

P.2047



# GACETA CONSTITUCIONAL

Nº 43

Bogotá, D.E., jueves 11 de abril de 1991

Edición de 24 páginas

## ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

**ANTONIO JOSE NAVARRO WOLFF**  
Presidente

**HORACIO SERPA URIBE**  
Presidente

**ALVARO GOMEZ HURTADO**  
Presidente

**JACOBO PEREZ ESCOBAR**  
Secretario General

**ALVARO LEON CAJIAO**  
Relator

## RELATORIA

Ponencia para la Comisión Segunda

# REGION

Autor:

**EDUARDO ESPINOSA FACIOLINCE**

(Pág. 2a.)

Ponencia

# PROYECTO DE ARTICULADO SOBRE MUNICIPIOS

Presentada por:

**CARLOS HOLMES TRUJILLO y HECTOR PINEDA**

(Pág. 13a.)

# Ponencia para la Comisión Segunda

# REGION

Autor:

**EDUARDO ESPINOSA FACIOLINCE**

Al abordar constitucionalmente el tema de territorialidad, nos encontramos con que se halla tan interrelacionado con el resto de los elementos que son materia de una reforma constitucional, que nos obliga a tocar parte del temario correspondiente a otras ponencias en la Comisión Segunda y a otras Comisiones en que se ha dividido el trabajo de la Asamblea Nacional Constituyente.

Para el caso de la ponencia sobre la "región", señalamos que en la exposición de motivos y en el articulado del Proyecto N° 130, hemos expresado nuestro pensamiento general sobre la reforma y hemos profundizado acerca de temas como los fines del Estado y su capacidad de intervención, la actividad económica y los tipos de propiedad, y la necesidad de restablecer el equilibrio entre las Ramas del Poder Público, así como de crear una nueva en lo electoral, muy asociada con la Reforma del Legislativo. También lo hicimos sobre los Derechos Humanos y, en particular, sobre la responsabilidad del Estado de garantizar integralmente la satisfacción de los Derechos Sociales Esenciales —salud, nutrición, vivienda, educación, trabajo, recreación y cultura—, así como en lo referente al papel de la participación de la comunidad en la Planeación, Presupuesto, Ejecución y Control de las acciones estatales, como herramienta para incrementar la eficiencia y la eficacia del Estado y para combatir los vicios de la Administración Pública.

Además, presentaremos ponencia sobre el tema de "La Planeación y las Entidades Territoriales", en la cual tocamos, de manera más directa, otros elementos que necesariamente se entrelazan con lo referente al Ordenamiento Territorial.

Por todo ello, trataremos de no repetir los planteamientos y, al mismo tiempo, nos referiremos al análisis de los diferentes proyectos y propuestas sobre la Región.

De los 35 Proyectos que me ha enviado la Comisión Segunda, 14 tocan el tema de la Región. De ellos, corresponden 10 a constituyentes, y los otros a la Cámara de Representantes, a la Cámara de Comercio de Barranquilla, a la Fundación Quirama y a Fescol.

Para el análisis de lo territorial es indispensable definir las formas del Estado. Comparto la tendencia general a dejar de lado la organización Federal y a enfatizar la necesidad de un Estado que reconozca la

autonomía de las Entidades Territoriales en el marco de una República Democrática, como requerimiento para una descentralización integral.

Recordemos que los antecedentes constitucionales de Colombia empiezan con las Constituciones que a partir de 1810 se daban algunas provincias, intentando reafirmar su independencia. En la de Angostura de 1819, se dividió al país en 3 grandes Departamentos: uno que correspondía a la Gobernación de Venezuela, otro a la de Cundinamarca (que pasó a ser la República de Colombia) y otro al Departamento o Gobernación de Quito.

Al entrar en vigencia, en 1821, la Constitución de Cúcuta, la presencia de los 3 grandes Departamentos continúa sin que aún se haya podido lograr la liberación total del país. Sin embargo, se presenta una subdivisión en provincias que entran a convertirse en el primer origen de los actuales Departamentos. Las fallas administrativas de esas provincias durante esa etapa, son fácilmente explicables si se tiene en cuenta que la guerra de independencia continuaba y que el proceso de organización de la administración se daba casi exclusivamente en la capital de la República. En el año de 1826, cuando el Libertador regresa del Perú a Santa Fe, con el fin de adelantar el llamado Gobierno de los 11 días, antes de dirigirse para Venezuela a controlar el levantamiento del general Páez, recibe un gran plebiscito de protesta en cada una de las ciudades por donde va pasando, sobre la falta de coordinación entre la Administración central y las Provincias.

En la Constitución de 1832 ya empieza, de manera reactiva, a aparecer la tendencia anticentralista, tal como lo expresaba en la presentación introductoria el presidente de la Convención que la expidió, José María, Obispo de Santa Marta: "En adelante ya el Centralismo no será obstáculo a la felicidad de los pueblos". Se abre paso así el Federalismo, y en 1853 se trabaja sobre una Constitución de tendencia eminentemente federal. Durante el periodo de la Confederación Granadina y de la Constitución de Rionegro, se crearon los nueve (9) Estados Federales con una singular característica dentro del proceso, pues al lado de un Federalismo político se mantenía un centralismo en lo económico.

De esa manera, la fragmentación del país, originada en la historia misma del desarrollo económico, en la geografía y las distancias, alimentó durante el siglo XIX el debate sobre la Forma del Estado, moviéndose las posiciones entre los extremos de Centralismo o Federalismo; pero el debate se desarrolla bajo la presión de la lucha por el poder político y en medio de grandes dificultades administrativas. En ese marco, el cambio de 1886 fue fundamental, ya que se abandonó el Federalismo y se reemplazó por un fuerte Centralismo de nuestro sistema político-administrativo, el cual ha hecho crisis en la medida en que el país se ha urbanizado y nuevas regiones aspiran a salir del rezago económico para ingresar al proceso de desarrollo. Han surgido nuevos sectores sociales, se han multiplicado las clases trabajadoras, las capas medias, los profesionales y el sector informal. La juventud y la mujer han asumido papeles diversos en la comunidad. Como resultado de todo ello, se plantean exigencias de participación cada vez más apremiantes.

A lo largo de nuestra historia, prácticamente se ha impedido la creación de mecanismos y canales de expresión que permitan la incorporación a las instituciones políticas de amplios sectores sociales y de regiones geográficas que, durante la evolución del país, han vivido por fuera del ámbito de regulación del Estado. Las demandas, las necesidades insatisfechas, el descontento social que ellas generan, no encuentran la manera adecuada para expresarse.

Ha sido la necesidad de que existan formas de organización más adecuadas a la moderna estructura del país y de nuevos mecanismos y canales de expresión, lo que llevó en 1968 a incluir en la Reforma de ese año, las Áreas Metropolitanas y las Asociaciones de municipios. Ello produjo, igualmente, la expedición en 1986 del Acto Legislativo 1, en el que se consagra la elección de alcaldes.

Creemos que esa es la línea que hay que continuar, y que por lo tanto al lado del desarrollo de la democracia directa, de la participación ciudadana en el manejo del Estado y del fortalecimiento de la descentralización y de la autonomía municipal, debemos reorientar las funciones de los

Departamentos y crear una nueva instancia para el desarrollo, como es la Región.

Pensamos que lo anterior debe hacerse dentro del reconocimiento de la autonomía territorial de una República Democrática, la cual debe ser consagrada como "indivisible" más que como "unitaria", ya que este último concepto tiene una connotación de *dirección unitaria* del Estado, y pone el peso del manejo estatal en el nivel central, pero que no debe estar en una Entidad Territorial específica, sino gravitar uniformemente y variar según las competencias de cada entidad. El meollo del problema no es, entonces, el del Estado Federal vs. el Unitario, sino el de la autonomía territorial en el marco de una República indivisible, término éste que incluyen las actuales Constituciones de países como España, Italia, Francia, Alemania y Brasil, independiente de ser Federales o no.

En lo referente al reconocimiento de la autonomía de las Entidades Territoriales nos identificamos con la posición del Proyecto del Gobierno del Presidente Gaviria (Nº 2), el cual expresamente señala una autonomía que se debe dar de acuerdo con lo que establezca la nueva Constitución.

Ahora bien, para el caso que nos ocupa, "la Región", creemos que es preciso proceder a analizar lo que se entiende por tal —si se considera que existe— y si es un fenómeno particular de un país o tiene características de universalidad, para pasar después al análisis de la economía territorial, de los fines, competencias y funciones de éstas, así como al análisis de sus relaciones con las otras Entidades Territoriales y al de los aspectos políticos y fiscales.

Cuando hablamos de Región, no entendemos ésta como referida simplemente al aspecto del territorio. Lo específico de una Región lo constituye el conjunto de relaciones sociales que surgen en un ámbito espacial determinado con características y realidades económicas, históricas, culturales, raciales, etcétera, comunes y compartidas por quienes la ocupan.

Como tal, la región constituye una realidad articulada alrededor de sí misma, con su propia racionalidad y estructura interna que, como parte integrante de una Nación, pertenece a determinada organización estatal. De esas características y realidades se derivan y dependen las condiciones y posibilidades del desarrollo económico en general y, en particular, las del mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, de su gente. El tratamiento de la Región requiere, por lo tanto, procedimientos específicos que estén acordes con la propia naturaleza y las características de ese ámbito espacial en el cual se desarrolla la vida de una comunidad que posee una identidad propia, originada en elementos comunes, precisamente elementos ecológicos, económicos, sociales, históricos y culturales. O sea, se requiere un tratamiento que corresponda a la realidad de ese ámbito espacial que se constituye en "casí-Nación".

Por otra parte, comparto como elemento conceptual, más en términos de una exposición de motivos que como articulado, lo que plantea el Proyecto Nº 7 (Antonio Navarro Wolff y otros), cuando señala: "Las

Regiones serán Entidades Territoriales de considerable población y espacio geográfico" (el subrayado es mío), ya que implica la existencia de una dimensión geopoblacional lo suficientemente grande para que en ella se pueda dar el surgimiento de la identidad alrededor de las características y condiciones comunes que se indicaron. Allí, precisamente, surge la diferenciación de la Región con la instancia Departamental, tal como se conoce hoy en día, y surge también la concepción de la Región como entidad supradepartamental, que responde a unas condiciones mucho más amplias, mucho más complejas y que, por ende, debe tener unos fines diferentes a los que puedan poseer los Departamentos. Sorprende ver cómo se ha confundido con frecuencia lo departamental con lo "Regional", y cómo de esa confusión se ha derivado una mala concepción de ésta. Ello se debe a una extrapolación distorsionada de la asociación, muy objetiva, de lo "local" con lo municipal.

Vale la pena mencionar como la existencia de la Región es tan real, que la propia Constitución Nacional vigente, en su artículo Nº 182, le da explícito reconocimiento y que el desarrollo legal del concepto de Región se materializó, en lo referente a la planificación, en los Corpes. Igualmente, la gran mayoría de los Proyectos de Reforma en lo territorial le dan a la Región un tratamiento que varía.

Es ese tratamiento tan variado que se le da a la Región, una de las grandes dificultades que se encuentran al manejar el tema, sobre todo si tenemos en mente que al hacerlo hay que buscar un consenso alrededor del mismo.

En el análisis de la problemática del desarrollo económico ha ganado mucho espacio lo relacionado con la organización territorial de la economía, y esto se ha notado particularmente en la Planificación Territorial.

Citemos a Gustavo Sandoval Betancur, quien en su ensayo *Gasto público y desigualdades regionales* (1) señala: "Un elemento de la realidad que ha acrecentado el interés teórico en el tema, es la forma difundida en que se dan las desigualdades de desarrollo regional entre los territorios que conforman una nación, que si se quiere, se podría llamar una forma particular de desequilibrio económico. Este fenómeno se manifiesta en grandes diferencias en el nivel de bienestar de la población, del dinamismo en la actividad económica y, en general, de oportunidades para impulsar el desarrollo. Resulta evidente, entonces, que la *universalidad* (el subrayado es mío) del tema, se desprende de la universalidad de su existencia como fenómeno económico. Las desigualdades regionales es algo de lo que ningún país del mundo está exento, no importa si se trata de países industrializados o no industrializados, países capitalistas o países socialistas.

En varios países industrializados del mundo, con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, se han hecho esfuerzos en

el sentido de disminuir las diferencias de desarrollo entre las regiones. Al respecto, Secchi señala cómo planes con tal fin han sido elaborados en Estados Unidos y Europa Occidental, después de 1945, como resultado de la conciencia de que la pobreza tiende a concentrarse en zonas muy definidas y de que el Estado puede tomar medidas efectivas para lograr un mejor equilibrio en el desarrollo regional. Durante los años 60, particularmente, tuvo gran auge el tema sobre desarrollo regional entre los escritores que se ocupaban del sistema regional latinoamericano.

El problema de las desigualdades de desarrollo regional es un tema que también debe gran impulso al surgimiento, en especial durante la década del 60, de la convicción de que el desarrollo económico exento de un efecto redistributivo simultáneo, no es un objetivo políticamente bien aceptado. El aspecto de la redistribución del beneficio derivado del desarrollo entró a ser considerado con el nuevo enfoque de la distribución interregional del desarrollo, de manera que la nueva apreciación del problema de la redistribución tomó una dimensión territorial, sin abandonar, por supuesto, los tradicionales enfoques.

Las desigualdades de desarrollo regional son consecuencia de innumerables interrelaciones históricas entre elementos sociales diversos, los cuales, desarrollando dinámicas propias en cada Región, determinaron las diferencias que se tratan de allanar hoy. Dentro de tales interrelaciones se destacan factores como los orígenes étnicos de la población de cada región y los arraigos culturales determinados por esos orígenes: la estructura de poder imperante a nivel regional durante las diferentes etapas históricas, las relaciones económicas particulares mantenidas con el centro nacional en épocas anteriores; la dotación de recursos naturales en cada región, además de los factores productivos a disposición de la economía regional para su desarrollo; la acción económica del sector público a través de los años en cada región; las características de la articulación del poder local con el poder nacional, etc.

En lo sintetizado por Sandoval vemos con claridad la universalidad del tema y la relación directa entre economía y territorialidad, especialmente entre economía y región.

Ahora bien, en esa sub-nación que es la Región, se dan unas relaciones sociales y económicas entre los habitantes con la expresión de necesidades y aspiraciones propias, a las que corresponden determinados derechos, que de hecho implican una responsabilidad del Estado. Y si esa responsabilidad del Estado surge de unos derechos que se expresan en el ámbito regional, es en ese ámbito donde hay que estar sumergidos para dar la mejor respuesta posible como Estado. Ello, a su vez, implica la necesidad del reconocimiento, de la institucionalización político-administrativa de la región, ya que la respuesta estatal requiere, para darse eficientemente, de unas atribuciones o competencias y de unos recursos. Estos recursos no pueden estar sujetos a la voluntad o decisión de la administración, sino que deben tener el

(1) Sandoval Betancourth, Gustavo. *Gasto público y desigualdades regionales*, en Cuadernos de Economía. Universidad Nacional de Colombia, volumen 7, Nº 8, páginas 167-168. Enero-febrero de 1985.

máximo de estabilidad y ser predecibles, para poder ser planificables. Es por ello, por lo que consideramos que es necesario consagrar la existencia de esas competencias y de esos recursos constitucionalmente. Si a ello agregamos la necesidad de autonomía para la planeación, el manejo presupuestal y la ejecución de planes, programas y proyectos, y la autonomía para elegir a sus propias autoridades, estamos hablando, en pocas palabras, de dar existencia constitucional a la región como entidad territorial. Lo anterior significa que la región debe ser parte de un sistema de relaciones territoriales, ser parte dialéctica de un todo, en el que por medio del señalamiento de fines y competencias se evite la duplicidad y la colisión de funciones y se facilite la coordinación e integración para el cumplimiento de los fines del Estado.

Sin embargo, antes de avanzar, no debemos olvidar que existen desequilibrios entre regiones, producto de unas relaciones socio-económicas establecidas dentro de cada país y fuera de él. Y si miramos en forma estática esos desequilibrios, como reflejo de los grados de desarrollo que tienen las regiones al hacer un corte en el tiempo, encontramos que todos los países presentan desigualdades entre sus regiones. Pero al analizar la evolución de esos desequilibrios, vemos que las diferencias tienden a desaparecer más rápidamente en unos países que en otros; y es esa tendencia la que hay que tener como objetivo permanente en la búsqueda de un desarrollo equilibrado, ya que no es posible luchar por la democratización integral, si no se construyen en cada región de un país las bases que permitan esa democratización, tanto en lo político como en lo económico, lo social y lo cultural. Y esas bases solo pueden construirse en lo concreto, en lo territorial.

Para lograr ese desarrollo equilibrado, se hace indispensable redistribuir el ingreso y de manera ineludible enfrentar el hecho de que la nueva dimensión de la distribución es la dimensión territorial. Además, un desarrollo regional equilibrado tiende a disminuir y a prevenir la concentración y el gigantismo urbanos, razón por la cual también hay que tratar de lograrlo.

En otras palabras, hablamos de que se requiere ser protagonista del propio progreso. Para ello se necesita autonomía, ya que solo así, dotando a las regiones de mecanismos e instrumentos administrativos y de planeación que las conviertan en centros de decisión regional, con capacidad para obtener recursos, asignarlos y ejecutarlos, podremos superar el atraso y la marginalidad y mejorar las condiciones de vida de nuestro pueblo.

Ello demanda, a nivel de la región propiamente dicha, la consagración jurídica de determinados niveles de autonomía y de capacidad de gestión y de decisión en el manejo de los asuntos y recursos de orden regional, recursos que deben aumentarse sensiblemente para que se obtenga, en la práctica, esa verdadera autonomía.

Por otro lado, también se requiere institucionalizar la presencia de la región en las diferentes instancias y esferas de decisión de la Administración Nacional, de tal manera que se garantice la representación

adecuada de los intereses regionales. Dicho de otro modo, implica que se contemple la participación de representantes de los intereses regionales en el proceso de concertación económica, en el diseño de las políticas, en la planeación de las actividades y en la asignación y ejecución del gasto público.

Igualmente, se requiere la presencia, participación y representación de los intereses regionales en el proceso de la negociación política, sobre todo en cuanto se refiere a las instancias de conformación e integración de los órganos del poder público, siendo necesario que el acceso al Congreso de la República también se pueda hacer por medio de circunscripciones electorales regionales.

Pretendemos que la Constitución Nacional reconozca el derecho a la autonomía de las regiones, para que hagan uso de un alto grado de autogobierno en cuanto a la planeación y ejecución del desarrollo económico y social se refiere, sin romper la unidad nacional.

Por todo lo anterior, la región debe ser una división territorial cuyo gran fin sea, únicamente, el de atender los asuntos relacionados con el desarrollo económico y social de su territorio.

Debemos entonces construir un nuevo modelo de desarrollo, basado en un enfoque socio-económico, en el que prime la democratización del ingreso, tanto en lo social como en lo territorial. Ello implica que algunas regiones sean objeto de prioridades gubernamentales. En otras palabras, construir un modelo de desarrollo cuya concepción del crecimiento económico esté subordinada al desarrollo integral del país, siendo expresamente obligatoria la búsqueda de un desarrollo territorial armónico y equilibrado. Este debe estructurarse mediante un sistema de planificación que diseñe las políticas de desarrollo y defina los planes de inversión pública, a partir de las principales necesidades de la población que habita en las regiones y teniendo como base para la inversión los indicadores de calidad de vida, vejez, el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

La Región, como figura de organización territorial para el desarrollo económico y social, debe convertirse en estructura fundamental que permita el desarrollo de políticas como la descentralización, la redistribución de los recursos de inversión pública, la integración y el fortalecimiento de las economías regionales, etc., sin que llegue a sustituir ni a duplicar el papel atribuido a las otras organizaciones territoriales de la República.

La región no debe tener funciones como entidad administrativa para la prestación de servicios, ya que esta prestación debe girar en torno al municipio y ser competencia también del Departamento y de la Nación. Consideramos que en este campo, el de la prestación de servicios, se debe dejar abierta la posibilidad de definir las responsabilidades territoriales, excluyendo a la región, de acuerdo con la complejidad tecnológica, la importancia y los costos de los servicios, y asignando las partidas presupuestales que le permitan a las entidades territoriales el desarrollar esa prestación. Aquí insistimos en la necesidad

de ese enfoque, el de la región con fines exclusivos para el desarrollo, con el objeto de evitar totalmente la colisión y dualización de funciones.

Es así como se propone, entonces, una nueva forma de organización territorial que consagre la noción de "región" como parte de la división territorial del país, dotada de competencias y facultades.

Ello requiere reestructurar el Sistema de Planeación Nacional, con el objeto de lograr una verdadera participación de las regiones en la distribución y asignación de los Recursos, mediante una intervención de éstas, como Entidades Territoriales, en la programación de la inversión pública nacional.

Recordemos, entonces, que la inversión de capital, tanto privada como pública, es en la teoría económica un factor fundamental para posibilitar la producción y, lógicamente, el desarrollo económico. O sea, el crecimiento.

Pensemos también que existe consenso entre diferentes autores sobre el impacto de la inversión pública para lograr el desarrollo económico y, especialmente, sobre su papel fundamental para lograr un desarrollo regional equilibrado. Sabemos, igualmente, que la inversión pública se oriente hacia la infraestructura económica (minería, comunicaciones, etc.) y hacia la infraestructura social (servicios públicos, seguridad, salud, etc.) por lo que su manejo es la gran responsabilidad del Estado, de los gobiernos y de los hombres que están al frente de esos gobiernos.

Abordamos ahora el tema de la competencias, en el cual hay que ceñirse a los parámetros que tienden a evitar la colisión y la dualidad de funciones, tal y como hemos señalado. Por lo tanto, las competencias deben tener un tratamiento constitucional y dejar para el desarrollo, por ley, el establecimiento de normas que reglamentan algunas otras funciones que sirvan para facilitar a las Entidades Territoriales el cumplimiento de sus fines.

Como una propuesta sujeta totalmente a discusión, queremos que se mire la siguiente línea de pensamiento en cuanto a competencias, tanto para la región, como para el Departamento y el Municipio, ayudando así a que se vea la relación entre las partes de ese todo que hemos llamado el Sistema Territorial.

Para fijar con claridad las competencias de las entidades territoriales, es indispensable enfocar a la autonomía que ellas deben tener para gestionar sus propios intereses.

La Región deberá tener, como competencias, en primer lugar, la autonomía para la Planeación tanto de los asuntos de la propia Región, así como la integración de los planes de desarrollo departamentales para que sirvan de base para el Plan Nacional de Desarrollo (ver mi ponencia sobre Planeación).

El manejo planificador que ha imperado hasta el momento en que se determina el desarrollo del país desde la capital de la República y a espaldas de los intereses regionales, ha traído consecuencias acentuadas al acentuar desequilibrios que de por sí intentan contra la unidad nacional. Por ello, cada entidad territorial, y en par-

licular la Región, debe tener derecho y la obligación de participar con capacidad decisoria en la elaboración de sus propios planes como condición ineludible para hablar de democracia participativa y de desarrollo económico y social equilibrado.

Como segundo elemento de su competencia, está la captación y el manejo autónomo de sus propios recursos, lo que ineludiblemente debe existir para cada una de las Entidades Territoriales.

El manejo del propio presupuesto es otro aspecto que se hace complementario e indispensable. Es parte del proceso de autonomía en materia fiscal y administrativa.

Debe darse también autonomía para la ejecución de planes, programas, proyectos y obras de desarrollo económico y social, lo que significa poseer la capacidad de decidir y actuar para la materialización de la planificación.

Cuando pasamos a lo relacionado con el control ambiental y los recursos hídricos, la administración y funcionamiento de la red vial y de los puertos, el turismo, el fomento agropecuario, así como la educación superior y la salud en el tercer nivel de atención, debemos señalar que la Región debe coordinar las acciones estatales, siempre y cuando sean de *interés Regional*. Para ello, la Junta Administradora Regional y el Consejo Regional de Planeación, definirán cuáles son los asuntos de *interés Regional*.

Los Estatutos regionales serán reglamentadores de los procesos y de las competencias de cada una de las regiones. De su enfoque dependerá parte del éxito de la Entidad Regional. El hecho de estar conformada la Junta Administradora del Desarrollo Regional por los gobernadores, facilita un funcionamiento armónico para que se tomen decisiones sin producir colisiones entre los Entes Región y los Departamentos.

También queremos señalar las posibles competencias de los Departamentos y Municipios, para que sirvan de marco al análisis de las relaciones entre ellos, de la siguiente manera:

Los Departamentos tendrán competencia dentro del ámbito de su jurisdicción, para los propósitos que a continuación se señalan:

a. La Planeación Departamental y la coordinación de la Planeación en sus municipios.

b. Integrar y coordinar las acciones del Estado para el desarrollo económico y social en su territorio.

c. Prestar los servicios públicos que sean de su competencia, de acuerdo con la Ley.

d. Dictar normas para la conservación del orden público, compatibles con los mandatos legales y constitucionales.

e. Dar asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios para la prestación de los servicios públicos.

Los Municipios tendrán competencia dentro del ámbito de su jurisdicción, para los propósitos que a continuación se señalan:

a. La Planeación para el desarrollo municipal y la regulación del uso de su propio territorio para el mismo fin.

b. Prestar los servicios públicos que sean de su competencia, de acuerdo con lo previsto por la Ley.

c. Dictar las normas y adelantar acciones relacionadas con el mantenimiento del orden público, de acuerdo con la Constitución y las Leyes.

d. Asociarse con otras entidades territoriales del orden municipal, que pertenezcan o no al mismo Departamento, para la creación de Provincias, de conformidad con los procedimientos previstos en la Constitución Nacional.

Pasamos ahora al análisis de los recursos. Sabemos que cualquier planteamiento de la Región que no corresponda a una autonomía fiscal carece de razón de ser.

Proponemos que los recursos de la Región estén constituidos, por las partidas designadas en el presupuesto nacional, las transferencias de los ingresos o rentas corrientes del Estado, los porcentajes de los recaudos de impuestos o tasas, recargos y contribuciones especiales de carácter nacional; los rendimientos e ingresos provenientes de su propio patrimonio o del producto de operaciones de crédito, las donaciones y legados, etcétera, y los demás que le sean asignados por Ley.

Como aspecto clave hay que tender a que las transferencias del Estado desaparezcan de las fórmulas presupuestales, para convertirse en normas de obligatoriedad no solamente desde el punto de vista jurídico, sino también en lo referente a cuantías y proporciones necesitadas. En la actualidad, generalmente, la ley da un margen de acción al Gobierno central para poder manejar las transferencias. Ello ha llevado, con cierta frecuencia, a la utilización de criterios que no corresponden a las necesidades de las Regiones y los Municipios colombianos. O sea, que se maneja la realidad sobre la base de un divorcio entre el origen territorial de los impuestos y el manejo de los recursos.

Es interesante contemplar como, en lo referente a los impuestos, en las Constituciones más avanzadas como son la alemana, la española o la italiana, siempre hay una correspondencia en porcentajes, para el lugar en que se generan los impuestos. Uno de los aspectos generadores o mantenedores de pobreza del municipio y de los departamentos, ha sido que tradicionalmente en Colombia no se le da ninguna significación a este hecho fundamental. Si la Región y el municipio colombiano no consiguen este avance en el orden fiscal, difícilmente podrán salir de su pobreza secular.

Los impuestos y contribuciones que tienen un carácter regional deben ser de su exclusivo manejo para ser derivados hacia el fortalecimiento del desarrollo de los Departamentos y Municipios.

*La Nación no puede intervenir esos tributos propios de la Región, ni poner recargo sobre ellos con fines a otras entidades o para sus propios fines.*

Hasta el momento, la Constitución en su artículo 183 ha defendido los bienes, el patrimonio y las rentas de los departamentos y municipios impidiendo que la Nación pueda gravarlos o recargarlos con otros de diferente origen. Se ha establecido

que "gozan de las mismas garantías que la propiedad y rentas de los particulares y no podrán ser ocupados sino en los mismos términos en que lo sea la propiedad privada".

Ni la posibilidad de conceder exenciones en materia tributaria ni la de imponer tributos a favor de la Nación le está permitido. Como tampoco le está al Congreso para intervenir participaciones, cesiones o revocaciones que afecten su destinación.

Por otro lado, en lo que se refiere al situado fiscal, un verdadero aporte significa el establecimiento de un 40% del monto del presupuesto ordinario nacional para cubrir su partida. Es indispensable que el Gobierno Nacional tenga que incluir una partida que irrigue a los municipios, a los distritos y departamentos.

Igualmente, establecer que un 30% de las regalías originadas en la explotación de los recursos naturales, retorne a las Regiones. Este es un criterio justo, si se tiene en cuenta que muchos de esos recursos tienen el carácter de no renovables, lo cual implica que la Región los pierda definitivamente. Este porcentaje servirá para todo lo referente al desarrollo social y económico de los departamentos, distritos y municipios contenidos en la Región. Lo anterior, no puede ir en detrimento de los porcentajes que deben corresponder a departamentos y municipios en los que se dé el proceso de explotación de los recursos naturales no renovables.

Por lo tanto, la Región estará situada dentro del sistema territorial y como nueva entidad estará sometida a unas competencias constitucionales y al desarrollo legal de éstas, definiéndose así las relaciones entre las diferentes entidades territoriales para evitar la colisión y dualidad de funciones. Esto le permitirá manejar una proporción de los recursos estatales, para invertirlos en el desarrollo económico y social regional, con destinación al fortalecimiento de los Municipios y de los Departamentos.

Estamos hablando, entonces, no de una Región que surge como reacción a la problemática que rodea al departamento, sino que se basa en la reorientación de éste como entidad territorial eminentemente dedicada a la coordinación de la prestación de servicios de tipo nacional, a la prestación de servicios de tipo departamental y a apoyar, suplementando, la prestación de servicios del Municipio. Y, precisamente, se le fortalece en su capacidad de manejo directo de las acciones estatales de carácter nacional. Igualmente, se le fortalece como ente articulador y coordinador de la planeación e integrador del desarrollo de su área, para lo cual se le dan facultades. Se le exige, también, que desarrolle actividades de control de gestión, así como de asesoría y de asistencia técnica y financiera a los municipios.

Por otra parte, como ya hemos señalado la existencia de unos derechos individuales, sociales y políticos que se expresan en el ámbito regional, se hace necesaria la representación política de esos derechos y de los intereses regionales en el ámbito Nacional. Por ello, proponemos que se tenga acceso al Senado de la República por medio

de circunscripciones regionales y de una circunscripción nacional para las minorías.

Ello facilitaría el ineludible proceso de institucionalización y democratización de los partidos, tal como lo muestra el consenso existente y lo planteamos en nuestra propuesta de reforma en el marco de la creación de la nueva rama del Poder Electoral. Igualmente, disminuiría la distorsión natural que produce en la democracia representativa las grandes urbes, las que como centros de decisión y de poder político facilitarían el acceso en el caso de la circunscripción nacional, a dirigentes que usualmente se desenvuelven en alguna de esas grandes urbes. A ello hay que agregar el factor de concentración poblacional facilitador de los contactos políticos y el de concentración de medios de información, a los que acceden con menor esfuerzo para lograr la difusión de una imagen de impacto nacional.

Creemos, también, que la democracia directa sale fortalecida con la institucionalización constitucional de la región como entidad territorial, ya que es una instancia para la participación directa por medio de mecanismos, mayoritariamente defendidos, como son el de consultas y el de referéndum regionales. Además, se plantea que el Estado garantice la participación de las organizaciones sociales en el proceso de planeación, administración, ejecución y vigilancia de los programas y proyectos que se ejecuten con recursos de los presupuestos nacional, regional, departamental, distrital y municipal, mediante Comisiones de Veeduría Popular, que serán conformadas por Delegados elegidos entre los miembros de las Juntas Administradoras Locales de las Comunidades y Corregimientos, de acuerdo con lo que determine la Ley.

En cuanto a la creación de una región pensamos que debe corresponder al Congreso por medio de Ley, aprobada por no menos de las dos terceras partes, para decretar su formación y que se deben cumplir los siguientes requisitos: 1). Ser solicitada y propuesta por los Concejos de los municipios que formando parte de dos o más departamentos representen de ninguna manera menos de las dos terceras partes del censo electoral del territorio que integra la nueva región que se propone.

Un número de ciudadanos no inferior a la tercera parte del censo electoral del territorio está también en capacidad por propia iniciativa de solicitar la creación de las regiones. 2). Es indispensable el concepto favorable de Planeación Nacional acerca de la existencia de los elementos constitutivos de una región. 3). La Comisión Permanente de Revisión Territorial debe pronunciar un concepto previo sobre la demarcación de los límites territoriales de la nueva región que

se pretende crear. 4). Concepto previo del Consejo de Estado en el que se advierta que el Proyecto cumple con todas las condiciones exigidas en el articulado constitucional. 5). Cumplidos todos los requisitos y aprobada por el Congreso la Ley que autoriza la creación de la nueva región ésta deberá someterse a la referendación plebiscitaria por parte de los ciudadanos que habiten el territorio que se verá afectado, de acuerdo con las disposiciones que sobre la materia hayan dictado las autoridades electorales. Si el resultado de la consulta llegare a ser contrario a la creación de la región, ésta no podrá volver a intentarse nuevamente antes de 5 años.

Como vemos, este procedimiento para la creación de una región, puede ser aplicable a la creación de toda entidad territorial nueva, en el sentido de que se tenga que dar una iniciativa por parte de las Corporaciones correspondientes o del Constituyente primario, y que se siga un proceso de consulta a la instancia inmediatamente superior de planificación así como a la Comisión Permanente de Revisión Territorial, defendida por los constituyentes Fals Borda, Héctor Pineda y Rojas Birry. Además debe existir un acto legal y en la fase final del proceso la referendación plebiscitaria. Esto último implica que la creación de una nueva entidad territorial y en especial de una región, dependa fundamentalmente de la voluntad del Constituyente primario.

Aquí en este punto señalamos que la propuesta de los constituyentes Eduardo Verano, Horacio Serpa y Guillermo Perry en sus dos proyectos complementarios, en el sentido de que la región pueda no existir en todo el país, tiene validez. Es por ello que se plantea la existencia de estímulos tanto en lo económico, como en lo político y lo fiscal. En los casos o las áreas en que no exista la región como tal, los contenidos concretos de esos estímulos serán divididos en el resto de las entidades territoriales, tal como lo consagra la Constitución.

Compartimos también con los mencionados constituyentes (Proyecto N° 87) la creación del Fondo de Compensación Regional, especialmente en los criterios básicos que éste tendrá para la distribución de recursos: necesidades básicas insatisfechas, niveles de eficiencia en la aplicación y manejo del gasto público y extensión territorial. Pensamos que al final se podría incluir en la norma constitucional lo poblacional.

En cuanto a la administración proponemos que en cada región exista una Junta Administradora de Desarrollo Regional que sea el organismo decisorio en la concertación, elaboración y ejecución de los planes, programas y proyectos para el desarrollo regional en el Sistema Nacional de Pla-

neación y establecido en su Estatuto Especial. La Junta estará conformada por los gobernadores de la región, elegidos popularmente. Sus decisiones serán mediante convenios regionales. Sus actos administrativos estarán determinados por la Ley. El conocimiento de ellos le corresponderá al Consejo de Estado.

Al mismo tiempo que se conserva el de miembros de Junta elegidos popularmente, tratándose de los gobernadores se da igualdad de oportunidades a cada departamento y es en el desarrollo de los convenios cuando se define en una región lo que son sus prioridades, los aportes, compromisos y responsabilidades de las partes, así como la forma en la que funcionarían las entidades prestadoras de servicios que hayan tenido un origen regional en términos de planeación y de recursos, pero los servicios serán prestados, de común acuerdo entre los miembros de la Junta, por un municipio o departamento en el que se encuentre situada esa entidad prestadora de servicios.

Pensamos entonces que debe existir un coordinador regional cuyas funciones deben ser las siguientes: 1). Cumplir y hacer que se cumplan las disposiciones del Gobierno y de las Juntas Administradoras del Desarrollo Regional; 2). Nombrar y separar los funcionarios del Orden Nacional; 3). Presentar a las juntas los proyectos de Convenio Regionales sobre planes y programas de desarrollo económico y social, los de obras públicas y los presupuestos de rentas y gastos; 4). Ejercer la representación legal de la región en los negocios administrativos y judiciales; 5). Coordinar las actividades y servicios de los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales de orden regional; 6). Crear, suprimir, fusionar, previa autorización de las Juntas los empleos y asignarles sus funciones y salarios; 7). Coordinar las actividades de los organismos de planeación de las entidades territoriales que conforman la región, velando por la correspondencia de las acciones administrativas de todo nivel con lo planificado. Ejercer acciones de control sobre los establecimientos públicos y entidades descentralizadas del orden nacional y ejercer interventoría sobre la ejecución de las obras públicas de carácter regional; 8). Ordenar el gasto regional; 9). Lo demás que le señale la Constitución y la ley.

Como se ve, la infraestructura administrativa es simple y funcional, por lo que no requiere de mayor burocracia de la que hoy tienen los Corpes y tampoco se requiere de una sede capital como tal, sino de una sede que puede ser rotatoria cada 4 a 6 años, coincidiendo con los periodos presidenciales.

Abril 4 de 1991

## Informe sobre los Proyectos Presentados a la Comisión Segunda que Versan sobre la Región

La Comisión Segunda dirigió al constituyente Eduardo Espinosa Facio-Lince 33 proyectos y 6 propuestas relacionadas con el Ordenamiento Territorial y las entidades que conforman dicho ordenamiento. De los Proyectos 12 y de las propuestas 2 tocan lo referente a la región o a la regionalización, unos con carácter fundamental, otros accesorio y algunos simplemente concomitante.

De los proyectos uno de ellos siendo presentado por el honorable constituyente Juan B. Fernández, proviene de la Cámara de Comercio de Barranquilla. Otro tiene su origen en la Cámara de Representantes.

Dentro del planteamiento de las entidades territoriales, como era apenas presumible, se presentan diversos enfoques, algunos con un carácter ortodoxo y otros revolucionando el planteamiento establecido en la carta que nos rige en la actualidad.

Algunos proyectos eliminan el departamento, una de nuestras más tradicionales divisiones políticas y se proyectan de manera directa sobre la región, como fórmula integradora de la colectividad y reglamentante del aspecto administrativo.

Ejemplo de éstas son las de los Honorables constituyentes Juan B. Fernández; las de Fals Borda, Pineda Salazar y Rojas Birry; y la de Rodrigo Lloreda, quien sin embargo preserva la existencia de los departamentos especiales.

En estos proyectos en que el departamento tradicional desaparece se nota un marcado robustecimiento de la región.

El Honorable Constituyente Jesús Pérez González Rubio en su proyecto faculta a la Ley para organizar a las regiones en forma de establecimientos públicos de carácter territorial. Su énfasis está marcado dentro del papel que deben prestar en el terreno de la Planeación y en el desarrollo económico y social de sus áreas.

Dentro del proyecto del Gobierno los departamentos pueden asociarse para crear y organizar regiones. Pueden cubrirlos total o parcialmente de acuerdo con las conveniencias; las condiciones y las funciones estarán comprendidas en el Estatuto General de la Organización Territorial que regulará las regiones o por las facultades que le concedan las asambleas departamentales (Art. 221 N° 1).

El M-19 faculta en su proyecto a los departamentos para poderse fusionar en regiones, que serán entidades con posibilidad de reunir muchas poblaciones y espacios geográficos. Se pueden fusionar total o parcialmente partiendo de los departamentos, provincias o municipios contiguos y vinculados por razones históricas, sociales, culturales y económicas. Gozarán de completa autonomía administrativa, financiera, patrimonial y presupuestal. Las

regiones se crearán para efectos de planeación y para cumplir con la prestación de servicios públicos.

El honorable constituyente Lorenzo Muelas en su proyecto tan sólo, de manera muy breve, reclama el estado de autonomía regionales, sin penetrar en la composición y organización de las regiones.

El proyecto de los constituyentes Serpa, Perry y Verano considera a la región una entidad territorial autónoma, conformada por dos o más departamentos con características geográficas, económicas, sociales, históricas y culturales comunes o por factores que las unan bien sea por sus intereses o por sus necesidades. Delega en la ley los aspectos referentes a población y recursos.

El honorable constituyente Arturo Mejía Borda en su proyecto faculta a la ley para determinar el régimen y las condiciones requeridas para formar regiones pero anota que se harán con base en las cuencas y microcuencas hidrográficas.

En el proyecto de la Cámara de Representantes presentado por el congresista Guido Echeverry tan sólo se habla de regionalización coordinada de servicios sobre bases de desarrollo social y económico y especificidades geográficas.

El constituyente Iván Marulanda establece en su proyecto que los departamentos pueden total o parcialmente conformar regiones que se constituirán teniendo en cuenta su identidad cultural, histórica, social, ecológica y económica. La reglamentación que compete se la confiere a la ley orgánica y a las ordenanzas.

Rodrigo Lloreda establece 10 regiones que copan la superficie del territorio nacional. Alrededor de la región se proyectarán los planes de desarrollo y los programas de inversión pública nacionales y sectoriales. Las funciones y servicios que le corresponden a la región serán comprendidas en la ley orgánica de administración territorial.

En materia de competencia los constituyentes Fals, Pineda y Rojas Birry establecen que las regiones brindarán su apoyo a las provincias, distritos y territorios en todo aquello que sea necesario para clarificar, coordinar y ejecutar el desarrollo económico y social.

Para el constituyente Pérez González Rubio las funciones propias de la región versarán sobre aspectos de planeación y desarrollo económico y social. Delega en la ley los servicios que le corresponda prestar a la región.

El proyecto del Gobierno delega el establecimiento de sus competencias regionales en el estatuto general de la organización regional.

El proyecto del M-19 considera la re-

gionalización para efectos de planeación y prestación de servicios públicos.

Para el constituyente Lloreda Caicedo la ley orgánica de administración territorial, será la encargada de definir las funciones y servicios que le corresponde a las regiones.

Los constituyentes Serpa, Perry y Verano establecen un amplio frente de competencias, son ellas: a) la organización de su división política-territorial y administración de sus asuntos regionales; b) la coordinación de planes de desarrollo regional y la ejecución y participación en la inversión pública de los proyectos de iniciativa regional; c) la administración de bienes e ingresos; d) la legislación regional; e) definir la política de puertos, vías, ferrocarriles, aeropuertos y servicios públicos regionales; f) el fomento de la cultura, el deporte y la recreación.

Habrán competencias concurrentes con la nación y los departamentos en: 1) preservación del medio ambiente y manejo de recursos naturales; 2) desarrollo agropecuario y pesquero; 3) promoción industrial y empresarial; 4) desarrollo científico y tecnológico; 5) telecomunicaciones; 6) promoción turística.

El constituyente Mejía Borda en su proyecto, concede a las regiones independencia para la administración de los asuntos seccionales. Les da la facultad para ejercer sobre los municipios acción administrativa para planificar y además para coordinar el desarrollo regional y local y la prestación de los servicios que la ley dispone.

El constituyente Iván Marulanda delega en la ley la organización, funcionamiento y demás aspectos de las regiones.

El constituyente Orlando Fals y sus coautores exigen la previa consulta popular sin profundizar más en la materia. Los condicionamientos para la creación de la región de manera tácita los deja en manos de la ley.

El constituyente Pérez González-Rubio dice de qué manera autónoma mediante la suscripción de los respectivos gobernadores y con la autorización previa de las Asambleas y la conformación de los estatutos que las regulen se puede producir la formación de las regiones como entes regionales. Delega en el presidente la creación y promulgación de los estatutos por decreto presidencial.

El proyecto del Gobierno autoriza que los departamentos se asocien para organizar regiones. La reglamentación irá en el estatuto general de la organización territorial.

De acuerdo con el proyecto del M-19 los departamentos, distritos o municipios se podrán asociar libremente en regiones o provincias. Concede autorización a la ley para lograr fórmulas de fusión.

El constituyente Lloreda establece en su

proyecto, de manera precisa, cuáles deben ser las regiones que se deben establecer sobre la periferia de la República.

Para el constituyente Verano y sus coautores las regiones se constituirán mediante ley por iniciativa gubernamental o popular tramitada directamente ante el Senado de la República. La iniciativa popular debe ser solicitada por no menos de las dos terceras partes de los sufragios depositados en la consulta popular correspondiente. Cuando se trate de iniciativa gubernamental será solicitada por los gobernadores y alcaldes de los municipios que conforman la región. En ambos casos debe haber consulta popular en los territorios que se convierten en región y en los que serán segregados.

El constituyente Mejía Borda establece una serie de requisitos teniendo en cuenta que la ley podrá decretar la formación de nuevas regiones desmembrando o no las entidades existentes pero teniendo en cuenta las siguientes exigencias: 1) que haya sido solicitada por las tres cuartas partes de los Concejos municipales de la comarca; 2) en lo referente a los habitantes y las rentas las deja sin determinar; 3) que la parte segregada quede con una población y renta igual a la exigida para la nueva región que surge; 4) Concepto favorable del Gobierno sobre la conveniencia de la nueva región; 5) Declaración previa del Consejo de Estado de que el proyecto satisface las exigencias planteadas en la norma constitucional. La ley que cree una región determinará el pago de sus deudas y compromisos vigentes. Las dudas sobre líneas divisorias serán determinadas por comisiones nombradas por el Senado.

El constituyente Iván Marulanda, deja el caso en manos de la ley.

El constituyente Mejía Borda coloca la solución de cualquier colisión en manos de comisiones que tengan su origen en el Senado de la República.

En el proyecto del constituyente Pérez González-Rubio la junta directiva estará integrada por los gobernadores de los departamentos que integran la región, por un representante de cada una de las Asambleas de los departamentos que son parte en el interés regional, el ministro de Hacienda, el de Desarrollo y el jefe del Departamento de Planeación o los respectivos delegados.

En el proyecto del Gobierno habrá una Cámara Regional, elegida por los diputados de la región. El estatuto señalará el número de sus miembros, su periodo y la forma de elección.

El constituyente Lloreda integra un Consejo regional conformado por los senadores, gobernadores de la región y representantes de las Asambleas y delegados del Gobierno.

El constituyente Verano y sus coautores crean una asamblea regional que se convierte en el correspondiente órgano legislativo. Sus miembros serán elegidos popularmente. Su periodo no está definido pero tan sólo pueden ser reelegidos por una vez.

El constituyente Mejía Borda establece que en cada región habrá una corporación administrativa de elección popular que se llamará la Asamblea regional.

En el proyecto del Gobierno la Cámara Regional podrá adoptar los planes sectoriales de inversión regional y decretar los tributos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones de conformidad con la ley marco.

El constituyente Lloreda le da facultades al Consejo Regional para adoptar los planes sectoriales de inversión y asignar los recursos para poder ejecutarlos. La ley debe determinar sus funciones, régimen y su participación en los organismos de planeación.

El constituyente Verano ve así las atribuciones de la Asamblea Regional: a) cumplir con las materias de su competencia; b) aprobar el presupuesto regional; c) aprobar y reformar los estatutos de la región; d) aprobar el plan de desarrollo regional.

Posiblemente sea el constituyente Mejía Borda quien más se detiene en fijar las competencias propias de la Asamblea Regional, a la cual establece que se reunirá cada año en la capital de la región por un término de tres meses en cada semestre. Da a los gobernadores la facultad extraordinaria a la Asamblea siempre y cuando ella se ocupe exclusivamente de los asuntos que la administración le someta. Debe expresarse por medio de ordenanzas, sus funciones principales son: 1) promover, recibir y cursar iniciativas ciudadanas tendientes a la formación de normas que hayan de regir en la región; 2) promover, recibir y cursar iniciativas ciudadanas tendientes a formar el Plan de Desarrollo Integral de la Región; 3) reglamentar la prestación de servicios a cargo de la región; 4) fijar, a iniciativa del gobernador los planes y programas de desarrollo integral regional, así como las obras públicas; 5) fomentar las empresas, industrias y actividades convenientes al desarrollo cultural, social, biológico y económico de la región; 6) crear y suprimir municipios, segregar o agregar términos municipales y fijar límites entre ellos; 7) determinar, a iniciativa del gobernador, la estructura administrativa de la región; 6) crear a iniciativa del gobernador, los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales; 9) expedir el presupuesto de rentas y gastos con base en el proyecto presentado por el gobernador. Las ordenanzas que decreten inversiones y participaciones de Fondos Regionales, que decreten cesión de rentas o bienes sólo podrán ser dictadas a iniciativa del gobernador; 10) organizar la Contraloría Regional y nombrar contralor para periodo de dos años; 11) reglamentar lo relacionado a la policía local; 12) autorizar al gobernador para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes y ejercer pro tempore funciones de la Asamblea; 13) las demás funciones que le señale la Constitución y las leyes.

El constituyente Pérez González Rubio en el planteamiento de la parte administrativa crea el cargo de gerente que deberá ser designado por la junta.

El constituyente Lloreda para cumplir con la misma función considera que el Consejo debe ser presidido por el senador que hubiere contado con la más alta votación en el más reciente comicio electoral.

El constituyente Verano crea el cargo de

administrador regional a quien le confiere las calidades de agente del Gobierno y jefe de la administración regional. Establece que debe ser nombrado por el presidente de la República para un periodo de tres años de terna enviada por los gobernadores departamentales que sean parte de la región.

El constituyente Mejía Borda establece en cada región un gobernador, designado por el presidente de la República que será agente del Gobierno y jefe de la administración seccional.

Las funciones que el constituyente Verano atribuye al gobernador regional son las siguientes: a) cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes; b) ejecutar de acuerdo con las particularidades de la región las políticas nacionales y regionales; c) ejecutar el Plan de Desarrollo Regional; d) presentar el presupuesto regional; e) ejercer la iniciativa en las materias que determine la ley y la Constitución.

Para el constituyente Mejía Borda las atribuciones del gobernador deberán ser las siguientes: 1) hacer cumplir las disposiciones del Gobierno; 2) dirigir la acción administrativa; 3) presentar los proyectos de ordenanzas; 4) llevar la voz de la región y representarla en los negocios administrativos y judiciales; 5) auxiliar la justicia; 6) coordinar las actividades y servicios de los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales; 7) objetar o sancionar y promulgar las ordenanzas; 8) revisar los actos de los Concejos Municipales o de los alcaldes; 9) crear, suprimir y fusionar los empleos y fijar sus emolumentos; 10) lo demás que establezca la Constitución y las leyes.

En la parte financiera el proyecto del Gobierno establece que el estatuto señalará el porcentaje de los ingresos ordinarios departamentales que les corresponderá a las regiones y de los que se causen con ocasión de la explotación de recursos naturales ubicados en la jurisdicción.

El constituyente Lloreda considera que la participación en los ingresos generados por la explotación de recursos naturales de la región debe ser una entrada fundamental para ella. Delega en la ley el establecimiento de los porcentajes respectivos pero advierte que no podrá exceder de la mitad del monto de dichos ingresos. Advierte también que una parte de las entradas correspondientes por este rubro se destinarán a regiones distintas de la poseedora de los recursos.

El constituyente Verano establece que la región contará con los siguientes recursos:

a) partida del presupuesto nacional; b) regalías y beneficios producto de sus recursos naturales; c) ingresos propios; d)

aportes del Fondo de Compensación Regional. Aquellos aportes que sean cedidos por otras entidades territoriales. Los recursos propios de la región serán manejados por ella.

Se creará el Fondo de Compensación Regional para manejar un sistema de transferencia de recursos a las regiones.

Este se moverá con el siguiente criterio de inversión: Necesidades Básicas Insatisfe-

chas (N.B.I.) niveles de eficacia y gasto público, extensión territorial.

El constituyente Mejía Borda hace incapie en que los bienes y rentas de las entidades regionales son de su propiedad exclusiva y que ni la ley ni el Gobierno nacional pueden intervenirlas.

### Articulado

**Artículo.-** Son entidades territoriales básicas de la República, las regiones, los departamentos, los distritos especiales y los municipios.

**Artículo.-** La Ley podrá decretar la creación de Provincias constituidas por la integración del territorio de dos o más municipios pertenecientes a uno o más departamentos, con el fin de prestar servicios públicos en común o adelantar programas para el desarrollo económico y social de su jurisdicción.

**Artículo.-** La Ley también podrá reconocer los territorios indígenas y las formas de organización administrativa, adoptadas por las propias comunidades, otorgándoles competencia a sus autoridades para atender el desarrollo económico y social, el mantenimiento del orden, el progreso cultural y la conservación de la identidad de dichas comunidades.

**Artículo.-** El Legislador dictará estatutos especiales para las zonas fronterizas, los territorios indígenas, el departamento de San Andrés y Providencia, y los demás territorios insulares, en materia de inmigración de nacionales, preservación de la identidad cultural, régimen administrativo y fiscal, de comercio exterior, de cambios y financiero, así como de fomento económico y social.

**Artículo.-** Las entidades territoriales gozarán de autonomía para la gestión de sus propios intereses en los términos que la Constitución y las leyes señalen. Al Estado corresponderá ejercer sus poderes de intervención velando por el establecimiento de un equilibrio económico entre las diversas entidades territoriales de la República.

**Artículo.-** Salvo lo dispuesto por la Constitución, el Legislador, a iniciativa propia o del Gobierno determinará los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales, teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y costos de los mismos, y señalará el porcentaje de los ingresos ordinarios de la Nación que deba ser distribuido entre las regiones, los departamentos, los municipios y los distritos especiales, para la atención de los mismos, conforme a los planes, programas y proyectos que se establezcan.

No podrán destinarse menos del 40% de los ingresos ordinarios de la Nación para ser distribuidos entre las entidades territoriales. De ese porcentaje se distribuirá el 30% por partes iguales entre cada una de ellas, el 30% en proporción al número de sus habitantes y el 40% restante para asignarlo por igual entre las Regiones, para que estas lo distribuyan según las necesidades básicas insatisfechas.

**Artículo.-** Las entidades territoriales del Estado estarán sujetas a las condiciones

que fije la carrera administrativa para el nombramiento, promoción o destitución de los empleados públicos de su jurisdicción.

**Artículo.-** Las Regiones estarán constituidas por la integración y organización de dos o más departamentos limítrofes, con características comunes en lo económico, social, histórico y cultural.

La Región será una división territorial para promover y administrar los asuntos relacionados con el desarrollo económico y social de su jurisdicción.

Las regiones gozarán de autonomía administrativa y fiscal para el manejo y disposición de sus recursos y para la definición de los criterios, objetivos y prioridades a los que deberán sujetarse los planes, programas y proyectos de desarrollo regional.

Bajo ninguna circunstancia se reconocerá forma alguna de asociación de regiones.

**Artículo.-** Las regiones tendrán competencia dentro del ámbito de su jurisdicción sobre las siguientes materias:

- a) Planeación.
- b) Captación de recursos.
- c) Manejo presupuestal.
- d) Ejecución de planes, programas, proyectos y obras de desarrollo económico y social.
- e) Coordinar las acciones estatales que sean de interés regional, relacionadas con el manejo del control ambiental y los recursos hídricos; la administración y funcionamiento de la red vial y de los puertos; el turismo, el fomento agropecuario y la Educación Superior.

f) Todas aquellas contempladas de manera específica en su respectivo estatuto.

Respecto de tales materias contarán con capacidad ejecutoria para producir reglamentaciones específicas, conforme a la competencia atribuida en sus respectivos estatutos y a las normas del Sistema Nacional de Planeación.

Las Regiones tendrán autonomía para la administración de los asuntos de su territorio dentro del ámbito de su competencia, y de los límites que la propia Constitución Nacional establece; ejercerán sobre los departamentos y éstos sobre los municipios la tutela administrativa necesaria para planificar y coordinar el desarrollo regional, seccional y local, en los términos que las leyes señalen.

**Artículo.-** Corresponde al Congreso, por medio de Ley aprobada por no menos de las dos terceras partes de los miembros de una y otra Cámara decretar la formación de regiones, siempre que se llenen los siguientes requisitos:

1. Que haya sido solicitado y propuesto por los Concejos de los Municipios que, formando parte de dos o más departamentos comprendan al menos las dos terceras partes del censo electoral del territorio que integra la región propuesta.

También podrá ser solicitada a iniciativa de un número de ciudadanos no inferior a la tercera parte de quienes integran el censo electoral del territorio que conforma la región propuesta.

2. Concepto previo favorable de Planeación Nacional acerca de la existencia de los elementos constitutivos de la noción de Región.

3. Concepto previo de la Comisión Permanente de Revisión Territorial, señalando la demarcación de los límites territoriales de la Región que se pretende crear.

4. Declaración previa del Consejo de Estado de que el proyecto satisface las condiciones exigidas en este artículo.

5. Una vez aprobada por el Congreso la Ley en virtud de la cual se autoriza la creación de una Región, esta deberá ser sometida a referendación plebiscitaria por parte de los ciudadanos que habitan su territorio, conforme a las disposiciones que para el efecto determine la autoridad electoral.

Si el resultado de la consulta es contrario a la creación de la Región, esta no podrá intentarse nuevamente por el término de cinco (5) años.

**Artículo.-** Los conflictos que llegaren a presentarse por límites territoriales entre las entidades político-administrativas vigentes, respecto de las líneas divisorias, serán atendidas por la Comisión Permanente de Revisión Territorial, adscrita al Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Corresponde a la Ley crear y reglamentar el funcionamiento de dicha Comisión.

A partir de la promulgación de esta Constitución, las divisiones relativas a lo electoral, judicial, fiscal, militar, policivo, de instrucción pública y para la planificación del desarrollo económico y social, deberán adoptarse haciendo que coincidan con la división político-administrativa que sus normas consagran o que se refieren a ella para todos los efectos legales. Tales límites serán esencialmente variables y por lo tanto sujetos a revisiones periódicas.

**Artículo.-** En cada región habrá una Junta Administradora del Desarrollo Regional. Será un organismo decisorio en la concertación, elaboración y ejecución de los planes, programas y proyectos para el desarrollo regional, en el contexto del Sistema Nacional de Planeación y según lo expresamente establecido en su Estatuto Especial.

La Junta Administradora del Desarrollo Regional estará conformada por los Gobernadores de los Departamentos que integran la Región.

**Artículo.-** La Junta Administradora del Desarrollo Regional se pronunciará y adoptará sus decisiones mediante Convenios Regionales.

La Ley determinará los procedimientos para la discusión, modificación y adopción de los Convenios regionales, los cuales tendrán el carácter de actos administrativos, obligatorios mientras no sean anulados o suspendidos por la jurisdicción Contencioso Administrativa. El conocimiento sobre los mismos corresponderá al Consejo de Estado.

**Artículo.-** Son funciones de la Junta Administradora del Desarrollo Regional, las cuales ejercerá de acuerdo con la Constitución y las Leyes:

1. Aprobar su presupuesto de Rentas y Gastos.
2. Definir y aprobar la asignación del gasto de funcionamiento y de inversión de los recursos regionales de los programas y

proyectos que se ejecuten en cada vigencia fiscal.

3. Aprobar los planes y programas de desarrollo económico y social del orden regional, así como las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse con recursos regionales; determinar las inversiones que se autoricen para su ejecución y adoptar las medidas necesarias para su cumplimiento.

4. Fijar las bases de los programas de inversión pública de la Región, que deban ser incluidos en el Presupuesto de Gastos de Inversiones de los establecimientos públicos y entidades descentralizadas del orden nacional para ser ejecutadas en el área de su jurisdicción.

5. Fomentar, de acuerdo con los planes y programas generales, las empresas, industrias y actividades necesarias y benéficas para el desarrollo económico y social de la Región.

6. Adoptar las medidas necesarias para poner en ejecución los mandatos de la Ley en lo relacionado con la estructura de la administración regional y la creación de entidades descentralizadas regionales, autorizar a los Coordinadores para la celebración de contratos, empréstitos o la enajenación de bienes pertenecientes a la Región.

7. Designar a los representantes de la Región en las Juntas Directivas de la Sociedades de Economía Mixta y Empresas industriales y comerciales del orden Regional.

8. Las demás que señale la Constitución y la Ley.

**Artículo.** Con el fin de corregir los desequilibrios económicos entre las Regiones, el Estado deberá constituir un Fondo Financiero de Compensación Regional. Este tomará como criterios básicos para la distribución de recursos: necesidades básicas insatisfechas, niveles de eficiencia en la aplicación y manejo del gasto público, extensión territorial; pudiendo establecerse por Ley otros criterios adicionales, siempre que la finalidad de éstos responda al desarrollo integral de la Nación. Al fondo deberán destinarse los ingresos provenientes de:

a) El 30% del Impuesto al valor agregado que será distribuido proporcionalmente entre las Regiones de acuerdo con la población. Así como, partidas incluidas en el Presupuesto Nacional y Rentas con destinación específica que para el efecto pueda decretar el Congreso.

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

**Artículo.** En cada Región habrá un Coordinador Regional que será el Representante Legal de la Región con facultades para ejecutar el gasto público, de conformidad con el presupuesto regional de rentas y gastos de la respectiva vigencia fiscal y con los Convenios Regionales que expida la Junta Administradora del Desarrollo Regional.

Actuará como Agente del Gobierno Nacional para coordinar las actividades de las entidades del orden nacional dentro de su

jurisdicción, de conformidad con la delegación que le confiera el Presidente de la República.

Será designado por el Presidente de la República, de terna presentada por la respectiva Junta Administradora del Desarrollo Regional. Su remoción corresponderá a la Junta, de conformidad con el Estatuto Especial.

**Artículo.** Son funciones del Coordinador Regional:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los decretos y órdenes del Gobierno y los Convenios de las Juntas Administradoras del Desarrollo Regional.

2. Nombrar y separar los funcionarios del orden regional.

3. Presentar a las Juntas Administradoras de Desarrollo Regional los proyectos de Convenios Regionales sobre planes y programas de desarrollo económico y social, los de obras públicas y los presupuestos de rentas y gastos los cuales deberán posteriormente ser incorporados al Presupuesto General de Rentas y Gastos de la Nación.

4. Ejercer la representación legal de la Región en los negocios administrativos y judiciales, pudiendo delegar dicha representación conforme a la Ley.

5. Coordinar las actividades y servicios de los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales del orden regional.

6. Crear, suprimir, fusionar, previa autorización de la Junta Administradora del Desarrollo Regional, los empleos que demande el ejercicio de las atribuciones del orden regional, asignar sus funciones y salarios con sujeción a las disposiciones legales.

7. Coordinar las actividades de los organismos de planeación de las entidades territoriales que conforman la Región, velando por la correspondencia de las acciones administrativas de todo nivel con las políticas señaladas en los planes de desarrollo nacional, regional y departamental. Asimismo con iguales propósitos podrá ejercer acciones de control sobre los establecimientos públicos y entidades descentralizadas del orden nacional.

8. Ejercer interventoría sobre la ejecución de las obras públicas regionales financiadas con recursos del presupuesto nacional.

9. Ordenar el gasto nacional.

10. Las demás que le señalen la Constitución y las Leyes.

**Artículo.** Los recursos de las Regiones estarán constituidos por las partidas asignadas en el Presupuesto nacional, las transferencias de los ingresos o rentas corrientes del Estado, los porcentajes de los recaudos de impuestos o tasas, recargos y contribuciones especiales de carácter regional; los rendimientos e ingresos provenientes de su propio patrimonio o del producto de operaciones de crédito, las donaciones y legados, etc., y los demás que le sean asignados por Ley.

**Artículo.** Los departamentos tendrán competencia dentro del ámbito de su jurisdicción, par los propósitos que a continuación se señalan:

a) La Planeación Departamental y la coordinación de la Planeación en sus municipios.

b) Integrar y coordinar las acciones del Estado para el desarrollo económico y social en su territorio.

c) Prestar los servicios públicos que sean de su competencia de acuerdo con la Ley.

d) Dictar normas para la conservación del orden público, compatibles con los mandatos legales y constitucionales.

e) Dar asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios para la prestación de los servicios públicos.

**Artículo.** En cada uno de los departamentos habrá un Gobernador que será Jefe de la Administración Seccional.

**Artículo.** En cada Departamento habrá una Corporación Administrativa de elección popular que se denominará Asamblea.

**Artículo.** Para ser diputado se requieren las mismas calidades que para ser Representante a la Cámara y estarán sujetos al mismo régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los Miembros del Congreso.

**Artículo.** Dentro de los límites de cada Departamento la Ley podrá constituir circunscripciones electorales para la elección de Diputados y fijará el número que elegirá cada una de ellas, con base en la población respectiva.

La Ley fijará el régimen de las sesiones ordinarias y extraordinarias de la Asamblea.

**Artículo.** Son atribuciones de las Asambleas Departamentales, las cuales se ejercerán por medio de Ordenanzas, las siguientes:

1. Fijar los planes y programas de desarrollo económico y social del departamento, con sujeción a las disposiciones constitucionales y legales que regulan el proceso de planeación.

2. Aprobar el Presupuesto de Rentas y Gastos del Departamento, con base en el proyecto presentado por el Gobernador, al cual podrán introducirle las modificaciones y adiciones que consideren pertinentes.

3. Reglamentar las funciones y la prestación de servicios a cargo del Departamento. Evaluar la coordinación que haga el Gobernador de las actividades de las Entidades Nacionales en el departamento.

4. Crear y suprimir municipios; segregar o agregar territorios a los mismos; fijar los límites entre ellos de acuerdo con el proceso determinado por la Ley y crear o modificar Provincias.

Gobernador, organismos y entidades administrativas para el cumplimiento de las funciones a su cargo o para la prestación de servicios.

6. Elegir al Contralor Departamental para periodos de tres (3) años. Reglamentar el régimen de control fiscal del Departamento.

7. Decretar por medio de ordenanzas los tributos de carácter departamental, conforme a sus atribuciones constitucionales y legales.

8. Autorizar al Gobernador para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar

bienes departamentales de acuerdo con lo establecido en la Constitución y la Ley.

9. Ejercer control político sobre la administración departamental pudiendo proferir Mociones de observación o censura, de acuerdo con la reglamentación que mediante Ley expida el Congreso.

10. Expedir normas con jerarquía legal en ejercicio de facultades extraordinarias que le otorgue el Congreso.

11. Expedir normas relativas al funcionamiento de organismos de policía departamental, en aquellos aspectos que no sean incompatibles con la Constitución.

12. Las demás que le señalen la Constitución y las Leyes.

**Parágrafo.** Las atribuciones de las Asambleas Departamentales son indelegables.

**Artículo.** Las Intendencias y Comisarias se denominarán departamentos y como tal se asimilarán a su régimen administrativo y fiscal.

Corresponde al Legislador reasignar recursos cuando las rentas propias no les permitan acometer los planes, programas y proyectos necesarios para el desarrollo integral de su territorio.

Los Gobernadores serán elegidos por voto popular para un periodo de tres (3) años y no podrán ser reelegidos para el periodo inmediatamente siguiente.

La Ley determinará las calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los Gobernadores, la fecha de posesión y demás disposiciones que sean necesarias para su elección y el normal desempeño de sus funciones.

**Artículo.** Son atribuciones del Gobernador:

a) Cumplir y hacer que se cumpla en el Departamento la Constitución, las leyes, los Decretos del Gobierno y las Ordenanzas de las Asambleas.

b) Presentar a la Asamblea el Proyecto del Plan Departamental de desarrollo económico y social.

c) Presentar a la Asamblea el Proyecto de Ordenanza sobre Presupuesto de Rentas y Gastos.

d) Coordinar con los Alcaldes Municipales, la prestación de servicios y la ejecución de obras departamentales en el área de cada municipio, para lo cual estará obligado a suministrarle asistencia técnica, administrativa y financiera.

e) Dirigir la acción administrativa en el Departamento nombrando y separando agentes, reformando o revocando los actos de éstos y dictando las providencias necesarias en todos los ramos de la administración.

f) Llevar la voz del Departamento y representarlo en los negocios administrativos y judiciales, pudiendo delegar la representación conforme a la Ley.

g) Auxiliar la administración de justicia como lo determine la Ley.

h) Asistir por derecho propio, como atribución indelegable a la Junta Administrativa del Desarrollo Regional.

i) Coordinar las actividades de la Nación, la Región y los Municipios dentro de su territorio.

j) Participar en la elaboración de planes, programas y proyectos del orden Regional y Nacional en aquellos asuntos que sean de su competencia.

k) Dictar normas para la conservación del orden público, de acuerdo con la Constitución y las Leyes.

l) Coordinar las actividades y servicios de los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales de orden departamental.

Los representantes del Departamento en las Juntas Directivas de tales organismos y los Directores o Gerentes de los mismos, son agentes del Gobernador, con excepción de los representantes designados por las Asambleas.

ll) Objetar por motivos de Inconstitucionalidad o legalidad, los proyectos de ordenanzas, sancionar y promulgar las ordenanzas de acuerdo con las disposiciones legales.

m) Revisar los actos de los Concejos Municipales y de los Alcaldes y por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez.

n) Nombrar a los directores o gerentes de los institutos descentralizados, dependencias oficiales u organismos estatales del orden nacional.

ñ) Las demás que la Constitución y las Leyes establezcan.

**Artículo.** Los municipios tendrán competencia dentro del ámbito de su jurisdicción, para los propósitos que a continuación se señalan:

a) La planeación para el desarrollo municipal y la regulación del uso de su propio territorio para el mismo fin.

b) Prestar los servicios públicos que sean de su competencia, de acuerdo con lo previsto por la Ley.

c) Dictar las normas y adelantar acciones relacionadas con el mantenimiento del orden público, de acuerdo con la Constitución y las leyes.

d) Asociarse con otras entidades territoriales del orden municipal, que pertenezcan o no al mismo departamento para la creación de provincias, de conformidad con los procedimientos previstos en la Constitución Nacional.

e) Cumplir las demás funciones que señalen la Constitución, las Leyes y las Ordenanzas.

**Artículo.** Los Concejos municipales, para lograr una mejor administración, dividirán el territorio del área rural en corregimientos y del área urbana en comunas.

Las comunas y corregimientos cumplirán el papel de instrumentos básicos y primarios de la participación comunitaria en los procesos de planeación, administración, ejecución y control de la prestación de servicios y de la inversión pública de carácter social en el núcleo municipal. Tendrán juntas administradoras locales, cuyos

miembros serán de elección popular. La Ley reglamentará su funcionamiento administrativo.

**Artículo.** En todo municipio habrá un alcalde que será jefe de la Administración Municipal.

**Artículo.** Los alcaldes serán elegidos por el voto de los ciudadanos para periodo de tres (3) años, el día que fije la Ley. No podrán ser reelegidos para el periodo inmediatamente siguiente. Su elección no podrá coincidir con la de los miembros de las corporaciones públicas.

La Ley determinará las calidades e incompatibilidades de los alcaldes, fecha de posesión, faltas absolutas o temporales, formas de llenarla y demás disposiciones necesarias para su elección y normal desempeño de sus funciones.

**Artículo.** Son atribuciones de los alcaldes:

a) Cumplir y hacer que se cumplan en el municipio la Constitución, las leyes, los decretos del Gobierno, las ordenanzas y los acuerdos.

b) Presentar al Concejo municipal el proyecto del plan municipal de desarrollo económico y social, y el proyecto de acuerdo sobre presupuesto de rentas y gastos.

c) Coordinar con el gobernador y los demás alcaldes la prestación de servicios y la ejecución de obras departamentales en el área de cada municipio.

d) Nombrar alcaldes menores, conforme a las categorías que se establezcan de municipios.

e) Dirigir la acción administrativa en el municipio, nombrando y separando sus agentes, reformando o revocando los actos de éstos y dictando las providencias necesarias en todas las ramas de la administración.

f) Llevar la voz del municipio y representarlo en los negocios administrativos y judiciales, pudiendo delegar la representación conforme a la Ley.

g) Auxiliar la administración de justicia, conforme a las normas legales.

h) Crear, suprimir o fusionar los empleos que demanden los servicios municipales, señalando sus funciones y fijando sus emolumentos en concordancia con la carrera administrativa y previa aprobación del Concejo municipal.

i) Suprimir o fusionar las entidades y organismos municipales de conformidad con las atribuciones conferidas por el Concejo municipal.

j) Objetar los proyectos de acuerdos cuando sean inconstitucionales o ilegales y sancionar y promulgar los acuerdos de conformidad con las disposiciones legales.

k) Las demás que la Constitución y la Ley les confieran.

**Artículo.** En cada municipio habrá una corporación administrativa de elección popular que se denominará Concejo Municipal y estará integrada por no menos de seis (6) miembros ni más de veinte (20), según lo determine la Ley.

Los concejales no tendrán suplentes. Sus

faltas absolutas o temporales se suplirán de la misma forma que las de los Congresistas.

Los Concejales recibirán emolumentos mensuales y prestaciones sociales, conforme los determine la Ley.

**Artículo.** Para ser elegido Concejal se requiere ser oriundo del Municipio, o llevar por lo menos dos años radicado en el mismo, ser ciudadano en ejercicio y no haber sido condenado por delitos comunes.

Nadie podrá ser elegido Concejal en más de un Municipio para el mismo periodo; ni podrá aspirar a ningún otro cargo de elección popular.

**Artículo.** Los extranjeros residentes por más de dos años continuos en un mismo Municipio, pueden sufragar para el Concejo Municipal, salvo en las Municipalidades fronterizas.

**Artículo.** Son atribuciones de los Concejos Municipales, las que serán ejercidas conforme a la Ley, las siguientes:

1. Ordenar por medio de Acuerdos, lo conveniente para la administración del Municipio.

2. Votar las contribuciones y los gastos locales de conformidad con la Constitución, la Ley y las Ordenanzas.

3. Expedir las normas de Planeación Municipal.

4. Decretar los tributos Municipales.

5. Dividir el territorio municipal en Comunas y Corregimientos, asignándoles funciones y recursos, y determinando la organización de las Juntas Administradoras Locales.

6. Determinar la estructura administrativa del Municipio, precisando las funciones de las distintas dependencias y las escalas de remuneración para las diversas categorías de empleos.

7. Reglamentar el cumplimiento de las funciones y la prestación de servicios a cargo del municipio.

8. Crear, a iniciativa del Alcalde, los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta, empresas industriales y comerciales y los institutos descentralizados, conforme a las normas legales.

9. Expedir anualmente el Presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio, con base en el proyecto presentado por el Alcalde al cual podrán introducirle modificaciones.

10. Designar por elección al Contralor y al Personero Municipales.

11. Autorizar al Alcalde para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes municipales.

12. Reglamentar las consultas populares y dar las garantías para que ellas se efectúen conforme a lo establecido por la norma legal.

13. Las demás que señale la Ley.

**Parágrafo.** Las atribuciones del Concejo son indelegables.

**Artículo.** Los Distritos Especiales son entes territoriales del orden municipal, sometidos a regímenes especiales, en los cuales deberán indicarse las normas municipales que no les sean aplicables, así como la participación que les corresponda de las rentas departamentales que se causen en los Distritos, las transferencias

por situado fiscal, al igual que a los Departamentos: las competencias que les corresponden y las condiciones para el funcionamiento de los mismos.

**Artículo.** Los Distritos Especiales serán creados por Acto Legislativo. Pero, para todos los efectos legales contemplados en esta Constitución, se reconoce la existencia del Distrito Especial de Bogotá, el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, los cuales deberán ser dotados de su respectivo régimen especial.

**Artículo.** Los bienes y rentas de las entidades territoriales establecidas y de las que se creen, son de su propiedad exclusiva, gozan de las mismas garantías que la propiedad y las rentas de los particulares y no podrán ser ocupadas sino en los términos que lo sea la propiedad privada.

El Gobierno nacional no podrá conceder exenciones respecto de derechos o rentas de tales entidades.

**Parágrafo Transitorio.** El impuesto de valor agregado está destinado al robustecimiento de las finanzas municipales. En un plazo máximo de cinco (5) años la totalidad de su producido deberá transferirse a las regiones, los departamentos y los fiscos Municipales. La Ley reglamentará dicha transferencia.

**Artículo.** Los bienes e ingresos de las Regiones, Departamentos y Municipios, transferidos por la Nación, no podrán revocarse ni disminuirse, ni su destinación ser modificada.

## Ponencia

# PROYECTO DE ARTICULADO SOBRE MUNICIPIOS

Presentada por:

CARLOS HOLMES TRUJILLO y HECTOR PINEDA

## CONTENIDO

- I. EXPOSICION DE MOTIVOS
- II. PROYECTO DE ARTICULADO
- III. CONCURRENCIA CON OTRAS COMISIONES
- ANEXO ANALISIS DE PROYECTOS Y PROPUESTAS

## I. EXPOSICION DE MOTIVOS

## 1. DESCENTRALIZACION

Colombia, tal como lo han hecho otros países latinoamericanos en los últimos veinticinco años, en mayor o menor grado, introdujo a partir de 1983 sustanciales reformas al ordenamiento institucional mediante la puesta en marcha de la descentralización política, fiscal y administrativa en búsqueda de la eficiencia de la administración, la apertura de espacios democráticos de decisión y la racionalización del gasto público, teniendo al municipio como eje.

Nuestro colega delegatario JAIME CASTRO, a quien queremos rendir homenaje, por tratarse de uno de los más caracterizados promotores y defensores del proceso, resumió los objetivos de dicha reforma de la siguiente manera:

a) Modernizar (racionalizar) la organización administrativa del estado en sus manifestaciones municipales o locales; y

b) Democratizar la vida política de la nación mediante la creación de una serie de espacios que le permitan a la ciudadanía y a la comunidad intervenir, con poder real y efectivo, en el manejo de los asuntos públicos que a una y otra interesan de manera directa o indirecta.

De esta forma, el país inició la transformación crítica del centralismo como sistema de organización estatal y abrió las puertas para que el municipio, como lo señala JORDI BORJA, pueda ser el crisol institucional en que se gesta la nueva legitimidad política y la nueva participación popular, para lo cual hace falta un cambio del estado que le devuelva poder y representatividad, una reforma fiscal que le proporcione recursos, y una capacitación técnica que haga de los municipios instrumentos útiles para resolver los problemas de los ciudadanos.

## A) ITINERARIO DE LA DESCENTRALIZACION

Cronológicamente, el proceso de descentralización, política, fiscal y administrativa, ha tenido el siguiente itinerario jurídico:

- 1) Ley 14 de 1983
- 2) Decreto 3541 de 1983
- 3) Ley 50 de 1984
- 4) Ley 22 de 1985
- 5) Ley 55 de 1985
- 6) Ley 57 de 1985
- 7) Ley 76 de 1985
- 8) Ley 130 de 1985
- 9) Acto legislativo 1 de 1986
- 10) Ley 3 de 1986
- 11) Ley 11 de 1986
- 12) Ley 12 de 1986
- 13) Decreto 1222 de 1986
- 14) Decreto 1333 de 1986
- 15) Decreto 3270 de 1986
- 16) Decreto 3446 de 1986, modificado por decreto 700 de 1987.
- 17) Ley 78 de 1986
- 18) Decreto Ley 77 de 1987
- 19) Decreto Ley 78 de 1987
- 20) Decreto Ley 80 de 1987
- 21) Decreto Ley 81 de 1987
- 22) Decreto 394 de 1987
- 23) Decreto 1723 de 1987
- 24) Ley 43 de 1987
- 25) Ley 49 de 1987
- 26) Acto legislativo 2 de 1987
- 27) Decreto 2447 de 1987
- 28) Ley 15 de 1988
- 29) Decreto 222 de 1988
- 30) Decreto 1001 de 1988
- 31) Ley 09 de 1989
- 32) Ley 42 de 1989
- 33) Ley 57 de 1989
- 34) Decreto 951 de 1989
- 35) Ley 10 de 1990
- 36) Decreto 1881 de 1990
- 37) Ley 44 de 1990
- 38) Ley 49 de 1990

## B. LIMITACIONES DE LA DESCENTRALIZACION

Del balance del proceso de descentralización en Colombia, estudio coordinado por MARIA EUGENIA AVENDANO, hoy secretaria de la comisión segunda, y de los trabajos realizados por JEAN MICHEL BLANCHER y DARIO FAJARDO ROJAS y por FERNANDO ROJAS, MIGUEL EDUARDO CARDENAS y ALVARO PONCE

MURIEL y por la Federación Colombiana de Municipios y FESCOL, se desprenden las siguientes conclusiones:

## 1) EN EL ORDEN POLITICO

En materia política, los factores que han limitado el proceso de descentralización pueden resumirse de la siguiente manera:

- a) Brevedad del periodo de los Alcaldes;
- b) Desarrollo precario de las juntas administradoras locales, debido a factores tales como la falta de voluntad política para convocar su elección, la ausencia de una verdadera cultura de la participación, la falta de información sobre la importancia de ese mecanismo, y la carencia de poder real.
- c) Falta de participación generalizada de las entidades cívicas en la gestión municipal;
- d) Falta de participación efectiva de los usuarios en las entidades encargadas de la prestación de los servicios públicos;
- e) Limitaciones que afectan la realización de consultas populares "para decidir sobre asuntos que interesen a los habitantes del respectivo Distrito Municipal".
- f) Falta de mayores y más idóneos mecanismos de participación ciudadana.

## 2. EN EL ORDEN ADMINISTRATIVO.

Las limitaciones que en materia administrativa acusa el proceso de descentralización, deben mirarse teniendo en cuenta que el potencial transformador de la estrategia exige cambios radicales de toda la administración pública y no sólo de las estructuras locales.

Dentro de este criterio, el resumen sería el que sigue:

- a) Descoordinación intergubernamental.
- b) Dificultades existentes, debido a la diversidad en materia de estructuras y de capacidad de los municipios, para que estos asuman de manera homogénea y en iguales proporciones la atención de los servicios y las funciones que les han sido confiadas.
- c) La debilidad de la planeación municipal.
- d) La precariedad de los recursos técnicos municipales.
- e) La falta de verdaderos programas de

capacitación y asesoría técnica para los municipios.

f) Los vacíos normativos sobre control de la prestación de los servicios.

g) La falta de mecanismos flexibles en materia de concurrencia institucional.

h) La ausencia de una entidad territorial intermedia cuya función sea la de articular la Nación y el municipio.

### 3) EN EL ORDEN FISCAL.

Las limitaciones en el orden fiscal podrían resumirse así:

a) La precariedad de los recursos de que dispone el Estado colombiano a todos los niveles para satisfacer las necesidades de la comunidad.

b) La falta de asignación prioritaria de la función del gasto a los municipios.

c) La falta de mecanismos flexibles para que la Nación y los departamentos concurren con carácter supletorio y complementario, a la satisfacción de las necesidades de las comunidades locales.

d) La falta de una categorización que comporte la destinación de recursos fiscales según las funciones asignadas.

e) La falta de mecanismos ágiles de cofinanciación.

f) La falta de representación de los municipios en los organismos encargados del manejo del crédito.

g) La falta de cifras claras sobre el verdadero costo de los servicios.

h) La falta de una política de soberanía fiscal.

i) La falta de esfuerzo fiscal propio de los municipios.

### C. IMPULSO DEFINITIVO.

#### CRITERIOS RECTORES:

1. EL MUNICIPIO: Entidad fundamental de la organización territorial y político administrativa de Colombia.

El proyecto de articulado que se propone consagra el carácter del municipio como la entidad fundamental de la organización territorial y político administrativa del país.

Lo anterior implicaría superar la visión geográfica propia de la estructura centralista de la Constitución de 1886 que lo considera un derivado del orden administrativo jerarquizado y vertical, asignándole la última escala.

El Código de Régimen Político y Municipal establece que "el territorio sometido a la jurisdicción del alcalde constituye con sus habitantes el distrito municipal o municipio", lo cual desconoce el significado social, económico y político del concepto de comunidad local, noción que es indispensable recoger a fin de que se convierta en el centro del nuevo desarrollo y en el eje del ordenamiento territorial y de la acción pública.

### 2. CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA.

La definición propuesta conllevaría para el municipio, dentro de un marco que reconozca su naturaleza diversa y heterogénea y la facultad para asociarse e interrelacionarse en forma ágil y flexible, el cumplimiento de todas las funciones que no hayan sido asignadas a las demás entidades, así como la obligación para estas de concurrir supletoria o complementariamente a la (...) satisfacción de las necesi-

dades de la comunidad cuando se carezca en el nivel local de la capacidad administrativa y fiscal para tal efecto.

**2. AUTONOMIA MUNICIPAL.** El proyecto de articulado que se propone consagra la autonomía municipal entendida, según Diogo Lordello de Melo, como la capacidad de los municipios para darse su propio gobierno, administrar los asuntos de su competencia sin la interferencia de otros niveles, poseer los recursos que le permitan cumplir sus funciones y estar sometido a los controles que ejerza la misma comunidad, en ejercicio de los derechos y mecanismos que consagren la Constitución y la Ley.

Por considerarla de la mayor importancia y como una guía de inculcable valor en la materia, se incluye el texto de la declaración universal sobre autonomía municipal:

#### DECLARACION UNIVERSAL SOBRE AUTONOMIA MUNICIPAL

La Unión Internacional de Gobiernos Locales (IULA), la Asociación Mundial de los Gobiernos Locales y Regionales, en su XVII Congreso Mundial, en Río de Janeiro, del 23 al 26 de septiembre de 1985.

Considerando que, como parte integrante de la estructura nacional, el Gobierno o entidad local es el nivel de gobierno más próximo a los ciudadanos, y consecuentemente se encuentra en mejor posición que ningún otro nivel de gobierno para involucrar a éstos en el proceso de toma de decisiones y también para hacer uso de sus conocimientos y experiencias en el fomento del desarrollo. Recordando el principio del artículo 21 de la declaración universal de los derechos humanos que reconoce que la voluntad de los ciudadanos es la base de todo poder de gobierno.

Teniendo en cuenta la declaración sobre el desarrollo y progreso social, adoptada en la asamblea general de las Naciones Unidas, por resolución 1542 de 11 de diciembre de 1969, que hizo constar, entre otras cosas, que debieran tomarse medidas para asegurar la participación efectiva allí donde sea conveniente de todos los estratos y grupos de la sociedad en la preparación y ejecución de planes y programas nacionales de desarrollo económico y social.

Reconociendo que los 21 gobiernos nacionales que componen el Consejo de Europa adoptaron en junio de 1985 una convención sobre autonomía local.

Considerando que es precisamente en el medio local donde mejor pueden propiciarse las condiciones necesarias para la creación de una comunidad solidaria y armoniosa, en la que los ciudadanos actúen de forma responsable.

Enfatizando que un fortalecimiento del gobierno local fortalece también en la Nación entera, puesto que asegura una mayor, más efectiva y más democrática participación pública.

Considerando que la descentralización de poderes de decisión evita la congestión en el Gobierno central, aligerando y acelerando la acción gubernamental; y dando, por otro lado, vitalidad a las nuevas instituciones, al mismo tiempo que aumenta la posibilidad de que los servicios e instalaciones, una vez

establecidos, puedan ser mantenidos e incluso ampliados.

Proclama la siguiente declaración sobre la autonomía de los gobiernos locales, como pauta para ser seguida por todas las naciones del mundo en sus esfuerzos por lograr una democracia más perfecta, mejorando con ello el bienestar de sus ciudadanos. Encomienda al secretario general de IULA que presente esta declaración a los órganos con poder de decisión de las Naciones Unidas, con el objeto de que se establezcan firmemente los principios y prácticas de los gobiernos locales en el mundo entero:

#### ARTICULO 1: FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES PARA LA AUTONOMIA DE LOS GOBIERNOS O ENTES LOCALES.

El principio de la autonomía local debe quedar anclado en la constitución de los países que tengan una constitución escrita. En aquellos otros que no la tengan, este principio debe estar reconocido por la legislación básica sobre la estructura gubernamental del país.

#### ARTICULO 2: CONCEPTO DE AUTONOMIA LOCAL.

1. La autonomía municipal significa el derecho y la responsabilidad de los gobiernos locales para regular y administrar los asuntos públicos en régimen de propia responsabilidad y en interés de la población local.

2. Este derecho será ejercido por individuos y por órganos representativos, elegidos por sufragio universal, libre y periódico. Sus órganos ejecutivos serán elegidos o nominados con la participación del cuerpo elegido.

#### ARTICULO 3: EL ÁMBITO O ESFERA DE ACCION DE LOS GOBIERNOS LOCALES AUTONOMO.

1. Las responsabilidades públicas serán ejercidas por aquellas unidades básicas de gobierno local más próximas a los ciudadanos. También podrán ser ejercidas por unidades territoriales en un nivel intermedio o regional de gobierno, de acuerdo con las normas que rijan en cada país.

2. Los gobiernos locales gozarán de un derecho general para actuar por iniciativa propia con respecto a toda función que no haya sido atribuida exclusivamente a otro órgano de gobierno o que no haya sido específicamente excluida de los gobiernos o entes locales.

3. Las responsabilidades básicas de los gobiernos locales, al igual que los procedimientos para modificarlas, deberán constar en la constitución o, en otro caso, en los estatutos.

4. Los poderes atribuidos a los gobiernos o entes locales serán generalmente poderes plenos y exclusivos. Aunque la Constitución o los estatutos confieran poderes a los órganos centrales o regionales para intervenir en asuntos o funciones públicas cuya responsabilidad es compartida con los gobiernos locales, estos últimos han de tener el derecho para tomar iniciativas y decisiones.

5. Cuando los gobiernos nacionales o regionales transfieran poderes a los go-

biernos locales, deberán al mismo tiempo invertir a éstos de cierto grado de poder discrecional para adaptar la ejecución de las leyes a las condiciones locales.

6. Los gobiernos locales tendrán una efectiva y razonable participación en los procesos de la toma de decisiones de otros niveles superiores de gobierno, siempre que estas decisiones vayan a tener implicaciones o efectos para el nivel local.

#### ARTICULO 4°: PROTECCION DE LOS GOBIERNOS O ENTES LOCALES.

1. Si la Constitución o las leyes nacionales permitieran la suspensión o disolución de los concejos municipales y también la suspensión y destitución de sus órganos ejecutivos, esto sólo podrá tener lugar en un proceso legal justo. Los concejos municipales y sus órganos ejecutivos serán reinstaurados en sus funciones dentro de un periodo prudencial, que ha de ser prescrito por Ley.

2. Cambios en los límites jurisdiccionales de los municipios, sólo podrán efectuarse en virtud de la Ley y después de consultar a la comunidad local o a las comunidades afectadas, llegando hasta hacer uso del referéndum si la Ley así lo permite.

#### ARTICULO 5°: ADECUADAS ESTRUCTURAS DE ORGANIZACION PARA LOS GOBIERNOS LOCALES.

1. Los gobiernos locales gozarán de plena libertad para determinar sus propias estructuras administrativas internas, a fin de que puedan adaptarlas a las necesidades locales y garantizar así una efectiva administración.

2. Las condiciones de empleo y las oportunidades de capacitación y perfeccionamiento para los funcionarios municipales serán tales que puedan ofrecer posibilidades de carrera atractivas.

#### ARTICULO 6: CONDICIONES DEL MANDATO DE LOS REPRESENTANTES MUNICIPALES ELECTOS

1. Las condiciones de mandato de los representantes municipales electos, han de garantizar a éstos el libre ejercicio de sus funciones públicas.

2. Estas condiciones deberán asegurarles particularmente una adecuada retribución y los beneficios de la seguridad social.

3. Sólo la ley podrá determinar qué tareas o actividades pueden ser incompatibles con el buen ejercicio de la función pública.

#### ARTICULO 7: CONTROL DE LA ACTIVIDAD DE LOS GOBIERNOS LOCALES

1. Los procedimientos para el control de los gobiernos locales no serán instituidos, salvo que hayan sido previstos en la Constitución o se hayan hecho constar en los estatutos.

2. El control de los gobiernos locales tendrá como único objeto el asegurar que éstos actúan en cumplimiento con la ley.

#### ARTICULO 8: LOS RECURSOS FINANCIEROS DE LOS GOBIERNOS LOCALES

1. Los gobiernos locales tendrán derecho a disponer de adecuados recursos finan-

cieros propios, distintos de aquellos recursos de otros niveles de Gobierno, y también tendrán derecho de hacer uso libre de tales ingresos, dentro de los límites que les imponga la ley.

2. La asignación de recursos a los gobiernos locales debe estar en razonable proporción con las competencias y responsabilidades que éstos asumen. Estos recursos deben ser de un carácter regular y continuado, a fin de que permitan y aseguren la prestación ininterrumpida de los servicios públicos y una adecuada planificación financiera. Toda transferencia de nuevas responsabilidades deberá ir acompañada de la asignación correspondiente de los fondos requeridos para el buen cumplimiento de las mismas.

3. Una proporción razonable de los recursos de los gobiernos locales deberá provenir de fuentes propias (impuestos, contribuciones y tasas municipales), con la libertad y el derecho, por parte de los gobiernos locales, de poder fijar las cuantías correspondientes.

4. Los impuestos de fuentes propias y aquellos otros, de los cuales los poderes locales reciben una parte garantizada, deberán ser de carácter general y lo suficientemente flexibles como para que los gobiernos locales puedan cumplir con todas sus funciones y responsabilidades.

5. La autonomía de aquellos gobiernos locales financieramente más débiles, requiere de un sistema de compensación y equiparación financiera.

6. Se reconocerá expresamente el derecho de los gobiernos locales a participar en medida apropiada en la elaboración de los criterios que gobiernan la distribución de los fondos de redistribución.

7. Se fomentará la asignación de subvenciones en bloque, de carácter general, es decir aquellas que no van destinadas a financiar proyectos de servicios específicos. La adjudicación de subvenciones no puede justificar, en ningún caso, cualquier intervención indebida de otros niveles de gobierno en la política que siguen los gobiernos locales dentro de sus propias jurisdicciones.

#### ARTICULO 9: ASOCIACIONES DE GOBIERNOS LOCALES

1. En el ejercicio de sus poderes, los gobiernos locales estarán en libertad para formar asociaciones que defiendan y fomenten intereses comunes y presten determinados servicios a sus miembros.

2. Otros niveles de gobierno habrán de consultar a las asociaciones nacionales de gobiernos locales cuando se dispongan a expedir leyes que vayan a afectar a los gobiernos locales.

#### ARTICULO 10: RELACIONES INTERNACIONALES

1. El derecho de los gobiernos locales a asociarse incluirá también la libertad para pertenecer a una asociación internacional de gobiernos locales.

2. Los gobiernos locales también estarán libres para asociarse con entidades locales de otros países, con miras a un intercambio de experiencias y para fines de cooperación, que les faciliten el entendimiento internacional.

#### ARTICULO 11: PROTECCION LEGAL DE LOS GOBIERNOS LOCALES Y AUTONOMIA

Los gobiernos locales gozarán del derecho a recurrir a medios judiciales para poder salvaguardar su autonomía y asegurar que se respeten las leyes que determinan sus funciones y protegen sus intereses.

#### 3. DEMOCRACIA MUNICIPAL

En cumplimiento del mandato que recibió la Asamblea Nacional Constitucional, consistente en el fortalecimiento de la democracia participativa, el proyecto de articulado que se propone, consagrará nuevas y más efectivas formas de participación ciudadana en la vida local, la proyectará hacia todas las etapas del proceso de decisiones y acciones públicas, eliminará su carácter meramente electoral y convertirla en una obligación de las autoridades su promoción y fortalecimiento.

#### A. INICIATIVA POPULAR

Manuel García Pelayo, definió la iniciativa popular como "el derecho de una fracción del cuerpo electoral a proponer el establecimiento de nuevas formas jurídicas o la abrogación de las existentes".

Este procedimiento implicaría otorgarle al cuerpo electoral, en los términos y con el cumplimiento de los requisitos que señale la ley, la potestad de iniciar el proceso de revisión o de formación de las decisiones en el orden local.

Tal como lo consagra la Constitución suiza, podría tratarse de una proposición concebida en términos generales o de un proyecto redactado en todas sus partes.

Representaría un estímulo a la organización ciudadana para presentar proyectos de acuerdo a los cuales tengan particular interés, ampliaría el debate en los concejos municipales, el cual se vería enriquecido con las propuestas de origen ciudadano, y sería un factor de legitimidad de las decisiones.

#### B. CONSULTA POPULAR

El artículo sexto del acto legislativo N° 1 de 1986, estableció la consulta popular mediante el siguiente texto: "Previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que la ley señale, y en los casos que ésta determine, podrán realizarse consultas populares para decidir sobre asuntos que interesan a los habitantes del respectivo municipio".

El espíritu de la consulta fue limitado por las prescripciones de la ley 42 de 1989, razón por la cual su reglamentación, deferida a la ley de participación ciudadana, debería evitar toda prohibición que atente contra su efectividad, ya que los asuntos que inciden sobre los habitantes del respectivo municipio no excluyen, como lo señaló la viceprocuradora, doctora Myriam Ramos de Saavedra, aspectos de interés regional, metropolitano, departamental, nacional, siempre y cuando sean determinantes o afecten los intereses propios de la comunidad del distrito municipal.

Este mecanismo debe entenderse como una herramienta de participación, previa a las decisiones que estimularia la presencia ciudadana en la definición de posiciones

sobre proyectos específicos y obras prioritarias de la comunidad.

### C. REFERENDUM

La consagración del referéndum permitiría a los ciudadanos, según la concepción de Maurice Duverger, "intervenir también acerca de una decisión tomada o preparada por sus representantes".

Esta figura haría posible que los ciudadanos vetaran los acuerdos expedidos o que los ratificaran.

Este mecanismo debe entenderse como una herramienta de participación posterior a las decisiones que afecten la vida de la comunidad local.

### D. REPRESENTACION DE LOS USUARIOS EN LOS ORGANISMOS ENCARGADOS DE LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

La consagración constitucional de la representación de la comunidad en los organismos encargados de la prestación de los servicios públicos, evitaría el uso de los sistemas reglamentarios que la han hecho nugatoria en abierta violación del espíritu que ha presidido el proceso de descentralización en Colombia. Implicaría, igualmente, dentro del propósito de fortalecer la democracia local, el reconocimiento de la importancia social, económica y política que el tema de los servicios públicos tiene para las comunidades.

Los requisitos y formalidades que deben cumplirse se deferirían a la ley de participación ciudadana, pero, en todo caso, se dejaría consignada la elección de los representantes de los usuarios, como el procedimiento que debe seguirse.

### E. PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD EN LA ELABORACION DEL PLAN DE DESARROLLO

La elaboración y adopción del plan de desarrollo reviste la mayor trascendencia.

El proceso que conduce a su definición implica la identificación de prioridades, la escogencia de los medios, el análisis de las opciones posibles, el señalamiento de las estructuras necesarias para su ejecución y, particularmente, una visión del municipio dentro del contexto regional, nacional e internacional, según sea el caso.

Una decisión de tal importancia, en consecuencia, debe tomarse con la participación de la comunidad, a fin de que sea ésta la que legitime todas las etapas del proceso de inversión pública.

A fin de evitar rigideces y el tratamiento homogéneo de municipios distinguidos por una gran diversidad, su reglamentación se deferiría a la Ley.

### F. PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD EN LA ELABORACION DEL PRESUPUESTO DE RENTAS Y GASTOS.

La participación de la comunidad adquiriría tal importancia, que, así como lo formula la propuesta de la Federación Colombiana de Municipios, cuyo espíritu se acoge integralmente, toda la gestión pública estaría subordinada a la "demanda, aprobación y evaluación de los particulares.

La voluntad ciudadana respecto de la asignación de los recursos constituye ahora la expresión más importante y más frecuente de la soberanía popular, por encima

del momento electoral tradicional, y es de tal jerarquía que se sobrepone inclusive al (...) Legislativo. A éste, como al Ejecutivo, corresponde solamente crear las condiciones propicias para captarla, armonizarla, respetarla y orientarla hacia la consecución de una mayor eficiencia.

Esa voluntad opera con mayor precisión en los niveles individual, comunitario y local o municipal. Por esta razón, las decisiones de asignación de los recursos deben llevarse preferencialmente a esos niveles".

Para evitar rigideces y el tratamiento homogéneo de municipios distinguidos por una gran diversidad, su reglamentación se deferiría, igualmente, a la Ley.

### G. CONTROL DE GESTION MUNICIPAL.

Además de su participación en el proceso de toma de decisiones en materia de gasto público, la comunidad está llamada a tomar parte en las etapas de ejecución, control y evaluación del gasto.

Este mecanismo, como lo señala también la propuesta de la Federación Colombiana de Municipios, "garantizaría el uso eficiente de los recursos y debe combinarse con la intervención ciudadana en el proceso de toma de decisiones; al mismo tiempo que se informa de los costos y beneficios de un proyecto de gasto público, se suministra la información necesaria para invitar a la empresa privada y a la comunidad a coejecutar, controlar o evaluar la eficiencia de ese proyecto o para condicionar la financiación estatal del gasto a esa coejecución o cofinanciación por parte de los particulares.

La función de control se ampliaría, entonces, del control numérico formal que efectúa actualmente la Contraloría a la participación ciudadana en ese mismo tipo de control y en los controles de eficiencia y resultados.

Su reglamentación se deferiría a la ley de control de la gestión pública.

### H. EL VOTO PROGRAMATICO.

El voto programático sería una figura novedosa cuyo nacimiento estaría inscrito dentro de los propósitos de participación, modernización de la cultura política, fortalecimiento de la vida local, limitación de las expectativas y consagración de formas que den lugar tanto al ejercicio democrático con un mayor poder decisorio de la comunidad en el momento de escoger la mejor opción para satisfacer los anhelos colectivos como a la extensión de este poder para revocar el mandato del elegido en caso de incumplimiento.

Es evidente que si algo nutre el creciente abstencionismo, fenómeno que atenta contra la legitimidad de las instituciones, es el criterio compartido por amplios sectores de la sociedad, según el cual las actuaciones de los elegidos no corresponden a las propuestas, ideas, promesas o compromisos adquiridos en el curso de las campañas electorales.

Su ejercicio induciría la presentación de programas que, acordes con el plan de desarrollo económico, social y educativo resulten viables, realistas y financiables: daría lugar, en la medida en que su práctica se aclimate, a una comunicación más constante y directa del elegido con el elector, por cuanto los balances periódicos se convertirían en una necesidad; estimu-

laría un proceso de vinculación de las comunidades con sus gobiernos fundado en el aprendizaje de sus mecanismos globales; prepararía a los ciudadanos para el mejor uso de sus nuevas herramientas de participación e implicaría en la práctica una consulta popular sobre las prioridades comunitarias simultáneamente con la elección de las autoridades.

De esta manera, se definiría en términos calificables el mandato y se construiría la base para la revocatoria, con lo cual se pretende estimular la mayor responsabilidad política y gubernamental.

### I. LA REVOCATORIA DEL MANDATO.

El mandato que se conferiría al alcalde en virtud del ejercicio del voto programático sería revocable por incumplimiento.

Este mecanismo permitiría a los electores remover al elegido por las causas y con el cumplimiento de los requisitos y las formalidades que señale la Ley, fomentaría una mayor responsabilidad de quienes resulten elegidos, haría nacer nuevas razones y motivos de acercamiento entre el elegido y el elector, estimularía la vigilancia permanente del cuerpo electoral sobre la labor de quienes reciben el favor popular y significaría dotar a (...) la ciudadanía de una herramienta adicional de participación en materia de control político.

La Ley señalaría una serie de requisitos especiales a fin de evitar su abuso o su empleo sólo como mecanismo de retaliación política.

### 4. FLEXIBILIDAD.

El proyecto de articulado propuesto permitiría, en búsqueda de la mejor dotación de los municipios para la prestación de los servicios, lograr "la flexibilidad de cada nivel administrativo y de las instituciones que lo componen para asumir funciones de gasto, financiarlas, recibir transferencias y relacionarse con otras entidades del mismo o de otros niveles que conforman la rama Ejecutiva del Poder Público".

Se requeriría:

- a) Categorización flexible de los municipios.
- b) Posibilidad de crear niveles administrativos distintos.
- c) Transformación de la naturaleza y de la organización de los departamentos para hacer de ellos correas de transmisión entre la Nación y los municipios.
- d) Asignación prioritaria de la función del gasto a los municipios.
- e) Extensión del periodo de los alcaldes.
- f) Elección del alcalde suplente.
- g) Definición del contenido de la Ley de ordenamiento territorial.
- h) Posibilidad de crear divisiones internas dentro de los municipios para la mejor prestación de los servicios.
- i) Facultad de designar alcaldes menores para atender políticas de descentralización o desconcentración dentro de los municipios.

plos en atención a su tamaño y condiciones de desarrollo.

j) Facultad para asociarse a nivel departamental o supradepartamental.

k) Facultad para asociarse a nivel binacional.

l) Facultad para asociarse a nivel internacional.

### 5. CATEGORIZACION.

Una de las limitaciones que acusa el proceso de descentralización tiene origen en la diversidad de los municipios.

El propósito de definirlos como la entidad fundamental del ordenamiento territorial del país, dotada de autonomía para el manejo y atención de los asuntos de su competencia con el fin de que sean el eje de la inversión pública, de la democracia de participación, de la modernización de la administración y del desarrollo, requiere su categorización, clasificación o tipificación de manera que se reconozcan las diferencias de naturaleza que distinguen su condición de unidades políticas, económicas y sociales dinámicas.

Dicha categorización debe entenderse como un mecanismo orientado a producir efectos en materia de asignación de recursos y de funciones así como sobre el régimen fiscal, las estructuras administrativas y el sistema de relaciones intergubernamentales.

## II. PROYECTO DE ARTICULADO SOBRE MUNICIPIOS

### ARTICULOS DEL TITULO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMISION SEGUNDA

#### ARTICULO: DEL MUNICIPIO

El municipio es la entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado y goza de plena autonomía para el manejo de los asuntos de su competencia.

#### ARTICULO: DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES

Salvo las misiones esenciales del Estado, y los proyectos y servicios que, conforme a la ley orgánica de la planeación asuman la Nación y sus entes descentralizados, es responsabilidad de los municipios la satisfacción de las necesidades de la Comunidad. Sin embargo, en los términos que define la Ley de Ordenamiento Territorial, los departamentos y demás entidades que se creen concurrirán al cumplimiento de esa responsabilidad en forma supletoria o complementaria, o los municipios podrán acudir a las modalidades de interrelación o asociación entre entidades públicas o privadas, o la creación de nuevos entes, inclusive de carácter regional, los cuales pueden comprender municipios pertenecientes a varios departamentos.

#### ARTICULO: DE LOS BIENES, RENTAS E IMPUESTOS MUNICIPALES

Los municipios tendrán soberanía fiscal. Los bienes, rentas e impuestos de los municipios son de su propiedad exclusiva, gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares y no podrán ser ocupados sino en los términos de la propiedad privada.

La Ley o el Gobierno Nacional, en ningún

caso, podrán conceder exenciones respecto de derechos o impuestos de los municipios, ni imponer a favor de la Nación o entidad distinta recargo sobre sus rentas o las asignadas a ellos.

Tendrán derecho a recibir cesiones y transferencias de recursos Nacionales en los términos y condiciones que defina la Ley de Ordenamiento Territorial.

Cuando se ordena una participación o cesión total o parcial, en favor de los municipios en ingresos Nacionales, el Congreso o el Gobierno, mediante decretos con fuerza legislativa, no podrá revocarla, ni disminuirla en forma alguna.

#### ARTICULO: DEL ALCALDE

En cada municipio habrá un Alcalde que será jefe de la Administración Municipal y agente del Estado, elegido popularmente para periodos de cuatro (4) años y ninguno podrá ser reelegido para el periodo siguiente. La Ley de Ordenamiento Territorial determinará lo relativo a la suspensión o destitución de los Alcaldes, las calidades, inhabilidades e incompatibilidades, fecha de posesión, faltas absolutas o temporales y formas de llenarlas y las demás disposiciones necesarias para su elección y el normal desempeño de sus cargos.

#### ARTICULO: DEL ALCALDE SUPLENTE.

En cada municipio habrá un Alcalde suplente, elegido simultáneamente con el Alcalde. Este reemplazará al Alcalde en los casos de falta absoluta o destitución.

La Ley de Ordenamiento Territorial determinará lo relativo a las faltas absolutas del Alcalde suplente y la forma de reemplazarlo.

#### ARTICULO: DE LAS FUNCIONES DEL ALCALDE

Son funciones del Alcalde:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, Leyes, Ordenanzas y Acuerdos.

2. Elaborar el presupuesto y el plan de desarrollo, para el estudio y aprobación del Concejo Municipal.

3. Colaborar con el Concejo en el buen desempeño de sus funciones, presentando un informe general sobre su administración cada vez que aquél se reúna en sesiones ordinarias, y convocarlo a reuniones extraordinarias cuando fuese necesario.

4. Presentar al Concejo los proyectos de Acuerdo que juzgue conveniente para la buena marcha del Municipio.

5. Sancionar u objetar los acuerdos expedidos por el Concejo, de conformidad con la Ley.

6. Vigilar el cumplimiento de los objetivos sociales de las instituciones de utilidad común con residencia en el municipio.

7. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el presupuesto.

8. Ejercer las atribuciones delegadas por el Presidente de la República y el Gobernador.

9. Las demás que le asignen la Constitución y las Leyes.

#### ARTICULO: DEL CONCEJO MUNICIPAL

En cada municipio habrá una corporación Administrativa de elección popular,

que se denominará Concejo Municipal y será elegido por un periodo de cuatro años.

La Ley de ordenamiento territorial, según la categoría del municipio, determinará el número de miembros y su remuneración.

La Ley determinará las calidades e incompatibilidades de los Concejales y la época de sesiones ordinarias.

Dentro de los límites de cada municipio, la Ley podrá crear círculos para la elección de Concejales, con base a la población respectiva.

#### ARTICULO: DE LAS ATRIBUCIONES DEL CONCEJO MUNICIPAL

Son atribuciones del Concejo, que ejercerá conforme a la Ley y la Constitución las siguientes:

1. Ordenar, por medio de Acuerdo, lo concerniente para la Administración del municipio.

2. Determinar la estructura de la Administración y las distintas categorías de empleos y salarios.

3. Crear las entidades y organismos municipales para el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.

4. Decretar los tributos necesarios en el marco de la Constitución y la Ley.

5. Estudiar el plan de desarrollo y el presupuesto de rentas y gastos, y aprobarlo con las modificaciones o adiciones necesarias, de acuerdo a la Ley.

6. El Concejo municipal, mediante el uso de la moción de censura, aprobada por las dos terceras partes de sus miembros, ejercerá control sobre los actos de Gobierno de los Secretarios de Despacho y Gerentes o Directores de Entidades descentralizadas en el orden municipal.

7. Reglamentar las Leyes Marco expedidas por el órgano Legislativo en la competencia que le sea asignada por la Constitución y la Ley.

8. Reglamentar la inspección y vigilancia que se ejercerá sobre todas las actividades de construcción, parcelación de inmuebles, urbanizaciones y asentamientos humanos, así como respecto de la oferta y enajenación de inmuebles destinados a vivienda, que se realicen en su jurisdicción.

9. Fijar las tarifas de los servicios públicos de acuerdo a la competencia que para ello establezca la Constitución y la Ley.

10. Las demás que la Constitución y la Ley señalen.

#### ARTICULO: DEL CONFLICTO DE INTERESES

El Alcalde y los Concejales, antes de su posesión, declararán ante un Juez municipal sus intereses económicos y sociales, así como el monto de su patrimonio. Tal declaración deberá constar en acta pública a la cual tengan acceso los ciudadanos.

La inexistencia de la información será causal de la nulidad de la elección.

Cuando al Alcalde le corresponda decidir aspectos que afecten sus intereses propios, lo comunicará al Gobernador para que

nombre un Alcalde ad-hoc. Los Concejales, en igual circunstancia, se declararán inhabilitados para votar el respectivo Acuerdo.

#### **ARTICULO: DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL**

Los funcionarios públicos municipales que no tengan cargos de dirección y manejo, estarán vinculados a la carrera Administrativa. La Ley reglamentará su ejercicio.

#### **ARTICULO: DE LAS COMUNAS Y LOS CORREGIMIENTOS**

El Concejo, de acuerdo a la categoría del municipio, dividirá su territorio en comunas para las zonas urbanas y corregimientos para las rurales.

#### **ARTICULO: DE LAS ATRIBUCIONES DE LAS COMUNAS Y CORREGIMIENTOS**

1. Deberán, en concurrencia con el municipio, velar por la conservación del patrimonio arquitectónico y cultural, por la organización del servicio de aseo domiciliario, del tránsito automotor, de los centros de información y atención ciudadana y los servicios de salud primaria en su zona.

2. Participarán en forma consultiva en la elaboración, definición, ejecución, gestión y control de los planes de desarrollo en su jurisdicción.

3. Preservar el medio ambiente y cuidar del espacio público y áreas comunales de su jurisdicción.

4. Promoción permanente de la participación ciudadana y del principio de solidaridad social.

5. Las que señalen la Constitución y las Leyes.

#### **ARTICULO: DE LOS CONCEJOS COMUNEROS**

Las comunas urbanas y los corregimientos tendrán un órgano de Administración, control y vigilancia con presupuesto para el cumplimiento de sus funciones, que se denominará Concejo Comunal. Sus miembros serán elegidos por los residentes de la respectiva comuna, de acuerdo a lo dispuesto por la Ley de Ordenamiento Territorial.

#### **ARTICULO: ATRIBUCIONES DE LOS CONCEJOS COMUNEROS**

Son atribuciones de los concejos comunales:

1. Elaboración del plan de desarrollo y del presupuesto de su respectiva comuna.

2. Proponer al concejo municipal la creación de nuevos impuestos en el área de su jurisdicción.

3. Desarrollar las facultades delegadas en las materias que el Concejo municipal señale.

4. Expedir el reglamento para el desempeño de sus funciones.

5. Las demás que les señalen la Constitución y la Ley.

#### **ARTICULO: DE LA PARTICIPACION CIUDADANA**

1. Elección de las autoridades municipales e iniciativa popular:

Todos los ciudadanos y los extranjeros residentes, con un mínimo de dos (2) años en el municipio, tendrán derecho a concurrir a las urnas para elegir a las autoridades municipales, decidir asuntos de in-

terés público municipal y para presentar iniciativas de proyectos de Acuerdo al Concejo municipal en el marco de la Ley de participación Ciudadana.

#### **2. Referéndum municipal:**

Todos los Acuerdos municipales podrán ser sometidos a referéndum a solicitud del Gobernador, el Alcalde, los Concejales municipales, los Concejales comuneros y los Ciudadanos. La Ley marco de participación ciudadana reglamentará esta disposición.

#### **3. De la Consulta Municipal:**

Previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale la Ley de Participación Ciudadana, los Gobernadores, los Alcaldes, los Concejales, las Organizaciones Sociales y los ciudadanos residentes en el respectivo municipio podrán convocar y efectuar consultas populares para decidir sobre asuntos de interés del respectivo municipio.

#### **4. El voto programático:**

El que sufra o elige al Alcalde impone por mandato al elegido el programa que presentó como candidato. La Ley reglamentará el ejercicio del voto programático.

#### **5. Revocatoria del Mandato:**

El mandato conferido a todo funcionario elegido por circunscripción uninominal podrá ser revocado con cumplimiento de los requisitos y formalidades que establezca la Ley Marco de Participación Ciudadana.

6. Participación en las Entidades de servicios públicos:

Las autoridades municipales garantizarán la efectiva participación de los usuarios en los organismos encargados de la prestación de los servicios públicos, mediante elección que se hará con el cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale la Ley de Participación Ciudadana.

#### **ARTICULO: DE LOS PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL**

Los planes integrales de desarrollo municipal y el presupuesto de rentas y gastos se prepararán con la participación de los ciudadanos y los Concejos comuneros mediante cabildos abiertos convocados por el Alcalde, durante los treinta días anteriores a su discusión y aprobación en el Concejo municipal.

#### **ARTICULO: DEL CONTROL CIUDADANO**

Los ciudadanos podrán ejercer vigilancia de la ejecución que se le dé a los proyectos que adelanta el municipio en la forma y con los procedimientos que establezca la Ley de Control de la Gestión Pública.

#### **ARTICULO: DEL CONTROL FISCAL MUNICIPAL**

La vigilancia fiscal en el municipio será posterior, de gestión y resultado, ejercida de acuerdo con los mecanismos que para tal efecto señale la Ley de Control de la Gestión Pública.

#### **ARTICULO: DE LA HACIENDA MUNICIPAL**

##### **1. Principio de Contabilidad:**

La Contabilidad de los bienes y fondos públicos municipales es responsabilidad del Gobierno Municipal.

#### **2. Principio del Control Administrativo:**

Corresponde al Alcalde municipal la dirección del control administrativo interno concerniente al cuidado de la exacta recaudación, conservación, utilización y consumo de las rentas y demás bienes fiscales con arreglo a la Ley.

#### **3. Cuenta general de presupuesto y el tesoro:**

Seis (6) meses después de concluido el año fiscal, el Alcalde enviará al Concejo municipal un informe detallado de las finanzas públicas municipales para su examen y conocimiento. Dicho informe se referirá de manera especial al estado del patrimonio del municipio, a la ejecución del presupuesto de rentas y apropiaciones y al estado de la deuda pública municipal.

El presidente del Concejo Municipal informará a los ciudadanos del resultado del estado y fencimiento de la cuenta del presupuesto y del tesoro.

#### **ARTICULO: DE LOS MUNICIPIOS FRONTERIZOS**

La Ley podrá establecer los municipios fronterizos sin sujeción al régimen municipal ordinario. Así mismo la ley fijará para ellos un régimen especial en el establecimiento de las áreas metropolitanas fronterizas y de los distritos fronterizos, siempre que se reúnan determinadas calidades económicas, geográficas y naturales.

#### **III.— CONCURRENCIA CON OTRAS COMISIONES NATURAL DEL ESTADO**

Se rige por los principios del Estado democrático y social de derecho con unidad política y la autonomía regional y local.

#### **DE LAS ATRIBUCIONES DEL CONGRESO**

Corresponde al Congreso dictar las siguientes Leyes Orgánicas:

1. Ley Orgánica de Planeación.
2. Ley de Participación Ciudadana.
3. Ley de Ordenamiento Territorial.
4. Ley de Transferencias Fiscales y de Crédito a las Entidades Territoriales.
5. Ley de Control de la Gestión Pública.
6. Ley de la Carrera Administrativa.

En estas materias se recogen el contenido de las leyes propuestas por la Federación Colombiana de Municipios, en lo que corresponda.

#### **DE LA DIVISION ADMINISTRATIVA TERRITORIAL**

El Estado se organiza territorialmente en Municipios o Distritos, territorios de las comunidades étnicas y Departamentos. Estos se podrán asociar libremente en Regiones y Provincias según lo determine la Ley.

#### **DE LOS DEPARTAMENTOS**

Corresponde a los Departamentos:

1. Asumir en forma supletoria o complementaria las responsabilidades asignadas a los municipios conforme a la Ley de Ordenamiento Territorial.
2. Servir de mecanismo institucional

intermediario para apoyo técnico y de asesoría a los municipios.

## DE LAS FINANZAS PUBLICAS

Ley de Ordenación Presupuestal.

Ley de Transferencias Fiscales y del Crédito a las Entidades Territoriales.

En estas materias se recoge el contenido propuesto por la Federación Colombiana de Municipios.

## ANEXO

### ANÁLISIS DE PROYECTOS Y PROPUESTAS

#### A. PRESENTACION

Corresponde, hecha ya la presentación del proyecto, hacer un breve análisis de las distintas propuestas que presentadas ante la Asamblea Constituyente sirven hoy de marco general a nuestra ponencia.

Para un mejor desarrollo, dividiremos la presentación en tres bloques.

1. Propuestas presentadas ante las mesas de trabajo y las comisiones preparatorias.

2. Propuestas presentadas como proyectos de Acto Reformatorio ante la Asamblea Constituyente.

3. Propuesta normativa de la Federación Colombiana de Municipios.

#### 1. PROPUESTAS PRESENTADAS ANTE LAS MESAS DE TRABAJO Y COMISIONES PREPARATORIAS

Sin duda uno de los espacios que logró generar más participación en este proceso fue el propiciado por las comisiones preparatorias y las mesas de trabajo. Entre el 5 de octubre y el 29 de noviembre de 1990, más de 1.500 mesas de trabajo en todo el país y las comisiones preparatorias produjeron 110.000 propuestas sobre diversos temas del Estado.

Sobre el tema que nos compete, fueron 386 las propuestas presentadas. Así mismo, la subcomisión N° 0601 de las comisiones preparatorias encargadas de examinar el régimen Departamental y Municipal, dio a conocer, en su informe final, importantes consideraciones que serán objeto de nuestro estudio.

1.1 Sobre la autonomía local y las funciones de los Municipios.

En relación con este tema, se propone que estén a cargo del municipio las siguientes funciones:

— Las obras y los servicios públicos en su construcción, dotación, mantenimiento y administración.

— Salud y educación, en sus niveles de atención básica primaria.

— Saneamiento básico.

— Mataderos y mercados públicos.

— Vías municipales.

— Policía

— Orden público local.

Sobre la autonomía local, se pide que ésta sea reconocida constitucionalmente y se restrinja la injerencia de autoridades de otros niveles en las decisiones del Gobierno Municipal. Se quiere que los municipios tengan autonomía suficiente para la contratación y prestación de los servicios generales a su cargo, para el manejo de sus recursos económicos, para establecer el monto de las tarifas de los servicios públicos y en materia de ordenamiento espacial, normas y tributos.

Incluso, se llega a proponer que sea el

Congreso, con el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros que lo integran, el que ceda la autonomía del municipio cuando se estime indispensable, para la mayor eficiencia de la entidad y el mayor cumplimiento de sus fines.

#### 1.2 Sobre los Concejos Municipales.

Es necesario fortalecer a los Concejos en su función de orientación del desarrollo político, económico y social del municipio, para que sea un verdadero representante de los intereses de la comunidad local. Para esto, se propone replantear la naturaleza de los Concejos Municipales y revisar sus funciones y composición.

Definen al Concejo, unos, como Corporación Administrativa de elección popular y otros como Corporación Legislativa. En cuanto a sus funciones, les dan las siguientes:

— Determinar la estructura de la administración municipal.

— Determinar las funciones de las distintas dependencias.

— Fijar las escalas de remuneración correspondientes de los funcionarios o agentes políticos, de acuerdo a las distintas categorías de éstos.

— Crear, a iniciativa del Alcalde, administraciones públicas cooperativas.

— Establecer con exactitud los linderos de los resguardos indígenas, donde existan.

— Crear concejos municipales de educación, como entes fiscalizadores de la misma.

— Determinar claramente los límites territoriales del municipio.

— Elegir representante al Concejo Provincial, del grupo que haya ocupado el segundo lugar en las votaciones para Alcalde Municipal.

— Deben crear comunas y corregimientos y dar vía libre a las Juntas Administrativas locales. Por otra parte, en cuanto a su composición, se considera que debe estar integrado por no menos de 8 ni más de 20 miembros, cada uno con su respectivo suplente, según lo determina la ley. Otros lo ven conformado por representantes directores de cada una de las instituciones que conforman los organismos de la unidad municipal y hay quienes afirman que su número debe ser de 25 miembros, representantes de Asociaciones de la comunidad elegidos teniendo en cuenta sus méritos, como forjadores del desarrollo de la comunidad. Pero más allá de estas consideraciones, lo que está de fondo es la búsqueda de mecanismos que mejoren la imagen del Concejal. A este propósito, se une la creación de distritos electorales dentro del municipio y elección uninominal para vincular al Candidato con su elector y obtener un control efectivo en cuanto a sus calidades personales y sus programas políticos. Se deben eliminar las suplencias, los llamados auxilios, exigir mayores calidades para ser Concejal, imponer estrictas incompatibilidades y consagrar la inhabilidad de éstos para formar parte de las Juntas Directivas de las empresas de servicios públicos. Y a la vez que se plantea la posibilidad de remunerar a los Concejales y darles en forma gratuita derecho a los servicios sociales del Estado. Se pide

también aumentar el período de sesiones de los Concejales, consagrar la revocabilidad de su mandato, limitar la reelección, prohibir la pertenencia simultánea a varias corporaciones de elección popular y exigir al futuro Concejal residencia previa en el respectivo municipio.

1.3 Sobre los mecanismos de participación: Consultas populares para temas de trascendencia municipal.

— Consagración constitucional de los plebiscitos municipales.

— Directa participación de la comunidad en la administración local del municipio.

— Plebiscito obligatorio para crear, suprimir, segregar o agregar términos municipales y fijar límites.

Lo que se busca es el fortalecimiento de la descentralización a través de una comunidad participativa.

1.4 Sobre el espacio público, los recursos naturales y el patrimonio cultural e histórico de los municipios.

En este sentido, las propuestas hechas apuntan a colocar en manos del municipio el cuidado y mantenimiento de las áreas destinadas al esparcimiento y el disfrute común, así como la conservación y restauración del patrimonio cultural y arquitectónico.

El municipio debe velar por la conservación de sus recursos ambientales y culturales y hasta podrán usufructuarlos si esto no va en su detrimento. Así mismo, deben crear viveros forestales para continuar actividades de reforestación y podrán reservar partes del territorio para la mejor conservación de las fuentes de agua o de la diversidad biótica.

#### 1.5 Sobre la planeación

La planeación de incidencia, como instrumento de desarrollo local y comunitario, debe ser rescatada como instrumento básico de desarrollo. La ausencia de canales de participación en el proceso planificador ha dado lugar a que regiones del país, como único medio para expresar sus aspiraciones y lograr decisiones de planificación en su favor, acudan repetidamente a la protesta, al paro cívico o la violencia. Acercar el Estado a la sociedad civil en los aspectos de la formulación de políticas, definición de programas y proyectos y ejecución y administración de éstos, es garantía de una mayor eficiencia del Estado. A estas conclusiones de la subcomisión, se suman en igual dirección los planteamientos de las mesas de trabajo que exigen a 3 Alcaldes y concejales citar a asambleas a la comunidad para enterarla de las obras y proyectos de estos programas; así como: 1. Un planeamiento es el desarrollo municipal para lograr la continuidad de los programas. 2. Programas que el municipio podrá someter a votación en áreas como el transporte, salud, ecología y desarrollo socio-económico.

#### 1.6 Soberanía fiscal-transferencias

Interesante diagnóstico hace en este punto la subcomisión, señalando la presencia de una excesiva concentración de ingresos y gasto público en el nivel nacional y criterios de distribución de este ingreso, incompatibles con las funciones y compe-

tencias asignadas a los demás niveles territoriales.

Consecuencia de esto es el uso cada vez más frecuente de transferencias de recursos de la Nación hacia departamentos y municipios.

Detectan además series problemas que han impedido el fortalecimiento de los fiscos territoriales y problemas relacionados con la multiplicidad de gravámenes, la complejidad administrativa para su recaudo, la excesiva regulación centralista derivada de la potestad tributaria del Congreso y de la subordinación de las asambleas y concejos a la Constitución y las leyes en materia tributaria y la descoordinación de los diversos mecanismos financieros existentes.

Se propone que la Constitución difiera a una ley orgánica la determinación de criterios para la distribución de competencias, de ingresos y los tipos de trasferencias, compensaciones y mecanismos de cofinanciación, y las reglas para su operación.

Numerosas propuestas fueron hechas buscando que el fortalecimiento y modernización de las finanzas públicas regionales y locales fueran el soporte financiero del proceso de descentralización. Las que recogen mayor consenso en las mesas de trabajo fueron:

- Participación del IVA a los municipios de 100%.

- Asignación de recursos a los municipios atendiendo las variedades de población, esfuerzo fiscal, extensión geográfica y necesidades básicas insatisfechas.

- Que las rentas de departamentos y municipios con mayores ingresos, se distribuyan en un 30% entre los departamentos y municipios con mayores ingresos.

1.7 Sobre las alcaldías y la administración Municipal.

La elección popular de alcaldes, además de otorgar autonomía política a dichos funcionarios, reforzó su presencia como verdadero líder de la comunidad local. En concordancia con esto, las propuestas de reforma piden alcaldes con periodos de Gobierno más amplios, algunos señalan la necesidad de exigir mayores calidades para ocupar esta dignidad y, además, un mandato que pueda ser revocable. En cuanto a la ampliación del periodo, las alternativas van desde dejar a la ley la potestad de fijarlo hasta conservar el actual de dos años, pero permitiendo la reelección del alcalde. La mayoría son partidarios de periodos de 3 o 4 años, además de que su elección se haga por tarjetón.

La revocatoria del mandato también tiene especial misión cuando se señala que todo candidato a la alcaldía deberá presentar en su campaña un plan integral de desarrollo para el municipio, el cual cumplirá obligatoriamente en el caso de salir elegido, o, de lo contrario, podrán revocarlo su mandato por medio de un plebiscito municipal, después de 6 meses de administración.

Se propone, por último, cambiar de vigencia fiscal, que el secretario general y el auditor sean de un partido diferente al del alcalde y dotar de autonomía presupuestal a los personeros y dar la facultad al presidente y a los gobernadores, intendentes o comisarios, en los casos taxativamente señalados por la ley, para suspender o

destituir al alcalde, según sus respectivas competencias.

1.8 Sobre el control fiscal. Ante la impunidad de que goza la corrupción en el manejo de los recursos públicos, la politización de las contralorías, la ineficiencia del gasto y la falta de la participación ciudadana en el control. Se propone:

- Participación de la comunidad en el control fiscal, por medio de medidas cívicas o populares. Control que debe ejercerse tanto en la gestión como en los resultados con relación al manejo del patrimonio público y el presupuesto, principios constitucionales que hagan efectiva la responsabilidad patrimonial y penal de los funcionarios y particulares que atenten contra los intereses públicos o incurran en mal manejo de los recursos estatales y la consecuente inhabilidad política, administrativa y profesional, para quien así ha actuado.

- Un control fiscal que relacione el manejo de los recursos con las prioridades establecidas por los planes de desarrollo municipal.

- La elección popular de los contralores municipales sobre la base de una categorización de los municipios para un periodo igual al del alcalde.

- Y una ampliación de la función fiscalizadora de los concejales municipales.

## 2.— PROPUESTAS PRESENTADAS COMO PROYECTOS DE ACTO REFORMATARIO ANTE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

### 2.1 Sobre el control fiscal:

- **Jesús Pérez González-Rubio.** Abre las posibilidades a un control fiscal selectivo, practicado sólo con posterioridad a la ejecución de las operaciones.

- **Gobierno Nacional.** Luego de señalar la naturaleza y los principios rectores del ejercicio del control fiscal, señala que en las entidades el control fiscal corresponde a los organismos que señala la Ley, la cual podrá establecer normas generales para su ejercicio.

- **Juan Gómez Martínez.** Define el control como una función pública a cargo del Estado, ejercida por la fiscalía general de la Nación y a nivel municipal para fiscales municipales elegidos por los respectivos Concejos, para periodos de dos (2) años, reelegibles para un periodo igual. Deja a la Ley Marco la posibilidad de introducir su elección por voto directo o de facultar a las entidades territoriales para ello.

- **Fernando Carrillo.** Otorga a la Ley orgánica de control fiscal la fijación de los principios y procedimientos aplicables en el ejercicio del control fiscal. Control que a nivel municipal es dado a las contralorías municipales, que al igual que en los demás niveles incluye el ejercicio de un control financiero y, además, un control de gestión y de resultados fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. Este control abarcará a todo aquel que maneje o invierta recursos públicos, independiente del carácter de su vínculo con el Estado.

- **Antonio Yepes.** Consagra Contralorías Municipales independientes con personería jurídica y autonomía presupuestal y financiera. Para ser elegido contralor, exige calidades.

Otorga facultad a los Concejos de los municipios cuyo presupuesto anual sea superior a \$150.000.000, excluyendo recursos de crédito y transferencias, para crear y organizar contralorías que vigilen la gestión fiscal de la respectiva administración. Por último, además de las competencias atribuidas por la Ley y los acuerdos a las Contralorías Municipales, estas deberán, de manera general, ejercer el control sobre la deuda pública y prescribir los métodos de contabilidad de la administración y la forma de rendir las cuentas los responsables del manejo del erario.

### 2.2 Sobre la planeación:

- **Jesús Pérez González-Rubio.** Dentro de las competencias atribuidas al municipio, establece la de manejar la planeación local adoptando planes y programas de desarrollo municipal y regulando los usos del suelo.

- **Francisco Rojas Birry, Orlando Fals y Héctor Pineda.** Los municipios planifican, coordinan y ejecutan sus propios planes de desarrollo económico y social, apoyados en lo que fuera necesario por la provincia a la que pertenezcan. Se requiere la participación de la comunidad afectada por el plan de desarrollo para que intervenga en la formulación y evaluación de los respectivos planes.

- **Iván Marulanda.** El municipio motor de la planeación local. Su elaboración, diseño, adopción y ejecución debe asegurar la prestación de los servicios de agua potable, saneamiento básico, centros de salud, planteles escolares e instalaciones deportivas.

- **Juan B. Fernández.** En una formulación bastante minuciosa, crea el Concejo Municipal de Política Económica y Social "Compes", integrado por los dos concejales de mayor votación entre las comunas urbanas, el concejal de mayor votación entre las comunas rurales y el concejal que en la circunscripción municipal haya obtenido el mayor número de votos. También hace parte, y en número no superior a los integrantes que tienen origen en el Concejo, los funcionarios designados por el alcalde para tal fin.

Deja a este organismo la función de estudiar y preparar los anteproyectos de planes y programas de desarrollo municipal que serán presentados por los delegados provinciales al "Compes". Una vez éste haya sancionado la Ley que adopta los planes de desarrollo regional y la de transferencias del presupuesto regional, le corresponde al "Compes", en un término de 10 días, preparar el proyecto de acuerdo municipal que deberá presentar al Concejo dentro del mes siguiente a la promulgación de la Ley regional. De no hacerlo, éste perderá su competencia y el Concejo Municipal acometerá su estudio y preparación.

Ya el proceso en este punto propone el Constituyente, el siguiente procedimiento: El Concejo Municipal nombra una comisión que tendrá un mes para decidir sobre los proyectos, a partir de la fecha en que se le

presenta al "Compes" o del vencimiento del plazo que tiene para hacerlo. De no hacerlo esta comisión, la decisión deberá ser tomada por la plenaria hasta por otro mes de sesiones, para decidir en un sólo debate. Si lo hace, pasará de plano a conocimiento de la plenaria. Si de todas formas no hubiere decisión, el alcalde está facultado para adoptarlo mediante decreto. Por último, otorga iniciativa a cualquier concejal para proponer ante el órgano de Planeación Municipal la inclusión de una determinada inversión o la creación de un servicio nuevo.

**Consejo de Estado.** Ve en los planes de desarrollo un mecanismo idóneo para la mejor desconcentración y distribución equitativa del gasto público y, por ende, un desarrollo equilibrado a todas las regiones del país que asegure la paz y logre la prosperidad social.

2.3 Sobre las categorías de municipios.

**Gobierno Nacional.** El estatuto general de la organización territorial establecerá diversas categorías de departamentos y municipios de acuerdo a su población, recursos fiscales e importancia económica, y señalará los distintos regímenes para su administración.

**AD M-19.** En el artículo 174 de su proyecto, da a la ley orgánica la función de establecer diferentes regiones para la organización, gobierno y administración de los municipios, de acuerdo a factores como el de la situación geográfica, condiciones de la población y otros de importancia.

**Alfredo Vázquez, Aida Abella.** Coinciden con los anteriores y dan a la ley esta función, de acuerdo con la población, recursos fiscales e importancia económica. La ley señalará también, y de acuerdo a la categorización, distinto régimen para su administración.

**Partido Social Conservador.** Categorías de municipios señaladas por la ley, de acuerdo a su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica y régimen distinto para su organización, gobierno y administración.

**Juan Gómez Martínez.** Una Ley Marco que dentro de su función de establecer los principios de la organización territorial, consagre las distintas variables que sirvan de referencia a una categorización de departamentos y municipios. Variable sobre aspectos tanto cuantitativos como cualitativos. Ley marco que, además, determinará las consecuencias funcionales y fiscales de la categorización.

**Horacio Serpa, Guillermo Perry, Eduardo Verano.** Diversas categorías de municipios para efectos de la prestación de servicios públicos sin que éste se convierta en limitante de su poder decisorio y ejecutorio en los asuntos de su competencia.

2.4. Sobre la Soberanía Fiscal

**Jesús Pérez González-Rubio.** Auto-nomía fiscal, basada en la facultad a los municipios de manejar su propia vida legal y su plan de desarrollo.

**Juan Gómez Martínez.** Una ley orgánica de presupuesto que establece los principios rectores en la actividad presupuestal de las entidades territoriales y las reglas para que ellas determinen sus impuestos. Fijar las normas para el ejercicio de la soberanía fiscal territorial.

**Consejo de Estado.** Otorga la facultad de establecer impuestos y contribuciones al Congreso, Asambleas y Concejos. Autonomías en departamentos y municipios sólo en la medida en que la ley lo permita.

**Alfredo Vázquez, Aida Abella.** Régimen fiscal de las entidades definido por asambleas y concejos, de acuerdo a la ley orgánica y la ley anual de presupuesto.

**Partido Social Conservador.** Recursos propios del municipio: Impuesto predial, de Industria y Comercio. Valorización y plusvalía, el complementario de avisos y tableros, el gravamen de circulación y tránsito y los demás que las leyes y acuerdos establezcan. Son recursos compartidos: IVA, del cual el 85% será para los municipios. La Nación será la encargada de recaudarlo.

**Horacio Serpa, Guillermo Perry, Eduardo Verano.** Entidades territoriales autónomas para adoptar impuestos y contribuciones, según lo asignado por el Estatuto General de la Organización Territorial. La ley fijará los lineamientos básicos tanto sustantivos como procedimentales del ejercicio de esta función, sin conceder, en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales, exenciones ni tratamientos preferenciales.

2.5 Sobre los bienes y rentas de las entidades territoriales:

**Jesús Pérez González-Rubio.** La ley reglamentará la participación de departamentos y municipios en las regalías que se generen por la exportación de hidrocarburos y la explotación en su territorio. Posteriormente, y en otro artículo, otorga una garantía constitucional para que los impuestos departamentales y municipales reconocidos no puedan ser ni suprimidos ni disminuidos, así como tampoco transferidos a la Nación, salvo en caso de guerra internacional.

**Gobierno Nacional.** Bienes y rentas de propiedad exclusiva de las entidades territoriales y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares. Otorga, además, garantía sobre los derechos e impuestos de las entidades territoriales para que éstos no puedan ser sujeto de exenciones o recargos en beneficio de la Nación o entidad distinta, y otra para que ni el Congreso ni el Gobierno Nacional puedan revocar, disminuir o cambiar su destinación cuando se ordene una participación o cesión total o parcial en favor de los departamentos, departamentos especiales, Bogotá y municipios.

**Alfredo Vázquez - Aida Abella.** Su-jetan los bienes y rentas, propiedad exclusiva de la respectiva entidad territorial, al régimen de derecho público.

**Antonio Galán.** Al igual que los demás, consagra la propiedad exclusiva de los bienes y rentas a la entidad territorial a que pertenezcan y les da las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares.

**Partido Social Conservador.** Los bienes y rentas de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva.

2.6 Sobre los Concejos Municipales:

— Atribuciones de los Concejos

Dada la multiplicidad de propuestas, lo

que sigue a continuación es una enumeración de las funciones conferidas a los concejos y avaladas de manera seguida por los proponentes representados por el número asignado a cada uno de ellos, cuya equivalencia aparecerá al final.

1. Expedir las normas de planeación municipal (1) (2).

2. Reglamentar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del municipio (1) (1), (2), (4), (5), (7).

3. Decretar los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, de conformidad con la ley Marco (1), (2), (11), (4), (6), (7).

4. Determinar la estructura de la administración municipal y las distintas categorías de empleos (1), (11), (2), (4), (5), (7).

5. Crear, a iniciativa del alcalde, las entidades y organismos municipales para el cumplimiento de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo. (1), (11), (4), (5), (7), (9).

6. Expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos del municipio, con base en el proyecto presentado por el alcalde. (1), (11), (2), (4), (5), (6), (7).

7. Autorizar al alcalde para ejercer precisas funciones de las que corresponden a los concejos, señalando el plazo, los principios y las directrices para su ejercicio (1), (2), (5).

8. Dividir el territorio del distrito o municipio en secciones que se denominarán comunas para las áreas urbanas, y corregimientos para las zonas rurales. Al frente de éstas, estará una junta administradora elegida por votación popular.

Las comunas se crearán por decisión del Concejo o por consulta popular (11).

9. Autorizar y aprobar los contratos que celebre la administración.

Los contratos de empréstito externo que celebren tanto el distrito o municipio, como los servicios públicos y empresas de servicios, deberán ser revisados y aprobados por el tribunal contencioso administrativo departamental (11), (4).

10. Regular y desarrollar las normas superiores que asignen funciones a los municipios, particularmente en materia judicial, de control, de desarrollo territorial, de carrera administrativa, de crédito, de policía, de protección ecológica y de los sectores de salud, educación, agua potable y su crecimiento básico, obras públicas y agricultura (2).

11. Procurar la participación comunitaria en la planeación, ejercicio y control de la gestión local (2), (9).

12. Tramitar y participar en la creación de formas asociativas que les permitan atender en mejores condiciones, por economía de escala, la prestación de los servicios (2).

13. Autorizar al alcalde para celebrar contratos, empréstitos y enajenar bienes municipales, conforme a la ley (4), (7), (6), (5).

14. Crear juntas administradoras locales y convocar a consultas populares, conforme a la ley (2).

15. Crear una policía local o cívica, conforme a la ley (2), (9).

16. Autorizar al alcalde los aportes con destino a las provincias, que para efectos de

la mejor prestación de los servicios se creen (4).

17. Expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos del municipio, con base en el proyecto presentado por el alcalde, y en concordancia con los planes y programas de desarrollo físico, económico y social del municipio. Tales planes y programas harán especial consideración de los recursos naturales, del ambiente y del espacio público, conforme a las normas que establezca la ley, para que puedan ser coordinados con los planes y programas departamentales y regionales (5), (10).

18. Dictar las normas necesarias para el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio (5).

19. Dictar las disposiciones que permiten organizar y mantener una identificación de los bienes públicos, los recursos naturales y el espacio público (5).

20. Elegir personeros y los demás funcionarios que la ley determina (5), (7).

21. Ordenar, conjuntamente con el alcalde, mediante acuerdo, la administración (6).

22. Promover, recibir y cursar iniciativas ciudadanas, tendientes a la formación de las normas jurídicas que hayan de regir en el municipio o Distrito, bien sea que provengan del alcalde, de los concejales o de organizaciones no gubernamentales del orden municipal, en cualquiera de los campos del desarrollo integral o de no menos de cien ciudadanos asociados al efecto (7).

23. Promover, recibir y cursar las iniciativas ciudadanas, tendientes a la conformación de los planes municipales, regionales o nacionales del desarrollo integral, bien sea que provengan del alcalde, de los concejales o de organizaciones no gubernamentales del orden municipal respectivo, en cualquiera de los campos del desarrollo integral, o de no menos de cien ciudadanos asociados al efecto, con base en ello formular el plan de desarrollo del municipio o distrito (7).

24. Determinar, por su iniciativa, la estructura político-administrativa del municipio, acorde con la estructura provincial correspondiente, dentro de los límites de la constitución, la ley y las ordenanzas provisionales (8).

25. Expedir los acuerdos con acatamientos de las disposiciones constitucionales, legales y de las ordenanzas provinciales que regulen el funcionamiento del municipio. Tales acuerdos en ningún caso, podrán traspassar las disposiciones del orden provincial y nacional (8).

26. Las que asigne la Cámara de Representantes (8).

27. Convocar a elecciones de Juntas Administradoras locales, las cuales tendrán iniciativa en la ejecución y el control, (9).

28. Crear, suprimir o fusionar los cargos y empleos de orden municipal, conforme a las normas de la carrera administrativa y del derecho del trabajo (9).

29. Elaborar el presupuesto anual para el municipio, conforme a los lineamientos de la ley orgánica del presupuesto y la ley anual del mismo; los gastos de inversión en salud, educación, vivienda y bienestar social son prioritarios, (9).

30. Elegir los contralores municipales de

las capitales del departamento y Distrito, de ternas presentados por el Tribunal Superior con sede en la respectiva capital (3).

31. A iniciativa del alcalde, fijar el plan económico y social y expedir anualmente, en las sesiones ordinarias del segundo semestre, el presupuesto del municipio con sujeción al plan (3).

## EQUIVALENCIAS

- (11) AD-M19
- (1) Gobierno nacional
- (2) Juan Gómez Martínez - Hernando Londoño.
- (3) Ignacio Molina Giraldo.
- (4) Iván Marulanda.
- (5) Partido Social Conservador.
- (6) Horacio Serpa - Guillermo Perry Eduardo Verano.
- (7) Arturo Mejía Borda.
- (8) Guillermo Plazas Alcíd.
- (9) Alfredo Vázquez - Aida Abella.
- (10) Francisco Rojas Birry.

**Jesús Pérez González- Rubio.-** Propone que los concejales del Distrito sean elegidos en los municipios interiores (los municipios con una población superior a 750.000 habitantes recibirán el nombre de Distritos y podrán dividirse en unidades administrativas descentralizadas o municipios interiores).

**Gobierno Nacional.-** Deja al Estatuto General de la Organización Territorial la regulación de la forma de elección de las corporaciones populares de las entidades territoriales, su régimen de sesiones, las calidades, inhabilidades e incompatibilidades de sus miembros, su periodo, las faltas absolutas, la forma de llenarlas, los casos en los cuales pierden su investidura y las limitaciones a sus gastos de funcionamiento, y también las condiciones en las cuales los ciudadanos pueden tener iniciativa para presentar proyectos de actos de competencia de dichas corporaciones. A su vez, propone la creación, mediante Ley, de círculos para la elección de concejales, posibilidad ésta que debe tener en cuenta la población del respectivo municipio. Le da a los concejales la posibilidad de crear Juntas Administradoras Locales y definir su régimen de organización y funcionamiento. Por último, da a los Acuerdos de los Concejos Municipales el carácter de obligatorios mientras no sean anulados, suspendidos o declarados inexequibles por la jurisdicción correspondiente.

**AD M19.-** Concejo Municipal definido como corporación administrativa de elección popular, integrado por no menos de seis ni más de veinte miembros, remunerados según sea la población y recursos del respectivo Distrito o Municipio, con un periodo de dos años y no reelegibles por más de dos periodos consecutivos. Propone como requisitos: residencia previa, ciudadano en ejercicio y no haber sido condenado por delitos comunes. Se refieren también a un régimen de incompatibilidades e inhabilidades, revocatoria del mandato por indignidad o incumplimiento y la prohibición de desempeñar el cargo de concejal en dos o más distritos o municipios.

**Juan Gómez Martínez - Hernando Londoño.-** El Concejo es una corporación administrativa de elección popular, inte-

grada por no menos de seis ni más de veinte miembros, según lo determina la ley. Concejales elegidos por voto directo para un periodo de dos años pudiéndose establecer para su elección el sistema de listas abiertas, según acuerdo municipal. Prohibición de reelección por cuarta vez. Los concejales gozarán de seguridad social. Deja a la ley el régimen de inhabilidades e incompatibilidades. Requisitos para ser concejal: colombiano y ciudadano en ejercicio. Sesiones en la misma fecha que las Asambleas.

**Fernando Carrillo.-** Concejales elegidos por representación proporcional y según el modo de escrutinio del mayor promedio. No a los suplentes, la falta absoluta de un concejal será cubierta por quien no habiendo sido elegido y no estando inhabilitado, siga en orden descendente en la respectiva lista. Da a los concejales un periodo de dos años y a la Ley facultad de determinar el día de las elecciones.

**Juan B. Fernández.-** Un Concejo Municipal definido como órgano legislativo, integrado por un (1) concejal por cada una de las comunas urbanas y rurales en que se divide el municipio y por un número no superior a la mitad de aquellos, provisto por circunscripción municipal.

**Jaime Arias López.-** Propone que para la elección de concejales, el municipio se divida en tantas circunscripciones como cargos deban proveerse, de tal manera que cada circunscripción elija concejal. Da iniciativa para presentar acuerdos a un número no menor del veinte por ciento de los ciudadanos, proyectos que deben ser votados dentro de los dos meses siguientes, por la mayoría absoluta del Concejo.

**Ignacio Molina Giraldo.-** No podrán ser elegidos concejales quienes al tiempo de la elección o dentro de los seis meses anteriores a ella, estén interviniendo o hayan intervenido en la gestión de negocios con la administración a cualquier nivel, en su propio interés o en interés de terceros distintos de las entidades o instituciones oficiales. La ley reglamentará. A su vez, se refiere a la nulidad que conlleva el ser elegido simultáneamente para más de un Concejo Municipal. Por último, en cuanto al término de vigencia de las incompatibilidades, propone que éstas, además de regir durante el periodo, se mantengan en caso de renuncia por un año más, si faltare un lapso mayor para el vencimiento del periodo.

**Iván Marulanda.-** Integra a la corte electoral la facultad de dividir al municipio en circuitos electorales si ello fuera necesario para garantizar una representación equitativa, y consagra como requisito para ser elegido concejal, ser ciudadano en ejercicio, no haber sido condenado por delitos comunes y ser oriundo o tener más de dos años de residencia permanente en el municipio. Además, trae un párrafo en la parte relativa a las atribuciones de los concejos, que permite a los concejales recibir emolumentos durante el periodo de seis meses, de acuerdo con la Ley Orgánica.

**Partido Social Conservador.-** Prohibe a los concejales intervenir directa o indirectamente en la administración y manejo de entidades públicas o privadas, benefi-

clarías de auxilios o aportes del tesoro nacional, en la percepción o aplicación de éstos. Define al concejo como corporación de elección popular integrado por no menos de siete ni más de veintinueve miembros. La ley determinará el número, atendida la población respectiva, y lo referente a las calidades e incompatibilidades de los concejales. Agrega en relación a las incompatibilidades, la de tener cualquier otro cargo en la administración central o descentralizada del municipio y con la participación en juntas directivas de las entidades municipales y distritales. Los Concejos podrán crear juntas administradoras locales, asignándole algunas de sus funciones y señalando su organización de acuerdo a la ley.

**Horacio Serpa - Guillermo Perry - Eduardo Verano.** Concejo municipal como corporación administrativa, elegido por voto popular de acuerdo con el sistema de representación proporcional para periodos de tres años. El territorio municipal se dividirá en comunas y el Concejo creará juntas administrativas locales de acuerdo a ellas. Estas Juntas tendrán poder decisorio en lo que a ellas compete y manejarán en forma autónoma el porcentaje que le corresponda al presupuesto municipal.

**Arturo Mejía Borda.** Exige tener más de veinticinco años para ser concejal y define al Concejo como corporación administrativa. No a los suplentes. A la ley deja la determinación de las calidades e incompatibilidades de los Concejales y de la época de sesiones ordinarias.

Da a los Concejos la posibilidad de crear entidades administradoras locales para sectores del territorio municipal y asignarles funciones y organización dentro de los límites que tiene la ley.

**Alvaro Cala.** Prohibir a concejales proponer la inclusión de partidas de gasto con destino a fundaciones, corporaciones y, en general, a toda entidad, organización o evento de carácter privado.

**Guillermo Plazas Alcázar.** Señala a los Concejos como corporaciones coadministradoras del Gobierno del Municipio, integrados por el número de concejales que señale la ley, de acuerdo a la población respectiva. Corresponde a los Concejos determinar la forma de organización, gobierno y atribuciones de las comunas que deben establecer en los municipios.

**Alfredo Vázquez - Aida Abella.** Definen al Concejo como Corporación Popular que puede crear Juntas Administradoras Locales y definir su régimen de organización y funcionamiento dentro del marco dispuesto en el Estatuto de la Organización Territorial. Le dan a estas juntas iniciativa y control en el gasto, contratación y servicios públicos.

## 2.7 SOBRE LOS ALCALDES

**Jesús Pérez González.** Elegir popularmente alcalde por un periodo no superior a (4) cuatro años, no reelegible en el periodo inmediatamente siguiente. En caso de no obtener mayoría absoluta, se utilizará el mecanismo de doble vuelta electoral.

Los Alcaldes Distritales designarán Burgomaestres en los municipios interiores, quienes registrarán conjuntamente con el alcalde distrital, la administración y planes

de desarrollo económico y social de la ciudad.

Se entiende por municipio interior, unidades administrativas descentralizadas en las que se dividen los municipios con población superior a 750.000 habitantes,

## GOBIERNO NACIONAL

Estatuto General de la Organización Territorial define funciones del alcalde a la vez que autoriza la posibilidad de crear alcaldías menores para algunos municipios.

Elegir al alcalde mediante voto directo, no reelegible para el periodo siguiente.

El Estatuto General de Organización Territorial establecerá las calidades del alcalde, así mismo reglamentará lo referente a las incompatibilidades, inhabilidades, sanciones y fecha de posesión.

De igual forma, reglamentará las causales del gobernador y el presidente para suspender o destituir al alcalde.

**AD M-19.** La revocatoria popular del mandato para el gobernador y para el alcalde se realizará a un (1) año siguiente de su posesión, por un número de electores superior al 50% de los votos obtenidos al momento de su elección.

Podrán proponer acuerdo el alcalde, los concejales, las juntas administradoras de comunas o corregimientos y los ciudadanos.

**Ignacio G. Martínez.** El alcalde será elegido por voto directo y secreto de los ciudadanos, al momento de elegir cuerpos colegiados. El periodo es de cuatro (4) años para los municipios, capital de departamento y dos (2) años para los municipios restantes. La ley reglamentará todo lo referente a inhabilidades e incompatibilidades de los alcaldes.

**Fernando Carrillo.** El alcalde tendrá un periodo no mayor a 4 años, elegido en segunda vuelta, si fuere necesario.

**Iván Marulanda.** El alcalde será elegido por un periodo de tres (3) años, no reelegible. Se da competencia al presidente, gobernador y procurador para destituir al alcalde. Las calidades, incompatibilidades, inhabilidades y demás se reglamentarán según la ley.

Son funciones del alcalde cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes, ejecutar los acuerdos del Concejo y presentar los proyectos de acuerdo que promuevan el desarrollo físico del municipio y el uso del suelo. Igualmente, realizar y administrar obras públicas con el departamento, provincias y el Gobierno nacional, hacer cumplir las normas para conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y no renovables. Mantener el orden público, de acuerdo con el Gobierno nacional.

**Partido Social Conservador.** El alcalde es elegido por voto directo para un periodo de tres años. El presidente y el gobernador, de conformidad con la Ley, están facultados para suspender y destituir a los alcaldes. De igual forma, la Ley reglamentará sus calidades, inhabilidades, fecha de posesión y demás. Son funciones de los alcaldes, cumplir y hacer cumplir la Constitución, la Ley y los Acuerdos de los Concejos, promover y administrar los planes de desarrollo municipal, así mismo lo presente al presupuesto de rentas, gastos e inversiones municipales.

Mantener el orden público del municipio, coordinar todo lo referente a la Administración Municipal.

**Horacio Serpa - Guillermo Perry - Eduardo Verano.** Elegir popularmente al alcalde por periodo no mayor de tres (3) años, no reelegible en el periodo siguiente, las elecciones se efectuarán en fecha distinta a la de las corporaciones públicas y presidente.

Las funciones del alcalde son manejar autónomamente las finanzas municipales, organizar en común acuerdo con el Concejo la Administración, cumplir con la prestación de servicios públicos y de salud, y ejecutar el plan de ordenamiento urbano.

**Arturo Mejía Borda.** Se elige al alcalde popularmente por un periodo no superior de 3 años. No podrá reelegirse en los dos periodos siguientes. El alcalde electo no podrá cumplir ninguna otra función distinta en la Administración pública y, de manera similar, ningún miembro de la Corporación pública podrá ser alcalde simultáneamente con el ejercicio público de su cargo. El presidente y gobernador están facultados para destituir alcaldes.

**Guillermo Plazas Alcázar.** Son funciones del alcalde presentar al Concejo el plan de desarrollo Municipal en concordancia con el provincial y Nacional; presentar el proyecto de presupuesto, de ingresos y egresos.

Los planes de desarrollo municipal se realizarán en toda su extensión sin importar la sucesión de los alcaldes que hubiere lugar.

Tanto el alcalde como el Concejo Municipal se elegirán popularmente por periodos no inferiores a los tres (3) años, por ciudadanos que tengan un año de residencia en el respectivo municipio.

Tanto gobernadores como alcaldes no aplicarán las respectivas ordenanzas y acuerdos que han sido objetadas por inconstitucionales, y serán remitidas a la Corte Constitucional para que declare la exequibilidad o inexecutable respectiva. En caso de no remitirlas a la Corte, pueden ser destituidos por mala conducta.

## 3. PROPUESTA NORMATIVA DE LA FEDERACION COLOMBIANA DE MUNICIPIOS.

"1. Criterio conductor, reforma integral de la intervención y la gestión estatal. El municipio se erige en el nivel primordial de la acción estatal. Se establecen los criterios y se prevén los mecanismos para armonizar las responsabilidades de gasto del municipio con sus ingresos efectivos. El replanteamiento del orden territorial va de la mano de una extensión de la participación de la comunidad en las funciones de control y evaluación del gasto, de una reorganización de la Administración Pública en torno a los conceptos de proyectos y resultados cambiantes, de un replanteamiento del régimen presupuestal para alcanzar metas de transparencia y armonización de los presupuestos de todos los niveles y de redefiniciones del régimen electoral, enderezadas a garantizar mayor control por parte de la comunidad.

2. Niveles de la Administración:  
(i) Departamento, (ii) Municipios. Estos niveles y la Nación pueden asociarse de manera ágil y flexible para fines de cofinanciación, prestación de servicios, planeación y demás labores administrativas. Pero las nuevas asociaciones no dan lugar a una estructura independiente o perma-

nente y su existencia no va más allá de los fines precisos para los cuales fue creada.

Para evitar rigideces institucionales y fiscales, la Ley y no la Constitución establecerá las múltiples modalidades de interrelación entre municipios y de estos con otros niveles de gobierno.

(iii) Otras divisiones del territorio creadas por ley para misiones esenciales del Estado que son responsabilidad del nivel nacional.

### 3. Regímenes especiales:

Se eliminan con la sola excepción del régimen de circulación y residencia para el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

4. Creación de nuevos departamentos o municipios: se prohíben la creación de nuevos departamentos o municipios, pero se libera completamente la creación de nuevas asociaciones y subdivisiones territoriales para fines específicos.

### 5. Funciones o competencias:

(i) Del Estado en general: toda intervención estatal (gasto público), distinta a las funciones esenciales del Estado liberal, está sujeta a criterios y mecanismos de aprobación o validación por parte de la ciudadanía. El régimen de aprobación ciudadana del empleo de recursos escasos conlleva una sujeción a las políticas de estabilidad monetaria, y macroeconómicas, en general.

(ii) La Nación: funciones esenciales del Estado liberal. El manejo de la Hacienda queda sujeto a los criterios de verificación ciudadana y estará orientado a dotar de los recursos necesarios al nivel donde mejor opera la verificación o validación ciudadana del gasto. Este nivel es el municipio.

(iii) Departamentos: su naturaleza es de correa de transmisión: su función principal es la de articular las prioridades y necesidades de gastos de los municipios entre sí y con el nivel nacional.

En atención a la función de coordinación del departamento, el proyecto acentúa el carácter de agente central de los gobernadores y transforma a la Asamblea en un cuerpo con respaldo técnico, conformado por representantes de los organismos nacionales, los representantes regionales y los representantes de los municipios. Los departamentos no tienen funciones o responsabilidades propias y solo pueden sustituir o complementar las funciones municipales.

(iv) Municipios: responden por todos los servicios que, de acuerdo con los criterios señalados en la Carta, no hubieran sido

reservados para la Nación en la Ley de Orientación Programática.

Estos servicios podrán ser prestados directamente por el municipio o por el departamento, en asociación con otros municipios, con la Nación o con otras entidades territoriales.

La Ley deberá establecer categorías de municipios y departamento, en armonía con la capacidad fiscal propia de éstos, con el régimen de transferencias de recursos nacionales, con la política compensatoria de las diferencias regionales o seccionales y con las exigencias de esfuerzo fiscal propio a las entidades territoriales. Las responsabilidades o funciones exigidas a los municipios varían según la categoría del mismo.

La Ley determinará las finalidades y modalidades de organización regional, dejando a los municipios y departamentos la iniciativa para crearlas y desarrollarlas.

La Ley determinará los tipos de subdivisión político-administrativa.

### 6. El Periodo de los Alcaldes:

El periodo de los Alcaldes es de tres años.

### 7. Participación Ciudadana:

La participación ciudadana es un acto permanente y es requisito esencial para la convalidación del gasto público. Se da en numerosas instancias, que van desde el mercado (expresión de preferencias individuales), pasando por mecanismos similares al mercado, hasta llegar a consultas relativas a la asignación de los recursos allí donde no puede operar el mercado, o se desea alterar sus reglas para fines redistributivos y de garantía de atención de necesidades básicas.

### 8. Régimen Fiscal:

#### (i) Competencias impositivas:

A pesar de las declaraciones de la soberanía fiscal municipal, se mantiene esencialmente el régimen anterior.

#### (ii) Transferencias intergubernamentales:

Establece los fines y criterios que deben regir todas las transferencias, ordena la expedición de una Ley sobre la materia, elimina el carácter constitucional del Situado y lo somete al mismo rasero con el cual se evaluarán todas las transferencias ordenadas por la ley marco sobre la materia. Elimina las rigideces de las transferencias y las condiciona a los propósitos y a los logros de las metas del proceso descentralizador y a las exigencias de la política macroeconómica. Ordena la partici-

pación de los municipios en los organismos rectores de la política monetaria, del crédito a los municipios y de la política fiscal en general. Todo ello con el fin de adoptar políticas financieras orgánicas y concertadas para los municipios, donde se combinen explícita y armónicamente transferencias, créditos y subsidios. Ordena, también, la expedición de un presupuesto monetario de conocimiento público, que contenga especificación de los subsidios que se planea otorgar y sus destinaciones.

(iii) Compensación de las diferencias de capacidad fiscal:

Ordena al legislador adoptar una política de compensación de las diferencias de capacidad fiscal, en armonía con las exigencias de esfuerzo fiscal propio, dictadas por la Nación a los municipios.

9. Régimen presupuestal: exige la transparencia del presupuesto para fines de la participación y los controles comunitario y municipal.

La transparencia del presupuesto público debe darse en todos los niveles (Nación, Departamento, Municipios), y supone la presentación de proyectos específicos, con sus cronogramas y resultados, de manera generalmente intersectorial o interinstitucional y, en todo caso, con comunidades afectadas. Para la introducción de las nuevas técnicas presupuestarias, la Constitución exige la adopción de periodos presupuestales múltiples y flexibles y facilita la revisión de los cálculos presupuestales.

Exige la coordinación de los presupuestos de los distintos niveles

10. Control del gasto: Autoriza muchos agentes y múltiples modalidades de control, entre los cuales se incluye el control por parte de los ciudadanos, el control por parte del municipio y los controles de gestión y resultados.

Para evitar la imposición de autoridades departamentales sobre el municipio, ordena que cada municipio cuente con su propia contraloría.

11. Administración pública: Está dominada por los principios de la flexibilidad estructural y funcional, los convenios y la coordinación interinstitucional y la orientación, al resultado. Es esencial reestructurarla para que puedan darse la intervención ciudadana y la eficiencia del municipio."