



# GACETA CONSTITUCIONAL

Nº 41

Bogotá, D.E., Martes 9 de abril de 1991

Edición de 28 páginas

## ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

**HORACIO SERPA URIBE**

Presidente

**ALVARO GOMEZ HURTADO**

Presidente

**ANTONIO JOSE NAVARRO WOLFF**

Presidente

**JACOB PÉREZ ESCOBAR**

Secretario General

**ALVARO LEON CAJIAO**

Relator

## RELATORIA

Informe - Ponencia

### DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Informe de los Constituyentes:

**CARLOS FERNANDO GIRALDO ANGEL**

Y

**EDUARDO VERANO DE LA ROSA**

(Pág. 2)

Informe - Ponencia sobre

### RECURSOS Y PLANEACION

Informe Preparado por el Delegatario:

**JUAN B. FERNANDEZ**

(Pág. 17)

### Informe - Ponencia sobre ELECCION DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA POR EL SISTEMA DE DOBLE VUELTA

Ponentes:

**HERNANDO HERRERA VERGARA****CARLOS LLERAS DE LA FUENTE****ANTONIO NAVARRO WOLFF****JOSE MATIAS ORTIZ****ABEL RODRIGUEZ**

(Pág. 20)

Informe - Ponencia sobre

### SERVICIOS PUBLICOS

Informe Preparado por el Delegatario:

**AUGUSTO RAMIREZ CARDONA**

(Pág. 26)

# Ponencia

# ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Informe de los Constituyentes:

CARLOS FERNANDO GIRALDO ANGEL  
Y EDUARDO VERANO DE LA ROSA

## I. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL TEMA

La problemática de los recursos para las entidades territoriales ha sido permanente preocupación del país desde años atrás y resulta cada vez más apremiante, a pesar de las medidas tomadas en diferentes planos por el constituyente y el legislador. El tema ha sido tan recurrente, que no existe prácticamente ninguna legislatura durante la última década que no proponga modificaciones en uno u otro sentido, invocando siempre la necesidad de imprimir un fortalecimiento a los fiscos regionales —departamentales, intendenciales y comisariales— y municipales. El tratamiento de estas materias ha apremiado cada vez más, toda vez que la descentralización tomó cuerpo durante el último quinquenio.

Por su importancia capital para el logro de una verdadera autonomía regional y local, tomamos la decisión de abocar el tema, aun a costa de la tentación que nos produjo, hacernos directamente cargo de otros aspectos de igual o mayor trascendencia que el que nos ocupa en calidad de ponentes ante esta Honorable Comisión.

A manera de prólegómeno, debemos llamar la atención de los distinguidos miembros de la Comisión, en el sentido de que dependiendo de la definición que tomemos acerca de los recursos, podrán ser viables los diferentes planteamientos acerca del ordenamiento territorial por el cual se propugne, así como la división de competencias para cada nivel territorial. En buena medida también es cierto que el tipo de intervención del Estado, el ordenamiento territorial a través del cual dicha intervención se manifiesta o materializa y las competencias institucionales atribuibles a las distintas entidades, terminarán por reclamar un sistema de financiación y gasto público específico y funcional a tales propósitos. Por tal motivo la ponencia parte de un supuesto fundamental: que el ordenamiento territorial descansa esencialmente en la existencia de municipios y departamentos, aunque nos hemos esforzado, para que los recursos propuestos sean enfocados de tal manera, que la presencia de regiones, provincia, u otro tipo de entidad territorial, asociativa o intermedia quede comprendida de alguna forma dentro del sistema de financiación y gasto.

Otra observación metodológica es también importante, para la comprensión de los

distintos planteamientos que a continuación se realizan; el grado de concreción o de extensión de las competencias y atribuciones de las entidades territoriales está en proporción directa al grado de desarrollo o desagregación que se exige con respecto a la identificación de los recursos. Si las competencias de gasto público territorial son muy proliferas, también lo deben ser las fuentes de financiación correspondientes.

Para el orden de la ponencia en referencia, consideramos, en primer término, la síntesis del articulado de los distintos proyectos e iniciativas sometidos a la Asamblea Constituyente, de conformidad con el reglamento, enfatizando sobre todos aquellos que proponen disposiciones sobre las materias territoriales, pero especialmente sobre los recursos; la presentación de tales proyectos e iniciativas no es exhaustiva, puesto que siempre será posible tomar como referencia los proyectos e iniciativas a mano para su consulta, para apartarse de la interpretación aquí formulada o para verificarla. Sin embargo la exposición de los proyectos e iniciativas es desigual, toda vez que hemos enfatizado en dar mayor desarrollo a los textos que queremos retomar especialmente, lo cual no excluyó de ninguna manera el que hubieran sido revisados todos en su totalidad, así como lo fueron los resultados de las distintas mesas de trabajo auspiciadas a instancias del Gobierno nacional durante el proceso de preparación que antecedió a la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente.

En segundo término, establecemos un balance como resultado comparativo de todos los textos de articulado, mesas de trabajo e iniciativas consultadas, resaltando sus factores comunes, sus puntos divergentes y los elementos de juicio que consideramos necesario tener presentes y recordar para el informe de la ponencia.

Finalmente proponemos un nuevo articulado para el tema de recursos, acompañado de su justificación respectiva.

## II. PRESENTACION DE PROYECTOS

De los treinta y ocho (38) proyectos de origen constituyente y gubernamental, que tocan de una u otra forma con el tema territorial, de acuerdo al reparto realizado por

la Secretaría General y la Mesa de la Comisión, afectan directamente el tema de los recursos las iniciativas presentadas por los siguientes autores y codificadas con la numeración pertinente por proyecto:

**ANTONIO YEPES PÁRRA**, Proyecto 48. Es pertinente en lo exclusivo al régimen del control fiscal para las entidades territoriales. Las contralorías son entes autónomos; los contralores nacional y de las entidades territoriales son de elección popular, por un periodo de seis (6) y cuatro (4) años respectivamente. Los municipios pueden organizar sus propias contralorías únicamente en la eventualidad de que su nivel de rentas sea igual o superior a los ciento cincuenta millones de pesos (\$150.000.000), sin computar dentro de estos los créditos y las transferencias; para el futuro dicha suma será indexada.

**CAMARA DE COMERCIO DE BARRANQUILLA**. Proyecto 94. Define como entidades territoriales de la República a las regiones, departamentos, municipios y distritos (Bogotá, Cartagena y Santa Marta), otorgando potestad a la Ley para la creación de los distintos territorios.

**Los Regiones**, son personas autónomas (jurídica, patrimonial y administrativamente). Como órganos de su administración se encuentran el gobernador regional de elección popular (con voto obligatorio), quien preside el Consejo Regional de Política Económica y Social respectivo y además participa por derecho propio en el órgano de planeación nacional; así como la Asamblea regional, cuyos miembros son también de elección popular en las mismas condiciones que el gobernador. El proyecto le otorga la potestad a la Asamblea de expedir leyes en distintas materias, entre las que sobresalen para nuestros propósitos: a) Formulación de planes regionales de desarrollo y determinación de recursos balanceados y armonizados con éstos; b) La determinación de las rentas y gastos de la administración regional. c) La atención de competencias específicas en varios servicios, obras y funciones (obras públicas de interés regional; carreteras de alcance regional; puertos y aeropuertos; agricultura y ganadería; gestión en materia de protección del medio ambiente; inversión integral para los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos regionales; pesca y acuicultura; museos, bibliotecas y conservatorios de

música; y promoción y ordenamiento del turismo".

**Los departamentos** se conciben típicamente como formas de organización descentradas del nivel nacional; su máxima autoridad es funcionario de designación del Gobierno nacional, con otros requisitos adicionales.

**Los municipios** están integrados por un concejo en calidad de órgano Legislativo; el territorio se divide en comunas urbanas y

rurales, configuradas con un mínimo de población, las cuales sirven además de circuitos o circunscripciones electorales al interior del territorio. Corresponde a la Ley establecer los criterios adicionales para la conformación de los límites comunales.

En cada uno de los niveles se prevén las funciones y organización de la planeación y el presupuesto, en forma tal que desde el mismo nivel nacional, al interior de la Cámara de Representantes (conformada por circunscripciones regionales) se instituye la comisión especial del plan y presupuesto. En esta comisión se expresa la representación de todas las regiones proporcionalmente (dos por cada una); además la comisión adelanta el primer debate a los proyectos relativos a los propósitos de desarrollo e inversión; hace seguimiento al gasto nacional; y puede sesionar ininterrumpidamente. En la Cámara de Representantes hay iniciativa del gasto por parte de sus integrantes. La aprobación de los planes, programas y propósitos de desarrollo e inversiones, y el presupuesto anual, son del Congreso (unas atribuciones de la Cámara, la cual da los dos primeros debates y otras del Senado, a quien corresponde el tercer debate de los proyectos). Se fijan los procedimientos para la discusión y aprobación de los planes y programas de desarrollo económico y social e inversión en obras públicas. Finalmente se prevé que la comisión especial del plan y presupuesto tenga asiento en el organismo encargado de elaborar el plan en el nivel nacional (tres representantes).

Los gobernadores regionales forman parte del órgano nacional de Planeación, conjuntamente con los designados por el Gobierno nacional (estos últimos no superiores a la tercera parte de los miembros de tal organismo), el que se apoya en los Cuerpos para la conformación de los planes, programas e inversiones relativas a los propósitos de desarrollo.

Analógico modelo para la planeación y presupuestación de recursos se ordena con respecto a la instancia regional, con la variante de que los miembros del Congreso pueden, además obviamente de los diputados regionales, llevar iniciativas ante el Cuerpo. El sistema se integra también provincial y municipalmente.

JUAN B. FERNANDEZ RENOWITZKY.

Definido como entidades territoriales a las regiones, las provincias, los municipios y las comunas.

**LAS REGIONES:** Serán definidas por la Ley e incorporarán en su territorio las entidades denominadas anteriormente departamentos, intendencias, comisarías y territorios nacionales, las regiones tendrán autonomía para la administración de los asuntos seccionales con las limitaciones que establece la Constitución y ejercerán, sobre los municipios, la tutela administrativa necesaria para planificar y coordinar

el desarrollo general y local y la prestación de servicios, en los términos que las leyes señalen.

**RECURSOS:** El subsuelo y en general todos los recursos naturales no renovables serán de propiedad de las respectivas regiones. Así mismo, los bienes, derechos, valores y acciones que por leyes o decretos del Gobierno nacional o por cualquier otro título pertenecieron a los extinguidos departamentos, intendencias y comisarías.

La Ley determinará, a iniciativa del Gobierno, los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales y señalará el porcentaje de los ingresos ordinarios de la Nación que deba ser distribuido entre las regiones y el Distrito Especial de Bogotá, el de Cartagena y el de Santa María, servicios y de los respectivos municipios, conforme a los planes y programas que se establezcan.

El 30% de esta asignación se distribuirá por partes iguales entre las regiones y los tres Distritos Especiales mencionados y el resto entre las poblaciones proporcionalmente a sus necesidades básicas insatisfechas. El Impuesto de Valor Agregado-IVA, será para los respectivos municipios.

Lo anterior sin perjuicio del reparto de regalías y otros ingresos de las regiones. Este reparto se hará por medio del Consejo Nacional de Planeación presidido por un representante del presidente de la República y con voz y voto de los representantes de todas las regiones del país.

La Ley regulará la formación de las provincias y de los nuevos municipios a que hubiera lugar en base en los requisitos establecidos en la Constitución. Del mismo modo procederán los concejos municipales con respecto a las comunas.

## DE LA HACIENDA

**Artículo 202.** Pertenecen a la República de Colombia los bienes, rentas, fincas, derechos y acciones que pertenecían a la Unión Colombiana en 15 de abril de 1886.

Serán de propiedad de las regiones los baldíos, minas y salinas que pertenecían a los Estados con anterioridad a la Constitución de 1886, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros por dichos estados, o a favor de éstos por la nación a título de indemnización.

También pertenecerán a las regiones las minas de oro, de plata, de platino y de piedras preciosas que existan en el territorio nacional, sin perjuicio de los derechos que por leyes anteriores hayan adquirido los descubridores y explotadores sobre algunas de ellas.

El reparto de estos ingresos, así como el de los previstos en el Artículo 4º, de esta Constitución, se hará por un Consejo Nacional de Regalías en el que tendrán voz y voto los representantes de todas las regiones elegidos por las respectivas Asambleas.

## PLANEACION

**Artículo 80.** "Habrá una comisión especial permanente encargada de dar primer debate a los proyectos a que se refiere el ordinal 4º del artículo 76 y de vigilar la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social lo mismo que la evolución del gasto público. Durante el

receso del Congreso, esta Comisión podrá sesionar, por iniciativa propia o convocatoria del Gobierno, y rendirá los informes que determine la ley o las cámaras le soliciten.

Esta comisión estará formada por un representante del Senado y otro de la Cámara y por un representante de cada una de las regiones establecidas en esta Carta con voz y voto.

Los miembros del Senado y de la Cámara elegirán a sus respectivos representantes, dentro de los primeros quince días de cada legislatura. Transcurrido este término, la escogencia la hará el presidente de la República de entre los miembros de la respectiva corporación pública.

La Asamblea de cada región elegirá el representante que le corresponde, dentro de los primeros quince días de su periodo de labores. Vencidos los cuales, la escogencia la hará el Gobernador de cada región.

La comisión podrá ordenar los estudios que a bien tenga conducentes a la consideración de cada proyecto y deberá pronunciarse sobre éste tres meses después de su presentación por parte del Gobierno. El cual, vencido este término, si hubiere pronunciamiento, podrá poner en vigencia el proyecto mediante la expedición de un Decreto con fuerza de ley.

—GUILLERMO PERRY RUBIO, EDUARDO VERANO Y HORACIO SERPA URIBE, proyecto 61: Atiende los temas de propiedad de los impuestos, definiendo los que son nacionales (Renta; Ventas y de Comercio Exterior, las sobretasas que se establezcan sobre ellos; igualmente le pertenece un porcentaje sobre regalías por todo recurso natural no renovable que se explote). Los impuestos y contribuciones distintos de los mencionados que se crean son de propiedad de las entidades territoriales. Se establece un principio de autonomía fiscal por parte de las entidades territoriales, aunque la Ley fija lineamientos sustantivos y procedimentales de los gravámenes. Las entidades territoriales (incluye las regiones) percibirán regalías. Las compensaciones fiscales son las regalías que corresponden a la Nación y un porcentaje de sus impuestos; los criterios de distribución de las transferencias así definidas son las necesidades básicas insatisfechas (por lo menos determinan el 70% de los recursos a distribuir) y la extensión y el esfuerzo territorial (a lo máximo el 30% de los recursos se guían por estos criterios, según el estatuto territorial). Las transferencias así definidas no podrán ser inferiores a las que recibieron las entidades beneficiarias en 1990.

—RODRIGO LLOREDA CAICEDO, Proyecto 65. Crea una instancia regional, definiendo directamente diez regiones con los departamentos, intendencias y/o Comisiones que las integran.

Atribuye a la Ley orgánica de Administración Territorial la definición de sus competencias, patrimonio y régimen de financiación de su inversión; en todo caso las regiones se financian con un porcentaje de los ingresos ordinarios de los departamentos que las conforman. En este proyecto se entiende por entidades territoriales los municipios, el Distrito Capital de Bogotá, los Departamentos Especiales y las Regiones, todas las cuales participan de un porcentaje no inferior al 50% de los re-

curtos naturales que se explotan en su territorio (la nación puede llegar como máximo al otro 50%) y del aprovechamiento de otros bienes o servicios, así como del situado fiscal, que se aprovecha en beneficio de las entidades superiores y de los municipios que las integran. Este último, al igual que los demás porcentajes de recursos en que participan, se determina como una proporción de los ingresos ordinarios de la nación, asignado así: 30% inversamente con respecto a los índices de calidad de vida, 20% por partes iguales entre los territorios y 50% según población. Los mismos criterios se repiten cuando se resignan recursos de situado con destino a los municipios de cada territorio.

—MISAEI PASTRANA BORRERO, AUGUSTO RAMIREZ OCAMPO, MARIANO OSPINA HERNANDEZ, HERNANDO YEPES ARCILA Y CARLOS RODADO NORIEGA, proyecto 67. Considera al municipio como la entidad fundamental de la organización territorial; e incluye como entidades territoriales a los departamentos, los departamentos especiales (los organiza la Ley, aunque es directamente por constitución departamento especial el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina), los Distritos Especiales (capital de departamento y los municipios de más de trescientos mil habitantes) y el Distrito Capital. Los resguardos indígenas son unidades político administrativas y fiscales del Estado (según Ley especial).

Los bienes y rentas de tales entidades son autónomos, sobre las rentas y derechos que les corresponde la Ley no fija exenciones y sobretasas, y cuando se ha ordenado una participación o cesión de ingresos nacionales, no podrán revocárseles, disminuirseles o cambiarles su destinación.

Se fijan impuestos concretos como competencia de cada nivel de Gobierno: i) nacionales (renta y complementarios: comercio exterior y sus respectivas sobretasas; gravamen sobre el consumo de combustibles y los demás que la Ley ha autorizado); ii) departamentales (consumo de licores, tabaco y cerveza, timbre sobre automotores, gravámenes sobre loterías, rifas y apuestas, registro y anotación, contribución de valorización departamental; los demás que haya establecido la Ley); iii) municipales (predial; industria y comercio, valorización, plusvalía complementario de avisos y tableros, circulación y tránsito y los demás fijados por Ley, Ordenanza o cuerdos municipales). El IVA es un impuesto compartido: 85% se reparte entre municipios y el 15% para la nación (la ley desarrolla este reparto). Todos los demás impuestos y contribuciones que se creen son recursos de las entidades territoriales (La Ley lo determinará). El Situado Fiscal equivale al 20% de los ingresos ordinarios, se distribuye entre los municipios, los cuales se encargan de la salud básica y la educación primaria. Para distribuir entre ellos el situado y la participación en el Impoventas, se tendrán en cuenta las necesidades básicas insatisfechas, la población y el desempeño fiscal y administrativo de cada municipio (según lo reglamento la Ley). Las entidades territoriales participan de los beneficios derivados de la explotación de recursos naturales no renovables en su territorio. Los tribunales departamentales y distritales de cuentas ejercen la vigilancia fiscal sobre las entidades territoriales (la

Ley define los principios normativos para la vigilancia fiscal de los municipios). La ley ordenará recursos fiscales para que los municipios cumplan con sus responsabilidades.

—EDUARDO VERANO, GUILLERMO PERRY Y HORACIO SERPA, proyecto 87. La región es una entidad territorial autónoma (la conformar la totalidad o parte de dos o más departamentos, o departamentos contiguos, según características comunes, necesidades o intereses; tienen requisito de población y recursos según la ley). La ley y la consulta popular son la base de su creación. Las regiones entre otras competencias administran sus bienes y rentas propias o transferidas. Además de coordinar, participar en la inversión y ejecutar planes regionales, legislan sobre asuntos propios y delegados; definen políticas administrativas sobre puertos, vías, ferrocarriles, aeropuertos y servicios públicos regionales; fomentan la cultura, el deporte y la recreación. Se les fijan unas funciones concurrentes con las demás entidades territoriales.

Los recursos regionales son: partidas del presupuesto nacional; ingresos propios (por administración de sus bienes); aportes del Fondo de Compensación regional; participan de beneficios y regalías conjuntamente con las otras entidades subnacionales (por explotación de recursos naturales renovables y no renovables); los que les ceden otras entidades territoriales. El Fondo de Compensación Regional se nutre con transferencias, las que se distribuyen según necesidades básicas insatisfechas, eficiencia en el gasto, extensión territorial, u otros que la Ley determine.

**Los departamentos**, administran sus propias finanzas y las transferidas, cumplen otras funciones administrativas; se entienden con la circulación, tránsito y transporte intermunicipal; dirigen y administran puertos, aeropuertos, vías y ferrocarriles, según políticas de niveles superiores; prestan servicios y tienen competencia sobre ejecución de contratos nacionales. Además de poseer sus bienes propios y derivar de ellos rentas de su disposición autónoma, reciben transferencias del Estado, participan en impuestos suyos o transferidos de la nación, la región o el Estado, además de los que la Ley establece.

**Los municipios**, tienen una amplia gama de funciones (policía local, planeación, salud básica, educación primaria y secundaria y cultura; componentes de inversión en educación, recreación y deporte, prestación de servicios públicos básicos como agua y saneamiento básico; apoyan la gestión del desarrollo industrial y comercial; administran servicios y ejecutan obras, según la ley; además manejan sus finanzas). Sus recursos son las transferencias que reciben; los ingresos propios que les corresponde recaudar, por sus facultades o facultad de cobrar, y los demás que le asigne la Ley.

—ANTONIO GALAN SARMIENTO, Proyecto 126.

La República de Colombia es un Estado Multicultural y pluralista, regionalmente autónomo de acuerdo a lo que allí se define y dentro de una unidad nacional.

El Estado promueve como objetivo del desarrollo la autonomía regional y local.

La salud y la educación no se definen en términos de competencias territoriales.

Como deberes y responsabilidades de los asociados se contempla el pago de impuestos, tasas y contribuciones, para los municipios y regiones, según la justicia, la igualdad y progresividad, de acuerdo al ingreso de cada cual.

Habrá una estructura de ordenamiento territorial básica (municipios, departamentos, distritos especiales) aunque se podrán crear y reconocer regiones, provincias, etc., a fin de lograr un desarrollo armónico. La Ley reglamenta el régimen administrativo, fiscal y político de los territorios.

Las entidades territoriales administran recursos, decretan tributos y participan en rentas de la nación. Se gobernan por entidades propias y ejercen sus competencias. Los departamentos complementan y apoyan a los municipios.

Los bienes y rentas de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva. Asimismo las participaciones y cesiones realizadas, las que no se les puede cambiar destino, revocarlas o disminuirlas.

Es deber tributar y corresponde a las Asambleas y Concejos establecer los tributos y gastos. Habrá jurisdicción coactiva según lo define la Ley.

En la programación, aprobación y ejecución del presupuesto de la nación participan las Asambleas y Concejos.

Son **ingresos de los municipios**: i) los que gravan la propiedad inmueble; ii) 50% del IVA; iii) 40% de los ingresos derivados de los gravámenes que se aplican por la explotación del subsuelo; iv) los demás que la Ley señale.

Son **ingresos de los departamentos**: i) el 40% del IVA, según población; ii) impuestos que provengan de bienes, obras y servicios departamentales; iii) 40% de ingresos fiscales que gravan el subsuelo; iv) los que la Ley defina.

Son **ingresos del Fondo de Compensación Regional**: i) 10% del IVA; ii) 20% impuesto de renta y complementarios; iii) 20% de explotación de baldíos, subsuelo; minas y salinas; iv) 10% de ingresos de impuestos departamentales; v) los demás que la Ley defina. Los recursos del fondo se aplicarán a las regiones de menor desarrollo.

—GOBIERNO NACIONAL, proyecto

Atribuye gran importancia al Estatuto General de las Entidades Territoriales, fijado por ley. En este Estatuto se regularán las siguientes materias propias de tales entidades:

- Organización y funcionamiento
- Competencias (servicios, funciones administrativas y obras departamentales)
- Condiciones de creación, fusión y supresión.
- Referéndum para definir los aspectos anteriores.
- Todo el Régimen de corporaciones populares y de sus miembros:
- Sesiones
- Calidades
- Inhabilidades
- Periodo
- Faltas absolutas y forma de llenarlas
- Pérdidas de investidura
- Iniciativa ciudadana para los proyectos
- Formas especiales de organización

para promover el desarrollo regional equilibrado.

— Distinto régimen para administrar categorías de departamentos y municipios que se diferenciarán en función de la población, los recursos fiscales y la importancia económica.

— **Regiones.**

— Régimen administrativo, fiscal y de fomento económico, social y cultural de departamentos especiales.

— Aplicabilidad del régimen general a departamentos especiales, donde no haya regulaciones concretas.

— Casos de suspensión o destitución de Gobernadores.

— Normas sobre elección y normal desempeño de Gobernadores.

— Demás competencias de los Gobernadores, excepto las que directamente el proyecto constitucional establece.

— Normas de atribuciones de alcaldes y posibilidad de alcaldes menores.

— Casos de suspensión o destitución de alcaldes y consecuencias.

— Normas a que se ciñen las competencias para decretar tributos.

— Calidades, inhabilidades, incompatibilidades, fecha de posesión, faltas absolutas y temporales, formas de suplirlas, normas de elección y desempeño normal de funciones de los alcaldes.

— Reglas para las Juntas Administradoras Locales.

Entre los derechos que reconoce a las entidades territoriales está el de administrar sus propios recursos, decretar los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y participar en las rentas nacionales según los principios que establece el proyecto y los que define la ley.

La distribución de competencias, está reservada al Estatuto de Entidades Territoriales: no obstante el proyecto define las competencias nacionales, departamentales con detalle, y en forma más general las municipales.

Entre las competencias departamentales sobresalen, las del turismo (promoción en el interior del país); el transporte terrestre, fluvial y de cabotaje (regulación y control para la prestación del servicio público departamental); medio ambiente (excluye parques nacionales); obras públicas y vías de comunicación cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio del departamento; educación (planificación y regulación de proyectos educativos y creación de entidades), deporte, edufísica y recreación; salud (planifica la prestación y crea entidades al efecto); planificación de proyectos de saneamiento básico.

Así mismo se establecen unos principios de interpretación: todo lo no privativo de este nivel (departamental) es nacional y las normas expedidas por la nación prevalecen sobre aquel. El derecho que afecte lo privativo departamental es supletorio del derecho departamental. Cuando hay concurrencia de la competencia nacional, con la departamental, la función administrativa es de esta última instancia.

Los **departamentos** quedan facultados para legislar sobre materias delegadas por el Congreso, excepto sobre las competencias nacionales (Por iniciativa del Congreso, a solicitud propia o de la población).

Los **departamentos** (directamente, a través de sus provincias o municipios)

realizan funciones administrativas sobre materias delegadas por la nación.

Por lo que respecta a los **municipios**, se les encarga la prestación de servicios (agua potable y saneamiento básico), el componente de inversión para el primer nivel de atención en salud; el componente de inversión de planteles escolares y las instalaciones de deporte, edufísica y recreación; las funciones, obras y servicios que leyes anteriores les han otorgado, siempre y cuando, el Concejo Municipal no solicite al departamento que las asuma. Debe recordarse que el resto de competencias de estas entidades como de las departamentales, podrán fijarse por el Estatuto de las Entidades Territoriales.

En materia de **recursos**, la potestad de expedir las normas a que se ciñen las entidades territoriales para decretar tributos es del Estatuto Orgánico de las Entidades territoriales como ya se dijo, pero además se fijan otros criterios:

— Las transferencias se refieren únicamente al **situado fiscal**, en forma muy parecida a como lo contempla la codificación actual en el artículo 182 de la Constitución Política, pero los porcentajes de distribución cambian.

Se mantiene la base de liquidación de los ingresos ordinarios (el situado fiscal es un porcentaje de los mismos). La transferencia es una consecuencia de que la ley determine los servicios a cargo de la nación y entidades territoriales.

Como criterios de la transferencia se mantienen también la naturaleza, importancia y costos de los servicios, al lado de ello se fijan como otros criterios de distribución un 30% por partes iguales entre las entidades territoriales seccionales (se excluyen los distritos especiales, salvo Bogotá); un 20% en proporción inversa a los índices de calidad de vida; y un 50% proporcional a la población.

Cuando las entidades seccionales reparten recursos del Situado Fiscal entre sus municipios, repetirán los mismos porcentajes para calcular la asignación respectiva.

El otro tema de los recursos que aparece tratado es el del carácter de los **bienes y rentas** de las entidades territoriales: ellas son de su propiedad exclusiva; gozan de garantías iguales a los de los particulares; prohíbe que respecto de las rentas el Gobierno o la Ley establezca exenciones o recargos sobre estas en favor de la nación; al igual que ratifica el actual inciso 3º del artículo 183 de la codificación constitucional vigente, prohibiendo en consecuencia la revocatoria, disminución o cambio de destino de participación o cesiones, totales o parciales de las rentas concedidas por la nación en favor de la entidades territoriales.

Las Asambleas y Concejos municipales, decretan tributos; expedir el presupuesto de rentas y gastos cuya iniciativa es de los Gobernadores y Alcaldes, respectivamente; a la vez que tienen la potestad de aprobar los planes de inversión, y en el caso departamental reglamentan el régimen de control fiscal.

Como quiera que se prevé la existencia de regiones y provincias, la Cámara Regional adopta los planes sectoriales de inversión regional y decreta los tributos conforme a la Ley marco; las ordenanzas respecto de las provincias determinan los recursos que se les cede, las crea, organiza y regula su funcionamiento.

Los **Concejos Metropolitanos** decretan tributos.

San Andrés y Providencia recibe los recursos cedidos y genera rentas propias de los municipios, además de los que le corresponde como entidad seccional.

En el capítulo de la Hacienda se deja como competencia legal el establecimiento de condiciones y medios para explotar recursos del subsuelo y los demás bienes que se determinen, otorgando derechos preferenciales a las entidades territoriales, aunque la propiedad sobre ellos es de la nación.

En el capítulo pertinente al control fiscal, se determina que éste corresponde a los organismos que señale la ley en el caso de las entidades territoriales, la cual podrá contemplar normas generales para su ejercicio.

**— ALIANZA DEMOCRATICA-M19,** Proyecto 7

El **ordenamiento territorial**, se fundamenta en los departamentos; distritos; y municipios o territorios étnicos; éstos podrán asociarse libremente en territorios o provincias, según la constitución. También podrán crearse otras formas de organización territorial que la Constitución o la ley establecen.

La Ley Orgánica expedida por la Asamblea Nacional (legislador), es la que fija el funcionamiento de las entidades territoriales, aunque en todo caso reconocera, entre otros aspectos, la *autonomía administrativa, financiera, patrimonial y presupuestal* de las entidades territoriales. También a ella corresponde establecer los requisitos para el fraccionamiento, fusión o creación de entidades y las competencias exclusivas del Gobierno central, las comunes y las propias de las entidades territoriales. En la misma ley orgánica se contemplarán los principios de transferencia de recursos, y los medios de apoyo y asistencia para zonas y municipios de menor desarrollo. También se podrán establecer otras divisiones territoriales para prestar servicios públicos y atender otras funciones del Estado.

Adicionalmente al principio de *autonomía*, se deben garantizar a las entidades territoriales la suficiencia de recursos y la elección popular de sus principales autoridades.

Como principios de interpretación que deberá contemplar la Ley Orgánica respecto a las competencias de los distintos niveles se anotan: las competencias no asignadas a los departamentos corresponderán a la nación; en caso de conflictos entre la nación y los departamentos en cuanto a las normas a aplicar o las competencias de las autoridades, prevalecen las nacionales; en cualquier circunstancia no se menoscabarán la *autonomía* de las departamentales.

Frente a las *intendencias y comisarías*, pasarán a ser departamentos con sus demarcaciones vigentes.

Los **departamentos** poseen propiedad exclusiva sobre sus bienes y rentas; son independientes (en el manejo y administración) de sus asuntos propios. Planifican y coordinan el desarrollo regional y municipal en armonía con los planes y programas nacionales. Prestan servicios públicos de su competencia. Podrán ser delegatarios de funciones de la Asamblea Nacional (según la Ley Orgánica) y solicitarle a esta última, se les delegue determinadas facultades. Planifican el desarrollo

(armonizando la nación y los municipios). Coordinan el desarrollo, los servicios que les corresponden y auxilian la gestión local (en lo financiero, técnico y administrativo).

Los Gobernadores son de elección popular por cuatro años, teniéndose en cuenta los mismos requisitos que para ser diputado (ciudadano en ejercicio, no haber sido condenado por delitos comunes, y ser residente en el departamento por más de dos años).

Se establece la revocatoria popular de mandato a Gobernadores y Alcaldes.

Las **regiones** son previstas como entidades territoriales, en las cuales podrán fusionarse libremente los departamentos.

La fusión total o parcial sin embargo, será de departamentos, provincias, o municipios, ligados por razones históricas, sociales, culturales y económicas. El régimen administrativo de éstas lo fijará la Ley Orgánica, aunque se preservará como principio la consulta popular obligatoria para su configuración.

Cada departamento se divide en **provincias**, por razones y tradiciones geográficas, históricas, culturas y de desarrollo económico. Se establecen por ordenanzas según consulta ciudadana. Habrá un centro administrativo por provincia (prefecto electo por alcaldes; coadministrando alcaldes y junta administradora provincial). A través de sus autoridades las provincias coordinan, vigilan, y ejecutan planes y programas de desarrollo sectoriales y de obras públicas; prestan servicios públicos; participan con propuestas en la planeación departamental y nacional; y según la Ley Orgánica estructuran su administración, se definen precisas funciones y competencias administrativas y se regulan sus relaciones con el departamento.

Están definidos los **distritos**, como entidades administrativas conformadas por uno o más municipios. Por extensión, población y condiciones económicas la ley les atribuye un régimen especial distinto del de los demás municipios. A su vez se consideran las autoridades respectivas (Alcalde, Concejo, Alcaldes de municipios integrados, juntas administradoras, alcaldes de zona o comunas). Los distritos existentes conservan su régimen; la Ley Orgánica determinará distintas categorías de distritos. Se ratifica la autonomía de distritos y municipios, previendo para éstos últimos distintas categorías que determinará la Ley Orgánica (considerando población, situación geográfica y otros factores de importancia) y cuya consecuencia será la de un régimen diferencial en la organización, gobierno, administración y funciones a cumplir.

Los **municipios** tendrán las siguientes funciones: ordenar y reglamentar el desarrollo físico y urbano, pudiendo decretar expropiaciones y extinción del dominio, previa indemnización. Además, dictan normas sobre conservación del orden público, atendiendo el servicio de policía cívica local; prestan servicios públicos en forma directa o por asociación con los particulares; promueven actividades económicas —a través de establecimientos públicos—; realizan y administran obras públicas directamente o en asocio con los

departamentos, otros municipios y el gobierno nacional. Dictan normas sobre conservación del medio ambiente y los recursos naturales (renovables y no renovables); atienden las demás funciones administrativas y servicios locales que les ordena la ley y las ordenanzas. Al igual que para otros organismos colegiados, se fijan las calidades de los concejales municipales y distritales, las incompatibilidades e inhabilidades y la revocatoria del mandato (igual que para los miembros de la Asamblea Nacional); el número de los concejales no será inferior a seis ni mayor de veinte, según población y recursos; además serán remunerados y su periodo será de dos años, sin reelección consecutiva. Habrá consulta popular sobre los temas de interés municipal, bien a iniciativa de un porcentaje del censo electoral, bien por las Juntas Administradoras Locales. El alcalde dirige la administración local según las leyes y lleva la iniciativa en los acuerdos, salvo las excepciones consagradas.

Corresponde a la Ley Orgánica con respecto a las *áreas metropolitanas y asociaciones de municipios*, fijar las condiciones de su creación, las condiciones de asociación y el caso de las asociaciones obligatorias (vía Asamblea Departamental). Estas prestan servicios o realizan obras.

Respecto del **Distrito Capital de Bogotá**, la Ley Orgánica Territorial determina los asuntos y materias no aplicables del régimen municipal; las rentas nacionales y departamentales de que gozará; y las facultades para el concejo de expedir estatutos orgánicos para su administración. Electoralmente se separa de Cundinamarca, el Alcalde y el Concejo tienen en lo pertinente las mismas facultades que los Gobernadores y Asambleas.

La Asamblea Nacional dicta normas especiales para las *zonas fronterizas* en materia cambiaria, fiscal y monetaria. De tal forma se garantizará el desarrollo económico y social de las zonas y el cumplimiento de acuerdos, convenios y tratados internacionales. La ley autorizará tratar con un país vecino acciones de cooperación (fomento del desarrollo comunitario; prestación de servicios; preservación del medio ambiente, y atención de calamidades públicas).

Se consagra la *autonomía* de las *comunidades indígenas*, determinando un régimen similar a los municipios, si no se oponen a sus costumbres y tradiciones; estas participan de transferencias nacionales y departamentales igual que los municipios.

Ahora bien, una vez expuesto el marco general del proyecto relativo al ordenamiento territorial, competencias, número y clases de entidades territoriales, autoridades propias y rasgos generales de su régimen administrativo, es menester centrarnos exclusivamente en las determinaciones que se formulan acerca de los recursos:

i) Los bienes y rentas departamentales son de su propiedad exclusiva y de protección del Estado; la ley o el Gobierno no exención derechos o impuestos de su propiedad; ni impone a favor de la nación recargos sobre sus rentas o asignaciones; la

participación o cesión total o parcial en favor de los departamentos no podrán ser revocadas, disminuidas o cambiadas su destinación; igual ocurre para los municipios o distritos.

ii) El situado fiscal será el equivalente al 25% de los ingresos corrientes y se distribuirá así: a) el 30% por partes iguales entre los departamentos; b) 50% proporcionalmente a su población; c) 20% entre los departamentos de menor desarrollo. El destino del situado fiscal será el financiar los servicios básicos de salud y educación.

iii) Las Asambleas y los Concejos municipales o distritales tienen las siguientes atribuciones frente a los recursos: a) determinar los planes, programas, obras públicas y los recursos e inversiones que se autoricen; b) anualmente expedir el presupuesto, a iniciativa del ejecutivo sectorial o local; c) crear y reglamentar impuestos, tasas y tarifas de servicios públicos municipales y contribuciones según lo define la ley orgánica, para su respectivo ámbito territorial; d) podrán los concejos autorizar los contratos que suscriba el municipio, los empréstitos externos serán revisados y aprobados por el contencioso administrativo.

iv) Los departamentos distribuirán los recursos (ingresos) a que estén obligados entre sus municipios, en proporción inversa a su desarrollo y su calidad de vida.

v) Habrá un tribunal de cuentas territorial, integrado por un número ímpar de miembros, designado por el tribunal contencioso administrativo del respectivo departamento y sus atribuciones equivalentes a la corte de cuentas, según lo reglamenten las ordenanzas.

#### **JESÚS PÉREZ GONZALEZ RUBIO.**

Proyecto N° 1.

Los elementos sustanciales del ordenamiento territorial y de las competencias territoriales, así como otros elementos sobre régimen territorial expuestos a lo largo del texto de articulado propuestas en el proyecto son las siguientes:

— Colombia es un Estado de derecho, (...) territorialmente descentralizado. Se prevé que además de la división general del territorio habrá otras no necesariamente coincidentes con aquella (para la planeación, el desarrollo económico y social).

— Entre otras razones el Estado interviene también para el mejoramiento armónico e integrado tanto de la comunidad como de las regiones.

— Aunque el Estado asegurará la prestación de servicios básicos tales como acueducto, luz eléctrica, telecomunicaciones, seguridad social, tales servicios podrán ser prestados por los particulares (esta prestación es estimulada por la acción pública), como por el Estado mismo.

— Las tarifas de los servicios públicos, serán progresivas, se cobrarán tomando como base el consumo, y se fijarán considerando el avalúo catastral (no el estrato urbano).

— El impuesto predial será progresivo, dentro de los límites que establezca la ley. Los Concejos fijarán la escala respectiva.

— El control fiscal podrá ser selectivo y se practicará con posterioridad a las operaciones respectivas. Los Contralores departamentales y municipales quedan sujetos a esta regulación.

— Respecto de la Planeación, habrá una

Ley orgánica que definirá los procedimientos para la elaboración, discusión, y aprobación del proyecto respectivo del plan, así como la forma en que se hará la concertación entre las fuerzas económicas y sociales privadas, y las comunidades regionales, con el Gobierno Nacional. Dado que habrá una Comisión Especial Permanente del Plan de Desarrollo Nacional (encargada de dar primer debate a los planes), ante sus delegados (tres senadores y tres representantes) concurrirán entre otros los representantes de las regiones.

— El Presidente de la República entrega ternas de candidatos para la elección del Gobernador (por dos años y medio).

— Habrá carrera administrativa a nivel departamental y municipal, para los cargos distintos de dirección, manejo o confianza (según la Ley).

En el título de la administración regional, departamental y municipal enfatizamos los elementos que a continuación se exponen:

— El Gobernador conserva su calidad de agente del Gobierno y dirige y coordina en el departamento los servicios nacionales. Puede ser sujeto de delegación por parte del Presidente de la República.

— La conformación de las regiones es autónoma y voluntaria (vía Asambleas Departamentales y Gobernadores) están organizadas por la Ley como establecimientos públicos regionales, y su objeto es la planeación y el desarrollo económico y social de sus áreas respectivas. Sus estatutos los sanciona el Presidente (decretos). La ley determina sus competencias y recursos. El proyecto define su junta directiva.

— En cuanto al régimen municipal, se refiere a la extensión del período de los alcaldes a cuatro años y a la doble vuelta para su elección. Además define inhabilitaciones para ser elegido al tiempo en cargos de alcalde, congresista, diputado, consejero intendencial o comisarial o concejal.

— Habrá distritos, cuando los municipios sean de población igual o superior a 750.000 habitantes; habrá una división en municipios interiores (entidades descentralizadas) autónomos, con una población no inferior a los 250.000 habitantes.

— Las regiones y Distritos fronterizos (de acuerdo a requisitos legales) podrán adelantar con las autoridades del país vecino acciones de cooperación (comunitario, prestación de servicios públicos, preservación del medio ambiente y atención de calamidades).

Finalmente, en sentido estricto los recursos territoriales, a más de lo expuesto en items anteriores, se regulan así:

i) La educación primaria y la salud básica son municipales, para cuyo fin la nación les transfiere el 16% de sus ingresos ordinarios (situado fiscal). Los porcentajes o proporciones que de sus ingresos los departamentos destinan en la actualidad a estos servicios se transferían a los municipios con el mismo destino. Las sumas serán giradas directamente a municipios o asociaciones con más de cincuenta mil habitantes.

ii) El situado fiscal y el IVA se girarán de acuerdo al lugar que en el total nacional ocupe el respectivo departamento o mu-

nicipio y en función de: a) su número de personas con necesidades básicas insatisfechas, b) el estímulo al esfuerzo fiscal, c) la capacidad fiscal de las entidades —la ley determinará los porcentajes respectivos—. La transferencia del IVA será al menos de 54% para municipios y del 32% para los departamentos.

iii) Todo el que explote un recurso natural no renovable pagará regalías a la Nación; los departamentos y municipios participan en dichas regalías cuando en sus territorios se exploten hidrocarburos o minerales, o cuando se exporten éstos a través de puertos ubicados en sus territorios (según la ley).

La Nación creará un Fondo Nacional de Regalías, con las que no se apropien las entidades territoriales, las que se asignarán a las respectivas regiones de conformidad con el número de personas con necesidades básicas insatisfechas (NBI).

iv) Deja incólume el actual artículo 183 de la codificación constitucional, adicionando que los actuales impuestos territoriales gozan de protección constitucional y en consecuencia no podrán ser ni suprimidos, ni disminuidos, así como tampoco transferidos a la Nación mediante leyes o decretos, salvo en caso de guerra internacional.

v) Para los municipios interiores, la ley reglamentará qué servicios presta, los recursos que les son propios y los que se les debe transferir.

### **FERNANDO CARRILLO FLOREZ. Proyecto 125.**

La República de Colombia reconoce la unidad nacional y la descentralización. Se abordan a lo largo del proyecto distintos aspectos regulativos del régimen territorial en general tales como:

— Es obligación del presidente de la República ante el Congreso Nacional la presentación del Plan Nacional de Desarrollo, el que deberá considerar el desarrollo integral y armónico de las regiones y en correspondencia con éste y las normas orgánicas del presupuesto adoptadas por la cámara, así como enviar el presupuesto de rentas y gastos del sector público nacional, a la Cámara de Representantes; se le atribuye también al Presidente acusar ante la Fiscalía General a los funcionarios departamentales y municipales.

Respecto al régimen electoral, los gobernadores y alcaldes son electos por cuatro años y por mayoría absoluta; para tales efectos se consagra una segunda vuelta; el número de diputados y concejales queda definido en función del censo electoral.

— Como prohibición para ser elegido a un cargo de elección popular, está la de tener negocios con las entidades territoriales.

— Se establece la revocatoria del mandato para cargos de elección popular.

Como aspectos complementarios que pueden incidir directamente en el tema de los recursos, se tienen:

— La educación es parte de los derechos fundamentales, aunque no se le atribuye a ningún nivel administrativo en general; se enfatiza sin embargo, en el respeto a la tradición y a las diferencias regionales.

— Como deber y responsabilidad del Estado se encuentra el servicio público esencial.

— El régimen del ordenamiento territorial se ocupa del Distrito Especial de Bogotá, de los departamentos (toda vez que las actuales intendencias se convierten en departamentos, se le anexan las comisarías existentes y una de ellas se le anexa al actual departamento del Meta y de la intendencia de San Andrés y Providencia).

Concretamente en el campo de los recursos, están regulados los siguientes aspectos:

1. Las obligaciones del Estado, los derechos que garantiza y el desarrollo de todas las personas, implica la contribución de todos en los medios de sus posibilidades. Estas contribuciones deben ser progresivas, en atención a los principios de equidad, solidaridad y justicia distributiva.

2. Los ciudadanos tienen derecho a constatar la necesidad, la destinación y el empleo de las contribuciones públicas y a pedir cuentas al Estado sobre la administración de éstas.

3. Las únicas rentas de destinación especial son, el situado fiscal y la cesión de impuestos.

4. El control fiscal corresponde a las contralorías departamentales y locales; y se extiende a constatar la eficiencia y resultados de la gestión.

5. El contralor nacional prescribe los métodos de la contabilidad general y exige informes, incluyendo a las entidades territoriales.

JUAN GOMEZ MARTINEZ Y HERNANDO LONDONO. Proyecto 9.

Al igual que varios de los proyectos examinados, el presente es un proyecto de texto integral de la Constitución, a lo largo del cual se desarrollan diferentes elementos que inciden en el tema territorial y en particular que enmarcan la regulación de los recursos de las entidades territoriales.

Comencemos pues explotando los aspectos de carácter general:

— Colombia es un Estado unívoro descentralizado.

Como fin de la República se encuentra entre otros, el reconocimiento de los derechos de las comunidades, la defensa de la autonomía y la promoción de la solidaridad de las entidades territoriales.

También es misión de las autoridades permitir la concertación y participación de las comunidades dentro de un espíritu de descentralización y autonomía regional.

Se determina que habrá participación comunitaria en la planeación, la programación presupuestal, la ejecución, el control y la evaluación de la gestión pública, con énfasis en el nivel local, a la vez que se enfatiza en el papel de la misma respecto de la asignación de recursos.

Son entidades territoriales de la República la nación, los departamentos y municipios (los territorios de grupos étnicos conforman una entidad territorial especial). Como entidades asociativas están las regiones de planificación, las asociaciones de departamentos, municipios e interterritorio.

riales para la ejecución de proyectos específicos. También están las entidades descentralizadas funcionales. Las corporaciones regionales de desarrollo existentes pasarán a formar parte de las regiones de planificación existentes y su misión exclusiva será la de atender el medio ambiente y los recursos naturales renovables.

Como funciones exclusivas de los departamentos están las de intermediar entre nación y municipios; apoyar los municipios bajo los principios de supietoriedad y concurrencia; las funciones fiscales que le autorice la ley. Como funciones exclusivas de los municipios están la prestación de los servicios básicos, la realización de obras y proyectos de inversión (según capacidad y en coordinación con los otros niveles; el estímulo y permisibilidad respecto de la participación comunitaria; y las funciones fiscales que le autorice la ley).

Se prevén también funciones compartidas entre los niveles según la categorización de las entidades territoriales y particularmente para la provisión y financiamiento de los servicios públicos.

Se establece el régimen general de las autoridades departamentales y municipales.

Los territorios de las comunidades étnicas constituyen una entidad territorial autónoma.

Se prevé la delegación de funciones legislativas por parte del Congreso en las entidades territoriales —organismos colegiados—.

Son funciones del Congreso, entre otras, la expedición de la ley orgánica de la planeación y el presupuesto, que enfatizará en los mecanismos para elaborar las leyes y normas de las entidades territoriales; así también se incluye la ley marco de desarrollo territorial, que contemplará los principios de la organización y el desarrollo territorial, de acuerdo con la constitución, esta ley marco se rige por varios principios, a saber:

a) Define metas de desarrollo, asigna recursos y competencias por categorización departamental y local, y establece mecanismos de articulación respecto de la planeación y el presupuesto.

b) Incluye las variables de la categorización a que se refiere el punto anterior, en las que están la población, las necesidades de los habitantes; la capacidad fiscal y la vocación económica de la entidad, así como variables cualitativas.

c) Deriva las consecuencias para el financiamiento de acuerdo a la categorización, previendo la existencia de recursos propios exclusivos o compartidos.

d) Los proyectos específicos de inversión y su ejecución se podrán hacer con figuras asociativas de planificación regionales, departamentales, de áreas metropolitanas o de asociación de municipios; la ley las estimula y les reconoce en todo caso personería jurídica.

e) Habrán mecanismos de coordinación, congestión y cofinanciación interterritorial.

f) Habrá principios de desarrollo institucional, podrán crearse otras divisiones del territorio, se determinarán las condiciones para creación de municipios y departa-

mentos y se preverá un régimen especial para entidades territoriales de comunidades étnicas.

g) San Andrés es un departamento con régimen especial, su gobernador es de elección popular, habrá normas comerciales y el ingreso y fijación de domicilio se regulará.

— Se establece un principio de analogía según el cual son extensibles a los diputados y concejales las mismas normas que se aplican a los congresistas que fueren compatibles con las respectivas corporaciones.

— La función ejecutiva de los Gobernadores y Alcaldes podrá ser descentralizada o desconcentrada en sus agentes, según éstos lo dispongan. Los recursos y funciones necesarios para la descentralización, así como las funciones que pueden ser delegados para la desconcentración, serán determinados en las ordenanzas o acuerdos según el caso.

— Se prevén los contratos interadministrativos para concretar la concurrencia en la prestación de servicios o realización de funciones comunes entre las diversas entidades estatales.

— Se fijan las funciones comunes para el Presidente de la República, Gobernadores y Alcaldes, entre las que sobresalen con respecto al tema de recursos. i) La elaboración y presentación de los planes de desarrollo bienales para las entidades territoriales; ii) La elaboración y presentación del proyecto de presupuesto. Los principios están regulados por las leyes orgánicas respectivas.

A pesar de que la justicia es un servicio público a cargo de la nación, la ley puede descentralizar o desconcentrar la administración del servicio en los departamentos o municipios.

El Consejo Nacional de la Administración de Justicia que propone el proyecto establecerá Consejos Seccionales (departamentales) en los cuales participará el Gobernador, los Magistrados y Jueces Seccionales. Habrá por consiguiente un director seccional de justicia, que cumplirá las funciones de celebrar contratos, ordenar gasto y administrar, de acuerdo a la ley marco, así como de participar en la elaboración de los planes y presupuestos del sector justicia en su conjunto.

— Se establecen las procuradurías departamentales ( fusión de contralorías actuales y de organización departamental de la Procuraduría General). El control se desarrollará en forma descentralizada, procurando la eficiencia y eficacia en la gestión y en los resultados de la actividad estatal, ala vez que investigará y sancionará a quienes violen las leyes en general. La Ley marco regulará estos aspectos.

Habrá fiscales contralores departamentales y municipales, quienes ejercerán el control posterior, técnico y limitadamente el control numérico legal.

En principio los fiscales de las entidades territoriales serían elegidos por los organismos colegiados correspondientes, pero podrá la Ley determinar su elección por voto popular, o autorizar a dichos organismos para que lo dispongan, según la Ley. Estos fiscales tendrán a su cargo el control de los derechos humanos, disciplinario, judicial y fiscal. Dependerán funcionalmente del fiscal general de la Nación y podrán ser vetados por éste. La

estructura, ejecución, financiamiento y demás funciones corresponderán a la respectiva entidad territorial. Otros aspectos son determinados por la Ley marco (inhabilidades, sanciones, régimen de elección popular, entre otras).

— Los gobernadores y juntas administradoras locales son de elección popular.

— La función de planeación la ejerce el Gobierno nacional, a través de un sistema de planeación nacional, con el apoyo de las administraciones departamentales y municipales y con la participación de la comunidad.

— Es al director general de Planeación a quien corresponde la elaboración, coordinación, ejecución y evaluación de las políticas económicas, sectoriales y territoriales, con el apoyo del ministro de Hacienda.

— En la Ley orgánica de Planeación, a la cual se hizo atrás referencia, se considerarán los planes y programas en general, de los tres niveles de gobierno, que deberán reflejar los criterios regionales, compensatorios y equitativos, de ejecución supletoria y subsidiaria, y participativos y de control. También se trazarán los lineamientos para la conformación y funciones armónicas de los consejos de Planeación sectoriales, regionales, departamentales y municipales. Se prevé el banco de proyectos gubernamentales en donde se inscriben y jerarquizan los territoriales.

Establecidos los principios generales anteriores, el proyecto se refiere especialmente al tema de los recursos en los siguientes aspectos:

El ejercicio de la Soberanía fiscal territorial, los principios procesales a que se someten los presupuestos territoriales y las reglas para determinar flexiblemente la imposición fiscal departamental y local corresponden a la Ley orgánica de presupuesto.

Las relaciones fiscales intergubernamentales tendrán en cuenta la capacidad fiscal y las necesidades básicas insatisfechas de cada entidad territorial.

En todo caso es objetivo central del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales garantizar los recursos suficientes para el ejercicio de las competencias asignadas a cada nivel de gobierno.

Es la Ley marco de desarrollo territorial la que establece y regula flexiblemente las transferencias, subsidios, crédito y cofinanciación o financiación exclusiva para la Nación y para cada categoría de departamentos y municipios.

Las grandes ciudades y municipios de mayor tamaño se autofinancian (según categorización).

Se contempla un fondo de compensación en procura del desarrollo equilibrado de las regiones, regulado por la Ley en cuanto a su creación y financiación.

Las transferencias nacionales con destino a departamentos y municipios observarán flexibilidad y se asignarán en proporción inversa a la capacidad fiscal de los receptores (según categorización), considerarán también el esfuerzo fiscal y el desarrollo institucional y administrativo.

El nuevo sistema de transferencias no,

podrá ser inferior a las que recibirían las entidades territoriales para 1992 por IVA y situado fiscal, ni los recursos propios serán inferiores a los que para ese mismo año percibirían.

### **EDUARDO ESPINOZA FACIO-LINCE.** Proyecto 130.

En este proyecto completo de articulado se exponen distintos temas que tienen qué ver con el ordenamiento territorial, dentro de los cuales sobresalen los siguientes:

—Colombia se reconoce como una república democrática, indivisible, que reconoce la autonomía de sus entidades territoriales (...).

—Los servicios públicos son esenciales y no esenciales. También habrá servicios subsidiados por el Estado; otros implican la redistribución interna de las cargas; y otros son asumidos por cada usuario de acuerdo al costo de su consumo.

—Los planes y programas de desarrollo nacional y territoriales determinarán las inversiones prioritarias en los servicios públicos, con sus respectivos presupuestos en divisas, las metas de expansión de los mismos y la equitativa distribución de sus costos en el tiempo.

—El ordenamiento territorial tendrá en cuenta la integración para la prestación de los servicios públicos.

—La comisión bicameral del plan de desarrollo nacional, ejercerá, entre otras, el control de la evolución de los resultados del gasto público, verificando el cumplimiento de metas, equilibrado y armónico, con los sectores sociales y las regiones del país.

—Las incompatibilidades e inhabilidades de los congresistas, así como los efectos que de ellas se derivan son extensivos a las demás corporaciones públicas.

—Los gobernadores son de elección popular, por tres años, son jefes de la administración seccional, y los demás aspectos de elección, requisitos, inhabilidades e incompatibilidades lo define la Ley.

—Los gobernadores y alcaldes según la Ley podrán realizar consultas populares sobre asuntos de su competencia.

—Son entidades territoriales básicas de la República las regiones (conformadas por dos o más departamentos límitrofes, en razón a caracteres comunes en lo económico, cultural, social e histórico), los departamentos, los distritos especiales y los municipios. También la Ley puede decretar la creación de provincias, conformadas por dos o más municipios (de igual o distinto departamento), para prestar servicios públicos o adelantar programas para el desarrollo económico o social.

—Los territorios indígenas, zonas fronterizas y San Andrés y Providencia, incluyendo los territorios insulares, tendrán estatutos especiales dictados por el Legislador en lo administrativo, en materia de inmigración de nacionales, preservación de la identidad cultural, lo fiscal, comercio exterior, materias cambiarias y financieras, de comercio exterior y de fomento económico y social. A las comunidades indígenas se les reconoce autonomía en su organización propia, adoptadas por sus comunidades, y sus autoridades podrán atender el desarrollo económico y social, el mantenimiento del orden, el progreso cultural y la conservación de la identidad.

—Los empleados públicos de las entidades territoriales serán de carrera administrativa.

Las **regiones tienen autonomía administrativa y fiscal**, así como para determinar sus criterios y propósitos en general de la planeación de su desarrollo. Les compete por consiguiente la planeación, la captación de sus recursos y el manejo presupuestal; la coordinación de acciones de manejo Estatal y control ambiental y de recursos hidráticos; administración y funcionamiento de red vial y de puertos, turismo, fomento agropecuario y educación superior; las demás que contemple su propio estatuto, pudiendo reglamentar las materias que son de su competencia de acuerdo con éste y con la ley.

Las regiones tienen requisitos para su creación, que se realiza por ley, según mayoría calificada del Congreso. Su iniciativa nace de los concejos municipales y su creación se refrenda plebiscitariamente.

Cuando haya conflictos por límites territoriales (líneas divisorias), operará la Comisión Permanente de Revisión Territorial (adscrita al Geográfico Agustín Codazzi). La Ley crea y reglamenta el funcionamiento de dicha comisión.

Las demás divisiones del territorio en lo electoral, judicial, fiscal, militar, policial y de instrucción pública para la planificación del desarrollo económico y social, coincidirán con la división político administrativa. Aunque los límites serán variables y sujetos a revisiones periódicas.

Como órganos internos de la región estarán la Junta Administradora de Desarrollo Regional (conformada por los Gobernadores de la Región) quien aprueba el presupuesto, asigna gastos, aprueba el plan regional, establece los programas regionales de inversión pública regionales, fomenta las empresas y actividades de desarrollo, dispone lo necesario para que opere la ley que determina la estructura de la administración regional (incluyendo entidades descentralizadas regionales), autoriza la celebración de contratos, la enajenación de bienes y los empréstitos; designa a los representantes a las juntas de las entidades descentralizadas regionales (empresas

industriales y sociedades de economía mixta) y acomete las tareas que le encienden la constitución y la ley. También habrá un coordinador regional (representante legal de la región, agente del Gobierno nacional y designado por el Presidente de la República de tercera enviada por la Junta administradora). Dicho coordinador atiende las funciones ejecutivas de la región respectiva.

Los **departamentos**, tienen funciones de planeación, de integración y coordinación de acciones del Estado en su territorio; de prestación de servicios que la ley les asigne; de asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios; dictan normas de conservación del orden público (armónicas con las disposiciones superiores). El Gobernador es el que realiza las funciones ejecutivas y la Asamblea Coadministra, siendo de elección popular uno y otra. Las intendencias y comisarías pasarán a ser departamentos.

Respecto de los **municipios**, tendrán un alcalde electo por tres años. Como entidades territoriales tendrán las siguientes funciones: a) la planeación y regulación del uso del suelo; b) prestan servicios públicos de su competencia, según la ley; c) dictan normas y adelantan acciones para conservar el orden público (de conformidad con disposiciones superiores); d) pueden dar origen a diversas formas asociativas; e) cumplen las demás funciones atribuidas por Constitución, Ley y ordenanzas. Habrá corregimiento y comunas opcionalmente, que permitirán la participación comunitaria, en la planeación, administración, control y ejecución de servicios públicos y de la inversión social; las Juntas Administradoras Locales serán de elección popular. Los concejos municipales son de elección popular, con no más de 20 ni menos de seis miembros, todos remunerados, según la Ley. El Concejo coadministra y el Alcalde hace las veces de ejecutivo local.

**Los Distritos Especiales**, son entidades del orden municipal, respecto de las cuales se debe indicar qué normas del orden municipal no les son aplicables. En todo caso, los regímenes especiales que se les aplican señalarán la participación que les corresponde en las rentas departamentales, las transferencias que recibirán por situado fiscal, sus competencias y las condiciones de su funcionamiento.

Los distritos especiales se crean por Acto Legislativo, pero la Constitución reconoce a Bogotá, Cartagena y Santa Marta.

Concretamente se regula sobre los recursos los siguientes aspectos, además de los indirectamente mencionados:

i) La Ley según el reparto de competencias establecerá el porcentaje de los ingresos ordinarios que de ser distribuido entre regiones, departamentos, municipios y distritos especiales, no podrá destinarse menos del 40% de los ingresos ordinarios de la Nación para este fin: el 30% se asignará por partes iguales; el 30% en proporción al número de habitantes; y el 40% entre las regiones para que éstas lo distribuyan según las necesidades básicas insatisfechas.

ii) Son recursos de las regiones las partidas asignadas del presupuesto nacional: las transferencias de los ingresos o rentas corrientes del Estado; los porcentajes de los recaudos de impuestos o tasas, recargos y contribuciones especiales de carácter regional; los rendimientos o ingresos provenientes de su propio patrimonio o del producto de operaciones de crédito; las donaciones y legados, etc., y los demás que le sean asignados por Ley.

iii) Habrá un fondo financiero de compensación, para aminorar los desequilibrios económicos entre regiones, conformado por:

a) 30% del IVA de acuerdo a la población. Rentas del presupuesto nacional y rentas de destinación específica que pueda decretar el Congreso.

b) 30% de las regalías obtenidas por la explotación de los recursos naturales no renovables dentro de su territorio.

iv) Cuando las rentas propias de las antiguas intendencias y comisarías no les permiten atender sus competencias (dar

cumplimiento a su planeación orientada a su desarrollo integral), el legislador reasignará recursos para tal fin.

v) El IVA en un plazo no mayor de 5 años deberá transferir en su totalidad a las regiones, los departamentos y los fiscos municipales. Con todo el IVA está destinado al robustecimiento de las finanzas municipales.

vi) Además de que los bienes y rentas de las entidades territoriales son de propiedad exclusiva, gozan de los mismos privilegios que los particulares y no podrán ser ocupados sino en los mismos términos que la propiedad privada; los bienes e ingresos de las regiones, departamentos y municipios, transferidos por la nación, no podrán revocarse, ni su destino ser modificado.

ALFREDO VAZQUEZ CARRIZOSA Y AIDA ABELLA ESQUIVEL, proyecto 113.

Definen como entidades territoriales a los departamentos, los distritos urbanos, los municipios y los territorios étnicos: a la vez que les permite asociarse conforme a la ley en regiones o provincias. La ley también creará áreas fronterizas y zonas de protección ecológica, instituye la Comisión Permanente de Revisión Territorial, para que lleve a cabo los estudios y revisiones de los límites territoriales. Todas las otras divisiones del territorio se deberán referir a la resultante de la división político administrativa definida por esta Comisión. Habrá un régimen especial (inmigración, comercio exterior, cambios y financiero, de restricción de derechos de circulación y residencia para los archipiélagos, y para preservar el medio ambiente) para San Andrés, Providencia, Santa Catalina y Zonas Fronterizas. No hay destitución o sanción por la vía administrativa para los funcionarios de elección popular.

Habrá un Estatuto General de la Organización y Autonomía Regional expedido

por la Ley, al cual corresponde definir las políticas generales para el funcionamiento de las entidades territoriales. Se adopta el principio de la categorización municipal como optativo por parte de la ley para fijar distintos regímenes para la administración de los municipios.

Con relación a los territorios indígenas, son los reconocidos como patrimonio tradicional de grupos aborígenes constituidos en resguardos y que no se podrán expropiar.

Los departamentos como entidades **auténticas**, ejercen la tutela sobre las entidades adscritas para planificar y coordinar el desarrollo regional y la prestación de servicios, sin oponerse al interés nacional ni al de otros departamentos; además podrán coordinar con otros departamentos actividades económicas comunes y la creación y control de las Corporaciones Regionales.

Respecto de las Asambleas hace coincidir sus dos períodos de reunión con los del Congreso, establece un cuociente especial que garantece la representación de las minorías en un 15%, la revocatoria del mandato según lo defina la ley, elimina las suplencias y limita los devengos al periodo de sesiones. Las Asambleas elaboran los planes de desarrollo y el presupuesto con-

forme a las leyes orgánicas respectivas, al plan nacional, consultando municipios y comunidades. Eligen el contralor departamental, reglamentan los servicios a su cargo, y ejercen otras funciones administrativas; adicionalmente se entienden con todo lo relativo a la creación, supresión o fusión de términos municipales. El Gobernador se elige por períodos de cuatro años, a diferencia del de los diputados que es de dos; su mandato puede ser revocado (de acuerdo con la ley) y no podrá ser reelegido para el periodo siguiente; es jefe de la administración seccional; armonizará de común acuerdo con las Asambleas las funciones propias del desarrollo económico regional, y las que demanden las necesidades político administrativas de la región. Las funciones, calidades, inhabilidades e incompatibilidades, faltas absolutas y temporales y las formas de suplirlas las fija la ley. Se prevé también un vicegobernador, elegido en una misma fórmula electoral con el gobernador, quien lo remplazará en las faltas absolutas o temporales. Se ordena la participación democrática en el departamento, respecto de iniciativas, según la ley; consultas y referéndums, igualmente según la ley; y la elección de voceros ciudadanos en las juntas departamentales de planeación, presupuesto y empresas de servicios públicos.

**Los distritos urbanos**, los crean las ordenanzas, previo concepto de Planeación Nacional, y validados por el voto ciudadano de los municipios que lo vayan a integrar. Su régimen se asimila al de los departamentos. Sus autoridades básicas son los Alcaldes Mayores y los Concejos Distritales. El Distrito Especial de Bogotá, las áreas metropolitanas y además distritos existentes, conservarán su actual organización jurídico política. Los Distritos Urbanos deberán dividirse en alcaldías menores, a cuya cabeza habrá alcaldes menores que cumplirán las funciones que la ley les atribuya.

**Los municipios**, son regulados respecto de sus órganos internos y su régimen general, al igual que los territorios étnicos.

En materia de recursos se establecen los siguientes principios:

ii) El régimen fiscal será el que definen las Asambleas y Concejos Municipales; considerarán las políticas establecidas por la ley orgánica y la anual de presupuesto.

El origen de la tributación será fundamentalmente directo y en los presupuestos tendrán prelación los gastos de inversión social —para las entidades territoriales—.

iii) Los bienes y rentas de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva, sujetas al régimen de derecho público. En la explotación de los recursos naturales renovables y no renovables, las regiones en las que éstos se encuentren ubicados obtendrán una participación mayor en las regalías.

### III. OTROS PROYECTOS CONSIDERADOS

Para el desarrollo de esta ponencia se han considerado adicionalmente los siguientes proyectos, de acuerdo al reparto realizado por la comisión de la mesa, para mencionar los que guardan más directa relación al tema:

1. HERNANDO HERRERA VARGA Proyecto 124. No trata en forma directa el tema de recursos, ni hace énfasis en el ordenamiento territorial. Los proyectos revisados a la fecha que se enuncian a continuación comparten la misma característica que el que estamos comentando, a menos que se realicen los comentarios de excepción pertinentes.

2. MOVIMIENTO ESPERANZA, PAZ Y LIBERTAD (EPL), proyecto 120.

3. FRANCISCO ROJAS BERRY, proyecto 119. Aborda tangencialmente el régimen territorial, salvo en lo relativo a la problemática de las étnicas; no se centra en el tema de recursos.

4. FABIO VILLA R. Proyecto 40.

5. AGUSTO RAMÍREZ OCAMPO Y OTROS. Proyecto 19.

6. RAIMUNDO EMILIANI ROMAN. Proyecto 8.

7. ALVARO CALA HEDERICH. Proyecto 70.

8. CAMARA DE REPRESENTANTES. GUIDO ECHEVERRY. Proyecto 97.

9. CARLOS LEMOS SIMONDS. Proyecto 42.

10. GUILLERMO PLAZAS ALCID. Proyecto 57. Contempla un capítulo dedicado al **territorio, división político-administrativa**, en donde se incorporan como parte de la República los departamentos, las áreas metropolitanas, las Provincias, los municipios, las comunas y los distritos especiales y la ciudad de Santafé de Bogotá como distrito capital de la República. Aunque atiende los órganos internos de las entidades territoriales, no aborda el tema de los recursos.

11. JAIME FAJARDO Y DARIO MEJIA. Proyecto 114. El proyecto aporta un título del territorio, la nacionalidad y la ciudadanía, en donde se propone un ordenamiento territorial conformado por departamentos, distritos y municipios o territorios étnicos, a pesar de lo cual no se hace un desarrollo de las competencias y de los recursos que el ordenamiento implica.

12. IGNACIO MOLINA GIRALDO. Proyecto 114.

13. IGNACIO MOLINA GIRALDO. Proyecto 108.

### IV INICIATIVAS

Adicionalmente a los proyectos examinados con mayor detalle en la presente ponencia y a los estudiados, se revisaron varias iniciativas, entre las cuales queremos subrayar las de:

1. CASTRO JAIME. Propuesta para un nuevo ordenamiento territorial, febrero 15 de 1991.

2. FEDERACION COLOMBIANA DE MUNICIPIOS, FESCOL, FAUS.

3. VICTOR RENAN BARCO.

De suyo las iniciativas y proyectos mencionados, así como otros tanto estudiados, fueron complementados con la revisión que se hizo acerca de las mesas de trabajo oficiadas por el Gobierno Nacional en todo el territorio nacional, las cuales en sus conclusiones, permitieron orientar una actitud filosófica fundamental para inspirar

la propuesta del articulado que aquí se presenta.

## V. BALANCE GENERAL DE LAS PROPUESTAS Y MOTIVACION DEL ARTICULADO

En este apartado de la ponencia, hacemos un balance de los proyectos e iniciativas que hemos sintetizado atrás, a la vez, que motivamos las consideraciones y el contenido mínimo necesario que merece un tratamiento de carácter constitucional respecto de los recursos para las entidades territoriales. Es necesario insistir, en que varios de los planteamientos realizados, suponen decisiones de ésta y otras comisiones, especialmente en lo relativo al control fiscal, la participación comunitaria, la hacienda pública, la intervención del Estado, y ni qué decir del ordenamiento territorial, la organización interna de cada nivel y las atribuciones que se les asigna a sus órganos de administración, las competencias por niveles administrativos, y el régimen general territorial.

Los temas que afectan los recursos territoriales, pueden encunciarse en los siguientes términos, teniendo en cuenta que de una u otra forma, todos ellos aparecen tratados, parcial o totalmente en los distintos proyectos e iniciativas presentadas:

### 1. POR EL LADO DEL GASTO PÚBLICO.

a. Bienes y servicios de competencia del Estado: obras, servicios y funciones, papel del sector privado.

b. Bienes y servicios a cargo de las entidades territoriales, para cada uno de los niveles territoriales y para sus asociaciones posibles.

c. Financiación pre establecida o libre según los recursos generales que correspondan a las entidades territoriales.

d. Sistema de relaciones fiscales intergubernamentales para establecer el estado de cuentas entre los saldos de los niveles superavitarios del Estado con respecto a los saldos por cubrir de los niveles deficitarios.

### 2. POR EL LADO DEL INGRESO PÚBLICO.

a. Clases de ingresos públicos.

b. Desde el punto de vista tributario.

— Definición de la potestad tributaria y sus alcances, a través de ella se desarrolla el concepto de soberanía fiscal.

— Competencias tributarias por niveles de gobierno.

— Principios generales a los cuales se atiene la tributación (coordinación, economía, equidad, neutralidad, eficiencia, transparencia).

— Papel de la comunidad en la definición de la carga.

c. Carácter de los bienes y rentas de las entidades territoriales.

### 3. PARA LOS INGRESOS Y GASTOS.

Para ambos elementos de las finanzas públicas territoriales es necesario establecer las normas de operación del gasto público

en materia de proceso presupuestal; control fiscal; y contabilidad oficial.

### LOS GASTOS PÚBLICOS.

#### A. Nivel municipal

##### 1. Competencias de gasto público.

Desde el punto de vista de las competencias de gasto público territorial, deben considerarse ante todo, las funciones, obras o servicios que se les asigne a los distintos niveles territoriales, dado que cualquier responsabilidad a cuenta de éstas, implica necesariamente una responsabilidad de gasto. Hay alternativas distintas en los proyectos e iniciativas examinados. Algunos de ellos se esfuerzan en definir competencias de gasto precisas, determinando por ejemplo, que la salud y educación son responsabilidad de los departamentos, que la salud básica y la educación primaria es competencia de los municipios, que las universidades son competencia de las regiones, que la educación es competencia exclusivamente de la Nación, etcétera.

Nuestro énfasis en mencionar y ejemplificar con la salud y la educación no es menor, dado que estos servicios determinan una buena parte de la asignación del presupuesto nacional que directamente financia estos servicios; también se financian a través de lo que hoy conocemos como situado fiscal; con parte del IVA a título de retenciones con destino a los FER; y con recursos IVA que van a los departamentos —cuando éstos directamente atienden prestaciones sociales— o a las cajas departamentales de previsión que atienden prestaciones sociales; también los municipios pueden asignar libremente recursos de inversión IVA en construcción, dotación y mantenimiento de centros de salud, puestos de salud, hospitales locales y escuelas. Además de los recursos transferidos existen recursos corrientes de los presupuestos de las entidades territoriales para financiar estos servicios; rentas cedidas del nivel nacional a los departamentos; y otras modalidades de financiación.

Hay que partir de una circunstancia real; hoy día en virtud a las normas de descentralización ya se han definido competencias a los municipios en un gran número de campos, con fundamento en que las transferencias por concepto de IVA —del orden del 45.3% en 1992— y de un 50% del situado fiscal de salud, les permitirán atender mínimamente las responsabilidades que les han sido asignadas. Todas esas competencias tienen que ver con servicios básicos del orden local y es muy poco lo que se puede añadir a la lista, salvo la educación preescolar, básica primaria, secundaria y media vocacional. En este orden de ideas varios proyectos sugieren que sea cual fuere el nuevo orden de participación en las rentas nacionales, los municipios seguirán recibiendo un volumen mínimo de transferencias equivalente al que hoy se les asigna.

Igualmente, gran cantidad de proyectos e iniciativas aceptan una especie de clausura general de competencias, según la cual, le corresponde a los municipios atender los servicios locales básicos, determinando inclusive que deben financiar lo que las normas constitucionales y legales anteriores les han señalado, salvo que a través de diferentes mecanismos, el municipio por vía de la subsidiariedad solicite al depar-

tamento que asuma alguno o algunos de los servicios a su cargo.

De otra parte es cierto que las competencias pueden ser variables y esa variabilidad dependerá de otro aspecto adicional que muchos proyectos de los expuestos acepta: la heterogeneidad de los municipios, sumada a nuevas —o menores— responsabilidades que en el futuro por ley o por constitución se les asigne.

La heterogeneidad se resuelve a través de una categorización de municipios, de tal suerte que por medio de ella se fijarán funciones diferenciales, cuestión que sería inocua reservarla a la Constitución, salvo que ésta simplemente oriente con unos criterios la mencionada categorización. Simplemente se acepta el papel de la categorización como instrumento idóneo para reconocer las capacidades diferenciales de los municipios en atender los bienes, funciones y servicios, y se establecen los criterios de la misma. La categorización servirá también para establecer regímenes administrativos diferenciales y para orientar una política compensatoria de carácter fiscal.

La otra característica de la variabilidad es la dinámica de las funciones de intervención Estatal y la conveniencia futura de traspasar mayores —o menores— responsabilidades a los municipios. En este orden de ideas, sería también inapropiado y demasiado rígido, a más de la cláusula general de competencias, hacer una lista exhaustiva de las funciones, obras o servicios a cargo de los municipios. Por ello se acepta comúnmente el dejar a una ley marco, cuadro, o de carácter orgánico en otros casos, definir las competencias generales de las entidades territoriales, lo que implicaría graduar a través de ella los recursos que deberá transferirse.

El punto en donde los proyectos parecen vacilar para fijar directamente las responsabilidades es con respecto a salud y educación, cuya asignación podría hacerse directamente o no por constitución. Si se hace por constitución por ley, no importa, lo que debemos garantizar respecto a los recursos, es que si se decide responsabilizar a los municipios de estas competencias, el volumen de financiación se asegure. Por consiguiente como iremos a demostrar más adelante, la flexibilidad de la financiación que se allegue a los municipios debe ser tan amplia que permita incorporar esta u otras responsabilidades, dando suficiente campo de maniobra a la ley y atendiendo a un principio que sumariamente varios proyectos presentan, en el sentido de que las responsabilidades deben ser graduadas a los recursos.

Finalmente, con respecto al gasto municipal, y en esa línea se encuentran varios proyectos e iniciativas, (basta con mencionar los del doctor Carlos Holmes y el de la Federación Colombiana de Municipios), es necesario que la comunidad valide el gasto que desea, sus prioridades y sea su expresión la que permita lograr una eficiente asignación de recursos, debiéndose estimular la iniciativa y empresa privada, aunque los municipios podrán determinar lo que más convenga.

Estos principios esperamos verlos reflejados en las competencias de gasto público municipal, o lo que es lo mismo, en las competencias o responsabilidades que se le determinen: sobre estas bases será posible

articular adecuadamente el tema de los recursos. En realidad aquí no se requiere un artículo especial sobre competencias de gasto público, puesto que él se sobreentiende de acuerdo a las responsabilidades que se atribuyan a los municipios y al arreglo de los principios de subsidiariedad, categorización, concurrencia, coordinación, cláusula general de competencias y flexibilidad que se incorpore en el texto concerniente al régimen municipal. Este texto es premisa para nuestro trabajo y para poder proseguir como a continuación lo hacemos.

Con respecto a los departamentos, se pueden seguir criterios análogos a los del nivel municipal, aunque obviamente el departamento operará seguramente en un contexto de complementación de servicios por efecto de la aplicación del principio de subsidiariedad; será delegatario de funciones y servicios nacionales: le corresponderá prestar directamente ciertos servicios que la Constitución y la ley le asigne; adelantará la coordinación e inmediación entre la Nación y los municipios en la perspectiva de propender por un desarrollo armónico e integral del territorio; y ocupará buena parte de su atención en el apoyo financiero, técnico y administrativo a los municipios. Estos elementos sin embargo, no van en perjuicio de la necesidad de reconocer la autonomía administrativa y fiscal de estas entidades, ni de enmarcarlos dentro de determinadas competencias de gasto público y por consiguiente, ampararlos con el régimen general de carácter territorial que debe ser constitucional y legalmente desarrollado.

## 2. La financiación pre establecida o libre y el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales.

Hemos estudiado atentamente todas las fórmulas exploradas en los distintos proyectos acerca de las relaciones fiscales intergubernamentales y los sistemas de financiación que se han propuesto, pre establecidos o libres para financiar el gasto municipal. Hay varias posiciones que se observan y que deben ser sintéticamente clasificadas:

1) Se encuentra un bloque de proyectos que identifica las transferencias intergubernamentales de conformidad a como lo hace el artículo 182º de la codificación constitucional vigente. Es decir, en esa línea de razonamiento se aceptan varios supuestos, todos ellos a nuestro entender deben reconsiderarse para poder reconocer las nuevas realidades de la descentralización del país:

a) El porcentaje de ingresos que la Nación distribuirá entre las entidades territoriales sobre sus ingresos ordinarios, —ni más ni menos que lo que hoy conocemos como situado fiscal tal como lo reconocen sin ambages algunos proyectos e iniciativas—, es un resultado de la distribución de servicios a cargo de la Nación y sus entidades territoriales, que la Nación transfiere para garantizar que las entidades territoriales los asuman. Por tanto el situado fiscal es consecuencia de la distribución de competencias a cargo de tales entidades. Como es obvio esta relación de causa (distribución de competencias a cargo de los territorios) y consecuencia (transferencia del situado) es parcial y está hoy día superada. Ello por varias razones, entre las que sobresalen:

—El situado fiscal financia exclusiva-

mente los gastos de funcionamiento de la educación primaria y la salud.

—La educación está nacionalizada —años de 1960 y 1975— luego la mayor proporción del situado fiscal (las dos terceras partes) atiende es un servicio a cargo de la Nación y no de las entidades territoriales.

—Hoy en día el IVA es una transferencia más importante que el situado y es consecuencia de la asignación de un impuesto específico, no de los ingresos ordinarios de la Nación. Igualmente es resultado de la asignación de unas determinadas competencias a los municipios.

b) La base de liquidación del situado fiscal es inadecuada, cuando se toman en consideración los ingresos ordinarios de la Nación (los cuales son iguales a los ingresos corrientes nacionales menos las rentas de destinación específicas); esto por cuanto las rentas de destinación específicas han acabado por deprimir la base de liquidación de la transferencia, en la medida en que han ido en aumento; además su contabilización es poco clara; finalmente, en ciertas etapas se han reducido los gastos de salud y educación aportados por medio del situado, cambiando ingresos de la clasificación de recursos corrientes del presupuesto para llevarlos a recursos de capital, circunstancia que también deprime la base de cálculo del situado fiscal.

2) Otros proyectos y aún algunos de los que propenden por la transferencia del situado fiscal, mantienen la transferencia del IVA y proponen su incremento por vía constitucional, hasta alcanzar cifras del 85, el 90 y el 99 por ciento o el 100 por ciento inclusive: En ciertas propuestas el monto creciente de la transferencia del IVA implica abiertamente que con ella se financien los gastos de salud básica y educación primaria. Los aspectos tratados en estas propuestas son de una doble naturaleza:

### a) Aplicación de los gastos del situado fiscal a salud y educación.

Si los recursos del situado fiscal deben aplicarse a salud y a educación como hasta hoy día ocurre, será necesario precisar que el incremento del IVA no será el que finance tales gastos, dado que el mayor valor del IVA se dirigirá simplemente a financiar el conjunto de responsabilidades de inversión (y no de funcionamiento de salud y educación) que se han traspasado a los municipios por normas legales entre 1986 y 1991. Allí sigue habiendo un gran déficit de financiación y la mayor transferencia debe orientarse preferiblemente a sostener esos gastos deficitarios.

El situado fiscal, de mantenerse la transferencia conjuntamente con la del IVA debe seguir respondiendo por la financiación de los gastos de funcionamiento de salud y educación. Para que la educación se financie a cuenta de los municipios, se requiere por lo menos el 20% de los ingresos corrientes de la Nación. En tal porcentaje se consideran incluidos la educación primaria y secundaria.

¿Por qué la educación primaria y secundaria y no solamente la primaria? El documento Conpes sobre la política educativa para el cuatrienio 1990-1994, recientemente aprobado por el organismo, establece las siguientes consideraciones: "la actual división entre establecimientos de educación primaria y establecimientos de educación secundaria, que se da especialmente en el sector oficial, disminuye la

cobertura y tiene efectos negativos sobre la calidad de la educación. La interrupción del paso normal del 5º al 6º grado estimula la deserción y causa dificultades pedagógicas y administrativas en ambos niveles. Este paso traumático de la primaria a la secundaria perjudica especialmente a los niños de los hogares más pobres".

Por ello el documento Conpes concluye en una de sus estrategias: "Integrar la primaria y la secundaria en establecimientos únicos, con tamaños que permitan la dotación de apoyos administrativos y pedagógicos". Además, por el lado de la salud básica, el 50% del situado fiscal que se destina a esos gastos se ha ordenado municipalizarlo por una norma legal del año de 1990 (ley 10).

Así las cosas, si las competencias en salud básica y educación son municipales, lo lógico es que el situado se municipalice, excepción hecha del 50% del situado fiscal que va a los departamentos para financiar la salud en los niveles dos y tres de complejidad; o también excepción hecha cuando por efecto de la subsidiariedad el departamento asuma la salud básica o la educación básica por la imposibilidad que tengan los municipios en hacerlo (por ejemplo, de acuerdo con la categorización u otras razones establecidas por la Constitución o la ley).

### b) El porcentaje a transferir por impuesto a las ventas.

Dado que el porcentaje a transferir por concepto de impuesto a las ventas se incrementaría por constitución en un período de tiempo que podría ser del orden de cinco años, o algo más, es necesario llegar a un acuerdo sobre los criterios más óptimos para fijar ese porcentaje. Esto es, definir si es el 85%, el 90%, el 99% o el 100%. El incremento que se ordene deberá respetar los beneficiarios distintos a los municipios por concepto de impuesto a las ventas, dado que la realidad es que a partir de 1992 se transferirá a los municipios el 45.3% y no el 50%. Eso supone que se respetarán otros beneficiarios de la transferencia como el Geográfico Agustín Codazzi, la ESAP y las Cajas de Previsión Departamentales. Sólo el 0.5% que se reparte entre las actuales intendencias y comisarías se distribuirá adicionalmente entre los municipios de menos de 100.000 habitantes, seguramente, dado que estas entidades pasarán a ser departamentos. Por lo tanto en el mejor de los casos estamos hablando para 1992 de un 45.8% de transferencia para los municipios, siendo el total transferido de 50%.

El monto que se incrementaría, depende también de que la nación deje efectuar directamente ciertas responsabilidades que ya pasaron a los municipios, además de que restrinja otros gastos innecesarios en favor de que las municipalidades ganen esos recursos vía el mayor incremento del IVA.

Es necesario, cualquiera sea el porcentaje, que la nación se siga apropiando un porcentaje del IVA, no sólo para que cubra los gastos administrativos en que incurre por la administración del impuesto (liquidación, recaudo, cobro, auditoría, aplicación del régimen sancionatorio), sino porque, tendrá un estímulo cierto para hacerlo con eficiencia; además, al cabo del tiempo en que se cause el mayor valor de la transferencia, podrá haber la libertad para evaluar la conveniencia de su incremento.

final, previas las consideraciones sobre la situación de las finanzas públicas nacionales (ampliamente del déficit fiscal, situación externa, endeudamiento público, entre otras).

3) Otros proyectos propenden porque haya una única transferencia sobre los impuestos que son propiedad de la nación (en estricto sentido los impuestos son propiedad del Estado y sólo hay impuestos nacionales) o sobre sus ingresos corrientes totales. Ya no se tendrían dos transferencias distintas, la del IVA y la del situado fiscal, sino una única transferencia territorial. La verdad es que esa fórmula adolece de una desventaja, a pesar de sus múltiples bondades; ésto es, que al fundir en una misma bolsa de recursos la base del cálculo de la transferencia, en donde se encuentran ingresos inestables como los del comercio exterior y aun el de renta y complementarios, cualquier decisión de cambio de estos tributos afectaría instantáneamente los recursos seccionales y locales, complicando aún más el alcance de los instrumentos tributarios frente a los múltiples propósitos de la Hacienda Pública (estabilidad, crecimiento, eficiente asignación de recursos y equidad); habida cuenta de que la elasticidad ingreso de los otros tributos distintos al de renta no parece tener un comportamiento tan significativo como el del IVA, o bien son más inestables en su transcurso histórico. Una cuestión adicional que complicaría la situación, es la de que los criterios para asignar los recursos de una única transferencia se harían demasiado diversificados y complejos, puesto que esos recursos atienden diferentes fines, siendo los de educación y salud objetivos de gasto que pueden ser examinados con criterios particulares y especiales. Finalmente, la verdad es que durante mucho tiempo, la financiación de la salud y educación reclama persistencia y continuidad en el tiempo, en forma estable y sostenida.

Estas consideraciones, nos llevan a la convicción de apoyar la línea de varios de los proyectos planteados que dejan intacto el situado fiscal al lado de la del IVA, sin proponer por su fusión en una única transferencia territorial (Partido Social Conservador, Alianza Democrática M-19, Gobierno Nacional, Jesús Pérez Rubio, Antonio Galán, etcétera).

4) Hay una marcada ausencia en los distintos proyectos en el sentido de establecer unas orientaciones generales para un sistema de relaciones fiscales intergubernamentales; por lo tanto, están ausentes de regulación el crédito, la cofinanciación, la colversión, la compensación fiscal y las rentas cedidas. Es más, los mecanismos de relaciones fiscales intergubernamentales han tenido un significativo proceso de diversificación y complejización en desarrollo del proceso de descentralización administrativa que el país ha vivido en el último quinquenio. Estas nuevas realidades fiscales deben ser tenidas en cuenta en la Carta Fundamental, la que debe establecer unos propósitos básicos alcanzados por los distintos instrumentos de finanzas. Este reconocimiento nos lleva a la necesidad de crear un nuevo artículo en la Constitución que atienda el tema propuesto, en cuanto a los criterios orientadores, dejando a la ley la flexibilidad necesaria para su posterior tratamiento y desarrollo.

5) Las transferencias realizadas a las entidades territoriales, una vez efectuadas deben ser respetadas. En este aspecto en un buen número de proyectos se enfatiza en la necesidad de conservar el artículo 183º de la codificación constitucional actual, fijando dos criterios adicionales:

i) Hacer prohibitivos los gravámenes municipales sobre las rentas y bienes de los departamentos y sus entidades descentralizadas, a fin de evitar una indeseable confusión tributaria, toda vez que al nivel departamental corresponden funciones de carácter público que representan significativa importancia para el desarrollo de los habitantes del territorio de cada una de las jurisdicciones municipales y para éstas últimas en tanto entidades territoriales. En esa medida es indeseable que el nivel municipal grave los bienes y rentas de los departamentos y sus entidades descentralizadas correspondientes.

ii) El reconocimiento del derecho que asiste a las entidades territoriales para participar de rentas nacionales, en los términos en que lo establezca la Constitución y la ley, ejerciendo sobre ellas autónomamente el control fiscal.

6) El concepto mismo de trasferencias es peyorativo, toda vez que son los habitantes del territorio nacional y por consiguiente de las entidades territoriales los que contribuyen a generar los impuestos nacionales. Por tal motivo, en el texto se observa el principio de referirse a participaciones en rentas nacionales y nos hemos abstenido de utilizar el término de transferencias. Con ello queremos además desarrollar otro principio fundamental, esto es, que el derecho de participación en esas rentas confiere autonomía a las entidades territoriales para su manejo y administración, aunque dentro de los propósitos que deben perseguir las relaciones fiscales intergubernamentales.

7) Los criterios de distribución del situado fiscal entre las distintas entidades territoriales han sido diversos en los proyectos. El concepto de necesidades básicas insatisfechas indudablemente debe ser incorporado al articulado, toda vez que lo consideramos de vital importancia (la mayor parte de los proyectos lo contempla). La determinación de los porcentajes precisos implica un cálculo difícil de realizar, toda vez que la excesiva ponderación de este último criterio podría ser perjudicial para un gran número de departamentos del país, especialmente de aquéllos que han sido eficientes en el pasado para el manejo de los servicios e inversiones conducentes a la elevación de la calidad de vida de la población. Aunque en el proyecto de articulado se establece un porcentaje de ponderación para este factor directamente por vía constitucional, cabe a la comisión considerar si se incluyen o no los porcentajes; y de incluirse, si la valoración de los componentes resulta a su juicio adecuada.

## LOS INGRESOS PÚBLICOS

### Los principios de tributación, la potestad y las competencias tributarias.

Del lado de los ingresos públicos, en el cual puede considerarse el tema ya tratado de la participación en las rentas nacionales

por parte de las entidades territoriales, los diferentes proyectos presentan principios generales sobre la tributación, que a nuestro juicio obedecen más directamente al capítulo de la Hacienda Pública, aunque con obvias repercusiones sobre el sistema de financiación regional, seccional y local.

En los proyectos se menciona a menudo la justicia, la equidad, y la progresividad como criterios básicos de la imposición, la cual es tratada como una responsabilidad y un deber. En otro proyecto se propone que sean los impuestos directos los que de preferencia adopten las entidades territoriales (Aida Abello y Alfredo Vásquez C.). Además se instituye en otro proyecto la jurisdicción coactiva como recurso de cobro forzoso de los impuestos adeudados (Antonio Galán).

Consideramos adecuado que en el título de la Hacienda, en forma coordinada con la comisión V., se propongan unos criterios generales de tributación; además deberán definirse los órganos competentes para establecer los tributos, atribución que se asigna generalmente a los organismos colegiados, en tiempo de paz (Congreso, Asamblea y Concejos).

Como principios generales de la tributación pueden considerarse: la equidad tanto horizontal como vertical de los gravámenes; la neutralidad y el beneficio colectivo que se espera del pago de las contribuciones y tributos de parte de los aportantes; la simplicidad; y la capacidad contributiva. A estos principios generales, pero especialmente válidos para el caso de los diseños tributarios de las administraciones departamentales y municipales, deberá anadirse la coordinación tributaria que debe existir entre los gravámenes cobrados por los distintos niveles de Gobierno.

Relacionada con estas materias, se encuentra la cuestión de a quién corresponde la potestad tributaria; actualmente como se sabe ella es de la exclusividad del Congreso nacional, de tal manera que es a él únicamente a quien le compete la creación válida de los impuestos, a pesar de que los impuestos creados puedan ser establecidos por las Asambleas departamentales y los Concejos municipales. A este respecto vale la pena considerar que cualquier regulación sobre autonomía fiscal territorial, debe atenerse a los siguientes criterios:

i) La capacidad de las entidades territoriales para fijar tributos está limitada en todo caso por la Ley, en lo concerniente a la definición de tributos existentes, criterios generales de administración de los mismos, bases gravables y tarifas.

ii) Los municipios y demás entidades territoriales podrán establecer gravámenes distintos a los del régimen ordinario o sobretasas que operarían sobre algunos impuestos, que le serían de su propia competencia, para la financiación temporal de sus inversiones y proyectos.

iii) Existiría un régimen tributario básico, de carácter uniforme para todas las entidades territoriales, pero podrían coexistir regímenes impositivos diferentes, como resultado de la autonomía tributaria, que implicaría un tratamiento impositivo dis-

ento para personas ubicadas en diferentes territorios —regiones, secciones o municipios del país—.

iv) Las facultades legislativas que eventualmente delegue, a petición de los entes territoriales el legislador nacional, o las que directamente la Ley faculte ordinaria o extraordinariamente a las Asambleas departamentales, podrían cobijar precisas materias impositivas, cuando así se considere conveniente.

Fuera de estas formulaciones de carácter general, pero de implicaciones prácticas importantes, será muy difícil determinar que la potestad tributaria quede indistintamente ubicada en cada nivel territorial, dado que ello podría llevar a un desequilibrio del sistema tributario en su conjunto; la armonización del sistema impositivo ha ido construyéndose lenta pero seguramente en el país.

Por otra parte el tratamiento constitucional que se le dará a las demás contribuciones, tarifas e ingresos públicos, incluido el crédito, que corresponde también a la Hacienda Pública, pero que tiene igualmente implicaciones directas sobre el tema territorial, nos lleva a llamar la atención sobre la necesidad de dar mayor injerencia a las autoridades seccionales y locales en la determinación de sus sistemas de financiación. En éste como en otros campos de la financiación, deben buscarse los mecanismos para permitir que la comunidad directamente valide los niveles de financiación más conducentes, según la aspiración de la misma para que se le presten determinados bienes y servicios públicos.

#### **LAS NORMAS DE OPERACION DE LOS INGRESOS Y EL GASTO PÚBLICOS**

De conformidad con los criterios generales señalados respecto a las dimensiones que deben tener tratamiento constitucional, se encuentran las normas de operación del gasto público, las cuales en realidad pueden ser extensibles en este aspecto a los ingresos de las entidades territoriales.

El gasto e ingresos públicos deben ser regulados por las normas orgánicas del presupuesto nacional en su manejo de programación, aprobación, presentación, ejecución, evaluación y control. Constitucionalmente es necesario establecer por lo menos los siguientes principios generales:

i) La Ley orgánica del presupuesto debe definir los principios comunes aplicables a los tres niveles de gobierno sobre la gestión presupuestal y las facultades reglamentarias que tendrán las entidades territoriales sobre la materia, garantizando la armonía del presupuesto con la parte operativa o programática anual de los planes de desarrollo económico y social y de inversión en obras públicas.

ii) La armonización de la inversión pública de los tres niveles de gobierno y la forma como se dará prioridad en la conformación del presupuesto nacional a las regiones, secciones y municipios del país; es así como se permitirá la injerencia de la comunidad en los niveles territoriales para la formación de sus presupuestos respectivos.

iii) Los períodos fiscal, contable, de eva-

gación y de presentación.

iv) La correspondencia entre la programación y ejecución presupuestal.

v) La conformación territorial del presupuesto, especialmente el de inversión, tomando a cada sección del país como la unidad de agregación de la programación presupuestal, cuestión válida no solamente para la presentación del presupuesto, sino también para su discusión, aprobación, ejecución, seguimiento y control.

Para el nivel municipal, las juntas administradoras locales deberían tener injerencia directa en la formación y disposición de parte del presupuesto municipal. Igualmente ocurriría a nivel departamental con la participación municipal o provincial en la determinación eficiente de asignación y ejecución de los recursos.

Por el lado del control fiscal, es indispensable dar autonomía para su ejercicio a las entidades territoriales, respecto de los bienes y recursos propios, como de las rentas nacionales en las cuales se ordena su participación, constitucional y legal. También en este caso la Ley fijará unos criterios o principios generales para sujetar su ejercicio común en los distintos niveles de gobierno. La orientación del control fiscal será de resultados, orientado a la verificación de la eficacia, eficiencia y economía; no habrá en ningún caso control previo; ni tampoco el control fiscal ejercerá funciones de administración distintas a las inherentes a su propia organización. Esta es una necesidad bien sentida de las entidades territoriales, que por supuesto, contribuye decididamente al fortalecimiento de los territorios en un sentido integral.

Por su parte la contabilidad oficial, no debe cenirse únicamente a brindar el soporte o registro de las distintas operaciones financieras, sino que debe abarcar los soportes necesarios para el seguimiento físico de los proyectos de inversión que se desarrollen en cada uno de los niveles de la administración, permitiendo el acceso al control cívico y comunitario.

#### **OBSERVACIONES FINALES**

Los aspectos que a nuestro juicio deben ser regulados constitucionalmente, tienen un supuesto fundamental, consistente en la necesidad práctica y filosófica, de reordenar las finanzas públicas del Estado en su conjunto. Ello por cuanto los diagnósticos de finanzas que se han realizado en la última década en el país, así como también la evidencia empírica lo indica, permiten estimar que se ha generado históricamente una situación decididamente injusta, esto es, que el gasto público está concentrado fundamentalmente a favor del nivel nacional, por lo menos en un 75% del total del gasto realizado por las administraciones públicas globalmente. Y ni qué decir de los hondos desequilibrios en la distribución de las competencias fiscales y por consiguiente en el comportamiento diferencial de las elasticidades de los impuestos con respecto al ingreso nacional, que arroja guarismos demasiado bajos para los tributos seccionales y locales, por oposición y en contraste con los tributos nacionales.

Esta situación no sólo induce grandes inefficiencias en la gestión del gasto, sino también genera serias distorsiones en la asignación de los recursos y contribuye a la falta de transparencia fiscal, a la ausencia

negativamente en la cultura impositiva de los contribuyentes, cada vez menos convencidos de las bondades de la contribución que legalmente están obligados a realizar, estimulando la evasión, elusión y pereza fiscal generalizadas, a pesar de los esfuerzos de los sujetos activos que nos han acostumbrado en muchas ocasiones a un estilo de administración por norma, a la poste limitada e ineficaz.

No hemos querido atiborrar este informe de la ponencia ante la comisión de cifras, pero en su inspiración ellas siempre estuvieron presentes como soporte del diagnóstico previo realizado y como referentes de las propuestas: hemos creído más oportuno traducir en este informe el marco teórico y filosófico que inspira el articulado, con la convicción de que será más útil que la fría presentación de los datos, los cuales quedan reservados para su amplia discusión al momento del debate reglamentario de la ponencia.

#### **VI. PROYECTO DE ARTICULADO**

Las consideraciones anteriores nos han llevado a proponer por un conjunto de artículos armónicos y coherentes entre sí cuyo texto es el siguiente:

**Artículo A. Del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales.** El sistema de relaciones fiscales intergubernamentales está conformado por la participación de las entidades territoriales en las rentas nacionales, en los recursos del crédito que se les asigne, en el gasto público nacional orientado a la cofinanciación y coinversión de proyectos y en otras modalidades de cesión de rentas o de compensación fiscal. Para el establecimiento de dicho sistema se considerarán todos o algunos de los siguientes propósitos:

- La eficiencia administrativa y el esfuerzo fiscal de las entidades territoriales.
- La compensación de las diferencias de capacidad de contribución entre las entidades territoriales.
- Las reglas de participación de las entidades territoriales en los organismos nacionales a quienes se les confie la administración del crédito relativo a los servicios, funciones y obras que les corresponde atender.
- La asociación de las entidades territoriales entre sí y con la Nación o sus entidades descentralizadas, para el mejoramiento de la eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios o en el cumplimiento de sus funciones.

e) Los costos de las competencias que les corresponde atender, a fin de suprir las necesidades básicas insatisfechas.

**Artículo B. Situado fiscal.** Corresponde a los departamentos y distritos especiales una participación mínima del 20% en los ingresos corrientes de la Nación, para la atención de los servicios de educación y salud a cargo de sus municipios y de los Distritos Especiales, así como para la atención de estos servicios que aquellos directamente atiendan, de acuerdo con el Estatuto Orgánico de las Entidades Territoriales.

Primera alternativa para el segundo inciso.

El 20% de esta asignación se distribuirá por partes iguales entre los departamentos o distritos; el 30% de acuerdo al número de

habitantes con necesidades básicas insatisfechas en educación y salud; y el resto en proporción a su población. La Ley podrá establecer otros criterios para su asignación a los municipios de acuerdo al artículo A y el giro directo de los recursos a éstos.

La base de población y la configuración de los demás indicadores establecidos para efecto de la asignación de estos recursos, será suministrada anualmente de acuerdo con las proyecciones y cálculos, realizados por el organismo institucionalmente encargado de llevar las estadísticas generales del país, de conformidad con la Ley Orgánica de las Entidades Territoriales.

#### **Segunda alternativa para el segundo inciso**

Esta asignación se distribuirá en atención al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas en salud y educación; por partes iguales entre los departamentos y distritos; y en proporción a la población de los distintos territorios. La Ley podrá establecer otros criterios para su asignación a los municipios de acuerdo al artículo A y el giro directo de los recursos a éstos.

#### **Tercera alternativa para el segundo inciso**

*El veinte por ciento de esta asignación se distribuirá por partes iguales entre los departamentos y distritos:* el cuarenta por ciento de acuerdo al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas en educación y salud; y el resto en proporción a su población. La Ley podrá establecer otros criterios para su asignación a los municipios de acuerdo al artículo A y el giro directo de los recursos a éstos.

**Artículo C.- Derechos sobre los bienes y rentas territoriales.** Los bienes y rentas de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva; gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares y no podrán ser ocupados sino en los mismos términos de la propiedad privada.

La Ley o el Gobierno nacional, en ningún caso, podrán conceder exenciones ni tratamientos preferenciales respecto de derechos o impuestos de tales entidades ni imponer a favor de la nación o entidad distinta recargos sobre sus rentas o las asignadas a ellas.

Los municipios no podrán gravar los bienes, rentas o ingresos de los departamentos ni de las entidades descentralizadas dependientes de éstas.

Cuando se ordena una participación o cesión, total o parcial, en favor de las entidades territoriales, el Congreso o el Gobierno mediante decretos con fuerza legislativa no podrán revocarla, disminuirla, en forma alguna ni cambiarle su destinación.

Las entidades territoriales tendrán derecho a recibir cesiones y participar en los recursos nacionales, así como a ejercer el control fiscal sobre ellos, en los términos y condiciones que definen la Constitución y la Ley.

**Artículo D.- Participación en el Impuesto a las Ventas –IVA–.** Para la atención de los servicios públicos locales y de la infraestructura básica que se assignen a los municipios y distritos, la participación que

corresponderá a los municipios en el impuesto a las ventas –IVA– será como mínimo del 80%, aunque podrá incrementarse hasta un porcentaje superior de acuerdo con la Ley, la cual, para estos efectos podrá ser de iniciativa del Congreso y fijará los criterios de distribución entre las entidades territoriales de acuerdo al artículo A.

**Parágrafo transitorio.-** El incremento de la participación de que trata el presente artículo será progresivo, de acuerdo con la ley, y deberá causarse plenamente en el año de 1997.

**Artículo E.- Atribuciones del Gobernador.** Son atribuciones del gobernador:

- Presentar oportunamente a la Asamblea el proyecto de ordenanza sobre presupuesto de rentas y gastos.

b)...

**Artículo F.- Atribuciones de la Asamblea Departamental.** Son atribuciones de la Asamblea Departamental:

- Aprobar, por iniciativa del gobernador, los planes sectoriales de inversión departamental;

b) Expedir el presupuesto de rentas y gastos del departamento, con base en el proyecto presentado por el gobernador.

c) Reglamentar el régimen de control fiscal departamental, de acuerdo con los principios establecidos por la Constitución y la Ley.

d) Adoptar los tributos necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales de conformidad con la ley marco.

e)...

**Artículo G.- Atribuciones del alcalde.** Son atribuciones del alcalde:

- Presentar oportunamente al Concejo Municipal el proyecto de acuerdo sobre presupuesto de rentas y gastos.

b)...

**Artículo H.- Atribuciones del Concejo.** Son atribuciones del Concejo:

- Decretar los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones de conformidad con la ley marco.

b) Reglamentar el régimen de control fiscal municipal, de acuerdo con los principios establecidos por la Constitución y la Ley.

c) Expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos del municipio, con base en el proyecto presentado por el alcalde.

d) Adoptar los tributos necesarios para el cumplimiento de las funciones municipales de acuerdo con la ley marco.

**Artículo I.- Juntas Administradoras Locales.** Son atribuciones de las Juntas Administradoras Locales:

- Llevar la iniciativa en el gasto municipal de conformidad con la Ley.

b) Gestionar directamente los recursos que el Concejo municipal deberá asignarles.

c)...

**Artículo J.- Derechos de las entidades territoriales.** Las entidades territoriales tendrán derecho, dentro de los límites de la Constitución a:

a) Administrar sus recursos, adoptar los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, ejercer la autonomía tributaria, participar en las rentas nacionales y ser beneficiarios del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales de que trata

el artículo A al cual se obliga la nación, de conformidad con los principios que esta Constitución establece y con las disposiciones legales que se expidan en desarrollo de éstos.

b)...

**Artículo K.- Autonomía Fiscal.** Las entidades territoriales podrán adoptar con carácter temporal los impuestos, contribuciones y sobretasas, distintos de los del régimen fiscal ordinario que autorice el Estatuto General de la Organización Territorial y ratifique la comunidad.

La ley establecerá para el ejercicio de esta facultad los lineamientos básicos tanto en el aspecto sustantivo como en el procedimental.

**Artículo L.- Las regiones.** El Estatuto General de la Organización Territorial señalará la forma de organización y funcionamiento de las regiones, pudiendo fijar un porcentaje de los ingresos corrientes nacionales y departamentales y de los que se causen con ocasión de la explotación de los recursos naturales ubicados dentro de su jurisdicción, para proveer el cumplimiento de sus atribuciones.

**Artículo M.- Derechos sobre las minas y los recursos naturales del subsuelo.** Las minas, los recursos naturales del subsuelo y los demás recursos naturales no renovables y bienes que determine la ley son nacionales, y sobre ellos se pagarán regalías. La ley establecerá las condiciones y los medios para su explotación, así como la participación que sobre el Fondo Nacional de Regalías corresponden a cada una de las regiones.

Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de hidrocarburos o de recursos naturales no renovables; tendrán derecho a una participación en dichas regalías.

**Artículo N.- Legalidad del gasto.** No podrá hacerse gasto público que no haya sido decretado por el Congreso y demás corporaciones autorizadas en esta Constitución, ni transferirse ningún crédito a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

**Artículo Ñ.-** La Ley orgánica de la planeación reglamentará todo lo relativo a la elaboración, aprobación y control del plan nacional de desarrollo económico y social, los mecanismos de integración entre el plan nacional y los demás planes de desarrollo, la sujeción de los presupuestos públicos a ellos y la participación de las distintas fuerzas económicas y sociales de las entidades territoriales y de las regiones en la concertación del plan y en los organismos de planeación.

**Artículo O.- Ley Orgánica del Presupuesto.** La Ley Orgánica del Presupuesto definirá:

a) Las formas de elaboración, presentación, aprobación y armonización de los presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, su coordinación con la parte programática del plan de desarrollo económico y social y de inversión en obras públicas.

b) La presentación y elaboración de los presupuestos nacional, departamental, distrital y municipal con base en la orga-

nización y prioridades territoriales, así como de las comunidades respectivas.

c) Los períodos fiscal, contable, de evaluación, seguimiento y control de eficacia y resultados.

d) Los principios de flexibilidad y transparencia presupuestales y las formas de hacerlos efectivos.

e) Los sistemas para garantizar que las participaciones en las rentas nacionales de parte de las entidades territoriales y demás sistemas de relaciones fiscales intergubernamentales, se hagan en función del valor efectivamente causado por la pres-

tación de servicios o la ejecución de los programas o proyectos.

**Artículo K.- Control fiscal.** Las entidades territoriales ejercen su propio control fiscal, el cual será posterior, de resultados y orientado a la verificación de la eficiencia, la eficacia y la economía en el manejo de los recursos públicos.

Las contralorías de las entidades territoriales no desempeñan funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización.

En las entidades territoriales el control fiscal corresponderá a los organismos que

señale la Ley, la cual podrá establecer normas generales para su ejercicio.

La contabilidad de las entidades territoriales será llevada de conformidad a como lo establezca la Ley, facilitando el registro y seguimiento físico y financiero de los proyectos de inversión.

De la Honorable Comisión,

CARLOS FERNANDO GIRALDO

Delegatario

EDUARDO VERANO DE LA ROSA

Delegatario

EDGAR GONZALEZ SALAS

Asesor

## LA FUNCION DEL CONTROL POLITICO DEL CONGRESO

### Proyecto de Articulado

Ponentes:

ALVARO ECHEVERRY URUBURU  
ANTONIO GALA SARMIENTO

El siguiente es el articulado de la ponencia:

"LA FUNCION DEL CONTROL POLITICO DEL CONGRESO", cuya exposición de motivos fue publicada en La Gaceta 38:

#### PROYECTO DE ARTICULADO

1. **Artículo 78.** Se suprime los numerales 1 y 3 (Codificación actual).

2. Modificaciones al Título VI (Codificación actual).

**Artículo Nuevo.**— Cualquier Comisión Permanente podrá hacer comparecer a las personas naturales o a las jurídicas por intermedio de sus representantes, para que en audiencias especiales rindan informes sobre hechos que se presume conocen, en cuanto estos guarden relación directa con proyectos sometidos a su consideración, o con indagaciones y estudios que haya decidido verificar. Si la comisión insistiere ante la excusa de quienes hayan sido citados, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia resolverá lo pertinente en 10 días dentro de la más estricta reserva, con prioridad sobre cualquier otro asunto y después de oír a los interesados.

Cuando la Comisión lo juzgue pertinente podrá exigir que las declaraciones orales o escritas se hagan bajo juramento.

La renuencia de los citados a comparecer o a suministrar la información requerida, será sancionada por la respectiva Comisión con la multa o el arresto señalados en las normas vigentes para los casos de desacato a las autoridades judiciales.

Si de la investigación se desprende la necesidad de la intervención de otras autoridades para dar desarrollo a las conclusiones de la Comisión, o para la persecución de posibles infracciones penales se excitará a aquéllas para lo pertinente.

3. **Artículo 96.** (Modificaciones). Corresponde al Senado conocer de las acusaciones que intente la Cámara de Representantes contra el presidente de la República o quien haga sus veces, el procurador general de la Nación, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los consejeros de Estado, aun cuando hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos.

4. **Artículo 97.** En los juicios que se

sigan ante el Senado se observarán estas reglas:

1. Siempre que una acusación sea públicamente admitida, el acusado queda de hecho suspendido de su empleo.

2. Si la acusación se refiere a delitos cometidos en ejercicio de funciones o de indignidad por mala conducta, el Senado no podrá imponer otra pena que la destitución del empleo o la privación temporal por pérdida absoluta de los derechos políticos, pero se le seguirá juicio criminal al reo ante la Corte Suprema. Si los hechos le constituyen responsable de infracción que mereza otra pena.

3. Si la acusación se refiere a delitos comunes, el Senado se limitará a declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa y en caso afirmativo pondrá al acusado a disposición de la Corte Suprema.

4. El Senado podrá cometer la instrucción de los procesos a una diputación de su seno reservándose el juicio y sentencia definitiva, que será pronunciada en sesión pública por los dos tercios, a lo menos, de los votos de los senadores que concurren al acto.

#### 5. Artículo 102. (Modificaciones).

Son atribuciones especiales de la Cámara de Representantes:

4. Acusar ante el Senado cuando hubiere causas constitucionales o legales al Presidente de la República o a quien haga sus veces, al procurador general de la Nación, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y a los consejeros de Estado, aun cuando hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este último caso por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos.

5. Conocer de las denuncias y quejas que ante ella se presenten por el procurador general de la Nación o por particulares, contra los expresados funcionarios, y si prestan mérito, fundar en ellas acusación ante el Senado.

6. Requerir el auxilio de otras autoridades para el desarrollo de las investigaciones que le competen y comisionar para la práctica de pruebas cuando lo considere conveniente.

7. Recabar del Gobierno la cooperación de los organismos de la administración pública para el mejor desempeño de sus funciones.

ALFONSO PALACIO RUDAS

HERNANDO YEPES ARDILA

#### 6. Artículo 151. (Modificaciones).

Son atribuciones especiales de la Corte Suprema de Justicia:

2. Conocer de las acusaciones que ante ella presenten el procurador general de la Nación o los particulares contra los ministros del Despacho por delitos cometidos en ejercicio de sus funciones.

#### 7. Artículo 103 (Modificaciones).

Son facultades de cada Cámara:

4. En ejercicio de su función de control político, citar y requerir a los ministros a que concurren a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito; (en caso de que los ministros no concurren, sin excusa aceptada por la Cámara respectiva, ésta podrá proponer la moción de censura). (La omisión del deber de concurrir a las Cámaras salvo en el caso de excusa admitida por ésta, constituye causal de mala conducta que motivará la remoción inmediata del cargo).

Los ministros deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en sesiones posteriores por decisión de la respectiva Cámara. Tal debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario;

5. Como consecuencia del control político, presentar y votar separadamente moción de censura respecto de los ministros, por asuntos relacionados con funciones propias del cargo.

La moción de censura, si hubiere lugar a ella, sólo podrá presentarse una vez concluido el debate de citación a los ministros por no menos de tres (3) de los miembros que componen la respectiva Cámara y no será votada antes de que transcurran tres días de terminado el debate. La aprobación de la moción de censura requerirá (la mayoría absoluta) (la mayoría relativa) de los integrantes de la misma. Una vez aprobada el ministro quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada los signatarios no podrán presentar otra sobre la misma materia a menos que la motiven nuevos hechos.

6. Recabar del Gobierno la cooperación de los organismos de la administración pública para el mejor desempeño de sus funciones.

# Ponencia

# RECURSOS Y PLANEACION

Informe Preparado por el Delegatario

JUAN B. FERNANDEZ

Bogotá, abril 4 de 1991

Señor Presidente y demás miembros de la Comisión Segunda de la Asamblea Nacional Constituyente.

Presento a ustedes la ponencia que me fue encomendada sobre el tema "región" de que se ocupó la subcomisión integrada por los Constituyentes Gustavo Zafra, Eduardo Espinosa Faciolince, Eduardo Verano, Héctor Pineda y el suscrito.

## LOS PROYECTOS

Sobre el tema, la presidencia de la Asamblea envió los siguientes 11 proyectos:

- 1º. Proyecto N° 87. Autores: Eduardo Verano, Guillermo Perry y Horacio Serpa. Este proyecto incluye como entidades territoriales la Nación, las regiones, los departamentos y los municipios. Las regiones serán constituidas mediante ley y se regirán por sus propios estatutos. Cada región conoce de su división territorial, coordina sus planes de desarrollo y la administración de sus bienes propios o transferidos. Sus recursos serán: Las partidas del presupuesto nacional, regalías y beneficios producto de sus recursos, entre otros. La Asamblea regional será elegida popularmente y el jefe de la administración regional será el administrador regional.

- 2º. Proyecto N° 130. Autor: Eduardo Espinosa Faciolince. Son entidades territoriales las regiones, los departamentos, distritos especiales y municipios. La ley podrá ordenar la creación de provincias y territorios indígenas. Las regiones son divisiones territoriales destinadas a promover y administrar los asuntos relacionados con el desarrollo económico y social de su competencia. Cuentan con autonomía administrativa y fiscal para el manejo y la disposición de sus recursos. La formación de las regiones corresponde al Congreso, por medio de ley, a petición de los Concejos Municipales o por solicitud popular. La planeación regional estará en manos de una junta administradora del desarrollo regional. Los recursos de las regiones están constituidos por las partidas asignadas en el presupuesto nacional, las transferencias, etcétera.

- 3º. Proyecto N° 104. Autores: Francisco Rojas Birry, Orlando Fals y Héctor Pineda. Propone que las regiones sean entidades territoriales autónomas de considerable población y espacio geográfico, que se

conformarán por la fusión de los actuales departamentos, o por provincias, municipios, territorios étnicos o distritos metropolitanos contiguos y vinculados por razones históricas, sociales, culturales, económicas o ecológicas, previa consulta popular y la posterior ley orgánica que determinará el régimen administrativo de las entidades territoriales.

Mediante proyecto N° 14, los mismos autores Fals y Pineda proponen crear complementariamente la Comisión de Ordenamiento Territorial.

- 4º. Proyecto N° 7. Autor: Alianza Democrática M-19. Expresa que para la constitución de regiones los departamentos podrán fusionarse libremente en regiones y, similar al anterior, las regiones territoriales serán de considerable población y espacio geográfico, que se conformarán por la fusión de los actuales departamentos, provincias o municipios contiguos o vinculados por razones históricas, sociales, culturales y económicas. La ley orgánica determinará el régimen administrativo de éstas, previa consulta popular que será obligatoria para las fusiones. Este proyecto mantiene, en consecuencia, la actual división territorial en departamentos.

- 5º. Proyecto N° 2. Autor: Gobierno nacional. Manteniendo el mismo criterio de la división territorial en departamentos, el proyecto habla de otras divisiones territoriales, que serían las regiones. Los departamentos podrán asociarse entre sí para crear y organizar regiones, las cuales podrán cubrir la totalidad o parte del territorio de cada uno de ellos, en las condiciones y para cumplir funciones y prestar los servicios que autorice el Estatuto General de la Organización Territorial o que les otorguen las asambleas departamentales. El Estatuto General de la Organización Territorial señalará la forma de organización y funcionamiento.

- 6º. Proyecto N° 65. Autor: Rodrigo Lloreda Caicedo. Taxativamente establece diez regiones, agrupando en cada una varios de los departamentos actuales, que permanecen como entidades territoriales. Se establece un Consejo Regional al frente de cada región, la ley orgánica de administración territorial señalará las funciones que les competen.

- 7º. Proyecto N° 83. Autor: Lorenzo

Muelas. Este proyecto establece la "región" como entidad territorial, que a su vez se divide en provincias y éstas en municipios. Hace énfasis en colocar los Territorios Indígenas en la misma categoría que las provincias, y con divisiones administrativas propias.

- 8º. Proyecto N° 1. Autor: Jesús Pérez González-Rubio. Crea la posibilidad de establecer regiones conformadas por departamentos y organizadas a manera de establecimientos públicos. Su objeto es la planeación y el desarrollo económico y social.

- 9º. Proyecto N° 128. Autor: Iván Marulanda Gómez. En este proyecto, al igual que en el que presentó el Gobierno nacional y en el de A.D. M-19, se plantea la posibilidad de la creación de "regiones" con carácter puramente funcional y de prestación de servicios, circunscritas dentro de los parámetros que autorice la ley orgánica y dependiendo financieramente de los departamentos.

10. Proyecto N° 93. Autor: Arturo Mejía Borda. Este proyecto concibe la creación de las "regiones" como entes territoriales independientes, con autonomía administrativa y propiedad sobre sus bienes y rentas de la misma manera que los particulares ejercen el dominio sobre los suyos. Igualmente plantea la figura de un gobernador regional, que como agente del Gobierno, orientará y coordinará la Asamblea Regional de elección popular. Este proyecto señala en su articulado las funciones del gobernador y la Asamblea regional. En vez de departamentos, propone como entes territoriales las regiones, el Distrito capital y los municipios.

11. Proyecto N° . Autor: El suscrito, Juan B. Fernández Renowitzky. Establece como entidades territoriales de la República las regiones, las provincias, los municipios y las comunas. Las regiones serán definidas por la ley y en su territorio quedará incorporado el de las entidades denominadas actualmente departamentos, intendencias, comisarías y territorios nacionales.

## ACLARACION REGLAMENTARIA

No sobra recordar que, según el artículo 27 del reglamento de la Asamblea Nacional Constituyente, la denominación de "proyectos" es sólo para los presentados por los Constituyentes, por las entidades

oficiales taxativamente enumeradas en ese mismo artículo.

En tanto que, según el artículo 28 de dicho reglamento, se denominan "propuestas" las que presenten los representantes legales de organizaciones no gubernamentales de carácter nacional, las universidades y los grupos guerrilleros que se vinculan a un proceso de paz bajo la dirección del Gobierno.

De ahí que no sea correcto, reglamentariamente, atribuirle al suscrito ponente la propuesta de la Cámara de Comercio de Barranquilla sobre las "colectividades territoriales", que me limité a adjuntar a mi proyecto de reforma constitucional con la advertencia expresa en la respectiva exposición de motivos de fecha 8 de marzo de 1991, de que coincide con algunos pero no con todos mis planteamientos. Y por eso discrepo de ella, como también de los demás proyectos y propuestas que pretenden conservar los departamentos incorporando las regiones, lo cual equivale, en mi concepto, a duplicar de manera ruinosa la burocracia existente.

#### LAS PROPUESTAS

Por el mismo conducto se recibieron las siguientes 4 propuestas provenientes de entidades no contempladas en el artículo 27 del Reglamento:

1) Propuesta N° 2. Autor: Federación Colombiana de Municipios. La propuesta "El reordenamiento de la Administración Territorial", elaborada por la Federación Colombiana de Municipios, con la asesoría de Faus-Fescol, profundiza en la flexibilidad y eficacia de los diferentes niveles de la administración territorial dejando, sin embargo, el concepto de "región" sugerido únicamente dentro del campo de una asociación funcional.

2) Propuesta elaborada por la Cámara de Comercio de Barranquilla, que anexé a mi proyecto. Contempla las regiones como colectividades territoriales, de cración constitucional, con personería jurídica y autonomía financiera y administrativa, a cargo de un gobernador elegido por voto popular obligatorio. Sus límites se determinarán por una Comisión de demarcación integrada de la manera dispuesta por la Asamblea Nacional Constituyente. El organismo encargado de la planeación regional será el Corpes. El gobernador preside las deliberaciones del Corpes, como un ordenador del gasto de la región. Permanecen los departamentos como colectividades para la descentralización de la Administración Nacional, a cuya cabeza está el jefe departamental.

3) Propuesta N° 4. Autor: Colegio Altos Estudios de Quirama. Este proyecto propone dos niveles de división territorial: Las regiones y las subregiones, que tendrán por objeto "completar" la organización departamental o intendencial y municipal, respectivamente, representar sus intereses y resolver sus conflictos, conforme a criterios de planeación. Las regiones comprenden territorios de varios departamentos o de éstos y las intendencias. Serán creadas por decreto presidencial que se someterá a ratificación mediante consulta popular; previo concepto del Consejo Nacional de Planeación.

4) Propuesta N° 22. Autor: Corporación S.O.S. Colombia. Reconocimiento constitucional a entes supradepartamentales que articulen porciones territoriales con tra-

dición y rasgos comunes, dotadas de autonomía administrativa. Creación de Distritos Especiales de manejo ambiental que puedan no coincidir con las divisiones territoriales clásicas. Los resguardos indígenas deben ser contemplados como entidades territoriales de régimen especial con autonomía política, administrativa y fiscal. Dichos distritos especiales y dichos resguardos pueden comportar excepciones al principio de que no existen en Colombia bienes raíces no enajenables.

#### Concepto de la Comisión Preparatoria

También se tuvo en cuenta el concepto de la Comisión Preparatoria integrada por el Gobierno Nacional y que puede sintetizarse así:

Comisión Preparatoria N° 0601. Considera que debe consagrarse constitucionalmente la región, pero como instancia de planificación dejando a la ley su estructuración y buscando que los actuales Corpes sean redefinidos de manera más acorde con la realidad geográfica, económica y cultural de cada región.

Propone llegar a una división territorial más racional y armónica, logrando introducir en la Constitución, principios de flexibilidad administrativa y permitiendo establecer mecanismos periódicos de revisión de límites territoriales.

Cita estudios como los desarrollados por el profesor Ernesto Guhl y otros, como base documental para definir áreas más homogéneas. También debe preverse la consulta popular como mecanismo de fijación de límites y estructuración de divisiones territoriales.

Se observa en estas propuestas de las Mesas de Trabajo la tendencia encaminada a conservar los actuales departamentos; pero redefiniéndolos como instancias de articulación y coordinación de la Nación y el Municipio.

También se observa la posibilidad de creación de provincias en los departamentos, como respuesta a las exigencias actuales del proceso de descentralización.

#### Las Mesas de Trabajo

Del mismo modo se tomaron en consideración las 122 propuestas de las Mesas de Trabajo que se conformaron en virtud del Decreto de Convocatoria expedido por el Gobierno Nacional y de las cuales sólo 14 hablan de región.

#### Tres tendencias

Tales proyectos y propuestas pueden clasificarse en tres tendencias generales:

1. Los que remplazan los departamentos por las regiones. En esta tendencia hay dos modalidades:

a) Enumerando taxativamente las regiones en el nuevo texto constitucional, como lo hacen en sus proyectos los Constituyentes Rodrigo Lloreda y Arturo Mejía Borda.

b) Por la vía de la gradualidad, o sea, dejando a cargo de una Comisión Técnica la definición y el señalamiento de las regiones, como lo proponen los Constituyentes Orlando Fals Borda, Héctor Pineda y Francisco Rojas Birry; o poniendo esa tarea en manos de la ley, según el artículo 5º del proyecto presentado por el suscrito.

2. Conservan los departamentos agrandando las regiones como nuevos entes territoriales. En este sentido se expresan en sus proyectos los constituyentes Eduardo Espinoza Faciolince y Eduardo Verano, al establecer la posibilidad de que se creen regiones por reunión voluntaria de los departamentos.

3. Aceptan la posibilidad de esa creación de regiones pero solamente para la prestación de servicios públicos, como lo señalan en sus respectivos proyectos el Gobierno Nacional y la A.D. M-19.

El resto de los proyectos y propuestas sobre entidades territoriales, defiende la supervivencia de los departamentos introduciéndoles diversas modificaciones estructurales pero sin incluir el concepto de región en la nueva nomenclatura constitucional.

#### LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Es lógico que tratándose de una ponencia sobre el tema "región", sustentemos este concepto para que sea incorporado en la nomenclatura de la nueva Constitución colombiana. Y lo sustentamos no con razonamientos de última hora sino con los mismos que hemos venido exponiendo desde hace años en la prensa, en la campaña electoral, en el consenso de Cartagena, en la exposición general ante la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente. Y más concreta y pormenorizadamente en la exposición de motivos de nuestro proyecto de reforma del artículo 5º y concordantes de la Constitución actual.

A esa exposición de motivos nos remitimos ahora. Con la seguridad de que ya ha sido leída por ustedes con el mismo interés con que nosotros leímos las de ustedes sobre el tema "región". Agradezco que mi colega y presidente de esta Comisión, doctor Juan Gómez Martínez, la considere en su ponencia como un trabajo serio, certero y bien documentado. (Página 42).

#### Otras consideraciones

Sólo queremos agregar unas breves consideraciones, sin ánimo polémico, sobre algunos planteamientos y críticas que aquí se han formulado en torno a nuestro proyecto de reforma del ya mencionado artículo 5º, en concordancia con el 182.

Con toda sinceridad debemos afirmar que no nos convencen los argumentos que hemos escuchado y leído en estos días en defensa de la supervivencia de los departamentos.

Por el contrario, todos esos argumentos de nuestros compañeros de Comisión, así como todas las exposiciones de los fun-

cionarios que aquí hemos escuchado, demuestran, aún sin proponérselo, la inoperancia e ineeficacia de esos entes de ficción jurídica que no cumplen ninguna función indispensable ni corresponden a la realidad territorial del país. Pero a los cuales se pretende, paradójicamente, darles una respiración artificial que puede resultar tan costosa e inútil como la que se aplica a todo paciente en irreversible estado de coma.

El argumento de que hay que conservar y fortalecer los departamentos, aunque no sirvan, porque están muy arraigados en la tradición colombiana, es el mismo que prohíbe los vicios en las personas porque desde su remota infancia se han vuelto incorregibles.

#### **La duplicidad del gasto burocrático**

La duplicidad en el gasto burocrático, si se incorporan las regiones dejando intactos los departamentos, es precisamente lo que obliga a escoger entre éstos y aquellas. De ninguna manera puede aceptarse como una fórmula salomónica para no tomar ninguna decisión al respecto.

Desde luego, lo más fácil es dejar las cosas como están. Es la tendencia más cómoda y frecuente ante cualquier oportunidad de cambio. Pero los miembros de la Asamblea Constituyente tenemos la obligación contraria: la de tomar decisiones sobre ésta y otras cuestiones de fondo. Cualesquier que sean los riesgos de nuestra conducta. Esa es nuestra responsabilidad histórica indelegable.

#### **La realidad regional**

Hemos propuesto el reconocimiento constitucional de las regiones porque son una realidad nacional inocultable. Tienen un fundamento científico, en el mapa colombiano, que ninguna ley o Constitución podría negar. Lo artifcialio y arbitrario es la creación incansante de nuevos departamentos. La "departamentalitis". Ese sí es un factor de explosión burocrática, peligroso e incontrolado.

#### **EL DERECHO COMPARADO**

No se requiere, por consiguiente, recurrir a ningún modelo extranjero. Basta y sobra la abnegada experiencia nacional. Pero desde luego no está prohibido mirar hacia otros países para analizar cómo han resuelto constitucionalmente problemas regionales similares. Que allá hayan sido de mucha mayor gravedad, no indica sino lo preaviso y oportuno de nuestro examen de derecho comparado, para no insistir en el viejo error nacional.

Pero, además, el ejemplo español ha sido constante para los constituyentes colombianos. Ya se sabe que los de 1936 estuvieron inspirados en la reforma republicana peninsular, que a su vez había abreviado en las fuentes socialistas, entonces muy en boga, de León Duguit. Y lo más asombroso es que hasta los remotos "regeneradores" del año de 1886 coincidieron con políticas del mismo nombre que se agitaban por esa época en la madre patria.

Lo que puede y debe considerarse como "colonialista" en nuestro país es el férreo centralismo. Perdura con renovado vigor no sólo en la Carta Fundamental sino en la mentalidad de muchos compatriotas, empezando por los funcionarios de todas las épocas y sin excluir a algunos respetables colegas constituyentes.

Carece de toda veracidad la versión según la cual quienes propongan por un sano regionalismo, como la mejor manera de lograr y fortalecer la unidad nacional, pretendan remplazar el centralismo bogotano por el de otras capitales departamentales.

Por el contrario, de lo que se trata es que los habitantes de cada región decidan democráticamente su propio destino político, administrativo, fiscal, económico, tributario, etc. Inclusive, el lugar de ubicación de la capital de cada región, mediante el respectivo plebiscito que se requiere para que empiece a funcionar, en cada caso, el nuevo sistema. En eso consiste, nada más pero tampoco nada menos, la autonomía regional que hemos propuesto y que, desde el punto de vista de la simpatía popular, se defiende y marcha por su propia dinámica liberal y democrática.

Por todas esas razones y las demás que irán surgiendo en el debate, rindo ponencia favorable a la incorporación de las regiones como entes territoriales en la Nueva Constitución de Colombia.

#### **EL NUEVO ARTICULADO**

En consecuencia, propongo a la aprobación de ustedes, señor presidente y señores miembros de la Comisión Segunda de la Asamblea Nacional Constituyente, para que luego siga su curso reglamentario en la plenaria, los siguientes artículos sustitutivos del 5º y 182 de la actual Carta constitucional:

**Art. 5º.** "Son entidades territoriales de la República las regiones, las provincias, los municipios y las comunas.

Las regiones colombianas son las que se definen por la ley y en su territorio quedará incorporado el de las entidades denominadas anteriormente departamentos, intendencias, comisarías y territorios nacionales.

nadas anteriormente departamentos, intendencias, comisarías y territorios nacionales.

La ley regulará la formación de las provincias y de los nuevos municipios a que hubiere lugar, con base en los requisitos establecidos en esta Carta. Del mismo modo procederán los Concejos municipales con respecto a las comunas".

**Artículo 182.** "Las regiones tendrán autonomía para la administración de los asuntos seccionales, con las limitaciones que establece la Constitución, y ejercerán sobre los municipios la tutela administrativa necesaria para planificar y coordinar el desarrollo regional y local y la prestación de servicios, en los términos que las leyes señalen.

Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley determinará, a iniciativa del Gobierno, los servicios a cargo de la nación y de las entidades territoriales, teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y los costos de los mismos, y señalará el porcentaje de los ingresos ordinarios de la nación que debe ser distribuido entre las regiones y el Distrito Especial de Bogotá, el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y los demás Distritos que se creen mediante esta Constitución o en actos legislativos posteriores, para la atención de sus servicios y los de sus respectivos municipios, conforme a los planes y programas que se establezcan.

El treinta por ciento de esta asignación se distribuirá por partes iguales entre las regiones y el cada uno de los Distritos a que se ha hecho referencia en el inciso anterior, y el resto (70%) entre las poblaciones proporcionalmente a sus necesidades básicas insatisfechas. El Impuesto al Valor Agregado será para los respectivos municipios.

Lo anterior, sin perjuicio del reparto de regalías y otros ingresos de las regiones, conforme a lo señalado en el artículo 4º. Dicho reparto se hará por medio de un Consejo Nacional de Planeación presidido por un representante del presidente de la República y con voz y voto de los representantes de todas las regiones del país".

(Consiguientemente, el artículo 171 quedaría así: "todos los ciudadanos eligen directamente presidente de la República, senadores, diputados a las asambleas regionales, alcaldes y concejales de los municipios y de los Distritos Especiales de Bogotá, Cartagena y Santa Marta y los demás que se creen en esta Carta").

Del señor presidente y demás miembros de la Comisión Segunda de la Asamblea Nacional Constituyente, con todo respeto y cordialidad, colega y compatriota.

**JUAN B. FERNANDEZ RENOWITZKY**

## Ponencia

# ELECCION DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA POR EL SISTEMA DE DOBLE VUELTA

Ponentes:

**HERNANDO HERRERA VERGARA**  
**CARLOS LLERAS DE LA FUENTE**

**ANTONIO NAVARRO WOLFF**  
**JOSE MATIAS ORTIZ**  
**ABEL RODRIGUEZ**

Bogotá, abril 3 de 1991.

- Señor doctor  
**ALFREDO VAZQUEZ CARRIZOSA**  
Presidente Comisión Tercera  
CIUDAD.

- Señor presidente:  
Por su conducto, la sub-comisión encargada del estudio de la Rama Ejecutiva del Poder Público, integrada por Hernando Herrera Vergara, Carlos Lleras de la Fuente, Antonio Navarro Wolff, José Matías Ortiz y Abel Rodríguez, presenta a la Comisión Tercera su informe sobre elección del presidente de la República por el sistema de doble vuelta, período, calidades, posesión y reelección, con el fin de que se sirva someterlo al debate reglamentario, previa la correspondiente publicación.

De ustedes atentamente, *Carlos Lleras de la Fuente*, coordinador; *Abel Rodríguez*, coordinador.

### INFORME A LA COMISION TERCERA DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

ASUNTO: Elección de presidente por el sistema de doble vuelta; período; calidades, posesión y no reelección.

**PONENTES: HERNANDO HERRERA VERGARA, CARLOS LLERAS DE LA FUENTE, ANTONIO NAVARRO WOLFF, JOSE MATIAS ORTIZ, ABEL RODRIGUEZ.**

#### I Doble vuelta:

En distintos proyectos se propone la elección presidencial con mayoría absoluta de votos, que en caso de no alcanzarse implicaría la realización de una nueva elección, reducida a los dos candidatos que hubieran obtenido el mayor número de votos en la primera. Dicho sistema se conoce ordinariamente con el nombre de elección a doble vuelta.

Consultados los proyectos presentados, las propuestas de las Comisiones Preparatorias y las Mesas de Trabajo, encontramos que acogen la elección presidencial a doble vuelta: el Gobierno, Quirama, Jesús Pérez, Universidad Sergio Arboleda, Juan Gómez, Iván Marulanda, Alfredo Vázquez, Hernando Herrera V., EPL, Fernando Carrillo, PSC, Guillermo Plazas, Rodrigo Lloreda y Lorenzo Muelas; pretenden que se mantenga la norma constitucional vigente:

Centro de Estudios Colombianos, Futuro Colombiano, Hugo Escobar Sierra y María

Teresa Garcés. Se adjunta anexo con los textos de los artículos propuestos.

No sobra anotar que la adopción de un determinado sistema electoral se debe hacer, fundamentalmente, por consideraciones políticas, ya que los distintos modos de elección tienen consecuencias muy diferentes, especialmente sobre los partidos y, en sentido amplio, sobre la vida política.

Por lo que respecta a las relaciones entre los sistemas electorales y los regímenes de partidos, parece una tendencia comprobada que los sistemas mayoritarios a una vuelta, que es nuestro sistema actual, implican un bipartidismo alternativo; los mayoritarios a dos vueltas, un multipartidismo normalmente aliancista; por último, los sistemas de representación proporcional, aconsejables para las corporaciones públicas, suelen producir un multipartidismo independiente y ordenado.

Dentro del ánimo de fortalecer la democracia multipartidista, es aconsejable mantener el sistema de representación proporcional para la elección de Congreso, Asambleas y Concejos; así como, modificar el actual sistema de elección presidencial estableciendo la mayoría absoluta o doble vuelta, propiciando así el multipartidismo, la participación política de diversos sectores y un ambiente coalicionista en el Gobierno.

Si entrara a analizar el bipartidismo, no podemos ignorar los cambios de nuestra actual vida política, debemos resaltar la aparición de nuevas fuerzas políticas, que constituyen realmente nuevas opciones de poder que deben tener garantizadas condiciones de participación política real, no sólo en la conformación de las corporaciones públicas, sino también en la integración del Gobierno. El sistema de doble vuelta, lo hemos dicho, estimula el multipartidismo y las terceras fuerzas, fortaleciendo la democracia y la diversidad de opciones, enriqueciendo así el devenir político de un pueblo: En consecuencia, se recomienda la adopción del sistema de mayoría absoluta o doble vuelta para elección de presidente de la República.

El artículo 114 de nuestra Constitución vigente establece:

"El presidente de la República será elegido en un mismo día por el voto directo de los ciudadanos y para un período de cuatro años, en la forma que determine la ley".

Norma que fue modificada parcialmente por el acto legislativo N° 2 de 1977 en

cuanto a que las elecciones de presidente y miembros del Congreso se efectuarán en fechas diferentes, según determine la ley.

Los actos legislativos N° 1 de 1945, 3 de 1910, 8 de 1905, 5 de 1905 y la norma originaria de 1886, no establecían mayoría absoluta o especial para la elección de presidente de la república y defería a la ley su regulación.

No son pocos los países que en América Latina han adoptado el sistema de doble vuelta para la elección de presidente, entre ellos, podemos citar: Argentina, Brasil, Bolivia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala y Perú.

En Argentina, donde la elección presidencial se realiza mediante votación indirecta, de no alcanzarse la mayoría absoluta, el Congreso elige entre las dos personas que hubiesen obtenido el mayor número de sufragios.

La Constitución brasileña de 1988, convoca a nuevas elecciones entre los dos candidatos con el mayor número de votos, dentro de los veinte días siguientes a la proclamación del resultado, si en las primeras no se ha obtenido la mayoría absoluta.

El sistema boliviano prevé que en caso de no obtenerse la mayoría absoluta, el Congreso tomará a los tres que hubiesen obtenido el mayor número y de entre ellos hará la elección. Se trata, en realidad, de un sistema de mayoría absoluta o elección indirecta a través del Congreso, como en la Constitución argentina.

En Costa Rica se requiere obtener un número de votos superior al 40% del total de sufragios válidamente emitidos; de no obtenerse dicho porcentaje, se practicará una segunda elección popular entre los dos candidatos que hubiesen recibido el mayor número de votos. No es propiamente un sistema de mayoría absoluta, sino calificada o doble vuelta.

En Chile se presenta la típica fórmula de mayoría absoluta y en caso de que ésta no se alcance, doble vuelta en elección popular circunscrita a los dos candidatos con mayor número de votos; dicha elección se realiza dentro de los quince días siguientes a que la autoridad competente haga la declaración correspondiente respecto de la primera.

La Constitución ecuatoriana de 1983 establece la mayoría absoluta para la

elección presidencial y difiere a la ley su regulación.

En Guatemala, en el evento de no obtenerse la mayoría absoluta, se procede a una segunda elección entre los dos candidatos con mayor número de votos dentro de un plazo no mayor de sesenta días ni menor de cuarenta y cinco.

La Constitución peruana prevé la mayoría absoluta para la elección de presidente; en el caso de no obtenerse, se procede a una segunda elección dentro de los treinta días siguientes, entre los dos candidatos con el mayor número de votos.

De otro lado, países como México, unipartidista, y Venezuela, bipartidista, en sus elecciones presidenciales exigen solamente mayoría simple de votos, o sea, adoptan el sistema de una vuelta, no propicio para el multipartidismo.

Como el sistema propuesto implica la celebración de dos elecciones, se recomienda que se realicen con la mayor proximidad posible, de tal forma que el elector tenga un tiempo prudencial para la reflexión, la organización electoral para disponer la infraestructura, y el debate político no genere incertidumbre o zozobra que amenacen la paz pública.

## II. Período y no reelección

En cuanto a la no reelección del presidente, la Constitución vigente establece como restricción la elección del presidente de la República para el período inmediatamente siguiente; se tiende así a restar influjo al liderazgo del presidente que pudiera incidir en forma determinante en la elección a celebrarse; de otro lado, existe también la restricción del período de cuatro años, cuya ampliación se ha pedido por estimarse un plazo demasiado corto para desarrollar completamente un programa de Gobierno. Tanto período, como no reelección, impiden que un solo hombre decida el destino nacional y aspire a perpetuarse como solución providencial permanente.

Sin embargo, existen argumentos en favor de la reelección, pues con ésta el electorado está en disposición de respaldar lo que considere una buena gestión por parte del gobernante, exigiendo a las fuerzas de oposición que presenten unos programas y banderas más atractivas y de mejores expectativas que aquellas que se están ejecutando. Un sistema abierto, sin prohibiciones o condicionamientos a la reelección del gobierno, propicia el libre juego de las fuerzas políticas y el mejoramiento de la calidad de las alternativas sometidas a elección popular, una especie de selección natural en la cual los candidatos que aspiren al poder deben reunir condiciones de liderazgo, adhesiones y respaldos superiores a los que detentan el poder.

Consultados los proyectos presentados, las propuestas de las Comisiones preparatorias y las Mesas de Trabajo, encontramos que son partidarios de extender el período presidencial a cinco años: Jesús Pérez, Iván Marulanda, Hernando Herrera V., Guillermo Plazas y Arturo Mejía Borda; pretenden que se mantenga el período en cuatro años: el Gobierno, Centro de Estudios Colombianos, AD M-19, Diego Uribe, Universidad Sergio Arboleda, Futuro Colombiano, Juan Gómez, Hugo Escobar, María Teresa Garcés, Antonio Galán, Alfredo Vázquez, EPL, Fernando Carrillo,

Rodrigo Lloreda y la Universidad Católica. Son partidarios de la no reelección absoluta: AD M-19, Centro de Estudios Colombianos, Jesús Pérez, Diego Uribe V., Universidad Sergio Arboleda, Antonio Galán, Alfredo Vázquez C., Guillermo Plazas, Alberto Zalamea y Juan B. Fernández; acogen la no reelección para el período inmediatamente siguiente: El Gobierno, Futuro Colombiano, María Teresa Garcés, Iván Marulanda, Concejo de Bogotá, PSC, y Arturo Mejía; establecen la no reelección para quienes hayan ejercido altos cargos del Estado dentro del año inmediatamente anterior: Quiroga y Hernando Herrera. Se adjunta anexo con los textos de los artículos propuestos.

El Acto Legislativo N° 1 de 1954, en su artículo 3º, suspendió la prohibición de la reelección para efectos de las elecciones presidenciales de ese período, motivado en las razones excepcionales de esa parte de nuestra historia.

Los Actos Legislativos N°s. 1 de 1945, 3 de 1910, 5 de 1905 y el artículo originario de 1886, establecían la prohibición de reelegir a quien hubiera desempeñado la presidencia para el período inmediatamente siguiente.

En el Derecho Comparado de América Latina encontramos la tendencia a prohibir la reelección para el período siguiente. Así, en la Argentina, donde el período es de seis años; en Brasil, Bolivia y Chile la regulación es similar, el período es de cinco años en el primero, cuatro en el segundo y ocho en el tercero. En Perú y Uruguay se acoge la fórmula generalizada de prohibir la reelección en el período siguiente, que en estos casos es de cinco años.

La Constitución panameña prohíbe la reelección para los dos períodos siguientes, esto es, diez años. En Venezuela, se prohíbe la reelección por diez años.

En otras Constituciones como la de Ecuador, Guatemala, Honduras y México está prohibida la reelección de manera absoluta.

De otro lado, Constituciones como la de Costa Rica, República Dominicana, El Salvador y Nicaragua, no regulan expresamente la materia.

La Constitución de Paraguay autoriza expresamente la reelección de Presidente de la República.

La prohibición de la reelección para el Presidente y quien haya ejercido a cualquier título la Presidencia, pretende evitar la incidencia del Presidente en el proceso de elección a ese cargo y la instauración de dictaduras personalistas o la prolongación inconveniente del mandato democrático; además, permite una mayor rotación de personas en el cargo de Presidente, facilitando una mayor participación de las diferentes fuerzas políticas; busca evitar, por último, que el cáncer del clientelismo siga haciendo estragos en el país a través de unas expectativas permanentes de reelección.

La prohibición de reelección absoluta implica que el Presidente o quien haga sus veces no puede desempeñar dicha función fuera de su respectivo período; de allí que se sugiera que dicha prohibición vaya acompañada de la ampliación del período presidencial a cinco años.

En síntesis, podría buscarse una mayor participación democrática impidiendo que una misma persona desempeñe el cargo por más de un período presidencial y la poli-

tización gubernamental en favor del Presidente para su reelección.

En el proyecto de articulado se han puesto entre corchetes aquellos apartes que corresponden, a nuestro entender, a otras Subcomisiones de esta Comisión o a otras Comisiones de la Asamblea.

En razón de lo expuesto, se sugieren los siguientes textos:

**"Artículo 114.-** El Presidente de la República será elegido para un período de cinco años por la mitad más uno de los votos que de manera secreta y directa depositen los ciudadanos, en la forma que determine la ley.

"La elección del Presidente de la República (y de miembros del Congreso), se hará (en un mismo día) en la fecha que determine la ley; si en esta ocasión ningún candidato a la Presidencia obtuviese la mayoría señalada en el inciso anterior, se celebrará nueva elección de conformidad con la misma, no antes de treinta (30) días ni después de cuarenta y cinco (45) días contados a partir de la fecha de la primera y en ella sólo participarán los dos candidatos que en aquella hubiesen obtenido las dos más altas votaciones. Quien obtenga el mayor número de votos en la segunda elección será declarado electo Presidente de la República.

"(La elección de alcaldes municipales y distritales, de concejales (de gobernadores), y de diputados a las Asambleas Departamentales se efectuarán en la fecha que la ley determine, pero los períodos de tales servidores públicos se iniciarán el primero de enero del año siguiente al de su elección y tendrán tres años de duración.)".

**Artículo 115.-** Queda igual.

**Artículo 116.-** Queda igual.

**Artículo 117.-** Queda igual.

**"Artículo 129.-** Quien a cualquier título hubiere ejercido el cargo de Presidente de la República no podrá ser elegido para este ni para el de Designado (Vicepresidente), ni desempeñarlo en períodos presidenciales diferentes.

"Tampoco podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que un año antes de la elección haya ejercido los cargos de ministro y viceministro del despacho, magistrado de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, Contralor General de la República, Procurador General de la Nación, jefe de Departamento Administrativo, Registrador Nacional del Estado Civil, miembro del Congreso." Atentamente, *Hernando Herrera Vergara, Carlos Lleras de la Fuente, Antonio Navarro Wolff, José Matías Ortiz, Abel Rodríguez.*

## TITULO XI

### DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA Y DEL DESIGNADO

#### ARTICULO 114

VIGENTE. El Presidente de la República será elegido en un mismo día por el voto directo de los ciudadanos y para un período de cuatro años, en la forma que determine la ley.

La elección de Presidente de la República y de miembros del Congreso, se hará en un mismo día en la fecha que determine la ley; la de las otras corporaciones a que se refiere el inciso 3º del artículo 83, se efectuará el

mismo día, cuando su renovación coincida con la del Congreso. (A.L. N° 1 de 1959, art. 1º).

**GOBIERNO. ART. 112.-** Elección presidencial. Modifica el inciso 1º del artículo 114 vigente. Lo demás permanece igual.

El Presidente de la República será elegido en un mismo día por el voto directo de los ciudadanos y para un período de cuatro años, en la forma que determine la ley.

**M-19. ART. 11.-** Función Ejecutiva. El poder ejecutivo es el encargado de hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República y ejercer las actividades propias de la Administración del Estado.

**ART. 112.-** Presidente de la República. El Presidente de la República es el Jefe de Estado y del Gobierno.

**ART. 113.-** Elección del Presidente. El Presidente de la República será elegido por el voto directo de los ciudadanos el primer domingo de marzo, para un período de cuatro años, mediante sufragio universal, libre, directo, igual y secreto, en votación que deberá reunir la mayoría absoluta del número de votantes.

Si ninguno de los candidatos la obtuviere, se celebrará una segunda votación el primer domingo del mes de mayo siguiente, circunscrita a los dos candidatos que hubieren alcanzado el mayor número de sufragios. Quien obtuviere la mayoría será el Presidente de la República.

**QUIRAMA. ART 80.-** De la función ejecutiva. El ejercicio de la función ejecutiva corresponde en el orden nacional al Presidente de la República, en el departamental al Gobernador y en el municipal al Alcalde.

La función ejecutiva podrá ser ejercida por los agentes del Presidente, de los Gobernadores y de los Alcaldes según éstos lo dispongan. En tratándose de delegación, las funciones que pueden ser delegadas serán señaladas por la ley o la ordenanza, según el caso; la responsabilidad corresponderá exclusivamente al delegatario, cuyos actos o resoluciones podrá siempre reformar o revocar el delegante, reasumiendo la respectiva responsabilidad.

**ART. 83.-** Elección del Presidente y Vicepresidente. El Presidente y Vicepresidente de la República serán elegidos simultáneamente en una misma fórmula electoral por la mayoría absoluta de los votos válidos depositados directamente por los ciudadanos y para un período de cuatro años, en la fecha que determine la ley.

Si dicha mayoría no fuere obtenida por ninguna de las fórmulas inscritas, deberá procederse a una segunda votación a más tardar sesenta días después de la primera. A esta segunda votación solamente podrán presentarse las dos fórmulas que en la primera hubieren obtenido el mayor número de votos. Si una o ambas renunciare a su derecho de participar en la segunda votación, podrán presentarse a ésta la fórmula o las dos fórmulas que les sigan en votos si es del caso.

Solamente podrá modificarse la fórmula de candidatos integrada por Presidente y Vicepresidente entre la primera votación y la segunda, en el caso de muerte o renuncia del candidato.

C.E.C. Idem artículo 114 vigente.

**JESÚS PÉREZ. ART. 70.-** El Presidente de la República será elegido por la mayoría absoluta de los votos válidamente depositados, para un período de cinco años.

Si en una primera elección ninguno de los candidatos obtuviere la mayoría señalada en el inciso anterior, habrá una nueva elección cinco semanas más tarde, en la cual sólo podrán participar los dos candidatos que mayor respaldo electoral hubieren obtenido.

En la misma fecha, en la misma papeleta y para el mismo período, será elegido Vicepresidente de la República. El candidato a Vicepresidente, en la segunda vuelta, puede ser diferente al de la primera.

La elección del Presidente de la República y de miembros del Congreso podrán coincidir o realizarse en fechas diferentes, según lo determine la ley, que deberá ser aprobada por los votos de los dos tercios de los asistentes.

Las elecciones para Alcaldes Municipales, Concejales y Diputados se llevarán a cabo siempre en fecha diferente a la de Presidente o Congresistas.

En las elecciones municipales sólo podrán votar quienes tengan al menos tres meses de residencia en el respectivo municipio. La ley reglamentará este punto.

**DIEGO URIBE. ART. 52.-** La elección de Presidente de la República y de miembros del Congreso se hará en el mismo día, en la fecha que determine la ley. En relación con las otras corporaciones, la ley señalará la fecha de elecciones.

**SERGIO ARBOLEDA. ART. 47.-** El Presidente de la República será elegido por la mitad más uno de los votos válidamente depositados en las urnas, para un período de cuatro años.

Si en la respectiva elección ninguno de los ciudadanos alcanza dicha cifra, habrá una nueva elección que se circunscribirá a los dos candidatos con mayor votación.

Los nuevos comicios tendrán lugar cinco semanas después de las primeras.

Los miembros del Congreso serán elegidos en la fecha o fechas que determine la ley.

**FUTURO COLOMBIANO. Idem artículo 114 vigente.**

**JUAN GOMEZ. ART. 56.-** Elección de Presidente y Vicepresidente. El Presidente y Vicepresidente de la República serán elegidos simultáneamente en una misma fórmula electoral por la mayoría absoluta de los votos válidos depositados por los ciudadanos y para un período de cuatro años, en la fecha que determine la ley.

Si dicha mayoría no fuere obtenida por ninguna de las fórmulas inscritas, deberá procederse a una segunda votación a más tardar 50 días después de la primera. En esta segunda vuelta solamente podrán presentarse a la votación las dos fórmulas que en la primera hubieren obtenido el mayor número de votos. Si una o ambas fórmulas renunciare a su derecho de participar en la segunda votación, podrá presentarse a ésta la fórmula o las fórmulas que les sigan en votos.

Solamente podrá modificarse la fórmula de candidatos entre la primera votación y la segunda, en el caso de muerte o de renuncia del candidato.

**HUGO ESCOBAR. Idem artículo 114 vigente.**

**MARIA TERESA GARCES. Idem artículo 114.**

**ALFONSO LOPEZ.** No se refiere a ninguno de los artículos del Título XI vigente.

**CAMARA DE REPRESENTANTES.** No se refiere a ninguno de los artículos del Título XI vigente.

**IVAN MARULANDA. ART. 114.-** El Presidente y el Vicepresidente de la República son elegidos simultáneamente en una misma fórmula electoral y para un período de cinco años, por la mayoría absoluta de los votos válidos depositados directamente por los ciudadanos.

Si dicha mayoría no fuere obtenida por ninguna de las fórmulas inscritas, debe procederse a una segunda votación el cuarto domingo siguiente a la primera. A esta segunda votación sólo se presentarán las dos fórmulas que en la primera elección hubieren obtenido el mayor número de votos.

Si una o ambas fórmulas renunciaren a su derecho de participar en la segunda votación, pueden presentarse a ésta la fórmula o las dos fórmulas que sigan en votos.

Sólo en los casos que contempla la ley puede modificarse la fórmula de candidatos para la Presidencia y la Vicepresidencia, entre la primera votación y la segunda.

La elección de miembros del Congreso y la primera votación para Presidente y Vicepresidente de la República se realizarán el mismo día. También la de miembros de otras corporaciones públicas, si su renovación coincide con la del Congreso.

**ANTONIO GALAN. ART. 91.-** Rama ejecutiva.

El pueblo delega en la Rama Ejecutiva del Poder Público la facultad de administrar los bienes de la Nación, ejecutar los planes de desarrollo, y representar sus intereses ante los particulares y ante la comunidad internacional.

**ARTICULO 97.-** El Presidente, el Vicepresidente, los Gobernadores y los Alcaldes son mandatarios elegidos por votación popular para períodos de cuatro años y no podrán ser reelectos en ningún caso.

El Vicepresidente quedará inhabilitado para aspirar a la Presidencia en el período inmediatamente siguiente.

**EDUARDO ESPINOSA.** Solamente se refiere a los artículos 121 y 122 vigentes.

**CONCEJO DE BOGOTÁ.** No se refiere a ningún artículo del Título XI vigente.

**ALFREDO VAZQUEZ. Artículo 96.** El presidente de la República será elegido en un mismo día por los ciudadanos el primer domingo de junio, para un período de cuatro años que comenzará el 7 de agosto, mediante sufragio universal y por la mayoría absoluta del número de votantes.

Si ninguno de los ciudadanos la obtuviere, se celebrará una segunda votación el primer domingo del mes de julio siguiente, circunscrita a los dos candidatos que hubiere alcanzado el mayor número de sufragios. Quien obtuviere la mayoría será el Presidente de la República.

**HENANDO HERRERA. Artículo 35.** El presidente de la República será elegido en un mismo día por el voto directo y secreto de los ciudadanos y para un período de cinco años en la forma que determine la Ley. Si el día de la elección presidencial ninguno de los candidatos obtuviere la mayoría absoluta del total de los votos depositados en la Nación, se verificará una nueva elección el tercer domingo siguiente al de la primera, a la cual concurrirán como candidatos únicos, los dos que hubieren

obtenido el mayor volumen en ésta. En la segunda vuelta electoral será elegido quien obtuviere la mayoría simple.

En ningún caso el Presidente de la República podrá ser reelegido.

Suprime el párrafo transitorio del artículo 114.

**E.P.L. Artículo 41.** El Poder Ejecutivo es el encargado de hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República y ejercer las actividades propias de la administración del Estado, del Gobierno y de la Fuerza Pública.

**ARTICULO 42.** El presidente de la República será elegido por el voto directo de los ciudadanos el primer domingo de marzo, para un periodo de cuatro años, mediante sufragio universal, libre y directo, igual y secreto, en votación que deberá reunir la mayoría absoluta del número de votantes.

Si ninguno de los candidatos la obtuviere, se celebrará una segunda votación el primer domingo del mes de mayo siguiente, circunscribiendo a los dos candidatos que hubieren alcanzado el mayor número de sufragios. Quien obtuviere la mayoría será el Presidente de la República.

**F. CARRILLO. Artículo.** El presidente de la República, como jefe del Estado y suprema autoridad de la Rama Ejecutiva del Poder Público y jefe supremo de las Fuerzas Armadas, vela por el respeto de la Constitución y por el funcionamiento regular y armónico de las funciones públicas. Es además el garante de la independencia nacional, de la integridad del territorio y del respeto a los acuerdos y tratados internacionales.

**ARTICULO.** El presidente de la República será elegido por la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos por los ciudadanos, para un periodo de cuatro, en la forma y fecha que determine la ley.

**P.S.C. Artículo 134.** El presidente de la República será elegido por el voto directo de los ciudadanos y por más de la mitad de los votos válidamente emitidos.

Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta se procederá a segunda vuelta, el cuarto domingo posterior al día de la elección, entre los candidatos que hubieren obtenido las dos más altas votaciones.

Las elecciones de Presidente de la República y de miembros del Congreso se efectuarán en días distintos, en las fechas que determine la Ley.

**GUILLERMO PLAZAS. Artículo 62.** El Presidente de la República será elegido en fórmula conjunta con el Vicepresidente, en un mismo día, en la fecha que determine la Ley, por el voto popular directo de los ciudadanos, para un periodo de 5 años. Si ninguna de las fórmulas obtiene la mayoría absoluta de los votos emitidos, se convocará a segunda elección.

Entre una y otra elección deberá transcurrir un lapso de 90 días y en la segunda participarán las fórmulas que hayan ocupado los dos primeros lugares en la primera votación.

**ARTURO MEJIA BORDA. Artículo 114.** El presidente de la República será elegido

en un mismo día por el voto directo de los ciudadanos y para un periodo de 5 años, en la forma que determine la Ley.

Las elecciones de Presidente de la República y de miembros del Congreso se efectuarán en días distintos, en las fechas que determine la Ley.

#### OTROS PROYECTOS

**RODRIGO LLOREDA. Art.** Del Gobierno.

El Presidente de la República es el jefe del Estado, jefe del Gobierno y jefe de la Administración Nacional. El Presidente de la República y el Consejo de Ministros, constituyen el Gobierno.

**ART. Elección del Presidente.**

La elección del Presidente se efectuará en la forma que determine la Ley, para un periodo de cuatro años y mediante el voto directo de los ciudadanos, por la mayoría absoluta del número de votos válidamente emitidos.

Si ninguno de los candidatos obtuviere la mayoría absoluta, se realizará una segunda votación, ocho semanas después, circunscribiendo a aquéllos que hubieren alcanzado por lo menos el veinte por ciento (20%) de los votos. Resultará elegido quien obtenga la mayoría simple.

**LORENZO MUELAS.** Se transcribe la propuesta de modificación del Título XI vigente:

A. Crear la Vicepresidencia, la cual será de elección popular simultánea con la del Presidente; y establecer segunda vuelta en caso de que ninguno de los candidatos alcance la mayoría absoluta.

B. Agregar a las funciones del Presidente la de nombrar un representante del Gobierno ante el Consejo Económico y Social de los pueblos indios.

C. Eliminar de manera absoluta la reelección de Presidente de la República.

D. Respeto de la perturbación del orden público (Art. 121 actual) propendemos por un sistema que tome en cuenta el estado de guerra, la comisión grave y la simple perturbación. Además que estas facultades extraordinarias otorgadas no puedan recortar los derechos fundamentales del ciudadano, no siendo válido su uso sino exclusivamente en lo que se refiere al Estado de comisión imperante.

**U. CATOLICA.** "El presidente de la República es el jefe del órgano o rama o función Ejecutiva. Se elegirá por voto directo cada cuatro años, sin reelección inmediata.

Nombra el gabinete dando participación a los partidos o grupos distintos al suyo representados en el Congreso que deseen apoyar el programa de Gobierno. Pero siempre deberá dar cabida al sector comunitario o de economía solidaria, sin sujeción partidista.

En caso de que ninguna de las fórmulas inscritas obtuvieren dicha mayoría, se procederá a una segunda vuelta en elecciones que se realizarán el tercer domingo siguiente a la primera, en la cual se someterán a votación únicamente las dos fórmulas que hayan obtenido el mayor número de votos válidos en la primera elección. En caso de renuncia de una o ambas fórmulas serán remplazadas por la o las que le siguieren en votos.

Entre la primera y la segunda votación no podrá modificarse la integración de las fórmulas inscritas para Presidente y Vicepresidente.

**U. CATOLICA.** "El presidente de la República es el jefe del órgano o rama o función Ejecutiva. Se elegirá por voto directo cada cuatro años, sin reelección inmediata. Nombra el gabinete dando participación a los partidos o grupos distintos al suyo representados en el Congreso que deseen apoyar el programa de Gobierno. Pero siempre deberá dar cabida al sector comunitario o de economía solidaria, sin sujeción partidista.

El presidente de la República será el presidente de la Asamblea Nacional (o Asamblea Comunitaria o Administrativa) y vicepresidente del Consejo de Estado.

Se hará una redistribución de funciones entre el jefe del Estado y el Presidente de la República (Art. 120).

#### ARTICULO 115

**VIGENTE.** Para ser presidente de la República se requieren las mismas calidades que para ser senador. (Originario).

**GOBIERNO. Art. 113.** Calidades para ser elegido Presidente.

Para ser elegido Presidente de la República se requieren las mismas calidades que para ser senador.

**M-19. Art. 114.** Requisitos del presidente.

Para ser Presidente se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, y los requisitos que exija la Ley.

**QUIRAMA. Art. 82.** Requisitos para ser Presidente.

Para ser Presidente o Vicepresidente de la República se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de 30 años de edad, haber ocupado alguno de los cargos de congresista, ministro del Despacho, procurador general de la Nación, jefe de Departamento Administrativo, jefe de Misión Diplomática, gobernador, magistrado de los altos tribunales de justicia, magistrado de Tribunal Superior o Administrativo, profesor universitario por 5 años a lo menos, o haber ejercido por tiempo no menor de 5 años una profesión con título universitario.

Para ser candidato a la Presidencia o a la vicepresidencia se requieren las mismas calidades, las que serán certificadas por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado previamente a la inscripción de la respectiva candidatura.

**C.E.C. Idem artículo 115** vigente.  
**JESUS PEREZ.** Idem **artículo 115** vigente.

**DIEGO URIBE. Art. 53.** Para ser Presidente de la República se requieren las mismas calidades que para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

**SERGIO ARBOLEDA.** Idem **artículo 115** vigente.

**FUTURO.** Idem **artículo 115** vigente.

**JUAN GOMEZ. Art 55.** Del Presidente de la República.

**INC. 2º.** Para ser Presidente de la República, así como para ser Vicepresidente, se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de 35 años de edad, y haber ocupado alguno de los cargos de congresista, fiscal general de

la Nación, ministro del Poder Judicial, magistrado de los altos tribunales, registrador nacional del Estado Civil, Director Nacional de Planeación, gobernador, alcalde de ciudad capital, profesor universitario por 5 años a lo menos, o haber ejercido por igual tiempo una profesión con título universitario.

**INC. 3º.** Para ser candidato a la Presidencia o a la Vicepresidencia se requieren las mismas calidades, las que serán previamente certificadas por el Registrador Nacional del Estado Civil, así como haber sido elegido candidato en consulta interna del partido o movimiento que representa, si fuere del caso.

**HUGO ESCOBAR.** Idem **artículo 115** vigente.

**MARIA TERESA GARCES.** Idem **artículo 115** vigente.

**CAMARA DE REPRESENTANTES.** No se refiere a él.

**IVAN MARULANDA.** Idem **artículo 115** vigente.

**ANTONIO GALAN.** No se refiere a él.

**ALFREDO VAZQUEZ.** **Art. 97.** Calidades para ser Presidente.

- Para ser Presidente se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de 35 años de edad en la fecha de la elección y no haber sido condenado por delitos comunes ni por causa de indignidad en el desempeño de funciones públicas.

**HERNANDO HERRERA.** Idem **artículo 115** vigente.

**E.P.L.** **Art. 43.** Para ser presidente se requiere ser nacional de nacimiento y ciudadano en ejercicio. Por ley orgánica se determinarán incompatibilidades e inhabilidades, funciones y fuero.

**F. CARRILLO.** **Art.** Idem **artículo 115** vigente.

**P.S.C.** **Art. 135.** Idem **artículo 115** vigente.

**GUILLERMO PLAZAS.** **Art. 63.** Para ser Presidente de la República se requieren las mismas calidades que para ser senador y tener más de 40 años en la fecha de la elección.

**ARTURO MEJIA BORDA.** **Art. 115.** Idem artículo 115 vigente.

## OTROS PROYECTOS

**CARLOS HOLMES.** **Art. 7º** Para ser presidente o vicepresidente de la República, se requieren las mismas calidades que para ser senador.

## ARTICULO 116

**GOBIERNO.** **ART. 114.** Fusionado con el artículo 117 vigente, así:

### Posesión del presidente de la República

1. El presidente de la República electo tomará posesión de su cargo ante el Congreso, y prestará juramento en estos términos:

"Juro a Dios cumplir fielmente la Constitución y las leyes de Colombia".

2. Si por cualquier motivo el presidente no pudiere tomar posesión ante el Congreso, lo hará ante la Corte Suprema de Justicia, o en defecto de ésta, ante dos testigos.

**M-19.** **ART. 115.** Fusiona los artículos 116 y 117 vigentes, así:

## Posesión del Presidente

El presidente electo tomará posesión ante la Asamblea Nacional el día 7 de agosto siguiente a su elección. Si no pudiere hacerlo ante ésta, lo hará ante la Corte Suprema de Justicia, y, en su defecto, ante dos testigos, jurando cumplir bien y fielmente la Constitución y las leyes de la República.

**QUIRAMA.** Fusiona los artículos 116 y 117 vigentes, así:

**ART. 84.** Posesión del presidente de la República.

El Presidente de la República electo tomará posesión de su destino ante el Congreso, el día 7 de agosto, y prestará juramento en estos términos: Juro a Dios cumplir fielmente la Constitución y leyes de Colombia.

Si por cualquier motivo el Presidente no pudiere tomar posesión ante el Congreso, lo hará ante la Corte Constitucional, o en defecto de ésta, ante dos testigos.

Ningún empleado nacional podrá devengar una remuneración superior a la que señala la ley para el Presidente de la República.

**C.E.C.** Idem artículo 116 vigente.

**JESUS PEREZ.** Idem artículo 116 vigente.

**DIEGO URIBE.** Idem artículo 116 vigente.

**SERGIO ARBOLEDA.** Idem artículo 116 vigente.

**FUTURO COLOMBIANO.** Idem artículo 117 vigente.

**JUAN GOMEZ.** **ART. 55.** **INC. 4º.** El Presidente de la República electo tomará posesión de su cargo ante el Congreso, el día 7 de agosto. No pudiendo posesionarse ante el Congreso, el presidente lo hará ante la Corte Constitucional o, en su defecto, ante dos testigos.

**HUGO ESCOBAR.** Idem artículo 116 vigente.

**MARIA TERESA GARCES.** Idem artículo 116 vigente.

**ALFONSO LOPEZ.** Idem artículo 116 vigente.

**CAMARA DE REPRESENTANTES.** No se refiere a él.

**IVAN MARULANDA.** Idem artículo 116 vigente.

**ANTONIO GALAN.** No se refiere a él.

**ALFREDO VAZQUEZ.** **ART. 98.** Posesión.

El Presidente electo tomará posesión ante el Congreso el día 7 de agosto siguiente a su elección, si no pudiere hacerlo ante ésta, lo hará ante la Corte Suprema de Justicia, y en su defecto ante dos testigos, jurando cumplir la Constitución y las leyes de la República.

**HERNANDO HERRERA.** Idem artículo 116 vigente.

**EPL.** No se refiere a él.

**F. CARRILLO.** **ART.** El presidente de la República electo tomará posesión del cargo el 7 de agosto siguiente a su elección.

**PSC.** Idem artículo 116 vigente.

**GUILLERMO PLAZAS.** **ART. 64.** El presidente de la República tomará posesión ante el Congreso pleno y prestará juramento ante su presidente.

**ARTURO MEJIA BORDA.** **ART. 116.** Idem artículo 116 vigente.

## OTROS PROYECTOS:

### ARTICULO 117

**GOBIERNO.** **ART. 114.** Fusionado con el artículo 116 vigente, ya transcrita.

**M-19.** **ART. 115.** Fusionado con el artículo 116 vigente, ya transcrita.

**QUIRAMA.** **ART. 84.** Fusionado con el artículo 116 vigente, ya transcrita.

**CEC.** Idem artículo 117 vigente.

**JESUS PEREZ.** Idem artículo 117 vigente.

**DIEGO URIBE.** Idem artículo 117 vigente.

**SERGIO ARBOLEDA.** Idem artículo 117 vigente.

**FUTURO COLOMBIANO.** Idem artículo 117 vigente.

**JUAN GOMEZ.** Fusionado con el artículo 116 vigente, ya transcrita.

**HUGO ESCOBAR.** Idem artículo 117 vigente.

**MARIA TERESA GARCES.** Idem artículo 117 vigente.

**ALFONSO LOPEZ.** No se refiere a él.

**CAMARA DE REPRESENTANTES.** No se refiere a él.

**IVAN MARULANDA.** Idem artículo 117 vigente.

**ANTONIO GALAN.** No se refiere a él.

**ALFREDO VAZQUEZ.** Fusionado con el artículo 116 vigente, ya transcrita.

**HERNANDO HERRERA.** Idem artículo 117 vigente.

**EPL.** No se refiere a él.

**F. CARRILLO.** **ART.** Idem artículo 117 vigente.

**PSC.** Idem artículo 117 vigente.

**GUILLERMO PLAZAS.** No se refiere a él.

**ARTURO MEJIA BORDA.** Idem artículo 117 vigente.

## OTROS PROYECTOS

### ARTICULO 129

**VIGENTE.** El presidente de la República no es reelegible en ningún caso para el período inmediato.

No podrá ser elegido presidente de la República ni designado el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la presidencia dentro del mismo año inmediatamente anterior a la elección.

Tampoco podrá ser elegido presidente de la República el ciudadano que un año antes de la elección haya ejercido cualquiera de los cargos a que se refiere el inciso 1º del artículo 108. (A. L. N° 1 de 1968, art. 45).

**GOBIERNO.** **ART. 127.** Reección presidencial.

1. El Presidente de la República no es reelegible en ningún caso para el período inmediato.

2. No podrá ser elegido presidente de la República ni Designado el ciudadano que hubiere ejercido la Presidencia dentro del año inmediatamente anterior a la elección.

3. Tampoco podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que un año antes de la elección haya ejercido cualquiera de los cargos a que se refiere el apartado 1º del artículo 105.

**M-19.** **ART. 117.** Prohibiciones para ser elegido Presidente.

El Presidente de la República no es reelegible en ningún caso.

No podrá ser elegido quien hubiere

ejercido dentro del año inmediatamente anterior cualquier empleo o cargo público con jurisdicción y mando.

**QUIRAMA.** ART. 93.- No reelección del Presidente.

El Presidente de la República no puede ser reelegido.

No podrá ser elegido Presidente de la República ni Vicepresidente el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia dentro del año inmediatamente anterior a la elección.

Tampoco podrá ser elegido presidente de la República el ciudadano que un año antes de la elección haya ejercido cualquiera de los siguientes cargos: Ministro y Viceministro del Despacho, Magistrado de los Altos Tribunales de Justicia, del Procurador General de la Nación, Jefe de Departamento Administrativo, miembro del Consejo Nacional Electoral, Registrador del Estado Civil, Gobernador, Alcalde de Capital de Departamento, Procurador Departamental y Secretario de Gobernación.

**CEC.** ART. 52.- Modifica los incisos 1º y 2º del artículo 129 vigente, así:

El ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia de la República en ningún caso podrá ser elegido para desempeñar nuevamente el mismo cargo.

El inciso 3º permanece igual.

**JESÚS PEREZ.** ART. 81.- Modifica los incisos 1º y 2º del artículo 129 vigente y agrega uno nuevo, así:

El presidente de la República no es reeligible en ningún caso. Los expresidentes que hayan ejercido el cargo por el término de dos años, al menos, serán Senadores Vitalicios.

No podrá ser elegido Presidente ni Vicepresidente el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia durante el año inmediatamente anterior a la elección.

**DIEGO URIBE.** ART. 62.- El Presidente de la República no es reeligible en ningún caso.

No podrá ser elegido Designado el ciudadano que a cualquier título hubiere

ejercido la Presidencia dentro del mismo año inmediatamente anterior a la elección.

Tampoco podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que un año antes de la elección haya ejercido cualquiera de los cargos a que se refiere el inciso 1º del artículo 108.

**SERGIO ARBOLEDA.** Artículo 51.- El presidente de la República y quienes hayan ejercido el cargo de Presidente en propiedad, no podrán ser reelegidos en ningún caso.

No podrá ser elegido Presidente de la República ni Designado el ciudadano que en cualquier título hubiere ejercido la Presidencia dentro del año inmediatamente anterior a la elección.

Tampoco podrá ser elegido presidente de la República o Designado el ciudadano que un año antes de la elección haya ejercido cualquiera de los cargos a que se refiere el inciso 1º del artículo 108.

**FUTURO COLOMBIANO.** Idem artículo 129 vigente.

**JUAN GOMEZ.** ART. 55.- Inc. 5º Del presidente de la República.

El Presidente de la República no podrá ser reelegido.

**HUGO ESCOBAR.** Idem artículo 129 vigente.

**MARIA TERESA GARCES.** Idem artículo 129 vigente.

**ALFONSO LOPEZ.** No se refiere a él.

**CAMARA DE REPRESENTANTES.** No se refiere a él.

**IVAN MARULANDA.** Idem artículo 129 vigente.

**ANTONIO GALAN.** ART. 97.- Elección y periodo.

El Presidente, el Vicepresidente, los Gobernadores y los alcaldes, son mandatarios elegidos por votación popular para períodos de cuatro (4) años y no podrán ser reelegidos en ningún caso.

El Vicepresidente quedará inhabilitado para aspirar a la Presidencia en el período inmediatamente siguiente:

**EDUARDO ESPINOSA.** No se refiere a él.

**CONCEJO DE BOGOTÁ.** Idem artículo 129 vigente.

**ALFREDO VAZQUEZ.** Art. 100.- Inhabilitades.

El Presidente de la República y el Vicepresidente no son reelegibles.

Tampoco podrá ser elegido quien hubiere desempeñado en el año inmediatamente anterior a la elección los siguientes cargos:

Ministro de Despacho, Jefe de Departamento Administrativo, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado o de la Corte Electoral, Procurador General de la Nación, Gobernador de Departamento o Alcalde Distrital.

**HERNANDO HERRERA.** ART. 40.- INC. N° 1. Incorporado el artículo 114.

No podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que, a cualquier título, hubiere ejercido la Presidencia dentro del año inmediatamente anterior a la elección.

Tampoco podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que un año antes de la elección haya ejercido cualquiera de los cargos a que se refiere el inciso primero del artículo 108.

**FERNANDO CARRILLO.** No se refiere a él.

**PSC.** ART. 157.- Idem artículo 129 vigente.

**GUILLERMO PLAZAS.** ART. 66.- El presidente de la República no es reelegible.

**ARTURO MEJIA.** Idem artículo 129 vigente.

#### OTROS PROYECTOS:

**ALBERTO ZALAMEA.** ART.- El Presidente de la República simboliza la unidad nacional y al jurar el cumplimiento integral de la Constitución y las Leyes garantiza los derechos y libertades de todos los colombianos.

El Presidente de la República no puede ser reelegido en ningún caso.

**JUAN B. FERNANDEZ.** ART. 129.- El Presidente de la República no es reelegible en ningún caso.

Los incisos 1º y 2º quedan iguales.

# Ponencia

# SERVICIOS PUBLICOS

Informe Preparado por el Delegatario

AUGUSTO RAMIREZ CARDONA

Bogotá, abril 4 de 1991.

## EXPOSICION DE MOTIVOS

La mayoría de definiciones constitucionales sobre el tema de los servicios públicos son incluidas en forma aleatoria y, sin una definición expresa de qué son estos servicios públicos, cómo están clasificados en el mundo contemporáneo, porque es una obligación estatal su prestación y porqué es conveniente no delegar su prestación a no ser que exista física incapacidad del Estado.

Por ello, se ha presentado una propuesta de articulado que contempla los deberes y derechos ciudadanos en la prestación y conservación de los servicios públicos y las distintas categorizaciones de servicios públicos sin hacer enumeraciones taxativas de los mismos.

En segundo lugar, se mencionan los aspectos económicos de los servicios públicos donde se procuran definir los principios rectores en materia de tarifas y transferencias que son necesarias para una adecuada prestación y conservación de los servicios públicos a nivel regional y municipal.

Esta inclusión obedece a la necesidad de establecer parámetros de cobro de los servicios públicos que superen el actual esquema, donde la única referencia es el incremento en el salario mínimo, y permitan mejorar los términos en que la ley habrá de reglamentar rubros de financiación de servicios públicos como el IVA, el situado fiscal y el crédito interno y externo.

En el articulado de gestión y control tiene como características centrales el establecer principios que posibiliten la creación de entidades que trasciendan el actual marco institucional en la materia, donde una sola entidad, la Junta Nacional de Tarifas, constituye un superpoder y donde no existe un instrumento de planeación y control de servicios públicos en el que tengan representación las distintas fuerzas interesadas en la materia.

En este punto también se habla de la participación ciudadana buscando aclarar si ella hace referencia a la que se haría a través de organizaciones comunitarias reconocidas por la ley, gremios, partidos políticos o a la simple representación directa de los habitantes del país. Consideramos que el mecanismo más adecuado es

aquel que permita participar a la ciudadanía con un criterio político y social.

Por último, es útil considerar que la naturaleza del servicio público así como el hecho de que en general se constituyen en "monopolios naturales", hace indispensable que el Estado regule su prestación a través de la ley en todos los casos. De otra manera no podría cumplir con el deber de asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todas los habitantes del territorio nacional.

Así mismo, la ley debe establecer los términos en que los particulares y comunidades puedan participar en su prestación. Existen servicios públicos en los que es posible que los particulares los presten mediante su libre iniciativa si bien sometidos a la regulación, inspección y vigilancia del Estado. En otros casos, la participación de los particulares deberá hacerse mediante el sistema de concesión, permisos o subcontratación.

Y, por supuesto, en distintos momentos la comunidad deberá decidir cuáles de los servicios públicos deben ser prestados exclusivamente de manera directa por el Estado, procurando que sean todos los que cumplan una función vital para la subsistencia humana.

## ANALISIS DE LAS MESAS DE TRABAJO

Tomado del Centro de Información y Sistemas de la Asamblea Nacional Constituyente, se analizaron 224 propuestas cuyo tema era servicios públicos se resumen las propuestas de coincidencia entre las mesas de trabajo y la ponencia:

- Vivienda como servicio público.
- Justicia como servicio público.
- Acceso a los principales servicios públicos (agua, salud, educación).
- Actualización de tarifas de acuerdo a los ingresos de los usuarios.
- Participación de los usuarios en las empresas o entidades de servicios públicos para efectos de planeación y control del servicio.
- Educación gratuita.
- Categorización de municipios de acuerdo a población, recursos fiscales y calidad de vida.

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

A continuación se reseñan los 39 proyectos presentados oficialmente a la consideración de la Comisión por el Secretario General de la Asamblea Nacional Constituyente. En cada caso señalaremos, siempre que fuera posible las coincidencias.

### 1) Proyecto N° 1: Jesus Pérez González-Rubio

Coincide:

- Transferencia según población NBI, la ley determinará los porcentajes.

- Tarifas de servicios públicos según consumo

### 2) Proyecto N° 2: Gobierno

Coincide:

- Servicios a cargo de la nación.

- Porcentaje de ingreso teniendo en cuenta población-calidad de vida.

- Prestación de servicios de salud pública.

- Derecho de salud.

- Derecho de Seguridad social.

- Fomento de la educación física, recreación y deporte.

- Intervención del Estado en la producción de Servicio Público.

- Garantizar la participación comunitaria.

- Asegurar la adecuada prestación del Servicio Público.

- Otras divisiones territoriales para la prestación de servicio público.

- Agua potable y los servicios básicos corresponderán a los municipios.

### 3) Proyecto N° 9: Juan Gómez Martínez

Coincide:

- El Estado garantizará la prestación de los servicios públicos básicos.

- Actuará y controlará en concertación con la comunidad.

- Función exclusiva de los municipios la prestación de los servicios públicos.

- Funciones compartidas entre las entidades.

- Categorización de municipios.

- Categorización de Departamentos.

- Relaciones fiscales por necesidades básicas insatisfechas.
- Ley para regular las transferencias.

**4) Proyecto N° 13: María Teresa Herrán**

Coincide:

- Vigilancia de los servicios públicos por parte de la comunidad.

1. - Las telecomunicaciones son un servicio público.

**5) Proyecto N° 15: Alberto Zalamea**

Coincide:

- Fuera de la división general del territorio habrá otros para mejorar el servicio público.

2. - Revisión de las tarifas de los servicios públicos.

3. - La ley determinará los servicios a cargo de la nación y de las entidades territoriales y señalará el porcentaje de los ingresos.

4. - Categorización de los municipios por población recursos fiscales.

**6) Proyecto N° 19: Francisco Rojas Berry**

Coincide:

- Vivienda con servicios públicos.
- Planes de desarrollo para los servicios públicos.

5. - La educación es un Servicio Público.

**7) Proyecto N° 21: Abel Rodríguez**

Coincide:

- Educación como Servicio Público Esencial.

**8) Proyecto N° 30: Carlos Fernando Giraldo**

Coincide:

- El Estado garantizará la provisión del servicio público.

6. - Servicio Público será aquel servicio de cuyo suministro dependa el bienestar social y material de la comunidad.

7. - El Estado suministrará el servicio público.

8. - Veeduría Cívica.

**9) Proyecto N° 43: Carlos Lemos Simmonds**

Coincide:

- Intervención del Estado para la producción, distribución y utilización.

9. - Servicios Públicos esenciales a cargo de la nación.

10. - Prestación de servicios públicos por parte de la empresa privada.

11. - Prioridad de los Servicios Públicos exclusivos y la inclusión en el presupuesto.

12. - Consejo nacional de tarifas.

13. - Régimen Jurídico especial para las empresas públicas.

14. - Actualización de tarifas-determinación de tarifas.

15. - Derechos y deberes de los usuarios.

No coincide:

- No otorgar competencias para la prestación o ampliación de un servicio público sin existir las condiciones de suficiente financiación.

16. - Consejo Nacional de Tarifas.

17. - Superintendencia.

**10) Proyecto N° 57: Guillermo Plazas A.**

Coincide:

- La justicia como principal Servicio Público permanente.

18. - El Estado organizará salud, vivienda, educación, seguridad cultural.

**11) Proyecto N° 59: Guillermo Perry**

Coincide:

- Participación particular en la prestación del Servicio Público.

- Servicio Público a cargo exclusivo del Estado: Justicia, fuerza pública.

19. - La ley establecerá gratuita o retribución de los servicios públicos.

20. - Actualización de las Tarifas.

21. - Deberes y derechos de los usuarios.

**12) Proyecto N°: Jaime Castro**

Coincide:

- Municipios a cargo de los Servicios Públicos, de educación y salud.

**13) Proyecto N° 67: Misael Pastrana**

Coincide:

- Divisiones del territorio diferente para prestación de Servicios Públicos.

22. - Zonas fronterizas podrán adelantar acciones de cooperación con el país vecino para prestación del servicio público.

23. - Servicios Públicos a cargo del municipio educación primaria y servicios de salud.

24. - La ley determinará los servicios a cargo de las entidades territoriales.

No coincide:

25. - Porcentaje de distribución.

26. - Gasto público social.

**14) Proyecto N° 83: Lorenzo Muelas**

Coincide:

- Los municipios prestarán correctamente los servicios públicos.

27. - Ordenamiento territorial para asegurar las prestación del servicio público.

**15) Proyecto N° 87: Horacio Serpa y Otros**

Coincide:

- Criterios para la distribución de recursos.

28. - Diversas categorías de municipios.

29. - Competencia de los municipios.

No coincide:

30. - Fondo de Compensación regional.

31. - JAL Competencia y porcentajes de presupuestos.

**16) Proyecto N° 93: Arturo Mejía Borda**

Coincide:

- Fuerza de la división territorial se podrá conformar otras dentro de cada región para mejorar el servicio público.

32. - El Estado por mandato de la ley intervendrá en la producción, distribución.

33. - Representación comunitaria en las juntas.

34. - La Justicia es un servicio público.

35. - La ley determinará los servicios a cargo de las entidades territoriales y el porcentaje de los ingresos.

36. - Categorización de los municipios.

37. - Revisión y fiscalización de las tarifas.

**17) Proyecto N° 95: Cornelio Reyes**

Coincide:

38. - Asociación de municipios para prestación de servicios públicos.

**18) Proyecto N° 98: Raimundo Emiliani**

Coincide:

39. - Servicios Públicos exclusivos del Estado: Justicia, Seguridad Nacional.

40. - Servicios Públicos podrán ser prestados por particulares.

**19) Proyecto N° 104: Héctor Pineda, otros**

Coincide:

41. - Distribución de recursos según NBI.

**20) Proyecto N° 108: Ignacio Molina**

Coincide:

42. - Fuera de la división del territorio, se podrán conformar otras para organizar los servicios públicos.

43. - La Justicia es un servicio público.

**21) Proyecto N° 109: Germán Rojas.**

No coincide:

44. - Congelación de servicios públicos.

45. - Comisión para estudiar los Servicios Públicos.

**22) Proyecto N° 113: Aida Abello**

Coincide:

46. - La prestación de los Servicios Públicos básicos es función del Estado.

47. - Participación de la comunidad en las Empresas Públicas.

48. - Las tarifas obedecerán a los ingresos de los ciudadanos.

49. - Educación y Servicios Públicos a cargo de la nación.

No coincide:

50. - Junta Nacional de tarifas por elección popular.

51. - Intermediación financiera y la banca como servicios públicos.

**23) Proyecto N° 124: Hernando Herrera Vergara.**

Coincide: Seguridad Social en Servicios Públicos.

**24) Proyecto N° 125: Fernando Carrillo.**

Coincide:

52. - Los Servicios Públicos son un derecho

53. - Tarifas según la capacidad de las personas.

54. - Empresas Privadas podrán prestar servicios públicos.

No coincide:

55. - Educación 10% presupuesto nacional.

**25) Proyecto N° 126: Antonio Galán Sarmiento**

Coincide:

56. - Intervención del Estado en la prestación de los Servicios Públicos.

57. - Control y dirección de los servicios públicos esenciales.

58. - Participación de los usuarios

59. - Concordancia entre el plan y el presupuesto.

**26) Proyecto N° 128: Iván Marulanda**

Coincide:

60. - El municipio prestará los Servicios Públicos Básicos.

61. - División Territorial diferente a las actuales para prestación de servicios públicos.

62. - La ley determinará las funciones en los diferentes niveles territoriales.

63. - El Estado intervendrá en la producción, distribución y utilización.

64. - Las telecomunicaciones son un Servicio Público.

**27) Proyecto N° 130: Eduardo Espinosa**

Coincide:

65. - El Estado reglamentará la prestación de Servicios de Salud, como servicio público.

66. - Salud Básica gratuita.

67. - Determinación por ley de los servicios a cargo de las entidades territoriales y del porcentaje de los ingresos.

68. - Derechos de prestación de servicio público.

69. - Participación Comunitaria.

70. - Servicio Público confiado a particulares.

71. - Servicio Público exclusivos de la nación, Justicia, fuerza pública.

72. - Régimen Jurídico especial para las empresas de servicios públicos.

73. - Reglamentación por ley de condiciones

de gratitud o retribución de los servicios públicos.

— Pago de los Servicios Públicos por redeistribución interna o por consumo del usuario.

— Inversiones prioritarias en servicios públicos.

— Conservación de recursos naturales.

### 3. Análisis de las propuestas de origen externo

Se analizaron 27 propuestas, se resumen las coincidencias entre las propuestas y la ponencia.

#### Concejo de Bogotá, N° 107

Fuera de la división del territorio, habrá otras para prestación de servicios públicos.

#### Colegio de Abogados Javerianos, N° 2

Fuera de la división del territorio, habrá otras para prestación de servicios públicos.

#### Colegio Altos Estudios de Guirama

— Servicios Públicos función del Estado.

— La ley determinará la forma de la prestación por las entidades territoriales.

#### Cámara de Representantes, N° 97

— Derecho a la vivienda.

— Servicios básicos en términos que fije la ley.

— Dirección, inspección, vigilancia sobre los servicios públicos por parte del Estado.

## ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y SERVICIOS PÚBLICOS

### CAPITULO SERVICIOS PÚBLICOS

#### ARTICULADO. PRINCIPIOS.

##### A. Derechos

Toda persona tiene derecho a la prestación de los servicios públicos y es deber del Estado asegurar la prestación eficiente, oportuna, continua y equitativa de éstos a todos los habitantes del territorio nacional.

##### B. Deberes

Son deberes de todos los habitantes del territorio nacional pagar cumplidamente los servicios públicos, vigilar su adecuado mantenimiento y participar en los organismos de decisión sobre los servicios públicos.

##### C. Concepto

Servicio público es toda actividad encaminada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter general en forma continua y obligatoria, bien sea directamente por el Estado, concesionarios o administradores delegados o particulares.

##### D. Clasificación

I. Servicios públicos orientados a proteger o crear bienes de consumo colectivo y son de potestad exclusiva del Estado:

1. Administración de Justicia

2. Seguridad Nacional: garantiza la seguridad nacional frente a posibles agresiones de otra u otras naciones o comunidades de naciones.

3. Seguridad Pública: protección al ciudadano frente a posibles atentados a su integridad personal, al bienestar de la comunidad y al orden público.

4. Protección y conservación del medio ambiente.

5. Protección de la creación de conocimiento.

II. Servicios sociales básicos: son aquellos que satisfacen necesidades colectivas y donde el consumo de un individuo beneficia a los demás.

1. Educación
2. Salud

3. Seguridad social: garantiza a todos los ciudadanos los cuidados y los medios necesarios, así como los medios de vida en caso de pérdida o reducción importante de sus medios de existencia causados por circunstancias no dependientes de su voluntad.

4. Mercadeo: garantiza al ciudadano un adecuado abastecimiento de los productos básicos de la canasta familiar, incluyendo el servicio de degüello.

III. Servicios Colectivos Domiciliarios: son los que satisfacen necesidades colectivas y presentan indivisibilidades y economías de escala que conducen a la constitución de monopolios naturales:

1. Energía en cualquiera de sus manifestaciones.

2. Telecomunicaciones en cualquiera de sus manifestaciones incluyendo la información pública.

3. Provisión de agua potable y alcantarillado.

4. Aseo y tratamiento de basuras.

5. Transporte.

IV. Servicios Públicos que satisfacen necesidades colectivas y que, aun cuando son de consumo individual, constituyen bienes cuyo consumo, socialmente deseable, está restringido por la distribución del ingreso.

1. Vivienda y obras de urbanismo

2. Recreación y deporte.

### ARTICULO. ASPECTOS ECONOMICOS

La Ley establecerá las condiciones de gratuidad o retribución de los servicios públicos. Habrá servicios públicos subsidiados por el Estado, otros con redistribución interna de cargas y servicios públicos en que cada usuario asume el costo de consumo, pero en cualquier caso dependiendo del ingreso familiar de los usuarios.

La ley establecerá los criterios para la formación y actualización de las tarifas de los servicios públicos y los límites dentro de los cuales un servicio público puede ser gratuito.

### ARTICULO. FINANCIACION

A. Es deber del Estado financiar los servicios públicos.

B. En el presupuesto nacional los servicios públicos deben tener un carácter prioritario.

C. Los principios rectores de las transferencias para financiar servicios públicos serán:

1. Por población y territorio.

2. Por necesidades básicas insatisfechas.

3. Por capacidad fiscal y económica.

4. Por partes iguales.

La ley definirá los términos explícitos de estas transferencias, las cuales estarán en función del estatuto básico de organización territorial.

### ARTICULO. COMPETENCIAS

#### A. Del Estado:

1. De la nación: Justicia y Seguridad Nacional y Pública.

2. De la nación, los departamentos y regiones y los municipios: seguridad social, educación, salud, vivienda y urbanismo, protección y conservación del medio ambiente, energía, telecomunicaciones, provisión de agua potable y alcantarillado, transporte, mercadeo, recreación y deporte.

B. De los particulares: la ley establecerá los términos dentro de los cuales los particulares o las comunidades pueden participar en la prestación de servicios públicos.

### ARTICULO. GESTION Y ADMINISTRACION.

A. Gestión pública:

1. Directa: justicia, seguridad nacional, pública y social, educación y salud, protección y conservación del medio ambiente y mercadeo.

2. Indirecta: vivienda, energía, telecomunicaciones, transporte, provisión de agua potable y alcantarillado, aseo y recreación y deporte y conservación.

3. Por particulares: en los casos que determine la ley, pero siempre en función del bienestar público.

4. Mixta: en los casos que determine la ley pero siempre en beneficio de los intereses comunitarios representados en el Estado.

B. Control de Gestión y Participación de los usuarios:

Se conformará un Consejo Nacional de Servicios Públicos que será el ente encargado de establecer políticas de desarrollo, conservación y tarifas en esta materia y, controlar y vigilar el cumplimiento de todas las normas al respecto fijadas por la ley.

Este Consejo estará integrado por representantes del gobierno nacional, el órgano legislativo nacional, las regiones, las empresas de servicios públicos y la ciudadanía. Estará adscrito al Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social.

A nivel regional se conformarán Consejos de Servicios Públicos que serán los encargados de intermediar y programar políticas regionales de servicios públicos. Estará compuesto por representantes del gobierno departamental o regional, la Asamblea Departamental, los municipios, las empresas de servicios públicos y la ciudadanía.

A nivel municipal se conformarán Consejos de Servicios Públicos, los cuales tendrán un carácter de veeduría cívica y estarán integrados por representantes del gobierno municipal, el Concejo Municipal, la ciudadanía y las empresas municipales públicas.

AUGUSTO RAMIREZ CARDONA  
CONSTITUYENTE.