



MINISTERIO DE AGRICULTURA
SECRETARIA GENERAL
DIVISION DE CAPACITACION SECTORIAL

MEMORIAS

SEMINARIO MODERNIZACION DEL ESTADO
VILLA DE LEIVA
OCTUBRE-NOVIEMBRE DE 1993

SANTAFE DE BOGOTA, D.C.

17129

17129

PROVIDENT ASSOCIATES
200 FIVE
17 FEB 1953



República de Colombia
Ministerio de Agricultura

Ministerio de Agricultura
DE COLOMBIA

ANALIZADO

PRESENTACION

El presente documento es un recopilación sintética de los distintos temas tratados en el seminario que sobre Modernización del Estado tuvo lugar en la Hospedería El Duruelo de Villa de Leyva durante los meses de octubre y noviembre del presente año; en él tuvieron la oportunidad de participar todos los funcionarios del Ministerio de Agricultura.

Estas memorias tienen como objeto el que cada uno de los colaboradores tenga fácil acceso a consulta de temas cotidianos de su quehacer laboral, tales como Política Sectorial del Ministerio, Carrera Administrativa, Reforma Constitucional, Responsabilidad del Funcionario Público, Control Interno, Modernización del Estado y Calidad Total.

Se ha pretendido con este seminario no solo acercar aún más el funcionario a la institución y consolidar su sentido de pertenencia a la misma, sino también -y ante todo- ir creando condiciones que nos conduzcan al logro de un Ministerio de Agricultura moderno, orientado a las necesidades del siglo XXI desde ya.

OSCAR EDUARDO ESPINOSA RIVERA
Jefe División Capacitación Sectorial



MINISTERIO DE AGRICULTURA

ACTUAL POLITICA SECTORIAL DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA**LA CRISIS Y LA POLITICA DE REACTIVACION DEL SECTOR AGROPECUARIO**

El sector agropecuario colombiano ha venido atravesando por una profunda crisis, cuyo síntoma más evidente ha sido la caída del producto interno bruto sectorial en 1992, asociada a la contracción de la superficie cultivada de productos de ciclo semestral. La naturaleza de esta crisis es heterogénea, tanto en términos de productos como de sus dimensiones regionales y de los factores que la han generado en uno y otro caso. Además de la fuerte y prolongada sequía y de los persistentes niveles de violencia rural, tal situación ha estado asociada a la pérdida de rentabilidad que ha afectado a la mayoría de las actividades agropecuarias, como resultado de un conjunto de factores, entre los cuales se cuentan la caída de los precios internacionales, los efectos de la integración andina en algunos productos, la dificultad que han enfrentado algunos sectores para ajustarse al rápido giro en las políticas macroeconómica y sectorial, la crisis de la Caja Agraria, cambios en las condiciones climatológicas (en especial la fuerte sequía de los dos años anteriores) y problemas fitosanitarios de distinta índole, entre los cuales se destaca la broca del café. Para enfrentar la crisis el Ministerio de Agricultura ha diseñado un conjunto de políticas, que se enmarcan en dos estrategias fundamentales: el Plan de Reactivación entregado a la Comisión de Alto Nivel el pasado 11 de mayo, y el Plan de Desarrollo Rural Campesino aprobado por el CONPES el 5 de junio. En forma paralela el Ministerio ha venido trabajando en una estrategia de medio ambiente, que hemos denominado la Estrategia Nacional de Biodiversidad, y en el rediseño de sus institutos en función del proceso de modernización del Estado y de descentralización política.

Este documento concentra su atención en las medidas de carácter más coyuntural que hacen parte del Plan de Reactivación y, en algunos de los elementos del Plan de Desarrollo Rural Campesino. La estrategia diseñada para enfrentar la crisis parte de dos principios básicos: por una parte, del reconocimiento que el sector agropecuario es importante no sólo por su importancia económica sino, ante todo, por su trascendencia social dentro del conjunto del país; por otra, de una formulación central de política según la cual una política agropecuaria activa no sólo no es incompatible con la apertura económica, sino que es necesaria para que ésta tenga los resultados favorables que se esperan del giro en el modelo de desarrollo. Por lo demás, reconoce que muchos mercados internacionales de productos agropecuarios son imperfectos y están distorsionados por múltiples formas de intervención de los países desarrollados, las cuales han experimentado, en el mejor de los casos, sólo leves correcciones, pero en otros han evolucionado en forma enteramente adversa para Colombia, como lo atestigua el nuevo régimen bananero de la Comunidad Económica Europea.



MINISTERIO DE AGRICULTURA

Vista como un todo, la estrategia que ha diseñado el Ministerio es un plan de acción integral, orientado a reactivar el sector en el corto plazo, a través de medidas de intervención de distinto corte, y a construir condiciones para su crecimiento estable en el largo plazo, promoviendo incrementos en la productividad, la modernización de los canales de comercialización y removiendo obstáculos de carácter estructural que enfrenta la economía campesina del país. Obviamente, la estrategia no modifica las condiciones de carácter macroeconómico que, sin duda, afectan al sector rural colombiano, ya que su manejo escapa a las atribuciones propias de la cartera de agricultura y, en el nuevo contexto constitucional, aún del gobierno. No obstante, el Ministro de Agricultura ha sido un vocero de los puntos de vista del sector, en particular de aquellos relativos a la necesidad de evitar deterioros adicionales del tipo de cambio real y, ante todo, de eliminar las expectativas de revaluación adicional que afectan gravemente las inversiones en un sector que, como el agropecuario, está compuesto en gran medida por la producción de bienes comercializables internacionalmente, ya sea exportables o competitivos con las importaciones.

Este documento analiza en forma detallada la crisis sectorial, vista a través de los principales indicadores de producción, comercio exterior, precios y costos. Considera, en segundo término, los desarrollos coyunturales más recientes. Por último, resume los alcances del Plan de Reactivación y sus principales avances.

I. NATURALEZA Y CAUSAS DE LA CRISIS

A. Crisis y recuperación del sector agropecuario en la década de los ochenta

Como es bien conocido, el sector agropecuario experimentó una crisis se vera a comienzos de la década de los ochenta, que se expresó, en particular, en una fuerte caída del PIB sectorial (1.9%) en 1982. Esta caída estuvo asociada, sin duda, a la dramática caída que experimentaron los términos de intercambio domésticos del sector desde fines de la década del setenta, como reflejo de una tendencia similar en los mercados mundiales de materias primas.

Una vez superada la crisis, el sector experimentó una recuperación notoria en la segunda mitad de la década de los ochenta. De hecho, durante varios años de este período de recuperación (1987, 1989 y 1990), la producción sectorial creció a un ritmo superior al del PIB total, con lo cual su participación en la actividad económica global se incrementó, en contra de la tendencia descendente que guarda dicha relación en el largo plazo, tendencia que, vale la pena resaltar, ha sido gradual en las dos últimas décadas, acorde



MINISTERIO DE AGRICULTURA

con los patrones internacionales de desarrollo¹. En sus fases iniciales, la recuperación global del sector en los años ochenta estuvo asociada a una mejoría de sus términos de intercambio internos, proceso que se revirtió rápidamente, de tal forma que, como un todo, este auge estuvo caracterizado por una leve tendencia descendente de los precios reales de los productos agropecuarios.

La recuperación estuvo acompañada por un cambio en la composición de la producción del sector. Tal como lo han señalado varios trabajos recientes², todos los subsectores agropecuarios experimentaron una recuperación durante estos años, pero los productos más favorecidos fueron los sustitutos de importación. Ello fue, sin duda, una respuesta a las políticas explícitas adoptadas por la Administración Barco, en especial el Plan de Oferta Selectiva. Los cereales y las semillas oleaginosas, que representan el grueso de los productos importables, aumentaron su participación en la producción agrícola entre mediados de la década de los ochenta y 1990. En su conjunto, estos productos (cebada, maíz, sorgo, trigo, soya y palma africana, en particular) aumentaron su participación en la producción agrícola del 12.6% en 1984-1986 al 16.4% en 1990. El crecimiento de estos productos fue en promedio del 10.3% anual durante estos años, mientras el resto de la agricultura no cafetera creció a un ritmo mucho más modesto (3.4% en promedio durante este mismo período) y el café a una tasa del 4.7% anual. El crecimiento relativo de los sectores importables se interrumpió totalmente en 1990. De esta manera, la tasa de crecimiento sectorial todavía alta que tuvo el sector en 1991 estuvo asociada en gran medida al aumento de la producción cafetera.

La expansión de los cereales y las semillas oleaginosas estuvo asociada inicialmente a la recuperación que experimentaron los precios internacionales de productos primarios en 1987 y 1988. Con la caída posterior de las cotizaciones mundiales, los precios domésticos se redujeron, pero no al mismo ritmo. De esta manera, la protección que disfrutaban estos productos al iniciarse el proceso de apertura económica era muy alta, entre el 60 y el 110%, si se calcula como la relación entre los precios domésticos y los importados en puerto colombiano, o precios CIF. Dicha protección excedía ampliamente los aranceles vigentes, indicando que las medidas para-arancelarias y, en especial, el monopolio de importación del IDEMA, eran el principal mecanismo de protección con que contaban estos productos al iniciarse la apertura económica.

B. La crisis reciente.

¹./ Véase sobre ello MISION DE ESTUDIOS DEL SECTOR AGROPECUARIO. *El desarrollo Agropecuario en Colombia*, Bogotá, Ministerio de Agricultura/Departamento Nacional de Planeación, Tomo I, Cap. I.

²./ PERFETTI, JUAN JOSE. *Las paradojas en el desarrollo de la agricultura y las opciones de política*. Coyuntura Económica, diciembre de 1992; JARAMILLO, FELIPE y JOSE LEIBOVICH. *Sector Agropecuario 1990-1992 y perspectivas 1993*. Mimeo, marzo de 1993.



MINISTERIO DE AGRICULTURA

La expresión más dramática de la crisis agropecuaria en los últimos años es la caída que experimentó el sector en 1992 (1.0%), la primera en diez años. Sin embargo, ésta no es la única ni siquiera la principal manifestación de la crisis. Si bien en el caso de los productos de ciclo corto, que representan una quinta parte de la producción agropecuaria del país, un deterioro en las condiciones de rentabilidad se refleja rápidamente en una caída de las áreas sembradas y de la producción, lo mismo no acontece en el caso de los productos permanentes o en el grueso de las actividades pecuarias y pesqueras, cuya oferta de corto plazo está determinada por inversiones realizadas en el pasado y sólo responde en forma rezagada a cambios en la rentabilidad. Para estos productos, por lo tanto, resulta mucho más adecuado, para evaluar la magnitud de la crisis, analizar el comportamiento sectorial a través de indicadores indirectos de rentabilidad o de la evolución en el corto plazo de sus precios o ingresos reales.

En cualquier caso, la evolución global esconde un comportamiento sectorial muy heterogéneo. En 1992 sobresale, en primer término, el gran dinamismo de los sectores avícola y pesquero. Por su parte, aunque la producción de ganado vacuno se redujo en dicho año, este hecho estuvo compensado por el incremento en los precios relativos del sector pecuario. Como resultado de ello, los ingresos reales de los productores pecuarios se elevaron. De hecho, el fuerte incremento de los precios de los productos pecuarios es el responsable de la mejoría que experimentaron los términos de intercambio del sector en 1992, ya que los precios reales de los productos agrícolas han mostrado, por el contrario, una tendencia al deterioro, ya sea que se midan a través del índice de precios al productor o al consumidor.

De esta manera, la crisis se concentró en 1991 y 1992 en el sector agrícola, donde coincidieron un comportamiento global muy pobre de la producción, asociado especialmente a los cultivos transitorios, con una disminución de sus precios reales. No obstante, el comportamiento del sector agrícola presenta también un panorama heterogéneo, que se refleja en cambios muy fuertes en la composición de la producción. Los descensos más sensibles en las áreas sembradas y en los volúmenes y valores reales de producción se concentran en cereales (incluido el arroz), las semillas oleaginosas y el algodón. Por el contrario, algunos productos netamente exportables aumentaron en forma notoria su participación durante estos años. Entre ellos se destacan banano, caña de azúcar y flores. En su conjunto, la participación de estos tres productos en la producción agrícola se incrementó del 17.7% en 1990 al 21.8% en 1992, con un ritmo de crecimiento anual del 14.1% en el valor real de la producción durante estos años.

El comportamiento de la producción de los cereales, oleaginosas y el algodón, pero también del frijol y el maracuyá es consistente con los resultados de un estudio contratado por el Ministerio de



MINISTERIO DE AGRICULTURA

Agricultura sobre rentabilidad de la producción agropecuaria³. Dichos resultados indican que, si bien los costos reales de producción; medidos en relación con el índice de precios al consumidor, muestra una caída que oscila entre el 5 y el 20% (30% en el caso del arroz), los precios al productor de los productos correspondientes han experimentando disminuciones muy superiores, entre el 20 y más del 50%. Entre los productos incluido en el análisis sobresale la caída en la rentabilidad de la palma africana, un cultivo permanente cuya producción ha continuado aumentando en los últimos años, pero cuya crisis de rentabilidad se refleja en la paralización total de las dinámicas inversiones sectoriales.

Los resultados de este estudio son coherentes con los estimativos regulares de CEGA sobre costos de producción y márgenes de rentabilidad. Por el contrario, un estudio del Banco de la República llegó a la conclusión según la cual la caída en la rentabilidad ha sido más bien excepcional, ya que se ha concentrado en muy pocos productos⁴. Esta conclusión es ciertamente paradójica, ya que indicaría que la rentabilidad se mantuvo o aumentó en renglones cuya producción experimentó contracciones fuertes en los últimos años. Los cálculos del estudio del Ministerio son, así, mucho más coherentes con los resultados observados en materia de producción o de inversiones en el sector. Es necesario reconocer, sin embargo, que sólo abarcó un grupo limitado de productos, con un sesgo en contra de los renglones que han experimentado un crecimiento satisfactorio en los últimos años. Además, los orígenes de la caída de los precios reales al productor no se encuentra única y en algunos casos ni siquiera principalmente en la apertura económica, según se detalla a continuación.

Entre las causas que han afectado adversamente la actividad agropecuaria en los últimos años, la más importante individualmente es, sin duda, la coyuntura de bajas cotizaciones internacionales de productos agropecuarios. Este hecho es consistente con el carácter virtualmente universal de la crisis agropecuaria, un hecho que no ha sido suficientemente resaltado en nuestro medio. Este refleja, a su vez, no sólo los efectos de la fuerte recesión internacional de los últimos años, sino también la sobreoferta de productos agropecuarios generada por dos factores diferentes: (1) el excesivo proteccionismo de los países desarrollados, que ha evitado el ajuste esperado de sus producciones, ante las bajas cotizaciones internacionales de productos de clima templado; y (2) la apertura simultánea de muchos países en desarrollo (incluido los países de Europa Oriental), que han generado igualmente una sobreoferta de productos agropecuarios, en especial aquellos de origen tropical.

³ / SANINT, LUIS. *Efecto de la apertura económica sobre la rentabilidad de las actividades agropecuarias en Colombia, 1989-93: Estudio de casos*. Mimeo, Ministerio de Agricultura, junio de 1993.

⁴ / NORA HUMBERTO Y CORTEZ JAIRO. *Efectos de la apertura comercial y del crédito sobre el sector agropecuario*. Mimeo, Banco de República, abril de 1993.



MINISTERIO DE AGRICULTURA

Este último fenómeno es el que han experimentado renglones como el café, el cacao, el maracuyá, el algodón, en tanto que el primero es el que ha afectado la evolución de las cotizaciones internacionales de los cereales, las oleaginosas, los productos cárnicos y lácteos; a ellos hay que agregar el banano durante el presente año, único producto tropical donde la causa dominante de la crisis ha sido el proteccionismo de la Comunidad Económica Europea.

Dado el peso del café, que representa en sí mismo una quinta parte de la producción agrícola colombiana, la caída de los precios internacionales es la causa individualmente más importante de la crisis del sector. Nótese que, pese a las condiciones internacionales adversas, entre 1990 y 1992 las exportaciones menores agropecuarias experimentaron un crecimiento nada despreciable. Este aumento se concentró en azúcar, banano, flores, papa, frutas y productos del mar. Se trata de una tendencia que venía apareciendo desde mediados de la década de los ochenta, fundamentalmente como respuesta a una agresiva política de devaluación; con la reversión de esta política a partir de 1991, muchos de estos renglones han comenzado a flaquear. De otro lado algunos de estos productos se han beneficiado de la apertura de los mercados andinos (azúcar y papa, en particular) y de las preferencias arancelarias otorgadas por la Comunidad Económica Europea (productos del mar). Entre estos renglones se encuentran precisamente los productos cuya producción doméstica ha experimentado una expansión importante en los últimos años, o que han comenzado a experimentar a partir de 1993 (como acontece en el caso de la papa).

Durante 1992, las importaciones de productos agropecuarios aumentaron en forma marcada. Este crecimiento afectó adversamente al sector por dos vías diferentes: (1) desplazando la demanda de productos domésticos, y (2) deprimiendo los precios al productor. Este último fenómeno es, sin duda, el más importante, ya que la homogeneidad y baja elasticidad precio de la demanda de productos agropecuarios, implica que aún pequeños cambios en las cantidades importadas, medidas como proporción del consumo aparente, pueden tener efectos muy significativos sobre los precios domésticos. El grueso del crecimiento en las importaciones se concentró en unos pocos renglones, especialmente de cereales y oleaginosas. Para estos productos es posible afirmar, por lo tanto, que la velocidad con la cual se llevó a cabo el proceso de apertura económica fue el factor que afectó en forma más notoria la producción doméstica.

Según lo hemos señalado, estos productos representaban a comienzos de la crisis poco menos de una quinta parte de la producción agrícola doméstica y se encontraban sobreprotegidos, especialmente por medidas para-arancelarias, y, por lo tanto, sobreexpandidos en relación con un patrón normal de desarrollo sectorial. Pese a que el sistema de franjas que se estableció en 1991 protegió a estos productos con un sistema de aranceles variables, que ayudó a amortiguar los efectos adversos de la baja en las cotizaciones internacionales, esta protección especial fue en general insuficiente para compensar la eliminación de la fuerte protección



MINISTERIO DE AGRICULTURA

para-arancelaria que disfrutaban inicialmente. Este hecho se refleja precisamente en la caída notoria que experimentó la relación entre precios domésticos y precios CIF de la mayoría de estos productos y que ha sido la causa más importante de la marcada disminución de sus precios internos reales.

En este contexto, la aceleración del proceso andino de integración tuvo efectos de signo opuesto sobre el sector. Al tiempo que benefició a algunos sectores netamente exportadores --como el azucarero-- y creó nuevos renglones de exportación --como la papa-- , generó flujos de importación agrícolas o agroindustriales que no se han basado necesariamente en ventajas comparativas, sino en las disparidades arancelarias que aún existen en el Grupo Andino o en distorsiones asociadas a la ausencia de una política agrícola común en la subregión. Estas distorsiones han hecho perder parcialmente la confianza de los agricultores en las "señales" otorgadas por el nuevo instrumento de política arancelaria, las franjas, cuyos márgenes de protección han sido erosionados por las normas prevalecientes en otros países andinos.

Vale la pena agregar que la reducción de los aranceles y la eliminación de la licencia previa para las importaciones de insumos agropecuarios, que obviamente hicieron también parte de la apertura económica, tuvieron efectos favorables sobre la actividad sectorial. No obstante, su efecto fue limitado, dado que los insumos agropecuarios tenían los niveles más bajos de protección en la estructura arancelaria heredada del modelo anterior de desarrollo. Finalmente, independientemente de sus efectos reales, la inadecuada "pedagogía" de la nueva política y la ausencia de canales fluidos de concertación, generó un ambiente de antagonismo entre el sector público y el privado, que contribuyó a deteriorar las expectativas de los productores.

Así las cosas, la crisis agrícola no refleja tanto los efectos de la apertura económica, como la coincidencia de dicho proceso con un contexto internacional muy desfavorable y una política no concentrada ni difundida suficientemente. Los efectos de la apertura fueron, además, de doble vía; entre los adversos, que afectaron a una quinta parte de la producción agrícola, el más notorio fue el desmonte de los instrumentos para-arancelarios, es decir, el monopolio de importación por otra parte del Idema y su activa intervención en el mercado interno. De otro lado, el manejo del tipo de cambio benefició inicialmente a los productores rurales, pero posteriormente los perjudicó. Como un todo, si se compara la situación prevaleciente en 1990 con la actual, la política cambiaria ciertamente no compensó los efectos de la reforma comercial, es decir, la devaluación no fue suficiente para evitar que la disminución de la protección y de los incentivos directos a las exportaciones, se reflejaran en menores incentivos a producir productos de exportación o sustitutos de importación. Expresado en términos técnicos, aún si se acepta que la tasa de cambio real no se ha revaluado en relación con los niveles prevalecientes antes de la apertura, la tasa de cambio real efectiva para exportaciones e importaciones ciertamente ha

**MINISTERIO DE AGRICULTURA
disminuido.**

Sobre la actividad agropecuaria ciertamente han incidido en los últimos años otros factores. La larga sequía que experimentó el país en 1991 y 1992 tuvo efectos desfavorables sobre la producción, y varios renglones, entre los cuales se destacan el café y el algodón, fueron afectados por problemas fitosanitarios de distinta índole. Más allá de ello, es necesario destacar el efecto adverso que tuvo sobre la producción la crisis de la Caja Agraria, el intermediario financiero más importante del sector, particularmente en zonas de economía campesina.

El crédito de la Caja Agraria experimentó un verdadero colapso durante 1991 y 1992, proceso que estuvo acompañado de un crecimiento vertiginoso de la cartera de dudoso recaudo. El crédito de FINAGRO en su conjunto tuvo un comportamiento más favorable, proceso que estuvo acompañado en los últimos años por un crecimiento adicional de los préstamos al sector por fuera del sistema nacional de crédito agropecuario (incluyendo aquellos que se realizan con recursos de PROEXPO/BANCOLDEX)⁵. Ha habido, sin embargo, un cambio favorable en la composición de los préstamos al sector: una disminución de aquellos de capital de trabajo y un aumento simultáneo de los créditos de inversión. Estos últimos se han concentrado, sin embargo, en inversiones en ganado, indicando que la reducción de la producción agrícola ha llevado a muchos empresarios y pequeños productores del campo a aumentar las inversiones ganaderas.

II. LA COYUNTURA AGROPECUARIA DE 1993

Los datos parciales y preliminares disponibles para 1993 nos indican que ha habido muchas continuidades, pero también cambios importantes en las tendencias del sector. La más favorable es aquella que ha experimentado la producción del sector. Las evaluaciones realizadas por el Ministerio de Agricultura indican que durante el primer semestre del año (que corresponde a la cosecha 1992/93), las áreas sembradas con cultivos transitorios siguieron disminuyendo en forma marcada --un 5.5% en relación con la misma cosecha un año antes--. Por el contrario, estas mismas evaluaciones indican que comenzaron a recuperarse en el segundo semestre (cosecha 1993), durante el cual experimentaron un aumento del 6.4% en relación con la misma cosecha en 1992. Para el conjunto del año, muestran un leve crecimiento del 0.5%. Pese a la caída que experimentaron los cultivos permanentes (2.1%), las áreas sembradas totales en cultivos diferentes al café disminuyeron sólo un 0.5%.

Por su parte, sin duda como reflejo fundamentalmente del cambio en las condiciones climatológicas, los rendimientos y, por ende, la producción aumentó en la mayoría de los productos agrícolas. Valorada a precios de 1975, la producción agrícola diferente a café

⁵ ./ Para un análisis muy detallado de la evolución del crédito global al sector, véase Cortez y Mora, Op. Cit.



REPUBLICA DE COLOMBIA

MINISTERIO DE AGRICULTURA

y flores muestra un aumento del 2.4% en relación con 1993. Las excepciones más notorias son el algodón y el sorgo. Aunque, según las evaluaciones del Ministerio, la producción de hortalizas y frutales experimentó una disminución, el comportamiento de los precios internos de estos productos indica que la producción no está adecuadamente cuantificada.

Aunque la producción pecuaria no ha sido objeto de una cuantificación igualmente detallada, por parte del Ministerio, no existe la menor duda en torno al dinamismo que han experimentado sus principales rubros (producción de carne vacuna, leche y todos los renglones avícolas). Una evaluación reciente del CEGA indica que la producción pecuaria crecerá un 3.6% en 1993. De otro lado, de acuerdo con la evaluación del INPA, la producción pesquera aumentará un 20%, como reflejo del comportamiento muy dinámico de la producción de atún. Así las cosas, no queda la menor duda que, aún descontando la caída previsible de la producción cafetera, el PIB del sector experimentará un crecimiento modesto en relación con el pobre registro alcanzado en 1992.

El comercio exterior muestra también cambios importantes de tendencia en relación con el año anterior. Los favorables son aquellos que han experimentado las importaciones del sector. Aunque éstas continúan aumentando en algunos rubros, no muestran como un todo un crecimiento importante en relación con 1992. De esta manera es previsible que los volúmenes totales importados alcancen registros muy similares a los dos millones de toneladas del año anterior. El comportamiento de las exportaciones agropecuarias no cafeteras muestra, por el contrario, signos adversos, indicando que los efectos de la revaluación del tipo de cambio real de los últimos años han comenzado a afectar adversamente al sector por esta vía. Salvo rubros muy particulares, como banano, flores y azúcar, las tendencias son claramente negativas. Aún en algunos de estos productos, como en los dos primeros mencionados, las tendencias positivas se han detenido a lo largo del año.

El hecho más notorio ha sido, sin embargo, la contribución del sector a la desaceleración inflacionaria. De hecho, toda la disminución en el ritmo de inflación durante 1993 se ha concentrado totalmente en los productos agropecuarios, ya que ningún otro componente de la evolución de los precios ha tenido un comportamiento similar y algunos han afectado adversamente la evolución de los precios. La inflación de productos diferentes a alimentos muestra, de hecho, una aceleración durante el primer semestre de 1993. Por el contrario, salvo el rubro de comidas fuera del hogar (que es, estrictamente un servicio) y, en menor medida, alimentos varios, todos los otros muestran un comportamiento muy favorable durante los últimos seis o doce meses. Por su peso importante en la canasta familiar, sobresale el crecimiento favorable que han tenido durante 1993 los productos pecuarios.

Estas tendencias, positivas desde el punto de vista de los consumidores domésticos, han sido adversas para los productores. Como el comportamiento de otros precios no ha sido favorable, la



MINISTERIO DE AGRICULTURA

caída de los términos de intercambio internos del sector, superará la recuperación de la producción real, generando una caída importante de los ingresos reales del sector. Lo que es más notorio, la disminución de los términos de intercambio ha hecho extensiva la crisis de rentabilidad a algunas actividades pecuarias, aisladas de dicha tendencia adversa hasta 1992. En algunos casos, como en de la producción de huevos, este efecto está asociado exclusivamente a una sobreoferta doméstica. En otros, como en el caso de la leche y la carne de pollo, es el resultado de una sobreoferta generada por la coincidencia de un aumento en la producción doméstica con un crecimiento de las importaciones. De hecho, en el caso de estos productos, se ha hecho evidente nuevamente que, debido a la baja elasticidad-precio de la demanda interna, aún importaciones modestas, expresadas como proporción del consumo interno, pueden tener efectos muy marcados sobre los precios internos de los productos agropecuarios.

III. EL PLAN DE REACTIVACION Y SUS AVANCES

Una de las lecciones más importantes de la crisis reciente, es que una política sectorial activa no sólo no es incompatible con la apertura económica, sino que es incluso necesaria para que ésta tenga los resultados esperados. El Plan de Reactivación busca, por lo tanto, rescatar el papel central que tienen los instrumentos de la política agropecuaria en el nuevo modelo de desarrollo. Tal política debe contemplar las peculiaridades del sector y de los mercados internacionales de sus productos, para establecer mecanismos de acción selectivos y diferenciales para los distintos productos o grupos de productos.

El Plan incluye dos tipos de acciones. Las primeras buscan restituir en el corto plazo la rentabilidad sectorial y la confianza de los productores en la actividad agropecuaria, a través de un conjunto integrado de medidas de política sectorial. Las segundas están orientadas a incrementar la competitividad en el largo plazo y garantizar, así, un crecimiento sostenido en el marco de una política de internacionalización de la economía. En efecto, sin superar las dificultades actuales y reactivar el sector, no se puede aspirar a que los productores lleven a cabo las inversiones de mediano plazo que se requieren para mejorar su competitividad, pero si no se efectúan estas últimas, cualquier reactivación será pasajera.

Dentro de las primeras acciones, se incluyen algunos ajuste a las normas sobre comercio exterior, aquellas orientadas a refinanciar los pasivos de los productores, a facilitar el acceso a nuevo capital de trabajo, a otorgarles señales positivas de precio y de garantía de compra de sus productos, y a reducir sus costos de producción y comercialización. Dentro de las segundas juegan el papel más destacado el fortalecimiento de los programas de generación y transferencia de tecnología, de irrigación y adecuación de tierras, de hacer más eficientes los canales de comercialización internos y externos, y de mejorar la información disponible para la toma de decisiones de las autoridades y los

**MINISTERIO DE AGRICULTURA
productores.****A. Las medidas de reactivación****1. Incremento de los precios mínimos de garantía.**

Dentro del objetivo de elevar los precios al productor, el Ministerio de Agricultura revisó en forma integral las metodologías que sirven para calcular los precios mínimos de garantía para un conjunto importante de productos netamente importables. Como resultado de ello, la Resolución 248 del 20 de abril decretó un reajuste adicional de los precios que están vigentes durante la actual cosecha para el sorgo, el maíz amarillo, el maíz blanco, la soya y el frijol, aunque mantuvo inalterado el ya decretado para el arroz. Con excepción de este último producto y la soya, los incrementos de dichos precios en relación con los mismos meses de 1992 superan los niveles de inflación del país (los aumentos correspondientes son del 38.1% para frijol, 28.1% maíz blanco, 24.5% maíz amarillo, 23.3% sorgo, 22.0% arroz y 15.9% soya). Esta política ha estado acompañada con una intervención más activa del IDEMA en algunos mercados como se ve más adelante.

2. Ajuste de las normas de comercio exterior.

Por iniciativa del Ministerio de Agricultura, el Consejo Superior de Comercio Exterior ha adoptado varias medidas orientadas a proteger a la producción agropecuaria nacional de situaciones de competencia desleal, a corregir distorsiones originadas en imperfecciones existentes en los mercados internacionales, a reducir los costos de los insumos sectoriales y a solucionar coyunturas críticas. Entre ellas, conviene mencionar, en primer término, la modificación del sistema de franjas de precios, que permite expresar el sobre-arancel para los productos sustitutos o derivados en términos ad-valorem y no específicos, con el propósito de proteger adecuadamente toda la cadena agroindustrial nacional e incrementar, así, la demanda derivada de los productos agropecuarios. Se corrige, así, una evidente imperfección en el sistema establecido en 1991, mediante el cual, cuando estaban vigentes las franjas de precios, los aranceles totales tendían a disminuir con el grado de procesamiento de los productos, incentivando la importación de productos elaborados y semi-elaborados.

Para evitar las prácticas de subfacturación y referencia, el Consejo aprobó igualmente la adopción de precios mínimos oficiales de importación para un conjunto amplio de productos agropecuarios. Para 43 de ellos estos precios mínimos o de referencia entrarán en vigencia en el mes de septiembre. Como parte de un conjunto más amplio de medidas orientadas a reducir los costos de producción del sector, el Consejo aprobó igualmente disminuir los aranceles de los plaguicidas y eliminarlo para sus principios activos. Esta reducción ha sido acompañada de un proceso de concertación con los productores de agroquímicos para garantizar que dichos beneficios se trasladen a los agricultores. En su última reunión, el Consejo



REPUBLICA DE COLOMBIA

MINISTERIO DE AGRICULTURA

aprobó, además, solicitar al Ministerio de Salud que autorice la importación directa de agroquímicos por parte de los productores.

Complementariamente, por iniciativa conjunta de varios despachos y bajo la dirección del Ministerio de Comercio Exterior, se han revisado con los gremios las normas anti-dumping y sobre derechos compensatorios, para adoptar medidas que hagan más ágil el uso de dicho estatuto e incorporen normas específicas para el sector agropecuario, tales como el reconocimiento de su alta sensibilidad a las importaciones derivada de la baja elasticidad-precio de la demanda y el aceptar los estimativos de subsidios publicados en medios de amplia difusión, como prueba suficiente de subsidio. Igualmente, se ha venido analizando un régimen general de salvaguardias para introducir correctivos temporales en las normas arancelarias y, excepcionalmente para-arancelarias, en aquellos casos en los cuales las importaciones generen perjuicio grave a la producción nacional. Este régimen también incluirá normas específicas para el sector agropecuario, muy especialmente la posibilidad de decretar dichas normas transitorias cuando se presente amenaza de perjuicio causada por baja en los precios internacionales.

Entre las medidas de ajuste ya adoptadas, el Consejo aprobó recientemente una disposición por medio de la cual se trasladan al régimen de licencia previa cuatro posiciones arancelarias correspondientes a trozos de pollo y aves, y catorce de leche. Se busca, en el primer caso, corregir distorsiones características del mercado internacional de pollos, mediante las cuales los cuartos traseros se venden en este mercado a precios de realización, en condiciones evidentes de competencia desleal para la industria avícola nacional. En el segundo, se trata de manejar una sobreoferta transitoria que ha deprimido drásticamente los precios a los productores de leche en los últimos meses y ha llevado incluso a que los procesadores rehusen recibir la producción de leche líquida. Estas normas constituyen el primer caso en el cual se ha usado implícitamente el régimen de salvaguardia en discusión; una vez se adopte dicho régimen general, se empleará con propósitos similares a los aquí esbozados.

Por otra parte, para evitar un deterioro adicional de la rentabilidad de las actividades de exportación, el Gobierno se comprometió a mantener el CERT para los productos agropecuarios y pesqueros. De otro lado, se ha mantenido en funcionamiento el fondo de estabilización de precios del cacao y comenzó a operar recientemente el nuevo fondo del algodón. Este último incluirá, como objetivo básico, la estabilización, no sólo de los precios de exportación sino también de los precios internos, lo cual requiere para su desarrollo de reformas legales que serán propuestas al Congreso de la República.

Se encuentran, además, en estudio otras medidas de ajuste a las normas de comercio exterior vigentes para el sector agropecuario, entre ellas una racionalización de la estructura actual del CERT para el sector.



MINISTERIO DE AGRICULTURA

3. Avances en las negociaciones internacionales.

A través de una serie de reuniones colombo-venezolanas y andinas, se han venido discutiendo las bases para la armonización de las franjas agropecuarias en el Grupo Andino. En recientes reuniones de los Vice-Ministros de Agricultura del área, se logró avanzar significativamente en el diseño de una metodología común, aunque restan temas adicionales de debate, tales como la cobertura de dicho régimen de estabilización. Esta armonización es esencial para eliminar múltiples distorsiones en las condiciones de competencia que enfrentan los productores colombianos frente a los de la sub-región. La renegociación de preferencias arancelarias con terceros países o la expedición de normas que las corrijan, y la definición de normas específicas de origen para los flujos de comercio de productos agropecuarios al interior del Grupo Andino, debe contribuir adicionalmente a evitar flujos de comercio que no tengan como base verdaderas ventajas comparativas.

Como parte central de este proceso, hemos venido avanzando rápidamente con el nuevo Ministro de Agricultura de Venezuela en negociaciones orientadas a definir una estrategia común para las negociaciones con terceros países --las negociaciones del Grupo de los Tres y con Centroamérica--, a eliminar las distorsiones que generan los acuerdos de alcance parcial del vecino país que distorsionan el arancel externo común y a manejar los productos críticos en el intercambio bilateral. En el marco de estas negociaciones, se suscribieron convenios para manejar los mercados binacionales de arroz y papa. Hemos creado, además, una instancia para discutir regularmente los temas binacionales con los sectores privados de ambos países y esperamos poder hacer avances hacia una verdadera política agrícola común.

4. El uso complementario de convenios sectoriales

El Consejo Superior de Comercio Exterior aprobó hace más de un mes la prórroga del convenio de absorción de la cebada y la suscripción de un convenio similar para el sorgo. Ambos convenios vienen siendo objeto de negociación entre las partes privadas y el Gobierno para su pronta firma. Por otra parte, los programas de modernización y diversificación que se vienen realizando en el marco del convenio actual de la cebada han comenzado a dar algunos frutos y se ha iniciado el funcionamiento de Corpotrigro. El propósito del Ministerio es continuar impulsando este tipo de convenios, con el fin de garantizar la compra de las cosechas nacionales y mejorar las tecnologías de producción, dentro de la filosofía que los ha inspirado, de incluir dentro de ellos recursos destinados a la modernización y/o diversificación de las zonas productoras.

El sector algodonero --sin duda el producto de ciclo corto más afectado por la crisis-- ha sido objeto de todo un paquete integral de medidas. Entre las ya ejecutadas, se encuentran la destrucción de las socas del Cesar, tres líneas específicas de refinanciación de las deudas de los productores de la Costa Atlántica, y el diseño de una línea de crédito para pozos profundos en Cesar y la Guajira,



MINISTERIO DE AGRICULTURA

con un subsidio del 30% y respaldo del Fondo Agropecuario de Garantías. Según se señaló, se extendió al mercado interno el mecanismo del Fondo de Estabilización de Precios del Algodón, que contará con aportes del Gobierno Nacional por \$1.500 millones en 1993 y \$2.500 millones en 1994. El IDEMA intervendrá en la compra de la cosecha del interior y se vienen estudiando algunas medidas específicas de refinanciación para las agremiaciones sectoriales. Existe, por otra parte, un convenio entre IDEMA, FEDEARROZ y las agremiaciones industriales para el manejo de la cosecha arrocerá que se recogerá próximamente, que incluye la fijación de precios de intervención en algunas zonas del país y el establecimiento de un cupo de 30.000 toneladas para compras de arroz blanco por parte del IDEMA en el pico de la cosecha. Estas medidas, conjuntamente con el acuerdo colombo-venezolano para manejar el comercio binacional de arroz en 1993-1994, constituye también un paquete integral para el sector.

Para el sector de morera-seda, se ha diseñado con el Ministerio de Desarrollo un plan de salvamento global, que incluye la capitalización de las deudas que tiene adquirida la empresa Cokosilk con la Caja Agraria, el Banco Popular y otras entidades financieras; el aporte de recursos frescos a dicha empresa por parte del IFI; la intervención temporal del IDEMA en el mercado mientras la empresa sale de su etapa concordataria; el establecimiento de puestos de compra en el Cauca, que serán asumidos posteriormente por Cokosilk; la participación del PNR en la financiación de la extensión técnica en el Cauca y algunos municipios de Risaralda; la refinanciación de las deudas de los productores; y, finalmente, la corrección de algunos problemas fitosanitarios del Cauca.

En el futuro inmediato esperamos diseñar programas igualmente integrales para otros productos, en especial tabaco, cacao, fique, soya y palma africana. Una parte importante de estos programas tendrá lugar en el marco del Plan de Modernización y Diversificación del Sector Agropecuario aprobado por el CONPES en noviembre de 1991, cuyos logros han sido, hasta ahora, reducidos.

5. El plan de choque tecnológico y otras medidas de reducción de costos

De acuerdo con la estrategia implícita en el Plan de Reactivación, aquellas medidas que, como las anteriores, están orientadas fundamentalmente a aumentar el ingreso de los productores, debe ser complementadas con otras dirigidas a reducir los costos de producción. En esta materia, la acción más importante es el Plan de Choque Tecnológico lanzado recientemente por el Ministerio de Agricultura, concebido como un plan agresivo de transferencia de tecnologías ya conocidas, pero inadecuadamente difundidas.

El Plan requirió de un trabajo previo, que permitió recolectar la oferta disponible de tecnologías apropiadas por cultivos y determinar las limitaciones que se presentan en distintas regiones del país para lograr un aumento en los rendimientos. Tiene una duración de un año, con un costo de \$3.000 millones y beneficiará



MINISTERIO DE AGRICULTURA

en forma directa a 500.000 productores del agro colombiano en especies tales como algodón, arroz, bovinos, frijol, maíz, papa, plátano, sorgo, soya, trigo y yuca. Se tiene previsto que permitirá reducir, en promedio, un 20% los costos unitarios, para aquellos productores que adopten las nuevas tecnologías. Se adelantará en todas las regiones del país a través del ICA, Corpoica, y con el apoyo de centros de investigación como el CIAT, de los gremios agropecuarios y de las universidades.

Igualmente, con el objetivo de reducir los costos de producción, el Consejo de Comercio Exterior expidió también las normas sobre agroquímicos ya mencionadas. El Gobierno eliminó la retención en la fuente para transacciones agropecuarios inferiores a \$390.000 y para aquellas que se realicen a través de la Bolsa Nacional Agropecuaria. Acordó, además, asignar \$7.500 millones en el presupuesto de 1.994 para mantener las tasas de interés preferenciales que actualmente rigen para el crédito campesino. Por iniciativa del Ministerio de Agricultura, el Congreso incluyó en la Ley que crea el seguro agropecuario la eliminación de las normas que asociaban la asistencia técnica obligatoria a sobretasas al crédito agropecuario. Esta norma permitirá reducir en tres puntos la tasa de interés efectiva del crédito de fomento para medianos y grandes productores. Se considera que la asistencia técnica debe ser contratada por los agricultores, con base en parámetros de necesidades específicas y calidad y financiadas como parte de los costos de producción, dentro de las líneas de créditos regulares. De otro lado, la Caja Agraria adoptará próximamente un sistema de crédito rotatorio, regularmente ajustado por inflación, que reduzca los costos de transacción del crédito, y FINAGRO creará líneas especiales de redescuento para este tipo de mecanismo crediticio.

6. Crédito y seguro agropecuario

El rescate de la Caja Agraria es, sin duda, la tarea más importante que viene llevando a cabo el Gobierno Nacional en materia de crédito agropecuario, especialmente para las regiones de economía campesina. La reforma administrativa adoptada hace algunos meses descentraliza considerablemente su manejo. Este proceso ha estado acompañado de un aporte importante de capital por parte del gobierno. A los \$24.000 millones de pesos con la cual fue capitalizada en 1.992, se añadirán \$90.000 millones en las próximas semanas y \$70.000 millones en 1994, incluyendo en este último caso el costo de las obligaciones pensionales de la entidad que el Gobierno Nacional asumirá a partir del próximo año.

Con recursos propios de FINAGRO y aquellos aportados por el Gobierno bajo el mandato de la Ley 34, se han venido expidiendo múltiples mecanismos de refinanciación de créditos. A ello se agregan las refinanciaciones que viene haciendo la Caja Agraria con recursos propios, en condiciones más favorables que las de la citada ley. Para los deudores más pequeños, las refinanciaciones alcanzan ocho años de plazo y tres de gracia, y se permite una condonación de intereses no contabilizados de entre el 40 y el 100%; dichas condiciones son igualmente más ventajosas que las de



MINISTERIO DE AGRICULTURA

la Ley 34 para deudores medianos y similares para los deudores más grandes. Bajo estos diferentes esquemas, se han refinanciado ya más de \$40.000 millones de deudas cafeteras de la Caja Agraria y el Banco Cafetero, y más de \$60.000 de otros productores por parte de la Caja Agraria. A ellas debe agregarse la reestructuración de los pasivos de las comercializadoras bananeras aprobada por el CONPES el pasado 29 de abril, que viene realizando el IFI con recursos de BANCOLDEX, y las nuevas líneas de refinanciación de los bananeros afectados por el huracán Bret que serán expedidas próximamente por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.

De otro lado, según lo hemos señalado anteriormente, FINAGRO viene ampliando considerablemente el crédito de inversión, empleando en parte los recursos de un crédito del Banco Mundial por US\$250 millones. Dicha entidad establecerá próximamente una línea de crédito en dólares para comercialización interna, eliminando, así, una de las distorsiones más importantes que favorecen la importación de productos agropecuarios. Viene diseñando, además, nuevas líneas para compra de tierras, en especial aquellas que complementarían los subsidios directos que serán otorgados a los beneficiarios de la reforma agraria, en el contexto de la nueva ley que cursa en el Congreso de la República. Igualmente, el Ministerio viene estudiando nuevos mecanismos que permitan ampliar el acceso al crédito a pequeños productores, a través de un sistema en el cual cooperativas, asociaciones de productores y asociaciones sin ánimo de lucro operen como intermediarios de los recursos correspondientes.

Aunque el Fondo Agropecuario de Garantías se encuentra en funcionamiento desde hace algunos meses, su alcance ha sido muy limitado. Por este motivo, se viene estudiando toda la reglamentación sobre la materia, para poderle imprimir la dinámica deseable, particularmente en un contexto caracterizado por el sobreendeudamiento del sector y el agotamiento consecuente de sus garantías, especialmente aquellas de origen hipotecario. En algunos proyectos de inversión, previstos en la nueva Ley de Seguro Agropecuario, se otorgará acceso al Fondo a medianos y grandes productores. El primer caso de este tipo será el plan de pozos profundos para el Cesar y la Guajira ya mencionado.

Durante la legislatura pasada, el Gobierno acogió con entusiasmo la iniciativa parlamentaria orientada a crear en Colombia un seguro agropecuario para riesgos asociados a problemas climatológicos y catástrofes biológicas. En el marco de dicha norma, ha asumido la obligación de poner en funcionamiento el citado mecanismo en un plazo máximo de un año, incluido el esquema bajo el cual trabajará el Fondo de Reaseguros que funcionará en la Caja Agraria y la forma como dicho Fondo reasegurará los riesgos correspondientes en el exterior. Los estudios correspondientes ya se han iniciado con asesoría del gobierno español, que dispone de uno de los mejores mecanismos de este tipo a nivel internacional.

7. Comercialización



MINISTERIO DE AGRICULTURA

La crisis sectorial ha exigido una presencia muy activa del IDEMA en el mercado, aún en zonas de economía comercial. Así lo consideran, entre otras, las decisiones recientes referidas a los mercados de arroz y algodón, así como su intervención más permanente en otros mercados, tales como el del frijol. Ello no implica, por supuesto, que se haya reducido su presencia particularmente activa en zonas marginales o en la promoción de un sistema de mercadeo popular, tal como lo contempla el decreto de modernización de la entidad expedido a fines de 1992.

Con el fin de estimular la participación de los productores en el manejo de inventarios de productos agropecuarios y las transacciones de productos entre agentes privados, se pondrá próximamente en funcionamiento un sistema de compra de productos con pacto de retracto, en el cual el IDEMA actuará como comprador de última instancia, para darle sostén al mercado, pero los productores tendrán la opción de vender el producto en su poder en cualquier momento, si encuentran un mejor comprador; en tal caso, el contrato con el IDEMA quedará automáticamente resuelto. El período de almacenamiento será financiado por FINAGRO, extendiendo en forma automática los créditos de producción previamente otorgados. Este nuevo mecanismo hace parte de un paquete más amplio de iniciativas que hemos venido discutiendo con la Bolsa Nacional Agropecuaria para darle a dicha entidad el dinamismo que requiere en el nuevo contexto del desarrollo agropecuario del país.

Para reducir las enormes pérdidas post-cosecha de frutas y verduras y aumentar su calidad, el Ministerio lanzó además recientemente la campaña "Para que el campo viva". Viene diseñando, además, otras campañas de publicidad, incluyendo algunas dirigidas a fomentar el consumo de algunos productos afectados por la crisis.

8. El plan de emergencia de empleo

Un análisis detallado de los productos más afectados por la crisis permitió identificar setenta municipios colombianos, donde la contracción del sector ha generado una caída en la demanda de mano de obra estimado, en cerca de 100.000 jornales-año. Para enfrentar esta situación, se ha diseñado un plan de emergencia de empleo que se orientará específicamente hacia dichos municipios. Este plan, que tiene un costo calculado de \$12.000 millones, será financiado en parte con recursos nuevos del presupuesto nacional (incluyendo el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social de la Presidencia de la República) y en parte con recursos ya apropiados a las distintas entidades del sector y al Plan Nacional de Rehabilitación. Con estos dineros se espera aliviar la situación de fuerte depresión de la demanda de mano de obra en estas regiones y realizar obras que permitan impulsar su desarrollo a mediano plazo.

B. El mejoramiento sostenido de la competitividad sectorial.

1. Generación y transferencia de tecnología

Las anteriores medidas, con las cuales se busca recuperar la



MINISTERIO DE AGRICULTURA

competencia, que eviten las distorsiones generadas por abusos de los participantes con posiciones dominantes en los mercados, especialmente a nivel local.

En cuanto a las exportaciones, el establecimiento de un sistema de certificación de calidad de los productos y la creación de servicios de acopio y de frío en puntos claves de la cadena de exportación, constituyen prioridades importantes para la estrategia de modernización de la estructura de comercialización. El Ministerio ha presentado varias iniciativas de este tipo a la Corporación Colombia Internacional, reconociendo su papel central en la nueva política agropecuaria. La Corporación deberá jugar igualmente un papel destacado en el diseño de una "inteligencia de mercados" y en algunos proyectos pilotos de producción y comercialización, con gran potencialidad como difusores de conocimientos técnicos de todo tipo.

4. Mejora de los sistemas de información.

Insumo esencial de la reactivación y el desarrollo sectorial lo constituye el mejoramiento del sistema de información y de las estadísticas agropecuarias. En tal sentido, el Ministerio comenzará a instrumentar en los próximos meses un nuevo sistema de recolección y difusión de la información sobre producción, áreas y rendimientos, que debe generar estadísticas más confiables que las actuales.

C. El respaldo presupuestal de la estrategia

La estrategia diseñada exige un respaldo presupuestal adecuado. Con tal propósito, el Gobierno nacional le ha dado prioridad al Ministerio de Agricultura en la reciente distribución de las utilidades de las empresas públicas y en el proyecto de presupuesto de inversión de 1994. El Cuadro No. 14 resume los recursos definitivos apropiados en el presupuesto del presente año, así como los que incluye el proyecto de presupuesto de 1994 presentado recientemente al Congreso de la República.

Como se puede apreciar, los recursos de inversión para el sector tendrán un crecimiento del 26.1% en 1993 y del 36.4% en 1994 si se excluyen los aportes a la Caja Agraria, o 23.5% y 29.2% si se incluyen. Sobresale el crecimiento en algunos institutos, especialmente del HIMAT, el DRI y el INPA, (en este último caso, sin embargo, sobre una base relativamente baja)⁶.

⁶./ El presente artículo corresponde a una adaptación del texto consignado en el libro Memorias 1992-1993 del Ministerio de Agricultura.

MINISTERIO DE AGRICULTURA

SEMINARIO DE MODERNIZACION DEL ESTADO

VILLA DE LEYVA, OCTUBRE 1 DE 1993

INDICE

1.	INTRODUCCION	3
2.	ARTICULO 20 TRANSITORIO	4
2.1	Desarrollo del Mandato Constitucional	4
2.2	Resultados de la Reforma en cada Entidad	5
2.2.1.	Presidencia de la República	6
2.2.2	Ministerio de Relaciones Exteriores	6
2.2.3	Ministerio de Justicia y del Derecho	6
2.2.4	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	7
2.2.5	Ministerio de Defensa Nacional	9
2.2.6	Ministerio de Agricultura	9
2.2.7	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	13
2.2.8	Ministerio de Salud	15
2.2.9	Ministerio de Desarrollo Económico	16
2.2.10	Ministerio de Minas y Energía	17
2.2.11	Ministerio de Educación Nacional	18
2.2.12	Ministerio de Comunicaciones	19
2.2.13	Ministerio del Transporte	19
2.2.14	Ministerio de Comercio Exterior	20
2.2.15	Departamento Administrativo de Seguridad - DAS	20
2.2.16	Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE	20
2.2.17	Departamento Nacional de Planeación	20
2.2.18	Departamento Administrativo de la Función Pública	21
3.	PROGRAMA DE MODERNIZACION	23
4.	PROGRAMA DE RACIONALIZACION Y SIMPLIFICACION DE TRAMITES	26
4.1	Amplia participación en el programa	26
4.2	Características y término para la presentación y estudio de las propuestas	27

4.3	Consejo Asesor en materia de Racionalización y Simplificación de Trámites, Organización y Dirección del Programa	27
4.5	Reconocimientos	28
4.6	Responsabilidades inmediatas	28
5.	MISION PARA LA MORALIZACION Y EFICIENCIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	29
5.1	Modernización del Estado	29
5.2	Participación de la Ciudadanía en la Vigilancia y Control de la Administración Pública	29
5.3	Fortalecimiento de la Capacidad Investigadora y Sancionadora	29
5.4	Desarrollo de un Marco Legal Apropriado	30

1. INTRODUCCION

A medida que la sociedad avanza y se moderniza, que las relaciones y procesos económicos y sociales elevan su complejidad, que los actores sociales multiplican y especializan sus demandas, es evidente que recae una mayor responsabilidad sobre la acción estatal. Su función básica, la de salvaguardar el bien común y el interés general, adquiere nuevas dimensiones y desafíos. Es por esto que el Estado, sus instituciones, actividades y procesos no pueden concebirse como conceptos y estamentos estáticos, inmutables, divorciados de los procesos globales que vive la sociedad.

En los últimos tres años al país a venido sufriendo cambios importantes. De un lado, ha asumido el proceso de apertura e internacionalización de su economía y de otro, ha promulgado una nueva Constitución. Estos dos trascendentes hechos demandan un agresivo proceso de reforma del Estado, concentrado en dos estrategias complementarias: la del desarrollo económico y la del desarrollo de la nueva Constitución.

La apertura y modernización económica buscan recobrar el crecimiento de la productividad y elevar la competitividad internacional de la economía colombiana, crear condiciones más favorables para el funcionamiento de los mercados, promoviendo una mayor competencia y un ambiente más favorable para la innovación empresarial y el cambio técnico.

Por su parte, la plena vigencia de una nueva Constitución, al especificar la misión y objetivos básicos del Estado, exige la necesidad de readecuarlo institucionalmente, buscando conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos y la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo.

Teniendo estos principios como marco de acción, el Gobierno, a través de la Consejería para la Modernización del Estado ha emprendido una serie de acciones que conjuntamente apuntan hacia el logro de un Estado Moderno, acorde con las necesidades actuales de los ciudadanos: el desarrollo del mandato constitucional, el Programa de Modernización de las Entidades del Estado, el Programa de Racionalización y Simplificación de Trámites y la Misión para la Moralización y Eficiencia de la Administración Pública.

2. ARTICULO 20 TRANSITORIO

Los constituyentes, a través del artículo 20 transitorio de la nueva Constitución, ordenaron al Gobierno "suprimir, fusionar o reestructurar las entidades de la Rama Ejecutiva, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta del orden nacional, con el fin de ponerlos en consonancia con los mandatos de la presente reforma constitucional y, en especial, con la redistribución de competencias y recursos que ella establece".

La Constitución Política de 1991 trazó claras directrices con relación a una nueva concepción del Estado, que debían traducirse en una modernización institucional y en la generación de una nueva cultura de la administración. En efecto, de la Constitución ha surgido una concepción renovada del Estado y, en particular, de la función administrativa, que está llamada a convertirse en un instrumento al servicio de los intereses generales, y deberá desarrollarse, según prescribe el artículo 209 de la Carta, con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

El espíritu de la reforma ha sido el de fortalecer el Estado en sus tareas esenciales, revisar su estructura y competencias para hacerlo más dinámico y eficiente, adecuarlo a sus crecientes responsabilidades sociales y a los imperativos de la democracia participativa, orientarlo hacia una mayor colaboración y concurso de la sociedad civil en el ejercicio de funciones públicas, y generar una dinámica más abierta, transparente y democrática entre el sector público y el sector privado.

2.1 Desarrollo del Mandato Constitucional

En obediencia al mandato constitucional, el Gobierno acometió la tarea de hacer una evaluación y un diagnóstico general de la Administración Pública para, como resultado de dicho examen, adoptar las distintas decisiones de reorganización administrativa autorizadas por la disposición constitucional transitoria.

Hacia el interior del Gobierno se desarrolló, en consecuencia, una discusión sobre el contenido y alcance del mandato constitucional, teniendo en cuenta el texto de la norma, sus antecedentes jurídicos, su finalidad y límites y el espíritu general de la Carta. Una vez definidos estos aspectos preliminares se involucró directamente en el proceso a todos los

altos funcionarios del Gobierno, quienes comenzaron a aportar sus recomendaciones y propuestas.

El Presidente de la República encomendó a la Consejería para la Modernización del Estado la coordinación global de este proceso, así como la asesoría, seguimiento y el reporte directo a su despacho del desarrollo del mismo. Al interior del Gobierno se estudiaron, evaluaron y perfeccionaron las diferentes propuestas y por último se seleccionaron aquellas que cumplieran con los requisitos del Artículo Transitorio 20.

Paralelamente, el Presidente conformó la Comisión prevista en el artículo 20 transitoria, para la Reestructuración de la Administración Pública, integrada por tres (3) expertos en administración pública o en derecho administrativo designados por el Consejo de Estado, tres (3) miembros designados por el Gobierno, un (1) miembro nombrado por la Federación Colombiana de Municipios y el Consejero para la Modernización del Estado. La Consejería actuó como Secretaría Técnica.

A esta Comisión se presentaron 92 propuestas que fueron evaluadas por sus miembros, quienes hicieron las recomendaciones pertinentes, trabajo que culmina con la expedición de 62 decretos mediante los cuales se reestructuran 10 Ministerios, 4 Departamentos Administrativos, 5 Superintendencias y 38 entes descentralizados, se fusionan 5 entidades y se suprimen 14.

2.2 Resultados de la Reforma en cada Entidad

Las reformas introducidas a la Administración Pública apuntan, entre otras, a concentrar la acción del Estado dónde es realmente imprescindible, como es el caso de las funciones de regulación y control; al fortalecimiento de las funciones de planeación en los Ministerios; a adecuar a las entidades nacionales con los principios de descentralización y autonomía territorial; a poner a tono con la competencia a varias entidades que se transformaron en empresas industriales y comerciales del estado; a utilizar y distribuir de manera más eficiente los recursos del nivel central en los entes territoriales; a permitir la participación del sector privado en actividades hasta ahora desarrolladas principalmente por el Estado y a entregar la participación del Estado en algunas entidades en las cuales su presencia no se justifica en la actualidad.

2.2.1. Presidencia de la República

i) Fondo de Solidaridad y Emergencia Social

Se fusionan el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social y el Fondo Especial, en una entidad que continuará funcionando como establecimiento público, adscrito a la Secretaría Administrativa de la Presidencia de la República. Con esto, se busca una mejor coordinación, así como la racionalización de la asignación de los recursos disponibles.

ii) Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional

Este Consejo es el producto de la fusión del Consejo Nacional de Seguridad, del Consejo Superior de la Defensa Nacional y de la Comisión Asesora y Coordinadora de las acciones contra grupos de delincuencia organizada. La integración busca el fortalecimiento de un organismo de asesoría y coordinación, adscrito a la Presidencia de la República.

2.2.2 Ministerio de Relaciones Exteriores

La reestructuración del Ministerio de Relaciones Exteriores busca reorientar la organización interna con criterios tanto temáticos como geopolíticos; precisar y fortalecer la articulación de las misiones diplomáticas y consulares con el Ministerio; y fortalecer la estructura de áreas decisivas para el apoyo de la gestión general, a través de oficinas especializadas.

2.2.3 Ministerio de Justicia y del Derecho

El nuevo papel del Ministerio se enfoca hacia una entidad encargada de la planeación y la definición de políticas en materia jurídica y judicial y de dar impulso a las reformas legislativas, así como de evaluar permanentemente la eficacia de la legislación. El nuevo Ministerio dejará de ser administrador de juzgados y prisiones, para dar mayor énfasis a las investigaciones jurídicas, la prevención del delito, y la promoción y conciliación prejudicial de conflictos.

i) Superintendencia de Notariado y Registro

Se convierte en una Unidad Administrativa Especial, adscrita al Ministerio de Justicia y Derecho, con personería jurídica y patrimonio autónomo. Las

funciones de supervisión se especializan por medio de la creación de dos delegaturas especiales: una encargada de las Notarías, y otra de las Oficinas de Registro Público, a las cuales se les otorga mayor autonomía administrativa.

ii) Dirección Nacional de Estupefacientes

Se fusionan el Fondo Rotatorio de Prevención, Represión y Rehabilitación del Consejo Nacional de Estupefacientes con la Dirección Nacional de Estupefacientes, entidad técnica organizada como Unidad Administrativa especial adscrita al Ministerio de Justicia y Derecho, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal, patrimonio propio y régimen especial de contratación administrativa.

iii) Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario

Se fusionan la Dirección General de Prisiones y el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia, dando origen al Instituto Nacional Penitenciario, como establecimiento público, con personería jurídica autonomía administrativa y patrimonio independiente.

iv) Fondo de Seguridad de la Rama Judicial y del Ministerio Público

Es producto de la reestructuración del Fondo de Seguridad de la Rama Jurisdiccional, con el fin de contribuir a la atención de las necesidades de seguridad que existan tanto en la Rama Judicial, como en el Ministerio Público.

2.2.4 Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Al interior del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se crea la Secretaría Administrativa y se conservan la Direcciones Generales de Presupuesto Nacional, Tesoro Nacional y Crédito Público y de Apoyo Fiscal, pero al interior de las mismas se adecúan a las necesidades actuales del Ministerio.

i) Instituto Geográfico Agustín Codazzi

El IGAC concentra su misión primordial en producir y actualizar la cartografía básica nacional, y servir de instrumento en la planificación y ordenamiento territorial a nivel nacional, regional y local. Al propio tiempo, mantiene su capacidad de autoridad

máxima en materia catastral, pero promoviendo la delegación a las entidades territoriales que estén en condiciones de asumir la tarea de formación y actualización de los predios.

ii) Caja de Previsión de la Superintendencia Bancaria-CAPRESUB

Se precisa la naturaleza jurídica de este organismo como establecimiento público, del orden nacional, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito público.

iii) Superintendencia de Valores

Se concentra en esta Superintendencia el control y vigilancia sobre todas las sociedades que emiten valores, se busca cambiar el enfoque de vigilancia utilizado y depurar los trámites.

iv) Superintendencia de Cambios

Se suprime esta dependencia, trasladando sus funciones, así:

- A la Superintendencia Bancaria, la función de control y vigilancia sobre las instituciones financieras autorizadas para la intermediación del mercado cambiario
- A la Superintendencia de Sociedades, la función de control y vigilancia sobre el cumplimiento del régimen cambiario, en lo que se refiere a inversión extranjera en Colombia y la inversión de sociedades colombianas en el exterior, así como las operaciones de endeudamiento externo de sociedades domiciliadas en Colombia
- Al Ministerio de Minas y Energía, el control y vigilancia de las disposiciones que regulan la comercialización del oro.
- A la Unidad Administrativa Especial-Dirección de Impuestos y de Aduanas Nacionales, sobre el cumplimiento del régimen cambiario en materia de importación de bienes y servicios, gastos asociados a las operaciones de comercio exterior y financiación de las importaciones y exportaciones.

v) Unidad Administrativa Especial- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

Bajo el nuevo esquema de apertura, se hace necesaria la fusión de las Direcciones de Impuestos y de Aduanas. Adicionalmente, la modernización en las dos dependencias se ha hecho en los últimos dos años de manera paralela, responsabilizando prioritariamente a los contribuyentes y declarantes que utilizan las facilidades del sistema bancario para la mayor parte de sus trámites tributarios y de importación.

Esta nueva Unidad tiene por objeto la administración de los impuestos de renta y complementarios, de timbre nacional y sobre las ventas y los derechos de aduana y demás impuestos del orden nacional, cuya competencia no esté asignada a otra dependencia, así como la dirección y administración de la gestión aduanera.

2.2.5 Ministerio de Defensa Nacional

El Ministerio se reestructura parcialmente para dar cumplimiento a lo dispuesto sobre el control interno, así como para mejorar los mecanismos de control sobre los servicios privados de seguridad y vigilancia y lograr la debida atención de los negocios judiciales. Se crea el Viceministerio, con la función fundamental de coordinar todas las entidades descentralizadas.

i) Servicio Naviero Armada República de Colombia-SENARC

Se suprime esta Empresa que se constituyó con el propósito de prestar el servicio de transporte fluvial en los antiguos Territorios Nacionales del sur del país.

2.2.6 Ministerio de Agricultura

i) Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras-HIMAT

Se establece como objetivo del HIMAT, además de la prestación de los servicios de hidrología y Meteorología, la promoción, ejecución y financiación de proyectos de adecuación de tierras y los servicios que le son complementarios: así como la asesoría a entidades públicas y privadas para la elaboración de estudios y la ejecución de obras. Un elemento nuevo que se incluye en el proceso de decisión de los proyectos es la participación de la comunidad beneficiada.

De otro lado, el manejo de los distritos de riego pasa a ser responsabilidad de las Asociaciones de Usuarios o de los Departamentos y Municipios, dejando al HIMAT la responsabilidad de la promoción, el diseño y la construcción de los mismos y del control y vigilancia en su manejo. De todas maneras, en los casos en los que un distrito de riego no pueda ser entregado a los usuarios, el HIMAT puede administrarlos directamente o mediante contratación con terceros. También conservará la autoridad para intervenir distritos administrados por usuarios que tengan un mal desempeño.

ii) Instituto de Mercadeo Agropecuario-IDEMA

La reestructuración especializa la operación de la entidad en el mercadeo en las zonas más desprotegidas, rurales y urbanas, en donde los particulares no tienen la presencia adecuada que permita un abastecimiento alimenticio suficiente.

Para el resto del país, el IDEMA conservará la capacidad de intervenir en casos de emergencia, bien sea por desastres naturales o bien en coyunturas especiales de ausencia de producción o importaciones que traumatizan el mercado. Adicionalmente, le corresponde cofinanciar estudios, diseños y construcción de infraestructura básica de comercialización en zonas marginadas.

Se mantiene el Fondo de Compra de Cosechas para financiar la compra de cosechas nacionales, su adecuación, almacenamiento, transporte, proceso y distribución, así como la adquisición de equipos e infraestructura física para la comercialización. La Junta Directiva podrá disponer la venta de despensas para la distribución minorista, o silos, bodegas, cobertizos que no se requieran de manera directa para el mercadeo mayorista.

Así mismo se autoriza a la Junta Directiva el establecimiento de un Fondo destinado a atender el pago de las mesadas del personal pensionado o con derecho a pensión, hasta que estas obligaciones sean asumidas por el ISS, y a reconocer la diferencia entre el valor reconocido por el ISS y el monto de la pensión decretada.

iii) Instituto Colombiano de la Reforma Agraria-INCORA

Se le suprimen al INCORA las funciones de:

- Promover y ejecutar la construcción de vías y caminos en zonas de colonización, parcelación y concentraciones parcelarias.
- Promover y ejecutar programas y proyectos de recuperación y adecuación de tierras en zonas de colonización, parcelación y concentraciones parcelarias.
- Otorgar créditos de manera directa a los campesinos y prestar el servicio de asistencia técnica agropecuaria a los pequeños productores.

El INCORA se concentrará, entonces, en la tarea de la Reforma Agraria. Simultáneamente con estas modificaciones, en el Congreso cursa un proyecto de ley presentado por el Gobierno, que agilizará mucho más el proceso de dotación de tierras al campesinado que carece de ellas.

iv) Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero

Para cumplir con el mandato de apoyo crediticio al sector agropecuario, se plantea un esquema descentralizado en donde el Presidente tendrá la dirección y control de las regionales, la fijación de políticas, la elaboración de presupuestos y la consolidación nacional de la tesorería. La Junta Directiva tiene la función de establecer el número y Composición de las regionales, señalar sus funciones, fijar la sede y determinar las sucursales y agencias dependientes de cada una de ellas.

v) Empresa Colombiana de Productos Veterinarios-VECOL

El Estado dejará de participar como accionista en VECOL a través del Ministerio de Agricultura y la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero.

vi) Corporaciones de Abastos

Se procederá a vender la participación oficial en las Corporaciones de Abastos, en la medida en que prácticamente han venido siendo manejadas por los comerciantes mayoristas que tienen acciones en ellas y son los principales beneficiarios de sus instalaciones.

vii) Instituto Colombiano Agropecuario-ICA

El objetivo se centra en contribuir al desarrollo sostenido del sector agropecuario mediante la investigación, la transferencia de tecnología y la prevención de riesgos sanitarios, biológicos y químicos para las especies animales y vegetales.

Las actividades de investigación y transferencia tecnológica serán ejecutadas principalmente mediante la asociación con personas naturales y jurídicas. Además de las funciones relacionadas con la investigación y la prevención y control de sanidad agropecuaria, al ICA le corresponde:

- Apoyar y financiar los programas de capacitación de los asistentes técnicos y los extensionistas, tanto particulares como oficiales de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATAS).
- Financiar la asesoría a los Departamentos para la coordinación y evaluación de los servicios de asistencia técnica agropecuaria a los pequeños productores que establezcan los municipios.
- Promover y financiar la capacitación de personal para su propio servicio o el de las entidades con las cuales se asocie o celebre convenios.
- Administrar el Fondo Nacional de Emergencia Sanitaria, el cual funcionará como una cuenta separada y cuyos recursos se destinarán a la protección de la producción agropecuaria y a la atención de la sanidad vegetal y animal.
- En cuanto al Sistema Nacional de Crédito, le corresponde al ICA solamente prestar asesoría. No asumirá funciones de vigilancia ni supervisión, ni la inscripción de asistentes técnicos o área sembrada

Adicionalmente y para lograr coordinación e integración en las acciones de investigación, el Gerente del ICA formará parte del Consejo del Programa Nacional de Ciencia y Tecnología Agropecuarias. La Secretaría Técnica y Administrativa será ejercida conjuntamente por el ICA y por COLCIENCIAS, mediante dos asesores técnicos permanentes.

viii) Almacenes Generales de Depósito de la Caja Agraria, IDEMA y Banco Ganadero - ALMAGRARIO

El Estado, a través de la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero y el Instituto de Mercadeo Agropecuario, dejará de participar en estos Almacenes.

ix) Corporación Financiera de Fomento Pesquero - CORFIPESCA

Esta Corporación fue creada por la Ley 13 de 1990, con el objeto de financiar programas y proyectos de inversión propios de la actividad pesquera, no ha funcionado y por tanto se suprime. Adicionalmente, no se justifica contar con entidades que financien subsectores especiales.

x) Empresa Comercilizadora de Productos Perecederos - EMCOPER

El Estado, a través del Ministerio de Agricultura, Instituto de Mercadeo Agropecuario, Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero e INDERENA, dejará de participar en esta empresa.

2.2.7 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

La reestructuración de este Ministerio busca definir claramente una estructura que le permita la efectiva coordinación entre los niveles nacional, regional y local, modificando el enfoque policivo por uno preventivo, que informe eduque e ilustre sobre la bondad del cumplimiento de las normas sobre empleo, trabajo y seguridad social.

i) Promotora de Vacaciones y Recreación Social

El cambio en esta entidad se refiere a una redefinición de funciones, por tanto tendrá por objeto formular programas, proporcionar, fomentar y financiar servicios de recreación y turismo social a los servidores públicos aportantes, a los pensionados y a sus familias. PROSOCIAL no contará con infraestructura propia de recreación y turismo social, por tanto enajenará los hoteles, centros vacacionales, parador turístico, parque recreacional. Los servicios prestados se harán mediante convenios y contratos con entidades públicas, privadas y cooperativas.

ii) Caja Nacional de Previsión Social-CAJANAL

La Caja Nacional de Previsión Social continúa cumpliendo con las dos funciones básicas: la prestación de los servicios de salud a sus afiliados y el reconocimiento de las prestaciones económicas de los afiliados y los familiares que dependan económicamente de ellos.

El cambio fundamental se refiere al fortalecimiento de la prestación de los servicios médico asistenciales mediante la contratación de la prestación de los servicios integrales de salud. Con este nuevo sistema se busca mejorar el servicio de salud que actualmente presta la Caja Nacional de Previsión.

Con este fin, la Caja Nacional de Previsión Social podrá enajenar activos, estableciendo condiciones especiales para que puedan acceder a la propiedad de los mismos, sociedades anónimas en cuyo capital participen de manera mayoritaria exmpleados de la entidad.

iii) Instituto de Seguros Sociales - ISS

Se convierte en una empresa industrial y comercial del Estado, cuyo objeto principal se orienta a la prestación de los servicios de seguridad social, así como a la afiliación y el recaudo de los aportes. Esto incluye garantizar a los afiliados la prestación de los servicios médico asistenciales integrales y el pago de las prestaciones económicas a cargo del Instituto. A nivel central se fortalece la función de dirección, administración, control, vigilancia, con el fin de garantizar la prestación eficiente de los servicios. Así mismo, promoverá la descentralización y autonomía técnica, financiera y administrativa de las unidades de su propiedad que presten los servicios de salud. Con esto se adecúa a la competencia a que debe enfrentar con el sector privado, tanto en el manejo de los Fondos de Pensiones como en la prestación de los servicios de salud.

iv) Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA

El cambio más importante se refiera a que los Centros que actualmente tiene en servicio, así como a que los que se creen, sean administrados por personas jurídicas sin ánimo de lucro, constituidas de acuerdo con lo establecido en la legislación de Ciencia y Tecnología. Estos centros serán los encargados de ejecutar los proyectos de formación profesional, desarrollo

tecnológico y de información para el empleo, de acuerdo con las políticas de la Junta Directiva.

v) Superintendencia d Subsidio Familiar

Se le asignan los siguientes objetivos: ejercer inspección y vigilancia de las entidades encargadas de recaudar los aportes y pagar las asignaciones de subsidio familiar; controlar que dichas entidades presten los servicios sociales a su cargo; y velar por que se modernicen e incorporen desarrollo tecnológicos.

2.2.8 Ministerio de Salud

Se establece una estructura que dé prioridad al papel del Ministerio de Salud como ente rector del sector salud, fortaleciendo la función de planeamiento y fijación de políticas, planes y programas, así como el establecimiento de normas en el área de salud pública.

Igualmente, se apoya el proceso de fortalecimiento territorial, mediante procesos de coordinación y promoción de la descentralización de los servicios y de ciertas funciones de dirección.

i) Superintendencia Nacional de Salud

Se fortalecen las funciones de inspección, vigilancia y control en la prestación del servicio público de salud, en especial de las empresas de medicina prepagada, las que administran monopolios rentísticos cedidos por la Nación y las que prestan servicios de salud.

ii) Instituto Nacional de Salud

El Instituto asume un papel de promotor y en algunos casos ejecutor de la investigación en el sector salud. En asocio con otras entidades, es el promotor de mecanismos de regulación sobre estándares y normas de calidad de alimentos y medicamentos y productos similares.

2.2.9 Ministerio de Desarrollo Económico

La reestructuración del Ministerio busca fortalecer la capacidad decisoria y coordinadora en las dos grandes áreas

de su competencia, para lo cual se establecen dos Viceministerios: el de Industria Comercio y Turismo, y el de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable.

Se crea la Comisión de Agua Potable y Saneamiento Básico, con el objeto de regular el sector, en cuanto a: promover la competencia; prevenir prácticas restrictivas en la competencia y denunciarlas cuando se presenten; fijar las tarifas de los servicios públicos regulados y establecer sistemas de libertad regulada o libertad vigilada; y establecer normas técnicas para el desarrollo de proyectos de agua potable y saneamiento básico.

i) Superintendencia de Industria y Comercio

El objetivo básico se orienta hacia la disminución de la regulación y trámites innecesarios; también se racionalizan las funciones en la medida en que algunas funciones fueron asignadas a otras entidades. Se establecen tres delegaturas especializadas: la de Protección al Consumidor, la de Propiedad Industrial y la de la Promoción de la Competencia. Se fortalecen las funciones en materia de control a los monopolios y estímulo a la competencia tanto en el sector productivo, como en el comercial y en el de servicios públicos.

ii) Corporación Nacional de Turismo

Se convierte en empresa industrial y comercial del Estado, con el objetivo fundamental de convertirse realmente en una entidad promotora del turismo nacional e internacional. A su cargo estarán igualmente la elaboración de estudios de mercadeo, el diseño de planes, así como el fomento y promoción de consorcios empresariales, asociaciones regionales o gremiales, o cualquier tipo de organización nacional o internacional, pública o privada, con el objeto de promocionar el turismo colombiano.

iii) Superintendencia de Sociedades

Tiene asignada la función presidencial de inspección, vigilancia y control de las sociedades mercantiles no sometidas a la vigilancia de otras Superintendencias. Se han actualizado sus objetivos y funciones, fortaleciendo la planeación y la descentralización de la gestión.

iv) Corporación Social de la Superintendencia de Sociedades
-CORPORANOMIMAS

Tiene como objetivo el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales, económicas y médico asistenciales para los empleados públicos de las Superintendencias de Industria y Comercio, de Valores y de la misma Corporación. Se trata de reafirmar y clarificar la naturaleza jurídica como establecimiento público, ajustando también su estructura para cumplir con las normas para estas entidades.

2.2.10 Ministerio de Minas y Energía

La parte central de la reestructuración de Ministerio de Minas y Energía se refiere a la creación de la Comisión de Regulación Energética, y de dos Unidades administrativas especiales para desempeñar las funciones de planeamiento y de consolidación de la información minero-energética.

Las funciones principales de la Comisión, Conformada por los Ministros de Minas y Energía y de Hacienda y Crédito Público, por el Director del Departamento Nacional de Planeación y por tres expertos designados por el Presidente para períodos de tres años, se relacionan con: regular las actividades del sector energético para asegurar una oferta eficiente, propiciar la competencia dentro del sector, impedir el abuso de posiciones dominantes, prevenir la práctica restrictiva de la competencia, fijar las tarifas reguladas y establecer sistemas de libertad regulada y libertad vigilada, y determinar las condiciones de uso de la red y de operación del sistema interconectado.

Adicionalmente, se modifica el Instituto de Asuntos Nucleares en Instituto de Ciencias Nucleares y Energías Alternativas, encargado además de las funciones relacionadas con las ciencias nucleares, de fomentar el uso racional de la energía y elaborar programas científicos y tecnológicos para la intensificación del uso de las fuentes alternas de energía.

Finalmente, se amplía el objeto de la Empresa Minerales de Colombia-MINERALCO, con el fin de que pueda explotar, explorar, beneficiar, transformar y comercializar toda clase de minerales, con excepción de los hidrocarburos y los radioactivos.

i) Instituto Colombiano de Energía Eléctrica -ICEL

Se transforma en empresa industrial y comercial del estado, con el fin de garantizar eficiencia en la prestación de los servicios de energía eléctrica en las zonas no interconectadas.

ii) Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica - CORELCA

Se transforma en empresa industrial y comercial del estado, para que pueda contar con mayor agilidad en materia presupuestal y de contratación, a fin de garantizar una prestación eficiente de los servicios.

2.2.11 Ministerio de Educación Nacional

Las reformas apuntan hacia el fortalecimiento de su función como ente rector del sistema educativo, encargado de la fijación de políticas, el establecimiento de planes y programas, la definición de criterios técnicos y pedagógicos y la asistencia y asesoría a los departamentos.

i) Instituto Colombiano de Cultura-COLCULTURA

Con la reestructuración se actualizan los objetivos y funciones de la entidad, fortaleciendo la planeación y descentralización de la gestión cultural. Adicionalmente, se modifica la conformación del Consejo Nacional de Cultura, para dar mayor participación a las regiones.

ii) Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior- Mariano Ospina Pérez- ICETEX

Se pretende además, abrir a las entidades territoriales las facilidades para su participación en la financiación de la educación superior, a través de aportes al patrimonio del Instituto, y adecuar la estructura para lograr su competitividad.

iii) Residencias Femeninas

Esta entidad se suprime en razón a que venía prestando un servicio de carácter local, que debe ser atendido por las entidades municipales.

2.2.12 Ministerio de Comunicaciones

La orientación de la reestructuración apunta a fortalecer al Ministerio como organismo regulador de las telecomunicaciones en el país.

Las funciones de regulación se desarrollarán mediante la Comisión Reguladora con la misión de propiciar la competencia, impedir las prácticas monopolistas y fijar las reglas generales en materia de tarifas.

i) Empresa Nacional de Telecomunicaciones - TELECOM

Se le convierte en una Empresa Industrial y Comercial del Estado, con mayor agilidad presupuestal y contractual, lo cual le permite competir en este campo en adecuadas condiciones.

ii) Administración Postal Nacional - ADPOSTAL

ADPOSTAL pasa a ser una empresa industrial y comercial del Estado con mayor agilidad en materia de manejo presupuestal y de contratación. Conserva la función de emitir a nombre de la Nación las especies postales, y custodiar, promover, vender y desarrollar comercialmente la filatelia.

iii) Fondo de Fomento Cinematográfico - FOCINE

Esta entidad fue suprimida.

2.2.13 Ministerio del Transporte

Se convierte al Ministerio de Obras Públicas y Transporte en el Ministerio de Transporte, como ente rector encargado de la formulación, orientación, ejecución y vigilancia en materia de tránsito, transporte e infraestructura de carácter nacional.

Se crean entonces, Direcciones Generales para cada uno de los Modos de Transporte: Terrestre Automotor, Fluvial, Aéreo, Ferroviario y de Vías e Infraestructura. Se convierte el Fondo Vial Nacional en el Instituto Nacional de Vías, como responsable de la ejecución de las políticas y proyectos viales de carácter nacional. El Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil, se fusiona con el Fondo Aeronáutico Nacional adscrito al Ministerio, con la función de ejecutar la política aeronáutica y los proyectos de infraestructura de carácter nacional. Se suprimen el Fondo de Inmuebles Nacionales, el INTRA, el Fondo Nacional de Caminos Vecinales y los Distritos de Obras del Ministerio.

El desmonte de las estos dos últimos organismos se hará gradualmente en un plazo de tres años.

2.2.14 Ministerio de Comercio Exterior

1) Zonas Francas

Se podrán enajenar los bienes de propiedad de las Zonas Francas, cuyo producto servirá en primera instancia para la cancelación de las obligaciones; el remanente del producto de la venta se transferirá al Fondo de Inversión Social.

2.2.15 Departamento Administrativo de Seguridad - DAS

Se crea un grupo adicional de Unidades Investigativas de Policía Judicial y conformar 7 Seccionales en los nuevos departamentos. Adicionalmente, se busca reforzar las labores de inteligencia y las funciones de planeación, con la creación de las Oficinas Interna de Planeación y de la Interpol.

2.2.16 Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE

El DANE será la cabeza de un sistema nacional de información, estimulando la responsabilidad de Ministerios, entidades, Departamentos y Municipios de levantar información y procesarla con las metodologías que determine el DANE.

2.2.17 Departamento Nacional de Planeación

Se ajusta la estructura del Departamento en materia de justicia, promoción de la iniciativa privada, la descentralización y la evaluación y control de la gestión.

i) Sistema Nacional de Cofinanciación

Se establece un Sistema Nacional de Cofinanciación con el fin de financiar programas y proyectos presentados por las entidades territoriales en distintos sectores, conformado por tres fondos:

- Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social - FIS, producto de la Fusión del Fondo Nacional Hospitalario y el Fondo del Ministerio de Educación Nacional. Su objetivo es cofinanciar programas y proyectos de salud, educación,

recreación, deportes y atención a los grupos vulnerables de la población.

- Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural - DRI, producto de la reestructuración del Fondo de Desarrollo Rural integrado - DRI. Su objetivo es cofinanciar programas y proyectos en áreas rurales.
- Fondo de Cofinanciación para la Infraestructura Vial y Urbana, producto de la reestructuración de la Financiera de Desarrollo Territorial. Su objetivo es cofinanciar programas y proyectos viales, de acueducto, plazas de mercado, mataderos, aseo, tratamiento de basuras y demás infraestructura urbana.

El principio fundamental de los Fondos de Cofinanciación es la distribución de recursos nacionales hacia los entes territoriales, de acuerdo con las políticas sectoriales, garantizando la oportunidad de los recursos a través de mecanismos ágiles, con procedimientos unificados y mediante el uso de los mecanismos de fiducia. Estos recursos son complementarios de los recursos de las entidades territoriales. Se establece además que las entidades nacionales no ejecutarán los proyectos y los bienes adquiridos serán de las entidades territoriales o de las organizaciones comunitarias. La operación de los Fondos buscará dar autonomía a las entidades territoriales en la selección y aprobación de los proyectos a financiar con los recursos de los Fondos.

ii) Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo -FONADE

Con el fin de agilizar su forma de actuar, se transforma en Empresa Industrial y Comercial del Estado; podrá captar dineros del público, así como desarrollar otras actividades de una entidad financiera, sometida a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria.

2.2.18 Departamento Administrativo de la Función Pública

La reestructuración del Departamento se orienta a dar apoyo a la Comisión Nacional del Servicio Civil, entidad encargada de la administración y vigilancia de la carrera administrativa. Así mismo el Departamento seguirá prestando asesoría a las entidades estatales en lo relacionado estatutos, sistemas salariales, plantas de personal, manual de funciones, etc.

i) Fondo Nacional de Bienestar Social

Se suprime en razón a que los servicios prestados son de un cubrimiento limitado y opera de manera centralizada. Adicionalmente existen entidades públicas y Cajas de Compensación encargadas de ofrecer programas de recreación.

3. PROGRAMA DE MODERNIZACION

El Gobierno Nacional es consciente de que la modernización no consiste solamente en la transformación de las estructuras y plantas de personal, contenidas en los decretos-ley de diciembre pasado y en los decretos reglamentarios en desarrollo de aquéllos.

Se trata de un proceso continuo de adecuación institucional, de renovación de las prácticas administrativas y de eficiencia y eficacia en los procesos y procedimientos. En consecuencia, todas las entidades del orden nacional deben acometer cambios significativos hacia el mejoramiento de la gerencia y de la mentalidad de todos sus servidores.

En este sentido, el Gobierno Nacional, a través de la Consejería para la Modernización de Estado, lanzó el 8 de septiembre de 1992 el Programa de Modernización de las Entidades del Estado, con el objeto de producir en el corto plazo resultados positivos sobre la manera como se manejan las entidades públicas y en el largo plazo, una nueva cultura al interior de las mismas.

El programa se fundamenta en cinco principios generales:

- i) Una entidad moderna se basa en una actitud gerencial que hace énfasis en la planeación, en la dirección estratégica y en la rendición de cuentas.
- ii) Una entidad moderna estimula en compromiso de sus funcionarios y crea un ambiente abierto a la innovación y al cambio.
- iii) Una entidad moderna define al ciudadano como el centro de su atención dentro de un enfoque de excelencia en la prestación de sus servicios.
- iv) Una entidad moderna simplifica sus trámites para evitar demoras y sobrecostos.
- v) Una entidad moderna no intenta regular todo lo que hace, ni se enreda en telarañas que obstaculicen su actuación y promueven la burocracia.

El Programa parte de la autoevaluación, mecanismo que se propone mejorar la gestión administrativa a partir del autoexamen de la motivación de los funcionarios con su trabajo. La lógica de las autoevaluaciones radica en que los Directivos y sus funcionarios son los mejor preparados para examinar el uso de los recursos de los que son responsables. Por esta razón, el éxito de la aplicación de tales mecanismos depende esencialmente de un permanente autocrítica; de aplicar ideas frescas a los programas

o actividades bajo evaluación, evitando las trabas que podrían ocasionarse por la conformación de comités o jerarquías; de aprender de los expertos en la materia; y de la supervisión constante por parte del Directivo responsable.

La alta dirección pública juega un papel fundamental en el proceso de modernización y mejoramiento institucional. Sólo con su impulso y liderazgo se podrá dinamizar la transformación de cada entidad y elevar el compromiso de cada uno de los funcionarios públicos.

El desarrollo del programa exige la permanente revisión y construcción de mecanismos que promuevan entre los funcionarios la vocación de servicio público, el desarrollo de una actitud de mayor responsabilidad, con misiones y metas mejor definidas, procedimientos más consistentes y una actividad cotidiana más próxima al ciudadano.

Un año después de lanzado el programa se prepara la evaluación del avance en los resultados obtenidos. Para esto la Consejería diseñó un formato en el cual las entidades públicas del orden nacional plasmaron sus programas de modernización; establecieron los objetivos del mismo y definieron los procesos para cumplir con los objetivos propuestos.

Para cada uno de los procesos definidos, se deben establecer los objetivos específicos, los factores problema en su desarrollo, la situación anterior, la actual y los resultados obtenidos.

Con base en la información enviada, se definió así mismo un formato de evaluación, en el cual se establecieron las principales áreas de trabajo, que conforman los procesos evaluados en cada uno de los programas presentados por las entidades públicas. Estos procesos corresponden a los siguientes:

- i) Organización institucional: que comprende la redefinición de la función social misión de la entidad; la gestión gerencial, con énfasis en la planeación estratégica y el establecimiento de indicadores de gestión.
- ii) Organización y gestión financiera: que comprende la definición de estrategias financieras de corto, mediano y largo plazo y el establecimiento de sistemas de programación, ejecución y evaluación presupuestal; sistemas de información financiera y contable; y sistemas para la formulación, ejecución y evaluación de proyectos.
- iii) Desarrollo del recurso humano: que comprende el establecimiento de sistemas de planeación, ejecución y control de operaciones; la definición de criterios de

productividad y sistemas de evaluación del desempeño; la creación de ambientes abiertos a la innovación, creatividad, manejo concertado de estrategias y nueva cultura organizacional con principios y valores; y el establecimiento de sistemas de administración, capacitación y manejo de grupo.

- iv) Implementación de sistemas de información interna e institucional.
- v) Mejoramiento de sistemas de atención a los usuarios.
- vi) Mejoramiento, supresión o racionalización de trámites y regulaciones.
- vii) Innovación tecnológica en el desarrollo de la labor institucional.

Hasta el momento se han recibido cerca de 120 programas de otras tantas entidades. Para el caso del Ministerio de Agricultura, se han presentado los programas del DRI, ICA, INCORA, HIMAT, IDEMA y Caja Agraria. Falta por recibir los correspondientes al Ministerio, Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, Banco Cafetero, CORFIGAN y FINAGRO.

Con base en el proceso de evaluación, se presentará próximamente una evaluación de los avances, logros y resultados hasta ahora obtenidos.

Es importante destacar como resultados, la gran aceptación por parte de las entidades y el inicio de un proceso de cambio en el cual ya es lugar común hablar de planeación estratégica y de cliente en lugar de usuarios como fin de la prestación de los servicios por parte de las diferentes organizaciones estatales.

4. PROGRAMA DE RACIONALIZACION Y SIMPLIFICACION DE TRAMITES

El Gobierno Nacional ha puesto en marcha el Programa de Racionalización y Simplificación de Trámites con el objeto de mejorar procesos administrativos, elevar su eficacia y pertinencia y propiciar una mejor relación entre la administración pública, los ciudadanos y los particulares.

El Programa es un compromiso de la administración pública nacional en su conjunto y convoca a todos los funcionarios públicos, al sector privado y sus agremiaciones y asociaciones, a los ciudadanos y la sociedad civil en general, en un esfuerzo amplio y sistemático para la presentación de alternativas y propuestas para la racionalización y simplificación de trámites.

La racionalización y simplificación de trámites busca reducir los "trámites" al mínimo necesario, de tal manera que la interacción gobierno-gobernados se centre en lo estrictamente necesario, y sea ágil, transparente y verdaderamente útil para el cumplimiento de la tarea del gobierno.

La racionalización y simplificación de los trámites comprende, como se presenta a continuación, tres tipos de acciones principales: i) la eliminación de los trámites repetidos o no necesarios, ii) la simplificación y mejoramiento de los realmente útiles, y iii) la concentración de aquellos que para su realización requieren de la acción de varias entidades.

Los principales elementos del Programa de Racionalización y Simplificación de Trámites, se mencionan a continuación:

4.1 Amplia participación en el programa

Dos grupos están en una posición privilegiada para prestar toda su colaboración al Programa de Racionalización y Simplificación de Trámites: la sociedad civil, que es la que generalmente debe sufrir la falta de racionalidad y simplicidad de los trámites, y los funcionarios públicos encargados de ejecutar los trámites que sabe mejor que ningún otro cuál es la utilidad relativa del trámite, hasta qué punto se justifica, qué uso se hace de sus resultados, cómo se podría simplificar, etc.

Por lo anterior, el Programa se fundamenta en la participación en el proceso de mejoramiento de la administración pública colombiana, a través de la presentación de propuestas que lleven a la eliminación de trámites superfluos y/o a la simplificación y mayor transparencia de los que se consideren necesarios.

4.2 Características y término para la presentación y estudio de las propuestas

Las propuestas de los funcionarios o de la ciudadanía y los particulares en general deberán presentar la siguiente estructura:

1. Identificación del trámite que se pretende reformar o eliminar, problemas que se encuentren, antecedentes de la propuesta que se presente.
2. Elementos constitutivos de la propuesta (características de la solución).
3. Sustentación de la propuesta (criterios de selección, alternativas consideradas, valoración de la alternativa, explicación breve de cómo la propuesta se inscribe en el marco legal y administrativo de la entidad).

Las propuestas deberán ser presentadas ante el director de la entidad antes del 30 de noviembre de 1993. Las entidades estudiarán las propuestas en el menor tiempo posible pudiendo citar a los proponentes para que personalmente, expliquen o aclaren los puntos que a juicio del evaluador requieran mayor ilustración.

Las decisiones tomadas por las entidades acerca de la aceptación o rechazo de las propuestas deberán ser comunicadas a los proponentes a la mayor brevedad y deberán sustentar los criterios de la decisión. Una breve síntesis de estos motivos deberá constar en un acta, suscrita por los evaluadores, que será remitida a la Secretaría Técnica del Consejo de Racionalización y Simplificación de Trámites -Consejería para la Modernización del Estado-, quien adelantará el seguimiento y control respectivo.

4.3 Consejo Asesor en materia de Racionalización y Simplificación de Trámites, Organización y Dirección del Programa

Con el fin de asesorar al gobierno nacional, se ha creado el Consejo Asesor de Racionalización y Simplificación de Trámites, facultado para coordinar y adelantar el seguimiento de las actividades del programa en los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades públicas del orden nacional. Cuando una propuesta comprenda varias entidades o Ministerios, deberá ser remitida directamente a la Secretaría Técnica del Consejo Asesor, quien coordinará con las entidades pertinentes la forma como deben adelantarse los estudios correspondientes.

Si se requiere de la expedición de un decreto o proyecto de ley, deberá elaborarse el proyecto y enviarse a la Consejería para la Modernización del Estado, desde donde se coordinará su expedición o presentación.

4.5 Reconocimientos

El Consejo propondrá para los funcionarios públicos, autores de las mejores propuestas aceptadas e implantadas, un conjunto de estímulos y reconocimientos atractivos.

Los funcionarios públicos autores de alternativas implantadas que hayan demostrado los mejores resultados para la administración pública, concursarán por las becas para capacitación que lleguen a otorgarse con recursos asignados a FONADE.

4.6 Responsabilidades inmediatas

Las directivas del sector público deberán promover directamente, entre los funcionarios a su cargo y con los ciudadanos en general, la preparación de propuestas tendientes a agilizar, simplificar o suprimir sus trámites tanto internos como externos. Posteriormente, antes de finalizar abril de 1994, deberán presentar un informe consolidado de todos los resultados alcanzados con el Programa.

La Consejería para la Modernización del Estado -como Secretaría Técnica del Consejo- velará por la oportuna divulgación del programa y la conservación de su unidad conceptual y procedimental.

La alta y media gerencia y los funcionarios públicos en general tienen una enorme responsabilidad en el éxito del Programa, ya que son ellos quienes con sus iniciativas pueden ayudar a mejorar los trámites internos y externos.

5. MISION PARA LA MORALIZACION Y EFICIENCIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

La Misión se creó con el objeto de asesorar y colaborar con el Gobierno Nacional en la adopción de políticas y medidas concretas en la lucha contra la corrupción. La labor de la Misión se ha apoyado en cuatro estrategias.

5.1 Modernización del Estado

El desarrollo del Artículo 20 transitorio y los Programas de Modernización de las Entidades del Estado y de Racionalización y Simplificación de Trámites, sin duda alguna han procurado, entre otros objetivos, contribuir a la conformación de una administración pública más transparente, en dónde no solo aumenten los niveles de eficacia y eficiencia, sino que disminuyan todos aquellos espacios propicios para la corrupción.

5.2 Participación de la Ciudadanía en la Vigilancia y Control de la Administración Pública

Hoy día existen diversos mecanismos que reafirman los derechos de los ciudadanos y desarrollan los principios de la Constitución. Algunos de ellos ya vienen aplicándose de tiempo atrás, otros son de reciente creación. Dentro de estos mecanismos se destacan el derecho de petición, la acción de tutela, la conformación de oficinas de atención a los usuarios y el Decreto 2130.

Este último señala obligaciones de los directivos de las entidades estatales en cuanto a informar a la ciudadanía sobre proyectos y decisiones que lo ameriten, propender por prácticas administrativas basadas en la buena fe de los particulares y en principios de igualdad, moralidad, eficacia, eficiencia, economía, celeridad e imparcialidad. Así mismo, se busca la supresión de trámites innecesarios que limiten el ejercicio de una actividad económica.

5.3 Fortalecimiento de la Capacidad Investigadora y Sancionadora

Con la expedición de la Constitución de 1991, se fortaleció tanto la capacidad institucional de la Contraloría General de la República, como de la Procuraduría General de la Nación, para investigar y sancionar a funcionarios que atenten contra el patrimonio del Estado u obtengan indebido provecho patrimonial en ejercicio de su cargo o de sus funciones, de acuerdo con su competencia y para dar traslado a la Fiscalía General de la Nación, cuando haya indicios de violaciones de tipo penal.

5.4 Desarrollo de un Marco Legal Apropriado

El Gobierno Nacional presentó a consideración del Congreso el proyecto de ley sobre moralidad en la Administración Pública, que será discutido y complementado con el proyecto presentado por la Nueva Fuerza Democrática.

De otro lado, este esfuerzo se complementa con una serie de leyes o proyectos de ley presentados al Congreso por iniciativa del Ejecutivo, que de una u otra forma contribuyen a la reducción de espacios para la corrupción, atacando los principales focos de ella. Merecen destacarse: la Ley de Carrera Administrativa (Ley 27 de 1992), la Ley de Competencias y Recursos (Ley 60 de 1993), la Ley de Ordenamiento Territorial, la Ley de Participación ciudadana, el nuevo Estatuto de Contratación, el proyecto de ley sobre Control Interno, el proyecto de Estatuto Orgánico de Presupuesto y la reorganización institucional de la Policía Nacional.



CALIDAD TOTAL

MATERIAL DE
TRABAJO

CARRERA 6 No.60- 91 Telefono 310 52 79 A.A. 250464 Santafé de Bogotá D.C.

UN CUENTO ORIENTAL

ESTA ES LA HISTORIA DE UN VIAJERO QUE FUE SORPRENDIDO POR UNA TORMENTA EN LA OSCURIDAD DEL BOSQUE: DESPUÉS DE MUCHO CAMINAR SE ENCONTRÓ A LA PUERTA DE UN MONASTERIO Y LLAMÓ.

PERO LA ENORME PUERTA NO SE ABRIÓ Y ENTONCES COMENZÓ A GRITAR, A PESAR DE LO CUAL NADIE RESPONDIÓ. FINALMENTE EL HOMBRE DECIDIÓ GOLPEAR LA PUERTA CON UNA PESADA PIEDRA, ENTONCES APARECIÓ UN MONJE QUIEN LO CONDUJO CON TODO Y PIEDRA A UNA HABITACIÓN DONDE SÓLO HABÍA UNA ESTERA. ALLÍ, MUERTO DE LA FATIGA Y PROTEGIDO DE LA LLUVIA SE QUEDÓ DORMIDO.

AL DÍA SIGUIENTE CUANDO QUISO PEDIR ALGO DE COMER, ENCONTRÓ QUE LA PUERTA ESTABA CERRADA: DECIDIÓ GRITAR, PERO NADIE LE RESPONDIÓ. ENTONCES TOMÓ LA PIEDRA Y GOLPEÓ LA PUERTA HASTA CUANDO LLEGÓ OTRO MONJE QUIEN LO CONDUJO A OTRA HABITACIÓN DONDE ENCONTRÓ AGUA, COMIDA Y UNA CAMA. EL VIAJERO SE LAVÓ, BEBIÓ, COMIÓ Y DESCANSÓ PERO, CUANDO QUISO SALIR DE LA HABITACIÓN ENCONTRÓ QUE LA PUERTA ESTABA CERRADA. REPITIÓ PUES LA MISMA HISTORIA: GRITÓ Y GOLPEÓ LA PUERTA CON LA PIEDRA HASTA CUANDO APARECIÓ OTRO MONJE QUE LO LLEVÓ A OTRA HABITACIÓN MÁS CÓMODA.

PASARON LOS DÍAS... Y EL VIAJERO PASABA DE UN LUGAR A OTRO, CARGADO DE SU PESADA PIEDRA PARA USARLA DE PUERTA EN PUERTA. DEPRONTO LLEGÓ EL DÍA EN QUE EL VIAJERO YA NO SE MOLESTÓ EN LLAMAR NI GRITAR; SINO QUE GOLPEABA CON SU PIEDRA FUERTEMENTE. UN MONJE QUE ESTABA DEL OTRO LADO DE LA PUERTA LE PREGUNTÓ: "¿POR QUÉ NO ABRE USTED MISMO LA PUERTA?. EL VIAJERO GIRÓ EL PICAPORTE Y LA PUERTA SE ABRIÓ.

ENTONCES EL MONJE LE DIJO: "NO NECESITA CARGAR ESA PESADA PIEDRA DE PUERTA EN PUERTA. HAY MUCHAS QUE NO ESTÁN CERRADAS CON LLAVE"

COMO ESTE VIAJERO, MUCHOS DE NOSOTROS CARGAMOS CON ESTILOS DE CONDUCTA QUE NOS FUERON MUY ÚTILES EN ALGÚN MOMENTO, PERO QUE ACTUALMENTE HAY QUE ABANDONAR PUES NO SON LOS APROPIADOS.

MISION

CUANDO LA ORGANIZACIÓN TIENE UN SENTIDO CLARO DE SU PROPÓSITO, DE SU DIRECCIÓN Y DEL ESTADO FUTURO DESEADO, Y CUANDO ESTA IMAGEN ES COMPARTIDA AMPLIAMENTE, LAS PERSONAS SON CAPACES DE ENCONTRAR SUS PROPIOS ROLES EN LA ORGANIZACIÓN Y EN UNA SOCIEDAD MÁS AMPLIA DE LA CUAL SON PARTE. ESTO HABILITA A LAS PERSONAS Y LES CONFIERE STATUS PORQUE PUEDEN VERSE COMO PARTE DE UNA EMPRESA QUE BIEN VALE LA PENA. GANAN SENTIDO DE IMPORTANCIA, EN LA MEDIDA EN QUE DEJAN DE SER ROBOTS QUE CIEGAMENTE SIGUEN INSTRUCCIONES, PARA CONVERTIRSE EN SERES HUMANOS COMPROMETIDOS EN UNA AVENTURA QUE ES CREATIVA Y QUE TIENE UN PROPÓSITO DETERMINADO.

CUANDO LAS PERSONAS SIENTEN QUE PUEDEN ESTABLECER UNA DIFERENCIA Y QUE PUEDEN MEJORAR LA SOCIEDAD EN LA CUAL VIVEN POR MEDIO DE SU PARTICIPACIÓN EN UNA ORGANIZACIÓN, ENTONCES ES MUCHO MÁS PROBABLE QUE PONGAN ENERGÍA Y ENTUSIASMO EN SUS TAREAS Y QUE LOS RESULTADOS DE SUS TRABAJOS SE FORTALEZCAN MUTUAMENTE. EN ESTAS CONDICIONES, LAS ENERGÍAS HUMANAS DE LA ORGANIZACIÓN SE ORIENTAN HACIA UN FIN COMÚN Y SE HA SATISFECHO UNA CONDICIÓN IMPORTANTE PARA EL ÉXITO.

(TOMADO DE "LIDERES" DE WARREN BENNIS).

CALIDAD TOTAL COMO PROCESO HUMANO Y SOCIAL

Para comprometerse con un proceso de Productividad y Calidad Total no hay que partir de cero. Al contrario, hay que empezar por evaluar los esfuerzos de modernización, de participación y de productividad que se han hecho en la Organización. Hay que partir de una nueva percepción lo más realista y completa - posible de la situación actual, buscando encontrar "ese estilo propio de hacer y valorar las cosas" en cada Organización, que es su Cultura. Se inicia - ría por el conocimiento y la motivación sobre las propuestas de Productividad y Calidad Total. Ello implica apoyarse en las comunicaciones, fomentar la integración y la participación, compartir información, propósitos, esfuerzos, - metas. No olvidar que la **Calidad Total** es un modelo amplio, flexible, que se puede confeccionar en todas las tallas, y se asume tanto, cuanto sea necesario. Implica eso sí, unos valores, actitudes y comportamientos básicos en las personas así como un control específico de los procesos, las maquinarias y - los insumos, y en ese orden.

El alfabeto de la Calidad Total es asumir una actitud de mejoramiento continuo; que la Alta Gerencia fomente un proceso humano y social de relaciones en la comunidad laboral, orientado hacia la productividad social integral y la - Calidad Total. El proceso tiene que concertar las metas de utilidades, pro - ductividad y bienestar laboral y social, por eso todos deben poner sus talentos en función de la productividad compartida como destino común de las perso - nas y de la Organización.

Cuando se piense que la Productividad y la Calidad son una estrategia de su - pervivencia, aparecerá la urgencia de darle el primer lugar, apoyarla de mane - ra positiva y transparente. Proceder a identificar los costos del incumpli - miento para destacar lo que mejora los resultados y adiciona valor.

Se trata de una actitud básica, de compromiso de la gerencia, de un cambio en la Organización hacia una cultura de Productividad y Calidad. Esto implicará dinamizar ciertos procesos, reforzar ciertas estrategias y promover adecuadas Relaciones de Trabajo.

Introducir estas modificaciones es un proceso permanente, porque se toca el - talante o cultura que identifica a la Organización. Por eso se requiere la - participación "adecuadamente motivada" a todos los niveles.

Cuando se tiene el compromiso de la Alta Gerencia y un consenso básico del - personal, se mejora el clima y la cultura, y se logra facilitar los procesos de aprendizaje social más adecuados para superar los errores, y motivarse para hacer rendir los propios talentos en una acción concertada con todos los - procesos productivos.

La participación permite que, sin forzarse, cada uno asuma como valores: asociar sus metas personales con el destino de la Organización, cumplir a cabalidad los planes y requisitos, reducir los defectos, y sobre todo mirar que el propio trabajo y las relaciones sociales a que dan lugar, son un proceso humano orientado hacia la Productividad y la Calidad plenas.

PERSONAS DE CALIDAD

Los procesos de productividad total exigen partir de la excelencia y la calidad total de la persona. Si la persona es incapaz, estrecha, fanática y otras cosas más, es natural que el producto de sus manos sea como él es, sin que puedan mejorarlo los controles externos. Más que una técnica de producción y control, es importante la actitud de superación de los errores, de orden en su medio, de mejoramiento con tinuo de toda la persona y todas las personas. Si cambian las personas se podrá tener una nueva cultura de calidad en las organizaciones. Se puede proporcionar el clima organizacional apropiado, las ventajas materiales legales y extralegales, tecnología y equipos de calidad, - pero si no hay artista es como una orquesta con instrumentos pero sin ejecutantes. Hay que partir de una actitud de perfeccionamiento, de - continuo mejoramiento de la productividad personal de los propios talentos, con el fin de dar base a todo esfuerzo sistemático gestión de productividad y calidad total en la organización.

Más que un problema técnico es un problema cultural, una opción espiritual, pues se trata de la decisión ética de asumir un proyecto de - mejoramiento continuo a través del propio trabajo, lo cual implica un fuerte sentido de pertenencia al destino de la Organización en la que nos desarrollamos y desempeñamos.

Asumir un proyecto de calidad total y productividad, además de asunto administrativo y técnico, es toda una cuestión personal:

- . Un problema de actitud frente a la vida, frente al trabajo.
- . Una opción por perfeccionarse con su propio esfuerzo.
- . Una integración del trabajo a la vida y de la vida al trabajo.

En síntesis esto implica Salud, o estilo de vida con calidad y sentido, para las personas, para la Organización, para todos.

RECOMENDACIONES DE ISHIKAWA

1. NO ENOJARSE CON LOS SUBALTERNOS CUANDO SE EQUIVOCAN. EN GENERAL A ELLOS LES CORRESPONDE ENTRE EL 20 Y EL 25 POR CIENTO DE LOS ERRORES. AL ENOJARNOS HACEMOS DESAPARECER LA VERDAD. LOS SUBALTERNOS ESTARÁN MÁS PROPENSOS A DARNOS INFORMES Y DA TOS FALSOS. DEBEMOS CREAR UN AMBIENTE EN EL CUAL LOS SUBALTERNOS PUEDAN INFORMAR SUS PROPIOS ERRORES A LOS COLEGAS Y SUPERIORES CON ENTERA LIBERTAD. PARA EVITAR QUE LOS ERRORES SE REPITAN DEBEMOS PROCURAR QUE TODOS LOS PARTICIPANTES DISCUTAN EL PROBLEMA.
2. SI USTED FRECUENTEMENTE TIENE LA EXCUSA "NO SE", ES PORQUE NO TIENE UN CONCEPTO CABAL DE CONTROL. CUANDO EL CONTROL SE LLEVA CABALMENTE EL "YO NO SE" DESAPARECE.
3. TOMADA UNA ACCIÓN HAY QUE VERIFICAR SU EFECTO Y LUEGO VERIFICARLO DE NUEVO, PARA VER SI HEMOS IMPEDIDO LA REPETICIÓN DE ERRORES. TENEMOS QUE REMONTARNOS LO MÁS ATRÁS POSIBLE HASTA EL ORIGEN DE LOS PROBLEMAS PASADOS, AUN CUANDO CREAMOS QUE HEMOS TOMADO ACCIONES ACERTADAS. PODEMOS ESTAR EQUIVOCADOS. ES NECESARIO HACER VERIFICACIONES ENCUANTO A EFECTOS A CORTO PLAZO Y RESULTADOS A LARGO PLAZO.
4. EL CONTROL NO SIGNIFICA MANTENER EL STATO QUO, SI PONEMOS EN PRÁCTICA LA PREVENCIÓN DE REPETICIONES, EL PROGRESO Y EL AVANCE SE NOTARÁN POCO A POCO.

OBSTACULOS AL CONTROL Y A LA MEJORA

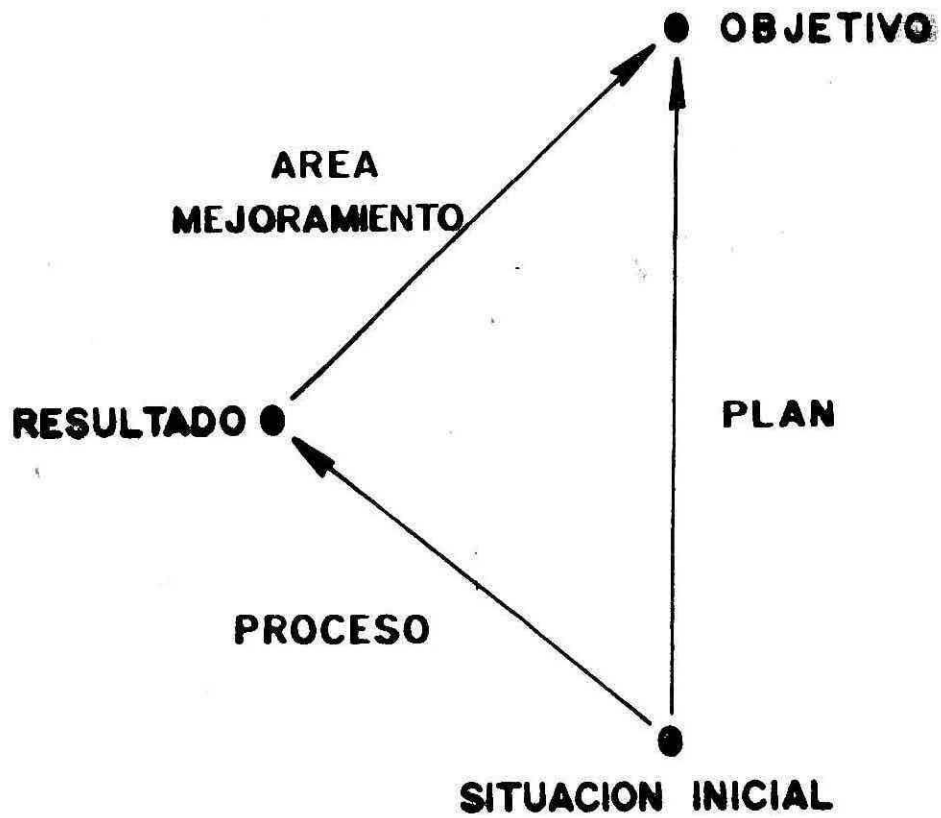
1. PASIVIDAD ENTRE LOS ALTOS EJECUTIVOS Y GERENTES: LOS QUE EVADEN RESPONSABILIDADES.
2. PERSONAS QUE PIENSAN QUE TODO MARCHA BIEN Y QUE NO HAY NINGÚN PROBLEMA: ESTÁN SATISFECHAS CON EL STATU QUO Y LES FALTA COMPRENSIÓN DE ASPECTOS IMPORTANTES. COMPLACENCIA.
3. PERSONAS QUE PIENSAN QUE LA MEJOR MANERA DE HACER ALGO Y LA MÁS FÁCIL ES AQUELLA QUE CONOCEN. PERSONAS QUE CONFÍAN EN SU PROPIA INSUFICIENTE EXPERIENCIA.
4. PERSONAS QUE SÓLO PIENSAN EN SÍ MISMAS O EN SU PROPIA DIVISIÓN. PERSONAS IMBUIDAS DE SECCIONALISMO. FALTA DE MISIÓN.
5. PERSONAS QUE NO TIENEN OÍDOS PARA LOS PARA LAS OPINIONES DE LOS OTROS. NO ESCUCHAN.
6. PERSONAS QUE ANHELAN DESTACARSE PENSANDO SIEMPRE EN SÍ MISMAS.
7. EL DESÁNIMO, LOS CELOS Y LA ENVIDIA.
8. PERSONAS QUE NO VEN LO QUE SUCEDE MÁS ALLÁ DE SU ENTORNO INMEDIATO. PERSONAS QUE NADA SABEN ACERCA DE OTRAS DIVISIONES, OTRAS INDUSTRIAS, EL MUNDO ENTERO O EL MUNDO EN GENERAL.
9. PERSONAS QUE SIGUEN VIVIENDO EN EL PASADO FEUDAL.

ESTOS FACTORES SUELEN EMANAR DE LAS PERSONAS, CUYAS ACTITUDES ERRADAS CONSTITUYEN LAS CAUSAS PRINCIPALES

FACTORES ESTRUCTURALES QUE BLOQUEAN EL MEJORAMIENTO CONTINUO

- * DESINTEGRACION Y DESCOORDINACION DE FUNCIONES. "TODOS PIENSAN QUE SU FUNCION ES UNICA"
- * DESINTEGRACION DE NIVELES. "CADA NIVEL TIENE SU PROPIA CULTURA"
- * DESINTEGRACION ESTRATEGICA. "NO EXISTE UNA ESTRATEGIA CORPORATIVA. CADA ESTRATEGIA PRODUCTO-MERCADO ES INDEPENDIENTE"

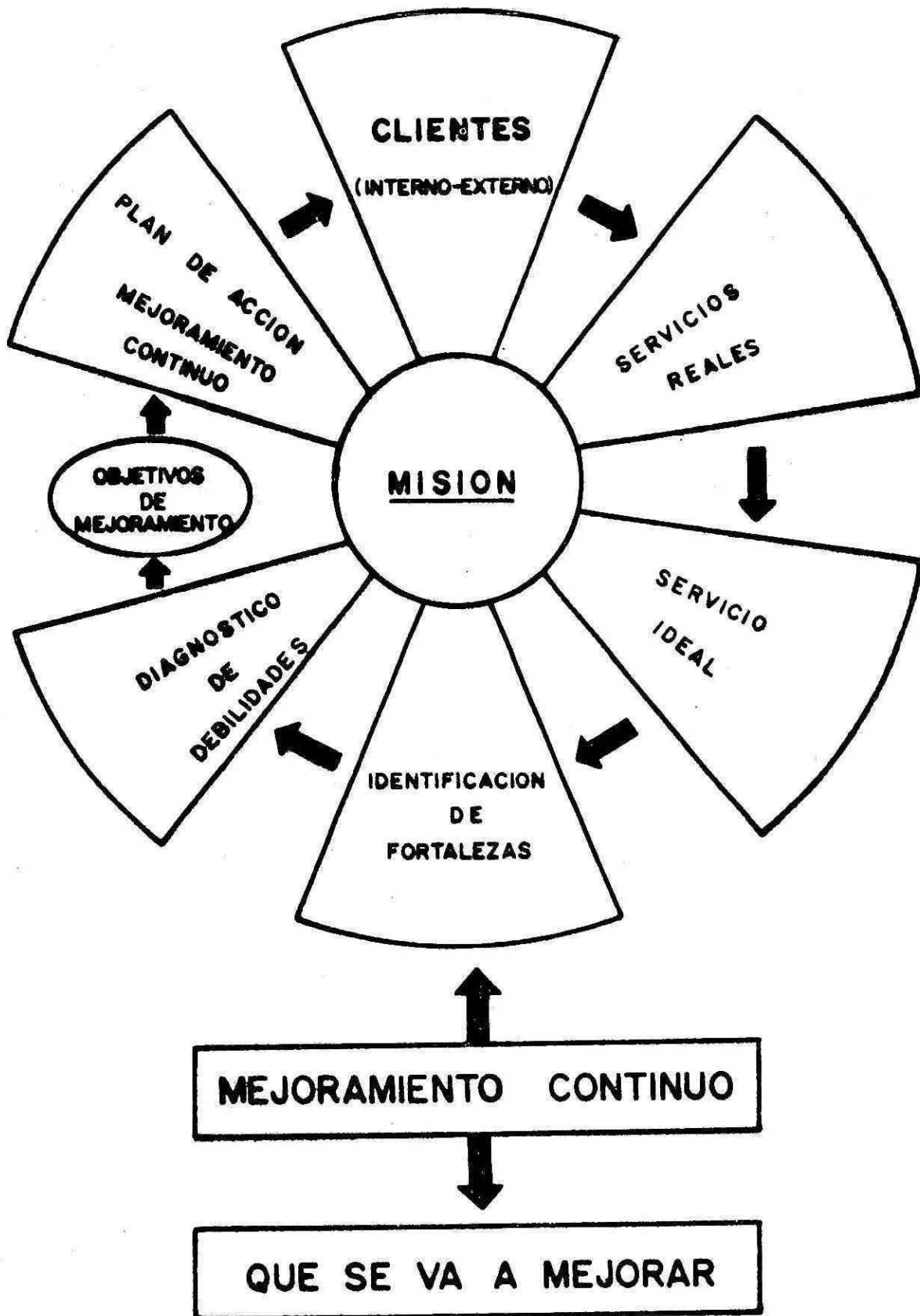
EL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD INTEGRAL REQUIERE DE UN PENSAMIENTO SERIO Y FORMAL, SUPRADEPARTAMENTAL E INTERINDEPENDIENTE. DEBE PENETRAR TODA LA ORGANIZACION. ESTO SE LLAMA GERENCIA INTERFUNCIONAL.

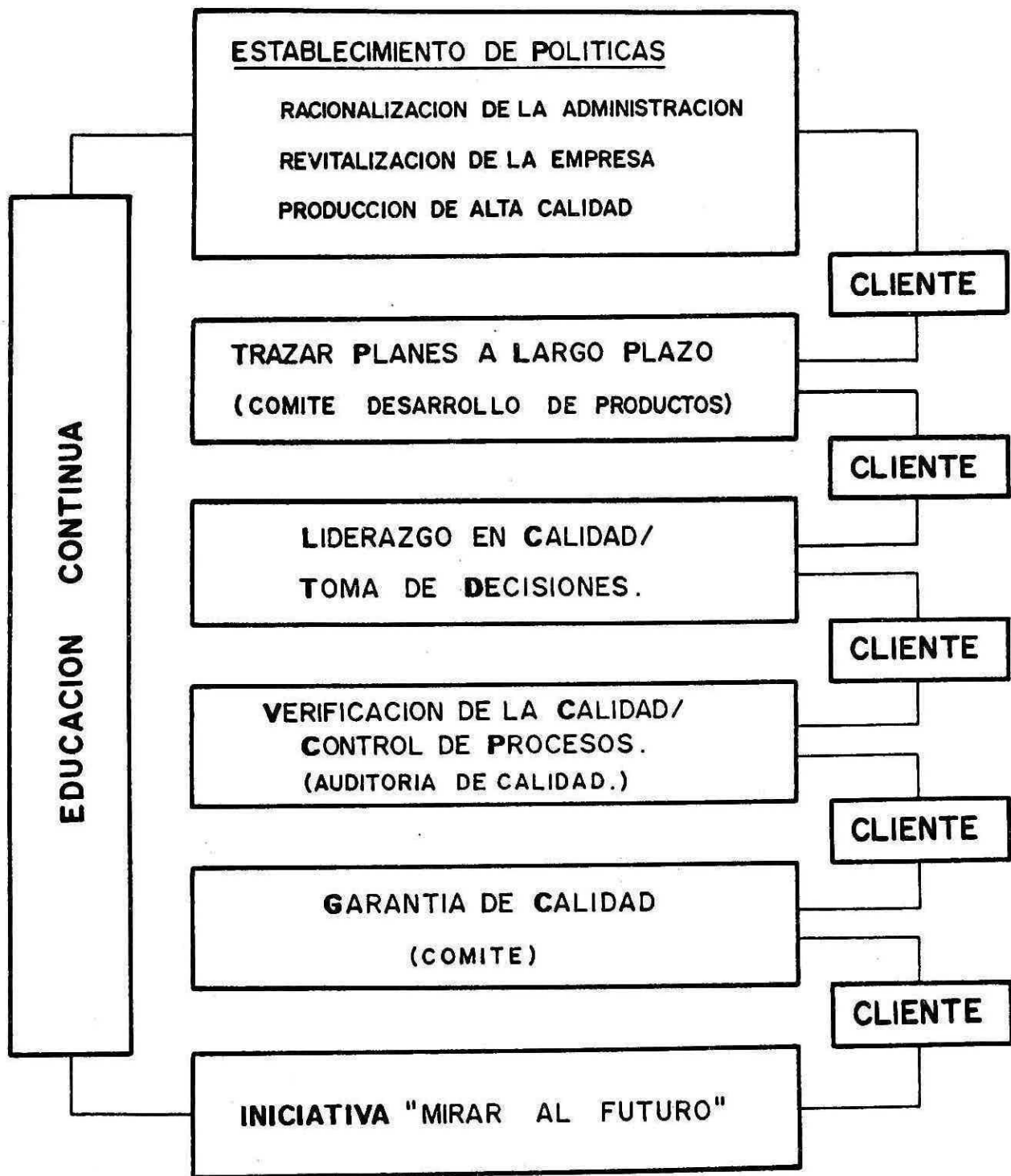


SITUACION · SITUACION INICIAL - OBJETIVO - RESULTADO

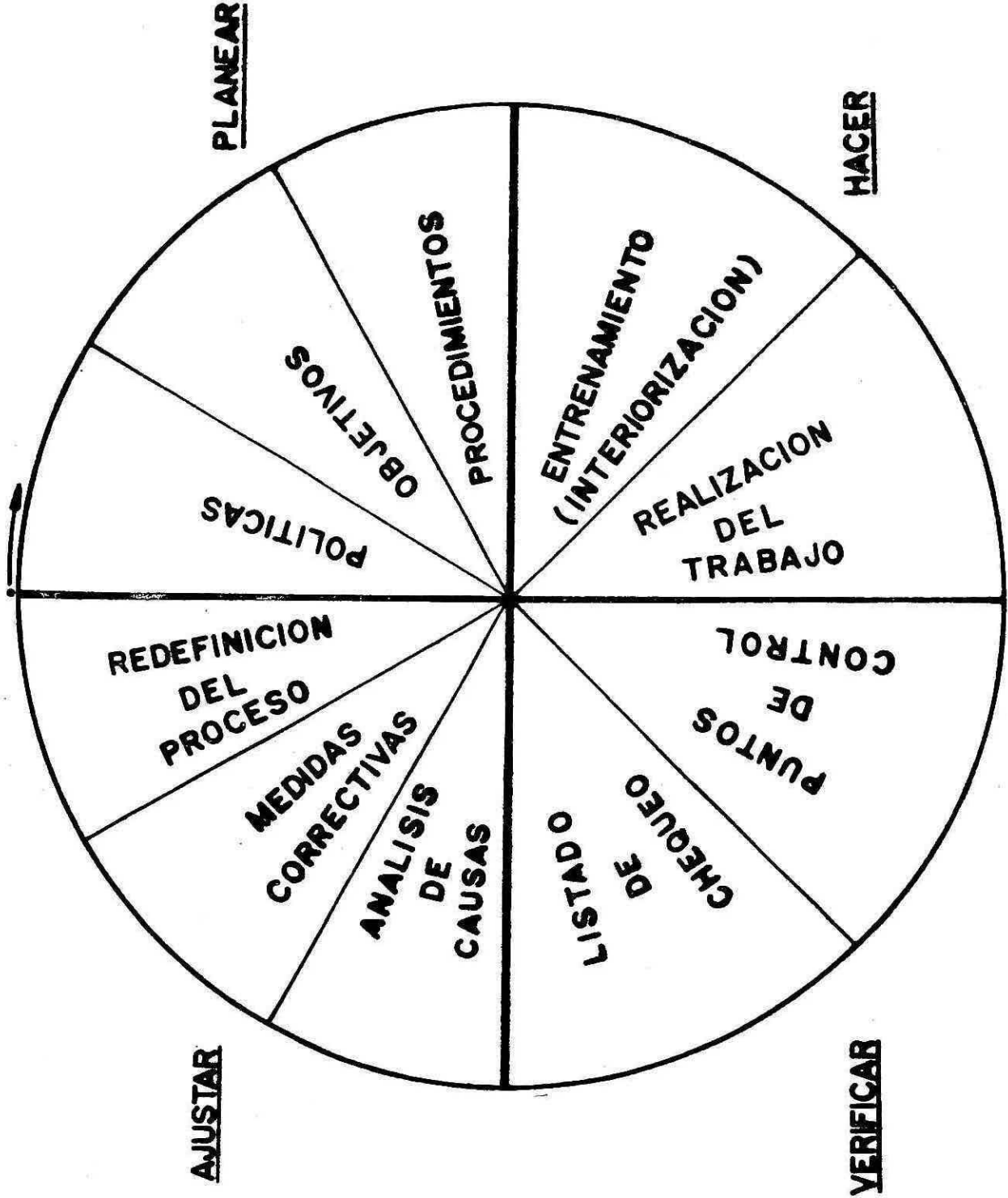
MOVIMIENTO: PLAN - PROCESO - MEJORAMIENTO

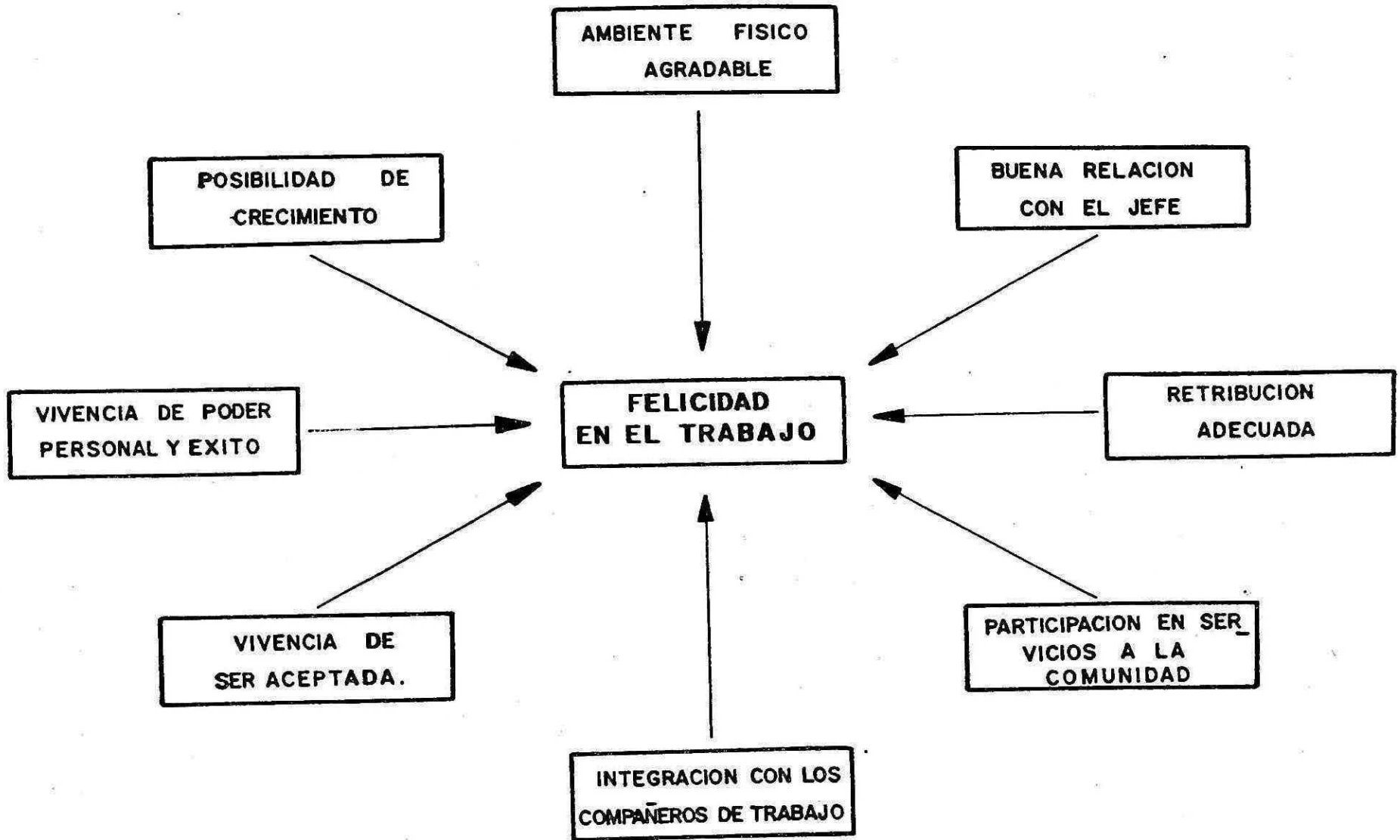
COMO IDENTIFICAR LOS OBJETIVOS DE MEJORAMIENTO





CICLO PHVA





MINISTERIO DE AGRICULTURA
LA RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PUBLICO

CONFERENCISTA: DR JESUS AMILKAR MARTINEZ
Abogado
Contador Público

INTRODUCCION

Etimológica y gramaticalmente, el término responsabilidad está vinculado a una persona. Es, por consiguiente, un término de relación que indica que se es responsable ante otra persona. Señala un nexo entre dos personas que en principio son una que ocasiona el daño y otra que lo sufre.

Jurídicamente el término responsabilidad se concreta como la obligación de asumir las consecuencias de un hecho, de un acto, de una conducta.

Haciendo un resumen introductorio podemos decir, que existen varios aspectos del concepto responsabilidad así:

RESPONSABILIDAD:

- MORAL (SUBJETIVA-PECADO)
- ETICA (PROFESIONAL)
- JURIDICA:
 - PENAL :PRISION, ARRESTO, MULTA, INTERDICCION.
 - CIVIL : CONTRACTUAL
EXTRA CONTRACTUAL
FISCAL
 - ADMINISTRATIVA O DISCIPLINARIA.

Esta conferencia se orienta a explicar la forma de declarar responsable a un servidor público por conductas tipificadas como generadoras de una sanción de distinta índole.

1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LA RESPONSABILIDAD

1.1. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

Según el artículo 90 de la Constitución Política (C.P.) el Estado responde patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción u omisión de las autoridades públicas.

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra éste.

1.2. RESPONSABILIDAD POR EJECUTAR ORDENES ILEGALES

El artículo 91 de la C.P. que en caso de infracción manifiesta de un precepto constitucional, en detrimento de alguna persona, el mandato superior no exime de responsabilidad al agente que lo ejecuta. Salvo en el caso de los militares en actuaciones del servicio, caso en el cual responde el superior que da la orden.

1.3. PETICION DE SANCIONES PENALES O DISCIPLINARIAS

Por disposición del artículo 92 de la C.P. cualquier persona natural o jurídica puede solicitar de la autoridad competente la aplicación de sanciones penales o disciplinarias derivadas de la conducta de las autoridades públicas.

1.4. OBLIGACION DE ELABORAR MANUALES DE FUNCIONES

Según el artículo 122 de la C.P. no puede haber empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o el reglamento, y para proveer los de carácter remunerado se requiere se requiera que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.

Este artículo tiene su importancia, por cuanto es la base para exigirle cumplimiento de responsabilidades a los servidores públicos y para efectuar la calificación de su desempeño.

1.5. RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Según el artículo 60 de la C.P. los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

La C.P. le asigna a la ley la facultad de determinar la

responsabilidad de los servidores públicos y la forma de hacerla efectiva. Art 124 C.P.

En el Estado solo se puede hacer lo que este permitido, a diferencia del sector privado en el cual se puede hacer todo lo que no este prohibido.

1.6. EL DEBIDO PROCESO EN EL ESTABLECIMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD ART 29 CONSTITUCION POLITICA.

El debido proceso se aplica en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Tanto en penal como en disciplinario rigen los postulados del debido proceso.

Nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante el juez o tribunal competente y observando la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa, a la asistencia de un abogado elegido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas, a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra, a impugnar la sentencia condenatoria y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula de pleno derecho, toda prueba obtenida con la violación del debido proceso. Art 29 C.P.

1.7. FUNDAMENTO DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL

El artículo 268 de la C.P. establece que el Contralor General de la República tiene entre sus atribuciones la de establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma.

1.8. FUNDAMIENTO DE LA ACCION DE CUMPLIMIENTO

El artículo 87 de la C.P. establece que toda persona puede acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.

1.9. FACULTADES DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Según el artículo 278 de la C.P. el Procurador tiene entre sus

funciones la de desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas: infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones; obstaculizar, en forma grave las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional; obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de hechos punible de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo.

1.10. FUNCIONES DE LA FISCALIA EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PENAL

Según los art 250 y 251 C.P. el Fiscal General de la Nación tiene entre sus funciones la de investigar y acusar, si hubiere lugar, a los funcionarios públicos. Asegurar la comparecencia de los presuntos infractores de la ley penal, adoptando las medidas de aseguramiento y las medidas necesarias para el restablecimiento del derecho y la indemnización de los perjuicios ocasionados por el delito.

2. LA RESPONSABILIDAD PENAL Y CIVIL DERIVADA DEL DELITO CONTRA LA ADMINISTRACION PUBLICA

2.1. DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACION PUBLICA

En la actualidad, en materia de delitos contra la administración pública, existen las siguientes conductas, muchas de las cuales se refieren a actuación del servidor público y pueden por lo tanto declararlo responsable y aplicarle una sanción penal.

Las conductas, son las siguientes:

- Peculado por apropiación
- Peculado por uso
- Peculado por error ajeno
- Peculado por aplicación oficial diferente
- Peculado culposo
- Peculado por extensión (para particulares)
- Concusión
- Cohecho propio
- Cohecho impropio
- Cohecho por dar u ofrecer (para particulares)
- Violación al régimen legal de inhabilidades e incompatibilidades.
- Interes ilícito en la celebración de contratos.
- Contrato sin cumplimiento de los requisitos legales.
- Tráfico de influencias
- Enriquecimiento ilícito
- Prevaricato por acción
- Prevaricato por omisión
- Prevaricato por asesoramiento ilegal
- Abuso de autoridad por acto arbitrario o injusto

- Abuso de autoridad por omisión de denuncia
- Revelación de secreto
- Utilización de asunto sometido a secreto o reserva
- Abandono de cargo
- Asesoramiento y otras actuaciones ilegales
- Intervención en política
- Empleo ilegal de la fuerza pública
- Omisión de apovo
- Usurpación de funciones públicas (para particulares)
- Abuso de función pública
- Simulación de investidura o cargo
- Violencia contra empleado oficial
- Perturbación de actos oficiales

2.2. PRINCIPIO DE LA LEGALIDAD

Nadie puede ser condenado por un hecho que no esté expresamente previsto como punible en la ley penal vigente al tiempo en que se cometió, ni sometido a pena o medida de seguridad que no se encuentren establecidas en ella.

2.3. REQUISITOS DEL HECHO PUNIBLE

Para que una conducta sea punible debe ser típica (ver lista de delitos), anti-jurídica o sea que lesione un bien jurídicamente tutelado y culpable.

2.3. ANTIJURIDICIDAD

La conducta que está tipificada como delito, en nuestro caso contra la administración pública, es anti-jurídica por cuanto lesiona a o pone en peligro el patrimonio monetario o moral del Estado.

2.4. CULPABILIDAD

Nadie puede ser condenado a una pena por un hecho punible, si no lo ha realizado con dolo, culpa o preterintención.

En materia de delitos contra la administración pública las conductas preterintencionales no existen.

La conducta es dolosa cuando la persona conoce el hecho punible y quiere su realización, lo mismo cuando la acepta previendola como posible. Cuando un funcionario se apropia de dineros del estado, no hay duda que lo hace por una conducta dolosa.

Nadie puede alegar desconocimiento de la ley con el fin de tenerlo como excusa de su conducta.

La conducta es culposa cuando el agente realiza el hecho punible por falta de previsión del resultado previsible o cuando habiendolo previsto, confió imprudentemente en poder evitarlo.

Los factores tipificadores de la culpa son: impericia, imprudencia, negligencia y violación de reglamentos.

Existen situaciones que "borran" la culpabilidad:

- Quien realice su acción u omisión por caso fortuito o fuerza mayor.
- Obrar por insuperable coacción ajena
- Realizar el hecho con la convicción errada e invencible de que está amparado por una causal de justificación.
- Obrar con la convicción errada e invencible de que no concurre en su acción u omisión alguna de exigencias necesarias para que el hecho corresponda a la descripción legal.

2.5. FAVORABILIDAD

La ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplica de preferencia a la restrictiva o desfavorable

2.6. EXCLUSION DE ANALOGIA

En materia penal o administrativa no se puede aplicar la analogía. Esta es típica del derecho comercial o civil.

2.7. COSA JUZGADA

El procesado condenado o absuelto mediante sentencia ejecutoriada, no puede ser sometido a nuevo juicio por el mismo hecho, aún cuando a este se le de otra denominación.

2.8. RESPONSABILIDAD CIVIL DERIVADA DEL DELITO

El hecho punible origina la obligación de reparar los daños materiales y morales que de él provengan. En nuestro caso, el Estado tiene derecho a la acción indemnizatoria por los daños y perjuicios ocasionados con el delito.

Si el Estado además del daño material, también obtiene un daño moral y no fuere susceptible de valoración pecuniaria, podrá el juez fijar prudencialmente la indemnización que corresponda al

ofendido hasta el equivalente en moneda nacional de 1000 gramos oro. Igual procedimiento se utiliza en el caso de daño material no valorable pecuniariamente por medio de peritos.

La acción civil del delito tiene a la fecha una prescripción de (20) años si se ejercita independiente del proceso penal y en el tiempo de la prescripción de la acción penal, si se adelanta con este.

3. FUNDAMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL

3.1. CONSTITUCIONAL Y LEGISLATIVO

El artículo 268 de la C.P. establece que el Contralor General de la República tiene entre sus atribuciones la de establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma.

Con base en el artículo 268 de la C.P se dictó la ley 42 de 1993, la cual en el Capítulo III, regula el proceso de responsabilidad fiscal y al respecto establece:

3.1.1. Actuaciones de Oficio

Las actuaciones relacionadas con con el ejercicio del control fiscal se adelantan de oficio, en forma íntegra y objetiva y garantizarán el debido proceso para el establecimiento de responsabilidades fiscales. El proceso también puede iniciarse a solicitud de alguien.

3.1.2. Reserva y prudencia documental

Los funcionarios de los organismos de control fiscal deben guardar de acuerdo con la ley, reserva respecto de documentos e informaciones que por razón de sus funciones llegaren a conocer. Su incumplimiento es causal de mala conducta.

3.1.3. Definición del proceso de responsabilidad fiscal.

El proceso que adelantan los organismos de control fiscal para determinar la responsabilidad puede iniciarse de oficio o a solicitud de parte.

Las etapas del proceso son: investigación y juicio fiscal.

3.1.3.1. Etapa de la investigación

La investigación es la etapa de instrucción dentro del proceso que adelantan los organismos de control fiscal, en la cual se allegan y se practican las pruebas que sirven de fundamento a las decisiones adoptadas en el proceso de responsabilidad.

Durante la etapa de investigación se pueden decretar medidas cautelares sobre los bienes de las personas presuntamente responsables de un faltante de recursos del Estado, pero el presunto responsable puede solicitar el desembargo de sus bienes u ofrecer como garantía para que este no se decrete póliza de seguros por el valor del faltante.

3.1.3.1.1. Facultades de policía judicial

Los funcionarios de los organismos de control fiscal que realicen funciones de investigación fiscal tienen el carácter de autoridad de policía judicial. Para ello, tienen las siguientes atribuciones:

1. Las funciones de policía judicial del Código de Procedimiento penal.
2. Adelantar oficiosamente las indagaciones preliminares que se requieran por hechos relacionados contra los intereses patrimoniales del Estado.
3. Coordinar sus actuaciones con las de la Fiscalía General de la Nación.
4. Solicitar información a entidades oficiales y particulares en procura de datos que interesen a las investigaciones fiscales e inclusive para lograr la identificación de bienes de las personas comprometidas en los ilícitos contra los intereses patrimoniales del Estado, sin que al respecto se pueda oponer reserva alguna.
5. Denunciar bienes de presuntos responsables de ilícitos contra los intereses patrimoniales del Estado ante las autoridades judiciales para que se tomen las medidas preventivas correspondientes sin necesidad de prestar caución. Para el ejercicio de sus funciones, los investigadores de contraloría pueden exigir la colaboración de autoridades de todo orden.

Los órganos de control fiscal, la Procuraduría, la Fiscalía, las personerías, podrán establecer con carácter temporal y de manera conjunta, grupos especiales de trabajo para adelantar investigaciones que permitan realizar la vigilancia integral del manejo de los bienes y fondos públicos, así como las actuaciones de los servidores públicos.

3.1.3.1.2. Auto de apertura de investigación y etapa probatoria.

Los investigadores de los órganos de control fiscal dictan el auto de apertura de investigación y dentro del mismo ordenan las diligencias que se consideran pertinentes las cuales se surtirán en un término no mayor de (30) días, prorrogables hasta por otro tanto.

Vencido el término, se archiva el expediente o se dicta auto de apertura de juicio fiscal.

3.1.3.2. Etapa del juicio fiscal

El juicio fiscal es la etapa del proceso que se adelanta con el objeto de definir y determinar la responsabilidad de las personas cuya gestión fiscal haya sido objeto de observación.

3.1.3.2.1. Notificaciones y apoderado de oficio

El auto que ordena la apertura del juicio fiscal se debe notificar a los presuntos responsables y al asegurador si lo hubiere, en la forma del Código Contencioso Administrativo, y contra él solo procede recurso de reposición.

Si no se puede notificar personalmente, una vez transcurrido el término de notificación por edicto, la Contraloría designará un apoderado de oficio, para que represente al presunto responsable en el juicio, el cual puede ser un miembro del consultorio jurídico de las facultades de derecho.

3.1.3.2.2. Providencia de fallo fiscal

Una vez terminado el proceso, se declara por providencia motivada el fallo respectivo, el cual puede ser con o sin responsabilidad fiscal y será notificado a los interesados en la forma que exige el Código Contencioso Administrativo y contra el proceden los recursos y acciones de ley.

El fallo con responsabilidad fiscal, presta mérito por jurisdicción coactiva una vez ejecutoriada.

3.1.3.2.3. Concurrencia de responsabilidades

La responsabilidad fiscal se entiende sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria o penal a que hubiere lugar.

La responsabilidad fiscal podrá comprender a los directivos de las entidades y demás personas que produzcan decisiones que determinen la gestión fiscal, así como quienes desempeñan funciones de ordenación, control, dirección y coordinación; también a los contratistas y particulares que vinculados al proceso, hubieren causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado de acuerdo con lo que establezca el juicio fiscal.

3.1.3.2.4. Lista negra de responsables

La Contraloría General de la República publicará boletines que contengan una relación de las personas a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal.

Para ello los Contralores regionales (Deptoales, Distritales y Municipales) deben informar la relación de las personas a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal, so pena de causal de mala conducta.

Los representantes legales así como los nominadores y demás funcionarios competentes deberán abstenerse de nombrar, dar posesión o celebrar cualquier contrato con quienes aparezcan en el boletín de responsables, so pena de incurrir en causal de mala

conducta.

Si se trata de contratistas con contrato en curso, se sancionará con la caducidad del contrato.

3.1.3.2.5. Constitución de parte civil

Los contralores, por si mismos o por medio de abogados, podrán constituirse en parte civil dentro de los procesos penales por delitos contra intereses patrimoniales del Estado y sus conexos o comunicarán a la respectiva entidad para que asuma ésta responsabilidad, la cual debe informar a la Contraloría sobre la gestión y resultados.

3.1.3.2.6. Normas supletorias que rigen el proceso fiscal

En los aspectos no previstos en la ley 42 de 1993, se acude al Código de Procedimiento Penal y Código Contencioso Administrativo.

3.2. RESOLUCIONES DE CONTRALORIA SOBRE RENDICION Y EXAMEN DE CUENTAS.

3.2.1. Ambito de Aplicación.

La Contraloría General de la República promulgó la Resolución 14500/92, la cual se aplica a:

- Las ramas del poder público y a los órganos que las integran, con excepción de los departamentos, distritos y municipios.
- Los órganos autónomos e independientes para el cumplimiento de las demás funciones del Estado, como los de control y electorales.
- El Banco de la República.
- Los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación o de las entidades a que se refieren los incisos anteriores, incluidas las fiducias.
- Las sociedades o asociaciones en las que las entidades o personas a que se refieren los incisos anteriores, posean directa o indirectamente más del cincuenta por ciento (50%) del capital o asociación.
- Las entidades o personas receptoras de recursos provenientes de empréstitos garantizados por la Nación o por las entidades a que se refieren los incisos anteriores, pero solo con relación a los proyectos, planes o programas financieros con el empréstito.
- Las entidades privadas sin ánimo de lucro contratadas por el

Gobierno Nacional de acuerdo con el art. 355 de la constitución política, pero solo sobre los recursos provenientes de los presupuestos públicos.

- Las entidades receptoras de contribuciones parafiscales establecidas por el Congreso de la República, pero solo con relación a dichas contribuciones.

- La Cuenta Especial de Cambios, el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras y a las empresas donde éste participe como accionista, prestamista o garante, a través de la figura del capital garantía u otra semejante.

- Las entidades o personas que exploren, exploten, beneficien o administren minas de propiedad nacional, sin importar si dichas actividades las adelanta el Estado directamente o a través de terceros.

- Los partidos, movimientos y candidatos que, de acuerdo con el art. 109 de la Constitución política, reciben del Estado contribuciones para financiación de su funcionamiento y de las campañas electorales, sobre el destino de las mismas.

3.2.2. Cuentas e informes. Toda persona que contabilice o registre activos, pasivos, ingresos, egresos, costos o gastos de las entidades o personas responsables, incluidos sus movimientos, deberá rendir cuentas e informes a la Contraloría General de la República en la forma, métodos y términos establecidos, aún cuando no se haya registrado movimiento alguno en ausencia de saldos cuando los contratos bancarios o financieros no han sido cancelados.

3.2.3. Documentos diarios. Las personas o funcionarios encargados de llevar los movimientos de tesorería y almacén, los registros presupuestales y los comprobantes de contabilidad, deberán entregarlos diariamente a las unidades de control fiscal de la Contraloría destacada ante las entidades. Así mismo deberán conservar y tener a disposición de la Contraloría, en todo tiempo, los documentos soportes y comprobantes de las transacciones de las transacciones registradas en los documentos.

La entrega de los comprobantes de contabilidad podrá ser establecida de acuerdo con las prácticas de la entidad respectiva, pero no podrá ser superior a un mes. En tal caso y con el objeto de incluir todas las transacciones, la entrega se hará dentro de los (15) días siguientes a la terminación del período que se informa.

Esta forma de rendición de cuentas está en desacuerdo con la nueva filosofía de control fiscal establecida en el artículo 267 de la Constitución Nacional, ya que se ordenó un sistema de control financiero, de gestión y resultados, el cual no se encuentra en los comprobantes de contabilidad, tesorería y almacén. Esta exigencia de la Contraloría es una forma de aferrarse a mantener un ente burocrático en las entidades y está

lejos de ser una forma moderna de control fiscal. El nuevo control fiscal no exige tener una unidad de control permanente en la entidad, eso ocurría con la anterior figura del control, pero fue reemplazada por el Constituyente.

3.2.4. Rendición de cuentas trimestral. Las entidades que no tienen unidades de control fiscal permanente, rinden sus cuentas cada (3) meses a la respectiva Sección Territorial de Examen de Cuentas, en formularios que prescribió el contralor.

La información que se consigne en el formulario debe ser refrendada por el representante legal o jefe y se entrega dentro de los quince (15) días siguientes a la terminación del período que se informa.

Esta forma de rendición de cuentas no es otra cosa que colocar a la entidad pública a volver a copiar sus datos en unas planillas que presentan la información de otra manera, generando entrabamiento, intromisión en la actividad administrativa por cuanto no consulta los formatos y procedimientos institucionales y sigue haciendo "control de papeles" y no control de hechos como lo ordena la Nueva Constitución.

La Contraloría debe desarrollar el Control Financiero que es la Auditoría Financiera y ésta no se desarrolla colocando a la entidad a llenar planillas. Para muestra, los billetes falsos no se ven en el boletín de tesorería.

3.2.5 Rendición de Estados Financieros. Adicionalmente, los responsables de rendir cuentas deben presentar anualmente a la respectiva Sección Territorial de Examen de Cuentas, los estados financieros consolidados con todos sus anexos, una vez estos sean aprobados por las autoridades competentes. En todo caso éstos deberán ser presentados a más tardar el último día hábil del mes de marzo del año siguiente.

Esta sí es la forma moderna de rendir cuentas, por cuanto ellos consolidan el movimiento anual total y presentan la situación financiera y los resultados obtenidos en el período. Para su revisión se ordena la práctica de la Auditoría interina cuando van transcurridos siquiera la mitad del año y una Auditoría final cuando están próximos al cierre.

3.2.6. Procedimientos para la revisión de cuentas. Las unidades de control fiscal ante las entidades o las Seccionales de Examen de Cuentas, según sea el caso, revisarán los informes y las cuentas presentadas, para determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que se haya obrado, aplicando criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados.

En la revisión se verifica el cumplimiento de las normas aplicables, incluyendo las referentes a procedimientos, el registro de todas las transacciones, la existencia y exactitud de los documentos soporte y la consistencia de las operaciones realizadas con los objetivos, políticas, planes y programas.

En la revisión se analiza el cumplimiento oportuno de las obligaciones a cargo de las entidades señaladas, verificando las cantidades, valores, forma y beneficiarios y la diligencia para guardar sus derechos.

Incluirá además, la evaluación de la relación existente y recursos invertidos y los resultados obtenidos.

El resultado de la revisión de cuentas se hace constar en actos de trámite, contra los cuales no procede recurso alguno. Estos son de dos clases:

- Fenecimiento: resultado sin observación.

- Aviso de observaciones: exposición escrita de las observaciones resultantes de la revisión de la cuenta.

Si transcurridos (6) meses contados a partir de la presentación de los formularios no se ha producido aviso de observación, las cuentas se consideran fenecidas, sin perjuicio de la reapertura de la revisión en cualquier tiempo, la cual consistirá en analizar y estudiar nuevamente la cuenta.

Si en la revisión de cuentas se detectan errores de forma o fácilmente corregibles, se requiere al responsable para que los subsane, fijando un término para ello, sin dictar aviso de observaciones.

El aviso de observaciones ordena la apertura del juicio fiscal y debe contener la información necesaria para identificar la cuenta, el responsable, las observaciones y copias auténticas de los documentos comprobatorios.

El aviso de observaciones se remite a Juicios Fiscales para su trámite y en caso de graves irregularidades, se solicitará la investigación correspondiente.

Los documentos de la cuenta serán devueltos si la cuenta fue fenecida.

3.2.7. Trámite de los Juicios Fiscales. El juicio fiscal es el procedimiento que adelanta la Contraloría con el objeto de definir y determinar las responsabilidades que se deriven de la gestión fiscal.

Los juicios fiscales se adelantan en las Seccionales Territoriales de Juicios Fiscales del área geográfica de su competencia y los recursos de apelación se tramitan ante la División de Juicios Fiscales.

El juicio fiscal se inicia con el auto admisorio del aviso de observaciones, el cual se profiere dentro de los (5) días siguientes a su recepción.

Antes de iniciar el juicio, las Secciones Territoriales de Juicios Fiscales podrán devolver a las dependencias revisoras competentes los avisos de observaciones, para que en un término no mayor de (5) días, los aclaren, subsanen las inconsistencias o alleguen los documentos o la información por ellos requerida.

En el caso que Sección Territorial no encuentre mérito para iniciar el juicio fiscal, se consulta tal decisión con la División de Juicios Fiscales.

En casos de hurto o pérdida justificada, los responsables de rendir cuentas, podrán solicitar la iniciación de un juicio fiscal para determinar sus responsabilidades por la ocurrencia de hechos como la pérdida o deterioro de bienes, el vencimiento o pérdida de fondos o documentos con poder liberatorio, debidos a fuerza mayor o caso fortuito, no atribuibles a dolo o culpa, negligencia, impericia, o violación de normas.

El término para presentar la solicitud es dentro de los (10) días siguientes a la fecha en que se conoció la ocurrencia de los hechos que dan lugar a ella y su trámite será el de un juicio fiscal.

La solicitud debe contener la identificación del solicitante, una relación de los hechos que la fundamentan, copia de la investigación administrativa y del denuncia, si las hubiese, información sobre seguros.

El auto admisorio del aviso de observaciones se notifica personalmente a los presuntos responsables y a los aseguradores, si los hubiese, o a sus representantes o apoderados y contra él no procede recurso alguno.

Para la notificación personal o por edicto se observará lo dispuesto por el Código Contencioso Administrativo, pero si los citados no se presentan al despacho del funcionario competente dentro del término de (15) días a partir de la desfiguración del edicto, la Sección Territorial de Juicios Fiscales nombra apoderados de oficio para que los representen en el juicio fiscal y cada uno de ellos deberá tener su apoderado.

Una vez proferido el auto admisorio del aviso de observaciones, Juicios Fiscales solicitará al responsable de consolidar las cuentas, su contabilización como responsabilidad en proceso.

Dentro de los (15) días siguientes a la diligencia de notificación personal o al apoderado de oficio del auto admisorio del aviso de observaciones, según el caso, habrá de hacerse uso, por escrito del derecho de defensa.

En el citado escrito, se formularán los descargos del caso, se solicitará la práctica de pruebas que se consideren conducentes y se aportarán los documentos y demás pruebas que se pretenden hacer valer. Cuando haya necesidad de practicar pruebas solicitadas u ordenadas de oficio, se señalará para ello un

término no mayor de (20) días, prorrogable por uno igual por una sola vez.

Cuando las pruebas deban practicarse fuera de la sede, podrá concederse un término extraordinario, cuya duración se fijará teniendo en cuenta la naturaleza de ellas, las distancias y la mayor o menor dificultad en las comunicaciones. Este término no correrá simultáneamente con el ordinario y no podrá exceder de (20) días.

Concluido el término de practicar pruebas o su prórroga y sin necesidad de auto que así lo declare, deberá proferirse decisión definitiva dentro de los (15) días siguientes.

En los juicios fiscales serán admisibles todos los medios de prueba señalados en el Código de Procedimiento Civil.

En el caso de tratarse de graves irregularidades, de las cuales, pueda derivarse responsabilidad disciplinaria, administrativa, civil o penal, este solicitará la investigación correspondiente.

La División de Investigaciones por medio de sus funcionarios, podrá constituirse en parte civil dentro de los procesos penales que se adelanten por delitos contra intereses patrimoniales del Estado y sus conexos o comunicará a la respectiva entidad para que asuma esta responsabilidad. Las entidades que se constituyan en parte civil, deben informar a la citada División de su gestión y los resultados.

Vinculación de Terceros.- Antes de proferirse el fallo y cuando los descargos o pruebas aportadas aparezcan serios indicios de responsabilidad fiscal de terceros, éstos serán vinculados mediante auto debidamente motivado, el cual tendrá los mismos efectos y trámite del auto admiscio del aviso de observaciones.

Fallo.- Terminado el proceso se proferirá el fallo respectivo, el cual será con o sin responsabilidad fiscal y será notificado en forma y términos que establece el Código Contencioso Administrativo y contra él proceden los recursos y acciones de ley.

Los fallos, una vez ejecutoriados, serán comunicados a las Divisiones de Juicios Fiscales y de Contabilidad Nacional de la Contraloría, a la dependencia que expidió el aviso de observaciones y el representante legal y al responsable de consolidar las cuentas de la entidad respectiva, para que efectúen los registros correspondientes.

La responsabilidad fiscal se extiende sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria, administrativa, civil o penal a que hubiese lugar.

Fallo sin responsabilidad fiscal.- El fallo sin responsabilidad fiscal es un acto administrativo y se profiere cuando en el juicio fiscal se acreditan satisfactoriamente las operaciones

realizados.

El fallo sin responsabilidad fiscal, contendrá un resumen del aviso de observaciones, análisis de cada una de las anomalías y calificaciones y calificación de las pruebas aportadas y practicadas y la cita de las disposiciones que fundamenta la decisión. Además la decisión. El fallo sin responsabilidad fiscal deberá comunicarse al responsable de consolidar las cuentas de la entidad respectiva, para que descargue la responsabilidad del proceso.

Fallo con responsabilidad fiscal.- El fallo con responsabilidad fiscal es un acto administrativo que se profiere cuando en el juicio fiscal no se acreditan satisfactoriamente las operaciones realizadas e impone en consecuencia, la obligación a cargo de los responsables fiscales, de pagar una suma clara, expresa actualmente exigible y líquida de dinero a favor de una o varias de las entidades.

Una vez ejecutoriado el fallo con responsabilidad fiscal, este prestará mérito ejecutivo por jurisdicción coactiva contra los responsables y sus garantes si los hubiere. Al fallo con responsabilidad fiscal se integrarán las garantías que a favor de las entidades se constituyeron para asegurar los riesgos realizados según dicho acto administrativo.

Determinación del monto de la responsabilidad fiscal.- Previamente a la expedición del fallo con responsabilidad fiscal, se determinarán el daño emergente causado por la acción u omisión de los responsables fiscales.

El daño emergente será el valor de la reposición de los fondos o bienes. La Contraloría solicitará su determinación a entidades del Estado especializadas en este tipo de evaluaciones, cuando al daño emergente no pueda establecerse mediante cotizaciones comerciales o se requieran especiales conocimientos científicos, técnicos o artísticos para ello.

Si el daño emergente no se pudiese determinar según las reglas establecidas, se valorará con criterios comerciales y según la disminución patrimonial de la entidad afectada.

El contenido del fallo con responsabilidad fiscal, es el siguiente:

- Resumen del aviso de observaciones.
- Análisis de cada una de las observaciones y calificación de las pruebas aportadas y practicadas.
- Cita de las disposiciones que fundamenta su decisión.
- La obligación, a cargo de los responsables fiscales de pagar la suma líquida de dinero a favor de las entidades correspondientes. La obligación, en caso de existir varios responsables fiscales.

deberá declararse solidaria.

- Lugar donde debe efectuarse el pago y entidad beneficiaria del mismo.
- Indicar los recursos que proceden.

Reposición y apelación.- Los recursos de reposición o apelación deberán resolverse de plano. Si la responsabilidad fiscal es inferior al equivalente a (12) salarios mínimos legales vigentes a la fecha de expedición del fallo, solo procede el recurso de reposición. En caso contrario, proceden los recursos de reposición y apelación.

La División de Juicios Fiscales para resolver el recurso de apelación, podrá decretar y practicar nuevas pruebas e incorporarlas al proceso, pero deberá observar los términos establecidos para su práctica y para proferir la decisión definitiva.

Efectos del pago.- En cualquier estado del proceso en que se demuestre que hubo pago y el valor del mismo fuere inferior al valor cuantificado en el aviso de observaciones, se continuará tramitando el juicio hasta definir la responsabilidad fiscal.

Si el pago fuere igual o superior al cuantificado, se terminará el juicio y se ordenará a la entidad respectiva devolver el excedente cuando haya lugar a ello.

Boletín de responsables.- La División de Juicios Fiscales publicará boletines que contengan una relación de cédulas de ciudadanía o nit de las personas a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal.

La División excluirá de los boletines a los responsables fiscales que prueben haber cancelado la totalidad de las obligaciones a su cargo o cuando el fallo con responsabilidad fiscal se encuentre en uno de los siguientes casos:

- Anulación o suspensión por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.
- Pérdida de fuerza ejecutoria.
- Revocatoria directa.
- Aceptación de demanda por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.
- Prescripción de la acción de cobro.

En caso de suspensión a que se refiere el literal a) y del literal d), los responsables fiscales se incluirán nuevamente en el boletín, si la decisión definitiva es desfavorable.

Sanciones administrativas.- El servidor público que resultare responsable en el juicio de responsabilidad fiscal, deberá ser sancionado por la autoridad nominadora de acuerdo a la gravedad de la falta.

Los representantes legales así como los nominadores y demás funcionarios competentes, deberán abstenerse de nombrar, dar posesión o celebrar cualquier tipo de contrato con quienes aparezcan en el boletín de responsables fiscales.

Cuando en un proceso fiscal un contratista resultase responsable, la División de Juicios Fiscales solicitará a la autoridad administrativa correspondiente la imposición de la sanción respectiva.

3.2.8. Juicio de Cuentas. El juicio fiscal de cuentas consiste en una actuación que adelanta la Contraloría de conformidad con el debido proceso, y con las normas procesales vigentes para establecer la responsabilidad fiscal de los ordenadores de gastos (gerentes) cuyos estados financieros hayan sido motivo de opinión adversa, lo cual equivale a un Aviso Oficial de observaciones. El contralor adelantará el proceso de responsabilidad fiscal con observancia del debido proceso, prescrito en el artículo 29 de la Nueva Constitución Nacional, según el cual " El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales o administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se imputa, ante juez o tribunal competente y observando la plenitud de las formas propias de cada juicio"

Las contralorías tendrán la facultad de adelantar procesos fiscales para determinar la responsabilidad que le compete a un funcionario público por alcances deducidos del ejercicio de la auditoría financiera y operativa, del control de legalidad, de la revisión de las cuentas, de la valoración de costos ambientales, del control de gestión, del control de resultados y de la facultad discrecional del contralor.

El proceso puede iniciarse de oficio o a petición de parte y comprende dos etapas bien definidas que son: Etapa de investigaciones y Etapa del juicio fiscal.

Etapa de la investigación fiscal:

Es la etapa de instrucción dentro del proceso fiscal, en la cual se allegan y se practican las pruebas que sirven de fundamento a las decisiones adoptadas en el proceso de responsabilidad fiscal.

Los funcionarios de los órganos de control fiscal que realicen funciones de investigación fiscal tienen el carácter de autoridad de POLICIA JUDICIAL. Para este efecto cuentan con las atribuciones del Código de Procedimiento Penal y con las siguientes:

- Adelantar oficiosamente las indagaciones preliminares que se

requieran por hechos relacionados en contra de los intereses patrimoniales del Estado.

- Coordinar sus actuaciones con las de la Fiscalía General de la Nación.

- Solicitar información a entidades oficiales y particulares en procura de obtener datos que interesen a las investigaciones fiscales, e incluso para lograr la identificación de los bienes de las personas comprometidas en los ilícitos contra los intereses patrimoniales del Estado, sin que al respecto se pueda oponer reserva alguna.

- Denunciar bienes de presuntos responsables de ilícitos contra los intereses patrimoniales del Estado ante las autoridades judiciales, para que se tomen las medidas preventivas correspondientes sin necesidad de prestar caución. En el ejercicio de las funciones, los investigadores de las Contralorías podrán exigir la colaboración de autoridades de todo orden.

Procedimiento.- Los funcionarios de los órganos de control fiscal, dictarán auto de apertura de investigación y dentro del mismo ordenarán las diligencias que se consideren pertinentes, éstas a su vez se surtirán en un término no mayor de (30) días, prorrogables hasta por un periodo igual.

Vencido el término anterior, o su prorroga, se procederá según el caso al archivo del expediente o a dictar auto de apertura de juicio fiscal.

Los órganos de control fiscal, la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación, las personerías y otras entidades de la administración, podrán establecer con carácter temporal y de manera conjunta, grupos especiales de trabajo para adelantar investigaciones que permitan realizar la vigilancia integral del manejo de los bienes y fondos públicos, así como las actuaciones de los servidores públicos.

Etapas del Juicio Fiscal:

El juicio fiscal es la etapa del proceso que se adelanta con el objeto de definir y determinar la responsabilidad fiscal de aquellas personas cuyas gestiones han sido objeto de observación.

El acto administrativo que da apertura al juicio fiscal se notificará a los presuntos responsables y al asegurador, si lo hubiere, en los términos del Código Contencioso Administrativo, y contra él no procede recurso alguno.

Si el acto administrativo que da apertura al juicio fiscal no se hubiere podido notificar personalmente, una vez transcurrido el término para su notificación por edicto, la Contraloría designará un APODERADO DE OFICIO para que represente al presunto responsable en el juicio.

Reglamentación y valoración de perjuicios. El Contralor General de la República reglamentará todo lo relativo al procedimiento a seguir en el proceso fiscal. Terminado el proceso se proferirá el fallo respectivo, el cual puede dictarse con o sin responsabilidad fiscal.

El fallo con responsabilidad fiscal se notificará en la forma y términos del Código Contencioso Administrativo, y contra él proceden los recursos y acciones de ley.

La responsabilidad fiscal se entiende sin perjuicio de la disciplinaria, administrativa, civil y penal a que hubiere lugar.

Una vez ejecutoriado el fallo con responsabilidad fiscal, éste prestará mérito ejecutivo ante la jurisdicción coactiva contra los responsables y sus garantes, si los hubiere. La Contraloría publicará boletines con la relación de las personas a quienes se les ha dictado fallo con responsabilidad fiscal, y los representantes legales deberán abstenerse de nombrar, dar posesión o celebrar cualquier tipo de contrato con quienes aparezcan en el boletín de responsables. Cuando en un proceso fiscal un contratista resultare responsable, los órganos de control fiscal, solicitarán a la autoridad administrativa la imposición de la sanción correspondiente.

3.3.10. Sanciones pecuniarias. Se delegó en los Jefes de las Secciones Territoriales de Examen de Cuentas o de Juicios Fiscales, la imposición de sanciones pecuniarias. Estas sanciones serán impuestas mediante resoluciones motivadas y contra ellas proceden los recursos y acciones de ley. Los recursos de apelación se resolverán por los Jefes de División respectivos.

Los funcionarios competentes impondrán multas a las personas o funcionarios de las entidades, hasta por el valor de (1) mes de remuneración, cuando:

- No comparezcan a las citaciones que, en forma escrita, les hagan los funcionarios.
- No rindan las cuentas e informes o no lo hagan en la forma y oportunidad establecidas.
- Incurran reiteradamente en errores en la presentación de cuentas e informes.
- Se les determine observaciones de forma en la rendición de sus cuentas.
- Impidan a los funcionarios de la Contraloría ejercer sus funciones o no les suministren oportunamente las informaciones solicitadas.
- No adelanten las acciones tendientes a subsanar las deficiencias señaladas por funcionarios de la Contraloría.

- Cuando no se atiendan oportunamente las obligaciones contraídas o no se observan a plenitud las normas y procedimientos establecidos.

El pago de las obligaciones contenidas en las resoluciones de multa, deberá hacerse a favor de la Tesorería en el término establecido en el acto administrativo que la impone.

Una vez efectuado el pago, el sancionado deberá entregar, copia auténtica del recibo definitivo emitido por la entidad receptora del pago, para que sea descargado su valor en los registros de estas.

Las resoluciones que impongan multas, debidamente ejecutoriadas y una vez transcurrido el término concedido en ellas para el pago, prestarán mérito ejecutivo por jurisdicción coactiva si éste no se ha efectuado en su totalidad.

3.3.11. Régimen sancionatorio. Una de las debilidades que presentó el sistema de control fiscal anterior que la escasa facultad sancionatoria que tuvo la Contraloría, ahora ésta facultad ha sido ampliada por la Nueva Constitución y desarrollada en la ley de control fiscal.

Amonestación y Sanciones pecuniarias:

En efecto el artículo 268 ordinal 5 dice: " Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma."

Esta facultad constitucional es desarrollada en el proyecto de ley 64 de 1992, donde se plantea el siguiente régimen sancionatorio:

Amonestaciones. "Los contralores podrán amonestar o llamar la atención a cualquier entidad de la administración, servidor público, particular o entidad que maneje fondos o bienes del Estado, cuando consideren, con base en el resultado del desarrollo de sus funciones que han obrado de manera ineficiente, ineficaz o inequitativa, así como por obstaculizar las investigaciones y actuaciones que adelanten los órganos de control fiscal, sin perjuicio de las demás acciones a que pueda haber lugar por los mismos hechos. Copia de la amonestación deberá remitirse al superior jerárquico del funcionario y a las autoridades que determinen las contralorías.

Multas.- Los contralores impondrán multas a los servidores públicos y particulares que manejen fondos o bienes del Estado, hasta por el valor de (5) SALARIOS MENSUALES DEVENGADOS POR EL SANCIONADO, por los siguientes hechos:

- No comparecer a las citaciones que en forma escrita les hagan

las contralorías.

- No rendir las cuentas o informes exigidos por las contralorías, o por no hacerlo en la forma y oportunidad establecidos para ellas.

- Incurran reiterativamente en errores u omitan la presentación de cuentas e informes.

- Se les determinen glosas de forma en la revisión de sus cuentas.

- Impidan a los funcionarios de las contralorías ejercer sus funciones o no les suministren oportunamente las informaciones solicitadas.

- Teniendo bajo su responsabilidad asegurar fondos, valores o bienes, no lo hicieren oportunamente o en la cuantía requerida.

Cuando la persona no devengue sueldo, la cuantía de la multa se establecerá en términos de salarios mínimos mensuales, de acuerdo con las reglamentaciones que expidan las contralorías.

Cobro de las multas.- Las multas impuestas por las contralorías serán DESCONTADAS POR LOS RESPECTIVOS PAGADORES del salario devengado por el sancionado, con base en la correspondiente resolución debidamente ejecutoriada, la cual presta mérito ejecutivo por jurisdicción coactiva.

Investigaciones y suspensión provisional:

Con base en el artículo 268 ordinal 8 el contralor puede: "Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, VERDAD SABIDA Y BUENA FE GUARDADA, la suspensión inmediata de funciones mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios". El incumplimiento de las obligaciones aquí señaladas, por parte de los funcionarios nominadores o encargados de iniciar las investigaciones, constituirá causal de mala conducta que podrá dar lugar a la pérdida del empleo.

Solicitud de remoción:

Los contralores, ante la renuencia en la presentación oportuna de las cuentas o informes, o su no presentación por más de 3 periodos consecutivos ó 6 no consecutivos dentro de un mismo periodo fiscal, solicitarán la remoción o la terminación del contrato, por justa causa, del servidor público; cuando la mora o la renuencia hayan sido sancionados previamente con multas.

2.5.9 Jurisdicción Coactiva. De acuerdo con el artículo 68 del Código Contencioso Administrativo, prestan mérito ejecutivo por

jurisdicción coactiva, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y actualmente exigible, los siguientes documentos expedidos por la Contraloría:

- Los fallos con responsabilidad fiscal contenidos en providencias definitivas y ejecutoriadas.
- Las resoluciones que impongan multas, debidamente ejecutoriadas y una vez transcurrido el término concedido en ellas para el pago.
- Las garantías a favor de las entidades o personas, que se integren a fallos con responsabilidad fiscal o a las resoluciones que impongan multas, una vez se encuentren estos debidamente ejecutoriados.

Procedimiento.- Las ejecuciones por jurisdicción coactiva que adelante la Contraloría se seguirán ante la Secretaría General, por los trámites del proceso ejecutivo de mayor, menor o mínima cuantía, según fuere el caso, establecidos en el Código de Procedimiento Civil.

El pago de las obligaciones contenidas en los títulos ejecutivos, deberán hacerse en la tesorería de la entidad que se señale en cada uno de ellos.

Una vez efectuado el pago, quien lo efectúe deberá entregar a la Sección Territorial de Juicios Fiscales correspondiente, copia auténtica del recibo definitivo emitido por la entidad receptora del pago.

3.3.12. Rendición de Cuentas por funcionarios no de manejo. Los funcionarios o contratistas a quienes se les confien: equipos, materiales, y elementos indispensables para cumplir sus funciones, serán responsables por la adecuada utilización y devolución de ellos, en los casos de bienes muebles clasificados como devolutivos. En el caso de los inmuebles, igualmente son responsables por su conservación, mantenimiento y uso para fines oficiales exclusivamente.

4. LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA O ADMINISTRATIVA LEY 13/84 Y DECRETO 482 DE 1985

4.1. OBJETIVO

El régimen disciplinario es parte del sistema de administración de personal y se aplica tanto a los empleados de carrera como a los de libre nombramiento y remoción. Tiene por objeto asegurar a la sociedad y a la administración pública la eficiencia en la prestación de los servicios del Estado, la moralidad, la responsabilidad y la conducta correcta de los funcionarios públicos y a éstos los derechos y garantías que les corresponden como tales.

4.2. NATURALEZA DE LA ACCION DISCIPLINARIA

La acción disciplinaria es siempre pública. Se inicia de oficio, o a petición de alguien.

4.3. PRESCRIPCION DE LA ACCION DISCIPLINARIA

La acción disciplinaria prescribe a los (5) años mientras entra a regir el Estatuto de Contratación Administrativa, el cual la eleva a (10) en el artículo 55.

4.4. ETAPAS DEL PROCESO DISCIPLINARIO

En la investigación disciplinaria se debe dar aplicación al artículo 29 de la C.P. y en consecuencia, tener en cuenta:

El debido proceso se aplica en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie puede ser juzgado administrativamente sino conforme a leyes o reglamentos preexistentes al acto que se le imputa, ante el comité de personal competente y observando la plenitud de las formas propias del proceso disciplinario.

En materia administrativa la ley o reglamento permisivo o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Todo servidor público se presume inocente mientras no se le haya declarado administrativamente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa, a la asistencia de un abogado elegido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento administrativo; a un debido proceso administrativo sin dilaciones injustificadas, a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra, a impugnar la sentencia administrativa condenatoria y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula de pleno derecho, toda prueba obtenida con la violación del debido proceso. Art 29 C.F.

Por ello se debe respetar el derecho de defensa, el cual incluye:

a) Conocer el informe y las pruebas que se alleguen a la investigación.

b) Ser oído en declaración de descargos y a que se practiquen las pruebas que solicite, siempre que sean pertinentes al esclarecimiento de los hechos.

c) Ser asesorado por la organización sindical o por abogado.

Si el empleado investigado decide ser representado por un apoderado, éste deberá ser ajeno a la entidad y abogado en ejercicio. En este evento el apoderado deberá presentar al investigador el poder que lo acredite como mandatario del investigado.

Cuando el investigado solicite a la organización sindical a la cual se encuentre afiliado, que lo asesore en el ejercicio del derecho de defensa, el empleado designado para el efecto por la organización sindical tendrá derecho a conocer el expediente disciplinario, pero no podrá actuar como mandatario.

Las etapas generales del proceso disciplinario son:

a) Diligencias preliminares

Para comprobar la existencia de los hechos o actos que puedan llegar a constituir falta disciplinaria y determinar los presuntos responsables y ver si hay mérito para abrir la investigación.

b) Investigación disciplinaria, que a su vez comprende:

-Iniciación de la investigación:

La iniciación de la investigación comprende:

- * Aviso a la Procuraduría
- * Aviso al empleado investigado
- * Perfeccionar material de diligencias preliminares.

-Práctica de pruebas

En el proceso disciplinario es procedente cualquier medio de prueba del Código de Procedimiento penal (inspección, prueba pericial, documentos, testimonio, confesión e indicios) y también los adicionales del Código de Procedimiento Civil.

-Formulación de cargos:

En la formulación de los cargos se debe se debe incluir:

- *- Relación de los hechos
- *- Relación de las pruebas iniciales
- *- Relación concreta de las normas transgredidas
- *- Término de descargos (8) días máximo
- *- Información al implicado sobre derechos

-Recepción de descargos

En la recepción de los descargos se debe tener en cuenta:

- *- Por escrito o verbalmente convertible en escrito.
- *- Dentro del término
- *- Solicitar las pruebas que lo beneficien.

-Cierre de la investigación

En el acto administrativo de cierre, se debe describir:

- *- Descripción de los hechos
- *- El análisis y controversia sobre las pruebas
- *- Las violaciones a las normas
- *- La sugerencia del fallo disciplinario

c) Calificación y sanción.

En la calificación de las faltas se debe considerar:

- * La naturaleza de la falta en grave o leve
- * Las circunstancias de hecho agravantes o atenuantes
- * Los motivos determinantes de la falta
- * Los antecedentes agravantes del infractor
- * Los antecedentes que atenuan responsabilidad: como buena conducta, motivos nobles o altruistas, la confesión, haber evitado los efectos nocivos, el reparar voluntariamente el daño, las presiones superiores.

5. LA RESPONSABILIDAD CIVIL EXTRA CONTRACTUAL

Para que se de la responsabilidad civil extracontractual del Estado y por repetición de sus funcionarios se requiere:

HECHO	Propio art 2341 Codigo Civil
	Ajenc art 2347 del Código Civil
	Con cosas
	1. Animadas art 2348 y 2349 CC
	2. Inanimadas arts 2350-2355 CC
	3. En actividades peligrosas
	art 2356 CC
CULPA	Probada art 2341 CC
	Presunta arts 2347-2350-2353-2355-2356 CC
NEXO CAUSAL	Relación de causalidad
	Causa-efecto
	Concausas
DANO	Cierto
	Subsistente

CONTROL INTERNO

1. INTRODUCCION

El establecimiento de controles internos en las entidades del sector público, constituye uno de los pilares fundamentales para los controles que ejercerá la Contraloría General de la República.

En 1950 en Estados Unidos se promulgó la "Ley de Contabilidad y Auditoría", en la que se contempló que los administradores públicos son responsables de establecer y mantener sistemas eficaces de control interno. En 1983, el Contralor General de los Estados Unidos expidió una serie de normas al respecto que fueron traducidas al español por el Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras, las cuales hemos considerado como la mejor introducción para ubicar en el tema al lector del presente documento:

"La responsabilidad definitiva para buenos controles internos descansa sobre la administración. Los controles internos no deben considerarse sistemas independientes y especializados dentro de una entidad".

MINISTERIO DE AGRICULTURA	
PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO	INTRODUCCION
CONACIF Cía. Nacional de Ciencias Fiscalizadoras Ltda	

1.1. NORMAS DE CONTROL INTERNO

"Las normas de control interno definen el nivel mínimo de calidad aceptable para los sistemas de control interno en operación y constituyen los criterios con los que deben evaluarse dichos sistemas. Estas normas de control interno se aplican a todas las operaciones y funciones administrativas pero su propósito no es limitar o interferir con la autoridad debidamente otorgada relacionada con el desarrollo de legislación, el establecimiento de la reglamentación, o las demás prácticas de formulación de las políticas de acción dentro de una entidad.

1.1.2. Normas generales

1.1.2.1. **Garantía Razonable.** Los sistemas de control interno proporcionarán una garantía razonable de que los objetivos de dichos sistemas se alcanzarán.

1.1.2.2. **Actitud de Respaldo.** Los administradores y los empleados mantendrán y demostrarán una actitud positiva y de respaldo hacia los controles internos en todo momento.

MINISTERIO DE AGRICULTURA	
PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO	INTRODUCCION
CONACIF Cía. Nacional de Ciencias Fiscalizadoras Ltda	

1.1.2.3. **Personal Competente.** Los administradores y los empleados poseerán integridad personal y profesional y mantendrán un nivel de competencia que les permita cumplir con los deberes asignados, así como comprender la importancia del desarrollo e implementación de buenos controles internos.

1.1.2.4. **Objetivos de Control.** Para cada actividad dentro de una entidad se identificarán o desarrollarán objetivos de control interno, los cuales serán lógicos, aplicables y razonablemente completos.

1.1.2.5. **Técnicas de Control.** Las técnicas aplicadas para lograr el Control Interno serán efectivos y eficientes, para el logro de sus objetivos de control interno.

1.1.3. **NORMAS ESPECIFICAS**

1.1.3.1. **Documentación.** Los sistemas de control interno así como todas las transacciones y los demás eventos significativos serán claramente documentados y dicha documentación estará fácilmente disponible para su examen.

MINISTERIO DE AGRICULTURA	
PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO	INTRODUCCION
CONACIF Cía. Nacional de Ciencias Fiscalizadoras Ltda	

1.1.3.2. Registro de Transacciones de Eventos. Las transacciones y los demás eventos significativos serán registrados oportunamente y clasificados en forma adecuada.

1.1.3.3. Ejecución de Transacciones y Eventos. Las transacciones y los demás eventos significativos serán autorizados y ejecutados por personas que actúen dentro del rango de su autoridad.

1.1.3.4. Separación de Deberes. Los deberes y responsabilidades claves, en cuanto a la autorización, el procesamiento, el registro y la revisión de transacciones serán divididos entre diferentes individuos.

1.1.3.5. Supervisión. Con el propósito de garantizar el logro de los objetivos de control interno, se proporcionará supervisión idónea y continua.

1.1.3.6. Acceso y Responsabilidad de los Recursos. El acceso a los recursos y los registros será limitado a individuos autorizados y el control contable y responsabilidad sobre la custodia y la utilización de los recursos serán establecidos y mantenidos. Se efectuará una

MINISTERIO DE AGRICULTURA	
PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO	INTRODUCCION
CONACIF Cía. Nacional de Ciencias Fiscalizadoras Ltda	

comparación periódica de los recursos con los saldos contabilizados, con el propósito de determinar si ambas concuerdan. La frecuencia de esta comparación será establecida en base del grado de vulnerabilidad del activo.

1.1.4. NORMAS DE RESOLUCION DE AUDITORIA

1.1.4.1. Resolución Rápida de los Hallazgos de Auditoría.
Los administradores: (1) evaluarán oportunamente los hallazgos y las recomendaciones informadas por los auditores, (2) determinarán las acciones adecuadas a tomarse en respuesta a dichos hallazgos y recomendaciones de la auditoría, y (3) completarán, dentro de los plazos establecidos todas las acciones que corrigen, o de otra forma, resuelven los asuntos informados a la administración.

1.1.5. EXPLICACION DE LAS NORMAS GENERALES

Las normas generales de Control Interno se aplican a todos los aspectos de Control Interno.

MINISTERIO DE AGRICULTURA	
PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO	INTRODUCCION
CONACIF Cía. Nacional de Ciencias Fiscalizadoras Ltda	

1.1.6. GARANTIA RAZONABLE

Sistemas de control interno proporcionarán una garantía razonable de que los objetivos de dicho sistema se alcanzarán.

La norma de garantía razonable reconoce que el costo de control interno no debe exceder el beneficio obtenido. La garantía razonable equivale a un nivel de confianza satisfactorio bajo ciertas consideraciones de costos, beneficios y riesgos. Las determinaciones requeridas obligan el ejercicio del juicio.

En el ejercicio de tal juicio, las entidades deberán:

- Identificar: (1) los riesgos inherentes de las operaciones de la entidad (2) los criterios para determinar bajos, medianos y altos riesgos, y (3) los niveles aceptables de riesgo bajo variadas circunstancias.

- Evaluar cuantitativamente y cualitativamente los riesgos.

El costo se refiere a la medida financiera de los recursos

MINISTERIO DE AGRICULTURA	
PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO	INTRODUCCION
CONACIF Cía. Nacional de Ciencias Fiscalizadoras Ltda	

consumidos en el logro de un propósito específico. El costo también puede representar una oportunidad perdida, tal como el retraso de las operacines, un descenso en los niveles de servicio o en productividad, o una baja en el ánimo de los empleados. El beneficio se mide por el grado en el cual se reduce el riesgo de no poder lograr un objetivo establecido. Los ejemplos incluyen el aumento de la probabilidad de detección de fraudes, desperdicio, abuso, o error, la prevención de una actividad indebida; o el aumento del cumplimiento de las disposiciones.

1.1.7. ACTITUD DE RESPALDO

Los administradores y los empleados mantendrán y mostrarán una actitud positiva y de respaldo hacia los controles internos en todo momento.

Esta norma exige a los administradores y empleados de las entidades, estar atentos a los asuntos de control interno y adoptar medidas para promover la efectividad de los controles. Las actitudes afectan la calidad de desempeño y, en consecuencia, la calidad de los controles internos. Una actitud positiva y de respaldo la inicia y fomenta la

MINISTERIO DE AGRICULTURA	
PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO	INTRODUCCION
CONACIF Cía. Nacional de Ciencias Fiscalizadoras Ltda	

administración y se asegura cuando los controles internos constituyen una prioridad administrativa consistente alta.

La actitud no se refleja en ningún aspecto particular de las acciones de los administradores sino que más bien la fomenta la devoción a los administradores en el logro de fuertes controles, a través de acciones relacionadas con la organización de la entidad, las prácticas del personal, la comunicación, la protección y utilización de recursos a través de un sistemático establecimiento de responsabilidad, la supervisión continua y los sistemas de presentación de informes, así como el liderazgo general. Sin embargo, una forma importante de que la administración demuestre su apoyo a buenos controles internos es su énfasis en el valor de la auditoría interna y su capacidad de responder a la información desarrollada en resultado en las auditorías internas.

La organización de una entidad le proporciona a su administración el marco general para la planeación, dirección y control de sus operaciones. Un buen control interno requiere líneas claras de autoridad y responsabilidad; relaciones adecuadas de dependencia

MINISTERIO DE AGRICULTURA	
PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO	INTRODUCCION
CONACIF Cía. Nacional de Ciencias Fiscalizadoras Ltda	

Jerárquica; y segregación adecuada de autoridad.

En el análisis final, el liderazgo general es crítico para mantener una actitud positiva y de respaldo hacia los controles internos. Es importante también una adecuada supervisión, capacitación y motivación de los empleados en el área de control interno.

1.1.8. PERSONAL COMPETENTE

Los administradores y los empleados poseerán integridad personal y profesional y mantendrán un nivel de competencia que les permita cumplir con los deberes asignados, así como comprender la importancia del desarrollo e implementación de buenos controles internos.

Esta norma exige a los administradores y personal mantener y demostrar: (1) integridad personal y profesional, (2) un nivel de habilidad necesario para contribuir a garantizar un rendimiento eficaz, y (3) suficiente comprensión de los controles internos para cumplir eficazmente sus responsabilidades.

MINISTERIO DE AGRICULTURA	
PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO	INTRODUCCION
CONACIF Cía. Nacional de Ciencias Fiscalizadoras Ltda	

Existen muchos elementos que influyen en la integridad de los administradores y su personal. Por ejemplo, se debe recordar periódicamente al personal sus obligaciones a través de la operación de un código de conducta.

Además, las decisiones de selección y contratación de personal deberán incluir la verificación pertinente de la educación y experiencia, y una vez en el trabajo, se le debe dar al individuo el entrenamiento formal y el servicio que sea necesario. Los administradores que poseen una buena comprensión de los controles internos, son vitales para los sistemas eficaces de control.

Las evaluaciones del rendimiento y servicio de asesoría al personal también son importantes. Las evaluaciones de rendimiento general deberán basarse en la medición de muchos factores críticos, uno de los cuales debería ser la implementación y mantenimiento de controles eficaces.

1.1.9. OBJETIVOS DE CONTROL

Para cada actividad dentro de una entidad se identificarán o desarrollarán objetivos de control interno los cuales

MINISTERIO DE AGRICULTURA	
PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO	INTRODUCCION
CONACIF Cía. Nacional de Ciencias Fiscalizadoras Ltda	

serán lógicos, aplicables y razonablemente completos.

Para la aplicación de esta norma es necesario diseñar los objetivos de acuerdo con las operaciones de la entidad respectiva. Generalmente, es posible agrupar las actividades de una entidad en una o más categorías denominadas ciclos. Dichos ciclos incluyen todas las actividades específicas (tales como la identificación, clasificación, registro e informe de datos) requeridas para procesar una transacción o un evento en particular. Los ciclos deben ser compatibles con el plan de organización en la Entidad y la división de responsabilidades.

Existen diversas formas de establecer categorías para los ciclos, entre las cuales estarían por ejemplo, las siguientes:

- Ciclos de gestión (o gerenciales).
- Ciclos financieros.
- Ciclos de programas (operaciones).
- Ciclos administrativos.

Los ciclos de gestión de la Entidad cubren la política y

MINISTERIO DE AGRICULTURA	
PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO	INTRODUCCION
CONACIF Cía. Nacional de Ciencias Fiscalizadoras Ltda	

planificación general, la organización el procesamiento de datos y las funciones de auditoría.

Los ciclos financieros cubren las áreas de control tradicionalmente relacionadas con el flujo de fondos (ingresos y gastos), los activos relacionados, y la información financiera.

Los ciclos de programas (operaciones) se refieren a las actividades de la entidad relacionadas con su misión o propósitos básicos que apliquen específicamente a dicha Entidad. Los ciclos administrativos tienen que ver con las actividades desarrolladas como apoyo a la misión principal de la Entidad, tales como servicios bibliotecarios, procesamiento y entrega de correos e impresión. Obviamente, estos cuatro tipos de ciclos interactúan y es necesario establecer los controles sobre dicha interacción. Por ejemplo, un ciclo típico de otorgamiento o donación de fondos estaría estrechamente relacionado con la elegibilidad y, de ser otorgado con la administración del mismo. En el momento del otorgamiento interactuarían los ciclos de otorgamiento (programa) y del desembolso (financiero) en el control y registro de la autorización de

MINISTERIO DE AGRICULTURA	
PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO	INTRODUCCION
CONACIF Cía. Nacional de Ciencias Fiscalizadoras Ltda	

planificación general, la organización el procesamiento de datos y las funciones de auditoría.

Los ciclos financieros cubren las áreas de control tradicionalmente relacionadas con el flujo de fondos (ingresos y gastos), los activos relacionados, y la información financiera.

Los ciclos de programas (operaciones) se refieren a las actividades de la entidad relacionadas con su misión o propósitos básicos que apliquen específicamente a dicha Entidad. Los ciclos administrativos tienen que ver con las actividades desarrolladas como apoyo a la misión principal de la Entidad, tales como servicios bibliotecarios, procesamiento y entrega de correos e impresión. Obviamente, estos cuatro tipos de ciclos interactúan y es necesario establecer los controles sobre dicha interacción. Por ejemplo, un ciclo típico de otorgamiento o donación de fondos estaría estrechamente relacionado con la elegibilidad y, de ser otorgado con la administración del mismo. En el momento del otorgamiento interactuarían los ciclos de otorgamiento (programa) y del desembolso (financiero) en el control y registro de la autorización de

MINISTERIO DE AGRICULTURA	
PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO	INTRODUCCION
CONACIF Cía. Nacional de Ciencias Fiscalizadoras Ltda	

pago.

El cumplimiento de esta norma hace necesaria una identificación de los ciclos de las operaciones de la Entidad y un análisis de cada uno en detalle para desarrollar los objetivos de control del ciclo. Dichos objetivos son las metas o blancos de control interno a ser logrados en cada ciclo. Los objetivos deben diseñarse según las operaciones específicas de cada entidad y ceñirse a los objetivos generales de control interno, según lo estipulado en la ley de Integridad Financiera de los Administradores Federales.

En el apéndice B de los "Lineamientos para la Evaluación y Mejoramiento de Informes sobre los Sistemas de Control Interno en el Gobierno Federal" la OMB elaboró una lista sugerida de Ciclos de Control junto con objetivos sugeridos de control de cada ciclo. Las entidades deben considerar esta fuente y otras más al identificar sus ciclos y los objetivos de control de los mismos.

MINISTERIO DE AGRICULTURA	
PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO	INTRODUCCION
CONACIF Cía. Nacional de Ciencias Fiscalizadoras Ltda	

1.1.10. TECNICAS DE CONTROL

Las técnicas aplicadas para lograr el control interno serán efectivas y eficientes para el logro de sus objetivos de control interno.

Las técnicas de control interno son los mecanismos mediante los cuales se logran los objetivos de control. Dichas técnicas incluyen entre otros, aspectos tales como políticas específicas, procedimiento, planes de organización (incluyendo la segregación de deberes) y aspectos físicos (tales como chapas de seguridad y alarmas contra incendio). Esta norma exige que las técnicas de control interno suministren continuamente un alto grado de garantía del logro de los objetivos de control Interno. Para lograr lo anterior, deben ser efectivas y eficientes. Para ser efectivas las técnicas deben alcanzar el objetivo propuesto al ser puestas en práctica. Deben suministrar el cubrimiento para el cual fueron creadas y funcionar en los momentos en que se requiera. En cuanto a la eficiencia, las técnicas debe diseñarse de forma tal que se obtenga el máximo beneficio con el mínimo esfuerzo. Las técnicas revisadas y probadas con respecto a su efectividad y

MINISTERIO DE AGRICULTURA	
PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO	INTRODUCCION
CONACIF Cía. Nacional de Ciencias Fiscalizadoras Ltda	

eficiencia deben ser aquellas realmente en funcionamiento y debe ser evaluadas periódicamente.

1.1.11. EXPLICACION DE LAS NORMAS ESPECIFICAS

Existe cierto número de técnicas que son esenciales para suministrar la seguridad de que se lograrán los objetivos de control interno. Estas técnicas vitales constituyen las normas específicas que se discuten a continuación.

1.1.11.1. Documentación. Los sistemas de control interno así como todas las transacciones y los demás eventos importantes serán claramente documentados y dicha documentación estará fácilmente disponible para su examen.

Esta norma exige la prueba por escrito de: (1) los objetivos y técnicas de control interno de la entidad y los sistemas de fijar responsabilidad, y (2) todos los aspectos pertinentes relacionados con las transacciones y otros eventos significativos de una entidad. Así mismo la documentación habrá de encontrarse disponible fácilmente para su revisión examen.

MINISTERIO DE AGRICULTURA	
PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO	INTRODUCCION
CONACIF Cía. Nacional de Ciencias Fiscalizadoras Ltda	

La documentación de los sistemas de control interno debe incluir la identificación de los ciclos y de los objetivos y técnicas relacionados con ellos y debe incluirse en las directivas, políticas y manuales de contabilidad. La documentación de las transacciones o de otros eventos significativos debe ser siempre lo más completa y exacta posible y debe facilitar el rastreo de una transacción o evento y la información relacionada con ellos, inclusive desde antes de su ocurrencia, durante su proceso, y hasta su terminación.

Para cumplir con esta norma es necesario que la documentación de los sistemas de control interno y las transacciones así como otros eventos significativos, tengan un objetivo y sean útiles para los gerentes o administradores en el control de sus operaciones y para los auditores y otras personas involucradas en el análisis de las operaciones.

1.1.11.2. Registro de transacciones y eventos. Las transacciones y los demás eventos significativos serán registrados oportunamente y clasificados en forma adecuada.

MINISTERIO DE AGRICULTURA	
PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO	INTRODUCCION
CONACIF Cía. Nacional de Ciencias Fiscalizadoras Ltda	

Las transacciones deberán registrarse oportunamente si se desea que la información del caso mantenga su relevancia y su valor para la administración en el control de las operaciones y en la toma de decisiones. Esta norma se aplica a: (1) todo el proceso o ciclo de vida de una transacción o evento e incluye su iniciación y autorización, (2) todos los aspectos de la transacción durante su proceso, y (3) su clasificación final en los registros y resúmenes de los mismos. La clasificación adecuada de las transacciones y los eventos constituyen la organización y le formato de registrar información en los registros que sirven de fuente para la preparación de informes y estados financieros.

1.1.11.3. Ejecución de transacciones y eventos. Las transacciones y los demás eventos significativos, serán autorizados y ejecutados únicamente por personas que actúen dentro del rango de su autoridad.

Esta norma está relacionada con las decisiones de la administración de intercambiar, transferir, utilizar, o comprometer recursos para objetivos específicos bajo condiciones específicas. Constituyen el medio principal de

MINISTERIO DE AGRICULTURA	
PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO	INTRODUCCION
CONACIF Cia. Nacional de Ciencias Fiscalizadoras Ltda	

asegurarse de que únicamente transacciones y otros eventos válidos son ejecutados. La autorización debe ser comunicada en forma clara a los administradores y empleados y debe incluir las condiciones específicas y términos bajo los cuales se puede efectuar dichas autorizaciones. Cumplir con los términos de una autorización significa que los empleados están desarrollando los deberes que les han sido asignados según lo ordenado y dentro de los límites establecidos por la administración.

1.1.11.4. Separación de deberes. Los deberes y responsabilidades claves en cuanto a la autorización, el procesamiento, el registro y la revisión de transacciones, serán divididos entre diferentes individuos.

Para reducir los riesgos de error, desperdicio, o actos indebidos, o para evitar que dichos actos pasen desapercibidos, no debe existir un solo individuo que maneje todos los aspectos claves de una transacción o evento.

Por el contrario, los deberes y responsabilidades deben asignarse sistemáticamente a cierto número de individuos

MINISTERIO DE AGRICULTURA	
PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO	INTRODUCCION
CONACIF Cía. Nacional de Ciencias Fiscalizadoras Ltda	

para garantizar verificaciones efectivas. Los deberes claves incluyen la autorización la aprobación y el registro de transacciones; la emisión y la recepción de activos; el desembolso de pagos; y la revisión de verificación de la validez de transacciones. Sin embargo, la colisión entre varios individuos puede reducir o destruir la efectividad de esta norma de control interno.

1.1.11.5. **Supervisión.** Con el propósito de garantizar el logro de los objetivos de control interno, se proporcionará supervisión idónea y continua.

Esta norma exige que los supervisores revisen continuamente y aprueben las labores asignadas a su personal. Así mismo, se requiere que dichos supervisores proporcionen guías y entrenamiento a su personal para evitar errores, desperdicio o actos indebidos, minimizando su incidencia y ayudando a lograr los objetivos específicos de la administración.

La asignación, revisión y aprobación de las labores del personal requiere:

MINISTERIO DE AGRICULTURA	
PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO	INTRODUCCION
CONACIF Cía. Nacional de Ciencias Fiscalizadoras Ltda	

- Una comunicación clara de los deberes y responsabilidades y obligaciones asignadas a cada miembro del personal.

- Una revisión sistemática de las labores desarrolladas por cada miembro en la medida en que sea necesario.

- La aprobación de labores en puntos críticos, para garantizar que los flujos de trabajo sean los esperados.

La asignación, revisión y aprobación de las labores desarrolladas por el personal deben resultar de un procesamiento adecuado de transacciones y eventos incluyendo: (1) el seguimiento de los procedimientos aprobados y el cumplimiento de los requisitos, (2) la detección y eliminación de errores, malentendidos, prácticas indebidas, y (3) la disminución de actos indebidos, evitando su recurrencia.

1.1.11.6. Acceso a, y responsabilidad de los recursos. El acceso a los recursos y los registros será limitado a individuos autorizados, y el control contable y la responsabilidad sobre la custodia y la utilización de los recursos serán establecidos y mantenidos. Se efectuará una

MINISTERIO DE AGRICULTURA	
PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO	INTRODUCCION
CONACIF Cía. Nacional de Ciencias Fiscalizadoras Ltda	

comparación periódica de los recursos con los saldos contabilizados con el propósito de determinar si ambas concuerdan. La frecuencia de esta comparación será establecida en base del grado de vulnerabilidad del activo.

El concepto básico detrás del principio de restringir el acceso a los recursos, es ayudar a reducir el riesgo de que personas no autorizadas hagan uso de ellos o de que se pierdan, y, de ayudar a lograr los objetivos de la administración. Sin embargo, el restringir acceso a recursos depende de la vulnerabilidad de dichos recursos y de los riesgos posibles que puedan percibirse de pérdida, por lo cual es necesario realizar una evaluación periódica. Por ejemplo, el acceso a, y la responsabilidad de documentos altamente vulnerables, tales como los cheques en blanco, puede lograrse de la siguiente manera:

- Mantenerlos en una caja de seguridad.
- Imprimir en cada documento un número secuencial.
- Asignarle custodia física a individuos responsables.

Otros factores que afectan el acceso incluyen el costo, la portabilidad, la intercambiabilidad, y el riesgo posible,

MINISTERIO DE AGRICULTURA	
PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO	INTRODUCCION
CONACIF Cía. Nacional de Ciencias Fiscalizadoras Ltda	

que pueda percibirse de la pérdida o la utilización indebida del recurso. Además la asignación y el mantenimiento de la responsabilidad en lo relacionado con los recursos involucra la dirección y comunicación de dicha responsabilidad a individuos específicos dentro de una entidad, para la custodia y utilización de los recursos en el logro de objetivos de administración específicamente identificados.

1.1.12. EXPLICACION DE LA NORMA DE RESOLUCION DE AUDITORIA

1.1.12.1. Resolución Rápida de los Hallazgos de Auditoría.

Los administradores: (1) evaluarán rápidamente los hallazgos y las recomendaciones informadas por los auditores, (2) determinarán las acciones adecuadas a tomarse en respuesta a dichos hallazgos y recomendaciones de auditoría, y (3) completarán dentro de los plazos establecidos, todas las acciones que corrigen o de otra forma resuelven los asuntos informados a la administración.

Esta norma de resolución de auditoría requiere que los gerentes o administradores tomen acciones oportunas y responsables sobre todos los hallazgos y recomendaciones de

MINISTERIO DE AGRICULTURA	
PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO	INTRODUCCION
CONACIF Cía. Nacional de Ciencias Fiscalizadoras Ltda	

los auditores. Una acción responsable es aquella que corrige las deficiencias identificadas. Cuando los hallazgos de la auditoría identifican oportunidades de mejoramiento en lugar de citar deficiencias, la acción responsable es aquella que conduce a mejoras.

El proceso de resolución de auditoría empieza cuando los resultados de auditoría son informados a la administración, y se completa únicamente una vez se haya adoptado la acción pertinente: (1) que corrija las deficiencias identificadas, (2) que produzca mejoras, o (3) que demuestre que los hallazgos y recomendaciones de auditoría son inválidos o no merecen acción por parte de la administración.

Los auditores son responsables del seguimiento de los hallazgos y recomendaciones de auditoría para asegurarse que se haya logrado una resolución adecuada. Los hallazgos y recomendaciones de los auditores deben ser vigilados a través de los procesos de resolución y seguimiento. La alta gerencia debe mantenerse informada a través de informes periódicos, en forma tal, que pueda garantizarse la calidad de las decisiones de resolución y el que éstas

MINISTERIO DE AGRICULTURA	
PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO	INTRODUCCION
CONACIF Cía. Nacional de Ciencias Fiscalizadoras Ltda	

sean tomadas oportunamente"

1.2. BASES REGLAMENTARIAS DEL CONTROL

La Constitución Política en su artículo 267 establece:
 "...El Control fiscal en una función pública 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.

Dicho control se ejercerá su forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley...".

"... La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de su control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales...".

El artículo 269 de la Constitución Nacional sobre el particular estatuye: "... En las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar según la naturaleza de sus funciones, métodos y

MINISTERIO DE AGRICULTURA	
PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO	INTRODUCCION
CONACIF Cía. Nacional de Ciencias Fiscalizadoras Ltda	

procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley..."

El artículo 209 de la Constitución Nacional que regula la función administrativa consagra: "...La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrollan con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, 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 en control interno que se ejercerá en los terminos que señale la ley..."

La ley 42 de 1992 dicta los parámetros: " SOBRE LA ORGANIZACION DEL SISTEMA DE CONTROL FISCAL FINANCIERO Y LOS ORGANISMOS QUE LO EJERCEN".

La Resolución Orgánica No 14.500 del 8 de octubre de 1992, por medio de la cual el Contralor General de la República

MINISTERIO DE AGRICULTURA	
PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO	INTRODUCCION
CONACIF Cía. Nacional de Ciencias Fiscalizadoras Ltda	

en uso de sus atribuciones constitucionales en especial la del artículo 268, dictó normas sobre la rendición y revisión de cuentas, los juicios fiscales, las sanciones pecuniarias y la jurisdicción coactiva.

La Resolución Orgánica No 14577 del 1 de diciembre de 1992, adicionó el artículo 43 y sustituyó el artículo 49 de la Resolución Orgánica No 14.500 de 1992.

1.3. DEFINICION, CARACTERISTICAS Y ETAPAS DEL CONTROL INTERNO

1.3.1. Definición. El Control Interno es aquel que tiene por objeto dirigir y vigilar las operaciones de las entidades bajo su responsabilidad, sus características varían según la naturaleza y proyección objetiva con miras a una experiencia y efectividad para llegar a unos resultados propuestos.

La definición de Control Interno en el sector público, incorporada como política del Instituto Latinoamericano de Ciencias de la Fiscalización ILACIF, es: "...el Control Interno comprende el plan de organización y el conjunto de

MINISTERIO DE AGRICULTURA	
PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO	INTRODUCCION
CONACIF Cía. Nacional de Ciencias Fiscalizadoras Ltda	

métodos y medidas adoptadas dentro de una entidad, para salvaguardar sus recursos, verificar la exactitud y veracidad de su información financiera y administrativa, promover la eficiencia en las operaciones, estimular la observancia de la política prescrita y lograr el cumplimiento de metas y objetivos programados...".

1.3.2. Características de Control. Los elementos constitutivos del control son: conocimiento de las normas, de los objetivos, de los hechos, claridad de la información, capacidad de análisis, profesionalidad en los conceptos.

Toda opinión por lo tanto, debe ser una conclusión profesional basada en hechos probados y sustentados, o sea, situaciones sólidas e incontrovertibles.

1.3.3. Etapas del Control. El control Interno se ejercerá en el Ministerio de Agricultura, sobre la gestión de la administración, en sus etapas de previo perceptivo y posterior.

1.3.3.1. Control Previo. Consiste como su nombre lo

MINISTERIO DE AGRICULTURA	
PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO	INTRODUCCION
CONACIF Cía. Nacional de Ciencias Fiscalizadoras Ltda	

indica en examinar todos los actos y documentos que originan una transacción y comprobar que se ha cumplido con las normas legales, administrativas y fiscales establecidas, para poder efectuar su ejecución y pago.

El Control previo efectuará comprobación sobre:

- La ejecución presupuestal, de ingresos y egresos.
- La contabilización del ingreso y del egreso tanto de fondos, como de bienes.
- Legalidad de los egresos e ingresos y de sus soportes.
- Disponibilidad de fondos para cubrir los egresos, y las obligaciones.
- Correcta ordenación de gastos.
- Que los soportes que espaldan un egreso, sean los exigidos y llenen los requisitos legales, administrativos y fiscales respectivos a cada caso en particular.

MINISTERIO DE AGRICULTURA	
PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO	INTRODUCCION
CONACIF Cía. Nacional de Ciencias Fiscalizadoras Ltda	

1.3.3.2. **Control Perseptivo.** Es el que se efectuará, sobre la existencia física de bienes, fondos y valores, comparándolo contra los comprobantes, documentos y registros a fin de determinar si se ajustan a las normas legales, administrativas y fiscales, así como a los procedimientos establecidos de contabilización.

Este control debe hacerse en forma selectiva y sorpresiva y se efectuará tomando en cuenta lo siguiente:

- Confrontar los ingresos o egresos con los recibos, comprobantes, listados, tarjetas y registros.
- Efectuar arqueos de fondos y valores dejando constancia de su resultado, en cada dependencia donde se manejen.
- Análisis de los registros diarios de fondos y valores contra libros y soportes.
- Cotejar los comprobantes de alta y baja de bienes en los almacenes, con las tarjetas de existencia físicas.
- Verificar los inventarios físicos, tanto generales como

MINISTERIO DE AGRICULTURA	
PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO	INTRODUCCION
CONACIF Cía. Nacional de Ciencias Fiscalizadoras Ltda	

individuales.

- Constatar el cierre diario de caja y bancos.

- Revisión de valores, verificando las características de cada uno de ellos.

1.3.3.3. Control Posterior. Es la comprobación de las transacciones y operaciones con sus respectivas cuentas y registros a fin de determinar si se ajustan a las normas legales, administrativas y fiscales, con los procedimientos establecidos.

El control se llevará a cabo mediante la Auditoría Financiera permanente.

1.4. APLICACION DEL CONTROL

El control debe desarrollarse en todas las áreas de la entidad a fin de asegurar la protección y uso adecuado de los recursos, para lograr corregir los errores e irregularidades con prontitud y efectividad razonable, con el fin de que todo informe que resulte de los registros

MINISTERIO DE AGRICULTURA	
PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO	INTRODUCCION
CONACIF Cía. Nacional de Ciencias Fiscalizadoras Ltda	

contables tengan gran confiabilidad.

En el caso particular en el Ministerio de Agricultura el Control Interno se ejercerá, garantizando la efectividad, oportunidad y economía, con miras a evitar demoras durante el proceso administrativo, vigilado la correcta ejecución presupuestal, que las operaciones financieras sean acordes con los documentos, comprobantes, libros de contabilidad, para cumplir los objetivos determinados por la Institución.



FUNCION PUBLICA Y CARRERA ADMINISTRATIVA

Por WILLIAM RENE PARRA GUTIERREZ

Las instituciones, su organización y funcionamiento tienen no solamente la dinámica que les imprime la ley sino sus gobernantes y el cuerpo de funcionarios.

Aquellas directrices que impulsan los objetivos institucionales y que fija el Estado bien sea mediante la actividad de la rama legislativa o del ejecutivo, o de ambos a la vez, para lograr los objetivos del servicio o de la intervención estatal en relación con la comunidad, constituyen sus políticas públicas.

Para la ciencia política la existencia y el funcionamiento ordenado de un Estado, es el resultado de una adecuada prestación de los servicios, que en última instancia es un hecho del hombre en beneficio de la comunidad.

Como herramientas de gestión estatal, bien puede optarse por la prestación de algunos servicios mediante la contratación, aún sin que se privatice el servicio, pues el Estado bien puede continuar siendo el director o gestor y dueño de él, o prestar los servicios directamente con sus servidores públicos a través de las correspondientes dependencias u organismos oficiales.

La Función Pública.

Como la Administración Pública es un hecho del hombre y por lo tanto puede regularse para lograr las mejores metas en los objetivos trazados, el recurso humano al servicio del Estado, es analizado ampliamente en nuestras modernas sociedades tanto por la ciencia de la Administración Pública como por el Derecho Administrativo Laboral, entre otros.



En nuestro país dentro de esta última disciplina, el recurso humano al servicio del Estado o servicio civil o función pública, ha sido ampliamente estudiado por el Dr. Diego Younes Moreno, Consejero de Estado, en su obra "Derecho Administrativo Laboral."

La Administración Estatal como la totalidad de las dependencias, órganos y organismos oficiales que existen en el marco del Estado, conforman una estructura abstracta que toma vida por la actividad del hombre cuando decide y ejecuta, y de allí que Pierre Escoube afirmó que no hay ciencia administrativa sin el estudio científico del hombre que administra.

La ciencia de la Administración entre las diferentes vías para examinar al funcionario en el medio administrativo y la comunidad de la administración, se vale de la psicología y de la experiencia. Otra vía de exámen del empleado se realiza a través de la sociología, para indagar sus orígenes sociales y la incidencia en su comportamiento y por lo tanto el papel que realiza en la administración y a su vez cómo incide en la sociedad.

La otra vía, es la del exámen del funcionario frente al derecho, que es el plano en el cual nos proponemos examinar al funcionario en este breve comentario. Surge así el análisis del "Estatuto de la Función Pública", de las normas de selección, de promoción, de garantías, de derechos y de obligaciones, entre otros tantos extremos del tipo humano ante las estructuras administrativas.



Pero el Estatuto de la Función Pública no puede confundirse con el Estatuto de la Carrera Administrativa. En efecto, función pública en su sentido restringido y entendido como el manejo del recurso humano al servicio del Estado, no comprende por sí solo el de la carrera administrativa, pues bien puede ocurrir que se administre al personal sin existir el régimen de carrera administrativa, como ocurrió en un largo período en el sector territorial, y aún continúa en el sector central de la Rama Ejecutiva como en el caso del personal civil de los organismos del sector del Ministerio de la Defensa Nacional.

El Sistema del Mérito.

En un importante estudio sobre el sistema del mérito, el profesor Diego Younes Moreno, hace un recuento histórico de los esfuerzos legales en nuestro país a partir de la ley 165 de 1938, del plebiscito de 1957, de la ley 19 de 1958, de los decretos 1732 de 1960, 2400 de 1968 y 1950 de 1973, hasta culminar con la ley 27 de 1992, a cuyo análisis nos remitiremos para su consulta. *

La Carrera Administrativa Como Sistema Técnico de Administración de Personal.

Noción

Se ha definido la carrera administrativa como un sistema técnico de administración de personal mediante el cual se pretende garantizarle a la administración pública la eficiencia en los servicios, de una parte, y de la otra, permitirle a todos los colombianos ejercer el derecho de igualdad de oportunidades para acceder como funcionarios públicos de la

*(V. Los cambios en el Conjunto de Función Pública y en particular en el sub-conjunto del sistema de mérito. Escuela Superior de la Administración



administración, obtener la correspondiente capacitación que el servicio público necesita, la estabilidad en sus cargos, y la posibilidad de ascender en la carrera conforme al mérito.

Objetivo de la carrera administrativa.

Eficiencia administrativa.

Como la carrera administrativa tiene por objeto lograr la eficiencia de la Administración, entendida ésta como la que pretende el logro máximo del rendimiento con los menores costos, y para lograr una adecuada gestión de los asuntos que le corresponden, sus funcionarios deben ser seleccionados de entre los mejores candidatos, mediante la demostración de sus cualidades intelectuales, profesionales, técnicos y morales.

Procedimiento en la selección del personal de carrera.

El proceso de selección o la promoción dentro de la carrera será de competencia de cada entidad u organismo, bajo la dirección y vigilancia de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Todo concurso requiere como mínimo la aplicación de dos pruebas. En la aplicación de ellas, las entidades podrán suscribir contratos con entidades públicas o privadas.

Clases de concurso : Abiertos y Cerrados.

Los concursos son de dos clases, "ABIERTOS" para ingreso de nuevo personal a la carrera, y de "ASCENSO" para personal escalafonado.



El proceso de selección comprende las siguientes etapas:

La Convocatoria.

La convocatoria, es la norma reguladora de todo concurso y obliga tanto a la Administración como a los participantes en lo que en ella se haya prescrito.

Debe divulgarse ampliamente por la prensa hablada, escrita, o bando según el caso, y fijarse en un lugar público de acceso a la entidad (arts. 5 y 6 D. 1222 de 1993).

El Reclutamiento.

Con base en las personas inscritas, se hará una lista de aspirantes admitidos y rechazados que solo lo podrán ser por carencia de requisitos.

Instrumentos de Selección.

Las pruebas tienen por finalidad entre otras cosas, apreciar la capacidad, idoneidad y potencialidades del aspirante, quien luego de ser calificado puede ser clasificado entre sus oponentes.

Lista de Elegibles.

Con quienes hayan superado los instrumentos de selección, se conformará una lista de elegibles en orden descendente de méritos, cuya vigencia será de un año.

La provisión del empleo se hará con quien se encuentre entre los tres primeros puestos de la lista.



Designado un candidato la lista se reajustará con quien figuren en orden descendente.

Período de Prueba.

La persona designada, entra a desempeñar el empleo en período de prueba por un término de 4 meses, al final del cual será calificado, y si ella es satisfactoria deberá ser inscrito en el escalafón o actualizada su inscripción si fue ascendido.

Si la calificación única es insatisfactoria, será declarado insubsistente el nombramiento en caso de que se trate de un concurso abierto. Si es de ascenso, se procederá en igual forma cuando el ascenso conlleve cambio en el nivel jerárquico o en la denominación del empleo.

Inscripción en la Carrera.

Aprobado el período de prueba, el empleado debe solicitar a la Comisión Nacional o Seccional del Servicio Civil según el caso, su inscripción, y ésta lo efectuará dentro de los 15 días siguientes.

Calificación de Servicios.

Como la permanencia en el servicio debe ser por mérito, el empleado de carrera deberá ser calificado anualmente, sin perjuicio de que si el jefe del organismo recibe información de que el rendimiento, la calidad del trabajo o el comportamiento laboral no están de acuerdo con un eficiente desempeño, ordene la calificación de sus servicios, la cual si es deficiente ocasionará, la insubsistencia del nombramiento.



Cuando el calificador deje temporal o definitivamente su cargo, deberá calificar el período correspondiente a los servicios del empleado y su reemplazo completará la única calificación correspondiente.

Ingreso a la Carrera Administrativa conforme a la ley 27 de 1992 y los Decretos 1222 y 1224 de 1993.

Conforme a la ley 27 de 1992 y a los decretos 1222 y 1224 de 1993, el ingreso a la carrera administrativa es extraordinario y sin concurso en los siguientes casos:

a) Para el orden nacional, únicamente respecto de los empleados de la dirección de impuestos y centro de información y sistemas del Ministerio de Hacienda, y

b) Para el orden territorial respecto de quienes a 29 de diciembre de 1992 eran titulares de un empleo de carrera si cumplen los correspondientes requisitos.

Los demás candidatos ya sean de cualquier orden, para ingresar a carrera deberán someterse al sistema de mérito.

Capacitación y Procesos de Modernización.
(D. 1221 de 1993)

Como la calificación no solo está orientada a determinar el retiro del servicio, conceder estímulos y evaluar los procesos de selección entre otros objetivos, sino además para formular programas de capacitación, y este es uno de los derechos del funcionario de carrera, deberá la administración pública orientar este instrumento del manejo del recurso humano, a los planes, programas y políticas fijadas por el Gobierno

COLOMBIA



Nacional y el Ministro o Director del Departamento Administrativo correspondiente, entre otros, para que sea una capacitación articulada y con parámetros claros.

Como al decir el profesor Jean Rivero citado por Henri Buch, la administración es aquella actividad por la que las autoridades públicas proveen a la satisfacción de las necesidades en interés público, es necesario señalar que una burocracia debidamente capacitada puede hacer realidad la decisión política mediante una decisión administrativa.*

No debe olvidarse que el objeto de la acción administrativa consiste en realizar la voluntad política en la forma que hayan determinado los órganos del poder político, y de ahí que la capacitación tanto a nivel de la Gerencia Pública como del grueso de funcionarios, juegue un rol importante en las grandes decisiones que se hayan tomado en el marco de las políticas macroeconómicas y de la Administración Pública.

Por Humberto Mora Osejo
Profesor emérito
de la Universidad Nacional.

La Constitución de un país es un estatuto solemne que prescribe los principios de la organización del Estado, los derechos fundamentales y las garantías sociales, los medios para controlar el poder y las cláusulas de reforma.

El Estado colombiano, organizado como república unitaria y descentralizada, con relativa autonomía de las entidades territoriales, democrática y pluralista, mediante la Constitución se promete hacer prevalecer el interés de la comunidad; servirla, "promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución"; favorecer la participación de los habitantes en las decisiones que les conciernan y en la actividad "económica, política, administrativa y cultural de la nación"; garantizar "la independencia nacional" y "la integridad territorial" y lograr "la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo". De modo particular se propone "proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra y bienes, creencias", derechos y libertades y "asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares" (artículos 1º y 2º de la Constitución).

De este modo la Constitución del país busca establecer la paz interior y la prosperidad general, con el concurso de los habitantes, como propósito nacional fundamental. Coexistir institucionalmente, aun en el desacuerdo, en una democracia representativa y parcialmente directa, consti-

tuye su finalidad esencial.

La independencia propició el advenimiento de las instituciones republicanas que, con la separación de poderes, el régimen presidencial y la representación popular, constituyen, desde 1810, una constante del país en el decurso de su historia.

Sin embargo, la compleja estructura política, económica y social lo sitúa en el subdesarrollo. Un continuo círculo vicioso, que ha sido causa de crecientes e insolubles conflictos, ha sumido el país en generalizada violencia, con profundas -abismales- distancias sociales: la opulencia y la miseria coexisten en una desequilibrada estructura de carácter dualista, con limitados sectores capitalistas y otros más amplios de economía de subsistencia.

Además, la geopolítica diferencia nítidamente los dos hemisferios: el del norte científico y técnico, desarrollado y opulento; el del sur incipiente y pobre, subdesarrollado y dependiente.

La Constitución en el preámbulo, en la definición de propósitos y objetivos, en algunos de los derechos fundamentales que proclama, aunque sin reconocerla expresamente, busca encontrar remedio a esta crisis nacional. De manera que la Carta Política prospecta -ínsitas en sus disposiciones- las soluciones a nuestros ingentes problemas.

El desequilibrio estructural del país es especialmente manifiesto en las relaciones entre la ciudad y el campo.

La ciudad latinoamericana, a diferencia de la europea, no debe su crecimiento, en forma preponderante, al desarrollo industrial. Crece y se agiganta a causa del desequilibrio característico del subdesarrollo. El índice de incremento de la población urbana es de los mayores del mundo. Ciudades como Sao Paolo, Méjico, Buenos Aires, Río de Janeiro o Bogotá continuamente reciben la inmigración del campo y de las ciudades y poblaciones menores. Proviene de diversos orígenes, entre los cuales no es el menor la violencia que cunde y crece por todos los ámbitos. De este modo la misma ciudad se torna en ambiente violento: campesinos desplazados por los numerosos problemas del agro -entre los cuales se cuentan la violencia y la economía de subsistencia, debida a múltiples causas- acuden a la ciudad con la porfiada esperanza de encontrarles remedio, mientras ella misma se debate en un círculo vicioso: no está en capacidad de absorber los nuevos núcleos de población que acuden a ella; no puede asumir la oferta de mano de obra disponible que proviene del campo ni menos satisfacer la constante demanda de servicios públicos. Los "cinturones de miseria" -como nuevas realidades sociales- sientan sus reales en la ciudad que, superada por este inusitado y desordenado ritmo de crecimiento inorgánico, es desquiciada en su propia estructura. La inseguridad del campo se trasmuta a la ciudad y la "ruralización" de ella -con grandes núcleos de población campesina, desplazados de su ambiente y de su tradición vernácula- constituye una realidad.

El dualismo también alcanza a la ciudad. Las diferencias estructurales son abismales y las sociales fluctúan entre los altos niveles de vida y la creciente "pobreza absoluta". La violencia y la inseguridad son las secuelas obligadas de esta realidad que, con su propia dinámica,

supera todos los cálculos y todas las previsiones de las entidades públicas y privadas.

La "operación Colombia", que en su momento orientó el profesor Lauchlin Currie, tenía por objeto producir un masivo movimiento de población, del campo a la ciudad, para que un reestructurado y eficiente sector agropecuario, servido por un limitado y minoritario porcentaje de la población global, proveyera de los recursos indispensables a la mayoría de los habitantes que residieran y trabajaran en las ciudades. Se buscaba que la mayoría de la población, como en los países desarrollados, se vinculara a los sectores productivos de carácter industrial y que un limitado porcentaje de la población global, con actividades agropecuarias intensivas, suministrara los recursos necesarios para el cumplimiento de las tareas económicas de las ciudades. Entre los recursos que debían transferirse del campo a la ciudad se contaban, según este modelo económico, los excedentes de mano de obra que debían ser absorbidos, sobre todo, por la industria.

Sin embargo, antes de poner en ejecución este plan, el país se percató que la mayoría de la población colombiana ya residía en la ciudad, no por causa del crecimiento industrial que hubiera atraído, como sucedió en los países desarrollados, los sobrantes de mano de obra del campo a la ciudad, sino de los numerosos problemas de carácter político, económico, social e institucional, entre los cuales se cuentan, con carácter preva-
leciente, el desequilibrio entre el campo y la ciudad, la compleja estructura, económica y social, del sector agropecuario y la violencia de diverso signo.

De manera que la mayoría de la población del país ya se en-

cuentra en la ciudad a consecuencia del subdesarrollo que lo afecta en todo el territorio nacional.

La Constitución de 1991 contempla esta dura realidad. Propugna por la empresa que, "como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones" y "el Estado, por mandato de la ley, debe impedir que "se obstruya o se restrinja la libertad económica" y evitar o controlar "cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado Nacional", sin perjuicio que la ley delimite "el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación" (artículo 333, incisos 1º, 2º y 3º, de la Constitución).

De manera que el país optó por la empresa privada "como base del desarrollo", en lo posible, dentro de los límites que le imponga el interés general.

Con la misma finalidad, la Constitución contempla la intervención del Estado, "por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo", en todos los procesos generales de la economía y en los servicios que se prestan a la comunidad "para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de la vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano" (artículo 334 de la Constitución).

La misma disposición contempla que el Estado especial-

mente debe intervenir "para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos" y para "promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones".

De manera que, según la Constitución, en una preva-
lente estructura de libre empresa, con las limitaciones y contradicciones in-
dicadas, el Estado debe intervenir, por mandato de la ley, para impedir
que "se obstruya o restrinja la libertad económica", racionalizar la pro-
ducción y mejorar la calidad de la vida de todos los habitantes.

La Constitución, en este orden de ideas, también presta
particular atención a la solución de los problemas agrarios. En efecto,
el artículo 64 del mismo estatuto prescribe que "es deber del Estado pro-
mover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajado-
res agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de edu-
cación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunica-
ciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresa-
rial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesi-
nos".

Se trata de dar una solución global o integral a los pro-
blemas agrarios. Además de cambiar la estructura económica y social,
que convierta en propietarios, individuales o colectivos, a los campesi-
nos, se busca remediar los problemas conexos, como los relativos a la
salud, la educación, la vivienda, la seguridad social, la recreación, el

crédito, las comunicaciones, la comercialización de los productos y la asistencia técnica que permitan realizar, mediante políticas coordinadas y concurrentes, profundos cambios en la estructura y en las relaciones sociales del sector agropecuario.

El propósito consiste en modernizar el agro, transformar las arcaicas relaciones de producción, de economía de subsistencia, en centros de desarrollo de economía monetaria. Mejorar sustancialmente el ingreso de la población campesina y realizar una amplia movilidad social. El "Estado social de derecho", que la Constitución proclama (artículo 1º), debe tener por objeto el progreso social.

La reforma agraria constituye el núcleo de este proceso de renovación. El país, aunque ha expedido varias leyes relativas a ella, no ha logrado realizarla plenamente. Diversas causas han frustrado este propósito que, de haberse cumplido, habría implicado mayor estabilidad del campo y mejores relaciones de intercambio con la ciudad.

Sin embargo, para que la reforma agraria sea completa, son indispensables las demás medidas indicadas, prescritas por la Constitución. De lo contrario, la simple reforma de la tenencia de la tierra, sin las indispensables de mejoramiento técnico y social, terminaría en un intento frustrado, sin posibilidad de producir, por sí mismo, un cambio fundamental.

Los países desarrollados, de diverso modo, han realizado

reformas agrarias que han implicado cambios estructurales. Con las demás medidas indispensables para mejorar sustancialmente las condiciones de la vida humana y la productividad agropecuaria, han hecho posible que el campo y la ciudad se coordinen y complementen y que el ingreso global, relativamente alto, se distribuya equilibradamente entre los diferentes sectores de la población. Además, el desarrollo del sector agropecuario, con incremento del ingreso individual, ha permitido expandir el mercado interno y externo, y la producción industrial. El auge económico general. Algunos de estos países, como los Estados Unidos, hasta utilizan "los excedentes agrícolas", provenientes del alto grado de la producción agropecuaria, como elemento positivo o favorable en las relaciones diplomáticas.

La Constitución del país, con el objeto de lograr las metas generales de transformación del sector agropecuario, enunciadas en el artículo 64 del mismo estatuto, ofrece diversos medios de acción que deben concurrir a realizarlas.

El gobierno nacional, el Ministerio de Agricultura y las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas al mismo, constituyen la estructura administrativa del sector agropecuario, que debe cumplir las opciones políticas fundamentales, prescritas por la Constitución y desarrolladas por las leyes, para su mejoramiento y expansión.

El plan general de desarrollo y el de inversiones deben contemplar, respectivamente, las metas globales, a largo y mediano plazos,

del mismo sector y las prioridades que se le asignen, para el inmediato futuro, en el gasto público, que se realizan mediante las leyes anuales de apropiaciones.

De este modo, todos y cada uno de los organismos del sector agropecuario, mediante el cumplimiento de sus tareas o funciones específicas, realizan la política general del Estado en el sector agropecuario. Lo importante es que las previsiones constitucionales, desarrolladas por las leyes, se cumplan eficazmente por los organismos del sector agropecuario, mediante servidores públicos idóneas y conscientes de su misión, en todos los niveles. Además, es necesario coordinarlo con las demás estructuras del Estado, como los ministerios de salud, educación, desarrollo, comunicaciones, transporte y hacienda y crédito público para lograr la completa transformación del sector agropecuario, contemplada por la Constitución.

El plan general y los planes de inversiones deben llenar, sobre todo, este cometido esencial, sin perjuicio de la intervención especial del Estado, por mandato de la ley, en las actividades agropecuarias, según las previsiones del artículo 334 de la Constitución. Las políticas del Estado constituyen una unidad y a su efectividad deben concurrir, con las necesarias prioridades y según sus facultades, todas las dependencias de la administración nacional.

El artículo 58 reconoce y "garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles". Sin

embargo, no les asigna carácter absoluto porque, por una parte, contempla que si surge conflicto u oposición entre los derechos particulares y una ley expedida con una finalidad de "utilidad pública o interés social", ésta debe prevalecer. Además, como lo hacía el artículo 30 de la anterior constitución -que provenía de la reforma constitucional de 1936- el artículo 58 de la Constitución dispone que "la propiedad es una función social que implica obligaciones" y que, "como tal, le es inherente una función ecológica".

De este modo, la Constitución mantiene, a este respecto, los principios de la anterior, que se habían orientado por la doctrina intervencionista prolijada por el profesor francés Léon Duguit. Reconoce el derecho de propiedad, no como potestad absoluta sobre la cosa, sino como un poder de obrar en pro de la comunidad. El fin se torna, de este modo, en fundamento de la facultad, del título de dueño.

Las consecuencias del principio constitucional son obvias: en primer término, las leyes expedidas "por motivos de utilidad pública o interés social" deben prevalecer sobre los intereses particulares. El principio enuncia una amplia posibilidad de intervención del Estado, por cualquiera de las causas indicadas, para proteger los intereses de la comunidad. Además, el derecho de propiedad deviene "función social que implica obligaciones": por definición constitucional, está condicionado por la obligación de cumplir, mediante su ejercicio, obligaciones sociales. Estas se tornan en fundamento de aquél que, por lo mismo, es función social.

No obstante que este concepto genérico comprende todos los fines sociales, el artículo 58 de la Constitución destaca, con carácter especial, la "función ecológica" de la propiedad. De este modo asigna carácter prioritario al cumplimiento de esta finalidad específica. Además, significa que la protección del medio ambiente y la preservación de los recursos naturales en beneficio de la comunidad es una obligación inherente al derecho de propiedad y que éste, en caso de conflicto, puede ser objeto de las limitaciones que sean necesarias para hacer prevalecer el interés social definido específicamente por la misma Constitución.

Las numerosas leyes que, desde 1936, se han expedido sobre el sector agropecuario, entre ellas las relativas a la reforma agraria, han tenido por fundamento los indicados principios constitucionales. Lo importante es cumplirlas diligentemente para que el principio constitucional que enuncia que "la propiedad es una función social que implica obligaciones" llegue a ser tangible realidad de la estructura económica y social del país. Sólo el interés público o social, en la actividad agropecuaria, puede prevalecer sobre el individual o privado.

De manera que lo ideal y lógico sería que la reforma agraria no tenga el carácter de institución permanente sino que, por el contrario, la ley señale plazos perentorios para realizarla, como una esencial y necesaria política temporal.

La Constitución -como la anterior carta política- también contempla la expropiación. Consiste en la transferencia de la propiedad

privada a una entidad pública con una finalidad de interés social. Las entidades públicas adquieren o expropián bienes particulares para cumplir con sus atribuciones, como construir obras públicas, destinarlas al uso público o realizar los objetivos de la legislación agraria.

La carta política regula varias modalidades de la expropiación.

La expropiación ordinaria consiste en la que se realiza, "por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador" (artículo 58, inciso 4º, de la Constitución), por medio de sentencia judicial y previa indemnización, que se debe determinar, en cada caso, según la mencionada disposición, "consultando los intereses de la comunidad y del afectado".

El correspondiente funcionario u órgano administrativo, según las reglas de competencia, decreta la expropiación ordinaria y, una vez en firme la actuación administrativa, se surte el proceso judicial de expropiación que determine, de conformidad con la ley, el valor y la forma de pago de la indemnización.

El artículo 58, inciso 4º, de la Constitución dispone, como una innovación respecto de la anterior carta política, que, "en los casos que determine el legislador", la expropiación "podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contencioso administrativa, incluso respecto del precio".

De este modo la Constitución de 1991, mediante una nueva disposición, faculta al legislador para prescribir que, en casos específicos, se prescinda del proceso de expropiación judicial y sólo se surta el de carácter administrativo. Pero contra el acto que ponga término al proceso administrativo, previo agotamiento de la vía gubernativa, de conformidad con la ley, procede la correspondiente acción contencioso administrativa. Según el artículo 15 del Decreto-ley 2304 de 1989, que sustituyó el artículo 85 del Decreto-ley 01 de 1984, la acción pertinente es la de nulidad y restablecimiento del derecho, mediante la cual es posible controvertir la expropiación como también la indemnización y la forma de pago dispuesta por el acto.

Algunas personas han criticado esta disposición constitucional y afirmado que atenta contra el derecho de propiedad que queda privado de defensa judicial. Agregan que, por el mismo motivo, es inconveniente en cuanto puede desalentar, por falta de garantías judiciales, sobre todo, la inversión extranjera. En consecuencia, han propugnado por derogar este aparte del artículo 58 de la Constitución.

Sin embargo, la glosa carece de fundamento: porque la actuación administrativa debe surtirse, según el artículo 29 de la Constitución, con observancia del principio del debido proceso, que implica garantía del derecho y audiencia y defensa; porque contra el acto que ponga término al proceso administrativo proceden los recursos de la vía gubernativa, mediante los cuales se lo puede controvertir en todos los aspectos; porque el proceso que se puede promover contra el acto que dis-

pone la expropiación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo permite controvertir judicialmente todos los extremos de la misma, inclusive el valor de la indemnización y la forma de hacerla efectiva; porque, si se omite el proceso de expropiación, que no tiene por objeto controvertir judicialmente la decisión de expropiar sino el valor de la indemnización y la forma de pago, en el proceso contencioso administrativo, que se surte ante la jurisdicción especial de lo contencioso administrativo (artículos 236, 237 y 238 de la Constitución), es posible controvertir tanto los fundamentos jurídicos de la decisión como el valor de la indemnización y la manera de hacerla efectiva; porque, en la expropiación ordinaria, si se pretende controvertir su fundamento, es menester promover acción contra el acto administrativo que la disponga ya que el proceso de expropiación, como he indicado, no tiene esa finalidad y porque, en consecuencia, aunque en la expropiación ordinaria siempre se surte el proceso de expropiación, en él no puede controvertirse el acto que la decreta, cuyo fundamento jurídico, como en la administrativa, sólo es posible discutir mediante acción promovida oportunamente ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

La Constitución también prescribe -como la anterior carta política- la expropiación sin indemnización.

El artículo 58, inciso 5º, ibídem, dispone que "el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que haya lugar al pago de indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara".

Los "motivos de equidad", que el legislador debe tener en cuenta como determinantes para disponer, mediante ley aprobada por la mitad más uno de los miembros de cada cámara, la expropiación sin indemnización, dicen relación con la manera como se ha ejercido el derecho de propiedad, haciendo o no que cumpla, en mayor o menor grado, la función social que le asigna la Constitución. Los casos de flagrante injusticia o privilegio ameritan la expropiación sin indemnización.

Sin embargo, como nueva disposición, el artículo 58, inciso 6º, de la Constitución de 1991 prescribe que "las razones de equidad, así como los motivos de utilidad pública o de interés social, invocados por el legislador, no serán controvertibles judicialmente".

De este modo la Constitución directamente instituye una excepción al juzgamiento de constitucionalidad de las leyes (artículo 241, ordinal 4º, de la carta política), en cuanto prohíbe controvertir judicialmente los motivos de equidad, utilidad pública e interés social de las leyes que dispongan la expropiación de bienes de propiedad particular. Se trata de poderes discrecionales del Congreso, que le permiten legislar sobre esta materia, tomando en consideración la conveniencia y oportunidad de los proyectos de ley sobre expropiación de bienes de propiedad particular, sin ningún control judicial sobre el motivo. La Constitución tiene por finalidad evitar que las controversias judiciales sobre los motivos de estas leyes hagan nugatorio o imposible de cumplir el artículo 58 de la Constitución.

La mayoría calificada que exige la citada disposición para que las cámaras aprueben los proyectos de ley que dispongan, por "razones de equidad", la expropiación sin indemnización, se explica porque busca -como lo hacía el artículo 30 de la anterior carta política- una decisión ponderada y acertada del Congreso.

El artículo 59 de la Constitución contempla la expropiación por causa de guerra. Disposición semejante al artículo 33 de la anterior constitución, prescribe que "en caso de guerra y sólo para atender a sus requerimientos, la necesidad de una expropiación podrá ser decretada por el gobierno sin previa indemnización". Pero los inmuebles sólo pueden ser ocupados temporalmente, "para atender a las necesidades de la guerra, o para destinar a ella sus productos", que son los únicos que se expropian.

De manera que el carácter excepcional de esta expropiación consiste en que se produce por causa de guerra, la dispone el Gobierno Nacional, en forma diferente de la ordinaria, judicial o administrativa, no requiere indemnización previa y recae sobre los productos de los inmuebles que, con la misma finalidad, pueden ser ocupados temporalmente.

La disposición agrega, como lo hacía el artículo 33 de la carta política anterior, que "el Estado será siempre responsable por las expropiaciones que el gobierno haga por sí o por medio de sus agentes. Debíó agregar que su responsabilidad se extiende a todo los perjuicios

que cause, como mediante la ocupación temporal de los bienes inmuebles.

Sin embargo, la omisión se obvia por el artículo 90 de la Constitución que prescribe el principio de la responsabilidad extracontractual de las entidades públicas "por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas"; como también el de la responsabilidad personal de sus agentes, cuando el daño sea consecuencia de su "conducta dolosa o gravemente culposa".

La ocupación temporal de inmuebles y la expropiación de sus frutos o productos es característica del sector agropecuario y fué muy frecuente durante las guerras civiles, en las cuales se cometieron abusos que hicieron que la misma Constitución prescribiera que el Estado debe indemnizar los perjuicios que cause.

Además de disponer que el Estado debe proteger y promover "las formas asociativas y solidarias de propiedad" (artículo 58, inciso 3º, de la carta política), el artículo 60 de la Constitución se impone el deber de propiciar, "de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad". Específicamente dispone que si el Estado -o cualquier entidad pública- resuelve enajenar su participación en una sociedad, debe tomar "las medidas conducentes a democratizar la titularidad de sus acciones" y ofrecer "a sus trabajadores, a las organizaciones solidarias y de trabajadores condiciones especiales para acceder a dicha propiedad accionaria".

Se trata de la preferente posibilidad que tienen los trabajadores, agropecuarios o industriales, de adquirir las acciones que las entidades públicas de todos los órdenes resuelvan enajenar. En consecuencia, éstas están en el deber de ofrecérselas con carácter prioritario.

La enajenación de las acciones de las entidades públicas en sociedades civiles o comerciales es muy frecuente, sobre todo, como consecuencia del pensamiento neoliberal que propugna por la disminución del tamaño del Estado y por la transferencia de bienes, actividades y servicios del sector público al particular o privado. Esto implica que el artículo 60 de la Constitución tenga señalado significado. Lo importante es que pronto la ley lo desarrolle y tome las medidas necesarias para hacerlo operante.

El artículo 63 de la Constitución dispone que "los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables".

Esta importante disposición constitucional se propone preservar la intangibilidad de los bienes a que se refiere. Con esa finalidad los sustrae del comercio y de cualquier otra posibilidad de cambio o trasmutación. Todos estos bienes, por motivos de interés público o social, directamente reconocidos por la Constitución, deben mantener su carácter específico. En consecuencia, ninguno puede ser enajenado,

embargado u objeto de prescripción.

La misma disposición defiere a la ley determinar otros bienes que deban regirse por el principio que prescribe. Entre ellas el legislador debería incluir todas las fuentes de agua potable, las cuencas de los ríos y quebradas, los bosques naturales y todos los cinturones vegetales que protegen las explotaciones agrícolas y dehesas de los altiplanos.

Numerosos países del mundo protegen los recursos naturales, para las actuales y las futuras generaciones, con medidas de este género, que los sustraen del principio del lucro o beneficio. El porvenir de la sociedad es demasiado importante como para que urgentemente se expidan otras medidas complementarias que, con fundamento en el artículo 63 de la Constitución, tengan por objeto proteger a la comunidad. Además, buen servicio se prestaría a los individuos obligándolos, en propio provecho, a observar estas reglas de orden público para beneficio general. Si la propiedad es, según la Constitución, "función social", corresponde a los propietarios honrar este principio acatando voluntariamente las limitaciones que les impongan, para beneficio de todos, los superiores intereses colectivos. El legislador debe actuar urgentemente, antes que los desiertos sustituyan a los campos cultivados y despierten, ya sin remedio, alarmada conciencia colectiva.

El artículo 65 de la Constitución tiene particular importancia para el sector agropecuario. Prescribe que "la producción de alimen-

tos gozará de la especial protección del Estado". Con esa finalidad concede primordial importancia "al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras".

Si el artículo 64 de la Constitución tiene por objeto cambiar la estructura y mejorar las condiciones de la vida campesina, el artículo 65 del mismo estatuto busca el incremento, global e intensivo, de la producción agropecuaria, no como una finalidad en si misma, sino con el objeto de suministrar los alimentos necesarios para la población del país.

De este modo la Constitución privilegia la actividad agropecuaria y le asigna metas específicas. El país se propone así asumir la producción de alimentos que, complementariamente con la de carácter industrial, satisfaga la demanda interna. Además, el incremento de la producción agropecuaria debe redundar en aumento del ingreso de la población y mejoramiento general del nivel de vida.

La Constitución, con el objeto de realizar estas importantes metas en el sector agropecuario, prescribe que el Estado debe promover "la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad" (artículo 65, inciso 2º, de la Constitución).

El artículo 69, inciso 3º, de la Constitución genéricamen-

te asigna al Estado el fortalecimiento de "la investigación científica en las universidades oficiales y privadas" y ofrecer "las condiciones especiales para su desarrollo".

En relación con las actividades agropecuarias, directamente le corresponde promover y realizar la investigación científica y la transferencia de tecnología "para incrementar la productividad" del mismo sector.

Entidades especializadas, como el Instituto Colombiano Agropecuario -ICA-, han cumplido una ponderosa y meritoria labor en este campo, con amplios programas, teóricos y técnicos, de investigación, que han servido, sobre todo, para el mejoramiento y la diversificación de la producción agropecuaria.

La investigación teórica o abstracta, como en otros países del mundo -Alemania, Canadá, Francia o Estados Unidos, por ejemplo- principalmente debe estar confiada a los institutos o centros oficiales de investigación, sin perjuicio de la colaboración que puedan prestarles, sobre todo, en la investigación aplicada, los de carácter particular.

Además, los institutos de investigación agropecuaria de otros países, como los mencionados, y aun de carácter internacional, han prestado al país una importante cooperación.

La alimentación humana tiene un hondo significado geopolí-

tico. El alto índice de crecimiento de la población, los desequilibrios estructurales, que contraponen la opulencia y la miseria, el deterioro del medio ambiente, con la masiva destrucción de los bosques y la extinción de numerosas fuentes de agua potable, y las complejas y desiguales relaciones entre los hemisferios norte y sur, constituyen algunos de los cruciales problemas de la actualidad.

El hambre cunde por todos los ámbitos y amenaza a numerosos pueblos. Detener sus estragos, que se expanden, es tarea impostergable de toda la humanidad. Para ello es menester enfrentar el fantasma que acecha mediante cambios estructurales que promuevan el bienestar general. Los pueblos son interdependientes y el mundo constituye una unidad dinámica. La paz y la cooperación entre los pueblos indispensablemente requieren remediar sus necesidades esenciales.

La Constitución también contempla que la ley regule de modo especial el crédito agropecuario, "teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y a las calamidades ambientales" (artículo 66 de la Constitución).

Podría pensarse que se trata de una exagerada previsión del constituyente, que no prescribe para otras actividades económicas.

Sin embargo, la singular importancia que reconoce a la producción agropecuaria explica esta medida excepcional. El legislador

debe desarrollarla para que el crédito, regulado en forma que tome en consideración las modalidades y los riesgos de estas actividades, facilite su perfeccionamiento y expansión.

El medio ambiente tiene importancia excepcional. El título 2º, capítulo 3º, de la Constitución lo reconoce y protege como un derecho especial.

Prescribe que "todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano" y que la ley debe garantizar "la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo" (artículo 79, inciso 1º, de la Constitución).

En esta forma, la Constitución, tras el reconocimiento del derecho a "un ambiente sano", proclama el que tiene la comunidad de participar en el examen y adopción de las decisiones que puedan perjudicarlo.

Además, el Estado debe "proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación" para que la comunidad contribuya a la efectividad de las transcritas prescripciones de la carta política (artículo 79, inciso 2º, de la Constitución).

De manera que es deber del Estado proteger el ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y educar a la po-

blación en la defensa y preservación de la naturaleza.

Este principio constitucional también implica la urgente necesidad de revisar y sustituir la legislación vigente, como la relativa a la adjudicación de baldíos y a la explotación de bosques, que contraría las indicadas previsiones constitucionales, por otra que asegure su efectividad. Con fundamento en el artículo 79 de la Constitución, el país debe cambiar su política tradicional, pródiga con sus recursos naturales, por la que contemple la necesidad de protegerlos y preservarlos como patrimonio de las actuales y futuras generaciones.

En este orden de ideas, el artículo 80 de la Constitución también obliga al Estado a "prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados", como también a cooperar "con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas".

Para la efectividad de estas disposiciones constitucionales es menester expedir la correspondiente legislación, que prescriba las prohibiciones y sanciones que se deban imponer a quienes las desconozcan o infrinjan. En algunos países hasta se penalizan los graves atentados contra la naturaleza.

El artículo 80 de la Constitución también prescribe el deber del Estado de planificar "el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación,

restauración o sustitución".

Esta disposición constitucional, interpretada en armonía con las demás que protegen el medio ambiente y las reservas ecológicas, significa que el Estado debe tomar las medidas necesarias para que el aprovechamiento de los recursos naturales se efectúe sin perjuicio o menoscabo de aquéllos. La protección del ambiente y la conservación de "las áreas de especial importancia ecológica" tienen carácter prevaleciente.

El artículo 81 de la Constitución prohíbe "la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o desechos tóxicos".

Se trata de una prohibición de especial significado: todas las autoridades del país, sin ninguna excepción, deben observarla so pena de infracción inexcusable de la Constitución.

Los gobiernos de otros países quedan también notificados, por ministerio de la Constitución, de esta prohibición absoluta.

El Estado también debe proteger "la integridad del espacio público" y hacer que se destine "al uso común" que, como derecho colectivo, prevalece sobre "el interés particular" (artículo 82 de la Constitución).

Esta disposición constitucional reconoce y garantiza el espacio público y tiene por objeto hacerle cumplir su finalidad.

El artículo 88 de la Constitución instituye "las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza" y defiere a la ley establecer las regulaciones específicas.

La protección y defensa del medio ambiente, de las reservas de especial importancia ecológica y del espacio público quedan comprendidas dentro de las previsiones de la transcrita disposición constitucional. Es importante y urgente que la ley la desarrolle para que pueda cumplir su cometido: hacer que todos los habitantes, mediante acción popular, protejan "los derechos e intereses colectivos".

Sin embargo, el mundo asiste a un grave deterioro del medio ambiente que amenaza seriamente las condiciones de existencia de la especie humana.

La civilización occidental, obra, en buena parte, del pensamiento científico moderno, se ha edificado sobre la base de explotar y aprovechar los recursos de la naturaleza.

La relación recíproca entre la sociedad y el medio circundante se ha cumplido en un constante proceso de comprensión de los prodigiosos secretos del universo.

Pero esos nexos también han sido artificiales, porque la sociedad aprovecha los recursos naturales en forma equidistante, sin vincularse, como un todo, en los procesos universales que imponen la necesidad de observar y no trasgredir las leyes de la naturaleza.

Los pueblos indígenas, con sabias tradiciones vernáculas, son ejemplo de esa unidad fundamental. El hombre y la tierra no son dos polos contrapuestos, en pugna milenaria, sino una misma realidad vital.

La civilización, además de alentar el inusitado progreso material, también debería consistir en la preservación y en el mejoramiento de las condiciones esenciales de la vida humana.

El "homo sapiens" no debió destruir la tierra. Y la cultura, el progreso, la ciencia, la tecnología y las instituciones debieron preservar su integridad para beneficio del hombre.

La "cumbre de la tierra", reunida el año pasado en Río de Janeiro, congregó a la comunidad con claro propósito de rectificación. Si no desea sucumbir, víctima de su propia obra, tiene que preservar su habitat que sufre los embates de la "civilización".

Las relaciones entre los hemisferios norte y sur, además de "abismales distancias científicas y técnicas", tienen claras consecuencias en el manejo del ambiente.

La geografía y el desarrollo económico asignan al hemisferio norte posición preponderante. Ha sido, en el decurso de la historia, el motor de la "civilización".

El del sur, con grandes recursos naturales e incipiente o limitado desarrollo científico y técnico, sufre los rigores de la dependencia cultural y económica.

Sin embargo, requiere, ante la realidad de su geografía y de su ambiente, soluciones propias. La ciencia y la técnica deben servirle para conocer su propia realidad y resolver sus problemas con la originalidad que requieren.

Los naturalistas son contestes en considerar que la enorme mayoría de los recursos naturales del trópico y de las zonas subtropicales no son renovables. Se requiere preservarlas para no romper, en forma irreversible, el equilibrio ecológico. Es menester no omitir la tangible realidad y obrar según sus causas y efectos.

Además, es verdad inconcusa el "reconocimiento de la diversidad ecológica del globo terrestre"^(*) y que élla implica múltiples consecuencias. Si la realidad es diferente, las soluciones deben originarse en los problemas específicos.

Lo importante y necesario es encontrar los modelos científicos, técnicos, económicos e institucionales apropiados para los diversos

(*) Luis Eduardo Mora Osejo, Conferencia sobre el medio ambiente y el desarrollo.

países del mundo, que hagan compatible el progreso con la protección de la naturaleza como requisito indispensable para lograr el bienestar humano.

Colombia asiste a un progresivo proceso de deterioro del medio ambiente, de destrucción de la flora y de la fauna.

Las fuentes de agua potable se agotan y numerosos ríos disminuyen sus caudales o se extinguen. Los bosques naturales, que deberían proteger las vertientes y las cuencas de los ríos, son fácil presa de las depredaciones. El país pierde 600.000 hectáreas de bosques naturales cada año, sin ninguna posibilidad de renovación o remedio.

Hasta las reservas naturales que tienen la calidad de parques nacionales, como la de "La Macarena", sufren el impacto concurrente de numerosos factores negativos, entre los cuales no es el menor la legislación complaciente.

Para algunos esta destrucción implacable es obra necesaria del "desarrollo", que tala bosques y descuaja montañas para incorporar los territorios mutilados a la "civilización".

Pero nadie puede ignorar, como han comprendido los pueblos y los gobiernos del hemisferio norte, que la masiva e implacable destrucción de los recursos naturales amenaza, como un cataclismo, la supervivencia de la especie humana.

Este grave peligro, cada día más real, sólo puede conjurarse con urgentes medidas protectoras del habitat humano. El progreso, el desarrollo, es Interdisciplinario y no puede cumplirse destruyendo la tierra.

La Constitución prescribe los principios para un cambio fundamental. Es menester realizarlo urgentemente, para restablecer el equilibrio entre el hombre y la naturaleza, antes que el colapso sea irreversible.

BIBLIOGRAFIA

Constitución Política de Colombia.

Programa de Fomento para Colombia, 2a. Edición, Bogotá, 1951, Banco de Colombia, Talleres Editoriales de la Librería Voluntad S.A., bajo la dirección del Profesor Lauchin Currie.

Conferencia sobre el medio ambiente y el desarrollo, por el profesor Luis Eduardo Mora Osejo, Universidad Nacional de Colombia, Seccional Manizales, 1993.

Ensayos sobre Planificación, por el profesor Lauchin Currie, ediciones Tercer Mundo, 1957, Bogotá.

Géographie du sous développement, por el profesor Yves Lacoste, Presses Universitaires de France, 1965, Paris, France.

Les pays sous développés, por el profesor Yves Lacoste, Presses Universitaires de France, 1986, Paris, France.

7 Subdesarrollo y Conducta Social, por John K. Galbraith, ediciones Tercer Mundo, 1967, Bogotá, Colombia.

Biblioteca Agropecuaria
de Colombia - BAC



010100015816