten, desde sus diferentes perspectivas, ideas y propuestas que fortalezcan una institución como la de los personeros, la que entendemos esencial en el proceso de consolidación de un Estado de derecho amenazado por la irracionalidad de algunos sectores, fenómeno que debemos y podemos contrarrestar dando aplicación a "... las estrategias desplegadas por el ser humano para controlar la agresividad, la violencia y el peligro de autodestrucción..."⁴, consignadas en los acuerdos universales de promoción y respeto de los derechos humanos.

Le corresponde al Ministerio Público, a través de los personeros, hacer posible que la teoría de los derechos humanos se complemente con una teoría del poder legítimamente ejercido, para que la primera pierda su carácter abstracto y etéreo, para ello hace falta "... un trabajo regional que traduzca estos universales culturales de cara a las necesidades, al horizonte ideológico y a los problemas de una sociedad determinada..."

De ahí "... la importancia de un trabajo regional sobre los derechos humanos, que tenga como fin aclarar las expresiones de estas exigencias universales, su arraigo en una cosmovisión o en un sistema de valores, al igual que la importancia asignada a los diferentes derechos, su alcance y los obstáculos específicos que se deben superar, para su puesta en práctica", ese trabajo, estoy seguro, se nutrirá de la reflexión que en conjunto hoy desarrollaremos, la cual, insisto, debe contribuir al diseño de estrategias y a la adopción de medidas que fortalezcan la institución del personero en Colombia. Gracias.

DISCURSO DEL SEÑOR DEFENSOR DEL PUEBLO, DOCTOR EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

Buenos días.

Es muy grato para la Defensoría del Pueblo, en unión de la Procuraduría General de la Nación y de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos instalar este foro y unir esfuerzos con miras a fortalecer la figura del personero municipal y la acción tan importante que el personero cumple en el ámbito municipal.

Así como la familia en la Constitución Política de 1991 es el núcleo fundamental de la sociedad, el municipio es la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado colombiano. El municipio representa para el ciudadano y la ciudadana la manifestación más directa de la democracia y de las instituciones del estado, y dentro del municipio el personero cumple las funciones más destacadas de defensa del interés público.

Es en primer término agente del Ministerio Público, es decir, un apoyo fundamental de la Procuraduría para controlar la conducta de los funcionarios oficiales. Es veedor ciudadano y por lo tanto, órgano de la comunidad para hacer que prevalezca ese interés y esa perspectiva comunitarias en todos los procesos decisorios de la administración local. Y es defensor y promotor de los derechos humanos, por consiguiente artífice de la convivencia pacífica en la comunidad

En estos momentos en los que tantos individuos y grupos organizados realizan acciones deliberadas contra el interés público, contra el concepto y la idea de lo público, en estos momentos en los que individuos y grupos organizados, sistemáticamente, contribuyen a erosión de la credibilidad en las instituciones del Estado y la vigencia real de los valores de la libertad, de la autonomía, de la solidaridad, de la vida misma, qué importante fortalecer la más amplia cadena de defensa del interés público conformada por los personeros y las personerías.

No existe una cadena, una red institucional de mayor envergadura y de mayores posibilidades para la defensa de los derechos humanos y de los valores fundamentales sobre los cuales se asienta el Estado colombiano y la sociedad colombiana, que las personerías municipales. Por eso la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo y la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos, estamos comprometidos en distintos programas que se dirigen a

fortalecer la acción de las personerías, en el entendido de que esta red de defensa del interés público, en estos momentos, debe activarse y hacerlo de una manera manifiesta, clara, y para esto es importante que en estos foros entremos a analizar la praxis de las personerías en el país hasta este momento, que podamos identificar cuáles son las debilidades de su funcionamiento y cuáles podrían ser las fortalezas de esta institución hacia el futuro.

En los municipios resulta fundamental hoy fortalecer precisamente, la acción de las personerías, buena parte del presupuesto nacional y también departamental y desde luego municipal, se ejecuta por funcionarios de la órbita municipal.

La prestación de los servicios públicos que tienen que ver con la vida cotidiana de los ciudadanos y las ciudadanas, es desplegada a través de los municipios bajo la ejecución o la vigilancia de las autoridades municipales, y las vivencias más cercanas de la democracia son aquellas que se dan en el ámbito municipal. Sin embargo, como lo señala el estudio, son muchas las falencias de la institución de la personería, falencias que hemos arrastrado por muchos años.

Lamentablemente en algunos casos la forma misma de elección de los personeros les ha restado imparcialidad y objetividad frente a las administraciones que deben vigilar en aras de promover el interés público.

No son pocos los personeros cooptados por el flagelo de la politiquería y por lo tanto, sus voces son coartadas y silenciadas en los momentos más dramáticos de la vida ciudadana.

También, entre esas falencias habremos de mencionar en la mayoría de los casos, salvo tal vez tres personerías que cuentan con recursos, la escasez de recursos y de instrumentos para que los personeros y las personeras puedan desplegar su importante función constitucional y pública.

De modo que la ciudadanía todavía en Colombia, no percibe nítidamente los perfiles de esta figura. La comunidad no se ha apropiado de este mecanismo de la defensa de lo público que orgánicamente está representada por las personerías y muchas veces, los propios personeros no son conscientes del papel que deben cumplir en la misma comunidad. Por eso, Defensoría y Procuraduría estamos convencidas de la necesidad de trabajar como Ministerio Público, de manera integrada y buscar que los programas de la Procuraduría y de la Defensoría puedan también desarrollarse por conducto de las personerías municipales, con lo cual se fortalece en un grado superior, la defensa de los intereses comunitarios, y los intereses de las personas y la defensa de los derechos humanos.

Nosotros creemos que esta tarea de defensa de lo público a través de las personerías puede tener inmediatamente un mayor impacto, precisamente por la cercanía de los personeros con las comunidades, por eso nos hemos comprometido en programas de capacitación, pero queremos ir mucho más allá. Queremos efectivamente un ministerio público integrado y queremos que en este momento trágico de la vida del país, donde se requiere que lo comunitario tenga representatividad, tenga contundencia, tenemos que rescatar la figura y la acción de las personerías municipales. Todas nuestras acciones hacia el futuro van a tener sentido, en la medida en que dejemos la acción fragmentaria, aislada, e integremos un frente único de defensa de los valores de la civilidad y de la persona humana, y para eso tenemos que recuperar esa cadena, esa red de personeros municipales que son fundamentalmente, los defensores de los derechos humanos y los defensores de la comunidad.

Agradecemos el apoyo que hemos recibido de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos e igualmente el interés que en varios países europeos y en Norteamérica existe para apoyar la modernización del funcionamiento de las personerías municipales. No solamente debemos insistir ahora en la capacitación, que es un presupuesto fundamental, sino realmente en dejar esa praxis del pasado que dilapida, como lo he señalado en varias ocasiones, uno de los recursos institucionales más importantes con los que cuenta la comunidad para defenderse, para defenderse por la vía pacífica, por la vía democrática, por la vía institucional, de los enemigos de la democracia y de quienes perpetran tantos atentados contra los valores en los que se asienta la convivencia pacífica. Gracias.

(Bogotá - Archivo Nacional 18-03-2002)

⁴ Ibídem.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

8110

Bogotá, D. C., 19 de noviembre de 2002

Doctora

PIEDAD CORDOBA RUIZ

Senadora de la República

Ciudad

Apreciada Senadora Córdoba:

En relación con su comunicación del 30 de octubre de 2002, me permito informarle lo siguiente:

1. Hasta donde va nuestro conocimiento, el Gobierno Nacional no dispone de estudios detallados en donde se examine las implicaciones de la supresión de las contralorías territoriales.

2. En la Contraloría General de la República tampoco disponemos de tales estudios detallados, no obstante, se han realizado algunas aproximaciones como las contenidas en el documento: "El sistema de Control Fiscal Integrado CFI-SAI, Opción Frente a la Supresión de las Contralorías Territoriales", preparado por Sinacoff, el cual anexo a la presente.

En el mismo sentido, le remito la respuesta dada por esta entidad al Cuestionario de la Comisión Legal Especial de Seguimiento a los Organos de Control de la Cámara de Representantes.

3. La Contraloría General de la República, previendo que se produzca la supresión de las Contralorías Territoriales, tal como está aprobado en el proyecto de ley sobre el referendo, que se discute en el Congreso, ha contratado la elaboración de un estudio, cuyos análisis y resultados nos servirán de base sobre la manera de asumir tales funciones y los costos adicionales que a la Contraloría General de la República le demande.

4. Una vez conocidas las conclusiones de ese estudio las haremos conocer, del Congreso para que en él se debatan los cambios estructurales y los recursos financieros que la Contraloría requiera a partir del año 2004, si ese es el caso.

5. Lo relativo al documento sobre la ejecución presupuestal del Dapre, durante los últimos cuatro años, ya le fue enviado en comunicación separada.

Sin otro particular, me suscribo de usted atentamente,

El Contralor General de la República,

Antonio Hernández Gamarra.

* * *

Bogotá, D. C., 3 de octubre de 2002

Doctor

ANTONIO HERNANDEZ GAMARRA

Contralor General de la República

Ciudad

Señor Contralor:

Por instrucciones de la Mesa Directiva de la Comisión Especial de Seguimiento a los Organos de Control Público respetuosamente me permito citarlo a la sesión ordinaria, que se llevará a cabo el día jueves 10 de octubre, en las instalaciones de la Comisión Cuarta Constitucional ubicada en el edificio Nuevo del Congreso.

La sesión iniciará puntualmente a las 9:00 a.m., y terminará a las 10:00 a.m.

Cordialmente,

El Secretario General Comisión Especial de Seguimiento a los Organos de Control Público,

Roberto A. Osorio G.

Cuestionario dirigido al señor Contralor General de la República por la Comisión de Seguimiento a los Organos de Control:

1. ¿La Contraloría General de la Nación cuenta con una cobertura total y suficiente para ejecutar el control fiscal en las entidades de orden nacional en los 520 sujetos de control y 5.576 puntos de control?

2. ¿Cuántas visitas de auditoría fiscal al año por sujeto de control, realiza la Contraloría General?

3. ¿Cuál es el grado de atraso actual con que cuenta la Contraloría General de la República, en los procesos de responsabilidad fiscal?

4. ¿Cuál es el índice de prescripción y caducidad de estas acciones?

5. ¿La Contraloría General de la República cuenta con personal suficiente para ejercer el control fiscal en los entes de nivel nacional?

6. ¿Conoce usted la magnitud presupuestal, sujetos y puntos de control municipal, departamentales y distritales?

7. ¿Considera usted que con el presupuesto actual de 151 mil millones de pesos con que cuenta la Contraloría General de la República, estaría en capacidad además de ejercer el control fiscal de 1.073 municipios, 32 departamentos, 3 distritos turísticos y el Distrito Especial de Bogotá?

8. ¿Considera usted que con el presupuesto actual con que cuenta la Contraloría General, estaría en capacidad de ejercer el control fiscal, para auditar 20.666.456 millones de pesos, 13.107 sujetos de control y 57.934 puntos de control que corresponden a los entes territoriales del país?

9. ¿Considera usted que la Contraloría General de la República cuenta con el personal disponible para asumir el control fiscal territorial?

10. ¿Qué recursos presupuestales y humanos requeriría la Contraloría General de la República para asumir a cabalidad el control fiscal territorial.

11. ¿Considera usted viable la continuidad de los entes de control fiscal territorial con un menor número de contralorías y con sus presupuestos reducidos?

12. ¿Qué opina usted sobre regionalizar el ejercicio del control fiscal y qué alternativas diferentes a que la contraloría General asuma el control fiscal del país considera usted viable estudiar?

13. ¿Considera que el proceso auditor, de responsabilidad fiscal, cobro coactivo, análisis sectorial y participación ciudadana ejercidos por la Contraloría General de la República, son superiores a los ejercidos por las demás contralorías territoriales? ¿Cite los casos en particular?

14. ¿Qué contralorías del país considera usted garantizan un adecuado ejercicio del control fiscal? ¿Relacione las 10 que más se destacan?

15. ¿Existen indicadores precisos que permitan medir la gestión y resultados de las contralorías del país?

* * *

81110232

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

Doctora

MARIA INES PANTOJA

Secretaría Privada

Contralor General de la República

Ciudad

Apreciada María Inés:

En respuesta a la solicitud de trámite SP80111-2404, atentamente me permito remitirle las 15 respuestas que tiene el cuestionario de la solicitud.

Quedo atento para cualquier inquietud al respecto.

Cordialmente,

El Director de Cuentas y Estadísticas Fiscales, Contraloría Delegada para Economía y Finanzas,

Luis Hernando Barreto Nieto.

Cuestionario dirigido al señor Contralor General de la República por la Comisión de Seguimiento a los Organismos de Control:

1. ¿La Contraloría General de la República cuenta con una cobertura total y suficiente para ejecutar el control fiscal en las entidades del Orden Nacional en los 520 sujetos de control y 5.576 puntos de control?

En primer lugar, me gustaría precisar la cobertura que se cita en la pregunta. Allí se habla de 5.576 puntos de control para 520 sujetos de control del orden nacional, lo cual no sería exacto si nos atenemos a los criterios que la Contraloría tiene para definir la cobertura de sus vigilados. La definición de punto de control es la unidad básica de gestión fiscal con autonomía administrativa, presupuestal o contractual, encargada de la administración, operación o utilización de los recursos públicos del orden nacional

independientemente del ámbito geográfico donde realice su gestión. Si bien coincidimos con los sujetos de control, no igual en los puntos de control, los cuales para la Contraloría ascienden a 1.750 puntos. Como ejemplos se pueden citar los casos del Sena, ICBF y DIAN cuyos sujetos de control se encuentran en Bogotá y, por lo menos, en cada una de las ciudades capitales de departamento existe un punto de control. Hay casos como el de la DIAN en el cual existen puntos de control en ciudades intermedias como Girardot, Barrancabermeja y Buenaventura, por ejemplo.

En segundo lugar, la respuesta concreta a esta pregunta es que el ejercicio del control fiscal para la Contraloría sí tiene una cobertura total para las entidades del nivel nacional, porque para ello el organigrama cuenta con 32 Gerencias Departamentales que se encargan precisamente de auditar los puntos de control o las sedes que en cada departamento existe de estas entidades nacionales. Además, la labor de la Contraloría en estas Gerencias no termina allí, puesto que también se ejerce control prevalente sobre los recursos que la Nación transfiere a las entidades territoriales. La organización administrativa y técnica de la Contraloría está diseñada para cubrir totalmente los sujetos y puntos de control que la Constitución y la Ley le definió para su vigilancia.

Ahora bien, el actual esquema de control fiscal que tiene la Contraloría General de la República está diseñado para garantizar el control de todos los recursos públicos del orden nacional, incluso cuando parte de estos recursos se han transferido a los otros niveles (territorial) de la administración pública, la Contraloría controla su ejecución y así lo ha hecho a través del control prevalente.

2. ¿Cuántas visitas de auditoría fiscal al año por sujeto de control realiza la Contraloría General?

En promedio se realizan 0.9 visitas de auditoría para cada sujeto y punto de control. Cabe anotar, que a pesar de que en un año no se visiten algunas entidades, otras se visitan dos veces, es decir, en las dos fases que conforman el Programa General de Auditoría-PGA, de acuerdo con los criterios, políticas y estrategias que lo definen. Desde el punto de vista del riesgo que para el buen uso de los recursos públicos presentan los distintos sujetos de control, de acuerdo con las metodologías establecidas para identificar esos riesgos, existen entidades de alta, media y baja complejidad. Las entidades de baja complejidad con nulo riesgo son las que ameritan una visita anual, mientras entidades de alta complejidad con alto riesgo se visitan dos veces al año.

Así las cosas, en el cuadro anexo número 2, se ilustra el número de visitas realizadas. Para el año 1999 alcanzaron 770 auditorías (a entidades y a puntos de control), en el 2000 fueron 1.066, en el 2001 se lograron 1.614 y en el 2002 a la fecha ya se han realizado 742. Este obedece a los avances que en productividad se progresivo aumento en la cobertura obtuvieron con la reestructuración, a pesar de que la misma redujo el número de personal.

3. ¿Cuál es el grado de atraso actual con que cuenta la Contraloría General de la República, en los procesos de responsabilidad Fiscal?

Es necesario precisar que el proceso de responsabilidad fiscal ha tenido variaciones por cambios de legislación. Anteriormente se encontraba regulado por la Ley 42 de 1993, y en la actualidad por la Ley 610 del 15 de agosto de 2000.

La expedición de las nuevas normas implicó que los procesos que se encontraban en la etapa de juicio, continuaran su curso bajo la regulación de la Ley 42 de 1993, y aquellos que se encontraban en la etapa de investigación se adecuaron a la Ley 610 de 2000. A la fecha, la Contraloría adelanta 38 juicios bajo la primera norma y 2.216 procesos de responsabilidad fiscal bajo la segunda.

No se puede hablar de atrasos en el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal, ya que si bien es cierto, la ley tiene previstos unos términos preclusivos para la conclusión de las actuaciones fiscales, en algunos casos se han rebasado dichos límites temporales se debe más a contingencias propias del proceso, tales como: dificultades en apoyo técnico y en la práctica de pruebas, teniendo en cuenta que en todo caso debe primar la verdad real sobre las formas propias de cada juicio. No obstante, se han implementado mecanismos de control que buscan asegurar el éxito del proceso y el cumplimiento de estas actuaciones dentro de los términos previstos en la ley.

Recordemos que tanto la prescripción como la caducidad, en la Ley 610 de 2000, tienen un término individual de cinco (5) años. Para los procesos

adelantados con Ley 42 de 1993 no existe término de prescripción, únicamente de caducidad de dos (2) años.

4. ¿Cuál es el índice de prescripción y caducidad de estas acciones?

Procesos adelantados con Ley 42 de 1993 desde 1999 a la fecha	1.895
Procesos adelantados con Ley 610 de 2000 a la fecha	2.216
Total	4.111
Procesos en los que se declaró caducidad	83
Procesos en los que se decretó prescripción	94

De acuerdo con los datos anteriores, tenemos que de los 4.111 procesos adelantados bajo el trámite de la Ley 42/93 y Ley 610 de 2000, al 2.01% se le ha declarado la caducidad de la acción y al 2.28% la prescripción.

Como ya señalamos en el punto anterior, la Ley 42 de 1993 no consagraba expresamente las figuras de la caducidad y de la prescripción, y sólo a partir de los pronunciamientos jurisprudenciales de las altas Cortes, que precisaron que el término de caducidad de la acción fiscal es de dos (2) años, contados a partir del fenecimiento de la cuenta, se empezó a aplicar dicho ordenamiento, lo que generó que muchos procesos se hubieran visto afectados por esa circunstancia.

Las actuaciones con Ley 42/93 a las cuales se les declaró la prescripción, obedeció a la aplicabilidad del principio de favorabilidad derivado de la Ley 610 de 2000, que en su artículo 9° prevé un término de prescripción de cinco años contados a partir del inicio del proceso.

No existen procesos caducados ni prescritos iniciados con Ley 610 de 2000, por cuanto esta norma consagra que cada una de estas instancias tiene un término de cinco años y su vigencia inició apenas el 18 de agosto de 2000.

5. ¿La Contraloría General de la República cuenta con personal suficiente para ejercer el Control Fiscal a los Entes de nivel nacional?

En la respuesta al primer punto se habla de que la Contraloría está diseñada para tener total cobertura de los entes sujetos de control. Dentro de ese diseño se consideran la suficiencia de los recursos humanos como factor clave para garantizar esa cobertura. La reestructuración de la Contraloría llevada a cabo en el año 2000, además de los aspectos orgánicos, consideró de singular importancia la eficiente asignación del recurso humano, el dimensionamiento de la planta de personal ajustado a los procesos que se realizan y la definición de perfiles ocupacionales, concebidos según las exigencias del sistema técnico, administrativo y de trabajo, funciones claras sin exceso de rigidez, propendiendo por una intensa profesionalización del talento humano.

También se mencionó en el punto uno que la Contraloría viene ejerciendo control excepcional, concurrente y prevalente en el nivel territorial, para lo cual se incorpora su programación en el Programa General de Auditoría-PGA. Se entiende como competencia excepcional el que puede ejercer la Contraloría, con los recursos propiamente territoriales (recursos endógenos) previo cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo 26 de la Ley 42 de 1993; competencia concurrente, el que recae sobre los recursos que a cualquier título la Nación transfiere a las entidades territoriales (recursos exógenos), y se realiza en forma simultánea con la vigilancia que ejercen las Contralorías territoriales y la competencia prevalente, cuando la Contraloría y las contralorías territoriales pueden ejercer la vigilancia al mismo tiempo y sí se presenta algún conflicto de competencia, este se define a favor de la Contraloría.

Es así, como en el PGA de 2001, se realizaron 49 controles excepcionales, 32 prevalentes y 77 concurrentes; en la primera fase del PGA 2002, se realizaron 56 controles excepcionales, 6 prevalentes y 13 concurrentes; y en la segunda fase del PGA 2002, que está en ejecución, se tiene programado realizar 38 controles excepcionales, 52 prevalentes y 25 concurrentes.

Finalmente, vale la pena mencionar que el accionar del recurso humano estará fuertemente apoyado por el proyecto de modernización tecnológica, en la medida que se adopte el plan maestro informático y la central de información, los cuales dotarán a la Contraloría del instrumental tecnológico, que incluso le permitirá ejercer el control en tiempo real.

6. ¿Conoce usted la magnitud presupuestal, sujetos y puntos de control municipales, departamentales y distritales?

De acuerdo con la información suministrada por la Contaduría General de la Nación, el universo de entidades territoriales (sector central y descentralizado), asciende a 3.087, de las cuales, en la vigencia 2001, reportaron información 2.303, equivalente al 74,6%. En el cuadro anexo 3, se muestra el número de sujetos de control que rindieron información, discriminado por cada uno de los departamentos, incluyendo las entidades descentralizadas del orden departamental y municipal. Igualmente se puede observar la magnitud del presupuesto de ingresos que administra el conjunto de estas entidades, cuyo agregado asciende a la suma de \$33.5 billones, aclarando que este monto no contempla la eliminación de operaciones recíprocas entre entidades territoriales.

De manera similar a lo contemplado en el primer punto del cuestionario, la Contraloría entiende por punto de control en el nivel territorial, la unidad básica de gestión fiscal con autonomía administrativa, presupuestal o contractual, encargada de la administración, operación o utilización de los recursos públicos.

7. ¿Considera usted que con el presupuesto actual de 151 mil millones de pesos con que cuenta la Contraloría General de la República, estaría en capacidad además de ejercer el Control Fiscal de 1.073 municipios, 32 departamentos, 3 distritos turísticos y el Distrito Especial de Bogotá?

Como ya expresamos en el punto 1, la Constitución Política establece en el artículo 267 que “el control fiscal es una función que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación”. Pero al respecto debemos agregar que, posteriormente, en el artículo 272 de la misma Carta Constitucional, establece que en el caso de los departamentos, municipios y distritos donde haya Contralorías, corresponde a estas la vigilancia del control fiscal, señalando complementariamente que en los municipios que no cuenten con Contralorías la competencia de control le corresponde a la departamental. En el momento de la promulgación de la nueva Carta Política, existían en el país, aproximadamente 200 Contralorías territoriales.

En sus procesos históricos de reestructuración, la Contraloría General de la República había experimentado, fundamentalmente, circunstancias que conllevaban a reducir su presupuesto, consecuencia de justificadas reducciones de personal, al ordenarse el desmonte de actividades que venía realizando, o simplemente por cambios en la metodología o forma de ejercer el control fiscal. Tal es el caso del desmonte del control previo, resultado de la promulgación de la Constitución de 1991, lo cual originó la reestructuración de la planta de personal en el año 1994 y la última hacia el 2000, para que la Contraloría cuente hoy en su planta con 4.520 funcionarios, comparado con los 13.000 funcionarios con que contaba hacia el año 1975. A pesar de que la planta de personal de la Contraloría se ha reducido, las responsabilidades para asumir una mayor cobertura de control han venido incrementándose, especialmente referidas a las entidades territoriales.

Son varias las razones de aumento de cobertura del control a las entidades territoriales. De una parte, las solicitudes para ejercer control posterior excepcional a dichas entidades, al tenor del artículo 267 de la Constitución Política, reglamentado en el artículo 26 de la Ley 42 de 1993, han venido en aumento, como lo señalamos en la respuesta al punto 5. El control concurrente se asumió al tenor de la sentencia C-403 de 1999 proferida por la honorable Corte Constitucional, en concordancia con la señalado en la Ley 60 de 1993, que estableció el control concurrente del nivel nacional con el nivel territorial sobre los recursos transferidos por la Nación a los entes territoriales, hoy recogidos bajo el concepto de Sistema General de Participaciones (Ley 715 de 2001).

Pero el caso a destacar, es el contemplado en el artículo 81 de la Ley 617 de 2000. El ordenamiento allí señalado le atribuye a la Contraloría una potencialidad de control sobre todas las entidades territoriales, al establecer: “*Extensión del control de la Contraloría General de la República.* En desarrollo del inciso tercero del artículo 267 de la Constitución Nacional, la Contraloría General de la República realizará el control fiscal de las entidades territoriales que incumplan los límites previstos en la presente ley. Para el efecto, la Contraloría gozará de las mismas facultades que ejerce en relación con la Nación”.

Con base en la información presupuestal reportada por los distintos entes territoriales, y a través de la verificación de los Programas de Saneamiento

Fiscal y Financiero suscritos entre los entes territoriales y el Ministerio de Hacienda, viene verificando el cumplimiento a los límites de gasto señalados en la Ley 617 de 2000, actividad complementaria a las atribuciones de certificar los ingresos corrientes de libre destinación y su relación con los gastos de funcionamiento para efectos de categorización. Sin embargo, hasta la fecha no ha sido necesario asumir tales competencias.

En esencia, es muy diferente el hecho de que la Contraloría haya asumido el control puntual de algunas situaciones en el nivel territorial, frente a la situación planteada en esta pregunta de asumir cabalmente el control fiscal de todas las entidades territoriales con los mismos recursos. Si bien es cierto que la Contraloría General de la República puede incrementar su productividad con el proyecto de modernización tecnológica, esta sería marcadamente insuficiente para cubrir el control de todas las entidades públicas. Es importante anotar que el control del nivel territorial no sería solamente sobre los municipios, distritos y departamentos, sino sobre las entidades descentralizadas y las empresas públicas. Entonces sería irresponsable de mi parte afirmar que con los mismos recursos podría auditar, por ejemplo, empresas de servicios públicos de la complejidad de EPM, Emcali, Metro de Medellín, EAAB, ETB.

No obstante, tengo la convicción, al tenor del contenido constitucional, que el control fiscal no es competencia exclusiva de las Contralorías. Toda entidad pública está obligada a diseñar y aplicar métodos y procedimientos de control interno, lo cual constituye un mecanismo de control de primer orden, aspecto fundamentado en el artículo 209 de la Constitución, que señala: “*La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que ejercerá en los términos que señale la ley*”.

De manera concomitante, el artículo 269 de la misma Carta Constitucional, señala que: “*En las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley la cual podrá establecer excepciones y autorizar la contratación de dichos servicios con empresas privadas colombianas*”.

En este orden de ideas, se puede comprender que el Sistema Nacional de Control Fiscal está conformado por las entidades que ejercen directamente el control fiscal, a saber: las contralorías y las entidades o instancias que por el ejercicio de sus funciones contribuyen, o sirven de apoyo, al ejercicio del control fiscal. A su vez, es imperante que los sujetos controlados sean parte del sistema, desarrollando de esa manera la necesaria cultura del autocontrol.

Si se remueven los obstáculos que han impedido el verdadero funcionamiento del control interno, se tendría una buena posibilidad de fortalecer todo el sistema de control fiscal.

8. ¿Considera usted que con el presupuesto actual con que cuenta la Contraloría General, estaría en capacidad de ejercer el control fiscal, para auditar 20.666.456 millones de pesos, 13.107 sujetos de control y 57.934 puntos de control que corresponden a los entes territoriales del país?

Como ya he considerado en puntos anteriores, la Contraloría no está estructurada en estos momentos para ejercer competencias que desbordan los actuales ordenamientos constitucionales y legales. Por ello, cada vez que se produce una reestructuración del organismo, su enfoque se realiza sobre la base de las funciones que las normas legales le atribuyen, procesos en los cuales está empeñada la actual administración, con el fin de impulsar un Programa de Fortalecimiento Institucional y Modernización Tecnológica. El fortalecimiento institucional debe conducir a conformar una organización moderna, con administración gerencial en función de sus resultados, con capacidad suficiente para atender sus negocios misionales con eficacia y eficiencia, actuar como órgano principal y agente que favorezca la consolidación de un sistema nacional de control fiscal, promoviendo complementariamente la participación de la ciudadanía en el control de la gestión pública.

Para la vigencia fiscal de 2002 le fueron apropiados inicialmente a la Contraloría \$184.545 millones (\$175.727 millones para funcionamiento y \$13.500 millones para inversión), sin embargo, por decisión de la autoridad

presupuestaria, dada las circunstancias fiscales del país se le han efectuado reducciones presupuestales por \$1.263 millones y \$11.939 millones para inversión probablemente no alcancen a ser ejecutados en la presente vigencia, toda vez que mediante Decreto 1364 de julio de 2002 se ordenó su aplazamiento, sin que hasta la fecha se haya ordenado la liberación de tales apropiaciones.

Con las apropiaciones presupuestales asignadas actualmente, la Contraloría cumple con la misión que le ha sido encomendada, tanto en el nivel nacional como en el territorial, este último en lo que respecta a los controles excepcional, prevalente y concurrente, ya definidos. Pero es evidente que al aumentar su cobertura de competencia, los mencionados recursos serían insuficientes por la complejidad de algunos sujetos de control también ya mencionados. Confiar en estos momentos en nuestra capacidad para asumir nuevas y más amplias competencias, sería no estar dispuestos a desarrollar la labor en debida forma, lo cual no acompaña mi gestión. Si se trata de cuantificar lo que significaría asumir plenamente el ejercicio del control fiscal territorial por parte de la Contraloría, en este momento no tengo los elementos de juicio necesarios para hacerlo, pero con la seguridad de que al precisar el nuevo ámbito y establecer las situaciones procedimentales de la manera como operarían las nuevas competencias, ello implicaría necesariamente mayores recursos.

9. ¿Considera usted que la Contraloría General de la República cuenta con el personal disponible para asumir el control fiscal territorial?

Con el personal con que cuenta actualmente la Contraloría puede cumplir eficientemente las labores que la Constitución y la ley le han encomendado hasta ahora. Pero es evidente que si las mismas le atribuyen nuevas competencias, se hace razonable que debe estar acompañado de los recursos necesarios para su desempeño, en aras a conservar su eficiencia y eficacia. Admitir lo contrario sería irresponsabilidad nuestra, frente a una labor que hasta ahora ha merecido un buen reconocimiento. Ya hemos expresado como la Contraloría puede ejercer control excepcional, prevalente y concurrente sobre las entidades territoriales, pero esto es muy diferente a asumir el control fiscal total y permanentemente.

10. ¿Qué recursos presupuestales y humanos requeriría la Contraloría General de la República para asumir a cabalidad el control fiscal territorial?

Como lo mencioné anteriormente, en este momento no tengo los suficientes elementos de juicio para poder decir con exactitud el monto de recursos físicos y humanos que la Contraloría requeriría para asumir la totalidad del control fiscal en el país. Obviamente con un plazo prudencial se puede realizar un estudio cuantitativo y cualitativo respecto a lo que sería esta asunción del control fiscal territorial, pero ello estaría enmarcado, además, de una clara definición del enfoque: que quiera dársele al control de dichos entes, proceso en el cual debe participar tanto el Ejecutivo como el Legislativo.

11. ¿Considera usted viable la continuidad de los entes de control fiscal, territorial con un menor número de Contralorías y con sus presupuestos reducidos?

Sobre este aspecto ya me he pronunciado en el Congreso en los debates que sobre este punto trae el proyecto de referendo. La posición del Contralor gira alrededor de tres puntos:

1. Es necesario la supresión de contralorías territoriales que generen escaso valor agregado en su función de control fiscal.

2. Este proceso de supresión no debe hacerse abrupto, sino pausado y ordenado, y

3. Se deben considerar las diferencias regionales. En este contexto he propuesto un artículo transitorio para que la ley determine los criterios de esta supresión de Contralorías antes de diciembre de 2003.

El proceso de desmonte de contralorías territoriales no es tarea fácil ni sencilla. Hay que definir una serie de interrogantes que generaría este proceso, como por ejemplo, entre otros las indemnizaciones del personal de carrera de estas contralorías ¿quién las asumiría?, la responsabilidad pensional igualmente a cargo de ¿quién estaría?, los recursos físicos quién los recibiría; en fin hay una serie de aspectos que traería este proceso que hoy no están claros. En ese sentido, considero que se hace necesario un tiempo prudencial para realizar un estudio minucioso que permita adelantar este proceso con éxito. De lo contrario, en mi criterio, pienso que se pueden cometer errores al hacerlo de manera abrupta y ello traería costos que afectarían el mismo erario. De ello hay ejemplos para mostrar en el pasado.

12. ¿Qué opina usted sobre regionalizar el ejercicio del control fiscal y qué alternativas diferentes a que la Contraloría General asuma el control fiscal del país considera usted viable estudiar?

En mi opinión considero que el esquema de control fiscal no debe distanciarse del ordenamiento jurídico y administrativo que ya tiene el país por Constitución. La regionalización del control fiscal es una buena propuesta, pero para un país con un ordenamiento territorial que defina claramente los recursos y las competencias entre los entes administrativos que este ordenamiento a bien tenga establecer. Es bien conocido por todos nosotros lo difícil y complicado que ha sido la discusión de los múltiples proyectos de ley que en la década anterior se han presentado en el Congreso, para definir el ordenamiento territorial del país. Creo que el esquema de control fiscal regionalizado no podría dar el paso que el Congreso en mucho tiempo no lo ha hecho. Sin un ordenamiento territorial diferente al vigente en la Constitución, sería complicar más las cosas al adoptar un esquema regionalizado de control fiscal. La razón es sencilla porque se estaría creando un modelo paralelo de administración pública, pero exclusivo para el control fiscal. Ello traería dificultades en la relación que debe existir entre el ente de control y sus vigilados.

Una propuesta alternativa, en mi criterio, primero debería estar dentro del mismo ordenamiento jurídico y administrativo que para los vigilados y organismos de control tiene la Constitución. Un segundo criterio, es el que ya he esbozado en varias oportunidades que está relacionado con la propuesta de supresión de las contralorías territoriales que tiene el Referendo. La Contraloría General de la República considera que esta propuesta debe tener un alcance más profundo al puramente ahorro fiscal que pueda generar la propuesta de eliminar todas las contralorías territoriales. En este sentido, hay que examinar muy bien en dónde se encuentra la mayor parte de los recursos públicos auditables en el nivel territorial, para que allí se preserve alguna instancia de control. Ello sin duda no va en contra de una racionalización de los recursos que las distintas instancias de control fiscal destinan al nivel territorial.

Hemos estudiado criterios técnicos para definir de manera clara y transparente, los casos en que las entidades territoriales tendrían opción o no de tener contraloría. Uno de ellos es la proporción de recursos propios frente a los recursos totales de cada entidad territorial. Cuando esta proporción sea muy baja es porque hay alta dependencia de las transferencias que recibe del nivel nacional, y en este caso, desde el punto de vista financiero, no sería conveniente que el municipio o el departamento tuviera un ente de control, ante la segura necesidad de atender problemas prioritarios en salud, educación, agua potable, etc. Pero, cuando los recursos propios superan cierto límite como el 50% de sus recursos totales, podría considerarse la viabilidad financiera que una entidad tendría para sostener los gastos que demanda un ente de control.

Sí este criterio se aplicara a los 34 municipios que actualmente poseen contraloría, 16 quedarían sin ella, pero 41 municipios que hoy no la tienen cumplirían con el criterio para tenerla. Así mismo, solamente 4 departamentos cumplirían el criterio y 28 que hoy tienen contraloría ya no la tendrían.

Otro criterio financiero técnico alternativo, podría ser usando la categorización de municipios y departamentos que establece la Ley 617 de 2000. Los municipios o departamentos clasificados en categoría especial se podría considerar viable para tener un ente de control. Ello serían todos aquellos con población superior a dos millones (caso departamentos) o quinientos mil (caso municipios o distritos) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a seiscientos mil y cuatrocientos mil salarios mínimos legales mensuales respectivamente. Actualmente estos requisitos los cumplen tres departamentos: Antioquia, Cundinamarca y Valle, y cuatro municipios capitales: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla.

Al evaluar ambos criterios por la cobertura que cada uno de ellos representa en el monto de los activos territoriales susceptibles de ser auditados, se tiene que en el primer caso (ingresos propios/ingresos totales > 50%) la cobertura sería del 86%, mientras en el segundo caso (categoría especial Ley 617/2000) sería del 76%. Para el primer caso, se tendrían 63 contralorías, que aunque en cantidad son 3 menos de las que hoy existen, en distribución geográfica la mayoría serían diferentes a las actuales. Para el segundo caso, solamente quedarían 7 grandes contralorías, pero con un

problema de concentración geográfica, aunque esa misma concentración explica también la concentración de activos a nivel regional susceptibles de ser auditados.

Este es un análisis puramente de capacidad financiera, en el sentido de que una entidad territorial pueda sostener los gastos de una contraloría. Pero, ello no responde a las reales necesidades de control fiscal en las regiones. Un departamento o municipio que no clasifique (con los anteriores; criterios) para tener contraloría no quiere decir que allí no hay conductas de funcionarios en relación con el manejo de los recursos públicos susceptibles de investigar. Entonces, aquí los criterios anteriores se quedarían cortos y su solución no necesariamente implicaría definir el mapa de riesgo de la corrupción en Colombia, porque esto puede ser cambiante en el tiempo. De ahí la necesidad de contar con un tiempo prudencial para que sea la ley la que finalmente defina los criterios y parámetros de los entes de control territorial.

13. ¿Considera qué el proceso auditor, de responsabilidad fiscal, cobro coactivo, análisis sectorial y participación ciudadana ejercidos por la Contraloría General de la República, son superiores a los ejercidos por las demás Contralorías territoriales? ¿Cite los casos en particular?

En ningún momento la Contraloría lo ha considerado así. La Constitución y las leyes han delimitado el ejercicio del control fiscal a cada una de las instancias nacional y territorial. El hecho de que exista control prevalente sobre algunos recursos nacionales que se transfieren a las regiones, no implica que este tipo de control sea superior al ejercido directamente por las contralorías territoriales. El punto de discusión debería estar en la eficiencia con la que cada una de estas instancias ha venido desempeñando las funciones de control encomendadas por la Constitución y la ley. Contraloría que no genere valor agregado para la sociedad es susceptible de que su eficacia se vea cuestionada.

Otro aspecto a considerar es que la Contraloría ha venido dictando normas reglamentarias del ejercicio del control fiscal, que se constituyen en directrices para las Contralorías territoriales, tal es el caso de la Resolución Orgánica 05289 que reglamenta la rendición de cuentas en informes a la Contraloría General, la cual funcionalmente es adaptada mas no adoptada por los demás entes de control fiscal territorial, en razón a la diferencia de ámbito.

Pero es importante señalar, que la armonización del control fiscal parte de unos parámetros contemplados en la Constitución Política, Ley 42 de 1993 y Ley 610 de 2000, como casos particulares, sin embargo, ello no ha sido suficiente para poder afirmar que hoy día existe armonización en las normas o directrices para ejercer el control fiscal por parte de las Contralorías territoriales, pues cada una de ellas expide sus propios reglamentos. Así las cosas, hoy existen 67 formas diferentes de ejercer control fiscal en el país, una por cada Contraloría existente, pues no han sido suficientes los esfuerzos que en desarrollo del componente de capacitación ha desarrollado el Sistema Nacional de Control Fiscal, aspecto que no fue suficiente para fortalecer la labor de apoyo a las Contralorías territoriales, pero que de todas maneras le aportó a la Contraloría nuevos y más amplios elementos de juicio respecto a las entidades territoriales.

En lo relacionado con juicios fiscales y jurisdicción coactiva, la Contraloría ha venido incrementando su efectividad y agilidad en los instrumentos que conforman estos dos importantes procesos, para el logro del resarcimiento del detrimento del patrimonio o del cobro de las obligaciones de terceros con la Nación. Como resultado de estas gestiones se han suscrito convenios con Cifin, la Registraduría Nacional del Estado Civil y Cámaras de Comercio, lo cual ha permitido agilizar los procedimientos que se deben efectuar, las instancias y demás aspectos del proceso de jurisdicción coactiva, despejando dudas que surgieron con la expedición de las normas de reestructuración de la entidad.

Los avances en materia de juicios fiscales y jurisdicción coactiva se encuentran consolidados en un proyecto, cuyo objetivo es obtener y

generar información oportuna, exacta y veras, para lograr mayor efectividad en los procesos de responsabilidad fiscal, de tal manera que se materialice el restablecimiento oportuno de los perjuicios patrimoniales ocasionados al Estado. Para alcanzar este propósito, se han planteado objetivos específicos en materia informativa, de herramientas colaborativas, control secuencial de los procesos tanto de responsabilidad fiscal como de jurisdicción coactiva, acceso informativo digital, relaciones automatizadas con los hallazgos de auditoría, consulta en red de los distintos procesos, generación automática de los planes de trabajo, entre otros aspectos.

En el siguiente cuadro se muestra el número de procesos coactivos distribuidos entre el nivel central de la Contraloría y las gerencias departamentales, y las correspondientes cuantías. A pesar de que hemos considerado debemos mejorar, no contamos con mecanismos comparativos con otras Contralorías a fin de establecer el grado de eficiencia y efectividad con respecto a ellas.

	Nº de procesos	Cuantías
Nivel Central	184	136.339.929.411,70
Gerencias departamentales	1.075	15.253.268.572,18
Total procesos por cobrar	1.259	151.593.197.983,88

Otra importante labor misional de la Contraloría se realiza a través de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, cuyos resultados desafortunadamente no se pueden comparar con esta misma labor en las contralorías territoriales. No obstante, se dispone de unos elementos de análisis que garantizan un apropiado servicio a nuestros dos clientes, el Congreso de la República y la Ciudadanía.

De una parte, los procesos y procedimientos en materia de Participación Ciudadana se encuentran debidamente certificados, dentro de la norma ISO 9000. Esto nos permite afirmar que nuestra gestión se ejecuta dentro de un sistema de gestión de calidad donde las necesidades de la ciudadanía y del Congreso de la República son nuestro objetivo y razón de ser, que los procesos y procedimientos se encuentran debidamente estandarizados y que existe una cultura del mejoramiento continuo.

De otra, los resultados de su gestión, muestran un alto nivel de gestión que, por demás, ha sido reconocido por la opinión pública y los organismos internacionales que realizan estudios sobre credibilidad, eficiencia y transparencia de las entidades estatales.

Es así como en los resultados de 2002 del índice de integridad de las entidades públicas de la ONG transparencia internacional, Capítulo Colombia, dice que “observando los resultados del comparativo, se aprecia que ninguno de los poderes tiene un desempeño óptimo, aunque el control fiscal es el que presenta un desempeño agregado relativamente mejor en los tres factores”¹ (transparencia, control y sanción y eficiencia e institucionalidad).

14. ¿Qué Contralorías del país considera usted garantizan un adecuado ejercicio del control fiscal? ¿Relacione las 10 que más se destacan?

En importante precisar que las Contralorías territoriales no poseen grado alguno de subordinación ni mucho menos son sujetos de control de la Contraloría. La competencia en materia de control fiscal a las mismas le corresponde a la Auditoría General de la República, el cual comprende la evaluación de gestión de las mismas.

15. ¿Existen indicadores precisos que permitan medir la gestión y resultados de las Contralorías del país?

La Contraloría no cuenta con información a este respecto, como ya se señaló en el punto anterior, la competencia en materia de evaluación de la gestión de los órganos de control fiscal territorial le compete a la Auditoría General de la República.

¹ Corporación Transparencia por Colombia, “Índice de Integridad de las Entidades Públicas-Resultados 2002”. Bogotá, D. C., septiembre de 2002.

ANEXO 3

Departamento Control Explotación Terrestres										
RECURSOS TERRITORIALES	MUNICIPIOS		MUNICIPIOS CENTRALES		MUNICIPIOS PERIFÉRICOS		MUNICIPIOS PERIFÉRICOS		TOTAL	
	INDICADOR	INDICADOR	INDICADOR	INDICADOR	INDICADOR	INDICADOR	INDICADOR	INDICADOR	INDICADOR	INDICADOR
AGRICULTURA	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000
INDUSTRIA	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000
COMERCIO	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000
TRANSPORTE	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000
EDUCACIÓN	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000
SALUD	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000
DEPORTE	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000
RECREACIÓN	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000
CONSTRUCCIÓN	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000
ENERGÍA	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000
COMUNICACIONES	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000
OTROS	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000	1000000000
TOTAL	10000000000	10000000000	10000000000	10000000000	10000000000	10000000000	10000000000	10000000000	10000000000	10000000000

Fuente: CGR, con base en la información reportada por la Contaduría General de la Nación.

Siendo las 8:40 p.m., se levanta la sesión y se convoca para el día jueves 28 de noviembre de 2002, a las 2:00 p.m.

El Presidente,

LUIS ALFREDO RAMOS BOTERIO

El Primer Vicepresidente,

OSWALDO DARIO MARTINEZ BETANCOURT

El Segundo Vicepresidente,

SAMUEL MORENO ROJAS

El Secretario General,

EMILIO OTERO DAJUD.