



# GACETA CONSTITUCIONAL

Nº 32

Bogotá, D.E., lunes 1º de abril de 1991

Edición de 16 páginas

## ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

**HORACIO SERPA URIBE**  
Presidente

**ALVARO GOMEZ HURTADO**  
Presidente

**ANTONIO JOSE NAVARRO WOLFF**  
Presidente

**JACOBO PEREZ ESCOBAR**  
Secretario General

**ALVARO LEON CAJIAO**  
Relator

## ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE COMISION SEGUNDA

### DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Informe de la Ponencia  
del Constituyente

**JUAN GOMEZ MARTINEZ**

**DE LAS COMPETENCIAS DE LAS  
ENTIDADES TERRITORIALES**

## Ponencia de Competencias Territoriales

**NO MAS INTENDENCIAS O COMISARIAS:  
TODAS SERAN DEPARTAMENTOS****BOGOTA SERIA DISTRITO CAPITAL****JUAN GOMEZ MARTINEZ**

La primera ponencia sobre competencias territoriales, elaborada y presentada por el Delegatario Juan Gómez Martínez a la Comisión Segunda de la Asamblea Nacional Constituyente, propone la eliminación de Intendencias y Comisarías que se convertirían en departamentos: la eliminación de los distritos especiales, excepto Bogotá que sería Distrito Capital. La ponencia que trata diversos temas de las competencias territoriales como el de establecer la soberanía fiscal y la autonomía territorial, entrará a ser estudiada por la Comisión Segunda a partir de hoy lunes.

**TABLA DE CONTENIDO****Introducción****PRIMERA PARTE:****EXPOSICION DE MOTIVOS**

1. Supuestos Teóricos.
- 1.1. Precisiones Metodológicas.
- 1.2. Precisiones sobre el Contenido.
2. Análisis de los 39 Proyectos de Origen Constituyente.
3. Análisis de las 20 propuestas de Origen Externo.
4. Análisis de las Conclusiones de las Mesas de Trabajo.
5. Del Derecho Constitucional Vigente.
6. Del Derecho Constitucional Comparado.

**SEGUNDA PARTE:****PROYECTO DE ARTICULADO  
SOBRE COMPETENCIAS**

1. Artículos del Título de Ordenamiento Territorial.
2. Artículos de Títulos Concordantes.
  - 2.1. De la Comisión Primera.
  - 2.2. De la Comisión Tercera.
  - 2.3. De la Comisión Cuarta.
  - 2.4. De la Comisión Quinta.



## INTRODUCCION

Presento a consideración de los Honorables Constituyentes de la Comisión Segunda de la Asamblea Nacional Constituyente el informe de mi ponencia sobre el tema de las competencias.

Con miras a facilitar su lectura, este informe ha sido dividido en dos partes: una exposición de motivos y el articulado que constituye propiamente el proyecto de texto constitucional.

En la primera sección se relacionan los enunciados teóricos que sustentan la propuesta y un capítulo referente a las concordancias que el tema de las competencias tiene con temas de las otras cuatro comisiones de la Constituyente, a fin de contribuir a que exista un hilo conductor entre los diversos artículos y evitar la ausencia de una visión integral en el texto final de la nueva Constitución. De igual manera, en atención a lo establecido en el Reglamento de la Asamblea Nacional Constituyente, se hace referencia a todas las iniciativas presentadas —proyectos y propuestas—, al igual que a las conclusiones de las mesas de trabajo y a las propuestas de las comisiones preparatorias. También ha sido considerado el texto de la Constitución vigente —que es en sí un proyecto— y el derecho constitucional comparado.

Dando continuidad al propósito de mantener una concordancia entre los desarrollos normativos, la segunda sección también ha sido dividida en dos partes: los artículos relativos al título del ordenamiento territorial y aquellos que conciernen a las otras comisiones.

Hay que puntualizar la dificultad que, desde el punto de vista metodológico, plantea la proliferación de iniciativas. Unos 39 proyectos —de los 131— y más de 10 propuestas —de las 28— presentados, hacen relación al tema de las competencias de las entidades territoriales. A ello es necesario agregar el hecho de que el proceso de reforma constitucional que se adelanta en Colombia no cuenta con un proyecto-guía que oriente y centralice la reflexión y la discusión, como sí lo hubo en las últimas experiencias de reforma realizadas en España, Portugal, Brasil y Chile. Para superar este obstáculo, fue utilizado como proyecto-guía la iniciativa de reforma integral de consti-

tución —de 118 artículos—, que presenté en unión con el constituyente Hernando Londoño Jiménez, enriquecido abundantemente con las demás iniciativas puestas a consideración. Por ejemplo, sobre el tema de la participación de las regiones en el presupuesto de la Nación, fueron incluidas las inquietudes expresadas por los constituyentes de la Costa, así mismo la Comisión de Ordenamiento Territorial propuesta por los delegatarios Fals, Pineda y Rojas Birry, la defensa de los denominados Derechos Mayores de los indígenas, según la fórmula de Lorenzo Muelas, la protección del archipiélago de San Andrés y Providencia, la regulación especial de las zonas fronterizas, el régimen jurídico de Bogotá y en general la construcción del aparato estatal teniendo como eje al municipio, según la propuesta del Constituyente Jaime Castro. Estas y otras importantes contribuciones permitieron realizar esta ponencia. El propósito, pues, fue estructurar una propuesta coherente que tuviese un "hilo conductor", como lo había advertido, con tanta preocupación, el delegatario Carlos Holmes Trujillo.

Al redactar el articulado y atendiendo el afán de delimitar el alcance de la propuesta, se trató de abordar todo el tema pero sin llegar a invadir la órbita de las otras ponencias. Por ese motivo, por ejemplo, fueron establecidas una definición y unas competencias de departamentos y municipios, sin entrar a regular las funciones de los gobernadores y asambleas en el primer caso y de alcaldes y concejos en el segundo.

De otra parte es necesario destacar que si bien todas las ponencias se relacionan entre sí, el tema de las competencias debe ser utilizado como piedra de toque de los demás temas. Es claro que no se podría precisar qué recursos tendrán las entidades territoriales sin establecer previamente qué competencias van a desempeñar. Tampoco es posible abordar la discusión acerca de las competencias si antes no se ha identificado el número de entidades territoriales. Esto, en mi opinión, subraya la importancia del hecho de que sea el tema de las competencias la primera ponencia que se lleve a cabo en el seno de la Comisión.

De ustedes, muy atentamente,

Juan Gómez Martínez  
Constituyente



## Ponencia de Competencias Territoriales

# NO MAS INTENDENCIAS O COMISARIAS: TODAS SERAN DEPARTAMENTOS

## BOGOTA SERIA DISTRITO CAPITAL

JUAN GOMEZ MARTINEZ

### PRIMERA PARTE:

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

##### 1. SUPUESTOS TEORICOS

Los supuestos teóricos de forma que incluye esta ponencia hacen referencia a la manera como el tema debe ser abordado, esto es, al estilo de aproximación que debe hacerse al objeto de análisis, mientras que los supuestos de fondo hacen alusión al contenido mismo de la propuesta.

##### 1.1. Precisiones metodológicas

El tema de las competencias territoriales debe ser abordado en un orden preciso y lógico. Además se debe llegar a un acuerdo político sobre el grado de desarrollo —global o detallado— y el nivel de abstracción de los textos constitucionales. En cada uno de los puntos que a continuación se identifican, deben resolverse los dilemas que en cada caso se presentan:

##### a. Definición de la intervención del Estado.

Considero que al abordar el tema de las competencias, la primera definición que debe hacerse es aquella que precisa las tendencias, los criterios y la naturaleza de la intervención del Estado en la economía y, en general, en las relaciones entre la sociedad civil y el poder político.

En esta materia, la Constitución vigente establece de manera ambigua y contradictoria los principios clásicos del Estado Liberal (1886) y los posteriormente adicionados principios del Estado Benefactor o intervencionista (1936). En todo caso la Carta vigente no exige la interacción ente lo público y lo privado como requisito esencial para la validación de la intervención estatal. En ella el Estado sólo imparte pautas al sector privado a través de las tres ramas del poder, pero no comparte con éste sus misiones ni responsabilidades.

Ahora bien, para precisar las modernas tendencias del intervencionismo estatal, se tomará como base el documento elaborado por la Federación Colombiana de Municipios y FESCOL:

— El Estado sólo interviene cuando los particulares lo demandan.

— El Estado somete su intervención a la aprobación y evaluación de los particulares mediante mecanismos de la democracia participativa.

— El Estado y los particulares deciden, ejecutan, controlan y evalúan conjuntamente.

— Las decisiones privadas de asignación de recursos interesan al Estado y autorizan su intervención.

A los anteriores cuatro criterios podrían agregarse otros tres así:

— El acceso universal a la prestación de los servicios públicos básicos, los cuales son responsabilidad del Estado (aunque no su prestación directa).

— La protección al medio ambiente y al sistema ecológico.

— La eficiencia e internacionalización de la producción.

##### b. Definición de la forma de Estado

Una Constitución no debe precisar expresamente la forma de Estado —si Federal o Unitaria, expresados de manera clásica o mixta— pero sí debe definir al menos el modelo de ordenamiento territorial a partir de unos principios generales.

La mayor cercanía al unitarismo o al federalismo depende del grado de autonomía, del grado de descentralización y de competencias para legislar y juzgar que tengan las entidades subnacionales.

En este sentido es preciso manifestar que en casi todos los proyectos sometidos a la consideración de la Comisión Segunda, ha sido descartada la forma de Estado Federal. Sólo el proyecto del Gobierno Nacional utiliza la expresión "federalización" y la propuesta del grupo de Quirama utiliza la fórmula "Estado Federalizado", pero ni uno ni otro logra librarse de los vínculos operativos propios de un Estado unitario. Esto equivale a decir que, independientemente del nombre que se le quiera conferir, pareciera imponerse la idea de un régimen mixto en el cual las instancias subestatales —región o departamento—, vean incrementar su autonomía para ejercer sus funciones y disponer de sus recursos.

##### c. Definición de las Entidades Territoriales

La Constitución debe luego establecer el número de entidades territoriales que tendrá Colombia en adelante, así como las consecuencias que de obtener tal calificación se desprenden en términos electorales, fiscales, administrativos y geográficos, del modelo que se escoja. Asimismo, debe identificar las otras unidades administrativas de orden funcional o asociativo.

En este sentido, algunos proyectos inscriben en la tendencia a crear el mayor número de entidades territoriales. Incluso establecen la posibilidad de permitir la ulterior creación y proliferación de nuevas entidades, "resultantes de una dinámica impredecible", como anotaba el asesor de Constituyente Giraldo, el Doctor Edgardo González.

El dilema básico es definir si se debe optar por dividir el país por departamentos o por regiones o, incluso, por ambos. En otras palabras, hay que identificar la entidad que debe desempeñar el papel que en un Estado Federal cumplen los Estados miembros. En nuestro parecer, este es el tema acerca del cual existe menor grado de consenso en el seno de la Comisión Segunda. Por ejemplo, el Honorable Constituyente Juan B. Fernández propone la supresión de los departamentos, mientras que el Constituyente Eduardo Verano sugiere una fórmula intermedia: mantener a los departamentos pero crear las regiones. Los Constituyentes Orlando Fals Borda y Héctor Pineda propenden por establecer un sistema flexible que permita evolucionar con la historia de los pueblos, de tal manera que eventualmente los departamentos puedan fusionarse en regiones. El Constituyente Jaime Castro hace énfasis en el departamento como entidad territorial y deja las regiones a la libre asociación de los departamentos, en lo cual coincide con el proyecto del Gobierno Nacional. Las diferentes posiciones, con algunas sutilezas y matices, se pueden enmarcar dentro de las alternativas enumeradas.

Para enriquecer la discusión habría que evaluar el papel que han desempeñado los departamentos en Colombia, las causas de su mal funcionamiento, las posibilidades de introducir correctivos eficaces y, por último, la viabilidad de optar por el modelo de regiones, sin antecedentes en nuestra historia reciente —ni siquiera el CORPEL—, así como la posibilidad de adaptar en un país como Colombia, las soluciones del derecho



comparado —del tipo de las autonomías regionales de España—.

Por último, debe revisarse, en extensión e implicaciones, la facultad de realizar otras divisiones del territorio diferentes a las político-administrativas.

#### 4. Definición de las competencias.

Seguidamente la Constitución debe atribuir las competencias a las distintas entidades territoriales identificadas en el punto anterior. Debe definir el papel que tienen las partes en relación al conjunto y la manera como se articulan entre sí, de cara a prever la contribución de cada instancia a los fines generales del Estado mencionados. Así mismo, debe regular los aspectos esenciales de la organización política y administrativa de cada una de las instancias que se propongan (métodos de escogencia o selección de sus altos órganos), así como sus principios generales de orden funcional.

En este sentido habría que definir la instancia territorial que haría de eje del aparato estatal. Dicha instancia tendría una especie de cláusula general de competencia, según la cual toda función no atribuida a una autoridad en forma expresa será de competencia de la instancia-eje. Para unos —los más centralistas— esta instancia debe ser la nación. En esta primera corriente se encuentra el proyecto del Gobierno Nacional (que paradójicamente dice propender por la "federalización"). Para otros —los partidarios de profundizar en la descentralización, como el Constituyente Jaime Castro—, la instancia-eje debe ser el municipio.

El acento en la entidad sobre la cual deba recaer el peso del ordenamiento territorial, es la clave para definir todos los demás asuntos relacionados con esta materia, particularmente las competencias, los instrumentos de articulación interterritorial y las relaciones fiscales intergubernamentales.

Ahora bien, en cuanto a las competencias, la disyuntiva consiste en precisar si se elige el camino de conferir la cláusula general de competencias o el de la enumeración taxativa de cada una de las materias de que se ocuparán las diversas instancias administrativas. Al respecto, los proyectos presentados son en general bastante imprecisos y ambiguos, pues se debaten entre darle la regulación de competencias a una ley o estatuto orgánico o marco (ha recibido toda suerte de denominaciones muy certeras entre sí), o caer en la tentación de definir todas o parte de las competencias.

De todas maneras, cualquiera que fuese la fórmula por la cual se opte, debe tenerse presente la heterogeneidad y la flexibilidad necesarias para abordar la materia, a través de la adopción de principios orientadores para el reparto directo — en la constitución— o posterior —en la ley— de competencias entre las entidades territoriales conforme a una categorización.

El tratamiento igualitario de entidades sustancialmente diferentes genera situa-

ciones inequitativas. Aristóteles afirmaba que la igualdad entre desiguales es injusticia. Colombia ha heredado de la Revolución Francesa la manía de regularlo todo por vía general, unificada y abstracta, sin parar mientes en las desigualdades de los destinatarios.

Por ejemplo el concepto de "el municipio" designa localidades tan disímiles como Medellín y Sipí, como si fueran entes cualitativamente idénticos pero afectados por una simple diferencia de grado. En este esquema el legislador siempre partió del falso supuesto de que el ajuste de las diferencias era una simple cuestión temporal, esto es, que transcurrido un cierto periodo de tiempo, Sipí podría estar al nivel de Medellín y, en consecuencia, bastaría "esperar" que la sola sucesión cronológica se encargara de equipararlos. Apuntando a la órbita departamental, este ejemplo podría proyectarse a las diferencias existentes entre los departamentos de Antioquia y Chocó.

En realidad la base de la distribución de competencias debe ser una categorización de las entidades territoriales, de suerte que se le asigne a cada una, las funciones que su capacidad de gestión y su capacidad fiscal le permitan buenamente desempeñar. Lo demás sería repetir errores del pasado.

#### E. Definición de los Recursos

Una vez se acuerden las competencias, y sólo después de ello, se debe proceder a asignar los recursos económicos a cada una de las entidades territoriales. Dicha asignación debe orientarse por el criterio que apunta a garantizar la financiación de las funciones conferidas a cada instancia.

Considero conveniente hilar delgado en este tema. Me parece que en primer lugar es preciso partir de la adopción de un amplio sistema de relaciones fiscales de orden intergubernamental y no empezar por preguntarse, como lo hacen la mayoría de los proyectos, si se debe incrementar —o variar la fórmula— del situado fiscal y del IVA.

La lectura de las diferentes propuestas deja además la impresión de que el tema mismo de las relaciones fiscales entre los niveles de gobierno, queda reducido al tema de las transferencias —llamadas por algunos "Compensaciones"—, y que temas como el crédito, la cofinanciación y demás herramientas del universo fiscal quedan relegadas a un segundo plano.

Considero que el debate debe orientarse a establecer si el modelo que se adopta sea el de las transferencias —iguales o incrementadas— o el de la soberanía fiscal y autonomía territorial para empréstitos y negociaciones. Nexos o independencia, he allí otra forma metodológica de aproximarse al tema.

En los proyectos se observa también una tendencia a regular las regalías mediante diversas fórmulas que van desde la territorialización total, hasta la distribución proporcional entre los diferentes niveles de gobierno. Mi opinión es que los criterios para atribuir competencias en función de

una categorización deberían establecerse constitucionalmente y, una vez se realice ésta, asignar los recursos necesarios para garantizar, modesta pero efectivamente, la financiación de las tareas conferidas. En ese caso, además de ser flexible, la constitución debería combinar las transferencias con los demás instrumentos fiscales, como la cofinanciación, el crédito, la soberanía fiscal y el autofinanciamiento, dentro de un conjunto sistemático de principios técnicos de las relaciones fiscales intergubernamentales. Luego, y sólo luego, se entraría a decidir los criterios para asignar los montos de las transferencias, estableciendo si deben orientarse por principios de igualdad, por criterios redistributivos según las necesidades (como el indicador de pobreza denominado "Necesidades Básicas Insatisfechas" —NBI—), por costos, por el esfuerzo fiscal —uniforme o diferencial—, por su incidencia en el medio ambiente o, en fin, por una combinación de todos o algunos de estos criterios. Incluso es posible pensar en distintas categorías de relaciones fiscales, de suerte que, por ejemplo, unas transferencias fueren compensatorias y redistributivas y otras apuntaran a promover la eficiencia y a castigar la pereza fiscal.

#### 1.2. Precisiones sobre el contenido

El proyecto de articulado que respalda esta ponencia tiene las siguientes características:

##### A. Respetto de la definición de la intervención del Estado

El tema de la intervención del Estado es propio de la Comisión Primera de la Asamblea Nacional Constituyente. En la Comisión Segunda, empero, es preciso trazar los grandes lineamientos de algunos aspectos de dicha intervención, en el entendido que mal se haría en redactar un proyecto de articulado de las competencias estatales, si previamente no se establece la filosofía general de la actuación estatal.

¿Qué debe hacer el Estado? ¿Cuál es la relación entre lo público y lo privado? ¿Cuál la relación entre la sociedad civil y los poderes públicos? A todos estos interrogantes debe responder la Comisión Primera en la norma que reemplace al actual artículo 32 de la Carta. Por ello nuestra propuesta se limita a señalar que, en todo caso, la nueva norma sobre el intervencionismo de Estado debe afirmar que "el Estado garantizará la prestación de los servicios públicos básicos" y que para realizar su misión "El Estado intervendrá y controlará su gestión con la participación de la comunidad". Los demás aspectos del intervencionismo quedan al juicio de la Comisión Primera.

El derecho de acceso universal a ciertos bienes y servicios básicos o esenciales para la vida digna de los seres humanos, debe quedar claramente consignado en la Constitución (ejemplo: salud, educación y vivienda). Ahora bien, la prestación concreta de los servicios públicos puede adoptar tres modalidades: Pública, mixta o privada. Pienso que es la comunidad la que debe decidir quién los debe prestar en cada caso.



Una segunda categoría de servicios públicos —los denominados domiciliarios, como acueducto, alcantarillado, energía, basuras, teléfonos, correos— también vitales para la vida digna de las personas, deben igualmente ser garantizados por el Estado, pero ya considerando los costos de la prestación de estos servicios, vale decir, la consideración del mercado. Es necesario estatuir que en esta materia la comunidad participe en la gestión y evaluación del servicio.

Así las cosas, la participación comunitaria sería el criterio definitivo para asignar los recursos y para efectos de decidir entre lo público y lo privado y para escoger entre las ofertas privadas. Es por ello que también se propone un artículo sobre participación ciudadana y comunitaria, con el objeto de vincular a los usuarios a incidir en los procesos de decisión, ejecución y control de la gestión y de los resultados de la actividad pública.

#### b. Respeto de la Definición de la Forma de Estado

Como quedó dicho en el punto anterior, si bien la forma de Estado es un tema que compete a la Comisión Primera de la Asamblea Nacional Constituyente, por motivos de coherencia e integridad, debe existir concordancia total entre la forma de Estado que se acuerde en aquella comisión y el ordenamiento territorial que se adopte en la nuestra. Así las cosas, si bien desde el punto de vista constitucional no es necesario —aunque si conveniente— especificar cuál es la forma del Estado colombiano, si es indispensable anotar que el régimen será en todo caso descentralizado y que el incremento progresivo de la autonomía territorial es un objetivo básico. Creo que la descentralización debe comprender los aspectos políticos, administrativos, fiscales y de planeación, y que es conveniente garantizar que el artículo primero de la nueva Constitución, afirme expresamente que el Estado colombiano, entre otras características, "es un Estado descentralizado".

#### c. Respeto de la Definición de Entidades Territoriales

Con este tema entramos propiamente en la órbita de la competencia de la Comisión Segunda, encargada del ordenamiento territorial.

El esquema que proponemos al respecto es definir como entidades territoriales, aparte de la nación, únicamente a los niveles seccional —departamentos—, y local —municipios, distritos étnicos y distrito capital—.

De conformidad con lo anterior, las actuales intendencias y comisarías pasarían a ser departamentos pero el Estado seguiría prestandoles a las antiguas comisarías una asistencia especial. El objetivo de ello es simplificar al máximo el aparato estatal, con el fin de facilitar los procesos de articulación, cohesión y cofinanciación.

Sobre el municipio como entidad territorial hay uno de los raros consensos ab-

solutos entre las diversas propuestas, por lo cual prescindimos de todo comentario. Lo mismo sucede, con leves matices, en la estructura que define el régimen para el archipiélago de San Andrés, para Bogotá y para las zonas de frontera.

Hay que anotar que los distritos especiales diferentes a Bogotá que hoy existen, desaparecerían como tales, lo cual no es óbice para que la nación les incremente la cesión de recursos para fines de desarrollo turístico. Con esto se trata de simplificar los esquemas, racionalizar las estructuras y evitar que se propague la reciente tendencia a crear desmesuradamente distritos especiales, cuyo último objetivo es competir en el reparto del situado fiscal, en desmedro de los departamentos. Por ejemplo, con el mismo criterio que fueron creados los otros distritos, bien podría crearse el distrito especial de la paz en el Valle del Aburrá (con sus diez municipios), o los distritos turísticos de San Agustín, Coveñas en Tolú, Urabá, en fin, una lista que terminaría por atomizar el situado fiscal.

Sobre el carácter de las comunidades étnicas hay menos consenso. Las propuestas van desde las discriminatorias, como la del Gobierno Nacional, que les deja "el derecho a usar las tierras...", hasta las más progresistas, que declara sus espacios como entidades territoriales autónomas. Hay algunas intermedias que, al tiempo que les reconocen derechos, no dicen nada sobre la calidad jurídico-política del territorio. En realidad no se necesita ser exageradamente demócrata para admitir que antes del arribo de los españoles, todas estas tierras eran propiedad de los indígenas, quienes a través de estos cinco siglos han sido objeto de un desalojo sistemático, confiscatorio e injusto. Hoy no es la oportunidad de resarcirlos —porque ya es imposible—, sino de atenuar al menos el daño hecho e impedir su continuidad, otorgando a los indígenas lo que siempre les perteneció.

Más álgido y polarizado resulta el debate sobre la región, el departamento y la provincia. Opino que la razón principal para mantener los departamentos y abstenerse de crear las regiones y las provincias como entidades territoriales —con o sin supresión de aquellos—, es adoptar por criterio el "reconocimiento de la realidad", como bien lo proponía el constituyente Orlando Fals Borda. El texto constitucional debe reconocer lo que existe y no reinventar la realidad. No hay en Colombia nada más real, con más tradición y presencia que nuestros actualmente politizados e ineficientes departamentos. Y no hay que confundir su existencia con su eficacia. Los departamentos son, las provincias fueron. Las regiones podrían ser. Una combinación de estas instancias sólo sería posible en ciertas partes del territorio nacional. Como lo anotaba alguien en las sesiones iniciales de la Comisión Segunda, el primer paro cívico que debió enfrentar la dictadura de Rojas Pinilla, se produjo cuando quiso suprimir el departamento del Chocó y anexarlo a sus vecinos más ricos. Prueba definitiva de la necesidad de mantener al departamento se presenció hace poco en el curso de una de

las audiencias de la comisión, cuando la comitiva de La Guajira expresó que estaba dispuesta a defender incluso con sus vidas el territorio que el departamento del Cesar les había solicitado con el fin de tener salida al mar. Pienso que no es posible suprimir el departamento, como lo propone el honorable constituyente Juan B. Fernández, sin causar una revuelta general en Colombia. Al hacerlo se alejaría la administración de los gobernados —lo cual es contrario del espíritu dinámico de la descentralización— de la democracia participativa—, ya que los órganos regionales quedarían muy distantes de la periferia. La estrategia podría ser entonces revitalizar los departamentos y dotar a las administraciones seccionales de potentes poderes adicionales para coordinar los servicios nacionales y para participar en la presupuestación del gasto de inversión de la nación —vía asignación de cuotas sectoriales de inversión—, como lo han deseado los Corpes y como lo propone hace dos años el grupo de Apoyo a la Descentralización (PNUD).

Hay que admitir que no en todas partes del país existen regiones. Sólo en la Costa Atlántica y en algunas extensiones del territorio patrio se encuentra esa identidad cultural, geográfica y económica. Conscientes de ello, los constituyentes Eduardo Verano, Horacio Serpa y Guillermo Perry presentaron dos proyectos complementarios, en los cuales proponen que el modelo de región puede no existir en todo el país. Teóricamente, el Estado podría tener cuatro tipos de entidades territoriales en unas parcelas del territorio —nación, región, departamento y provincia—, y sólo tres tipos de entidades sobre otras parcelas del territorio —allí donde no hubieran regiones—. En la realidad tal situación podría ser intolerable. La articulación entre los niveles de gobierno sería imposible, ya que no habría cofinanciación, cohesión ni coordinación entre las entidades sectoriales del nivel nacional (salud, educación, agricultura y obras públicas especialmente) y los niveles de menor cobertura, pues la nación no sabría si negociar con la región allí, con el departamento allá y con las provincias en las otras partes —si las hubiere—. La malla institucional del nivel nacional no podría adaptarse al ordenamiento territorial así dispuesto. Por ejemplo, una persona de Arboletes debería negociar unos documentos con las agencias nacionales ubicadas en Sincelejo, otros con las agencias en Barranquilla, otros en Bogotá, en fin, la situación sería un caos por el que hoy existe. En el conjunto de funciones asignadas en los diversos proyectos pro-regionistas, se observa que, salvo cuando suprimen al departamento, existe una duplicación funcional y una confusa repetición de tareas. La vida política, por su parte, sufriría graves traumas, ya que realizar más elecciones sobre sólo una parte del territorio —para los gobernantes o cuerpos colegiados regionales o provinciales— haría fatigar a los políticos de la región, al tiempo que generaría un descontento en los gobernados sin región, en la medida en que van a sentirse súbditos "de peor familia".

En las propuestas no se define con precisión cuál sería la capital de la región. Un proyecto sostiene que debe ser el municipio más habitado. De ser así, la capital de



Costa Atlántica sería Barranquilla. Con ello las ciudades intermedias de la Costa y las hoy capitales de departamento verían disminuir en el corto plazo su importancia, sus inversiones y su población. Se trataría de un centralismo regional, una especie de bogotización regional.

Los recursos plantean a la regionalización otro problema no menos grave. A los ya exigüos recursos de inversión con que disponen la nación y los departamentos, se agregaría un nivel adicional que sería objeto de transferencias y de recursos propios. En la actualidad de cada cien pesos con que cuenta la nación, cerca de cuarenta se destinan a gastos de funcionamiento y cerca de treinta y cinco al servicio de la deuda. Quedan pues veinticinco pesos aproximadamente para invertir... ya no entre tres, sino entre cuatro. La propuesta de los recursos regionales no vino acompañada de la generación de nuevos ingresos sino de la simple repartición de una cifra estándar (un 100%), sin contar los nuevos gastos de funcionamiento —léase burocracia— del nuevo nivel regional.

Concretando más el tema, la propuesta en favor de las regiones parte de dos supuestos: primero, el departamento es imposible de rescatar. Segundo, invirtiendo el dicho popular, se afirma que "no vale más malo conocido que mejor por conocer".

Pienso que ninguno de estos dos supuestos ha sido probado. El primero porque departamentos de grandes recursos, como Antioquia, Valle, Quindío, Caldas han demostrado que el modelo en abstracto no es malo. Lo que existe es pobreza y malos manejos políticos, pero ello es exógeno al modelo. Además la única entidad territorial con posibilidades de ahorrar y de acumular capital es hoy en día el departamento. El Idea y el Infivalle son prueba de ello. El segundo supuesto piensa que si el departamento es malo (que lo es, en general), la solución es crear otra instancia cuyos defectos todavía no conocemos, como tampoco conocemos sus virtudes. La vacuidad de lo desconocido no puede ser peor que el caos actual, deben pensar sus seguidores.

Ha sido propuesta por la Alianza Democrática y por algunos constituyentes costosos la idea de copiar en nuestro medio las autonomías españolas. No lo creo posible pues resulta forzado equiparar los modelos de desarrollo español y colombiano. La fase de la acumulación del capital no es la misma, ni la historia ni la realidad de los dos países ha sido la misma. Transportar alegremente la fórmula española e implantarla en nuestro medio, sería repetir el colonialismo.

Mi propuesta no es erradicar las regiones sino dejar su conformación a la libre voluntad de los departamentos.

En cuanto a las provincias en particular, es claro que sólo unos pocos departamentos del país son escenario de esta forma de agrupación espacial. Santander y Boyacá ocupan lugares destacados en este sentido. Pero en otros departamentos no hubo ni hay provincias. Y hay incluso departamentos en los cuales no puede haberlas, como en Quindío. Esto señala que bastaría

con dejar consagrada la posibilidad de que las provincias se erigieran allí donde se puedan crear, con algunas funciones electorales y funcionales. Estatuir por vía general acerca de su existencia, sería alterar el ser de las cosas e inventar, por artículos, realidades artificiales y, como el mito de la caverna, crear el mundo platónico de las ideas. Experiencias recientes de algunos departamentos por introducir las provincias no han funcionado. Aún se recuerdan los famosos Caser en Antioquia, con su fracaso rotundo a finales de la década de los años setenta y comienzos de los ochenta. Tampoco se ha podido implantar la Ordenanza 010 de 1989 del departamento del Valle, que introducía los distritos o provincias, a pesar de que un año más tarde la Ordenanza 02 trató de complementarla. Sólo ha tenido relativo éxito la Ordenanza 02 de 1989 del departamento de Cundinamarca, pero más por la presión de Planeación Departamental que por la voluntad de los destinatarios. La realidad es que es muy forzado alterar por actos jurídicos los procesos históricos de las comunidades.

En nuestra propuesta se consagran regímenes especiales en tres entidades territoriales: para San Andrés, Providencia y Santa Catalina, para el Distrito Capital de Bogotá y para las zonas de fronteras.

Proponemos así mismo que habrá entidades asociativas como las regiones y asociaciones de departamentos —supradepartamentales—, y las provincias, asociaciones de municipios, asociaciones interterritoriales y áreas metropolitanas —subdepartamentales—.

También se relacionan las entidades descentralizadas funcionalmente o por servicios.

Sin perjuicio de lo anterior se propone la posibilidad de que los municipios cambien por consulta popular su pertenencia a un determinado departamento.

Fue acogida igualmente la propuesta de los Constituyentes Fals Borda, Pineda y Rojas Berry, tendiente a crear la Comisión de Ordenamiento Territorial, encargada de revisar, evaluar y proponer modificaciones a los actuales límites territoriales.

Por último, se autoriza dividir el territorio nacional con criterios diferentes a los límites territoriales, con dos modificaciones respecto del régimen vigente (Art. 7º de la Constitución): se podrán realizar también divisiones supradepartamentales y las divisiones no serán para un sector o servicio en particular sino que se confiere una atribución general para espacializar toda la gestión estatal.

#### **d. Respecto de la Definición de Competencias**

Al entrar de lleno en el tema de las competencias —en ejercicio de un método deductivo—, propondría adoptar una metodología mixta: establecer que una ley especial (que se podría llamar Ley Marco de Desarrollo Territorial) determine en cada caso las competencias, según una categorización de departamentos y de municipios,

al tiempo que el propio proyecto de constitución fije algunas competencias básicas. En este último punto también se realiza una diferenciación de orden metodológico: una instancia tendrá la cláusula general de competencia —el municipio— y las demás ven fijar por vía taxativa sus funciones. Esta combinación de estrategias sería adecuada para garantizar la flexibilidad operativa y la rigidez normativa de ciertos bloques de competencias, necesarios para evitar tanto la anarquía como la duplicidad en las funciones de las entidades territoriales.

La Ley Marco de Desarrollo Territorial definiría, por vía de principios, la organización y el desarrollo territorial del Estado en su conjunto. Allí se fijarían las metas, los criterios para categorizar, las consecuencias funcionales y fiscales de dicha categorización, las condiciones para crear, suprimir o fusionar las instancias territoriales o asociativas, los lineamientos del desarrollo institucional, los regímenes especiales y los aspectos electorales de las entidades territoriales.

Acorde con lo anterior, se anexa un literal específico del artículo que la Comisión Tercera elabora sobre la competencia legislativa del Congreso, en el que se hace referencia a esta ley.

De otro lado, la propuesta de articulado consagra dos principios rectores de toda la actividad territorial: la descentralización y la autonomía regional y provincial.

En cuanto al primero, establece que cada entidad territorial será autónoma en el manejo de sus asuntos y el Gobierno central no podrá intervenir en ellos. Además estipula que la nación creará las condiciones para ir incrementando gradualmente el traslado de funciones y recursos a los demás niveles de gobierno, en la medida en que la capacidad de gestión de estos niveles lo permita. También erige al municipio como eje de la actividad estatal y establece los principios de la subsidiariedad y coordinación de los niveles superiores. La descentralización pasa a ser, así, un criterio rector de toda la actividad territorial.

En lo relativo a la autonomía regional y provincial, se establece que las regiones y provincias podrán conformarse libremente para diversos fines, entre los que se destacan la planeación, la ejecución de proyectos específicos, la conservación de la identidad cultural y de los recursos naturales y la conformación de círculos electorales.

Igualmente, en los artículos concordantes se sugiere que las funciones del ejecutivo, reguladas por la Comisión Tercera, se inspiren no sólo por la descentralización y la desconcentración, sino que además se puedan realizar contratos interadministrativos como instrumento para coordinar acciones entre instancias de diverso nivel de gobierno. También se propone una norma novedosa, sin antecedentes en los demás proyectos, que faculta al Ministerio de Gobierno para articular, bajo la orientación del Presidente de la República, la gestión operativa —y no la acción política— interministerial e interterritorial, poniendo



así coto a la actual anarquía en la coordinación sectorial territorial.

Ahora bien, dentro del esquema metodológico mixto que aquí se plantea, también se recurre a la descripción de funciones específicas para la nación, los departamentos y los municipios.

Entre las *funciones nacionales* figuran aquellas clásicas del Estado Liberal y del Estado Benefactor o intervencionista. El orden público y el manejo de la economía ocupan lugares destacados. Sobresalen las nuevas funciones sobre protección de los derechos humanos y conservación del medio ambiente sano, sobre lo cual existe un amplio consenso en todas las propuestas. Sólo ofrece polémica el tema de la legislación, esto es, la decisión acerca de su monopolio en la nación o si, por el contrario, se debe facultar a asambleas —y concejos incluso— para que legislen en los temas de su competencia. El debate es de grandes implicaciones y pone en juego el régimen unitario y el régimen federal. Nuestra propuesta en este sentido opta por mantener el monopolio legislativo de la nación. Ello ha sido una tradición secular que ha ofrecido buenos resultados cuando el Congreso ha decidido trabajar con seriedad. Las asambleas, por el contrario, no han dado prueba de grandes virtudes jurídicas. Sin embargo, la discusión queda abierta.

Las *funciones departamentales* definen al departamento como un ente mixto: administrativo y ejecutor, basado en una idea rectora: su papel de intermediación entre la nación y los municipios, e inspirado en dos principios: La subsidiariedad y la concurrencia respecto de las tareas municipales. Respecto del régimen vigente sobresalen algunas nuevas funciones puntuales, tales como proveer al crédito para los municipios, realizar consultas populares de interés seccional y crear provincias.

Este artículo se relaciona con dos importantes disposiciones (su parágrafo y un artículo concordante de la Comisión Quinta), las cuales fortalecen definitivamente a los departamentos: los gobernadores tendrán injerencia en la designación de los directores de los servicios nacionales con presencia institucional en sus jurisdicciones y la asignación territorial del presupuesto sectorial de inversión, a través de cuotas regionales fijadas en forma equitativa por los organismos de planeación. La primera disposición apunta a garantizar la coordinación interterritorial, la segunda a asegurar la participación territorial en las decisiones de gasto de la nación —*via CORPES*—. Así el departamento adquiere una nueva dimensión como instancia poderosa de articulación entre los municipios y la nación. Sin poderes de convocatoria ni incidencia sobre el gasto, el gobernador actual es una especie de convidado de piedra en el dinámico proceso de cambio que hoy vive el país. Con estas propuestas, por el contrario, el departamento saldría vigorizado y pasaría a desempeñar un papel protagónico.

También hace alusión al departamento una norma concordante de la Comisión Cuarta, relativa a la organización departamental de la administración del servicio

de justicia —que es nacional— y otra norma relativa a la organización territorial de la función de control. La primera de ellas establece que habrá Consejos Seccionales para la mejor administración del servicio, con presencia de la administración departamental.

La segunda señala que tanto para los departamentos como para los municipios, habrá cinco clases de control: político, ciudadano, fiscal, jurisdiccional y, por último, disciplinario y de protección de los derechos humanos, los cuales serán prestados bien por la nación o bien por la respectiva entidad, según el caso.

Las funciones municipales utilizan un mérito mixto de presentación: de un lado, se les confiere la cláusula general de competencia para realizar obras y proyectos de inversión y prestar los servicios públicos básicos y, de otro lado, se les consagran funciones concretas. Respecto del régimen vigente sobresale su definición como escenario natural y obligado para la participación comunitaria, la facultad de crear una policía local y la competencia para fijar, con base en los parámetros de una ley, las tarifas de los servicios públicos que preste.

#### c. Respeto de la Definición de los recursos

Esta presentación de las competencias quedaría incompleta si no abordara el tema de los recursos, pese a que fundamentalmente es el tema de otras ponencias y Comisiones, porque, primero, debe haber un claro y esencial nexo funciones-competencias, pues de lo contrario estaríamos atribuyendo alegremente funciones a las entidades territoriales sin parar mientes en la viabilidad de financiarlas. Segundo, porque la facultad de decretar tributos es una competencia en sí y por ende se inscribe en el tema objeto de nuestra ponencia.

En este punto parto del postulado según el cual se debe garantizar la efectiva consagración constitucional de tres ideas, a saber:

Habrà una Ley Orgánica de la Planeación y una Ley Orgánica del Presupuesto, que establezcan que en la preparación de los planes y presupuestos de la nación habrá una real participación de los departamentos y, a través de éstos, de los municipios (dejándole a la ley la especificación del papel de los CORPES). Así mismo, la segunda de estas leyes regulará la forma como las entidades territoriales ejercerán la soberanía fiscal como atribución de sus cuerpos colegiados. Se establece igualmente que el gasto social será prioritario para todas las entidades territoriales.

Las relaciones fiscales intergubernamentales tendrán por objetivo asignarle a cada nivel de gobierno los recursos suficientes para atender los servicios que en cada caso se atribuyan. Se debe crear un fondo de compensación departamental como instrumento de equilibrio territorial. Los departamentos podrán, con algunas condiciones, celebrar empréstitos y convenios internacionales en forma autónoma.

Las transferencias en particular se guiarán por dos criterios: las necesidades básicas insatisfechas y el esfuerzo fiscal. Ellas tendrán por objetivo complementar

los recursos de las entidades que carezcan de la capacidad fiscal para su gestión.

Como parágrafo transitorio se propone en este tercer artículo que el Gobierno Nacional incremente, anualmente, en cinco puntos durante ocho años la transferencia del IVA, que sustituya la fórmula actual por los criterios de las Necesidades Básicas Insatisfechas —como ya lo había sugerido la Federación Colombiana de Municipios y los Constituyentes Eduardo Verano y Jesús Pérez, entre otros— y del esfuerzo fiscal como mecanismo de estimulación del desarrollo sostenible. Así mismo, se faculta por el mismo periodo al Ejecutivo para que evalúe y liquide las entidades descentralizadas no esenciales del orden nacional que fueren calificadas como poco eficientes o eficaces.

## 2. ANALISIS DE LOS 39 PROYECTOS DE ORIGEN CONSTITUYENTE

A continuación se reseñan los 38 proyectos presentados oficialmente a la consideración de la Comisión por el Secretario General de la Asamblea Nacional Constituyente. En cada caso señalaremos, en forma breve, los puntos de coincidencia o de no coincidencia con nuestra propuesta (siempre que fuere posible la comparación).

Debo precisar que, en general, se advierte un gran consenso sobre la mayoría de los puntos vitales. Entre paréntesis indicaré el artículo o la página de donde se extraiga la información.

### 1) PROYECTO N° 1: JESUS PÉREZ GONZALEZ-RUBIO

— Coincide: Estado descentralizado (1), servicios públicos básicos como responsabilidad del Estado (20), control de resultados (51 a 54), transferencias según NBI (112). De la exposición de motivos se destacan los argumentos para demostrar la ausencia de correlación entre el monto de la pobreza y el monto de las transferencias (pág. 90).

— No coincide: Los porcentajes para distribuir el situado fiscal y la minuciosa elaboración en las cifras, lo cual es, en mi concepto, materia de ley (112).

### 2) PROYECTO N° 2: GOBIERNO NACIONAL

— Coincide: Intervención estatal para garantizar los servicios públicos (56), conservación del departamento y desconocimiento de la región y de la provincia como entidad territorial (198), categorización (199), las competencias nacionales (203), algunas competencias departamentales (204) y competencias municipales (206).

— No coincide: Concepto de federalización (exposición de motivos), departamentos especiales (198), cláusula general de competencias de la nación —altamente centralista y construye el aparato estatal de arriba hacia abajo— (204 numeral 2), tratamiento discriminatorio de los territorios étnicos (39) y la regulación, a mi modo de ver confusa y poco técnica, de las relaciones



fiscales intergubernamentales (214, 215, 238, etc.).

### 3) PROYECTO N° 7: ALIANZA DEMOCRÁTICA M-19

— Coincide: Intervención del Estado sobre servicios públicos y participación comunitaria (46 y 49), categorización (173), naturaleza del departamento (160 y 1629), competencias de los municipios (175), entidades territoriales indígenas (183), nexos planeación-presupuesto (59) y control de la comunidad (150). En general, existe una gran coincidencia en los principios filosóficos pero algunas discrepancias en los detalles.

— No coincide: número de entidades territoriales (8 y 161), cláusula general de competencias en la nación (159), supresión de departamentos por fusión en regiones (161), rigidez constitucional de las transferencias (164) y ausencia de concepción integral de las relaciones fiscales y de los mecanismos de articulación interterritorial (títulos cuarto y quinto).

### 4) PROYECTO N° 8: RAIMUNDO EMILIANI

— Coincide: San Andrés tendrá control de densidad (artículo único).

### 5) PROYECTO N° 9: JUAN GOMEZ Y HERNANDO LONDOÑO

Se utilizó como proyecto-guía, por lo cual se prescindía del análisis.

### 6) PROYECTO N° 14: ORLANDO FALS, HECTOR PINEDA Y ROJAS BIRRY

— Coincide: La Comisión de Ordenamiento Territorial, que es su única materia (en 6 artículos). Consideramos de gran importancia esta iniciativa y su espíritu fue recogido íntegramente.

### 7) PROYECTO N° 15: ALBERTO ZALAMEA

Véase el punto cinco de esta exposición de motivos, ya que este proyecto es precisamente la Constitución Nacional vigente. Por lo pronto nos limitamos a aplaudir esta brillante idea.

### 8) PROYECTO N° 19: AUGUSTO RAMIREZ OCAMPO

Esta propuesta, cuyos autores son Belisario Betancur y Hugo Palacios Mejía, se ocupa de un tema distinto al objeto de estudio.

### 9) PROYECTO N° 40: FABIO VILLA

— Coincide: Integración latinoamericana y frontera (páginas 1 y 2). El resto de las materias contenidas en la iniciativa no son objeto de estudio de esta ponencia.

### 10) PROYECTO N° 42: CARLOS LEMOS SIMMONDS

— Coincide: Bogotá con un régimen jurídico especial (todos los artículos). El desarrollo normativo no es objeto de análisis de esta ponencia.

### 11) PROYECTO N° 43: CARLOS LEMOS SIMMONDS

— Coincide: El Estado intervendrá en los servicios públicos (2), competencias básicas de la nación (3). La idea de prescribir que no se podrán otorgar competencias para servicios públicos sin que existan los recursos para financiar tal atribución (4).

— No coincide: La privatización de los servicios públicos esenciales (3) y la centralización en el manejo de las tarifas (5 y 8).

### 12) PROYECTO N° 48: ANTONIO YEPES PARRA

— Coincide: La territorialización de la función del control fiscal (pag. 4). Este es el único tema relativo a la Comisión Segunda. Lo demás es de la órbita de la Comisión Cuarta.

### 13) PROYECTO N° 57: GUILLERMO PLAZAS ALCID

— Coincide: El Gobierno será descentralizado (1), las intendencias y comisarías pasarán a ser departamentos (111), las funciones de los departamentos (112) y la consagración del nivel local como núcleo fundamental (117).

— No coincide: Número de entidades territoriales (111) y soberanía fiscal sólo a nivel nacional (141).

### 14) PROYECTO N° 58: CONSEJO DE ESTADO

— Coincide: Definir la forma de Estado como unitario, con descentralización territorial (pag. 3), convertir las intendencias y comisarías en departamentos (pag. 6) y soberanía fiscal territorial pero con sujeción a la ley (13). No hay puntos de divergencia.

### 15) PROYECTO N° 61: HORACIO SERPA, EDUARDO VERANO Y PERRY

— Coincide: Autonomía fiscal conforme a la ley (2), criterios para las "compensaciones" o transferencias (4) y desconstitucionalización del situado fiscal (4 y pag 10 de la exposición de motivos).

— No coincide: Permitir la posibilidad de que las regiones existan o no (3) y en general proponer la repartición de los recursos en forma *a priori* a la distribución de competencias, pues como afirma la exposición de motivos, "este esquema es compatible con cualquier distribución de competencias", y ello debe ser al revés, esto es, primero fijar las competencias y luego los recursos. De lo contrario, no se sabría por qué rayos se financia una entidad que, por ejemplo, podría no existir (pag 3).

### 16) PROYECTO N° 65: RODRIGO LLOREDA CAICEDO

— Coincide: Habrá una ley orgánica de la administración territorial (pag. 8).

— No coincide: Número de entidades

territoriales (pag. 7), concepción regional (pag. 7) y consagración y fórmula del situado fiscal (pag. 9).

### 17) PROYECTO N° 67: PARTIDO SOCIAL CONSERVADOR

— Coincide: El Estado intervendrá para garantizar los servicios públicos (8), consagración del departamento y no de la región como entidad territorial (199), competencias de los departamentos (246), el municipio es la entidad fundamental del Estado (199), competencias municipales (214) y el gasto social será prioritario (262).

— No coincide: Departamentos especiales (199), competencias nacionales por ley (201), territorios indígenas (220), situado fiscal municipal (205) y la ausencia de una concepción integral y científica de las relaciones fiscales intergubernamentales.

### 18) PROYECTO N° 70: ALVARO CALA

Este proyecto sólo prohíbe a los cuerpos colegiados a destinar partidas para entes privados. En su esencia es compatible con nuestra propuesta.

### 19) PROYECTO N° 73: JAIME ARIAS LOPEZ

— Coincide: Circunscripciones electorales para departamentos y municipios —podrían ser uninominales— (artículo final de la pag. 2). Es la única propuesta.

### 20) PROYECTO N° 83: LORENZO MUELAS HURTADO

— Coincide: En la exposición de motivos denomina "nuestro derecho mayor" al conjunto de sus derechos y reivindicaciones, los cuales compartimos plenamente y apoyamos (pag. 2). Los pueblos y territorios indígenas son entidades territoriales (artículo inicial).

— No coincide: El número de entidades territoriales y la supresión del departamento (5).

### 21) PROYECTO N° 87: HORACIO SERPA, EDUARDO VERANO Y PERRY

— Coincide: competencias departamentales (19), participación departamental en servicios nacionales (23), revisión de límites departamentales (24), municipio como entidad territorial primaria (28), categorización de municipios (29) y funciones municipales (30). En general, se observa consenso sobre el nivel seccional y local de Gobierno y, en mi opinión, un tratamiento adecuado de estas materias.

— No coincide: región como entidad territorial y sus desarrollos normativos (1 a 16). Sobre el particular, me permito hacer un breve comentario: la región puede legislar, lo cual acaba con el monopolio del Congreso y evoca formas federales de Estado. La región tiene cinco clases de ingresos, de los cuales tres son transferencias, uno es un supuesto falso —rendimientos— y el último compete y desmejora con departamentos y municipios. Un fondo de compensación debe tener como objetivo disminuir los desequilibrios en la presta-



ción de los servicios públicos básicos, que son de competencia local; no se entiende entonces cómo se destinarían estos recursos compensatorios para las regiones de que habla la propuesta, máxime si los "servicios regionales" ni siquiera están definidos. Tampoco queda claro cómo será autónoma la región si su gobernador es agente del presidente de la República (se contradice). En el marco de sus funciones, se observa duplicidad con los departamentos. Tampoco se sabe para qué se quiere personería jurídica de la entidad técnica si la región, como entidad territorial, ya gozaría de tal calidad (rezago de los CORPES de hoy). ¿Con qué recursos se financiarían? En fin, puede haber o no haber regiones, de lo cual se desprenden varios comentarios: (i) el aparato estatal conocería a veces cuatro niveles de gobierno y a veces sólo tres, lo cual dificultaría la articulación nación-municipios, la cual conocería en veces dos intermediarios; (ii) habría más elecciones en las regiones y los ciudadanos de las demás secciones del país se sentirían de segunda clase; y (iii) si el departamento tiene como función articular los municipios con la región, ¿qué coordinaría allí donde no hay regiones?

## 22) PROYECTO N° 93: ARTURO MEJIA BORDA

— Coincide: control y evaluación (2 de la pág. 13) y participación comunitaria (3 de la pág. 13).

— No coincide: es sistema nacional de participación ciudadana (99) y el parlamento cívico (pág. 13), supresión de departamentos (5) y competencias regionales (182).

## 23) PROYECTO N° 94: JUAN B. FERNÁNDEZ

— Coincide: elimina los distritos especiales diferentes a Bogotá —como Cartagena y Santa Marta— (182), la crítica al departamento es acertada y muy bien documentada, lo cual denota un estudio serio (págs. 7 a 9 de la exposición de motivos).

— No coincide: la supresión del departamento, la creación de regiones y provincias como entidades territoriales (5), el subsuelo para las regiones (3 y 202) y el supuesto de que si el departamento es ineficiente es mejor cortar por lo sano y crear nuevas instancias cuyos méritos aún desconocemos (págs. 10 y ss de la exposición de motivos). Sin embargo, la discusión queda abierta. Con la sede habría problemas —en la Costa sería Barranquilla— (185).

## 24) PROYECTO N° 95: CORNELIO REYES Y ALVARO CALA

— Coincide: planes y programas departamentales elaborados según la Ley Orgánica de Planeación para efectos de su coordinación interterritorial (numeral 2 pág. 2) y en general coincide toda la filosofía de los cuerpos colegiados seccionales, que es el tema básico de la propuesta.

## 25) PROYECTO N° 97: CAMARA DE REPRESENTANTES

— Coincide: evoca una ley marco para efectos del ordenamiento territorial (pág. 25).

— No coincide: no especifica el número de entidades territoriales pero en todo caso incluye a las regiones (ver pág. 25).

## 26) PROYECTO N° 98: RAIMUNDO EMILIANI Y CORNELIO REYES

— Coincide: estado descentralizado (1 y 76) y el Concejo Municipal puede crear Policía local (74). De resto se remite a la Constitución vigente.

## 27) PROYECTO N° 101: IGNACIO MOLINA

— Coincide: el Congreso —nivel nacional— regula la política ambiental como competencia propia (punto 8). El tema ambiental es el objeto exclusivo de la propuesta.

## 28) PROYECTO N° 104: ORLANDO FALS - HECTOR PINEDA ROJAS BIRRY

— Coincide: principios de autonomía (2), participación comunitaria en administración y control (3), régimen fiscal compensatorio según necesidades básicas insatisfechas (4), conversión en departamentos de las intendencias y comisarías (párrafo del 5), espacios étnicos como entidad territorial y protección de San Andrés (9), apoyo descendente como filosofía de acción estatal (10) y articulación en la planeación (11). En general, hay una relación en casi todos los puntos distintos al artículo primero. Se trata de una excelente propuesta que ameritaría una discusión especial. Interesante conocer la mapificación de las 12 regiones y de las 135 provincias citadas en la exposición de motivos.

— No coincide: únicamente el tratamiento de las entidades territoriales, pues suprime el departamento y crea regiones y provincias (1). Para ello la exposición de motivos evoca la tradición; empero, consideramos que los departamentos también tienen tradición. No en todas partes del territorio hay regiones naturales ni provincias. Véase comentario del capítulo anterior sobre las recientes experiencias fracasadas de los CASER en Antioquia y de la Ordenanza 010 de 1989 del Valle del Cauca sobre provincias. Sin embargo, la discusión queda abierta.

## 29) PROYECTO N° 107: ANTONIO NAVARRO

Este proyecto (en sus 23 páginas) se limita a Bogotá como Distrito Capital. Sobre la denominación existe plena coincidencia. De resto, Bogotá es tema de otra ponencia.

## 30) PROYECTO N° 108: IGNACIO MOLINA

— Coincide: Estado unitario, participativo y con descentralización (1), la Ley Orgánica de Planeación (23) y la Ley Orgánica de Presupuesto (75).

— No coincide: sólo la soberanía en la nación y no en el pueblo (1).

## 31) PROYECTO N° 113: UNION PATRIOTICA (VAZQUEZ-ABELLA)

— Coincide: autonomía y descentralización y servicios públicos por el Estado (págs. 5 y 6 de la exposición de motivos y

42 del articulado); un derecho humano a participar en la formación y control del poder (11 numeral 16 y 175), la Ley Orgánica de Presupuesto (48 y 86), enumeración de entidades territoriales (161), tratamiento para San Andrés y zonas de frontera (163), categorización de municipios (168) y étnias como entidad territorial (184). En un gran proyecto.

— No coincide: únicamente el dejarle a la ley la fijación de competencias (170).

## 32) PROYECTO N° 114: EPL (FAJARDO-MEJIA)

— Coincide: las entidades territoriales (73). De resto nada se opone.

## 33) PROYECTO N° 119: FRANCISCO ROJAS BIRRY

— Coincide: grupos étnicos como entidad territorial (5 y pág. 8 de la exposición de motivos) y régimen de San Andrés (artículo C del título noveno). Se trata de una relación total entre las propuestas.

## 34) PROYECTO N° 120: EPL (FAJARDO-MEJIA)

Es un artículo sobre recursos naturales.

## 35) PROYECTO N° 124: HERNANDO HERRERA VERGARA

— Coincide: Estado unitario y democracia participativa (1) y la Ley Orgánica de Planificación (23). De resto nada es incompatible.

## 36) PROYECTO N° 125: FERNANDO CARRILLO

— Coincide: Estado descentralizado (1), la democracia participativa (2 y pág. 12), las relaciones nación-entidades territoriales (4 numeral 8), servicios públicos estatales (pág. 4 y 18), la Ley Orgánica de Presupuesto (pág. 35), supresión de intendencias y comisarías —aunque por una diferente e interesante fórmula— (pág. 55) y control de gestión y de resultados (pág. 60). Este atinado proyecto no regula los demás aspectos y por tanto se aprecia gran acuerdo en las materias que si están contempladas.

## 37) PROYECTO N° 126: ANTONIO GALAN

— Coincide: Estado unitario (1), con participación y autonomía (13), los servicios básicos están a cargo del Estado (39), entidades territoriales (45) y competencia de los departamentos (48).

— No coincide: competencias legislativas de asambleas y concejos (72) y reparto del IVA (153, 154 y 156).

## 38) PROYECTO N° 128: IVAN MARULANDA

— Coincide: Estado unitario descentralizado (1), el municipio responsable de los servicios públicos básicos (págs. 6 y 7), funciones del departamento (págs. 7 y 92), leyes especiales para organización territorial, planeación y presupuesto (págs. 10, 107, 39 y 54). El proyecto es progresista y solidario.



— No coincide: cantidad de entidades territoriales (pág. 6).

### 39) PROYECTO N° 130: EDUARDO ESPINOSA FACIO-LINCE

— Coincide: intendencias y comisarías serán departamentos y habrá otras unidades administrativas regionales y locales (112), servicio público como criterio de intervención (25 a 32), funciones de los municipios (113) y de los departamentos (105 y 107) y fondo de compensación (104). Este proyecto integral presenta una extraordinaria cercanía en lo funcional y una leve diferencia en lo fiscal y regional. El proyecto es coherente y bien armado.

— No coincide: los indígenas no son entidad territorial (7), transferencia de todo el IVA (124), y del situado fiscal (91), los tres distritos especiales y sus efectos (122 y 123) y región como entidad territorial (86).

## 3. ANALISIS DE LAS 28

### PROPUESTAS DE ORIGEN EXTERNO

Fuera de los 131 proyectos provenientes del Gobierno Nacional, del Consejo de Estado, de la Corte Suprema de Justicia y de la Cámara de Representantes, se presentaron 28 propuestas por parte de las organizaciones no gubernamentales —ONG— de orden nacional (23 propuestas) y por algunas universidades, 5 propuestas. Estas iniciativas han sido llamadas aquí como propuestas de "origen externo".

Algunas de las propuestas eran integrales (7 en total) y la mayoría eran puntuales (21). Menos de la mitad de las iniciativas concernían al ordenamiento territorial y sólo algunas de las propuestas integrales abordaban el tema de las competencias. Si bien el grueso de las ideas se encuentra ya consignadas en el análisis del capítulo anterior y su exposición resultaría reiterativa, lo cierto es que dos de las propuestas se constituyeron en fuentes materiales de primer orden del proyecto —de 118 artículos— que presentarse en la Asamblea Nacional Constituyente en el pasado mes de febrero.

En primer lugar, es preciso resaltar y felicitar la propuesta más técnica y científica. Se trata de la propuesta presentada por la Federación Colombiana de Municipios y que, con los auspicios de FAUS y FESCOI, fue publicada en el libro "El Reordenamiento de la Administración Territorial". El libro se encuentra dividido en tres partes: i) El entorno constitucional del ordenamiento territorial, (ii) El reordenamiento del régimen territorial y (iii) El esquema de sugerencias normativas. En esta última parte se redactan 15 artículos a título de propuesta concreta. El trabajo fue dirigido por los doctores Victor Moncayo y Fernando Rojas. Desde la propia introducción (página 12 op. cit.) los autores anotan que el estudio del tema territorial debe estar informado por los siguientes principios:

— "de la intervención estatal y de la relación entre los sectores público y privado

— de la división de funciones entre las ramas del poder público

— de control

— de las vías de participación de los particulares

— de reordenamiento territorial

— de la hacienda o las finanzas públicas".

Fueron estos principios en particular y el contenido del libro en general la principal fuente metodológica y de contenido de esta ponencia sobre el tema de las competencias.

En segundo lugar, es necesario referirse también a la propuesta de Quirama. Esta propuesta, de 180 artículos, fue una de las principales fuentes de consulta para la elaboración de nuestro proyecto de Reforma Constitucional.

Sin embargo, casualmente en el título del ordenamiento territorial la diferencia de los proyectos es casi absoluta, salvo lo relativo a la categorización de municipios (artículo 173 de Quirama) y al distrito capital de Bogotá (179). En el tema de las competencias en particular, la propuesta de Quirama se fatiga en la exhaustiva enumeración de funciones de los Órganos Ejecutivos de departamentos y municipios, al tiempo que carece de una concepción integral y coherente de lo que debe ser la distribución de competencias entre las entidades territoriales, la relación de éstas con el papel general del Estado, los nexos entre las competencias y los recursos y, en general, no se fijan criterios constitucionales para la delimitación de funciones sino que esta propuesta se limita a repetir las fórmulas de la Constitución vigente, en el sentido de dejarle a la ley (166) o la ordenanza (173) la asignación de los "asuntos seccionales" y municipales, respectivamente.

## 4. ANALISIS DE COMISIONES PREPARATORIAS Y MESAS DE TRABAJO

Existe una gran consenso entre la propuesta que presentamos y las Propuestas de las Comisiones Preparatorias. El consenso con las Conclusiones de las Mesas de Trabajo es menor, pues las iniciativas canalizadas por esta estrategia fueron bastante heterogéneas.

### A. CONCLUSIONES DE LAS MESAS DE TRABAJO

Para el estudio de esta materia se tuvo como fuente las 874 conclusiones que sobre el tema de las competencias se presentaron en el país, según la información suministrada por los computadores que el Gobierno instaló en las dependencias de la Asamblea Nacional Constituyente.

La heterogeneidad fue la característica dominante de las conclusiones. La mayoría de éstas se orientaban ora a repetir las ideas que devenían en "frases de cajón" y en lugares comunes, ora a solicitar consagraciones extravagantes.

Con la heterogeneidad resaltaba la simpleza y la falta de análisis. Para colocar sólo un ejemplo, 88 iniciativas proponían la

conversión de las intendencias y comisarías en departamentos; 17 propugnaban por elevarlas a la categoría de departamentos especiales y 26 estuvieron dirigidas a mantenerlas inmodificables. Ninguna de estas conclusiones esgrime argumentos.

En estas mesas de trabajo encontramos la cívica participación del hoy constituyente, Orlando Fals Borda, cuyos aportes de entonces coinciden con sus proyectos ya comentados anteriormente.

## B. PROPUESTAS DE LAS COMISIONES PREPARATORIAS

Para el estudio del tema, se consultó el libro "Propuestas de las Comisiones Preparatorias", de la Presidencia de la República, Bogotá, enero de 1991.

De allí se extractaron las siguientes ideas, todas ellas acordes con nuestra propuesta:

— la República debe ser unitaria y con descentralización (página 521)

— se deben realizar consultas populares a nivel local (527)

— los procesos de planeación y presupuestación deben ser causales (569) en general, e integrados con los criterios regional, departamental y municipal (577)

— la subcomisión 0601, que trató los asuntos departamentales y municipales, consagró el principio municipalista (465), la consulta popular para revisar los límites territoriales (466), la conservación de los departamentos pero redefiniéndolos como instancias de articulación y coordinación entre la nación y los municipios y como entes de apoyo a los municipios (466), la competencia de los servicios públicos domiciliarios para el nivel local (469), la planeación participativa (471), la descentralización y participación como principios rectores de la planeación (471), la delimitación clara de competencias de los tres niveles de gobierno y la coordinación de sus respectivos planes (472), unos principios presupuestales también coincidentes con los que sugiere esta ponencia (473), la expedición de una ley orgánica para competencias y para recursos territoriales (473) y, por último, la participación comunitaria en el control fiscal (474).

## 5. DEL DERECHO CONSTITUCIONAL VIGENTE

Considero indispensable modificar la actual regulación constitucional del ordenamiento territorial en Colombia. En efecto, la Constitución actual presenta el conjunto de la concepción territorial de una manera descoordinada y rezagada respecto de las realidades y principios contemporáneos, según se desprende de las breves consideraciones siguientes.

Primero, los límites reciben un tratamiento de rigidez constitucional que no se compadece con los principios universalmente aceptados por el derecho internacional público. Los límites concretos con los países hermanos deben ser materia de tratados y no de la Constitución.

Segundo, los criterios de intervención estatal son redactados de manera confusa,



mezclando escuelas y vocabularios eclécticos que van desde el Estado liberal hasta el Estado proletario, pasando por la Escuela de Chicago y el intervencionismo clásico. Además, no se mencionan los servicios públicos básicos ni la participación comunitaria en las decisiones de gasto como criterios esenciales de la intervención estatal.

Tercero, la forma de Estado es mal regulada, pues se habla de reconstitución de un Estado unitario. Una Constitución no debe reconstituir nada —pues no es un libro de historia—, ni está obligada a definir la forma pura de Estado.

Cuarto, la clasificación de las entidades es discriminatoria respecto de lo que se ha denominado impropriadamente "los territorios nacionales". Además, la enumeración de los requisitos para crear departamentos no debería figurar en una Constitución, pues es materia de ley. En Colombia, paradójicamente, se crean departamentos reformando la Constitución mediante actos legislativos.

Quinto, las divisiones del territorio distintas a las de las entidades territoriales sólo pueden ser intradepartamentales y para efectos taxativos.

Sexto, la definición de competencias de la nación, los departamentos y los municipios se deja a la ley. No hay leyes integrales en Colombia que, en este orden de ideas, delimiten claramente competencias. Lo que existe es un arrume indiscriminado de funciones sectoriales y puntuales en un conjunto de normas sin nexos. La planeación sistemática y ascendente no ocupa ningún lugar.

Séptimo, las relaciones fiscales intergubernamentales reciben un tratamiento poco técnico. La Constitución se limita a establecer una causalidad entre funciones y situado fiscal, como si todo el problema fiscal se redujera a ello. La fórmula, cuya consagración constitucional es atacada por algunos, no es compensatoria de los desequilibrios territoriales ni estimula el desarrollo.

Octavo, aparte de la deficiente normatividad sobre las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios y el Distrito Especial de Bogotá, la Constitución se detiene a espacio en el tema de las competencias de los gobernadores, asambleas, alcaldes y concejos. Actualmente, la Constitución se ocupa más de la mecánica jurídica y del detalle accesorio que la concepción de un sistema global, articulado y racional de ordenamiento territorial.

## 6. DEL DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO

En los recientes procesos de Reforma Constitucional, se observa una tendencia a regular de manera diferente el tema del ordenamiento territorial.

Como se anota en el documento de la Fundación Fredrich Ebert de Colombia —Fescol—, las últimas experiencias constitucionales de España, Portugal, Brasil y Chile emplearon metodologías diferentes para abocar sus estudios. Del análisis de los procesos de estos países se deduce que,

desde el punto de vista del método, lo más recomendable es la centralización de las deliberaciones en torno a lo que denominan un proyecto-guía que sirva de marco conceptual. Como se anotó en su oportunidad, esta ponencia utiliza justamente ese método, teniendo como referencia el proyecto que propusimos a la consideración de la Asamblea Nacional Constituyente.

Ya desde el punto de vista de los contenidos, bien vale la pena citar algunos pocos artículos de las tres Constituciones extranjeras que han sido más frecuentemente citadas en el curso de las plenarias de la Constituyente: Francia, Alemania y España. Esto se hace con el fin de identificar solamente el número de entidades territoriales y de establecer si sus funciones las fija la Constitución o la ley o un sistema mixto.

Antes, empero, es preciso anotar que la referencia a los textos extranjeros se hace más por rigurosidad académica que por colonialismo normativo. Somos partidarios de la tendencia a desconfiar de la manía legislativa de copiar normas de otros países. Sería mejor hacer una Constitución a la colombiana, sin que ello impida analizar las conquistas intelectuales del derecho comparado, como a continuación se describen.

### — FRANCIA:

#### Artículo 72.- Des colectivités territoriales

Les collectivités de la République sont les communes, les départements, les territoires d'Outre-Mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi...

Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi...

### — ALEMANIA:

Artículo 28.- (Garantía federal de las constituciones de los Länder, garantía de autonomía administrativa de los municipios).

1) El orden constitucional de los Länder deberá responder a los principios del Estado de Derecho republicano, democrático y social, expresados en la presente ley fundamental...

2) Se garantiza a los municipios el derecho de resolver, bajo su propia responsabilidad y de acuerdo con las leyes, las agrupaciones municipales gozarán de autonomía administrativa.

3) La Federación asegurará la conformidad del orden constitucional de los Länder con los derechos fundamentales y las disposiciones de los incisos 1º y 2º.

### — ESPAÑA:

Artículo 137.- El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

## SEGUNDA PARTE:

### PROYECTO DE ARTICULADO SOBRE COMPETENCIAS

#### 1. ARTICULOS DEL TITULO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL (Comisión Segunda).

### ARTICULO A

#### De la organización territorial

La Ley Marco de Desarrollo Territorial establecerá los lineamientos de la organización y el desarrollo espacial del país, de conformidad con los siguientes principios:

1) Se definirán las metas y propósitos del desarrollo sostenible territorial, los criterios para la asignación de funciones y recursos a cada nivel de gobierno, por categorías, y sus mecanismos de articulación de la planeación y la presupuestación del gasto de inversión;

2) Se establecerán las variables conforme a las cuales se realizará de forma flexible una categorización de departamentos y una categorización de municipios. Entre dichas variables estarán la población, las necesidades básicas insatisfechas, la capacidad fiscal y la vocación económica de la entidad, así como algunas variables cualitativas;

3) Se determinarán las consecuencias funcionales para el nivel nacional, seccional y local, decidiendo la participación de cada nivel en la provisión de los servicios públicos y en la ejecución de obras y proyectos de inversión. En este sentido, prevalecerán los principios de la cláusula general de competencia municipal, de la coordinación y de la concurrencia y subsidiariedad de los niveles superiores, en forma ascendente;

4) Se identificarán las consecuencias fiscales de la categorización, regulando las modalidades de financiamiento en general y, en particular, decidiendo si se operará con recursos propios exclusivos o en cofinanciación con otros niveles de gobierno, o si se concederán transferencias, crédito y subsidios, o si se adoptarán formas asociativas;

5) Se fijarán las condiciones normativas y los estímulos fiscales para la creación de instancias regionales de planificación, de áreas metropolitanas y de asociación de municipios para proyectos específicos de inversión y ejecución;

6) Se sentarán las bases para el desarrollo institucional, la planeación administrativa y la capacitación departamental y municipal, de conformidad con la ley;

7) Para diversos fines sectoriales y para la mejor administración de la función estatal en su conjunto, se facultará la creación de divisiones del territorio distintas a las de los límites de las entidades territoriales;

8) Se dictarán las condiciones para la creación de departamentos y municipios;

9) Se definirá el régimen especial para las



entidades territoriales de las comunidades étnicas, para el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y para las zonas de frontera;

10) Se regulará todo lo relativo al régimen electoral de las corporaciones populares de las entidades territoriales.

## ARTICULO B

### De las entidades y divisiones territoriales

El territorio de la República, para efectos políticos, administrativos, fiscales o de planeación, se dividirá según los siguientes criterios:

1) Las entidades territoriales del Estado son: los departamentos y los municipios. Así mismo, los territorios de las comunidades étnicas conformarán un distrito indígena como entidad territorial especial;

2) Las entidades asociativas son: las regiones de planificación y las asociaciones de departamentos, las provincias, las asociaciones de municipios e interterritoriales para la ejecución de proyectos específicos y las áreas metropolitanas;

3) Las entidades funcionales descentralizadas son: los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta y las entidades de segundo grado.

**Parágrafo.** Los municipios podrán, por consulta popular, cambiar su pertenencia a un determinado departamento o provincia. La nueva instancia a la cual queda vinculado deberá aprobar tal decisión.

**Parágrafo transitorio.** Las actuales intendencias y comisarias pasarán a ser departamentos. Estas últimas seguirán gozando de la particular asistencia y apoyo de la Nación. Los actuales distritos especiales desaparecen y sólo se establecerá el Distrito Capital de Bogotá.

**Parágrafo transitorio.** Créase una Comisión de Ordenamiento Territorial para que, por un periodo de cinco años, revise, evalúe y proponga modificaciones a los actuales límites de las entidades territoriales, así como para que sugiera la creación de nuevos departamentos o municipios, de conformidad con criterios de viabilidad, gobernabilidad y conveniencia social y administrativa. Las conclusiones de dicha comisión serán sometidas a referendo entre los ciudadanos pertenecientes a los espacios concernidos. El gobierno nacional dispondrá su conformación y funcionamiento.

## ARTICULO C

### De la descentralización

Cada entidad territorial, asociativa o funcional tendrá autonomía administrativa, patrimonio propio y personería jurídica. Los niveles superiores no podrán interferir en los asuntos propios de cada entidad, los cuales serán ejercidos autónomamente, salvo la debida adecuación a los planes nacionales, a las políticas macroeconómicas nacionales y a los controles constitucionales.

El Gobierno nacional creará las condiciones para ir incrementando gradualmente el traslado de algunas de sus funciones exclusivas que no comprometan la unidad nacional y el consecuente traslado de los recursos a los demás niveles de gobierno. El nivel local tendrá una cláusula general de competencia en materia de ejecución, y los niveles superiores actuarán por excepción y en forma subsidiaria y coordinada.

Las entidades sectoriales del orden nacional deberán articular sus planes y presupuestos con los criterios territoriales, de conformidad con la ley.

## ARTICULO D

### De la autonomía regional y provincial

Las regiones naturales de Colombia y las provincias gozarán de los siguientes derechos:

1) A conformar regiones o subregiones de planificación, de creación departamental, para participar en la coordinación de la planeación y la programación del gasto de inversión de la Nación y de los departamentos, respectivamente;

2) A conformar asociaciones territoriales para la ejecución de proyectos específicos;

3) A conservar y defender la identidad cultural de la región y de la provincia;

4) A proteger las cuencas hidrográficas, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y no renovables de su jurisdicción.

5) A conformar círculos electorales, conforme a la ley u ordenanza, según el caso.

## ARTICULO E

### De las competencias nacionales

Son funciones de la Nación:

a) La defensa nacional, las relaciones internacionales, el manejo de la macroeconomía y del desarrollo nacional, la competencia tributaria nacional, la legislación, la justicia, la organización electoral, la dirección de las comunicaciones, la defensa de los derechos humanos y la regulación para la protección del medio ambiente;

b) Aquellas funciones que por su naturaleza o dimensión le asigne la ley;

## ARTICULO F

### De las competencias departamentales

Son funciones del departamento:

a) La planeación del desarrollo seccional;

b) La intermediación entre la Nación y los municipios;

c) La realización de las funciones que la Nación le delegue, particularmente en materia de legislación;

d) El apoyo administrativo, técnico y financiero a los municipios;

e) La ejecución subsidiaria o complementaria de obras y proyectos municipales y la ejecución directa de obras y proyectos departamentales, particularmente en materia de obras públicas, transporte, turismo y medio ambiente, con arreglo a la ley;

f) Proveer todo lo necesario para garantizar la oferta de crédito a los municipios, de conformidad con la ley;

g) Crear subregiones o provincias para efectos electorales, administrativos, de planeación y de ejecución, y conferirle los recursos necesarios para su funcionamiento;

h) Crear, suprimir, fusionar y segregar municipios, con sujeción a los requisitos que establezca la ley;

i) Realizar consultas populares de interés seccional;

j) Las funciones administrativas que la ley le atribuya;

k) Las funciones fiscales que le autorice la ley.

**Parágrafo.** El gobernador tendrá facultades para participar en el nombramiento y remoción de los directores de las oficinas seccionales de las entidades nacionales.

## ARTICULO G

### De las competencias municipales

Son funciones de los municipios:

a) La planeación del desarrollo local;

b) La prestación de los servicios públicos básicos;

c) La realización de obras y proyectos de inversión en general, según sus capacidades, en concertación con la comunidad y en coordinación con los niveles superiores;

d) Propiciar la participación comunitaria y ciudadana;

e) Crear juntas administradoras locales y convocar a consultas populares, conforme a la ley;

f) Fomentar y participar en la creación de formas asociativas que le permitan atender en mejores condiciones, por economía de escala, la prestación de los servicios;

g) Crear una policía local o cívica, conforme a la ley;

h) Fijar las tarifas de los servicios públicos, conforme a los parámetros que fije la ley;

i) Las funciones fiscales que le autorice la ley.

## 2. ARTICULOS DE TITULOS CONCORDANTES (de otras Comisiones)

### 2.1 DE LA COMISION PRIMERA

## ARTICULO A

### Del régimen del Estado

Colombia es un Estado... descentralizado.

## ARTICULO B

### De la intervención del Estado

Se garantizan la iniciativa privada y la libertad de empresa dentro de los límites



del bien común, pero la dirección general de la economía estará a cargo del Estado...

... el Estado garantizará la prestación de los servicios públicos básicos...

... el Estado intervendrá y controlará su gestión con la participación de la comunidad...

## ARTICULO C

### De la participación ciudadana y comunitaria

Todo ciudadano tendrá derecho a concurrir a las urnas para elegir las autoridades que esta Constitución establece y para decidir asuntos de interés público. En este sentido, se consagra el referendo constitucional y legislativo, la iniciativa popular y la consulta popular en los asuntos de la Nación, de los departamentos y de los municipios. La ley desarrollará la materia.

Toda persona tendrá derecho a la participación comunitaria en los procesos de planeación, programación presupuestal, ejecución y control y evaluación de la gestión pública en su conjunto, con énfasis en el nivel local.

## 2.2. DE LA COMISION TERCERA

### ARTICULO A. DE LAS LEYES

**Líteral xx)** Ley Marco de Desarrollo Territorial: ella trazará los principios de la organización y el desarrollo territorial, de conformidad con lo establecido en esta Constitución;

## ARTICULO B

### De las funciones del Ejecutivo

El ejercicio de la función ejecutiva corresponde en el orden nacional al Gobierno nacional, en el departamental al gobernador y en el municipal al alcalde, quienes ejercerán autónomamente las funciones que esta Constitución les asigna.

La función ejecutiva podrá ser ejercida en forma descentralizada o en forma descentrada. Así mismo, se podrán celebrar contratos interadministrativos con el fin de acordar la forma como las diversas entidades estatales concurrirán a la prestación de servicios y ejecución de sus funciones comunes.

El ministro de Gobierno, bajo la orientación del presidente de la República, ejercerá la coordinación operativa de los ministerios, de los sectores entre sí y de los sectores con las entidades territoriales.

## 2.3 DE LA COMISION CUARTA

### ARTICULO A

#### De los Consejos Departamentales de Administración de Justicia

El Consejo Nacional de la Administración de Justicia (o su equivalente) establecerá consejos seccionales en los departamentos para el mejor cumplimiento de sus labores, de conformidad con la ley. En dichos consejos seccionales tendrá representación el gobernador del departamento, los magistrados y los jueces seccionales...

## ARTICULO B

#### De la organización territorial de la función de control

La función de control en las entidades territoriales comprende el ejercicio del control político, ciudadano, fiscal, jurisdiccional y disciplinario y de los derechos humanos. La estructura, ejecución, financiamiento y demás funciones relativas a los controles diferentes a los que realiza la nación corresponderá a la respectiva entidad territorial...

## 2.4. DE LA COMISION QUINTA

### ARTICULO A

#### De la participación territorial en la planeación y programación presupuestal nacional

El Congreso expedirá una Ley Orgánica de Planeación, que regulará de manera global el sistema nacional de planeación. Dicha ley se orientará por los siguientes principios:

... **xx)** En la preparación de los planes el Gobierno nacional deberá introducir los criterios de planificación departamentales y municipales, así como los de la comunidad. Para ello el Consejo Nacional de Planeación fijará equitativamente cuotas regionales de inversión para ser asignadas por los sectores en acuerdo democrático con las autoridades territoriales.

El Congreso expedirá una Ley Orgánica de Presupuesto que regulará de manera global el sistema nacional presupuestal. Dicha ley se orientará por los siguientes principios:

... **xx)** Se establecerán los principios que orientarán los presupuestos de las entidades territoriales y fijará las reglas para determinar los impuestos nacionales, departamentales y municipales. Así mismo fijará las normas para el ejercicio de la

soberanía fiscal territorial. Salvo en estados de excepción constitucional, sólo el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales podrán establecer tributos. El gasto social será prioritario.

## ARTICULO B

#### De las relaciones fiscales intergubernamentales

En las relaciones fiscales entre la Nación, los departamentos y los municipios se tendrá en cuenta la capacidad fiscal y las necesidades básicas insatisfechas de cada entidad territorial. El objetivo de dichas relaciones es procurar la asignación a cada nivel de los recursos suficientes para atender los servicios que en cada caso se asignen.

... Habrá un fondo de compensación cuyo objetivo será procurar el equilibrio de desarrollo de las regiones. La ley proveerá a su creación y financiamiento.

... Los departamentos, con el concepto previo y favorable del Gobierno nacional y en armonía con la política macroeconómica de la Nación, podrán contraer empréstitos y celebrar convenios comerciales con gobiernos y empresas de otros países.

## ARTICULO C

#### De las transferencias fiscales

Las transferencias a los departamentos y los municipios por parte de la Nación y estarán condicionadas a complementar los recursos propios de las entidades que no posean la capacidad fiscal necesaria para atender las funciones que una categorización les asigne.

Las transferencias serán compensatorias y condicionadas...

**Parágrafo transitorio.** Por un término de ocho años se ordena al Gobierno nacional incrementar anualmente en un 5% las transferencias del impuesto al valor agregado a los municipios, hasta ajustar el 90% del total de este impuesto en el año 2000. La fórmula de distribución se registrará en forma mayoritaria por criterios compensatorios según los indicadores oficiales sobre necesidades básicas insatisfechas y el resto se distribuirá según el esfuerzo fiscal, con el fin de estimular el desarrollo sostenible de los municipios.

Durante este mismo periodo se faculta al Gobierno nacional para evaluar y liquidar las entidades descentralizadas no esenciales del orden nacional que fueren calificadas como ineficaces o ineficientes.



# NOTICIAS DE LA GACETA

En la Asamblea Nacional Constituyente hay consenso para varias reformas que entrarán a ser estudiadas por las comisiones luego de terminado el llamado período de reflexión constitucional. Al reanudarse hoy la actividad de la Asamblea, se prevé un trabajo de fondo en el estudio de las ponencias de proyectos tales como las competencias territoriales, los instrumentos de protección ciudadana, la reglamentación de los partidos políticos, el estatuto de la oposición y la reforma electoral, entre otros.

En las competencias territoriales, su ponente, el delegado Juan Gómez Martínez, propone eliminar las intendencias y comisarías que pasarían a ser departamentos, así como Bogotá, clasificado en la ponencia como Distrito Capital. Esta es la primera ponencia que se presenta a la Asamblea Constituyente.

En cuanto a la protección al ciudadano hay acuerdo para una "acción de tutela", según la cual, cualquier ciudadano podrá acudir ante un juez para demandar protección inmediata si hay abuso de una autoridad o de simples particulares en materia de derechos constitucionales.

La reglamentación de los partidos políticos consagra la democratización de sus decisiones y la financiación, por el Estado, de sus campañas electorales.

En el estatuto de la oposición se busca consagrar el derecho que tienen los partidos políticos, no participantes en el Gobierno, para garantizar el ejercicio de su función crítica y la formación de alternativas políticas.

Sobre la reforma electoral se busca consagrar la obligatoriedad del voto ciudadano así como el uso del tarjetón en los futuros comicios colombianos.

También la eliminación de los suplentes y la prohibición de ser candidato simultáneo a dos corporaciones distintas.

Pregunta a preguntadores: "¿Cuál es el balance de la Constituyente mediado el período de reflexión?"

...

Salomón Bejarano. TODELAR. "Están trabajando bien. Están cogiendo el ritmo. Parece que se fueron a hacer acto de contrición en esta Semana Santa, pero ya se le está viendo forma a la Asamblea. Nadie sabe, por otra parte, el esfuerzo que se hace por dentro (de la Constituyente), para que las cosas marchen".

Orlando Guerrero, R.C.N. "Es un trabajo lleno de buenos propósitos pero del cual, hasta el momento, no se pueden vislumbrar sus resultados. Comparado con el trabajo que realiza el Congreso de la República, el de la Constituyente es mucho más ágil y permanente. Sólo queda esperar que en los próximos días se empiecen a ver las primeras conclusiones sobre las diferentes propuestas de reforma constitucional".

...

William Parra. R.C.N. "Aún no se puede evaluar si el trabajo es bueno o malo. Hasta el momento, creo que hay sinceridad por cumplir con las expectativas de los colombianos en torno a este organismo. En el recorrido por las subcomisiones en que se divide el trabajo de la Asamblea, he podido apreciar el interés y el deseo porque las cosas salgan bien".

...

Carlos Murcia. EL ESPECTADOR. "Sinceramente creo que va bien dentro de la improvisación que había y del descon-

cierto que se reflejó en los primeros días. Ahora la Constituyente se va encontrando y todos aspiramos a que cumpla su cometido porque de lo contrario la frustración sería enorme. Por lo pronto, se están dando hechos positivos como, por ejemplo, la apertura del pluralismo".

...

Jesús Ortiz Nieves. EL TIEMPO. "Pienso que es un balance satisfactorio a pesar de los iniciales problemas administrativos. Hasta el momento, ha habido un buen trabajo por comisiones y subcomisiones y ha resultado sorprendente que buena parte de la reforma goza de amplio consenso. Al menos, así se desprende del trabajo adelantado. Es saludable observar el grado de pluralismo que se respira en la Constituyente, y también el alto grado de respeto que se observa entre delegatarios a pesar de su origen disímil".

El periodista Ricardo Peláez Duque, secretario general de la Comisión Quinta de la A.N.C. preparó el siguiente informe para *Noticias de La Gaceta*.

La Comisión Quinta de la Asamblea Nacional Constituyente —que tiene a su estudio 60 proyectos de acto reformatorio de la Constitución Nacional y 12 propuestas con el mismo propósito—, tendrá ponencias y articulado el próximo diez de abril. El presidente de la Comisión asignó ponencias colectivas a los integrantes de las tres subcomisiones en las cuales se dividió este ente de la Asamblea Constituyente para agilizar su trabajo y buscar, en esas condiciones, el mayor consenso posible.

Las subcomisiones que están integradas por materias vienen trabajando



# NOTICIAS DE LA GACETA

aceleradamente con el fin de poder escuchar, en audiencias especiales, a funcionarios del Gobierno central y dirigentes interesados en exponer sus puntos de vista en materias trascendentales que tienen que ver con los principios generales en materia económica, la hacienda pública, el control fiscal, el situado fiscal, el medio ambiente y los servicios públicos.

Las tres subcomisiones en las cuales se repartió el trabajo la Comisión Quinta son la primera que analiza los principios generales, el régimen económico, el medio ambiente y forman parte de ella los constituyentes Jaime Benítez Tobón, quien es su coordinador, Tulio Cuevas, Angelino Garzón, Guillermo Guerrero, Iván Marulanda y Guillermo Perry Rubio. En su agenda de funciones tienen a su evaluación aspectos que deben ver con los derechos y deberes sociales; deberes económicos y derechos; normas relativas al régimen de propiedad; relativas al de producción y los principios rectores, presentación, preservación y racionalización de los recursos naturales. La subcomisión, intermanente también ha entregado su tarea a grupos especializados para aunar los esfuerzos y obtener los mejores estudios en bien de una unificación de criterios.

La segunda subcomisión que es coordinada por la doctora Helena Herrán de Montoya y de la que hacen parte, además los delegatarios Alvaro Cala, Mariano Ospina Hernández, Jesús Pérez González Rubio, Carlos Rodado Noriega y Germán Rojas Niño, debe entregar material de discusión en relación con la Hacienda Pública, la planeación económica, el control y la fiscalización. En

ese orden de ideas, sus acciones se encaminan a aspectos como los que deben ver con el presupuesto nacional, ingresos fiscales y gasto público; el régimen fiscal, territorial y municipal; la naturaleza, alcance, atribuciones del Congreso y del Gobierno, y organismos de planificación; el control y la fiscalización: su naturaleza, alcance y los entes de control.

En el seno de esta subcomisión se han dado intensos debates en torno a varias de las alternativas que deben regular la operatividad de la Hacienda Pública y ella fue generadora de la invitación que en días pasados se cursara al ministro de Hacienda y Crédito Público, Rudolf Hommes Rodríguez para que explicara los criterios del Gobierno Nacional en diversos interrogantes surgidos alrededor de las discusiones.

La subcomisión tercera, la de los servicios públicos, la gestión económica, social del Estado y la emergencia económica y social, coordinada por el constituyente Antonio Yepes Parra e integrada además por los doctores Oscar Hoyos Naranjo, Carlos Lemos Simmonds, Rodrigo Lloreda, Rafael Ignacio Molina Giraldo y Carlos Ossa Escobar, ha desarrollado ingente labor en campos que tienen que ver con el manejo de la banca central, la atención básica, la orientación de las tarifas y los servicios públicos en el país. Para ello también ha contado con la presencia del ministro de Salud, Camilo González Poso, quien en disertación que hiciera ante la plenaria de la Comisión Quinta el día 19 de marzo, explicó los alcances de varias propuestas que tiene estructurada la cartera a su cargo.

En la Comisión Quinta también intervino el ministro de Trabajo y Seguridad Social, Francisco Posada de la Peña, quien ilustró a la misma sobre los proyectos que tiene el Gobierno Nacional en torno a las iniciativas que fueron consignadas al cuerpo de proyecto de reforma que éste entregara a consideración de la Asamblea Nacional Constituyente.

Los proyectos y las propuestas que tiene a su conocimiento la Comisión Quinta, bajo la presidencia del doctor Rodrigo Lloreda Caicedo, la vicepresidencia del doctor Jaime Benítez Tobón y la secretaria general a cargo del abogado Ricardo Peláez Duque, son 60 proyectos y 12 propuestas.

Abraham Sánchez, secretario general de la Comisión Primera, informó que ésta se reunirá el lunes a las 3:00 p.m., para continuar la discusión sobre la propuesta de preámbulo y principios que fue presentada a su consideración por los miembros de la subcomisión primera; Jaime Ortiz Hurtado, Misael Pastрана Borrero, Alberto Zalamea Costa, Francisco Rojas Birry y Alvaro Leyva Durán. La Comisión se ocupa del tema desde la sesión del jueves 21 de marzo, en la cual luego de las intervenciones de los delegatarios, se acordó proseguir hoy en procura de una mayor información y conocimiento de la propuesta.

La Gaceta Constitucional informa a las entidades gubernamentales, particulares, universidades y al público en general, que puede reclamar su ejemplar, *gratuitamente*, en la entrada de visitantes de la Asamblea Nacional Constituyente, en horas laborales.