



# GACETA CONSTITUCIONAL

Nº 42

Bogotá, D.E., Miércoles 10 de abril de 1991

Edición de 24 páginas

## ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

**ALVARO GOMEZ HURTADO**  
Presidente

**ANTONIO JOSE NAVARRO WOLFF**  
Presidente

**HORACIO SERPA URIBE**  
Presidente

**JACOBO PEREZ ESCOBAR**  
Secretario General

**ALVARO LEON CAJIAO**  
Relator

## RELATORIA

### Ponencia

## ALEGATO A FAVOR DE LAS TIERRAS PERIFERICAS

Ponencia Presentada por el Delegatario

**CORNELIO REYES**

(Pág. 2a.)

### Ponencia General

## LOS DEPARTAMENTOS

Preparada por el Constituyente

**GUSTAVO ZAFRA ROLDAN**

(Pág. 12)

# Ponencia

## ALEGATO A FAVOR DE LAS TIERRAS PERIFERICAS

Ponencia Presentada por el Delegatario  
**CORNELIO REYES**

Señores  
Delegatarios de Comisión Segunda  
de la Asamblea Constitucional.

Me es grato presentar a ustedes la primera parte de la ponencia correspondiente al tema que con la denominación de Regiones de Estatuto Especial me fue asignado por la Presidencia en asocio de los distinguidos Delegatarios Orlando Fals Borda y Lorenzo Muelas.

Con dichos colegas identificamos en el rubro mencionado el régimen de las actuales Intendencias y Comisarias, el de las Comunidades Indígenas; el de los entes territoriales que limitan con otros países y el de las Corporaciones Regionales de Desarrollo.

Después de algunos diálogos, para mi profundamente ilustradores, con mis distinguidos colegas de Comisión, y ante la dificultad de llegar a una concertación plena por falta de tiempo, he decidido elaborar mi propia ponencia sobre el tema señalado.

Por cuestión de método, he dividido esta ponencia en tres partes así:

1. El Régimen de los entes territoriales designados actualmente con el nombre de Intendencias y Comisarias.
2. El régimen de las comunidades indígenas y de otros grupos étnicos.
3. El régimen de integración de los territorios limítrofes con otros países. Se incluye en este subtema un capítulo sobre las Corporaciones Autónomas Regionales.

### CAPITULO PRIMERO

#### I. De la división territorial en la Constitución Vigente.

Los entes territoriales en que se divide la República están determinados en el artículo 5° de la Constitución Política que nos rege.

Dicha disposición establece que "son entidades territoriales los Departamentos, las Intendencias, las Comisarias y los Municipios o Distritos Municipales, en que dividen aquellos y éstas".

#### I.1. De cómo se pueden crear nuevos departamentos o desmembrar los existentes.

El inciso 2° del mencionado artículo 5° de la Constitución determina las condiciones para la creación de un nuevo de-

partamento, referidos a la solicitud de los Concejos, de la comarca que ha de formar el nuevo Departamento, al número de habitantes del mismo ente, a las rentas de que ha de disponer, a la población y rentas del departamento del cual se segregan y al concepto previo favorable del Gobierno Nacional y del Consejo de Estado.

El inciso 4° del mismo artículo 5° señala las condiciones mediante las cuales se puede segregar territorio de los departamentos para agregarlo a otro o a otros limítrofes, o para convertirlo en Intendencia o Comisaria.

Obsérvese que en estos casos de departamentos o de desmembración territorial de los mismos, o de conversión en un ente distinto, el Constituyente muestra especial preocupación para que se consulte la opinión de los habitantes del nuevo ente a través de los Concejos Municipales, para que tanto el ente nuevo como el que da origen al nuevo tengan población y rentas en cantidad apreciable y para que se oiga el concepto del Gobierno Nacional y del Consejo de Estado en el caso de la creación, y de los gobernadores de los territorios afectados en el caso de la desmembración o conversión en un ente diferente.

Sin embargo, pese a estas severas exigencias para crear o desmembrar departamentos, la Constitución ha previsto que por un Acto Legislativo esas condiciones puedan ser modificadas, o se prescinde de algunas de ellas al crear un nuevo departamento. Así lo dispone el último inciso del artículo 5° de la Constitución vigente. Recurriendo a este procedimiento se han creado en los últimos años los departamentos de Chocó, Guajira, Meta, Caquetá. Recientemente el Congreso ha aprobado Actos Legislativos que autorizan al legislador a erigir en Departamentos las Intendencias de Arauca, Casanare y Putumayo.

Por último, la Constitución ordena que cuando haya líneas divisorias dudosas entre nuevos y antiguos departamentos, aquellas serán determinadas por comisiones demarcadoras elegidas por el Senado de la República. (Artículos 5°, inciso 6°; 76, ordinal 5°, 98, ordinal 5°).

#### I.2. De las Intendencias y Comisarias.

El artículo 6° de la Constitución Política vigente establece el régimen de las Inten-

dencias y Comisarias en los siguientes términos:

1) Las Intendencias y Comisarias están sujetas a la "inmediata administración del Gobierno".

2) La Ley determina la organización administrativa, electoral, judicial, contenciosa administrativa.

3) También la Ley establece el régimen de los municipios intendenciales y comisariales.

4) La Ley podrá establecer estatutos especiales para las Intendencias y Comisarias, pero en el caso del archipiélago de San Andrés y Providencia y de otros territorios insulares será imperativo dictar "estatutos especiales para el régimen fiscal, administrativo y el fomento económico, social y cultural".

5) La Ley podrá crear y suprimir intendencias y comisarias, o anexarlas total o parcialmente entre si, o a los departamentos.

6) Las intendencias y comisarias podrán ser erigidas en departamentos, y para ello los requisitos de población y rentas se reducirán a la mitad de lo establecido para la creación de los departamentos, ordenado en el artículo 5° de la Constitución.

#### I.3. De otras divisiones territoriales.

El artículo 7° de la Constitución establece otros géneros de división territorial.

En el primer inciso se instituyen divisiones territoriales circunscritas a los límites de cada departamento "para arreglar el servicio público".

El segundo inciso habla de divisiones "relativas a lo fiscal, lo militar, la instrucción pública, la planificación y el desarrollo económico y social", advirtiendo que estas divisiones "podrán no coincidir a la división general", es decir que puede rebasar los límites de departamentos, intendencias y comisarias.

La enumeración transcrita resulta, desde luego, incompleta, porque omite programas como los de las instituciones de crédito, reforma agraria, manejo de recursos naturales, etc., que los Ministerios y los Institutos Descentralizados vienen aplicando.

#### I.4. De cómo la Constitución no establece el régimen de las Intendencias y Comisarias.

El título XVIII de la Constitución Nacional establece normas generales sobre el ré-



gimen de los departamentos y los municipios, pero omite referirse a las Intendencias y Comisarias.

Tampoco define la razón de la existencia de esta doble división territorial. Solo se hace mención en los artículos 182 y 183 de los servicios que puedan ser transferidos a los entes territoriales, incluyendo las Intendencias y Comisarias, y de los correspondientes recursos que les serán asignados para el pago de dichos servicios. De igual manera se garantiza la propiedad de los bienes y rentas de todos los entes territoriales y la intangibilidad de las participaciones que se les concedan.

### 1.5. De las Instituciones de Integración territorial.

Para completar este cuadro de la división territorial del país, resulta oportuno hacer referencia a las instituciones creadas en la reforma constitucional de 1968 dirigidas a descentralizar e integrar entes territoriales. Se trata de las Juntas Administradoras Locales, de las Asociaciones de Municipios y de las áreas metropolitanas contempladas en los artículos 196 y 198 de la Constitución vigente.

Podrían mencionarse también como mecanismos de integración interdepartamental los Corpes y las Corporaciones Regionales de Desarrollo.

## CAPITULO SEGUNDO

### Pasado, presente y futuro de la división territorial en Colombia

La división territorial someramente descrita en el capítulo anterior no ha sido la misma en el transcurso de la vida nacional. En el pasado, los entes territoriales han sido concebidos de diversa manera en cuanto a su denominación, en cuanto al espacio geográfico y en cuanto a la forma de administración. El proceso ha tenido, sin embargo, una constante tendencia: la de constituir cada vez entidades menos extensas, desmembrando departamentos, o intendencias y comisarias, o ascendiendo a éstas primero al rango de departamentos, y a aquellas al rango de Intendencias. Para efectos del presente estudio me ha parecido útil hacer un breve recuento de este proceso historico-institucional, desde la Colonia hasta nuestros días.

#### 1.1. La división territorial en la época colonial.

En el principio, en la era inicial del descubrimiento de América, el derecho Castellano inspiró las instituciones que regirían la vida de los vastos territorios incorporados al Imperio español. Pero como observa Ots Capdequí, no tardó en sentirse la influencia de las costumbres e instituciones de los pueblos indígenas, y esta influencia, agregada a la incapacidad plena del derecho de Castilla, hizo surgir un derecho nuevo, lo que se ha llamado el derecho indiano (1).

Primero fueron los Adelantados-gobernadores a quienes se confirió el gobierno de los nuevos territorios. El Adelantado, palabra castellana de origen medioeval, era más jefe militar que civil.

En las capitulaciones firmadas en 1501 aparece Alonso de Ojeda, el primer español que pisó tierra colombiana, como gobernador de la Isla de Coquibacoa, hoy La

Guajira, y posteriormente gobernador de "Coquibacoa y Urabá", es decir, fue el primer gobernador de nuestra Costa Atlántica, y finalmente, en 1508, gobernador de Urabá (2).

En 1547 se crea la Real Audiencia del Nuevo Reino de Granada, instalada en Santa Fe en 1550. Dependiente antes de la Audiencia en Santo Domingo, la nueva Audiencia tendría jurisdicción sobre las provincias de Santa Marta, Nuevo Reino de Granada, Popayán, Río San Juan y después Cartagena.

Así en el transcurso de la etapa colonial tuvimos Real Audiencia, Gobernadores, Virreyes, Capitanes Generales, Alcaldes Mayores, y, por lo mismo, Virreinos, Gobernaciones, Capitanías Generales, Provincias, Municipios, Ciudades Metropolitanas, Ciudades Diocesanas o Sufragáneas, villas y lugares.

Debe destacarse en esta era colonial la importancia que se dio al municipio "fil transplante del viejo municipio Castellano de la Edad Media" (3). Ejemplo de participación ciudadana fueron los cabildos abiertos, a los cuales concurrían todos los vecinos del lugar, y cuya influencia fue notoria en los días iniciales de la colonización y en los años anteriores a los movimientos de independencia (4).

#### 1.2. De la división territorial en la etapa republicana.

##### Los días iniciales de la Independencia.

La independencia de la Nueva Granada se inicia con el reconocimiento de la división territorial que existía bajo el régimen español; provincias y municipios.

En el Acta de Constitución de la Junta Suprema de Santa Fe, firmada en la madrugada del 21 de julio de 1810, se dice que se invitó a las "nobles provincias" para que envíen sus diputados a Santa Fe, a fin de dictar "la Constitución que afiance la felicidad pública". La intención era, como anota Liévano Aguirre, integrar a las veintidós provincias del antiguo virreinato de la Nueva Granada en un sistema federativo, aunque comenzaban a insinuarse movimientos de disgregadores de esas provincias, tal el caso de Sogamoso, Mompós, Vélez, Quibdó, Ibagué, Tocaima y las ciudades confederadas del Valle del Cauca (1).

#### La Gran Colombia

La ley fundamental aprobada por el Congreso de Angostura, en 1819, por la cual se creó la República de la Gran Colombia, dividió el territorio en tres grandes departamentos: Cundinamarca, Quito y Venezuela. Comprendía la Antigua Capitanía General de Venezuela y el virreinato de la Nueva Granada, en una extensión de

115.000 leguas cuadradas. Las capitales de los tres departamentos eran, en su orden, Bogotá, Quito y Caracas. No se hace referencia a otras divisiones (2).

#### Constitución de Cúcuta en 1821

Se dijo en este ordenamiento que el territorio de Colombia comprendía el Virreinato de la Nueva Granada y la Capitanía General de Venezuela.

El territorio nacional se dividió en departamentos; éstos, en provincias; éstas, en cantones, y éstos, en parroquias.

Atribuyó al Congreso la fijación de los límites de los departamentos, provincias y demás divisiones del territorio.

En cada departamento había un jefe administrativo con el nombre de intendente.

Una ley del 2 de octubre de 1821 dividió el territorio en siete departamentos: Orinoco, Venezuela, Zulú, Boyacá, Cauca, Cundinamarca y Magdalena.

#### El Decreto Orgánico de 1828

El Libertador en este decreto determinó que el territorio se dividiera en Prefecturas, que serían demarcadas por el Consejo de Estado, y en frente de las cuales estaría un jefe denominado prefecto.

En cada provincia el jefe administrativo se denominaría gobernador.

#### Constitución de 1830

Esta Constitución, que no llegó a aplicarse por la disolución de la Gran Colombia, reiteró que el territorio de la República comprendía los territorios que pertenecían al virreinato de la Nueva Granada y a la Capitanía General de Venezuela, y establece, como la de 1821, la división en departamentos, provincias, cantones y parroquias. A los departamentos los gobernaba un prefecto, a las provincias, un gobernador, y, a los cantones, un funcionario nombrado por el gobernador.

#### Constitución de 1832

Suprime los departamentos y divide el territorio en provincias, cantones y distritos parroquiales. Una ley posterior señala en quince el número de provincias, al frente de cada una de las cuales se nombraría un gobernador.

#### Constitución de 1843

Mantiene la división de la Constitución anterior: provincias, cantones y distritos parroquiales.

#### Constitución de 1853

Continúa la división en provincias, pero estas divididas solamente en Distritos parroquiales.

Por primera vez se hace discriminación territorial creando un antecedente de lo que luego se llamarían territorios nacionales, o intendencias y comisarias. Pues se determina en esta Constitución que las secciones territoriales de La Guajira y el Caquetá y otras que no estén pobladas por habitantes reducidos a la vida civil pueden

(2) Nicolás del Castillo Mathien. Descubrimiento y Conquista de Colombia. Colección Bibliográfica Banco de La República, 1988, págs. 33, 40 y 45.

(3) J. M. Ots Capdequí, obra citada página 69.

(4) J. M. Ots. Capdequí, obra citada página 71.

(1) Indalecio Liévano Aguirre. Los Grandes Conflictos Sociales y Económicos de nuestra historia. Tercer Mundo. Tercera Edición. 1968. Págs. 641 a 651.

(2) Los datos han sido tomados de la obra Constituciones de Colombia, por Manuel Antonio Pombo y José Joaquín Guerra. Biblioteca Banco Popular, 1986.

(1) J. M. Ots Capdequí, el Estado Español en las Indias. Fondo de Cultura Económica. Segunda edición, 1946, páginas 12 a 15.



ser organizados y gobernados por leyes especiales.

Nótese otra discriminación, cuando se habla de "habitantes reducidos a la vida civil", probablemente para referirse a los pueblos indígenas.

### Constitución de 1858

De tipo federalista, le dio a nuestro país el nombre de Confederación Granadina.

Dividió el territorio en ocho Estados independientes: Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá y Santander.

No se habla de otras divisiones del territorio, porque esto se encomendó a la legislación de cada Estado.

### Constitución de 1863

Fue la Constitución Federalista por excelencia, y le dio al país el nombre de Estados Unidos de Colombia.

Dividió el territorio en nueve estados soberanos. Además de los que ya existían, el general Mosquera había creado por decreto el del Tolima.

Como en la de 1858, asignó a la Legislación de los Estados las demás divisiones del territorio.

Aquí se hace por primera vez mención expresa de los territorios nacionales, que serían administrados por el Gobierno nacional bajo un régimen especial.

Se definieron como tales las regiones poco pobladas, o habitadas por tribus indígenas.

### Constitución de 1886

Se reconstituye la nación en forma de República Unitaria, es decir, se eliminan los Estados soberanos y se instituyen de nuevo los departamentos, cuya creación, segregación o variación de límites se reglamenta.

Se vuelve a utilizar la expresión "Territorios Nacionales", para referirse a las regiones de menor desarrollo, consideradas estas como 175 áreas de territorios cedidos por los Estados soberanos al Gobierno central. Se mencionan también las islas, sin determinarlas.

Los departamentos se dividirán en provincias, y éstas en distritos municipales.

### Acto Legislativo N° 2 de 1908

Divide los departamentos en Distritos Municipales.

### Acto Legislativo N° 03 de 1910

Divide el Territorio Nacional en departamentos y en municipios.

### Acto Legislativo N° 1 de 1936

Divide el Territorio Nacional en departamentos, intendencias y comisarias. Los departamentos se dividen en municipios.

Las intendencias y comisarias quedan bajo la directa administración del Gobierno y la ley ordenará lo que se refiere a su organización, creación, supresión o anexión a los departamentos.

### Acto Legislativo N° 1 de 1968

Establece el régimen de las intendencias y comisarias que está vigente y que fue examinado al comienzo de este trabajo.

## 1.3— Actos Legislativos especiales para la creación de intendencias en departamentos.

A partir de 1944 se ha hecho costumbre erigir las intendencias en departamentos, con aplicación del último inciso del actual artículo 5° de la Constitución, que corresponde al artículo 2° del Acto Legislativo N° 1 de 1968, eximiendo de algunos requisitos a las intendencias que se transforman en departamentos.

Así, por los Actos Legislativos N° 1 de 1944, N° 1 de 1959, N° 1 de 1963 y N° 1 de 1981, se autorizó la creación de los departamentos del Chocó, Meta, La Guajira y Caquetá respectivamente, como en efecto ocurrió al aprobar el Congreso las leyes pertinentes. Por la misma vía, el Congreso, mediante Actos Legislativos, ha autorizado recientemente la elevación al rango departamental de las intendencias de Arauca, Casanare y Putumayo, y falta sólo la aprobación de las leyes correspondientes.

## 1.4— De cómo ha administrado el Gobierno central los llamados Territorios Nacionales.

Recordemos cómo, desde 1936 se dice en la Constitución Nacional que "las intendencias y comisarias quedan bajo la inmediata administración del Gobierno".

¿Cómo ha funcionado este régimen de dependencia, de forzosa tutela?

Digamos que de diversa manera, a través de mecanismos institucionales diferentes.

Atrás se ha anotado cómo desde la Constitución de 1853 se viene haciendo referencia a lo que hoy se llaman los Territorios Nacionales.

Pero es entre 1910 y 1913 cuando se determinan seis divisiones denominadas intendencias y comisarias.

La ley 43 de 1923 autorizó al Gobierno nacional para reorganizar las intendencias y comisarias especiales y se dictaron algunas medidas relacionadas con la administración y fomento de estas regiones.

En 1936 se hizo una distinción más clara entre intendencias y comisarias, definiendo las primeras como regiones de mayor desarrollo.

La ley 2ª de 1943 fue en verdad el primer estatuto básico de las intendencias y comisarias. Se ordenó por esta ley que dichas entidades son personas jurídicas asimiladas a los departamentos y que podían establecer contribuciones.

En 1960, al reorganizarse el Ministerio de Gobierno, se creó en el mismo la división de Territorios Nacionales, encargada de la tutela sobre las intendencias y comisarias.

En 1968 esta división de Territorios Nacionales se eleva a la categoría de dirección.

El Acto Legislativo N° 1 del mismo año, contiene importantes disposiciones en relación con las intendencias y comisarias. Como ya se anotó atrás, se les hizo partícipes del citado fiscal, se decretó la protección de las rentas y bienes de dichas entidades, que desde 1910 se había establecido para los departamentos, y se crearon cuatro circunscripciones electorales para dar representación en el Congreso a las intendencias y comisarias (artículos 177, 182 y 183 de la Constitución Nacional).

En la administración del Presidente Alfonso López Michelsen se logran importantes avances desde el punto de vista institucional para promover el desarrollo de las Intendencias y Comisarias. El Acto Legislativo N° 1 de 1975 dispone que los Consejos Intendenciales sean elegidos popularmente, aunque no así los comisariales. En desarrollo de las facultades extraordinarias otorgadas al gobierno por la Ley 28 de 1974, se dictaron dos Decretos Leyes que tuve la satisfacción de firmar como Ministro de Gobierno: el 1925 de 1975, por el cual se creó el Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarias, DAINCO, y el 1926 del mismo año, en que se ordenó que los Consejos Comisariales tendrían nueve miembros, cuatro de elección popular, cinco nombrados por el Gobierno nacional. DAINCO inició funciones en 1976.

En 1986 continuó el proceso evolutivo del régimen institucional de las Intendencias y Comisarias, con la Ley 22 de ese mismo año, reformativa de DAINCO, y los Decretos 467, 468, 469, 470, 471, 472 y 473, encaminadas todas estas disposiciones a disminuir la tutela del Gobierno Central, dentro del proceso descentralizador que animó a la Administración Betancur.

Se dictaron normas sobre elección popular de los Consejos Comisariales, sobre el control de inmigraciones, sobre conservación del Patrimonio Cultural.

## 1.5. Avance Institucional pero insuficiente.

Hay que reconocer que a partir de 1968 se ha hecho un notorio esfuerzo por crear instrumentos institucionales destinados a promover el desarrollo de las Intendencias y Comisarias.

El profesor Jaime Vidal Perdomo ha registrado acertadamente el proceso en estos términos:

"La declaración constitucional de que estas entidades quedan bajo la inmediata administración del Gobierno nacional pudo suponer que este podía dictar todas las normas necesarias para este propósito. Pero la Constitución abrió el camino a la Ley y esta, en 1943, dio al ejecutivo nacional el lugar que en los departamentos tiene su principal órgano administrativo: el de la Asamblea Departamental.

A partir de entonces todo ha ido en dirección a fortalecer el auto-gobierno: la elección de Consejos Intendenciales y Comisariales, el valor jurídico otorgado a sus actos, el dejar en sus manos la expedición de la mayor parte de las normas relativas a la organización administrativa y a la vida de los territorios, y dejar la tutela gubernamental nacional como regla de excepción.

En síntesis, se ha podido pasar de la inmediata administración por el ejecutivo nacional a una administración "compartida" con Consejos Intendenciales y Comisariales". (1)

De igual manera debe reconocerse la labor de DAINCO, especialmente con la formulación del Plan Trienal de Inversiones 1977-1979 y las acciones adelantadas a partir de 1982.

La elevación al rango departamental del

(1) Jaime Vidal Perdomo, *Derecho Administrativo*, Editorial Temis, novena edición, 1987, pág. 145.



Chocó, el Meta, La Guajira, y Caquetá, y los recientes Actos Legislativos para erigir en departamentos a Arauca, Casanare y Putumayo están indicando un propósito de conceder plena autonomía a los territorios marginados.

En un estudio de 1988, se hacen las siguientes observaciones:

"No gozan, pues, las intendencias y comisarías, de la misma autonomía que tienen los departamentos, sino que además el control de tutela sobre ellas se ejerce con mayor intensidad por parte del poder central... Así, por ejemplo, existe sobre estas entidades territoriales cierto grado de control jerárquico expresado en el requisito de aprobación de algunos de sus actos por parte del Gobierno nacional, como en el caso de la creación de municipios, y, en cuanto a sus órganos deliberativos, los Consejos Intendenciales y Comisarias, no tienen en principio capacidad de decisión y autonomía propia, pues algunos de sus actos deben ser referendados por DAINCO, entidad que a partir de 1975, tuvo a su cargo la responsabilidad directa de su tutela... De otra parte, y como un elemento más de la ley, la Contraloría General de la República ejerce control directo sobre cada una de las intendencias y comisarías y sus municipios, y además DAINCO tiene injerencias sobre el control y manejo de los bienes de estas instancias (art. 29 decreto 469/86), con lo que se tiene una doble fiscalización. De esta manera, dentro del marco de la descentralización, las intendencias y comisarías no disponen de autonomía plena a nivel administrativo y fiscal". (2)

Otro documento de evaluación interna, elaborado también por DAINCO, que he tenido la oportunidad de conocer, hace mayores precisiones sobre la labor de aquel organismo, por cierto no del todo favorables a su gestión, aun después de las reformas que se cumplieron en desarrollo de la Ley 22 de 1985.

De ese documento me permito extraer los siguientes apartes que sirven para fundar las conclusiones y propuestas que se harán al final del presente trabajo:

1. En cuanto a los planes y programas para fomentar el desarrollo económico, social y cultural de las Intendencias y Comisarías (artículo 40 de Ley 22 de 1985), "Con respecto a esta función —dice el documento— el Departamento (Dainco) no ha participado en la elaboración de los planes nacionales de desarrollo, ni en los de carácter sectorial.

Esto obedece fundamentalmente a que, si bien la Ley establece que el Departamento Nacional de Planeación debe convocar a DAINCO (Decreto 3448/83) y a los Intendentes y Comisarios (Decreto 222/86) para la elaboración del Plan de Desarrollo, el DNP nunca ha invitado o consultado a los mencionados organismos, pero tampoco el Departamento ha gestionado su participación, o presentado alguna propuesta al respecto. Lo anterior se refleja en la ausencia de políticas y programas específicos para las Intendencias y Comisarías, a pesar de que la Ley 22/86 establece que corresponde al Gobierno Nacional fijar las políticas para su desarrollo y promover su

mejoramiento económico, social y cultural, mediante la elaboración de planes y programas".

Luego refiriéndose al "Plan Trienal 1977-1979" expresa el documento: "pero las metas propuestas sólo se alcanzan en un 40% debido fundamentalmente a las limitaciones presupuestales y dificultades en el flujo de fondos".

Se informa luego que en 1985 se elaboró el "Plan de las diez acciones básicas en 1982-1986", en que se definen "unas metas y líneas de trabajo", pero que el Plan "posteriormente fue desechado como recurso metodológico, sin que se plantearan alternativas viables".

Continúa el documento: "En 1988 la Oficina de Planeación intentó elaborar un plan que denominó "Plan de Desarrollo del DAINCO", pero dificultades tales como la imposibilidad de desplazar el personal técnico a las regiones por un lapso de tiempo adecuado truncó este esfuerzo.

Posteriormente, el Departamento no ha coordinado o promovido la elaboración de un Plan de Desarrollo socio-económico para Intendencias y Comisarías, debido en parte a la ya mencionada falta de definición de directrices y políticas específicas del Gobierno Nacional y de la Jefatura del Departamento. En general, la Jefatura ha mostrado poco interés por los aspectos relacionados con las necesidades de la investigación y la planeación, dirigiendo por el contrario, todo su empeño en el área de la contratación y la construcción de infraestructura física, tareas estas que si bien habían sido asignadas al Departamento en el decreto 1925/75, le fueron suprimidas en la Ley 22/86. De hecho dicha norma enfatiza los aspectos relacionados con el área de la planeación y la coordinación, con lo cual se buscó liberar al Departamento de una responsabilidad para la cual no cuenta con la capacidad financiera ni operativa requerida.

En cuanto a los planes regionales la Oficina de Planeación ha venido prestando asesoría a las Intendencias en la definición de los términos de referencia para la elaboración de los planes de desarrollo regionales, y la interventoría de los mismos, pero todo ello desde Bogotá. Igualmente se viene apoyando la planeación a nivel municipal a través de la contratación de los planes municipales con recursos del Departamento.

En este sentido se presentan básicamente dos problemas fundamentales:

a) Un seguimiento deficiente en la elaboración de los estudios a través de unas interventorías realizadas igualmente desde Bogotá.

b) Los documentos se quedan generalmente en las oficinas de DAINCO sin que las regiones los conozcan y menos aún se realice una gestión de promoción con las administraciones y las instancias políticas locales, así como la divulgación a la comunidad de los planes o trabajos propuestos. En la mayoría de los casos estos estudios no se conocen en las mismas dependencias del DAINCO".

Continúa el estudio:

"En el área del desarrollo económico el Departamento adelanta acciones muy puntuales en el sector productivo, sin que se enmarquen en una política o estrategia

que otorgue unidad y orientación a los proyectos, lo que lleva a que la inversión que realiza en esta área se ejecute sin lograr los resultados perseguidos. Los procesos productivos regionales se convierten así en esfuerzos espontáneos y aislados del sector privado.

Más aún, el Departamento no coordina la acción emprendida en este campo por sus entidades adscritas y vinculadas, ni por otras entidades del Estado; tal es el caso de los recursos auríferos del Guainía, las regalías petroleras de Arauca, Casanare y Putumayo; la explotación de otros recursos naturales como los piscícolas, maderables, y el desarrollo de otros como la ganadería, turismo, etc.; encontrándose el Estado sin alternativas frente al surgimiento de bonanzas o actividades ilegales.

Por otra parte, si bien corresponde al Departamento ser el impulsor de una política de conservación y aprovechamiento racional de la fauna, flora, pesca y recursos hídricos dentro de un esquema de desarrollo regional, que permita la consolidación de una economía regional y local, respetando la fragilidad de los ecosistemas, no ha definido políticas coherentes en este campo, ni se ha preocupado porque se realice un levantamiento de información básica macroregional (suelos, bosques, recursos hídricos, etc.), que orienten el trabajo de sus dependencias, y menos aún el de las Intendencias y Comisarías y del resto de entidades del Estado".

Más adelante expresa:

"En el área del desarrollo social el Departamento atiende parcialmente algunos programas específicos dirigidos a comunidades indígenas, pero no desarrolla un conjunto de acciones coherentes relacionadas con dichos sectores de población o con la atención de sectores marginados, que conlleven a la asimilación de tecnologías apropiadas, participación de la comunidad y defensa del patrimonio socio-cultural, entre otras.

Ello obedece fundamentalmente a la falta de definición de políticas a los escasos recursos económicos y humanos disponibles, a la esporádica presencia del Departamento en el nivel regional y a la falta de definición de metodologías para abordar un trabajo integral".

Por último, se habla así del desconocimiento de la realidad de estos Territorios:

"El conocimiento de la realidad regional de la Orinoquía, la Amazonia y los territorios insulares es limitado. Al no contar con el suficiente conocimiento sobre la estructura y la dinámica funcional de los ecosistemas y las condiciones socio-económicas de las poblaciones humanas que allí habitan, DAINCO difícilmente puede emprender acciones encaminadas al ordenamiento territorial, debe estar basado en el manejo racional del medio".

Aun a riesgo de extender demasiado esta ponencia, he transcrito las anteriores consideraciones por el valor testimonial que tienen, en cuanto constituyen una desoladora confesión de cómo el organismo encargado de ejercer a nombre del Gobierno central la tutela sobre las Intendencias y Comisarías presenta un melancólico balance de su gestión. Desconocimiento de la realidad geográfica y humana, acciones

(2) Blanca Lucy Marín y Clemencia Forero, Investigadoras de DAINCO. Revista Economía Colombiana N° 210, octubre 1988, págs 67 y 68.



incoherentes, programas erráticos que no culminan, en fin, una tutela estorposa y estéril.

1.6. Qué se ha intentado para promover autonomía y desarrollo para las Intendencias y Comisarias.

Desde luego que toda esta larga historia de iniciativas y de instituciones ha estado encaminada a buscar el rescate de las tierras periféricas.

No han faltado propuestas para lograr mejor autonomía e impulsar el desarrollo de las Intendencias y Comisarias.

Resulta útil hacer mención de las iniciativas que en este sentido se presentaron al Congreso, pero que no alcanzaron aprobación.

Son las siguientes:

1. El Senador Eduardo Abuchaibe presentó al Senado el Proyecto de Acto Legislativo N° 48 de 1970 por el cual se propone la elección popular de Intendentes y Comisarios.

2. El Senador Humberto Criales de la Rosa presentó también al Senado el Proyecto de Acto Legislativo N° 7 de 1984, por el cual se suprimen las Intendencias y Comisarias y elevan éstas y aquellas a la categoría de Departamentos. Se establecen también las provincias. Se propone la elección popular de gobernadores.

3. El doctor César Gaviria Trujillo, actual Presidente de la República, siendo Ministro de Gobierno del Presidente Virgilio Barco, presentó a la Cámara de Representantes el Proyecto de Acto Legislativo N° 11 de 1988, por el cual se da a los territorios nacionales la categoría de Departamentos Especiales, con gobernadores de libre nombramiento y remoción por el Presidente de la República. Se propone la elección popular en los otros departamentos. Se crean las provincias como entidad territorial.

4. Los Representantes Hernán Motta, Elsa Rojas de Fernández y José Ovidio Marulanda, presentaron a la Cámara de Representantes el Proyecto de Acto Legislativo N° 55 de 1988, por el cual se elevan a la categoría de departamentos las Intendencias y comisarias y se crean las provincias.

5. El Senador Emillo Urrea presentó al Congreso el Proyecto de Acto Legislativo N° 2 de 1989, por el cual también se erigen en departamentos las Intendencias y comisarias, y se prevé el establecimiento de un organismo del Gobierno Central encargado de prestar asistencia administrativa técnica y financiera a los departamentos.

CAPITULO TERCERO

Las Propuestas de Ordenamiento Territorial en la Constituyente

1.1. Las Propuestas en las Mesas de Trabajo

Pueden clasificarse en tres grandes grupos a saber:

1) Las que plantean la eliminación de las Intendencias y Comisarias, bien para que pasen a ser departamentos, o entidades territoriales de primer grado, en el evento de que desaparezcan los departamentos y sean creadas las regiones u otros entes equivalentes.

2) Las que plantean la continuación de la actual denominación de Intendencias y comisarias, y, en este caso, propenden por una mayor autonomía de tales entidades, traducida en elección popular de sus

autoridades, mayor representación en los cuerpos colegiados de elección popular a nivel nacional, correspondencia de su calidad de entidad territorial con circunscripción electoral. Otras propuestas, por cierto en escaso número dentro de este grupo, contemplan la posibilidad de unir algunas Intendencias o comisarias existentes, o una nueva limitación, teniendo en cuenta las distancias, vías de comunicación y actuales centros de gobierno de las mismas. Existen también algunas propuestas dirigidas a mantener la dependencia respecto del gobierno central de tales entidades y de conservar su actual denominación. Existen solicitudes para la eliminación de DAINCO, arguyendo la burocratización de dicha institución y su excesiva intervención en los asuntos de los territorios nacionales.

3) Este tercer grupo de propuestas se refiere a la transformación de las Intendencias y comisarias en Departamentos Especiales, o Departamentos Administrativos.

Se presenta enseguida la información cuantificada de las propuestas, de acuerdo con la clasificación en los tres grupos que antes se mencionaron. El resultado fue el siguiente:

a) Para las Intendencias		
Grupo N° 1 Departamentalización	103	51.5%
Grupo N° 2 Continuidad de la denominación con mayor autonomía	56	28 %
Grupo N° 3 Departamentalización Especial	21	10.5%
Otras Propuestas	20	10 %
Total Propuestas	200	100 %
b) Para las Comisarias		
Grupo N° 1 Departamentalización	115	58.9%
Grupo N° 2 Continuidad de la Denominación con mayor autonomía	52	26.6%
Grupo N° 3 Departamentalización Especial	18	9.2%
Otras Propuestas	10	5.1%
Total Propuestas	195	100 %

Como puede advertirse, en las Mesas de Trabajo se manifestó una voluntad claramente mayoritaria (51.5% y 58.9%) hacia la tesis de la Departamentalización Plena de las Intendencias y Comisarias, y la motivación para esa expresión mayoritaria consistía en la discriminación de que se acusaba a las autoridades centrales respecto de los llamados Territorios Nacionales.

1.2. Las Propuestas en las Comisiones Preparatorias

De recibir las propuestas relacionadas con las Intendencias y Comisarias se encargaron dos subcomisiones, una para el régimen de las Intendencias y Comisarias, y la otra, para el régimen de San Andrés y Providencia.

a) Del régimen de las Intendencias y Comisarias

Trae la subcomisión un recuento histórico sobre el origen del término "Territorios Nacionales", para lo cual cita el artículo 78 de la Constitución de 1863, que "dispuso que serían regidos por una Ley especial los territorios poco poblados y ocupados por tribus indígenas, que los estados a que pertenecían consistieran en ceder al Gobierno general para su administración, con el objeto de fomentar colonizaciones y realizar reformas".

Agrega que "a partir de este momento se justificó el nombre de territorios nacionales para las secciones sometidas a dicho ré-

gimen especial, pues siendo los Estados Soberanos dueños de sus propios territorios, aquellas que cedían al gobierno general para su administración, podían adoptar en propiedad tal nomenclatura".

Las conclusiones a que llegó esta subcomisión fueron las siguientes:

1) La división territorial que se adopte en la Nueva Carta Constitucional para la nueva administración de todas las regiones del país deberá acogerse igualmente para los antiguos territorios nacionales, sin discriminación ni limitaciones de nomenclatura.

2) La competencia para segregar secciones territoriales de otras entidades con el fin de crear algunas nuevas, de eliminar o fusionar las existentes, será competencia del Legislador, previo concepto del Gobierno Nacional, que tomará como criterio las condiciones para el desarrollo regional, la preservación de la ecología y el respeto por la vocación natural de las regiones.

3) La nación tendrá la responsabilidad fiscal y de la inversión para el desarrollo de sus fronteras, conjuntamente con las entidades locales, sin menoscabo de la autonomía de éstas.

4) Los criterios para la distribución del situado fiscal y participación de las entidades en las rentas nacionales, deberán revisarse y consagrarse en la Nueva Constitución, de manera que contribuyan realmente al desarrollo armónico y equilibrado del país, favoreciendo con mayor justicia tributaria las zonas menos desarrolladas.

5) Para la conformación de la Cámara de Representantes, o de las corporaciones públicas nacionales, que en la nueva Constitución se estructuren, estas entidades territoriales tendrán por derecho propio sus voceros o representantes.

6) Para regiones de frontera la Constituyente consagrará normas básicas tendientes a preservar su patrimonio ecológico, el respeto de las culturas autóctonas y la promoción de la educación bilingüista en las comunidades indígenas y otras que han hablado un idioma diferente del oficial.

7) Corresponderá al legislador dictar estatutos de carácter administrativo, fiscal y de fomento económico, social y cultural para las secciones o entidades territoriales fronterizas, de carácter elástico y modular, respetando su autonomía.

8) La Constitución diferirá a la Ley los casos en que se establezca la doble nacionalidad, para facilitar la integración fronteriza.

b) Del Régimen de San Andrés y Providencia

Después de un recuento histórico del archipiélago y de un diagnóstico de sus actuales problemas, se llegó a las siguientes conclusiones:

1) "Elevar a la categoría de departamento al archipiélago es una solicitud de todos los habitantes de las islas. Además, es la tendencia de la opinión pública nacional frente a los territorios nacionales. Nadie quiere oír hablar de dependencia, centralismo o territorios minusválidos".

2) "Es indispensable que la Ley pueda restringir el derecho de circulación y la libertad de residencia en el archipiélago, recuperando su equilibrio ecológico y preservando espacio para el futuro económico y cultural de la comunidad nativa".

3) "Providencia, Santa Catalina y los



Cayos adyacentes se les debe garantizar un modelo de desarrollo distinto al que impuso en el puerto libre de San Andrés, por eso la propuesta de convertirlo en un distrito turístico cultural".

4) "Implantar el bilingüismo en el sistema educativo, espacios públicos y medios de comunicación".

5) "Recuperación por derecho de dominio sobre la tierra por parte de la comunidad nativa".

Por último, la subcomisión preparatoria aprobó por unanimidad presentar al Gobierno Nacional, para que fuese propuesto a la Asamblea Constitucional, el siguiente artículo relativo al nuevo régimen del archipiélago:

**Artículo.—** "El archipiélago de San Andrés y Providencia será organizado como un departamento y el Legislador fijará las condiciones para su desarrollo, preservando el patrimonio cultural de sus habitantes, los recursos naturales y el medio ambiente.

El departamento de San Andrés y Providencia conservará su régimen de puerto libre y le corresponderán todas las rentas nacionales que se causen en su territorio y las participaciones o cesiones de impuestos nacionales que se hagan a las entidades territoriales en las mismas condiciones que éstas.

Por razones de seguridad, salubridad, protección ecológica, culturales y étnicas, la Ley podrá restringir el derecho de circulación y la libertad de residencia en el archipiélago, regulando el uso de la tierra y el flujo de inmigraciones y asentamientos humanos de nacionales y extranjeros.

El Municipio de Providencia y Santa Catalina y los Cayos Adyacentes, será organizado por el Legislador como un distrito turístico y cultural".

### 1.3. Los Proyectos Presentados a la Asamblea Constitucional

A continuación se hace relación de los Proyectos que fueron presentados por delegatarios a la Asamblea Constitucional y que se encuentran en trámite y también por otras Entidades.

Estos Proyectos son los siguientes:

1. Proyecto N° 1. Presentado por el H. Delegatario Jesús Pérez González-Rubio. Se propone la organización de las regiones por Ley como establecimientos públicos y se conserva la división en departamentos y municipios. No se nombran las intendencias ni las Comisarias, pero tampoco se hace referencia expresa a la eliminación de las mismas.

2. Proyecto N° 2. Presentado por el señor Ministro de Gobierno, doctor Humberto de la Calle, en representación del Gobierno Nacional.

Se consagra la autonomía de las entidades territoriales (Art. 1°).

Se determinan como entidades territoriales los departamentos, los departamentos especiales y los municipios. No se mencionan las intendencias. Se erigen en departamentos especiales las comisarias del Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada (Arts. 198 y 200).

Se erige en departamento especial el archipiélago de San Andrés y Providencia. Se dice que hacen parte del territorio nacional la isla de Malpelo y el archipiélago de San Andrés y Providencia y Santa Catalina. Se establece que este archipiélago tendrá dos representantes a la Cámara y que la

Ley podrá restringir los derechos de circulación y de residencia en el archipiélago (Arts. 78, 196 y 225).

Los gobernadores de los departamentos serán elegidos popularmente, pero los de los departamentos especiales serán nombrados por el Presidente de la República. Habrá un Representante a la Cámara por cada departamento especial (Artículos 78 y 121).

3. Proyecto N° 7. Presentado por la Alianza Democrática M-19. Se establece el principio de la unidad política y de la autonomía regional y local (Art. 2°). Se le confiere la calidad de departamento a las actuales intendencias y comisarias (Art. 160).

Se crean las regiones como entidades territoriales compuestas por la fusión total o parcial de los departamentos (Art. 161).

Se crean las provincias (Art. 170).

4. Proyecto N° 8. Presentado por el H. Delegatario Raimundo Emiliani Román.

Se limita la residencia y domicilio en la isla de San Andrés.

5. Proyecto N° 9. Presentado por el H. Delegatario Juan Gómez Martínez. Propone Ley Marco de organización territorial. Establece que "San Andrés y Providencia será un departamento con régimen especial en que se establezca la elección popular del gobernador, la política comercial y un estatuto para el ingreso y fijación de domicilio de colombianos y extranjeros.

Propone también que las actuales intendencias y comisarias se conviertan en departamentos (Art. 91).

6. Proyecto N° 14. Presentado por los HH. Delegatarios Orlando Fals Borda y Héctor Pineda.

Propone la creación de la comisión de ordenamiento territorial. No hay referencia a las intendencias y comisarias ni a los departamentos especiales.

7. Proyecto N° 15. Presentado por el H. Delegatario Alberto Zalamea. Al proponer que se mantenga la Constitución Vigente, se entiende que se conserva el régimen territorial actual.

8. Proyecto N° 57. Presentado por el H. Delegatario Guillermo Plazas Alcíd. Propone que las actuales intendencias y comisarias se erijan en departamentos (Art. 111).

9. Proyecto N° 58. Memorando de Recomendaciones del H. Consejo de Estado. Propone la transformación de las intendencias y comisarias en departamentos.

10. Proyecto N° 65. Presentado por el H. Delegatario Rodrigo Lloreda Caicedo.

Divide el territorio en municipios, distrito capital, departamentos, departamentos especiales y regiones.

11.— Proyecto N° 67. Presentado por el Partido Social Conservador.

Establece la unidad indivisible de la nación y la descentralización (art. 1°), limitaciones al domicilio (art. 30).

Como entidades territoriales señala los municipios, los departamentos, los departamentos especiales, los distritos especiales, y el distrito capital (art. 220).

Los departamentos especiales tendrán un gobernador nombrado por el Presidente (art. 140).

San Andrés y Providencia y Santa Catalina serán organizados como departamento especial, con un estatuto que busque el desarrollo sostenible del archipiélago, la identidad cultural, la educación bilingüe, el equilibrio ecológico y la restricción a la circulación y domicilio. El gobernador de este departamento será nombrado por el Presidente de la República de terna elaborada por la Asamblea Departamental de mismo (art. 252).

12.— Proyecto N° 73. Presentado por el H. Delegatario Jaime Arias.

Propone la elección popular de gobernadores. No habla de las intendencias y comisarias.

13.— Proyecto N° 87. Presentado por los HH. Delegatarios Horacio Serpa, Eduardo Verano y Guillermo Perry.

Considera entidades territoriales a la nación, las regiones, los departamentos y los municipios. Elimina las intendencias y comisarias (art. 1°).

14.— Proyecto N° 93. Presentado por el H. Delegatario Arturo Mejía Borda.

Divide el país en regiones, en distritos capital y los municipios.

Elimina las intendencias y comisarias (art. 5°).

El legislador con mayoría calificada, podrá dictar estatutos especiales temporales para algunas zonas del territorio nacional, a fin de procurar su pronto desarrollo (art. 6°).

15.— Proyecto N° 94. Presentado por el H. Delegatario Juan B. Fernández.

Las Entidades Territoriales serán las regiones, las provincias, los municipios y las comunas. Se eliminan los departamentos, intendencias y comisarias (art. 5°).

16.— Proyecto N° 97. Presentado por la H. Cámara de Representantes. Divide territorialmente al país en regiones étnicas, geográficas y económicas diferenciadas. Una Ley Marco establecerá su funcionamiento.

17.— Proyecto N° 104. Presentado por los HH. Delegatarios Orlando Fals, Héctor Pineda y Francisco Rojas Birry.

Establece como entidades territoriales las regiones, las provincias, los territorios de los grupos étnicos, los distritos metropolitanos, los municipios, las comunas y los corregimientos. La Ley Orgánica determinará el régimen administrativo de estas entidades (art. 1°).

Se establece que mientras se reordena el territorio de la República se mantendrá la división política y administrativa actual, pero las intendencias y comisarias serán departamentos.

En San Andrés el grupo raizal tendrá autonomía para darse su propia organización política, económica y social y para la administración y explotación de sus recursos naturales. El archipiélago tendrá un régimen especial de control e inmigración y de fomento económico y cultural. Las entidades territoriales de los grupos étnicos no podrán estar divididas por otras entidades territoriales. (arts. 5° y 9°).

18.— Proyecto N° 113. Presentado por la Unión Patriótica.

Declara entidades territoriales a los departamentos, los distritos urbanos, los municipios y los territorios étnicos. Desa-



parecen las intendencias y comisarías (art. 161).

Se establece restricción de circulación y residencia en el archipiélago de San Andrés y Providencia (artículo 163).

19.— Proyecto N° 108. Presentado por el H. Delegatario Ignacio Molina.

Establece algunas disposiciones sobre los Consejos Intendenciales y Comisariales.

20.— Proyecto N° 114. Presentado por los HH. Delegatarios Jaime Fajardo y Dario Mejía.

Divide el territorio en departamentos, distritos y municipios o territorios étnicos (art. 73).

21.— Proyecto N° 119. Presentado por el H. Delegatario Francisco Rojas Birry.

Mantiene la división territorial vigente, agregando la de territorios de los grupos étnicos, incluidos los resguardos indígenas.

Contiene un título completo sobre San Andrés y Providencia en que se ordena proteger la identidad cultural y se establece el bilingüismo.

Excluye a la ciudad de North End como territorio raizal o étnico.

Se limita la enajenación de bienes inmuebles.

22.— Proyecto N° 125. Presentado por el H. Delegatario Fernando Carrillo.

Propone que se erijan como departamentos las intendencias de Arauca, Putumayo, San Andrés y Casanare.

Propone anexar al departamento de Meta las comisarías del Guanía, Guaviare y Vaupés, y que se anexe al departamento de Caquetá la comisaría de Amazonas. De igual manera que se agregue al departamento de Casanare la Comisaría del Vichada.

Propone a San Andrés como puerto libre, y como Distrito turístico, con limitación de residencia y circulación.

23.— Proyecto N° 126. Presentado por el H. Delegatario Antonio Galán. Elimina las intendencias y comisarías, para dejar como entidades territoriales los departamentos, los distritos especiales y los municipios.

24.— Proyecto N° 128. Presentado por el H. Delegatario Iván Marulanda.

Propone como entidades territoriales las comunas, los municipios, las áreas metropolitanas, las provincias, los departamentos y las regiones.

Como entidades especiales sugiere los distritos étnicos fronterizos y de manejo ambiental.

Elimina la división en intendencias y comisarías.

25.— Proyecto N° 130. Presentado por el H. Delegatario Eduardo Espinosa Faciolince.

Establece restricciones en cuanto a la circulación y residencia en el archipiélago de San Andrés y Providencia.

Las Intendencias y Comisarías se elevarán a la categoría de departamentos.

26.— Proyecto presentado por el H. Delegatario Gustavo Zafrá.

Establece una circunscripción electoral especial para las comunidades negras e indígenas. Institucionaliza las zonas de fronteras.

Más adelante, formular las conclu-

siones y el articulado que habrá de proponer, haré referencia a esas propuestas.

## CAPITULO CUARTO

### La otra Colombia, o la Colombia Periférica

#### I. 1.— Tierras de Destino Fronterizo.

Las intendencias y comisarías, o territorios nacionales, para usar la extraña denominación tradicional, comprendían, al iniciarse el proceso de departamentalización en 1944, una extensión de 724.925 km<sup>2</sup>, o sea el 63% del territorio nacional. Erigidas en departamentos las Intendencias del Chocó, Meta, Guajira y Caquetá, las intendencias y comisarías sometidas aún al régimen centralista, tienen un territorio de 483.958 km<sup>2</sup>, que equivalen al 43% del espacio geográfico nacional.

Si se mira el mapa de nuestra nación, se advierte que algunos de estos territorios, como el Chocó y la Guajira, corresponden a esquinas oceánicas, con costas en el Pacífico y en el Caribe, cuyo subdesarrollo es indicio vehementemente de nuestra ninguna vocación marinera. Los mismo podría decirse de nuestros territorios insulares, y en especial del archipiélago de San Andrés y Providencia, aislado, no por la lejanía, sino por la indiferencia de nuestro país. Recordemos que nuestras fueron en otro tiempo la isla de Mangle y la costa de Mosquitia, hoy de Nicaragua, porque una y otra fueron dominio de la Nueva Granada en su era de mayor esplendor territorial.

Esquinas oceánicas pero también frontera terrestre con cinco países: Panamá, Venezuela, Brasil, Perú, y Ecuador. Y frontera marítima con los países del Caribe y del Pacífico. Y también frontera con dos de los ríos más grandes del mundo: el Amazonas y el Orinoco. Destino fronterizo éste, marítimo, terrestre y fluvial, que han tenido Chocó, La Guajira, Arauca, Vichada, Guanía, Vaupés, Amazonas y Putumayo.

Tierras de fronteras, es decir, tierras con valor estratégico, pero, además, desconocidas, no poseídas, con riquezas que se han ido encontrando y que de seguro habrá muchas más que no han sido buscadas ni encontradas. ¿Cómo han podido estar tanto tiempo abandonadas, discriminadas, sometidas a una *capitis diminutio*, política, administrativa, económica y social? Y sus habitantes indígenas, negros y mestizos, ¿por qué tratados tan largo tiempo como ciudadanos de segunda clase?

Podrían intentarse varias respuestas a estos interrogantes que denuncian una falta de conciencia territorial del país, de ausencia de una política de mares y de frontera, en el carácter mediterráneo, andino de los colombianos. Lo diagnosticó hace mucho tiempo el profesor Luis López de Mesa, cuando definió nuestra civilización como una civilización de vertiente. Leamoslo: "De las 95.000 toneladas de lluvia por segundo que —según cálculos preliminares— recibe el suelo colombiano, prospera su gente, y pues la asoladora patología tropical la alejó enantes de las trópidas planicies y la condujo a situarse en las alturas, vallecillos de mediano nivel y acolinadas laderas de sus montes, alguien, porque en Colombia se dice vertiente por ladera, dedujo, hace veinte años, que la colombiana es una civilización de vertientes. El asiento de sus pueblitos serranos y el cultivo del café así lo confirma.

Sino que ya comienza el turno de las planicies" (1).

Podría aún intentarse otra respuesta de esta escasa apatía de los colombianos por poseer su inmenso territorio. Se trata de la fatiga colonizadora, después de la hazaña empresa del pueblo antioqueño que creó la cultura del café. El desconocimiento de nuestra geografía, de que el sabio Caldas se dio en 1808 en su Semanario, el renunciamiento a descubrirla, fueron el signo de nuestra clase dirigente, durante mucho tiempo, porque no supo continuar la obra maravillosa de la Expedición Botánica, ni de la Comisión Corográfica, ni Ensayos audaces como las Expediciones Exploratorias y productivas del general Rafael Reyes por tierras del Putumayo.

#### I.2.— De Pronto Se Oyen Voces de Alerta

Pero en medio de esta dolorosa indiferencia general, si hubo colombianos que tuvieron conciencia del marginamiento de las zonas periféricas y que hicieron un llamamiento a sus compatriotas para superarlo.

Tal el caso de Alfonso López Pumarejo, quien, con su visión totalizadora y futurista del país, invitaba a sus compatriotas hace 56 años a tomar "posesión de la totalidad de su territorio". En un reportaje concedido a Jorge Padilla, en septiembre de 1935, hacia estas esclarecedoras afirmaciones:

"Hay un aspecto de la realidad colombiana que vivimos, que yo quisiera destacar en primer término, porque le atribuyo una especial importancia. Colombia atraviesa una época de dilatación de sus fronteras espirituales, físicas y económicas. Observe usted cómo mi Gobierno ha puesto sus mejores empeños en reincorporar al país, a su dominio jurídico, a su vida económica y cultural, las regiones menos habitadas y acaso no las menos ricas de su territorio. El conflicto con el Perú movilizó la actividad social hacia las regiones del Sur. Se ha descubierto el departamento de Nariño. La navegación del Putumayo, del Caquetá y del Amazonas ha hecho accesibles al comercio y al trabajo tierras que antes apenas servían para decorar los mapas. Están a punto de quedar definitivamente abiertos los llanos orientales, que son cerca de 850 kilómetros de Villavicencio al Orinoco, para ser conquistados económicamente por los trabajadores colombianos. Se hacen viajes de exploración a los territorios del Chocó y de la Guajira, que de hecho, mediante el desarrollo armónico del plan de vías que tiene el Ministerio de Obras Públicas, van a quedar conectados con los departamentos vecinos y amparados por la acción del Estado.

¿Qué va a suceder con todo esto? Es evidente que las vías de comunicación van a ensanchar en una forma insospechada las posibilidades del trabajo en nuestro país. Eso que podríamos llamar la conquista del mapa colombiano, que no es una empresa utópica, ni una jactanciosa aventura, va a ser, entre otras cosas, la mejor compensación que el gobierno pueda darles a los contribuyentes, cuyos sacrificios derivan en gran parte de las necesidades de la defensa nacional, que encuentran su mejor instrumento en el Ejército mantenedor del

(1) Luis López de Mesa, *Escrutinio Sociológico de la Historia Colombiana*, Editorial Bedout, 1970, página 70.



orden público y dominador de los territorios nacionales." (1)

Y en un mensaje dirigido al periódico *El Tiempo*, en enero de 1936, reitera el presidente López Pumarejo, su propósito de "entregar a los ciudadanos un territorio nuevo, accesible, seguro y rico". Y enfatiza:

"Seguro y rico, sí, —reitera el Presidente con un tono cuya decisión es subrayada por la entereza del ademán—. Una crítica superficial y un prejuicio formado a base de literatura, han pretendido inculcar en los colombianos cierto desprecio y cierto temor por esas tierras. Pero, ¿es que acaso el imperio colonial, enorme por su extensión y por su productividad, tuvo mejores tierras y climas de mayor benevolencia que los nuestros? En absoluto. ¿O es que vamos a pretender que ellas sean tierras edénicas, en las que ni siquiera fuese necesario la sembradura?"

Los territorios nacionales son suficientemente buenos para el trabajo y nadie me ha convencido todavía de que los colombianos sean incapaces de aprovecharlos en su beneficio. En cuanto a su bondad, tan disminuida por la crítica sensacionalista. Por lo que respecta a la inseguridad del medio, a la hostilidad del clima, al "infierno de la selva que se traga a los hombres con su soledad y su silencio", bueno será que vayamos archivando estos conceptos que tenían validez cuando no existían puestos sanitarios, cuando la quinina se hubiese comprado por su peso en oro, cuando el explorador se resignaba a perder por meses enteros la comunicación con los centros poblados, cuando el bandido de las novelas no tenía nada que temer por falta de autoridad, cuando ni siquiera en las sociedades geográficas se sabía a ciencia cierta por donde corrían los ríos. ¿Prevalen, acaso, esas condiciones en la actualidad? No. Mal podría el Gobierno ofrecer a su pueblo como meta ambicionable un enterradero. Hoy sí existen puestos sanitarios, justicia próxima y comunicaciones fáciles y constantes. El avión y el radio han destruido muchos viejos conceptos y han venido a convertirse en los agentes más eficaces de la unidad nacional. Gracias a ellos el hombre de sana ambición no perderá el contacto con un Gobierno decidido a protegerlo; gracias a ellos, el territorio nacional no es ya una incógnita; gracias a ellos, las fronteras ayer inaccesibles se ponen hoy en relación inmediata con el Gobierno". (2)

Otro eminente colombiano, Gilberto Alzate Avendaño, se dolía en limpiada prosa, del abandono de nuestras regiones periféricas, en un editorial de *Diario de Colombia*, publicado en mayo de 1953:

"El régimen de los territorios nacionales es un tremendo fracaso. No ha servido más que para mantener al margen del progreso las más vastas superficies del mapa. Se requiere un cambio total de forma y métodos. No solamente porque se trata de incorporar al movimiento económico del país unas comarcas llenas de posibilidades inéditas, sino también por razones de soberanía y previsión patriótica de eventuales riesgos. No es posible afrontar la magnitud

de esos problemas y planificar el desarrollo de las olvidadas intendencias y comisarías desde una modesta dependencia burocrática del Ministerio de Gobierno. Se necesita darle categoría al manejo de tan ingentes intereses públicos y crear cuando menos un Ministerio de Territorios Nacionales, con suficientes apropiaciones presupuestales, que coordine y desarrolle un ambicioso prospecto, para incorporar esas regiones desamparadas a la civilización.

La próxima Asamblea Constituyente debe afrontar estos problemas a fondo. Las bases de la reforma cargan exclusivamente el acento sobre el ordenamiento jerárquico del poder, pero se desentienden de las dotes inmediatas del país y sus más elementales apremios." (3)

Y en otro editorial del mismo periódico, de junio de 1953, hace más patético el reclamo de atención para los llamados territorios nacionales:

"Una de las mayores fallas de nuestro sistema administrativo es el régimen de los territorios nacionales. La más vasta superficie del país, las comarcas aledañas a sus fronteras son a modo de una tierra incógnita, desarticulada de la vida nacional y sin ningún estímulo de progreso. La península de la Guajira con sus ásperos cardones, cuya población se vacía por el hostigo de la sed, lo mismo que las lejanas posesiones isleñas en ambos mares y el confin amazónico, esas regiones aparecen incorporadas al mapa de la república pero no a su existencia dinámica. No tienen comunicaciones regulares con el resto del país, ni las irriga el progreso, ni sobre ellas se vierten los recursos del fisco, ni se ha hecho un examen a fondo de sus problemas, ni se ha planificado su fomento.

El archipiélago de San Andrés y Providencia tiene hoy menos movimientos que en los fabulosos tiempos de la piratería, cuando en sus radas se refugiaban las naos corsarias. Sus gentes hablan en forma dialectal del inglés. Solamente algunos isleños eruditos saben que son colombianos. Ni siquiera un servicio regular de vapores o aviones conecta esa comarca desamparada en tierra firme. Pese a su ubicación geográfica que permitiría utilizar el archipiélago como escala internacional en el tráfico aéreo y marítimo, son las islas más conocidas del Caribe. No hay un radio-faro que oriente los aviones extraviados, ni un aeródromo para aterrizajes de emergencia. El país solamente tiene allí un pequeño destacamento de burocratas.

No hay una navegación organizada en los ríos del sur. Salvo las guarniciones militares, los pequeños poblados, que tuvieron un espasmódico crecimiento durante el conflicto con el Perú, languidecen en el abandono. El bajo Putumayo, el bajo Caquetá, el Vaupés y el Vichada, con sus exiguas fundaciones perdidas en la selva, sus escasas misiones, sus tribus abandonadas, su precaria explotación de caucho silvestre, son tierras vírgenes sin vínculos con la civilización. Nuestros hombres públicos no las conocen, ni les preocupan su suerte. Son todavía un infierno verde, la selva alucinada y carnívora con su húmedo calor de ser vivo. No han tenido más que un empleo literario en La Vorágine, ese itinerario lírico para perderse en la manigua. Aquella utopía de la civilización ubicada en la hilea amazónica, asiento de la futura raza

cósmica, es hoy apenas un desueto mito solar.

El país necesita ocuparse seriamente de esas regiones periféricas. El Estado dispone de sobrados recursos fiscales y técnicos para planificar la colonización y desarrollo de tan vastos territorios. La ciencia suministra ahora nuevos métodos y elementos para dominar la naturaleza inhóspita y ponerla al servicio del hombre, tanto en cuanto al aprovechamiento de la tierra, como para la defensa biológica de los moradores.

Alguna vez hemos de salir de nuestra llamada civilización de vertientes con el asentamiento de los núcleos humanos de las altas mesetas y los contrafuertes andinos, para ir a la conquista de la tierra plana.

Pero una política coherente de inmigración, colonización y rescate de esas enormes reservas territoriales del país, no puede adelantarse desde un pupitre burocrático del Ministerio de Gobierno. Es menester cambiar el régimen de los territorios nacionales. Unos modestos funcionarios subalternos, por inteligentes y dinámicos que sean, no están en condiciones de manejar con eficacia problemas de tanta magnitud y cuantía". (4)

### 1.3. De la Riqueza y Porvenir de las Tierras Periféricas

No andaban desalumbados López Pumarejo ni Alzate Avendaño, cuando proponían el primero la necesidad de incorporar las "regiones menos habitadas y acaso no las menos ricas de su territorio", y que "eso que podríamos llamar la conquista del mapa colombiano no es una empresa utópica ni una jactanciosa aventura", ni cuando invitaba el segundo a "incorporar al movimiento económico del país unas comarcas llenas de posibilidades inéditas". Porque las últimas décadas se han ido descubriendo las riquezas que ellos presintieron: el Chocó sigue produciendo oro y platino; en el Meta se han encontrado petróleo, gas y carbón; en la Guajira, la gigantesca mina de Cerrejón; la más rica fuente de petróleo en Arauca; petróleo también en Casanare; oro en Guanía, Vaupés y Amazonas; petróleo y cobre en Putumayo. Fuera todo esto de promisorios desarrollos ganaderos, agrícolas, piscícolas y forestales.

### 1.4. La Llanura Orinoquense

Entre los ríos Arauca, Guaviare y Orinoco y la cordillera Oriental se extiende la vasta llanura orinoquense, parte de la gran cuenca del Orinoco, que tiene 330.000 kilómetros cuadrados. Son en Colombia 26 millones de hectáreas pertenecientes a la Comisaría del Vichada, a las intendencias de Arauca y Casanare, al departamento del Meta y en pequeña parte de los departamentos de Cundinamarca y Boyacá. Ya se ha hablado de las riquezas del subsuelo: petróleo, carbón, calizas. En los últimos años el pasto brachiaria, en sus diversas variedades, como una inmensa e incontenible ola verde, avanzaba hacia el Orinoco. Pero no es sólo potencia ganadera. Arroz, algodón, soja, sorgo, maíz, plátano, cítricos, palma africana, yuca, tabaco, cacao, maní, son cultivos crecientes. El ICA y el CIAT en los Centros de Investigación de

(1) Alfonso López Pumarejo, *Obras Selectas*. Colección Pensadores Políticos Colombianos, Cámara de Representantes, 1979, págs. 263 y 264.

(2) Alfonso López Pumarejo, *Obra citada* págs. 307 y 308.

(3) Gilberto Alzate Avendaño, *Obras Selectas*, Banco de la República, 1984, pag. 276.

(4) Gilberto Alzate Avendaño, *Obra antes citada*, páginas 284 y 285.



La Libertad, cerca de Villavicencio, y en Carimagua, en el Vichada, y el Centro Gaviotas, también en el Vichada, están produciendo variedades adaptadas a estos suelos ácidos, con resultados positivos, como en el caso de los pastos, la yuca, el sorgo y el plátano. Se abren perspectivas optimistas para el cultivo y explotación del marañón, del inchi, de la palma de seje y de la palma de moriche. Allí hay un mundo por descubrir, apasionante aventura que ya debe comenzar. Ante este rico panorama de posibilidades se encuentra que tenía razón el profesor Thomas Preston cuando dijo que el destino de la Orinoquia no sólo es ganadero, sino sobre todo agrícola.

Súmense a todo esto los inmensos recursos hídricos para generación de energía y programas de riego; los programas de acuicultura y zootecia que ya se han iniciado; las condiciones propicias para grandes proyectos forestales con el pino caribea, ya probado en el llano venezolano y en el Brasil; las bellezas naturales, presupuesto básico para grandes desarrollos turísticos. Y súpense también el maravilloso tesoro de flora, fauna y paisaje de la Sierra de la Macarana.

### 1.5. La "Tierra Incógnita" de la Amazonia

Participa Colombia, con otros ocho países, en la cuenca amazónica, la reserva natural más grande del mundo con 7.186.500 kilómetros cuadrados. Pertenecen a nuestro país en esa cuenca 408.348 kilómetros cuadrados, o sea el 35% del territorio nacional, donde tienen jurisdicción el departamento del Caquetá, la intendencia del Putumayo y las Comisarias de Amazonas, Guainía, Guaviare y Vaupés. En otros tiempos la tierra de la quina y del caucho, que dio origen a las depredaciones y abusos de la famosa Casa Arana. Tierra cubierta de bosque húmedo tropical, por donde tenemos acceso al Amazonas en 116 kilómetros. Pródiga en riquezas ictiológicas, forestales, faunísticas y aun con posibilidades ganaderas y agrícolas. Oro, petróleo y cobre en el subsuelo conocido, estas vastas soledades constituyen un reto para la sociedad colombiana, que siempre las miró con irresponsable indiferencia. Hay que hacer referencia, sin embargo, a los esfuerzos que ha venido haciendo la Corporación Colombiana para la Amazonia, Aracua, en materia de investigación sobre la realidad amazónica y orinoquense.

#### 1.6. La Población

Lento ha sido el proceso de población de estas extensas regiones. Habitan allí aproximadamente 1.300.000 colombianos, es decir, 1,98 habitantes por kilómetro cuadrado. La mayoría de esta población está integrada por naciones indígenas, desde antiguo sumergidas en la selva, en precarias condiciones de vida. Indígenas y colonos han mantenido abnegadamente la presencia de nuestro país en estas lejanas fronteras, y si no hubiera sido por esa presencia, quizás mayor hubiera sido también las sucesivas mutilaciones que sufrió en el pasado nuestro territorio. Volverse hacia ellos es un acto de justicia.

## CAPÍTULO QUINTO

### Las Intendencias y Comisarias que deberán ser Departamentos

Desee ahora hacer una breve reseña de

los entes territoriales hasta ahora denominados Intendencias y Comisarias cuya erección inmediata a departamentos propondré al final de esta ponencia.

Comenzaré con las intendencias de Arauca, Casanare y Putumayo que, como tantas veces se ha anotado en este trabajo, se encuentran en avanzado proceso de ser elevadas a la condición de Departamentos.

#### 1.1. Intendencia de Arauca

Está localizada en la parte nororiental de la República de Colombia, formando parte del ángulo septentrional de la Orinoquia, entre los ríos Arauca, Casanare, Meta y la Sierra Nevada del Cocuy.

Tiene una extensión de 23.813 kilómetros cuadrados y en el censo de 1985 aparece con 90.000 habitantes, aunque autoridades y voceros de la región estiman que, por el intenso proceso migratorio de los últimos años, dicha población podría estimarse en cerca de 200.000 personas. Tiene una frontera con Venezuela de 405 kilómetros; con la Comisaria del Vichada 50 Km.; con la Intendencia de Casanare, de 322 Km., y con Boyacá y Santander de 128 Km.

Cuenta con 7 municipios, a saber Arauca, Tame, Arauquita, Saravena, Crabo Norte, Puerto Rondón y Fortul.

En 1911 fue creada la Comisaria Especial, segregada de la prefectura de Casanare, y en 1955 se le dio la categoría de Intendencia. En 1899 el Congreso Nacional aprobó el Acto Legislativo por el cual se erigió en Departamento.

Como es sabido, posee los yacimientos de hidrocarburo de Caño Limón, el hallazgo petrolero más importante en los últimos tiempos de nuestro país, y muestra también un importantísimo desarrollo agropecuario.

#### 1.2. Intendencia de Casanare

Situada también en la parte nororiental de la Orinoquia, limita con la Intendencia de Arauca, los departamentos de Boyacá y Meta y la Comisaria del Vichada.

Tiene una extensión de 44.460 Km. y en el censo de 1985 aparece con 147.000 habitantes.

Cuenta con 19 municipios, 14 corregimientos y 58 inspecciones de policía. Produce petróleo y es sede de una importante industria ganadera y agrícola. Dentro de esta última actividad produce arroz, maíz, plátano, café, yuca, palma africana, cacao, maderas y frutas. Fue creada como Comisaria en 1911, dependiendo del Departamento de Boyacá y en 1973, mediante Proyecto de Ley de que tuve el agrado de ser ponente, se le dio categoría de Intendencia.

#### 1.3. Intendencia del Putumayo

Ubicada en la Amazonia Colombiana, al sur de nuestro territorio, tiene una extensión de 24.885 Km<sup>2</sup>. y en el censo de 1985 figura con 174.000 habitantes.

Limita con el Ecuador y Perú, con los departamentos del Cauca, Caquetá y Nariño y con la Comisaria del Amazonas.

Se divide en 7 municipios y 42 inspecciones de policía.

Fue creada como Comisaria en 1912, dependiente del departamento de Nariño y

en 1968 como Intendencia. El Congreso aprobó el Acto Legislativo por medio del cual se eleva a categoría de Departamento.

Su subsuelo es rico en petróleo y cobre y posee una inmensa riqueza ganadera y forestal, también tiene una próspera agricultura.

#### 1.4. Intendencia de San Andrés y Providencia

El Archipiélago de San Andrés y Providencia es sin duda el territorio insular más importante de Colombia. Su significación estratégica, su singularización racial, su riqueza turística, imponen para los colombianos una especial atención sobre su destino.

Ubicado entre los paralelos 12 y 16 grados de latitud norte y los meridianos 78 y 82 grados de longitud oeste de Greenwich, a 750 Km. de Cartagena, 200 del este de la Costa de Centro América y 400 del suroeste de Jamaica, constituye una avanzada de nuestro país hacia el occidente del Caribe, frente a la Costa de Mosquitos, en Nicaragua, territorio que fue de Colombia.

Comprende el archipiélago las islas de San Andrés, Providencia, Santa Catalina y los Cayos de Roncador, Serrana, Quitasueño, Albuquerque, de ESE, Bajo Nuevo, y los Bancos Serranilla y Alicia. Tiene el archipiélago una extensión de 52,5 Km<sup>2</sup>, que generan un mar territorial de 9.814,42 Km<sup>2</sup>.

Desde 1822 el archipiélago, al reconocer la Constitución de Cúcuta se vincula a la República de Colombia.

Entre 1868 y 1912 depende de Cartagena y Bogotá. En este último año se crea la Intendencia Nacional. En 1953 se declara puerto libre. En 1972 se eleva a la Categoría de Intendencia Especial.

Con el curso del tiempo, San Andrés presenta un desarrollo económico, comercial y turístico espectacular y con una división marcada entre el grupo étnico nativo y los inmigrantes especialmente ubicados en el North End, o sea la ciudad de San Andrés. La inmigración excesiva ha traído conflictos a las islas que hacen necesaria una reglamentación especial en materia de residencia y domicilio y de restricción de movimiento de propiedad raíz, todo esto dirigido a proteger los intereses de los nativos y el medio ambiente. A eso están dirigidos casi todos los Proyectos que se refieren al régimen de las islas. En el presentado por el Delegatario Raimundo Emiliani Román se muestra cómo la densidad poblacional del archipiélago es más alta que en todas las islas del Caribe.

La importancia humana y geográfica de este archipiélago justifica ampliamente su elevación a la categoría de Departamento.

#### 1.5. Comisaria del Amazonas

Situada en el extremo sur del territorio nacional, tiene una extensión de 109.665 Km<sup>2</sup>, es decir, que sería la unidad territorial más extensa del país. Por el trapezio amazónico tiene acceso al gran río Amazonas en una longitud de 116 Km. La población es de unos 40.000 habitantes, según el censo de 1985, la mayoría de la cual corresponde a comunidades indígenas. Limita con el Perú, con el Departamento del



Caquetá, con la actual Intendencia del Putumayo, con la Comisaría del Vaupés. Tiene 6 corregimientos y 4 inspecciones de policía. Fue creada en 1941.

#### 1.6. Comisaría del Guaviare

Creada en 1977, con 42.327 Km<sup>2</sup> y 47.000 habitantes, según el censo de 1985, limita con los Departamentos del Meta y Caquetá y con las Comisarias de Vichada, Guainía y Vaupés. Tiene 7 inspecciones de policía.

#### 1.7. Comisaría del Guainía

Ubicada en el extremo oriental del territorio nacional, tiene una extensión de 72.238 Km<sup>2</sup> y 12.000 habitantes según el censo de 1985. Fue creada en 1963. Tiene 8 inspecciones de policía. Limita con el Brasil y las Comisarias de Vichada, Guaviare y Vaupés.

#### 1.8. Comisaría del Vaupés

Ubicada también en el extremo oriental del territorio nacional, limita con el departamento del Caquetá y con las Comisarias del Amazonas, Guaviare y Guainía.

Tiene una extensión de 65.268 Km<sup>2</sup> y 26.000 habitantes según el censo de 1985. Fue creada en 1963.

Tiene 6 inspecciones de policía.

Cerca de la frontera con Brasil se han descubierto minas de oro.

#### 1.9. Comisaría del Vichada

Ubicada en la parte oriental de la Orinoquia, y bañada por el río Orinoco, limita con Venezuela, las Intendencias de Arauca y Casanare, el Departamento del Meta y las Comisarias del Guaviare y Guainía.

Tiene una extensión de 100.242 Km<sup>2</sup> y 19.000 habitantes según el censo de 1985. Fue creada en 1947.

Tiene 13 inspecciones de policía y 2 municipios.

### CAPITULO SEXTO

#### POR QUE DEPARTAMENTOS

Todas las consideraciones anteriores conducen, como van a conducir, a la propuesta de que las cuatro actuales Intendencias y las cinco actuales Comisarias tengan la categoría de Departamentos.

"Ya comienza el turno de las planicies", sentenció hace 35 años el profesor López de Mesa. "Ir a la conquista de la tierra plana" fue clamor de Gilberto Alzate Avendaño. Pero también ir al encuentro de nuestros territorios insulares como San Andrés y Providencia y de nuestras Costas y regiones deprimidas. Es el mandato para los colombianos en esta última década del siglo XX y del siglo XXI.

Convertir en Departamentos las Intendencias y Comisarias es continuación lógica y necesaria del proceso descentralista y participativo que vive el país.

En este largo alegato por la gente y por las tierras de la periferia colombiana se ha demostrado la justicia de que cese el coloniaje interior a que secularmente han sido sometidas esta gente y estos territorios. Cuando el país espera nuevas instituciones, no tendría explicación válida que se mantuviera el anacrónico e inequitativo régimen de las llamadas Intendencias y Comisarias.

En algunos de los Proyectos, entre otros en el del Gobierno, se propone que las Intendencias y Comisarias se conviertan en

"Departamentos Especiales". Se motiva tal determinación "en atención a que existen amplias zonas del territorio con características especiales, por razón de su densidad poblacional, como que son áreas prácticamente deshabitadas; por su ubicación geográfica, corresponden casi en su integridad a zonas de frontera, por su nivel de desarrollo y de su integración frente al resto del país, que exigen tratamiento diverso al de los demás departamentos".

Los hechos que se invocan como fundamento para crear los llamados Departamentos Especiales se vuelven razones para defender la tesis de que deben ser departamentos plenos, con la misma estructura política y administrativa de los departamentos tradicionales. Pues la ubicación geográfica, o que signifiquen tierras de frontera, hacen más imperativo el mandato de darles autonomía, importancia política, personalidad administrativa. ¿Qué son áreas "prácticamente deshabitadas"? Pues razón también para incitar a un proceso de poblamiento racional que afirme la soberanía de nuestros compatriotas en esos territorios. ¿Que se les da un tratamiento distinto de los demás departamentos "por su nivel de desarrollo y de su integración ante el resto del país"? Pues aquí la razón es mucho más clara: su bajo nivel de desarrollo y su desvinculación del resto del país, imponen una política de mayor atención, de mayor autonomía y de mayores recursos, para que haya desarrollo e integración con la nación.

Cabe aquí otra observación. Se propone la creación de departamentos especiales con nombramiento del respectivo gobernador por parte del gobierno central. Lo que significa que solamente se cambia la fachada de los nuevos entes, conservando la misma situación de dependencia excesiva que han padecido del centralismo nacional.

Lo anterior significa que en esta ponencia se opta por la tesis de mantener la división del país en departamentos y en municipios. No comparto el planteamiento de crear regiones que no se identifican en toda la geografía nacional. La figura territorial podría suplirse con iguales consecuencias, estableciendo las asociaciones de departamentos.

De la misma manera encuentro desaconsejable la institucionalización. Es verdad, como se ha visto en el recorrido histórico que se ha hecho en esta ponencia sobre las divisiones territoriales, que la provincia tiene más tradición en nuestro derecho público y tal vez más arraigo en la realidad colombiana. Hay departamentos o regiones donde esa figura de la provincia conserva su nomenclatura, aunque no aparezca definida en nuestro ordenamiento institucional. Podría hablarse de provincias en Santander, en Boyacá, en Cundinamarca, tal vez en Nariño o en el Cauca. Pero cómo dividir en provincias, por ejemplo, al Atlántico o al Quindío. En este caso lo procedente sería recurrir a la institución de las asociaciones de municipios, establecida en la Reforma Constitucional de 1968 y que me correspondió, como ministro de Gobierno, desarrollar por primera vez con la Ley 1ª de 1975, presentada por mí al Congreso Nacional.

Dejo de esta forma rendida la ponencia que se me encomendó sobre el primer subtema del tema general denominado Regiones de Estatus Especial.

En pliego separado presento el articulado que propongo para cumplir con la norma estatutaria.

Señores delegatarios  
Bogotá, 3 de abril de 1991

CORNELIO REYES

### TITULO

#### DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

**Artículo:** son entidades territoriales de la República, la nación, los departamentos y los municipios.

El legislador, mediante una ley marco de ordenamiento territorial, fijará los principios generales para la organización y el desarrollo territorial y los requisitos para la creación de nuevas entidades territoriales.

**Art. Transitorio:** Las actuales Intendencias y comisarias se erigen en departamentos, conservando los mismos límites que tienen en la actualidad y sin afectar las entidades territoriales limítrofes.

Se autoriza al Gobierno para que, en un término de 10 meses, a partir de la aprobación de la presente reforma Constitucional tome las medidas necesarias enaminadas a establecer los mecanismos de apoyo técnico, administrativo y financiero, para el funcionamiento de los nuevos departamentos, e igualmente para el desmonte del Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarias.

**Artículo:** Fuera de la división general del territorio, habrá otras, coincidentes o no con ellas, para procurar el cumplimiento de los programas de desarrollo económico y social y el eficiente funcionamiento de los servicios públicos.

**Artículo:** En cada departamento habrá un gobernador que será el jefe de la administración departamental elegido por votación popular.

**Artículo:** El legislador podrá limitar los principios fundamentales de circulación, de residencia y de domicilio en el Archipiélago de San Andrés y Providencia, lo mismo que el derecho a la libre enajenación de la propiedad raíz, con el propósito de controlar la densidad de población y proteger los intereses de los nativos.

**Art. Transitorio:** Mientras el Congreso legisla sobre las materias antes señaladas, el Gobierno tomará las medidas que se consideren necesarias para el cumplimiento de la disposición anterior.

**Artículo:** (para sustituir el inciso 2º del actual artículo 3º de la Constitución).

Forman, igualmente, parte de Colombia, además de las islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen en los mares limítrofes, la Isla de Malpelo y el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

**Nota:** Las disposiciones anteriores afectan o modifican los actuales textos de la Constitución: artículo 76, numeral 5º.

Artículo 80 inciso 2º.

Artículo 93.

Artículo 98 numeral 5º.

Artículo 99.

Artículo 120 numeral 4º.

Estas disposiciones deberán concordarse con las que se aprueben en la Asamblea sobre las mismas materias.

Se entiende que el artículo 6º de la actual Constitución queda derogado.

Señores delegatarios.

Cornelio Reyes.

**Anexo:** Mapas de intendencias y comisarias y cuadros temáticos.



# Ponencia General

# LOS DEPARTAMENTOS

Preparada por el Constituyente

GUSTAVO ZAFRA ROLDAN

## INDICE

### 1) Resumen Ejecutivo

2) Análisis comparativo de los proyectos presentados por los Constituyentes, las propuestas de las organizaciones no gubernamentales, las de las mesas preparatorias, el Gobierno y referencias al derecho constitucional comparado, para dar cumplimiento al Reglamento de la Asamblea.

3) Explicación del Articulado propuesto (Exposición de motivos).

4) Proyecto de articulado sobre los departamentos.

## EL DEPARTAMENTO

### RESUMEN EJECUTIVO

Hemos presentado un proyecto de articulado en relación con el departamento, que parte de los siguientes supuestos:

1) El departamento sigue siendo instancia intermedia necesaria de articulación entre lo nacional y lo local.

2) El departamento debe repensarse y rediseñarse como ente responsable de la planificación del desarrollo en su territorio (1).

3) El departamento debe ser un apoyo complementario y subsidiario de la labor de los municipios. Estos últimos son los reales ejecutores en la prestación de los servicios básicos.

4) El departamento debe ser un coordinador de esfuerzos de los municipios, pero en ningún caso por imposición, sino como palanca de apoyo del desarrollo local.

5) La reforma del departamento debe tener en cuenta que múltiples elementos están dificultando el adecuado funcionamiento del departamento. A título meramente enunciativo, mencionamos: El clientelismo, el burocratismo, la falta de propósitos, la corrupción, la pérdida de legitimidad, el centralismo, la administración ineficiente y sin objetivos, la inestabilidad de los gobernadores, la pérdida de eficacia de las Asambleas, la ineficiencia y corrupción de las Contralorías; la falta de controles sociales y políticos; la falta de evaluación de los resultados, la pérdida de

protagonismo de los departamentos frente a los municipios.

6) No obstante lo anterior, como surge de los estudios de Naciones Unidas, Planeación Nacional, Ministerio de Hacienda, la Findeter, la Federación Colombiana de Municipios, Procomún, entre otros, la institución intermedia (2), bisagra o de articulación más lógica entre la Nación y los municipios son los departamentos. No vamos a insistir en su arraigo histórico, político, electoral e identificador, sobre el cual la Asamblea ha tenido claros ejemplos con la presencia de las delegaciones de Guajira, Cesar, Chocó, Valle, entre otras.

Queremos resaltar, sobre todo, que no es posible la existencia de un sistema de administración territorial, donde la Nación se entendiera directamente con más de 1009 municipios, la mayoría de ellos con poblaciones de menos de 20.000 habitantes que como lo han expresado en sus ponencias, tanto miembros de la Comisión 5ª, como 2ª, no pueden sobrevivir económicamente sin apoyos externos a nivel nacional e intermedio.

Desaparecer la instancia de intermediación sería condenarlos aún más a su propia pobreza.

Cuatro soluciones existirían como instancias de intermediación entre la Nación y los municipios.

1) **La Región.** La Región ha sido sustentada inteligentemente por los constituyentes Juan B. Fernández, Eduardo Verano, Eduardo Espinosa, Lorenzo Muelas, Orlando Fals Borda, y Héctor Pineda, con el apoyo, además, de la experiencia del Grupo del Corpes de la Costa. No obstante, queremos precisar que con excepción de los modestos resultados del Corpes de la Costa, el modelo de Corpes ha sido un fracaso en Colombia. Baste decir que obedece a un esquema centralista y autocrático de planificación que busca regionalizar no al país, sino a Planeación Nacional. Su origen así lo demuestra, concebidos en 1985 con anterioridad al proceso de transferencias del IVA y a la elección de alcaldes, inspirado en los mismos modelos doctrinarios que propusieron en el año 1990 la eliminación de 700 municipios del país por considerarlos "NO VIABLES".

Los Consejos Regionales de Planificación

forman parte de la logística centralista de Planeación Nacional y Min-Hacienda que diseñara el actual estatuto Orgánico de Presupuesto, el Confis, los bancos de proyectos, la actual Findeter, todos tendientes a subordinar las autonomías locales, departamentales y regionales al trio —Junta Monetaria, Min-Hacienda y Planeación Nacional—, como lo han denunciado hasta el cansancio los alcaldes, gobernadores e intelectuales como Mario Calderón Rivera (3), Jaime Castro, Edgar Reveiz, Rodrigo Escobar N. entre otros (4) y por fortuna como lo ha reconocido en magnífico documento automático, el actual director de Planeación Nacional, dr. Armando Montenegro (5).

Todo ello conduce a que el más cercano antecedente de regionalización, "Los Corpes" sea lánguido.

Las regiones "Chorizo" como las llama cáusticamente Jaime Castro no pueden entronizarse so pretexto de la crisis de los departamentos.

Proponemos alternativas de Región diferentes y a ella le reabrimos paso en nuestro proyecto.

2) **La Provincia.** Muy sólida e interesante es, sin duda, la solución propuesta por el profesor Orlando Fals Borda además de Héctor Pineda y Francisco Rojas Birry y que está recogida no sólo en su ponencia, su exposición ante las mesas de trabajo, sino en su libro "La Insurgencia de las Provincias". Como se observará, nuestro articulado permite claramente el desarrollo de las provincias allí donde ellas existan o llegaran a existir, porque no se trata de crearlas artificialmente, lo que iría contra el modelo del profesor Fals Borda, por cierto. Sin embargo, las provincias no alcanzan por recursos, entidad territorial, visión global del desarrollo, competencias, diferencias de grados de desarrollo, a ser instancia intermedia de articulación de servicios nacionales y locales que superan ampliamente las posibilidades de atención de la mayoría de los municipios colombianos y aun de las asociaciones de municipios.

La provincia debe quedar como instancia socioeconómica cultural de desarrollo con perfiles propios y de intercambio de bienes y servicios pero sin ser depositaria de la coordinación de servicios nacionales y lo-



cales, del orden público, y de la planificación del desarrollo territorial.

3) La tercera instancia intermedia, en teoría, podrían ser las Corporaciones Regionales. Sin embargo, por razones políticas, económicas, democráticas, creemos que las Corporaciones están limitadas para cumplir este papel.

Veamos por qué:

1) El carácter democrático de la instancia intermedia.

Las autoridades de la instancia intermedia deben representar los habitantes de dichos territorios. Ello sólo se da mediante los procesos electorales o de participación directa. Es el caso del gobernador elegido y de la Asamblea de composición electoral, o el caso de la participación a través del referéndum, la consulta, o en las juntas directivas por parte de los usuarios de los servicios. Este papel no se ha dado en las Corporaciones Regionales, donde por el contrario la participación excesiva de la burocracia o de los gremios más fuertes ha sido duramente criticada. Como se manifestó en el pasado en el caso de la CVC por Orlando Fals Borda o por Antonio Posada en el caso del Valle.

2) En segundo lugar, las Corporaciones Regionales no constituyen un modelo uniforme. Hay de fronteras, de manejo de recursos naturales, de cuencas, de servicios, de solución a problemas puntuales.

Además, la mayoría de ellas, con la excepción honrosa de CVC, Cortolima, CAR, la de la Meseta de Bucaramanga, Casanare, Corpo-Guajira, Corporación del Valle del Sinú, requieren de transferencias nacionales para sobrevivir.

4) Por ello nos hemos inclinado por la solución de mantener los departamentos,

pero introduciéndoles profundas modificaciones, de carácter democrático y técnico, con el fin de evitar la burocratización, la corrupción y el clientelismo que son sus principales vicios.

Por ello hemos propuesto:

a) Elección popular de gobernadores con periodo de 4 años (reforma inmediata a partir del 6 de octubre).

b) Reforma radical de las Asambleas con el propósito de evitar la ineficiencia y el clientelismo actuales. Se eliminarían los auxilios. Las Asambleas tendrían funciones legislativas y normativas, pero no coadministrativas; su elección sería por circunscripción uninominal, y en parte por representantes de los alcaldes, escogidos de la sociedad civil, sindicatos, asociaciones de pequeños empresarios, profesionales, y organizaciones no gubernamentales.

c) El departamento tendría fundamentalmente un papel de:

— Planificador.

— Coordinador.

— Palanca de apoyo de los municipios.

— Financiador de crédito municipal.

— Complementador en servicios como salud y educación.

— Nuevas competencias en medio ambiente, turismo, transporte, manejo de puertos, aeropuertos y zonas francas.

— Promotor de estrategias de desarrollo en áreas de inversión extranjera, cambiaria, fiscal y contratación de deuda externa.

— Desaparecería el control fiscal, actual nido de corrupción y clientelismo, y se establecería un sistema en que los Tribunales Administrativos por concurso nombrarían

los auditores externos como en la empresa moderna.

— Se establecería la carrera administrativa en 5 años, y los nuevos puestos se proveerían por concurso público, dándole oportunidades a todos los ciudadanos.

— Nadie en los departamentos podría jubilarse antes de cumplir los requisitos fijados por ley del Congreso. El caso de jubilados a los 38 años de edad es una vergüenza y un atentado contra las generaciones futuras que corren el riesgo de la llamada uruguayización de la economía.

Hemos incluido, además, una serie de artículos que apuntan a lograr un poder político real de las entidades territoriales en los órganos de decisión, de planeación, el crédito y en los organismos que ejecutan sectorialmente los planes nacionales de desarrollo en el territorio.

Si no se logra democratizar el poder de los tradicionales focos de concentración nacional para darle espacio a las regiones, departamentos y municipios, el concepto de autonomía es mera ficción.

Por ello, independientemente de los textos de articulado que finalmente se adopten hacia donde apunten los estudios de Naciones Unidas, del Banco Central Hipotecario, del Banco de la República, el DANE y la Dirección de Impuestos nacionales, es a evidenciar que la autonomía regional requiere de una visión sistemática que armonice elementos independientes, como la autonomía para elegir gobernantes; la autonomía para generar recursos; las competencias amplias sobre su territorio, y el poder en materia de crédito, planificación y desarrollo. La autonomía surge es de la armonización exitosa de esos elementos.

## CITAS

(1) Entre los defensores de la existencia del departamento, a nivel doctrinal, están los doctores Carlos Lleras Restrepo, Jaime Vidal Perdomo, Eduardo Santa y también Jaime Castro, y el ex presidente Alfonso López Michelsen.

En contra, ha estado Tulio Enrique Tascón y recientemente distinguidos constituyentes ya mencionados.

Entre muchas de las intervenciones de Jaime Castro, tomamos la del 26 de julio de 1988: "El departamento, tal como está organizado, no presta ningún servicio, carece de rentas propias que le permitan hacerlos, sus escasos ingresos disminuyen cada día, lo poco que recibe lo gasta en funcionamiento, sin embargo, no se puede, ni se debe suprimir. Lo que corresponde es replantearlo, 'repensarlo', darle un nuevo contenido y una nueva dimensión, conservándole su carácter de entidad territorial."

(Cómo democratizar el Estado Colombiano. (Comisión Presidencial para la reforma de la Administración del Estado Colombiano. Programa de Naciones Unidas para el desarrollo, julio 1990, págs. 293 y 294).

Orlando Vásquez propone estas funciones para los departamentos:

1) Participar en la elaboración de los planes y programas de desarrollo económico y social.

2) Coordinar real y efectivamente la prestación de los servicios públicos nacionales en el territorio departamental.

3) Prestar asistencia técnica a los municipios y ejercer sobre ellos la tutela que establezca la ley.

4) Prestar asistencia técnica y financiera a las Asociaciones de Municipios y ejercer éstas la tutela que señale la ley.

5) Promover, a través de las asociaciones de municipios, el desarrollo económico y social y la protección de los recursos naturales.

(2) Jorge Enrique Vargas, ex-subdirector de Planeación Nacional, dice: "Algunos han interpretado erróneamente el

énfasis local de la legislación reciente como premonición de la desaparición del departamento. Olvida esta simplista opinión que la región es el contexto indispensable del desarrollo local, el cual es crecientemente dependiente de fuerzas externas a él, que exigen economías de escala y coordinación en el nivel regional para optimizar el uso de recursos por definición escasos." (Cómo democratizar el estado ob. cit. pág. 33).

(3) "La elaboración del presupuesto de inversión nacional ha sido estructurada con un corte eminentemente sectorial, con muy poca o ninguna participación regional. Esto es especialmente cierto para el caso de los departamentos y desde su creación, también en el caso de los Corpes, en la medida en que las disposiciones de los decretos de descentralización han conducido a que las entidades lleguen directamente a los municipios, pasando por encima de los niveles administrativos intermedios." (Descentralización económica y política Incura-PNUD. Project. Col. 88.012/A/01.89 Bogotá, Sept. 89).

"¿Hasta dónde la fascinación, por un manejo monetarista, o simplemente el afán facilista de resolver desajustes en el sector público central —o de financiarlo con más altas tasas de servicios de dichas empresas— podían influir para cerrar el crédito a los municipios o a los departamentos?" (Cómo democratizar el Estado. Ob. cit. Mario Calderón Rivera, pág. 252).

"Es apenas lógico que el manejo macroeconómico necesita, por encima de todo, una visión global e interrelacionada. Por esto nadie discute la necesidad de que la creciente significación de la inversión pública municipal y departamental se inserte en las variables de la política general de desarrollo. Desde este punto de vista, todos tenemos que tratar de entender, por ejemplo, la presurosa creación de la Corporación para el Desarrollo Territorial y la expedición de la Ley de la Ley 39 orgánica del presupuesto nacional. Sin embargo, no puede pasarse por alto el hecho de que la primera traslada el manejo pleno del crédito territorial a la Junta Monetaria y al Ministerio de Hacienda, pero sin ninguna

participación decisoria de las comunidades locales o regionales y de que la segunda crea una estructura de decisiones, preocupantemente centralizada, no sólo sobre los recursos propios del Presupuesto Nacional, sino también sobre las utilidades y, por ende, sobre el patrimonio de las empresas industriales y comerciales del Estado" (Cómo democratizar el Estado Colombiano. Mario Calderón R. ob. cit. pág. 252).

(4) Esta nueva concepción es una respuesta a la crítica que formulara Alberto Hernández Mora, en el seminario "Cómo democratizar el Estado Colombiano" cuando decía:

"El Estado Colombiano y su administración pública continuará percibiendo por la sociedad civil como instrumento de poder concentrado en pocas personas y entidades, permeables en ocasiones a intereses que no representan la satisfacción de las necesidades comunitarias."

(Cómo democratizar el Estado Colombiano. Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública del Estado Colombiano. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Julio 1990, pág. 19).

Coincidiría también con lo expresado por Rodrigo Escobar Nava:

"El presidente Caldera, en su libro sobre el Estado en América Latina, dice que hay que reintegrar el Estado a la Nación, yo diría devolvérselo" (Cómo democratizar el Estado Colombiano ob. cit. pág. 47).

"La descentralización tiene modo de devolverle el poder al Estado, la responsabilidad, la autoridad, lo que ustedes quieran a las comunidades locales, a los vecinos, no se les puede seguir expropiando los bienes de la civilización a la gente" (Rodrigo Escobar, ob. cit. pág. 48).

(5) Armando Montenegro "Documento enviado a los Constituyentes, marzo 1991. 'La Planeación en un país descentralizado, democrático y con economía de mercado



# **Análisis Comparativo de los Proyectos Presentados por los Constituyentes, las Propuestas de las Organizaciones No Gubernamentales, las de las Mesas Preparatorias y Derecho Constitucional Comparado, para Dar Cumplimiento al Reglamento de la Asamblea**

De los proyectos que nos fueron remitidos por el Presidente de la Comisión 2ª, haremos el análisis de aquellos que toquen el tema Departamental, por haber sido el asignado para nuestra Ponencia de conformidad con el Reglamento de la Asamblea Constituyente. Adicionalmente se consultaron el Gobernador y algunos funcionarios de la Administración Departamental, ex-gobernadores, exdirectores de Planeación Departamental y varios líderes cívicos, políticos y empresariales del Valle del Cauca, cuyos aportes se constituyeron en importante sustento de nuestra propuesta.

## **1) PROYECTOS PRESENTADOS POR LOS CONSTITUYENTES:**

### **PROYECTO N° 1.-**

#### **JESUS PEREZ GONZALEZ RUBIO**

Mantiene al Gobernador como Agente del Presidente. Las Regiones organizadas como establecimientos Públicos, la cual se formará autónoma y voluntariamente mediante la suscripción por parte del Gobernador de los Estatutos que regulen su constitución y funcionamiento.

El Departamento continúa como una entidad independiente para el manejo de los asuntos seccionales.

### **PROYECTO N° 2.-**

#### **GOBIERNO NACIONAL**

El Gobierno deja que sea el Estatuto General de la Organización Territorial, el que organice y determine el funcionamiento, las competencias, el cumplimiento de funciones administrativas, condiciones para la creación, fusión o supresión de los Departamentos. El mismo Estatuto indicará la forma de elección de Corporaciones populares y su funcionamiento.

Coincidimos con la enunciación de las entidades territoriales, pero abrimos la posibilidad de conformar regiones para efectos de planificación y desarrollo de programas específicos.

Incluimos la elección de Gobernadores al igual que algunas de sus atribuciones.

Mantenemos las Asambleas Departamentales pero a diferencia del Gobierno, las creamos como una Corporación de composición mixta, que represente de una parte las fuerzas sociales escogidas por los Alcaldes y de otra parte los diputados elegidos.

En lo referente a las atribuciones de las Asambleas, dentro de sus facultades in-

troducimos la de cumplir funciones legislativas relacionadas con la planeación, desarrollo económico y social, turismo, transporte terrestre, vías de comunicación, deporte, educación, saneamiento básico, lo anterior en el ámbito Departamental.

### **PROYECTO N° 7.-**

#### **ALIANZA DEMOCRATICA M-19**

Coincidimos en que el Departamento es un ente territorial y en la existencia de una Ley Orgánica o Estatuto del Ordenamiento Territorial. Se destaca en este proyecto la autonomía departamental. Se dispone que la Planificación y coordinación del desarrollo regional estará a cargo del Departamento, en armonía con los Planes Nacionales.

Estamos parcialmente de acuerdo con la constitución de Regiones, pero en este proyecto manifiestan que serán creadas como entidad territorial, cumpliendo el requisito de la consulta popular.

En cuanto a la competencia de los Departamentos, determinan la de planificar su desarrollo en armonía con los planes nacionales y municipales. Básicamente su función será la de coordinar y auxiliar la gestión municipal, que en nuestro proyecto se traduce en lo que denominamos la complementariedad de la acción municipal.

Concordamos con el mantenimiento de las Asambleas Departamentales, pero no le dejamos a la Ley Orgánica el sistema de conformación de las mismas como si lo hace este proyecto. Nosotros reglamentamos parcialmente la conformación y delegamos en el Estatuto lo no regulado en la Constitución.

Estamos de acuerdo en las atribuciones básicas conferidas a las Asambleas Departamentales. En nuestro proyecto adicionamos funciones legislativas sobre salud, planeación, turismo, deporte y otras funciones específicas que no son tenidas en cuenta en el proyecto del AD-M. 19.

En cuanto al Gobernador coincidimos que sea el Jefe Administrativo seccional y agente del Presidente; pero en este último caso, lo será solamente en aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con los Departamentos.

De las atribuciones del Gobernador podemos decir que existe una gran coincidencia en los principios básicos con pequeñas discordancias en lo relativo a redacción.

### **PROYECTO N° 9.-**

#### **JUAN GOMEZ MARTINEZ.- HERNANDO LONDOÑO.**

Estamos de acuerdo en las Entidades Territoriales que propone este proyecto pero abriendo la opción regional.

El objetivo y las funciones básicas del Departamento presentadas en este proyecto concuerdan filosóficamente con el nuestro. La elección y periodo del Gobernador coinciden con nuestra ponencia al igual que las facultades a él otorgadas. Los funcionarios de dirección y confianza en nuestro proyecto serán de libre nombramiento y remoción.

Es diferente la fecha propuesta para las primeras elecciones de Gobernador que en este proyecto se fija para 1992, nosotros la proponemos para el 1° de Octubre de 1991.

Al igual que en nuestra ponencia, se mantienen las Asambleas Departamentales.

Estamos de acuerdo con las atribuciones de las Asambleas Departamentales. Sin embargo, este proyecto les da facultad para convocar a consultas populares. Nosotros damos esa facultad al Gobernador.

### **PROYECTO N° 15.-**

#### **ALBERTO ZALAMEA.**

Defiende la actual Constitución Nacional, nuestro proyecto es diferente en la posibilidad de conformar regiones para fines específicos, la elección popular de Gobernadores, la eliminación de las Contralorías Departamentales y el cambio de conformación de las Asambleas Departamentales.

### **PROYECTO N° 42.-**

#### **CARLOS LEMOS S.**

Este proyecto se refiere a Bogotá D.E. En lo que respecta al Departamento analiza algunos aspectos de la situación de Cundinamarca, concediéndole una autonomía especial con respecto de Bogotá y creando una circunscripción electoral distinta para cada una de ellas.

### **PROYECTO N° 48.-**

#### **ANTONIO YEPES.**

Regula el funcionamiento de las Contralorías de las entidades territoriales, entre



ellas la Departamental, fijando la forma de elección, período, calidades e inhabilidades del Contralor, figura que en nuestra propuesta desaparece.

**PROYECTO N° 57.-  
GUILLERMO PLAZAS ALCID**

Establece que las Intendencias y Comisarias serán erigidas como Departamentos, con lo que coincidimos parcialmente, ya que nosotros elevamos a Departamento algunas intendencias, a San Andrés y Providencia como Distrito y creamos los Departamentos Especiales.

De otro lado, indica este proyecto que el Gobernador será de libre nombramiento y remoción del Presidente, alternativa muy seria de considerar.

Crea las Asambleas Provinciales como Corporaciones coadministradoras, cuyos miembros serán elegidos popularmente. Nosotros mantenemos la misma institución de la Asamblea pero con un enfoque más legislativo que administrativo.

**PROYECTO N° 58.-  
CONSEJO DE ESTADO.**

Dentro de su memorando-proyecto advierte la necesidad de mantener un Estado Unitario con una arraigada descentralización, idea que compartimos.

**PROYECTO N° 61.-  
GUILLERMO PERRY.-  
HORACIO SERPA.-  
EDUARDO VERANO.**

Establece qué impuestos le corresponden a la Nación y cuáles a las Entidades Territoriales. Habrá autonomía Fiscal del Departamento de conformidad con el Estatuto General de la Organización Territorial.

Toca también los aspectos de regalías en cuanto a la forma de distribuirlas y las compensaciones. En nuestro proyecto le damos facultades a las Asambleas para decretar los tributos y contribuciones para el cumplimiento de las funciones Departamentales, de conformidad con la Ley Marco. Creemos que en este punto concordamos con el proyecto antes mencionado.

**PROYECTO N° 65.-  
RODRIGO LLOREDA**

Si bien en el artículo 65 se establecen como entidades territoriales los Municipios, el Distrito Capital de Bogotá, los Departamentos Especiales y las Regiones, la propuesta del Doctor Lloreda mantiene los departamentos en los artículos del situado Fiscal y Consejo Regional, habiéndonos hecho llegar una nota aclaratoria a través de su asesor, indicando que en el artículo de la organización territorial debe incluirse el Departamento.

Coincidimos con la continuación del Departamento como entidad territorial.

**PROYECTO N° 67.-  
PARTIDO SOCIAL CONSERVADOR.-  
MISALE PASTRANA BORRERO.-  
AUGUSTO RAMIREZ.-  
CARLOS RODADO N.-  
HERNANDO YEPES.-  
MARIANO OSPINA.**

Este proyecto en el Título Octavo, artículos 218 a 253, trata el tema de la Organización Territorial. Describe las entidades territoriales, dejando establecida la posibilidad de crear divisiones territoriales. Estas divisiones tendrán fines específicos para la prestación de servicios públicos o para el desarrollo de políticas de administración regional. Se da el reconocimiento de los resguardos indígenas como unidades Politico-administrativas, de conformidad con Ley Especial.

Detalla la forma en que los recursos fiscales serán distribuidos, qué recursos son del Departamento al igual que los derechos de las Entidades Territoriales sobre los recursos naturales.

Nuestra propuesta permite la creación de Regiones y le damos categoría de entidad territorial a los distritos indígenas.

El proyecto analizado le otorga la vigilancia de la gestión Fiscal al Tribunal de Cuentas, el que tendría su sede en cada capital de Departamento. En nuestro proyecto la vigilancia fiscal de los Departamentos será ejercida por auditores externos especializados, elegidos por el Tribunal Administrativo de cada Departamento, siendo la vigilancia Fiscal de gestión y resultados. Se desmontan en esta forma las Contralorías Departamentales.

Queremos resaltar la propuesta del proyecto N° 67 en su artículo 213 que crea un Consejo de Descentralización Regional, el que buscará armonizar la acción administrativa en las distintas regiones y la relación de estas con la Administración Central.

El artículo 246 de esta propuesta, establece la competencia del Departamento, que en su parte filosófica coincide con la nuestra, con algunas diferencias de redacción. Plantean la comisión de Ordenamiento Territorial, que revisará y creará nuevos Departamentos o modificará los límites actuales.

Coincidimos con el Gobernador elegido popularmente, aunque no con su período, que en este proyecto se fija en 3 años. Proponen que el Presidente pueda suspender o destituir al Gobernador.

Coincidimos en el mantenimiento de las Asambleas Departamentales, aunque su conformación es diferente (Art. 249 Proyecto 67). En cuanto a las atribuciones a ella asignadas, coincidimos en la gran mayoría, pero llamamos la atención sobre lo de "Reglamentar lo relativo a la Policía local en todo aquello que no sea materia de disposición legal", indicado en el artículo 250 numeral 7° ibidem, que nosotros no incluimos.

Coincidimos plenamente en los Departamentos Especiales. A San Andrés, Providencia y Santa Catalina, le damos tratamiento de Distrito.

**PROYECTO N° 70.-  
ALVARO CALA**

En lo que respecta al tema de las Asambleas Departamentales en cuanto a

sus atribuciones, coincidimos con esta propuesta. En particular en lo relacionado con dar participación a las Fuerzas Sociales en la Asamblea.

**PROYECTO N° 73.-  
JAIME ARIAS LOPEZ**

En lo que se refiere a los Diputados, tendrán la posibilidad de presentar propuestas de Ley ante el Congreso o solicitar que una Ley se someta a referéndum. Establece inhabilidades para los elegidos a las Corporaciones.

Establece la elección de Gobernador por voto popular, propuesta que acogemos.

Coincidimos con la circunscripción electoral para la elección de diputados y en los requisitos para ser elegido, en lo que consideramos suficiente el haber residido en el lugar por lo menos 2 años.

**PROYECTO N° 83.-  
LORENZO MUELAS**

Propone el reconocimiento de la existencia de los pueblos indígenas como parte integrante de la Nación, siendo gobernadas por autoridades que le sean propias. Establece todas las normas referentes al desarrollo de las comunidades indígenas.

En nuestro proyecto hacemos el reconocimiento de los Distritos Indígenas como Entidades Territoriales, pero no desarrollamos los otros temas por no ser parte de nuestra ponencia.

**PROYECTO N° 87.-  
HORACIO SERPA.-  
GUILLERMO PERRY.-  
EDUARDO VERANO.**

Incluyen las Regiones como Entidad Territorial además de las ya existentes, considerándola como una Entidad autónoma conformada por dos o más Departamentos, creadas por iniciativa popular o gubernamental, cumpliendo con los requisitos establecidos en dicho proyecto (Art. 3° Proyecto 87).

Desarrolla en los artículos 4 al 16 todo lo referente a las Regiones, su competencia, la Asamblea Regional, los recursos, el administrador y la Planeación Regional.

En nuestra ponencia, la Región no la consideramos como Entidad Territorial obligatoria, sino opcional.

Fija la competencia de los departamentos, que es reducida en comparación con la nuestra, por cuanto las regiones que crea este proyecto asumirán las funciones que nosotros le otorgamos al Departamento.

Estamos plenamente identificados con el período, forma de elección y atribuciones del gobernador, aunque en este último punto incluimos unas atribuciones adicionales.

Reglamenta la modificación de los límites del Departamento. Describe los recursos departamentales. Mantiene las Asambleas Departamentales en lo que coincide con nuestro proyecto, aunque la conformación de las mismas son diferentes (art. 26).

**PROYECTO N° 93.-  
ARTURO MEJIA BORDA**

Desarrolla el tema de las Regiones como una entidad autónoma con su gobernador y



Asamblea Regional. No incluye el Departamento dentro de las Entidades Territoriales.

Nuestra propuesta se encuentra, por el contrario, desarrollando y fortaleciendo el Departamento y dejando las Regiones como opcionales. Pero queremos llamar la atención sobre este proyecto, por cuanto hace un completo análisis de la organización de las regiones.

Además, recogemos las iniciativas relacionadas con la participación cívica en la Asamblea.

#### **PROYECTO N° 94 - JUAN B. FERNANDEZ**

Describe las Entidades Territoriales introduciendo a las ya existentes la Región.

Las crea como entidades autónomas financiera y administrativamente, con gobernadores elegidos popularmente. Le atribuye las competencias que en la actualidad tiene el Departamento a las regiones.

Crea una Asamblea Regional y dentro de la misma crea la Comisión Especial del Plan y el Presupuesto, que será la encargada de dar el primer debate a los proyectos de ley sobre inversión y desarrollo regional, y vigilará la ejecución de planes y la evolución del gasto público.

Esta propuesta limita al Departamento a funciones de coordinación y de simple representación del presidente.

En nuestra ponencia, por el contrario, hemos rediseñado el Departamento con funciones más definidas que las actuales, dejando la Región opcional como asociación de departamentos, o como entidad territorial si desaparecen los departamentos fusionados.

#### **PROYECTO N° 95 - ALVARO CALA - CORNELIO REYES**

Transforma las Asambleas actuales en Concejos de Administración y Planeación, siendo conformadas en la mitad de sus miembros por elección popular y la otra mitad dando representación a los sectores económicos, sociales y culturales del Departamento.

Esta propuesta fue acogida parcialmente en nuestra ponencia. Para nosotros, la representación de las fuerzas sociales debe hacerse con la intervención de los alcaldes en su escogencia.

#### **PROYECTO N° 97 - CAMARA DE REPRESENTANTES**

Se indica en esta propuesta que Colombia estará dividida en Regiones étnicas, geográficas y económicamente diferenciadas. Será una Ley Marco la que determine la conformación de Unidades Territoriales.

En nuestro proyecto, por el contrario, definimos taxativamente cuáles son las entidades territoriales y mantenemos los Departamentos.

#### **PROYECTO N° 98 - RAIMUNDO EMILIANI - CORNELIO REYES**

Deja establecida la continuación de las Asambleas Departamentales al indicar que

ellas podrán imponer tributos y organizar la Contraloría Departamental.

En nuestro proyecto, mantenemos las Asambleas Departamentales, pero en lo que tiene que ver con la Contraloría nosotros las hemos desmontado, dando paso a las Auditorías Externas e Internas. Coincide con el nuestro en darle alguna injerencia en la designación del responsable de la vigilancia fiscal al Tribunal correspondiente.

#### **PROYECTO N° 104 - FRANCISCO ROJAS B. - ORLANDO FALS - HECTOR INEDA**

Añade a las Entidades Territoriales ya existentes las Regiones, Provincias, los territorios de los grupos étnicos, los distritos metropolitanos, las comunas y los corregimientos. Indica que la autonomía es el principio básico de las Organizaciones Territoriales. Le delega a la ley el régimen fiscal y administrativo de las Entidades Territoriales.

En nuestro proyecto, dejamos a las Regiones y las Provincias como entidades opcionales, no tenemos en cuenta los distritos metropolitanos, las comunas y los corregimientos. Determina las funciones de los órganos administrativos y deja pendiente el reordenamiento territorial, conforme lo disponga la Comisión del Ordenamiento Territorial.

#### **PROYECTO N° 107 - ANTONIO NAVARRO WOLFF**

Mantiene las unidades territoriales existentes incluyendo, el Distrito Capital. Presenta la forma de creación de nuevos departamentos, la que se basa en la Constitución actual.

En nuestro proyecto, incluimos el requisito de que el Departamento que se cree tenga un PIB que represente el 1.5% del PIB nacional.

#### **PROYECTO N° 108 - IGNACIO MOLINA - HUGO ESCOBAR - GUSTAVO OROZCO**

Determina que el Gobernador será agente del Presidente.

Estamos de acuerdo con fijar fechas específicas para las deliberaciones de las Asambleas Departamentales.

En cuanto a la atribución que se le otorga al gobernador de organizar la Contraloría, consideramos que debe dejar de existir este organismo.

#### **PROYECTO N° 113 ALFREDO VAZQUEZ - AIDA AVELLA - UP.**

En lo que respecta a las Entidades Territoriales, introduce los distritos urbanos y los territorios étnicos. El régimen fiscal de las entidades territoriales será decidido por las Asambleas Departamentales. El Estatuto General de la Organización y la Autonomía Regional definirá las políticas sobre el funcionamiento de las entidades territoriales.

Los Departamentos tendrán autonomía para el manejo de los asuntos seccionales, pudiendo coordinar con los otros Departamentos actividades comunes y creación de Corporaciones Regionales.

Mantiene las Asambleas Departamenta-

les; estableciendo un reglamento especial para su funcionamiento y asignándole como atribuciones, entre otras, la elaboración del Plan de Desarrollo, conforme al Plan Nacional.

El Gobernador será elegido por voto directo para un periodo de 4 años. Crea un vice-gobernador y autoriza la participación democrática de los ciudadanos con iniciativas legislativas, consultas y referendums.

Nuestro proyecto tiene coincidencias con lo planteado por la UP en relación con el Gobernador y la Asamblea.

#### **PROYECTO N° 114 - JAIME FAJARDO - DARIO MEJIA**

Determina que la autonomía es el principio básico de organización de todas las entidades territoriales. Serán entidades territoriales, fuera de las ya existentes, los distritos y los territorios étnicos.

Hemos acogido en nuestra ponencia el Distrito Indígena como entidad territorial.

#### **PROYECTO N° 119 - FRANCISCO ROJAS**

Incluye como entidad territorial los grupos étnicos, los cuales gozarán de autonomía política, administrativa y presupuestal. En nuestra ponencia, hemos acogido el Distrito Indígena como Entidad Territorial.

#### **PROYECTO N° 125 - FERNANDO CARRILLO**

Eleva a categoría de Departamentos a Arauca, Casanare, Putumayo y San Andrés y Providencia. En nuestro proyecto, consideramos a los tres primeros Departamentos y el último lo designamos como Distrito. Integra las Comisarias a los Departamentos vecinos. Nosotros las designamos como Departamentos Especiales.

#### **PROYECTO N° 126 - ANTONIO GALAN**

Los Departamentos tendrán independencia para el manejo de los asuntos seccionales y básicamente serán coordinadores, distribuidores de recursos, promotores de los municipios con menor capacidad o de mayores necesidades.

En lo que respecta a las Asambleas Departamentales las mantiene, dando participación en ellas a 2 alcaldes por cada provincia que constituya el Departamento y eligiendo los otros miembros de acuerdo con el número de habitantes de cada una de ellas.

En la nuestra en lugar de ser los alcaldes los que participen, dejamos que ellos elijan representantes de las fuerzas sociales, económicas y culturales del Departamento.

Coincidimos igualmente en el Gobernador elegido popularmente para un periodo de 4 años.

#### **PROYECTO N° 128 - IVAN MARULANDA**

Establece la autonomía Departamental para los asuntos seccionales y la posibilidad de asociarse para la planificación y prestación de servicios. Le fija claras funciones para la elaboración de planes de desarrollo



y la coordinación con los municipios para su ejecución.

La elección de Gobernador será popular, con período de 3 años. Delega en la Ley Orgánica la suspensión o destitución del Gobernador y las calidades e inhabilidades del mismo. En cuanto a las atribuciones, estamos de acuerdo con el planteamiento, aunque utilizamos una redacción diferente en algunos puntos y complementamos con otras atribuciones de las Asambleas. Mantiene las Asambleas las que serán elegidas de conformidad con circuitos electorales.

Deja la posibilidad de la creación de las Regiones y los Departamentos. Desarrolla las provincias para el cumplimiento de programas específicos.

### PROYECTO N° 130 - EDUARDO ESPINOSA

Establece las Regiones y los Distritos Especiales como nuevas entidades territoriales. La ley podrá crear provincias para fines específicos en lo que coincide con nuestra ponencia, al igual en lo que respecta con la creación de territorios indígenas y estatutos para las zonas de fronteras. Eleva a la categoría de Departamento a San Andrés. Establece que las entidades territoriales gozarán de autonomía para la gestión de sus intereses, lo que nos identifica. Será la ley la que fije las competencias y recursos de las entidades territoriales, fijando unos porcentajes mínimos que garanticen los recursos a distribuir.

Establece la forma de creación de las Regiones, de la que tomamos la correspondiente a la iniciativa popular.

En cuanto al Departamento, fija claramente su competencia, con lo que estamos de acuerdo, haciendo ciertas modificaciones en la redacción. En la elección de gobernador coincidimos, pero modificamos esta propuesta en el período que es de 3 años.

En cuanto a las atribuciones del Gobernador y de la Asamblea concordamos, al igual que en la creación de circunscripciones electorales para la elección de diputados. En cuanto a las Asambleas se dispone que serán elegidas popularmente y que los diputados no tendrán suplentes.

Eleva a Departamento las Intendencias y Comisarias, en lo que estamos de acuerdo parcialmente.

### 2) ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES:

#### PROYECTO DE S.O.S. COLOMBIA

Define la Nación como República democrática y participativa, unitaria y descentralizada, multiétnica y pluricultural.

Solicitan el reconocimiento de entes Supradepartamentales que articulen porciones territoriales con autonomía administrativa. Elevan a entidad territorial los resguardos indígenas. Proponen la creación de Provincias para solución de problemas específicos.

#### PROPUESTA DEL COLEGIO DE ABOGADOS JAVERIANOS

Establece que fuera de la división general del territorio debe haber otras dentro de los

límites del Departamento, para atender las funciones públicas.

### PROYECTO DE LA CONFEDERACION DE JUVENTUDES COLOMBIANAS

Determina que se deben mantener los Departamentos, elevando a esta categoría las Intendencias y Comisarias.

Crea la opción de las regiones y las provincias que en nuestra propuesta son acogidas.

Deja a la Ley Orgánica la reglamentación sobre el funcionamiento de las Entidades Territoriales.

### PROYECTO DEL COLEGIO DE ALTOS ESTUDIOS QUIRAMA

Establece como entidades territoriales los Departamentos, las Intendencias y Municipios eliminando las Comisarias.

Crean las Regiones, con el requisito de la consulta popular. Crea las subregiones como reunión de municipios. Determina las condiciones para la creación de nuevos Departamentos.

### PROYECTO DE LA FUNDACION FUTURO COLOMBIANO

Establece la posibilidad de crear una división dentro de los límites del Departamento cuya finalidad será la prestación de servicios públicos.

Deja las Regiones en forma opcional para la prestación de servicios públicos.

### PROYECTO DEL CENTRO DE ESTUDIOS COLOMBIANOS

Mantiene los Departamentos con las funciones actuales. Mantiene el Gobernador nombrado por el Presidente como su agente. Mantiene las Asambleas. No mencionan los suplentes de los Diputados. Establece dos períodos de sesiones de las Asambleas. El primer período de un (1) mes; el segundo de dos (2) meses. El Tribunal Superior de la Capital envía la terna para que la Asamblea elija Contralor.

### PROPUESTA DE LA FEDERACION COLOMBIANA DE MUNICIPIOS

Propone el Departamento como instancia intermedia de coordinación y planeación.

Mantiene el Gobernador designado por el presidente. Plantea una Asamblea mixta, técnica, con participación de los municipios, los Congresistas elegidos por el Departamento y funcionarios técnicos.

Se incluye en nuestra propuesta la injerencia de los alcaldes pero no los otros aspectos de la propuesta para la formación de Asambleas.

### 3) PROPUESTAS DE LAS COMISIONES PREPARATORIAS (MESAS DE TRABAJO):

Establecen el principio de flexibilidad para la definición de límites territoriales. Propone consultas municipales para estos propósitos. "Otra posición que contó con muchos adeptos fue la de conservar los actuales departamentos por razones históricas y afectivas, como medio de pre-

servación del carácter unitario del Estado Colombiano. No obstante, estos deberían redefinirse como instancias de articulación y coordinación de la Nación y el Municipio y acorde con este carácter, sus funciones deberían ser además la de prestar asesoría y apoyo técnico a los municipios para la gestión del desarrollo local". (Comisión Preparatoria).

En relación con las Asambleas, hay criterio mayoritario proponiendo su modificación. Se propone desde la eliminación de estas, hasta la elección por circunscripciones uninominales, pero en todo caso reduciendo sus funciones administrativas.

En relación con la vigilancia Fiscal, hay tres fórmulas básicas. 1) Elección Popular del Contralor. 2) Elecciones de Tribunales de Cuentas. 3) Escogencia del Contralor por el Órgano Judicial.

### 4) DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO

Resaltaremos algunas definiciones importantes en lo que respecta a las Entidades Territoriales de los países que a continuación citamos, para que sirvan de marco comparativo con nuestra ponencia.

**ALEMANIA.** Régimen Federal. Lo más parecido a los Departamentos serían los LANDERS, advirtiéndose que son propios de una estructura federal (Art. 28). Los Landers mediante un Consejo Federal cooperan en la legislación de la Federación (50). Hay referendums para reorganizar los Landers (29).

**ESPAÑA.** El territorio se divide en municipios, provincias y comunidades autónomas. Existen en las comunidades autónomas una Asamblea Legislativa (Arts. 137, 145, 148, 152 a 158).

**FRANCIA.** El territorio se divide en Municipios, Departamentos, Territorios de Ultramar (Art. 72). Existen consejos elegidos. Existe un delegado del Gobierno Nacional (Prefecto) Art. 72.

**ITALIA.** Autonomía con descentralización (Art. 5). La República se divide en Regiones, Provincias y Municipios (114).

Las Regiones son autónomas (114, 117 a 123). Un comisario del Gobierno coordina las Regiones con el Estado (124). Provincias y Municipios son autónomos conforme a la Ley (128). Régimen flexible de provincias (133).

**SUIZA.** Régimen confederado de Cantones. División en Cantones y Municipios (Art. 31). Amplias funciones de la Confederación (22 a 42).

**ARGENTINA.** Régimen Federal (Art. 1). Régimen de Provincias (5). Provincias con competencia general (104). Elección de Gobernadores (105).

**CUBA.** Territorio dividido en provincias y municipios. (Art. 100). Asambleas Provinciales son órganos de autoridad en su territorio (105).

**CHILE.** Territorio dividido en Regiones, provincias y comunas (Arts. 3 y 99). Régimen descentralizado. El intendente regional es designado por el presidente. El Consejo Regional lo forman los Gobernadores de las Provincias quienes dependen del Presidente y los intendentes (101-105).

**ECUADOR.** Territorio dividido en Pro-



vincias, cantones y parroquias (Art. 117). La provincia tiene un consejo y un prefecto elegidos. El cantón tiene un consejo y un alcalde elegidos. Cada municipio constituye un cantón.

**ESTADOS UNIDOS.** Régimen Federal (Art. 7). Los Estados tienen forma Republicana de Gobierno y amplísimas facultades legislativas. La Ley de los Estados regula lo relacionado con elecciones populares de sus gobernantes.

**GUATEMALA.** El territorio se divide en Departamentos y Municipios (Art. 224). El Gobernador es nombrado por el Presidente (227).

**URUGUAY.** El territorio se divide en Departamentos (Art. 262). Están dirigidos por una Junta Departamental y un intendente, ambos elegidos popularmente (262 a 267).

**VENEZUELA.** Régimen Federal, dividido en estados, distrito federal, territorios federales y dependencias (Art. 9). Estados autónomos (16). Gobernadores elegidos (22 y desarrollo legal actual). Asamblea elegida (19).

## EXPOSICION DE MOTIVOS EXPLICACION DEL ARTICULADO

El Artículo 1° establece como entidades territoriales, los departamentos, los departamentos especiales, municipios y distritos indígenas, San Andrés como distrito y Bogotá como distrito capital.

Hemos acogido lo expresado en los proyectos del Gobierno, del AD M-19 del partido Social Conservador, de Juan Gómez Martínez, así como el criterio implícito en la propuesta del delegatario Cornelio Reyes, del Centro de Estudios Colombianos, de Quirama, las recomendaciones de Naciones Unidas y Fescol, así como las que se deducen de los Estudios de Planeación, Banco Central Hipotecario, ONU y de varios artículos y libros del delegatario Jaime Castro, entre otros.

La tendencia igualmente refleja el sentimiento expresado en la Comisión por las delegaciones de Guajira, Chocó, Cesar, Valle, así como, la posición de Cundinamarca en su proyecto de reformas.

Se acoge también la fórmula del delegatario Lorenzo Muelas en relación con los distritos indígenas.

La fórmula igualmente queda abierta a lo que la Comisión apruebe en relación con Bogotá.

El artículo presenta la región de modo opcional, bajo dos modalidades:

1) La de asociación de departamentos que operaría como una unidad administrativa, eventualmente con patrimonio propio y personería jurídica, pero sin substituir a los departamentos que la integren y con el propósito de evitar que se creen 4 niveles burocráticos/políticos que aumentarían el clientelismo, los gastos de funcionamiento y traerían problemas inimaginables de coordinación.

2) De acuerdo con lo propuesto por el Dr. Juan B. Fernández, y también por Eduardo Espinosa, Eduardo Verano, Orlando Fals y Héctor Pineda, la región podría también ser entidad territorial, pero en este caso, desaparecerían los departamentos que la in-

tegran como entidades territoriales.

Probablemente dicha región se subdividiría en provincias, con un sistema bastante semejante al español actual. Lo que no se permite por el artículo proyectado es que un mismo territorio, exista como entidad territorial, las regiones y los departamentos, porque no se ven las ventajas de este sistema y si, claramente sus desventajas burocráticas, de coordinación, de confusión institucional para el ciudadano, de dispersión de recursos públicos y de probable confrontación entre las fuerzas de los viejos departamentos y las nuevas de la región. Confrontación dada no para crear y armonizar, sino para repartir bienes escasos.

Reconocemos además que nuestra fórmula es ecléctica, porque permite que en parte del territorio las entidades territoriales sean Nación, Región, Municipio y en otras, Nación, Departamento y Municipio.

Ello refleja el esfuerzo de conciliación que se ha intentado entre las distintas tendencias de los proyectos presentados a consideración de esta Comisión.

Se permite además la provincia, como forma voluntaria de unidad administrativa para hacer viables, los casos mencionados de Santander, Boyacá, Cundinamarca, Mompós entre otros. Pero se deja abierta la posibilidad para que cada departamento pueda optar por otras divisiones internas como se ha hecho por ejemplo en Antioquia y el Valle del Cauca.

Las provincias pueden ser además interdepartamentales, de conformidad con lo dispuesto en la ley de desarrollo territorial.

El artículo 2° establece la autonomía de los Departamentos, como se refleja en todos los proyectos, y los define como entes de planificación; coordinación; intermediación; de apoyo crediticio y complementariedad de los municipios, respetando la tendencia dominante en esta Comisión 2ª y la que se percibe en la 5ª, de dar el mayor juego operativo, de ejecución, y de prestación de servicios a los municipios.

También, conforme a lo previsto en el proyecto del Gobierno y en el del AD M-19, así como en los que proponen autonomía, se asigna carácter legislativo normativo, a los departamentos, en la medida en que la Nación se está desprendiendo de competencias normativas, en turismo, transporte, vías de comunicación, deporte, y en la medida en que el Congreso puede delegar facultades legislativas a las Asambleas.

Este aspecto es importante, porque abre las puertas a la autonomía o federalismo flexible, que permitirá a cada departamento en la medida de sus posibilidades ir pidiendo más funciones, lo que es compatible con el diverso grado de desarrollo departamental.

Se insiste en el carácter complementario y subsidiario del papel del departamento frente a los municipios.

El artículo 3° establece las condiciones para ser departamento, con el propósito de que existan reglas claras hacia el futuro.

Se consolida la situación política de los territorios que en los últimos años han aspirado a ser departamentos, y se fijan unos índices económicos y poblacionales mínimos, para evitar la creación artificial de los mismos.

El artículo 4 les da el carácter de departamentos especiales a Amazonas, Vichada, Vaupés, Guaviare, Guainía, con gobernador designado por el presidente, por varias razones:

1) Estos territorios no tienen población, instituciones y recursos para auto-administrarse. Sería dejarlos a su propia suerte empujándolos a una ficticia autonomía.

2) Por ser zonas de frontera requieren de una presencia directa del Estado nacional.

3) Por razones de geopolítica deben estar más ligados al presidente de la República.

**Artículo 5.**— El gobernador será jefe de la administración, elegido por 4 años.

Tentativamente se propone que dicha elección se haga el 6 de octubre de 1991 y que el período empiece el 1° de enero de 1992. Esta propuesta recoge la tendencia general de los proyectos presentados: el del Gobierno, AD M-19, PSC, Juan Gómez M., el bloque de la Costa Atlántica. Personalmente tenemos el deber de manifestar que hay serios argumentos expuestos en los proyectos de la Federación Colombiana de Municipios, del CEC, que consideran contra el proceso de autonomía municipal, la elección de gobernadores. La comisión debe analizar este punto con especial detenimiento. A manera de síntesis, los argumentos en pro de la elección de gobernadores son:

1) Es más democrática la elección que el nombramiento.

2) Es el paso lógico después de la elección de alcaldes.

3) Le evita al Gobierno nacional las presiones de los diferentes grupos regionales que terminan negociando el nombre del gobernador a cambio de los apoyos en el Congreso.

4) Permite al Gobierno nacional dedicarse a la alta política y no a los problemas clientelistas de la región.

5) Permite mejor control social y político de la comunidad a su gobernante.

6) Fortalece la autonomía regional.

7) Forma liderazgos regionales.

Los argumentos en contra de la elección de gobernadores son:

1) Puede conducir a una fragmentación de la unidad nacional, cuando Colombia requiere es competir como nación en un mundo cada vez más globalizado y universalizado.

2) Puede inducir movimientos separatistas que terminen en la pérdida de territorio.

3) Puede paralizar el desarrollo del proceso municipalista, en la medida en que se coloca a los alcaldes una especie de virrey elegido por voto popular.

4) Puede traer problemas de orden político y financiero, especialmente con los alcaldes que sean de distinta filiación política, o de distinto grupo al del gobernador.

5) Puede hacer más difíciles las relaciones entre el Gobierno nacional y sus entidades nacionales, con el respectivo departamento.

La nación podría comprometerse menos



con quien no es su agente o no está designado por el presidente.

6) Puede generar problemas de orden público, en áreas del territorio, así se diga que el manejo del orden público se sigue haciendo por el presidente.

7) En zonas de control de la guerrilla o penetradas por el narcotráfico el riesgo es todavía mayor.

8) Una vez generada la elección de gobernadores, los mismos territorios fronterizos donde el Estado nacional, apenas hace presencia generarán la misma dinámica, solicitando elegir sus gobernadores.

Parece no ser el momento más apropiado para fragmentar el territorio, por vía político-Constitucional, cuando la tendencia debería ser lograr llevar el Estado y la nación a la totalidad del territorio.

9) Siendo más descarnados, la elección de gobernadores, podrá equivaler a una capitulación constitucional, entregando lo que se ha defendido con la fuerza pública por más de 40 años.

10) Los territorios nacionales serían altamente permeables a la manipulación electoral, como se ha dado en el caso de Barrancas, donde se ha doblado el registro de electores. Movilizaciones de población con fines claramente electorales, podrían ser la consecuencia de esta dinámica de elección indiscriminada de gobernadores.

Por ello, si bien el articulado que presento, recoge la tendencia dominante en los proyectos de favorecer la elección de gobernadores, porque quiero ser leal con el encargo que se me asigna, creo que el gran debate debe darse tanto en la Comisión como en la Plenaria.

Me he permitido si presentar una serie de fórmulas que hacen más razonable el manejo del departamento, sea que se elija o no el gobernador:

1) Se mantendría que en los departamentos especiales el gobernador sea nombrado por el presidente para evitar la desintegración territorial, en especial en las zonas de frontera. Tanto en la frontera con Venezuela, como en Brasil y en el mismo San Andrés y Providencia es necesaria la presencia del Estado nacional, como lo prueban recientes sucesos que han alterado recurrentemente la paz en estas fronteras.

A San Andrés si hay que dotarlo de un status especial para su conservación, desarrollo financiero y económico.

También históricamente, hemos tenido dificultades en la frontera con Perú y Brasil. Todos estos antecedentes son elementos a consideración, cuando se estudie nuestra propuesta de mantener a los gobernadores de los llamados departamentos especiales designados por el presidente.

Hemos tratado de unir el carácter de gobernador elegido con la posibilidad de ser agente del presidente, no sólo para efectos de orden público, sino para el cumplimiento de funciones nacionales.

2) Por ello proponemos que se puedan celebrar convenios entre los departamentos y la Nación, para el ejercicio de competencias nacionales donde el gobernador "lideraría" la coordinación en su territorio.

3) El actual artículo 181 de la Constitu-

ción lo permite, pero los gerentes y directores seccionales de las entidades nacionales, actúan como ruedas sueltas por no depender para nada del respectivo gobernador. Esto podría agravarse, si el gobernador ya no es nombrado por el presidente. Como correctivo estamos proponiendo que el gobernador nombre los *agentes*, directores o gerentes de las seccionales de las entidades nacionales, en su respectivo territorio, de terna que le envíe el respectivo gerente o director nacional. Estas personas así nombradas deben ser oriundas de la región. En los casos en que la seccional cobije varios departamentos, los gobernadores interesados se pondrían de acuerdo.

4) El gobernador además necesita más liderazgo interno para que tenga sentido su origen popular. Con el actual departamento el gobernador elegido puede convertirse en rey de burlas, sin recursos, competencias y amarrado a una Asamblea y un contralor que coadministra.

5) Nuestra idea es que el nuevo departamento debe ser fuerte en competencias de planificación y promoción del desarrollo regional, liderado por el gobernador, quien además tendría el soporte técnico de unas *corporaciones regionales* bajo su dirección, y el soporte financiero del *crédito* para canalizarlo a los municipios (como lo han hecho por ejemplo IDEA, INFIVALLE, la Corporación Financiera de Cundinamarca).

Pero además un gobernador sin el contrapeso de un *contralor* coadministrando ni de una Asamblea haciendo lo mismo. La Asamblea pasaría a ser un ente legislativo, normativo, de control político y la Contraloría desaparecería, para dar paso a unos auditores especializados nombrados, previo registro técnico por el Tribunal Administrativo. Se recoge así la unánime protesta de los ciudadanos en las mesas de trabajo que ven en las Asambleas y Contralorías departamentales entidades anacrónicas y burocratizadas.

6) Ello daría además al gobernador elegido un escenario institucional de gestión y representación regional, apenas lógica con el proceso que asumiríamos de elección popular. No sobra decir que aún en el caso del gobernador designado por el presidente, se justifican los cambios propuestos en el papel de la Asamblea y la nueva concepción de la auditoría de resultados, que además se compartiría con una auditoría ciudadana ejercida a través de las universidades, colegios profesionales y sociedad civil organizada.

**Artículo 6.-** El gobernador tendría las siguientes atribuciones:

1) Promotor, gestor, coordinador, intermediario del desarrollo económico y social en el territorio.

2) Articulador entre la Nación y los municipios.

3) Planificador del desarrollo territorial respetando la competencia de los municipios y ayudándolos frente a la Nación.

4) Vigilante del cumplimiento de la ley y las ordenanzas.

5) Ejecutor de la facultad reglamentaria.

6) Responsable del proyecto de plan de desarrollo.

7) Coordinador de los servicios hacia los municipios, tanto en sus competencias como en los convenios con la Nación.

8) Responsable del fomento del desarrollo empresarial.

9) Responsable del nombramiento del personal del departamento.

10) Proponente de facultades para las Asambleas Departamentales, solicitadas al Congreso.

11) Iniciativa legislativa del gobernador en el Congreso.

12) Representación legal del departamento.

13) Apoyo a la justicia en el departamento.

14) Presentación del proyecto de presupuesto.

15) Facultad de suprimir y fusionar empleos.

16) Facultad de suprimir y fusionar entidades.

17) Facultad de objetar ordenanzas, acuerdos y actos de alcaldes en ejercicio de funciones de vigilancia de la legalidad.

18) Función de vigilancia jurídica frente a los alcaldes y Concejos.

19) Función de vigilancia de las rentas.

20) Función de nombramiento de funcionarios nacionales de dirección que operan en su territorio.

21) Se mantiene la facultad del gobernador para convocar a la Asamblea a sesiones extraordinarias.

22) Iniciativa para convocar consultas populares y referéndum.

23) Finalmente, se establece una cláusula general que permite por ley la asignación de nuevas atribuciones a los gobernadores.

**Artículo 7. Asambleas Departamentales.**

El proyecto mantiene las Asambleas Departamentales, pero modificando sustancialmente su origen, periodo y atribuciones.

En cuanto al origen, la mitad más uno de las Asambleas se elegirán por circunscripciones departamentales. Pero se deja abierta la posibilidad para que por decisión de la misma asamblea se formen círculos electorales, que podrían coincidir con las provincias u otra forma de división interna que haya adoptado el departamento, respetando el factor poblacional para la determinación del número de diputados.

El resto de los miembros de la Asamblea serán escogidos por los Alcaldes de los Municipios del Departamento, con el propósito de dar representación a las fuerzas de la sociedad civil, tal como se plantea en la propuesta de Arturo Mejía como de Cornelio Reyes, Alvaro Cala y la Federación de Municipios. La ley marco del desarrollo territorial determinará como se escogen los sectores económicos, sociales, empresariales, sindicales y de las organizaciones no gubernamentales que estarán presentes, como también las minorías étnicas.

El número de miembros de la Asamblea no puede ser menor de 11 ni más de 31 para que el cuerpo sea operante.

No habrá tampoco suplentes.

Mientras la ley marco desarrolla el mecanismo de escogencia de los representantes de la sociedad civil designados por los Alcaldes, éstos escogerán sus repre-



sentantes, atendiendo la proporcionalidad de los electores cada municipio.

La Asamblea pasa a tener un periodo de 4 años, igual al de los gobernadores.

**Artículo 8.** Las sesiones serán dos veces al año:

De marzo 1° a Mayo 1°

De octubre 1° a diciembre 1°

**Artículo 9.** Las funciones de las Asambleas son eminentemente normativas, legislativas como delegatarias de funciones del Congreso, pero no administrativas. Con ello se evita el sistema de "coadministración" que tanto daño ha hecho a los departamentos, y que ha terminado amarrando a los gobernadores, al clientelismo y los auxilios.

El nuevo perfil de las Asambleas aspira a que esta sea un ente no sólo de origen popular, sino también representativo de las fuerzas de la sociedad civil.

En ese orden de ideas las funciones de las Asambleas son:

1) Dictar las normas de planeación, las reguladoras del desarrollo en el departamento, la fijación de las pautas generales para dar apoyo crediticio, financiero a los Municipios, y para dictar normas en los sectores de su competencia constitucional y delegada. La normación de actividades tales como el transporte departamental, el turismo, el deporte, obras públicas departamentales, son de su resorte constitucional.

En el ordinal segundo se establece que en sectores como salud y educación, concurriría en los términos de la ley marco a dar apoyo a los Municipios.

En el ordinal 3°, de modo semejante, de conformidad con el marco señalado por el Congreso, o en ejercicio de facultades otorgadas por éste, se establecería el régimen normativo de fronteras marítimas, terrestres para efectos del desarrollo económico binacional.

En el ordinal 4°, se establece una cláusula general normativa para el cumplimiento de funciones asignadas por ley; así como para el fomento del desarrollo económico.

En el ordinal 5°, se establece la facultad de aprobar los planes de inversión departamental.

En el ordinal 6°, se establece la facultad de crear provincias o suprimirlas, igual facultad con los municipios.

En el ordinal 7°, se le autoriza para crear entidades descentralizadas por iniciativa del gobernador.

En el ordinal 8°, se le mantiene la facultad de aprobar el presupuesto de rentas y gastos y facultar al gobernador para contratar deuda externa en el mismo acto presupuestal.

En el ordinal 9°, se le mantiene la facultad de ejercer el control político-fiscal, revisando los informes de los auditores externos e internos de las entidades departamentales.

La Asamblea mantiene un poder especial de veto a los auditores externos nombrados por el Tribunal Administrativo, ya que puede formular observaciones al Tribunal sobre determinado nombramiento, el que

deberá volver a estudiar dicha selección a efecto de revocarla o ratificarla.

En el ordinal 10°, se mantiene el principio del "impuesto con representación", ya que serán las Asambleas las que los establezcan.

En el ordinal 11°, se autoriza a las Asambleas Departamentales delegar sus facultades en el gobernador "pro tempore", y se constitucionaliza la doctrina actual del Consejo de Estado que permite la delegación de facultades extraordinarias, aun en materia tributaria. Se establece la prohibición a las Asambleas de subdelegar las facultades que le haya otorgado el Congreso a través de facultades extraordinarias.

En el ordinal 12°, se establece una cláusula global que permite a la Asamblea ejercer funciones normativas, de modo permanente, conforme a la ley.

**Artículo 10.** Se prohíbe a la Asamblea decretar auxilios regionales.

**Artículo 11.** Calidades para ser Diputado.

Se establece que para ser elegido Diputado por voto popular, se requiere ser ciudadano en ejercicio con dos años de residencia en algún municipio de la circunscripción por la cual se postula.

Se establece que aquellos diputados escogidos por los Alcaldes, deben tener residencia no menor de dos años en la circunscripción electoral y ser ciudadanos en ejercicio.

La ley fijará lo relativo a inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés.

**Artículo 12.—** Se establece que el periodo de las Asambleas será de 4 años. La elección será el 6 de octubre de 1991, pero el periodo de los elegidos el 6 de octubre, sólo empezará una vez concluyan las últimas sesiones ordinarias de los actualmente elegidos. Lo anterior con el propósito de respetar el periodo de los actualmente elegidos.

**Artículo 13.—** Se establece la posibilidad de revocatoria del mandato de los diputados.

Cuando la circunscripción sea uninominal, porque la misma Asamblea haya dividido en círculos electorales el departamento y por razones poblacionales, haya círculos que sólo elijan un diputado, habrá consulta popular para revocatoria, cuando lo pida el 10% de los electores del diputado. Esta será aprobada con la mitad más uno de los votos de los electores. No habrá revocatoria después del 3er año.

Cuando se trate de un círculo que elija más de un diputado por razón de población, la consulta de revocatoria se hará a petición del 20% de los electores acreditados del diputado, y deberá ser votada por la mitad más uno de sus electores acreditados.

**Artículo 14.—** Se establece de modo más categórico el artículo 183 de la Constitución actual, manteniendo la protección a las transferencias o cesiones, acogiendo la propuesta del doctor Víctor Renán Barco.

**Artículo 15.—** Las Corporaciones Autónomas Regionales se convierten en entidades descentralizadas departamentales, si el departamento así lo aprueba, y

cuando su ámbito de competencia coincida con el departamento.

Se exceptúan aquellos que tienen un ámbito supradepartamental que pueden seguir como están, si los departamentos interesados dan su opinión favorable.

En caso de convertirse en entidades departamentales, los bienes públicos serán transferidos al respectivo departamento.

**Artículo 16.—** Se establece que los departamentos y los municipios tienen derecho a participar en las regalías y utilidades de la explotación de los recursos del subsuelo, y de los recursos generados por su carácter territorial estratégico, como los puertos y las zonas de frontera en el grado determinado por la ley.

**Artículo 17.—** Se establece que los departamentos y los municipios recibirán recursos para concurrir a la administración de la salud y educación.

Se establece un criterio plural para la asignación de los recursos, dándole prioridad a las necesidades básicas insatisfechas de la población, pero también al esfuerzo fiscal, la eficiencia administrativa, estímulo de crecimiento económico y al incremento en el PIB departamental.

**Artículo 18.—** Se establece que los departamentos tendrán derecho constitucional al crédito interno. Vale la pena destacar que esta disposición armoniza, con la tendencia de una economía de mercado, donde se debe dejar a los departamentos competir por recursos, pero además es esencial, en un régimen de autonomías.

No hay autonomía, si ella no es económica, y el crédito es en la sociedad moderna tan importante como la propiedad. Llegó a tal grado de abuso del centralismo en Colombia, que sólo en 1990 mediante fallo de la Corte Suprema de Justicia, se abrió la posibilidad a los departamentos para emitir bonos de deuda pública, mientras empresas privadas de menor categoría podían hacerlo.

Esta tendencia centralizante y autocrática debe abolirse de una vez por todas de nuestro régimen, y no dejar a la ley la posibilidad de conculcar el derecho de los departamentos al crédito público interno.

En cuanto al crédito público externo, hemos mantenido el principio de la preexistencia de una ley marco de crédito público externo que establezca la política macroeconómica sobre el particular. No por ello, dejamos de observar que los manejos en esa materia también han sido eminentemente centralistas, con perjuicio de las regiones con mayor potencial de endeudamiento. Por ello estamos proponiendo que en los organismos nacionales que diseñan las políticas de crédito haya participación importante de las autoridades regionales, departamentales y municipales.

**Artículo 19.—** Este artículo busca que por Constitución quede claramente delimitada la autonomía de los departamentos para planear su desarrollo. Planeación Nacional, sólo puede inducir su estrategia mediante estímulos e incentivos, o recursos, pero no mediante imposición, ni in-



terfiriendo las decisiones de los departamentos.

**Artículo 20.**— Este artículo busca que los departamentos y municipios puedan influir en los centros de poder nacional de modo efectivo y directo, y no de modo indirecto y como dádiva o gracia del poder nacional. Busca también evitar que se creen órganos nacionales que terminan absorbiendo la órbita de decisión departamental y municipal.

Busca acabar con los esquemas centralistas que siempre han decidido por los departamentos y los municipios. Los CONFIS, los CONPES, los CORPES, los Bancos de Proyectos en Planeación Nacional. Los que definen autocráticamente los recursos fiscales departamentales y municipales (caso CONFIS con la ley del impuesto territorial unificado).

Los proyectos regionales prioritarios (caso de Planeación Nacional a través de sus CORPES). La subordinación de la inversión municipal al control monetario (caso CONPES, Min-Hacienda, Planeación y Junta Monetaria) y el rechazo sistemático a pequeños proyectos municipales (caso FINDETER, Planeación Nacional y Banco de Proyectos).

Por ello el artículo busca que en el caso de competencias propias de departamentos, y municipios, los Consejos Nacionales o Sectoriales que se creen por la Nación, deben funcionar con el consentimiento de los departamentos y municipios, y con su representación designada por ellos mismos.

**Artículo 21.**— Este artículo busca que municipios y departamentos tengan representación en el foco de poder crediticio de la Nación que financia el desarrollo territorial.

El actual sistema en que los coordinadores de los CORPES designados por Planeación Nacional representan a las regiones en FINDETER, no refleja la voluntad real de las regiones.

**Artículo 22.**— Vigilancia fiscal de los departamentos. La vigilancia fiscal se modifica sustancialmente como lo planteara el señor Contralor General de la República. La auditoría moderna debe ser financiera, de gestión y resultados. Ello obliga a eliminar todas las modalidades de control previo, que bajo diferentes nombres han conducido a una *coadministración*, clientelista, corrupta y que ha provocado efectos negativos en la vigilancia fiscal. Tanto los controles llamados coincidentes como perceptivos tienen también esos vicios, porque constituyen la misma *coadministración*, que es la intervención abusiva del fiscalizador en las decisiones gerenciales de gobernadores y alcaldes. Desde la intervención ilógica en la firma de cheques, hasta la intromisión abusiva en las decisiones de Juntas, Consejos, en los pliegos de licitaciones, los contratos, todos ellos actos administrativos que por lógica, aún en la Constitución actual están vedados para los fiscalizadores. El principio Constitucional de la "VIGILANCIA" término distorsionado en un "CONTROL" que es a todas luces contraproducente. Lo que se propone es el estímulo a la *auditoría interna* independiente de la misma administración,

como existe en la empresa moderna contemporánea, que busca eficiencia, cumplimiento de metas, objetivos, controles de calidad, y no controles formales y engorrosos. Estas *auditorías internas* permitirán además asimilar el personal honesto y calificado que exista, y por supuesto racionalizar los enormes abusos burocráticos que se han cometido en las Contralorías Departamentales.

Existirían además auditores externos, seleccionados por los Tribunales Administrativos, previo registro técnico, de personas jurídicas y naturales dedicados a la auditoría y además, paralelamente a este mecanismo permitiendo que los Colegios de Profesionales, las Universidades y la Comunidad organizada pueda ejercer también estos controles sociales.

Este esquema permitiría eliminar las Contralorías Departamentales a partir de 1993, pero además tendría dos efectos político-administrativos *esenciales* para el nuevo Departamento.

El primero que el Gobernador elegido sería el verdadero, *líder* administrativo de su departamento, sin verse menguada su acción por el "poder" burocrático y administrativo del Contralor.

El segundo, la Asamblea Departamental liberada de los distractores de los auxilios y de las cuotas en contraloría y en la burocracia, podría dedicarse a *legislar*, y ejercer un control político a la labor del Gobernador.

**Artículo 23.**— Carrera administrativa.

El componente adicional de este nuevo departamento, lo daría este artículo al establecer la carrera administrativa, en un plazo de 5 años, con concursos públicos para las vacantes a partir de 1992.

**Artículo 24.**— Dentro del saneamiento económico de los departamentos y conscientes del compromiso con las nuevas generaciones que no pueden recibir cargas estatales inundadas, se establece que sólo el Congreso puede establecer la edad y tiempo para tener el derecho a la pensión de vejez o jubilación. Esto acabaría con el vicio arraigado de Departamentos que jubilan a cualquier edad, trasladando así a la comunidad, los costos económicos de personas *activas* que no requieren *físicamente* pensiones de vejez por la sencilla razón de que no son viejos.

**Artículo 25.**— Se establece que el presidente de la República tiene facultades para que en 3 años suprima, fusione, o reforme las entidades nacionales que deben modificarse como consecuencia de la nueva asignación de funciones.

**Artículo 26.**— Se establece que el Congreso no puede reformar estas normas Constitucionales antes del 1º de enero de 1995. Esa norma busca dos propósitos, el primero, darle a la Asamblea Constitucional y al país la certeza de la estabilidad de su trabajo, y la posibilidad de que estas normas alcancen a ensayarse. En teoría el período mínimo de aplicación podía ser más amplio. Pero, además se establece que la reforma al régimen de elección de las Asambleas o la elección de gobernadores, sólo puede ser modificado mediante referéndum nacional, previa adopción por una Asamblea Constitucional.

**Artículo 27.**— Se establece un control Constitucional de la Corte de oficio o a petición ciudadana, cuando el Congreso expidiere un acto reformativo en contradicción a lo previsto en el artículo anterior.

## PROYECTO DE ARTICULADO SOBRE LOS DEPARTAMENTOS

### DEL TÍTULO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

#### TÍTULO DE LOS DEPARTAMENTOS

#### SUMARIO DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LOS DEPARTAMENTOS.

De la organización territorial. Autonomía departamental.

Requisitos de los departamentos especiales. De los gobernadores. Atribuciones del gobernador de las asambleas departamentales. Período de sesiones. Atribuciones de las asambleas. De los diputados. Período. De la revocatoria del mandato. De los bienes departamentales. Protección constitucional de los bienes. De las corporaciones autónomas. De la participación de las regalías. De la distribución de recursos del Estado. Del derecho al crédito de los departamentos. Del régimen autonómico en materia de planeación departamental. De la representación de las entidades territoriales en las entidades nacionales de Planeación. De la representación del departamento en las entidades nacionales encargadas de la financiación del desarrollo territorial. De la vigilancia fiscal de los departamentos. De la carrera administrativa en los departamentos. Del régimen de jubilación o vejez. Del reglamento constitucional. De las reformas al régimen departamental. Del control constitucional.

**Artículo 1º. DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL.** Son entidades territoriales de la República, los departamentos, los departamentos especiales, los distritos indígenas, el archipiélago de San Andrés, Providencia, Santa Catalina y los municipios, el Distrito capital de Bogotá.

Las entidades territoriales estarán sometidas según su categoría al régimen jurídico que define la Ley marco del Desarrollo Territorial.

Los departamentos podrán asociarse para efectos de la planificación y el desarrollo económico conformando regiones como unidades administrativas.

Pero, si los departamentos asociados desean convertir la región en una entidad territorial, lo podrán hacer mediante consulta popular a la población de los departamentos interesados, en cuyo caso la unidad territorial de los departamentos desaparecerá, siendo sustituida por la respectiva región que tendrá las competencias, funciones y recursos de los departamentos.

La región así constituida como entidad territorial tendrá un gobernador regional elegido y una asamblea regional que sustituirán los gobernadores y las asambleas de los departamentos que desaparezcán.

Los departamentos por decisión de sus asambleas podrán dividirse en provincias o



en otras unidades administrativas para la mejor gestión de sus asuntos.

Las provincias pueden constituirse con municipios de uno o varios departamentos de conformidad con lo dispuesto en la Ley marco del desarrollo territorial.

**Artículo 2°- AUTONOMIA DEPARTAMENTAL.** Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio, en los términos establecidos por la Constitución.

Los departamentos ejercen funciones legislativas, administrativas, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.

La Ley marco del desarrollo territorial reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga.

**Artículo 3°- REQUISITOS PARA SER DEPARTAMENTO.** Para ser departamento se requieren a partir de la expedición de la presente Constitución:

- Una población no menor de 500.000 habitantes, certificada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, o quien haga sus veces.
- Un PIB del territorio que busque erigirse como departamento no inferior al 1.5% del PIB de la Nación, certificado por el Ministerio de Hacienda Nacional.
- Verificación por parte de una Comisión del Consejo de Estado del cumplimiento de estos requisitos.
- Consulta popular favorable que acredite la aceptación de los municipios que conformarían el nuevo departamento. Se requiere que dos tercios de los municipios estén de acuerdo.

**Artículo 4°- DEPARTAMENTOS Y DEPARTAMENTOS ESPECIALES.** Además de los departamentos existentes se erigen como departamentos: Putumayo y Casanare. Será Distrito Especial el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Serán departamentos especiales Amazonas, Vaupés, Guainía, Guaviare y Vichada.

**Artículo 5°- LOS GOBERNADORES.** En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la Administración seccional.

El gobernador será agente del presidente de la República en asuntos de orden público, y en aquellos otros asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con los departamentos para la mejor prestación de los servicios en el territorio. Los gobernadores serán elegidos cada 4 años, el primer domingo de octubre por el voto de los ciudadanos inscritos en su respectiva circunscripción. Cada departamento será una circunscripción electoral para estos efectos. El período de los gobernadores será de 4 años y empezará el 1° de enero del año siguiente a su elección.

Convócase a elecciones para gobernadores el día 6 de octubre de 1991. Los gobernadores elegidos empezarán su período el 1° de enero de 1992.

La Ley marco del desarrollo territorial determinará las calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los gobernadores y dictará las demás disposiciones que sean necesarias para la elección y el desempeño de sus cargos.

En los departamentos especiales, el gobernador será nombrado por el presidente para períodos fijos de 4 años.

**Artículo 6°- ATRIBUCIONES DEL GOBERNADOR.** Son atribuciones del gobernador:

1. Dirigir la acción administrativa del departamento y en consecuencia, actuar a nombre del departamento como gestor y promotor del desarrollo territorial y como intermediario entre la Nación y los municipios, de conformidad con la Constitución y las leyes.
2. Hacer eficiente la labor de planificación del desarrollo territorial en el departamento en armonía con los planes nacionales y respetando los planes municipales de desarrollo.
3. Promover el desarrollo económico y social de su departamento.
4. Cumplir y hacer que se cumplan en el departamento las leyes, los decretos del Gobierno y las ordenanzas de las asambleas.
5. Ejercer la potestad reglamentaria expidiendo las correspondientes órdenes, decretos y resoluciones para la cumplida ejecución de las ordenanzas.
6. Presentar a la Asamblea el proyecto del plan departamental de desarrollo económico y social.
7. Promover, coadyuvar e inducir en su territorio el desarrollo, mediante la coordinación con los alcaldes municipales, la prestación de servicios y la ejecución de obras departamentales en el área de cada municipio.

8. Fomentar, de acuerdo con los planes y programas generales las empresas, industrias y actividades convenientes al desarrollo cultural, social y económico del departamento que no correspondan a la Nación y los municipios.

9. Dirigir la acción administrativa en el departamento nombrando y separando funcionarios, reformando o revocando los actos de éstos y dictando las providencias necesarias en todos los ramos de la administración.

10. Solicitar al Congreso, para la Asamblea, delegación de facultades extraordinarias de las que corresponden a la competencia nacional.

11. Presentar, a nombre del Departamento, proyectos de ley para ser considerados por el Congreso, en relación con asuntos de interés de los departamentos y de su desarrollo económico y social.

12. Llevar la vocería del departamento y representarlo en los asuntos administrativos y judiciales pudiendo delegar la representación conforme lo disponga la Asamblea.

13. Auxiliar la administración de justicia.

14. Presentar oportunamente a la Asamblea el proyecto de ordenanza sobre presupuesto de rentas y gastos. La ley marco del desarrollo territorial podrá establecer que el presupuesto de rentas y gastos tenga una periodicidad bianual.

15. Crear, suprimir o fusionar los empleos que demanden los servicios departamentales. Señalar sus funciones y fijar sus emolumentos.

16. Suprimir o fusionar las entidades y órganos departamentales.

17. Objetar por motivos de Inconstitucionalidad, ilegalidad o inconveniencia, los proyectos de ordenanza, o sancionarlos y promulgarlos.

18. Revisar los actos de los Concejos Municipales y de los alcaldes y por motivos de su constitucionalidad o legalidad, remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez.

19. Vigilar y lograr la exacta recaudación de las rentas departamentales, administradas por el Departamento, las entidades descentralizadas y las que sean objeto de transferencias o asignaciones por parte de la Nación y demás entes públicos.

20. Nombrar de las ternas enviadas por el Director Nacional respectivo, los gerentes o directores de las entidades nacionales que operen en el departamento, los cuales deben ser oriundos del mismo.

21. Convocar a la Asamblea a sesiones extraordinarias para que se ocupen exclusivamente de los asuntos que él les someta.

22. Convocar a las consultas populares y al referéndum, en los términos definidos por la Ley.

23. Las demás que le señalen la Constitución, la ley marco del desarrollo territorial, las leyes y las ordenanzas.

**Artículo 7°- ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES**

En cada departamento habrá una corporación legislativa que se denominará Asamblea Departamental.

La Asamblea se compondrá así:

La mitad más uno de sus miembros serán de elección popular, para lo cual cada departamento constituirá una circunscripción.

La Asamblea podrá formar círculos electorales al interior del respectivo departamento para la elección de diputados y fijará el número que elegirá cada uno de ellos, con base en la población respectiva.

El resto de los miembros de la Asamblea, será escogido por los alcaldes, quienes tendrán un voto ponderado, en proporción al número de electores que hubo en su Municipio en la elección para diputados, por cociente electoral, y dando participación a los distintos sectores económicos y sociales organizados del departamento, conforme a la ley marco del desarrollo territorial.

El número de miembros de la Asamblea por departamento será impar, no menor de 11 ni mayor de 31. No habrá suplentes en la Asamblea. El Congreso por medio de ley



determinará el número de miembros de las asambleas en proporción a la población.

**Parágrafo transitorio.** Mientras la ley marco del desarrollo territorial establece el mecanismo de elección de los miembros designados por los alcaldes, dichos miembros serán seleccionados mediante el sistema de cuociente electoral, donde cada Alcalde tendrá un voto ponderado atendido al número de electores que haya habido en su respectivo municipio para la elección de los diputados a la Asamblea.

**Artículo 8°. PERIODO DE SESIONES.**

La Asamblea sesionará dos veces al año, por periodos de dos meses cada uno, así:

De Marzo 1° a Mayo 1°

De Octubre 1° a Diciembre 1°

**Artículo 9°. ATRIBUCIONES DE LAS ASAMBLEAS.**

Corresponde a las Asambleas por medio de ordenanzas:

1) Expedir las disposiciones legislativas relacionadas con la planeación departamental, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte terrestre departamental, el medio ambiente, las obras públicas departamentales, las vías de comunicación departamentales, el desarrollo de las zonas de fronteras nacionales, marítimas, terrestres y departamentales.

2) Regular de modo concurrente con el Municipio, el deporte, la educación y la salud, en los términos definidos por la ley marco del desarrollo territorial.

3) Expedir las disposiciones que se derivan de la delegación legislativa o de las facultades extraordinarias que le otorgue el Congreso, en particular, en materia fiscal, y de contratación de deuda externa.

4) Expedir normas de acuerdo con la Constitución y la ley para el cumplimiento de funciones y la prestación de servicios a cargo del Departamento, así como para el fomento de las empresas, industrias y actividades convenientes al desarrollo cultural, social y económico del departamento y que no correspondan a la Nación o al Municipio.

5) Aprobar por iniciativa del Gobernador los planes sectoriales de inversión departamental.

6) Crear, suprimir provincias, o dividir para efectos de la mejor administración, el territorio en otras unidades administrativas, crear y suprimir municipios, segregar o agregar territorios a los mismos y fijar límites entre ellos.

7) Crear, por iniciativa del Gobernador, organismos y entidades administrativas para el cumplimiento de las funciones o para la prestación de los servicios a su cargo.

8) Expedir el presupuesto de rentas y gastos del Departamento con base en el proyecto presentado por el Gobernador, y autorizar al gobernador para la contratación de crédito externo e interno, lo cual puede hacerse en el mismo acto de aprobación del presupuesto.

9) Revisar los informes que presenten los auditores internos y externos en relación con la gestión fiscal y reglamentar el control de resultados, operacional y financiero de conformidad con las disposiciones legales.

La Asamblea podrá hacer observaciones a las decisiones que sobre auditores externos adopte el Tribunal Administrativo del respectivo Departamento, en cuyo caso, el Tribunal Administrativo revisará su selección, a efecto de ratificarla o revocarla.

10) Decretar de conformidad con la ley marco los tributos y contribuciones necesarias para el cumplimiento de funciones departamentales.

11) Autorizar al gobernador para ejercer precisas funciones de las que corresponden a la Asamblea señalando el plazo y los límites normativos. Esta facultad se puede otorgar aun para efectos tributarios.

La Asamblea no podrá subdelegar en el gobernador, las funciones legislativas, cuando éstas se refieren a competencias que el Congreso haya otorgado, en ejercicio de facultades extraordinarias.

12) Las demás que señalen la Constitución y las leyes.

En todo caso, las ordenanzas que decreten inversiones y participaciones de fondos departamentales, las que decreten cesiones de bienes y rentas del Departamento y las que creen servicios a cargo del mismo o los traspasen a él, sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobierno.

Las ordenanzas de las Asambleas son obligatorias mientras no sean suspendidas o anuladas por la jurisdicción contencioso administrativa.

**Artículo 10. LIMITACIONES DE LAS ASAMBLEAS**

La Asamblea no podrá decretar auxilios en favor de entidades privadas.

El Congreso por medio de leyes podrá limitar las apropiaciones departamentales destinadas a asignaciones de los diputados, gastos de funcionamiento de las Asambleas y honorarios o emolumentos de los auditores externos.

**Artículo 11.— REQUISITOS PARA SER DIPUTADO**

Para ser elegido diputado, por elección popular se requiere ser ciudadano en ejercicio, no haber sido condenado por delitos con pena privativa de la libertad, y haber residido en la circunscripción electoral por la cual se inscribe por un periodo no menor de dos años, inmediatamente anteriores a la fecha de la elección.

Para ser escogido por los Alcaldes como miembro de la Asamblea se requiere: ser ciudadano en ejercicio, no haber sido condenado por delitos a pena privativa de la libertad, estar residenciado en la circunscripción electoral respectiva, por un periodo no menor de dos años a la fecha de designación.

La ley establecerá además el régimen de incompatibilidades, inhabilidades y de

conflictos de intereses de los diputados, cualquiera que sea su origen.

**Artículo 12. PERIODO DE LOS DIPUTADOS**

El periodo de los diputados a la asamblea será de 4 años, contados a partir del 1er día calendario del año siguiente a la fecha de la elección. Esta disposición será aplicable a partir de las elecciones a celebrarse el primer domingo de octubre de 1995. Las elecciones de diputados serán el mismo día que la elección del gobernador.

No habrá diputados suplentes. En caso de ausencia definitiva o renuncia de un diputado, se procederá a escoger a la persona que le hubiere acompañado en la lista así no hubiere sido elegido, en el caso de circunscripción plurinominales. En el caso de circunscripciones uninominales se convocará a nueva elección, salvo que hayan transcurrido más de 3 años del periodo.

**Parágrafo transitorio:** Habrá elecciones de diputados a la Asamblea el primer domingo de octubre de 1991, pero el periodo de estos empezará una vez concluya el último periodo de sesiones ordinarias de los actualmente elegidos y se extenderá hasta el 31 de diciembre de 1995. Para esta elección cada departamento elegirá el mismo número de diputados principales que tiene en la actualidad.

**Artículo 13.— REVOCATORIA DEL MANDATO**

En los casos de circunscripciones uninominales para Asamblea podrá haber revocatoria del mandato a los diputados. Para estos propósitos no menos del 10% de las personas que acrediten haber votado por el diputado elegido podrán solicitar la revocatoria del mandato, la cual será declarada si en dicha consulta, la mitad más uno de los electores se pronuncia en favor de dicha revocatoria.

En este caso se convocará a nuevas elecciones.

En el caso de que una circunscripción al interior de un departamento elija por razón de su población más de un diputado, la convocatoria a la consulta popular de revocatoria, sólo la podrán hacer un número de electores del diputado no menor del 20%. Sólo podrán votar quienes acrediten haber votado por el diputado sometido a la consulta de revocatoria.

No habrá revocatoria del mandato en el último año del periodo de los diputados.

**Artículo 14.— PROTECCION CONSTITUCIONAL DE LOS BIENES DEPARTAMENTALES**

Los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios, 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 expropiados sino en los mismos términos en que lo sea la propiedad privada. La ley o el Gobierno Nacional en ningún caso, podrán conceder exenciones o exoneraciones



respecto de derechos o impuestos de tales entidades, ni imponer a favor de la nación o entidad distinta, recargos o impuestos sobre sus rentas o sobre los impuestos o sobre las asignaciones que a dichas entidades se les hagan.

Cuando se ordena una participación o cesión, total o parcial, en favor de los departamentos, departamentos especiales, los municipios, los distritos indígenas, el distrito del archipiélago de San Andrés y Providencia, y Bogotá, en ingresos Nacionales, el Congreso o el gobierno mediante decretos con fuerza legislativa no podrán revocarla o disminuirla en forma alguna o cambiar su destinación.

#### **Artículo 15.— INTEGRACION DE LAS CORPORACIONES A LOS DEPARTAMENTOS**

Las Corporaciones autónomas regionales, se convertirán, a opción del Departamento interesado, en entidades descentralizadas departamentales, con excepción de aquellos casos, en que por la competencia geográfica sea recomendable que continúen como entidades de carácter regional, bajo el régimen de entidades descentralizadas de carácter nacional. En este caso se requiere el concepto favorable de los departamentos interesados.

Si los departamentos acceden a convertirla en entidades descentralizadas de carácter departamental, el patrimonio de dichas Corporaciones será transferido a dichos departamentos.

**Artículo 16. DERECHOS ECONOMICOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES.** Las entidades territoriales tendrán derecho a participar en las regalías y utilidades de la explotación de los recursos del subsuelo y de los recursos generados por sus características territoriales estratégicas como los puertos y las zonas de frontera, en los términos establecidos por la Ley marco de transferencias.

**Artículo 17. REDISTRIBUCION TERRITORIAL DE RECURSOS.** Las entidades territoriales recibirán recursos del Estado para la atención, en lo de su competencia, de los servicios de salud y educación y las obras públicas para su desarrollo.

Dichos recursos del Estado serán distribuidos atendiendo prioritariamente el criterio de satisfacción de necesidades básicas, y población, pero también de esfuerzo fiscal, de eficiencia administrativa y de estímulo al crecimiento económico, medido en términos del incremento del PIB departamental.

La Ley determinará la fórmula que de modo equitativo refleje estos factores u otros que de acuerdo a las circunstancias, sean relevantes dentro de un espíritu de equidad y justicia.

**Artículo 18. DERECHO AL CREDITO.** Los departamentos tendrán autonomía constitucional para la contratación de crédito interno, emisión de títulos y bonos de deuda pública, sin sujeción diferente a las normas propias de la competencia económica. Los departamentos podrán contratar crédito externo, de conformidad con la Ley marco de crédito público externo.

**Artículo 19. REGIMEN AUTONOMICO EN MATERIA DE PLANEACION DEPARTAMENTAL.** Los departamentos son autónomos para efectos de la planificación del desarrollo territorial.

La Nación, a través de sus entidades, sólo podrá inducir por medio de estímulos e incentivos, las políticas que a su juicio, sean más convenientes para el respectivo departamento, sin interferir con las decisiones propias de los órganos departamentales.

**Artículo 20. REPRESENTACION EN LA ENTIDAD NACIONAL DE PLANEACION.** Los departamentos tendrán representación en los consejos o juntas nacionales de planificación económica que se creen.

La Ley marco del desarrollo territorial, definirá el modo para que estén adecuadamente representadas las distintas regiones.

Ninguna junta, consejo o ente nacional de Planificación Territorial que se cree puede establecer que la representación de las entidades territoriales sea designada por funcionarios nacionales.

No podrán crearse juntas, consejos o entidades nacionales de planificación y de crédito de las entidades territoriales que se refieran a competencias propias de los departamentos y municipios sin el consentimiento expreso de las autoridades de las entidades territoriales.

**Artículo 21. REPRESENTACION EN LAS ENTIDADES NACIONALES ENCARGADAS DE LA FINANCIACION DEL DESARROLLO TERRITORIAL.** Los departamentos y los municipios del país tendrán una representación directa no menor del 50% en la junta directiva de la entidad nacional encargada de la financiación del desarrollo territorial.

Esta representación será escogida directamente por departamentos y municipios en los términos que fije la Ley marco del desarrollo territorial.

**Artículo 22. VIGILANCIA FISCAL DE LOS DEPARTAMENTOS.** La vigilancia fiscal en el departamento será posterior, financiera y de resultados.

La vigilancia fiscal externa será ejercida por auditores especializados seleccionados por los tribunales administrativos de listas de expertos que pueden estar organizados

como personas jurídicas o ser personas naturales, sometidas en todo caso, a inscripción y calificación en registro público abierto por el respectivo tribunal.

Las universidades, los colegios profesionales, y la comunidad organizada podrán ejercer la vigilancia fiscal en los términos de Ley.

Los auditores internos serán designados por la respectiva entidad.

A partir del año de 1993 se suprimen las contralorías departamentales.

**Artículo 23. CARRERA ADMINISTRATIVA EN EL DEPARTAMENTO.** Los funcionarios de dirección y confianza serán de libre nombramiento y remoción.

Los demás funcionarios serán de carrera administrativa. Se fija un plazo de 5 años a partir de la promulgación de esta Constitución para que los departamentos establezcan la carrera administrativa e incorporen a la misma a los funcionarios actuales, previo examen de evaluación, para determinar si llenan los requisitos exigidos para continuar ejerciendo los cargos.

La provisión de los cargos públicos vacantes se hará por concurso, a partir de 1992.

**Artículo 24. REGIMEN DE JUBILACION.** Ningún funcionario del departamento tendrá derecho a la pensión de jubilación o vejez sino previo cumplimiento de la edad y el tiempo de servicio determinado en la Ley expedida por el Congreso.

El Congreso no podrá delegar esta facultad en las Asambleas departamentales.

Serán responsables ante el departamento, los funcionarios públicos que permitan la infracción a esta disposición, en los términos establecidos por la Ley.

**Artículo 25. REGLAMENTOS CONSTITUCIONALES.** Revístese al presidente de la República de facultades extraordinarias para que en el término de 3 años, suprima, fusione, o reforme los establecimientos nacionales y demás entidades descentralizadas que deban modificarse, como consecuencia de la asignación de funciones y competencias a los departamentos y municipios.

**Artículo 26. REFORMAS.** Las normas constitucionales relacionadas con el régimen departamental previstas en esta Constitución no podrán ser reformadas antes del 1º de enero de 1995.

Cualquier reforma constitucional sobre el régimen de asambleas o la elección de gobernadores, sólo será aprobada por una Asamblea Constitucional y sometida a referéndum nacional.

**Artículo 27. CONTROL CONSTITUCIONAL.** La Corte Constitucional conocerá de oficio o a petición de cualquier ciudadano, de cualquier acto reformativo de la Constitución expedido por el Congreso, en contravención a lo dispuesto en el artículo precedente.