



GACETA CONSTITUCIONAL

Nº 53

Bogotá, D.E., jueves 18 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

Informe - Ponencia

Régimen Económico y Finalidad Social del Estado

Ponentes:

OSCAR HOYOS
CARLOS LEMOS SIMMONDS
RODRIGO LLOREDA CAICEDO

IGNACIO MOLINA
CARLOS OSSA ESCOBAR
ANTONIO YEPES PARRA

(Pág. 2)

Informe - Ponencia

La Banca Central

Ponentes:

OSCAR HOYOS
CARLOS LEMOS SIMMONDS
RODRIGO LLOREDA CAICEDO

IGNACIO MOLINA
CARLOS OSSA ESCOBAR
ANTONIO YEPES PARRA

(Pág. 6)

Informe - Ponencia

Internacionalización de las Relaciones Económicas

Ponentes:

OSCAR HOYOS
CARLOS LEMOS SIMMONDS
RODRIGO LLOREDA CAICEDO

IGNACIO MOLINA
CARLOS OSSA ESCOBAR
ANTONIO YEPES PARRA

(Pág. 11)

Informe - Ponencia

Regulación Financiera, Crédito, Deuda Externa, Comercio Exterior, Régimen de Aduanas

Ponentes:

IGNACIO MOLINA
CARLOS OSSA ESCOBAR
ANTONIO YEPES PARRA

OSCAR HOYOS
CARLOS LEMOS SIMMONDS
RODRIGO LLOREDA CAICEDO

(Pág. 12)

Informe - Ponencia

Hacienda Pública y Presupuesto

Ponentes:

CARLOS RODADO NORIEGA
JESUS PEREZ GONZALEZ- RUBIO
HELENA HERRAN DE MONTOYA

(Pág. 15)

Informe - Ponencia

Control Fiscal

Ponentes:

ALVARO CALA HEDERICH
JESUS PEREZ GONZALEZ-RUBIO
HELENA HERRAN DE MONTOYA

MARIANO OSPINA HERNANDEZ
GERMAN ROJAS
CARLOS RODADO NORIEGA

(Pág. 19)

Informe - Ponencia

Régimen Económico y Finalidad Social del Estado

Constituyentes:

CARLOS LEMOS SIMMONDS
CARLOS OSSA ESCOBAR
RAFAEL IGNACIO MOLINA GIRALDO

ANTONIO YEPES PARRA
RODRIGO LLOREDA CAICEDO
OSCAR HOYOS NARANJO

CAPITULO II FINALIDAD SOCIAL DEL ESTADO

Artículo 1.- Es finalidad social del Estado procurar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, atendiendo principios de universalidad, integridad y solidaridad así como la satisfacción permanente de sus necesidades básicas y entre ellas, prioritariamente la salud, la educación y el consumo básico de agua potable.

La comunidad participará en la gestión estatal encaminada al logro de esta finalidad que tendrá prelación en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social y en los de las entidades territoriales, así como en sus respectivos presupuestos.

La Ley establecerá las conductas que atenten contra los objetivos anteriores y definirá las sanciones a que haya lugar.

CAPITULO III SEGURIDAD SOCIAL

Artículo 2.- Con el fin de asegurar la cobertura total de los servicios de salud y la protección contra los riesgos de invalidez, vejez y muerte, el Estado en concurrencia con los particulares, ampliará progresivamente dicha cobertura. La seguridad social incluye también la asistencia pública y los demás derechos que establezca la Ley.

Los ancianos, los niños, las mujeres embarazadas y en condiciones de postparto y las personas inhabilitadas física o mentalmente o en condiciones de pobreza absoluta, gozarán de especial protección del Estado.

Artículo 3.- La Ley organizará un sistema de salud que integre y coordine los servicios asistenciales oficiales y privados, con eficiencia, universalidad y solidaridad. Este sistema se organizará de manera descentralizada a partir del nivel local, estimulando entidades de carácter asociativo o comunitario.

Serán responsables de su organización y financiamiento la Nación, los entes territoriales, los empleadores y los asegurados. La Ley señalará los correspondientes aportes y competencias.

Artículo 4.- Una ley de la Seguridad Social definirá mecanismos para garantizar el cubrimiento de los riesgos de invalidez, vejez y muerte y fijará consultando el criterio de solidaridad, los aportes del

Estado y los de las personas naturales y jurídicas.

Artículo 5.- La dirección de las instituciones de Seguridad Social estará a cargo exclusivamente de las personas naturales y jurídicas, que hagan los aportes en la forma y proporción que determine la Ley.

Parágrafo transitorio.- La Ley determinará las normas que ordenen la integración y transformación del actual sistema y el Ejecutivo dispondrá de un plazo de cinco (5) años para la ejecución de las reformas y la puesta en vigencia del nuevo régimen.

CAPITULO IV SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS

Artículo 6.- Los Servicios Públicos Domiciliarios son inherentes a la Finalidad Social del Estado y este garantizará tanto el acceso de la población a ellos como su adecuada prestación.

Artículo 7.- La Ley definirá los Servicios Públicos Domiciliarios. Estos podrán ser prestados por el Estado directa o indirectamente, por las comunidades organizadas o por los particulares.

Artículo 8.- La Ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios; éstos se prestarán a nivel local cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales así lo permitan y aconsejen. Los Departamentos y Regiones cumplirán, en todo caso, funciones de apoyo, coordinación y planeación.

La ley definirá los niveles mínimos de Servicios Públicos Domiciliarios que deben alcanzarse en cada unidad territorial y las obligará a no distraer sus recursos en objetivos distintos de la provisión de aquellos cuando no se hayan alcanzado los niveles mínimos establecidos.

Artículo 9.- La Ley establecerá los elementos y criterios para la fijación de las tarifas de los Servicios Públicos Domiciliarios, teniendo en cuenta el principio de redistribución de ingresos. La Nación, los Departamentos y los Municipios concederán, a través de sus respectivos presupuestos, subsidios para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas o los precios de los Servicios Públicos, hasta el nivel necesario para cubrir sus necesidades mínimas.

Artículo 10.- La Ley determinará los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio, según su naturaleza. Igualmente definirá la participación de los municipios atendidos en las entidades y empresas que les presten Servicios Públicos Domiciliarios.

Artículo 11.- Corresponde al Órgano Legislativo definir los elementos y criterios generales que regirán la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios, así como su financiamiento y régimen tarifario.

Artículo 12.- Corresponde al Presidente de la República señalar con sujeción a la Ley, las políticas generales de administración y evaluación de los Servicios Públicos Domiciliarios y ejercer a través de la Superintendencia de Servicios Públicos que organizará la Ley, la inspección y vigilancia de las entidades que presten Servicios Públicos Domiciliarios.

Constituyentes:

Carlos Lemos Simmonds
 Carlos Ossa Escobar
 Antonio Yepes Parra
 Rodrigo Lloreda Caicedo
 Rafael Ignacio Molina Giraldo
 Oscar Hoyos Naranjo
 Bogotá, D.E. Abril 10 de 1991.

1. PRESENTACION

Esta exposición de motivos resume las discusiones que hemos sostenido en la subcomisión tercera de la comisión quinta de la Asamblea Nacional Constituyente, hemos tenido en cuenta para que en la nueva Constitución Colombiana exista un título denominado Finalidad social del Estado. Este Título comprende a su vez, varios capítulos, a saber: servicios públicos, seguridad social, salud.

Un principio fundamental que se refiere a las llamadas condiciones necesarias para el desarrollo económico orienta esta exposición de motivos: la concepción de los ciudadanos como iguales ante la vida y no únicamente ante la ley.

Con este propósito estaremos vigilantes para que en la Constitución no queden consignados múltiples derechos que, de suyo, no conducen a unas condiciones de vida dignas y decorosas y lucharemos para que éstos se conviertan en normas consti-

tucionales, —con capacidad suficiente para normar y transformar la realidad— y no en simples enunciados.

El camino emprendido, que justifica esta aventura jurídico-política es largo y tortuoso, especialmente, cuando se busca con afán diferentes razones de apoyo en el amplio universo de las ciencias sociales que velen, no sólo por la forma de la norma sino, principalmente por su contenido.

Redefinición de Estado

Como el marco de nuestras propuestas es el Estado, es precisamente éste el primer concepto que hay que redefinir para determinar en qué medida tiene cabida en la gestión social.

Ahora bien, si nuestra opción más firme es por la de un Estado Social, en sentido estricto, o que como tal no actúa obedeciendo los dictados de la beneficencia y de la caridad sino como respuesta a los más elementales derechos y a los valores horizontales que los sustentan, el panorama se hace muchísimo más claro, y de entrada, se perfila como una opción cualitativamente distinta de las que abogan por un Estado de corte vertical. En éste no es la reciprocidad entre personas lo que primero cuenta; por el contrario, allí son muy bien vistas las acciones de quienes movidos por el afán de dar auxilios —versión laica de la beneficencia y la caridad— pretenden arraigar la imagen de un Estado vertical benefactor cuyas principales virtudes son la compasión, la obediencia y la sumisión y que, en definitiva, sirve más a los intereses de quienes detentan el poder que a la comunidad que supuestamente es beneficiada. Se crea, así, una ética que no se da entre iguales y, por lo mismo, convierte en agente de desigualdad.

En el primer modelo —en el Estado Social— el Estado sirve, en el segundo —el Estado de corte vertical— auxilia; el primero actúa siempre y continuamente en las más disímiles circunstancias, el segundo reacciona esporádicamente —frecuentemente convulsiona— ante situaciones críticas y agudas cuando ya no hay otra salida; en el primero todos —dirigentes y dirigidos— se sienten obligados en una causa común, en el segundo, en cambio, el mayor peso de las obligaciones recae sobre las mayorías, cuyo poder es más simbólico que real; en fin, el primero es más un Estado de derechos que un Estado de privilegios, como suele suceder característicamente en el segundo; en el Estado Social los derechos de todos los ciudadanos están mediados únicamente por la Constitución y por tanto son inalienables, mientras que en el otro suelen estar mediados por favores o conprestaciones personales o de partido que hacen de estos meras figuras jurídicas que pueden ser negociables en circunstancias particulares.

En consecuencia, si nos decidimos a conformar un pacto social y una renovada sociedad en Colombia deberemos optar por un auténtico Estado social de derecho en el cual los ciudadanos tengan, como ya lo hemos dicho, igualdad de oportunidades no sólo ante la ley sino ante la vida.

El problema fundamental —afirma Oscar Landierretche— no es el de incrementar o reducir el tamaño del Estado, porque un Estado ineficiente como el que existe actualmente en Colombia no funciona mejor por ser más grande o por ser más pequeño.

Y ciertamente de lo que se trata no es de reducir la capacidad de planeación y control del Estado, sino de tecnificarla y de orientarla hacia la realización de todo lo que el mercado y los intereses particulares no pueden lograr si son dejados en absoluta libertad y no se los coordina con una intencionalidad nacional.

Redefinición de la Economía

El segundo concepto, no menos importante, es el de la economía. Conviene preguntarse, hasta qué punto coincide la economía con la ciencia económica y si existe o no un límite que nos indique en qué grado es posible concebir las ciencias económicas a imagen de las ciencias naturales —caracterizadas, en forma tan evidente, por la descripción, la medida exacta y la verificación empírica— o si más bien este interés constituye un atrevimiento que contrasta con el carácter de "ciencia social" propio de las ciencias económicas.

Por lo demás, es la economía un fin en sí mismo que existe como entidad independiente del resto de la vida social y cuya única razón de ser es la organización y el funcionamiento.

En cuanto a las tareas de la economía, —afirma Recaredo Duque H.— es preciso indagar si se reducen a obtener un producto social elevado, a satisfacer a toda costa los deseos de bienes materiales y el deseo del máximo lucro posible y a aplicar necesariamente el criterio de la racionalidad económica.

Con respecto a los imperativos económicos, es preciso preguntar hasta dónde pueden aceptarse éstos cuando entran en colisión con otros imperativos de la vida social, cuando limitan la realización integral del hombre al privarlo con frecuencia de la satisfacción en el ejercicio del trabajo o de la profesión, del suficiente tiempo libre, de una cierta libertad ante los bienes materiales y del disfrute de un ambiente social y físico en equilibrio.

Son estas, las dos premisas fundamentales sobre las cuales pretendemos crear y justificar un nuevo título en la Constitución Colombiana que se caracterice por elevar al hombre sobre la norma, en contraposición al tradicional esquema que considera la norma antes que el hombre.

2. DEMOCRACIA Y GESTION SOCIAL

Ningún estudioso de la política nacional desconoce el débil vínculo que existe, actualmente, entre el concepto de democracia y la realidad social. Hemos olvidado que la primera se fortalece sólo en la medida en que se asimile con la segunda y que, por tanto, cualquier intento por robustecerla sería vano e inoperante si no se satisfacen las múltiples necesidades de la sociedad que las padece.

Si de verdad queremos re-crear el concepto de democracia es necesario crear las condiciones adecuadas: afianzar la participación comunitaria sobre una economía redefinida y orientada hacia la convivencia social y el derecho a vivir dignamente.

El gesto social en Colombia debe ser, por mandato constitucional prioritario en la inversión pública, primando este concepto de rentabilidad social sobre el de fríos rendimientos económicos. (Tabla 1).

El panorama social colombiano se puede calificar como deprimente al analizar superficialmente algunas cifras: altas tasas de desempleo, más del 30% de la población sin acceso a servicios médicos, sólo el 17% con derecho a precarios servicios de seguridad social.

Estos constituyen problemas límite que de acuerdo con su gravedad dan a conocer, en forma más o menos exacta, la situación real de la democracia y la eficiencia del Estado.

Este panorama, debe llamar la atención y exigirnos a hacer un alto en el camino. Demanda de todos los partidos políticos nueva sensibilización, imaginación y organizaciones sociales con el propósito de configurar un nuevo concepto de democracia y de organización económica.

La gestión social debe ser la piedra angular sobre la cual se construyan los ideales de la paz y de la democracia.

Pero, si por una parte, la gestión social exige nuevas sensibilizaciones e imaginaciones en busca de la paz, la aproximación a los conceptos económicos también exige medidas similares. Una y otra gestión no podrán ser en el futuro modos de ser independientes del Estado sino partes interactivas e interdependientes del mismo y, como muestra de ello, la economía solidaria y la propiedad social deben ser promovidas en la nueva Carta.

Dentro de esta nueva concepción unitaria y descentralizada del Estado en la que tanto el desarrollo social como el económico irán de la mano, el Estado desempeñará un papel distinto del que todos conocemos.

Así pues, si se pretende crear en Colombia una nueva cultura de paz y convivencia, no puede hacerse sobre la sola base de una economía de mercados abierta y regida por sociedades anónimas y sociedades limitadas únicamente. Hay que abrir paso a otras modalidades de gestión económica —como la economía solidaria— a otros tipos de propiedad diferentes de la privada y la estatal: la propiedad social y la comunitaria.

3. LA EDUCACION EN COLOMBIA

En las actuales condiciones de la sociedad colombiana, sometida a los efectos disociadores de una violencia permanente y a la carencia de una cultura de participación democrática y civilista, el papel que desempeñan las condiciones educativas de la comunidad, es sin duda, esencial y dominante.

Con la actual situación de nuestro sistema educativo es imposible conseguir que nuestra comunidad participe activamente en un proceso democrático auténtico, en el cual no pueda ser manipulada.

Es necesario reconocer que la educación en Colombia afronta una crisis de importantes proporciones que limita la conformación de una nueva sociedad.

Hasta la década de los años cincuenta la situación se podía considerar como lamentable, el analfabetismo era mayor del 40% y la cobertura de la educación básica primaria no llegaba al 50%.

En la década de los sesenta y en la pri-

mera parte del setenta se obtuvo avances importantes que llegaron a alcanzar coberturas del 84% en primaria y multiplicar realmente la matrícula en los diferentes niveles educativos. Pero, a partir de este momento, los sectores sociales del desarrollo, en especial la educación y la salud, fueron relegados a los últimos lugares en la escala de prioridades de la inversión pública y así los logros alcanzados perdieron en forma rápida todo su significado en la vida nacional.

Unos pocos ejemplos bastan para demostrar lo anteriormente anotado: en este período citado la tasa anual de crecimiento de la educación básica primaria ha sido inferior al 1% y la de básica secundaria apenas llega al 2%; el analfabetismo sigue siendo un grave problema social que se ha pretendido ignorar en forma irresponsable, puesto que 2.3 millones de colombianos no saben leer ni escribir y cerca de 5 millones se consideran analfabetas funcionales.

Tadavía en nuestro país de 100 niños en edad de estudiar primaria, 16 no están en posibilidad de asistir a la escuela. Más de la mitad de los jóvenes en edad para estudiar secundaria, no lo pueden hacer. El 40% de los niños que integran al sistema educativo no logra permanecer estudiando siquiera los cinco años de primaria.

La financiación de la educación colombiana es realmente precaria. El gasto total de la educación, que incluye el gasto público sumado al que hacen las familias, en el último decenio ha representado el 5% del PIB. Por su parte, el gasto público es el 60% del gasto total y equivale a sólo el 2.6% del PIB, índice bastante bajo en comparación con el promedio de América Latina y el Caribe que es del 4.3%.

En los últimos 10 años, los gastos del Gobierno central crecieron, en términos reales, a una tasa anual de 5.3%, en cambio los aportes de ese a la educación aumentaron a una tasa anual de sólo el 2.9%.

La inversión en el sector es bajísima, sólo representa el 6% de la inversión total del Gobierno central.

Los estudios más conservadores indican que en Colombia es urgente la creación de un mínimo de 15.000 plazas docentes en el sector público de la educación.

Aún no existe un propósito nacional educativo y la educación no es un tema objeto del debate público, pero cuando lo es se debe a motivos coyunturales esporádicos. En Colombia no todas las regiones ni todas las clases sociales participan equitativamente de los avances conseguidos en este sector; por lo demás, en el concierto latinoamericano, que está lejos de ser paradigma mundial, nuestro país se halla a la zaga de casi todos los demás países; en muy pocos parámetros nos encontramos a la par y en ninguno somos los primeros.

Con una educación en las condiciones anotadas, es absolutamente imposible acceder al desarrollo económico y a la construcción de una nueva sociedad en un clima de convivencia y tolerancia. En consecuencia, proponer cualquier reforma constitucional sin atender las inquietantes condiciones citadas sería una acción totalmente inconducente y sin asidero en el principio de realidad dado por estas cifras.

La Constitución de 1991 debe establecer

las normas necesarias para conformar un Estado Social de Derecho, en el cual la gestión social tenga absoluta prioridad en el gasto público. El Ejecutivo y el Legislativo tendrán la obligación constitucional, de elaborar los planes generales y sectoriales del desarrollo, así como los respectivos presupuestos, de garantizar a los ciudadanos, en primer lugar, la satisfacción de sus necesidades básicas, especialmente, los derechos a la educación, la salud y la seguridad social.

Debemos emprender en forma inmediata un amplio programa de educación popular y pedagogía política para garantizar, de este modo, que el pueblo colombiano no sólo conozca sino que además se apropie de su Constitución y así ésta no se convierta en un documento más, propiedad exclusiva de los expertos y los tecnócratas.

La nueva Constitución debe pasar al dominio popular y a la vida cotidiana. Esta actividad la deben orientar en primer lugar el sector educativo, y los medios de comunicación social.

4. SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL

El nivel de salud de un individuo está necesariamente relacionado con su condición social y, en nuestro país, el acceso a los servicios de salud lo está con el poder adquisitivo individual o familiar.

Hoy parece claro que el acceso al ciudadano integral de su salud es un derecho de todo individuo que debe ser plasmado como tal en la Constitución, y que tal derecho debe ser garantizado por el Estado. Lo que no está claro aún es cómo se hace efectivo ese derecho.

Esta incertidumbre exige una mirada breve a la situación actual del sector salud, en su concepción, estructura, logros y limitaciones, que nos permita aproximarnos a soluciones prácticas.

El sector salud comprende tres subsectores:

—El subsector oficial (sistema de salud) orientado por el Ministerio de Salud, con una estructura en proceso de descentralización y apertura hacia la participación comunitaria, con importantes avances en el aspecto preventivo, con tarifas subsidiadas y una mediana cobertura en el primer nivel de atención pero con serias limitaciones económicas que impiden ampliar coberturas o facilitar el acceso a los otros niveles de atención.

La situación se complica si tenemos en cuenta que los índices de morbilidad muestran que Colombia enfrenta al mismo tiempo tanto los problemas sanitarios propios de los países subdesarrollados (enfermedades infecciosas, desnutrición, etc.), como los derivados o característicos del desarrollo (cáncer, accidentes, enfermedades cardiovasculares etc.).

La Constitución actual (Art. 19) consagra la asistencia pública como función del Estado que "se debe prestar a quienes careciendo de medios de subsistencia y de derecho para exigirlos de otras personas, estén físicamente incapacitados para trabajar".

Esta norma corresponde más a una

concepción de asistencia caritativa a los menesterosos, que a una noción de servicio público para todos los ciudadanos.

—El subsector de la Seguridad Social, orientado por el Ministerio de Trabajo, integrado por el ISS y un sinnúmero de Cajas de Previsión Social, constituyen un subsector disperso, descoordinado y prácticamente al margen del sistema de salud. Aunque cuenta con mejores condiciones financieras, serios problemas administrativos no han permitido superar su bajo nivel de cobertura. Determinado por una concepción estrecha de la seguridad social basado en la relación asalariado-patrono que restringe las posibilidades de afiliación y además no extiende los beneficios, en su totalidad, a la familia del asegurado.

Por otra parte, este subsector atiende lo concerniente a los seguros económicos, invalidez, vejez y muerte, sin que exista tampoco unidad en la legislación y en el manejo de las reservas.

—El subsector privado con una cobertura cada vez más limitada a pequeños círculos, debido a sus altos costos especialmente en el segundo y tercer niveles de atención. En este subsector aparece cada vez en aumento el modelo prepago, como mecanismo para prevenir los desequilibrios económicos que sobrevienen, con el acaecer de cualquier contingencia en materia de salud.

A pesar de los avances logrados hasta ahora, estamos todavía muy distantes de un sistema de salud que garantice el acceso de los colombianos a todos los servicios. De la misma manera parece improbable lograr para el sector un incremento significativo y sostenido en su participación en el presupuesto nacional.

Esta realidad sugiere la búsqueda de un modelo unificado pero descentralizado, con amplia participación de los usuarios en la gestión que integre las políticas y los recursos hoy dispersos. Es entonces imperativo diseñar un sistema de salud, entendiendo la seguridad social en un sentido amplio basado en la relación Estado-ciudadano, mediante un modelo contributivo y solidario que brinde protección a toda la población.

Esto supone integrar el actual sistema de salud alrededor de un solo organismo que fije las políticas y coordine las acciones.

La financiación del sistema se haría con aportes del presupuesto nacional, departamental y municipal, sin perjuicio de los aportes que les correspondan en su calidad de empleadores, los aportes patronales de acuerdo con la reglamentación vigente en el ISS para los seguros de enfermedad común, enfermedad profesional y accidentes de trabajo, y con la contribución que todo ciudadano hará al sistema.

Para aquellas familias que no pagan servicios públicos, por no tener acceso a ellos y en cuyo caso se dificultaría el recaudo de cualquier contribución, la atención será gratuita y sin ningún tipo de discriminación, pues, entre otras cosas, esa falta de acceso a los servicios públicos esenciales constituye un factor de riesgo de enfermedad cuya eliminación es función fundamental del Estado. Será éste el primer

paso para que la sociedad toda sea solidaria con la deuda social que tiene con estos compatriotas.

En la actualidad, la seguridad social se gasta más del 40% de los recursos totales del gasto público social en Colombia y su cobertura alcanza a menos del 20% de la población.

Estas propuestas supone una radical transformación en la concepción y estructura del modelo vigente, que será traumática si no se prevén los mecanismos de gradualidad y de concertación necesarios que conduzcan exitosamente el proceso. Pero también es cierto que si no es una norma constitucional, lograda en este momento de excepción, la que establece el derecho, las obligaciones, las garantías y los mecanismos para hacerlos efectivos, difícilmente se emprenderá la gigantesca tarea de dotar al país de un verdadero sistema único pero descentralizado de seguros de salud que proteja a todos los colombianos.

6. SERVICIOS PUBLICOS

En nuestro derecho constitucional el tema de los servicios públicos no ha sido tratado con profundidad ni autonomía. En la reforma constitucional de 1936 se institucionalizó la intervención del Estado en la economía como principio y se le agregó al derecho de propiedad una "función social", manteniendo la supremacía del interés sobre el privado que venía de la Constitución 1886. La de 1945 no hizo más que obviar requisitos de forma que dificultaban la intervención en cabeza del Ejecutivo y decir que la justicia es un servicio público a cargo de la nación (C.N.Art. 58). Fue, entonces, la reforma constitucional de 1968 la que por dos caminos tocó tangencialmente el tema de los servicios públicos: primero, al reformar el artículo 32, explícitamente diciendo que "los servicios públicos y privados" podrían ser materia concreta del intervencionismo, es decir, objeto de esa acción estatal, circunstancia que se repite en el último inciso del actual artículo 39; segundo, al introducir el concepto de planeación en la Carta, previno una distribución lógica de las competentes entre la nación y las entidades territoriales, según aparece en el actual artículo de la C.N.. Fuera de éstos parámetros o guías de conducta, nada aparece en la actual Constitución que se refiera a los servicios públicos en su verdadera dimensión y proyección económica y social.

Ahora con nuestra propuesta, se consigna a nivel constitucional un catálogo sintético, pero completo, de principios, derechos y deberes que debe observar el Estado, las empresas gestoras y los usuarios en relación con la prestación de los distintos servicios públicos. Se ha procurado que el mandamiento constitucional sea claro y directo para que la ley, los jueces, los usuarios y cualquier ciudadano tenga en la carta una verdadera guía de conducta para comprender este tema vital en sus relaciones de comunidad.

El principio rector, la prioridad de las obligaciones sociales del Estado en la planeación y el presupuesto, así como el régimen punitivo que protege el objeto de la finalidad social, que aparece en el capítulo

que antecede al de los servicios públicos, se considera aplicable a estos de manera absoluta y complementa como marco general, lo consagrado en cada uno de los artículos dedicados a los servicios públicos.

Estimamos los ponentes que una clara normatización de los servicios públicos permite darles el tratamiento que históricamente se merecen en la sociedad moderna, y que ameritan incorporar la temática a un título y desarrollarlos como capítulos y artículos propios. La filosofía que nos acompaña no es la de avalar actitudes mesiánicas y caritativas del Estado, sino la de jerarquizar esta temática como derecho inalienable, imprescriptible, indelegable del conjunto de la población en ejercicio de su soberanía. Creemos entonces que la eficiencia en la prestación de los servicios públicos del Estado es de su esencia filosófica humanista, finalista y social, y por tal motivo la nueva carta política ha de ser claramente prescriptiva en esta materia.

La concepción de los servicios públicos como expresión de la finalidad social del Estado determina el establecimiento de los derechos sociales de los asociados como bienes jurídicos cuya protección recae en los distintos niveles del Estado, lo que hace imperativo consagrar constitucionalmente estas garantías, para que la satisfacción de las necesidades vitales de la población tenga una base jurídica al más alto nivel.

Igualmente es necesario crear unos mecanismos que tomen en cuenta la diversidad regional y la municipal, tendencias del mundo moderno, así como el acceso de la comunidad al diseño y la gestión de las políticas a ella referidas en todos los órdenes territoriales. Los excesos centralistas, característicos de la actual política de los servicios públicos, han generado un fuerte sentimiento descentralizador en todo el país, que no puede ser desatendido por la Asamblea Nacional Constituyente aunque sin caer en estrechos regionalismos. Según se precisa, los servicios públicos se encuentran en crisis: macro-economía de cobertura que implica menor nivel de vida en los sectores pobres, así como una mayor tasa de morbi-mortalidad, ecológica-sanitaria y política; (que ha ocasionado multiplicidad de protestas cívicas) y desnivel regional por aceptable cobertura en las grandes capitales pero con una muy baja en las áreas rurales, intendencias y comisarías.

Esta crisis justifica la intervención estatal, pues la insuficiencia e ineficiencia: la mala calidad y la corrupción, la burocratización política y lo confiscatorio de las tarifas; unido al total desgreño en el manejo administrativo, ameritan ciertamente, una radical gestión estatal de control y vigilancia y, así mismo, obligan a la Asamblea Nacional Constituyente a buscar soluciones y propuestas realistas pero radicales y con visión futurista.

Consideramos que la fijación de la política sobre los servicios públicos domiciliarios, así como la orientación tarifaria redistributiva y solidaria amerita asignar al Presidente la función estatal de señalar las políticas generales de administración y evaluación de los servicios públicos domiciliarios. (Ordinal correspondiente al artículo que defina las funciones del Pre-

sidente). Igualmente se debe impulsar la creación de un instrumento ágil, eficiente y renovado de fiscalización y control, autónomo de los grandes poderes políticos y económicos, estableciendo la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, instrumento reclamado por el conjunto nacional y que velará por la participación y el cumplimiento de los objetivos, partiendo de la base que la gestión de los servicios públicos domiciliarios no puede tener como objeto la maximización de ganancias, sino financiero y económico, amplia cobertura y bajos costos para los usuarios, de acuerdo con su capacidad económica.

Es inaceptable que los reajustes tarifarios que se vienen ordenando obedezcan al desgreño administrativo, así como a las obligaciones financieras que sin respaldo presupuestal suficiente se han adquirido, pretendiendo trasladarle al usuario el costo del servicio de la deuda o de la ineficiencia y corrupción.

AGUA POTABLE

También llamado el segundo exigente, ocupa nuestra preocupación. Su carencia o su potabilidad es un claro índice del atraso e injusticia de una sociedad. En nuestro país las estadísticas nos muestran:

— Desequilibrio absoluto en producción, inversión y prestación entre agua potable y la energía eléctrica. (Tabla 2)

— Desequilibrio absoluto en la prestación del servicio entre las zonas urbanas (grandes ciudades) y las rurales y regiones alejadas de estos grandes centros urbanos. (Tabla 3)

— Aterradora proporción de pérdidas técnicas y negras en la distribución y prestación del servicio, lo que nos muestra:

a) Una alta incapacidad tecnológica así como carencias en planeación y

b) Un grado alto de corrupción en funcionamiento de las empresas públicas encargadas de su distribución y prestación, así como en los usuarios, que en mayor proporción son grandes consumidores del comercio industrial, como lo muestra el caso tipo-típico de Bogotá. (Tabla 4)

— Con relación a coberturas estamos en un nivel medio hacia abajo, en el contexto de los países latinoamericanos: R. Dominicana 66%, Brasil 57%, México 70%, Bolivia 44%, Colombia 57%.

— Disminución del consumo de agua potable básicamente en los niveles pobres de la población, lo que implica una disminución real de la calidad de la vida, con grandes repercusiones para la salud de esos mismos consumidores. Esta disminución del consumo es producto de los mismos consumidores. Esta disminución del consumo es producto de la alta tarifa, así como de la pérdida macro del poder adquisitivo, aumento del desempleo, e inflación.

Proponemos entonces subsidios en el servicio de agua potable para los sectores incapacitados de pagarla, lo que paradójicamente tendrá efectos benéficos en ahorro nacional, en el campo de la morbi-morta-

lidad y de enfermedades producto de la escasez de agua potable.

OTROS DATOS Y ESTADÍSTICAS DE SERVICIOS PÚBLICOS.

a) Los servicios públicos esenciales y domiciliarios tienen una participación altamente significativa en la economía nacional y en su proceso político y social. Su participación en el PIB, en el servicio de la deuda pública y en el bienestar de la población es de enorme peso en la vida nacional. La ineficiencia y absurda planificación han sido la característica en el sector de servicios públicos domiciliarios:

— El proyecto Guavio, sin haber producido el primer KW comenzó a abonar a los empréstitos, aumentando enormemente el costo final.

— Mesitas, presupuestada en US\$262 millones, tuvo un costo final cercano a los US\$400 millones.

— Chivor, presupuestado en US\$414 millones terminó costando US \$625 millones.

— Guadalupe, presupuestado en US\$397 millones cuesta US\$600 millones. (Tabla 5).

Igualmente el mal manejo administrativo y técnico ha sido la característica de las empresas de servicios públicos. El caso Bogotá es significativo de tal ineficiencia. Las grandes pérdidas técnicas debido a que el agua proveniente de Chingaza, que tiene mucha mayor presión; a menudo estropea la red anterior, muchas de cuyas secciones son muy antiguas, nos tipifican la incapacidad técnica, tecnológica y de gestión, en estas empresas. En verdad que el problema de las tarifas y de las empresas no es exclusivamente culpa del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, sino también de las arbitrariedades y los malos manejos que hay al interior de aquellas. Es responsabilidad de los técnicos y los políticos que han estado detrás del manejo de las empresas y que dependen de sus deci-

siones y de los criterios con los cuales han tomado esas decisiones.

b) Dicen los analistas que el movimiento de paros civiles ha estado asociado desde 1970 a los servicios públicos domiciliarios, por cuanto la reivindicación esencial del movimiento cívico ha sido y es: la cobertura, la calidad y las altas tarifas en estos servicios públicos domiciliarios. Están entonces estos servicios en el centro de la problemática social en Colombia, lo que amerita una solución global y definitiva. (Tabla 6)

c) Colombia está viviendo lo que se denomina la transición demográfica, es decir, disminución de las tasas de mortalidad y natalidad. Este factor ocasiona un cambio en la estructura poblacional por edades, sintetizada en: aumento de la población entre 15 y 59 años, la cual en el año 2025 será el 63% de la población total. Esta transición tiene dos efectos sociales básicos:

— Reducción de la presión de menores edades sobre servicios sociales básicos. Lo que permitirá ampliar la cobertura en los servicios de educación y salud básicos, pues al 2025 la población menor de 14 años será solo de un 25.7%

— Aumento de la demanda sobre seguridad social de servicios públicos domiciliarios. (Tabla 7).

A MANERA DE CONCLUSION

El estado crítico en que se halla la prestación de muchos servicios públicos y la seguridad social, así como la incidencia que éstos van a tener en la comunidad del futuro, justifican plenamente la mención constitucional de ambas temáticas. Muchas veces el principio y la letra final constitucional se han quedado escritas esperando su desarrollo legal, sin que éste llegue jamás. No queremos que esto vuelva a suceder con un tema tan vital para el porvenir del país y, es por eso que, contrariando un poco la técnica tradicional,

proponemos que sea en la Constitución donde se dejen establecidas, de una vez, las reglas del juego propias a la Finalidad Social del Estado.

Pero el hecho de crear un nuevo título en la Constitución Colombiana podría llegar a ser un acto más sin trascendencia en la historia política colombiana, si la clase política, el dirigente empresarial, el estudiante y el campesino no se asombran ante el panorama de colombianos sin servicios de salud, con precarios servicios públicos y cobertura incompleta en educación primaria.

Necesita Colombia, urgentemente, un cambio en las estructuras, pero un cambio de hecho que considere que toda gestión social debe ser de larga duración, para que los nuevos sujetos que harán la historia puedan ajustarse a una ética social, nacida de la participación y la solidaridad en el Estado democrático que hoy apenas vislumbramos.

El gasto social deberá ser en Colombia, por mandato constitucional, prioritario en la inversión pública. Deberá primar el concepto de rentabilidad social en términos de convivencia, participación y justicia social sobre el de rendimientos económicos.

No tendrá sentido el nuevo título si no se desarrolla en Colombia un intenso programa de educación popular y de pedagogía política que permita a los colombianos apropiarse del contenido de la nueva carta con el fin de iniciar así una auténtica participación en la toma de decisiones ejecutivas, en la tarea legislativa en los diferentes niveles y en la gestión de control social y vigilancia administrativa y fiscal.

Esto permitirá a los colombianos hacer parte real y legítima de una nueva sociedad capaz de superar la corrupción, la violencia y la inequidad social, en definitiva, el caos, único gran motivo que nos puso a todos en actitud de cambio.

Informe - Ponencia

La Banca Central

Ponentes:

RAFAEL IGNACIO MOLINA GIRALDO
RODRIGO LLOREDA CAICEDO
MIGUEL ANTONIO YEPES PARRA

CARLOS OSSA ESCOBAR
CARLOS LEMOS SIMMONDS
OSCAR HOYOS NARANJO

1. ANTECEDENTES DE SU REGULACION CONSTITUCIONAL Y LEGAL.

La Constitución de 1886 se limitó a mencionar a los bancos de emisión y le atribuyó al Gobierno la facultad de ejercer sobre ellos la función de inspección y vigilancia, conforme a las leyes. Sin embargo, como éstos dejaron de funcionar como tales a partir de 1887, el Gobierno continuó ejerciendo el atributo de la emisión como

una función de carácter fiscal, primero por conducto de un organismo suyo, el Banco Nacional y, luego, una vez liquidado éste, a través de las Juntas de Emisión de Bogotá y Medellín como dependencias del Ministerio del Tesoro.

La ausencia de un Banco Central o de una autoridad distinta del Gobierno con la capacidad de emitir y regular la moneda legal, condujo al desorden monetario que ca-

racterizó a la última década del Siglo XIX y a la primera década del Siglo XX y que llevó a la Asamblea Nacional Constituyente de 1910 a prohibirle al Gobierno ejercer la función de emisión según lo previsto en el artículo 49 de la Constitución Política.

Habiéndosele prohibido al Gobierno ejercer el atributo de la emisión y al Congreso la posibilidad de facultarlo para tal efecto, a partir de 1910, el país se ocupó de

discutir la naturaleza y estructura de la autoridad que tendría entonces a su cargo cumplir estas funciones en desarrollo de la soberanía monetaria y no como un asunto de carácter fiscal.

Para tal efecto, entre 1911 y 1922 se presentaron a consideración del Congreso de la República treinta (30) proyectos, de cuyo estudio resultaron las Leyes 30 y 117 de 1922 y luego, la Ley 25 de 1923, que autorizaron la creación del Banco de la República, al cual se le confió en forma exclusiva, primero por concesión y luego como atribución legal propia, la facultad de emitir y regular la moneda legal colombiana.

Con fundamento en todo lo anterior y en particular del artículo 49 de la Constitución, el ordinal e) del art. 21 de la Ley 25 de 1923, declarado exequible por la Corte Suprema de Justicia, determinó que al constituirse el Banco de la República, el Gobierno, en el contrato que celebrara con aquel, consignaría, como en efecto lo hizo, la obligación a su cargo de no emitir ninguna cantidad adicional de papel moneda, ni permitir que ninguna otra entidad pública o privada lo hiciera, como tampoco documentos que pudieran circular como moneda o hacer las veces de ella, durante la existencia del Banco.

Con el transcurso del tiempo y en la medida en que se fue consolidando la confianza en el Banco de la República como Banco de Emisión, se consideró que éste debía convertirse en el Banco Central. Así lo propusieron Jorge Eliécer Gaitán en 1947, el entonces ministro de Hacienda y Crédito Público, Hernán Jaramillo Ocampo en 1949, las Misiones del Banco Mundial dirigida por el profesor Lauchlin Currie y la de la Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos de América dirigida por el señor David Grove en 1950. Con base en los documentos preparados por éstos, poco a poco se le fueron atribuyendo al Banco de la República funciones de Banca Central con el objeto de que no sólo tuviera a su cargo cumplir las de emitir la moneda legal del país, sino también regular y ejecutar las políticas monetaria, cambiaria y crediticia.

Para tal efecto, los Decretos Legislativos 1407 y 4133 de 1948, 311 de 1949, 384 y 1249 de 1950 y 143, 637 y 756 de 1951, le asignaron las funciones que lo caracterizaron y convirtieron en el Banco Central de Colombia y así funcionó hasta 1963.

Pero como para esa época el Banco de la República era una entidad de derecho privado, se consideró conveniente que las funciones públicas de regulación monetaria no estuvieran radicadas en un organismo de esa naturaleza y para tal efecto, se estudió la posibilidad de nacionalizarlo, de tal manera que su Junta Directiva estuviera integrada únicamente por funcionarios estatales, o de trasladar las funciones de dirección monetaria a un organismo del Estado que las cumpliera con independencia respecto del sector privado. Finalmente se optó por la segunda alternativa y se dividió entonces el sistema de Banca Central en dos ramas o categorías: una primera de regulación o programática, a cargo de la Junta Monetaria y, una se-

gunda, de ejecución, a cargo del Banco de la República.

Por lo tanto, las funciones de regulación que hasta 1963 tenía la Junta Directiva del Banco se le trasladaron a la Junta Monetaria, la cual fue creada como el órgano del Estado y como tal de derecho público, a través del cual, en lo sucesivo, éste cumpliría la función soberana de regular las políticas monetaria, cambiaria y crediticia del país, mediante normas de carácter general, integrada por los Ministros de Hacienda, de Desarrollo y de Agricultura, el Jefe de Planeación Nacional y el Gerente del Banco de la República. A partir de 1968 el Director del Incomex también sería miembro de ella.

El Banco de la República como entidad de derecho privado, continuó siendo el centro del sistema financiero como banquero de los bancos y prestamista de última instancia; emisor de la moneda legal, administrador de las reservas internacionales, agente fiscal del Gobierno y ejecutor de las políticas monetaria, cambiaria y crediticia, con una participación activa en la formulación de la misma a través del Gerente General como miembro de la Junta Monetaria.

Reformado el régimen jurídico del Banco de la República y nacionalizado su capital en 1973, éste pasó a ser un órgano del Estado, autónomo y de naturaleza única, para el ejercicio de la soberanía monetaria, con lo cual desapareció el motivo determinante que se tuvo en cuenta para dividir el sistema de Banca Central en dos ramas o categorías. Actualmente, tanto la Junta Monetaria como el Banco de la República son entidades del Estado. La primera, más cercana al Gobierno puesto que cinco de sus seis integrantes forman parte del equipo económico del Presidente de la República y como tales, son agentes suyos, de su libre nombramiento y remoción. El Banco, como una entidad de naturaleza única y con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, puesto que no forma parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

2. CONSAGRACION CONSTITUCIONAL.

El ejercicio de la soberanía monetaria entendida como la capacidad de toda organización política para emitir sus propias especies monetarias y regular su circulación, en tal forma que permita mantenerles el poder de compra para que la comunidad pueda realizar satisfactoriamente sus operaciones de intercambio, exige que tales actividades deban corresponder al Estado para que éste las haga efectivas a través de órganos suyos: el Congreso de la República y el Banco Central.

Como se trata de cumplir en forma permanente, regular y continua una de las funciones esenciales para la existencia misma del Estado, el manejo monetario debe corresponder en su dirección y ejecución, a las autoridades que establezca directamente la Constitución Política.

En primer lugar, al Congreso de la República, al que se le debe devolver así su capacidad para actuar como depositario de

la soberanía monetaria del Estado, facultándolo para dictar los principios o reglas generales con fundamento en los cuales debe expedirse el derecho monetario del país.

En segundo término, al Banco Central, investido de una naturaleza especial que le permita obrar con autonomía frente a las exigencias de la comunidad, del resto de los organismos del Estado y en particular del Gobierno, encargado en forma exclusiva de emitir la moneda legal, ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos financieros, administrar sus reservas internacionales en beneficio de la economía nacional y de regular y dirigir, conforme a la Ley, las políticas monetaria, cambiaria y crediticia.

Le corresponderá al órgano Legislativo nacional dictar las leyes a las cuales deberá sujetarse el Banco Central para el ejercicio de sus funciones y establecer las reglas con sujeción a las cuales el Presidente de la República debe expedir los estatutos de éste, en los cuales se determine, entre otros aspectos, la forma de su organización y funcionamiento, el régimen de todos sus actos y las calidades, inhabilidades e incompatibilidades de sus directores y de quienes le presten sus servicios, de tal manera que la organización y sus empleados conserven la independencia necesaria para cumplir técnica y administrativamente sus funciones.

Tratándose de la satisfacción de una necesidad general y básica de la comunidad, la Constitución debe garantizar la permanencia institucional del Banco Central para el ejercicio de funciones propias de la soberanía monetaria y no como una dependencia del Tesoro o un instrumento adicional del manejo fiscal.

Finalmente, la existencia de una moneda sana como punto de partida para conseguir el desarrollo económico y social, cuya regulación esté atribuida al Banco Central, con el carácter de organismo autónomo dentro de la estructura del Estado, exige la expedición de unos textos de carácter constitucional que así lo prevean.

A la realización de tales propósitos apuntan los proyectos presentados a consideración de la Asamblea Nacional Constituyente por el Gobierno Nacional, los delegatarios de la Alianza Democrática M-19, del Partido Social Conservador y Alfredo Vázquez Carrizosa, Aida Abella, Rodrigo Lloreda Caicedo, Antonio Galán Sarmiento e Iván Marulanda. A favor de esta iniciativa también se han expresado los delegatarios del Movimiento de Salvación Nacional y gran parte de los delegatarios del Partido Liberal.

Esta ponencia recoge los aspectos en los cuales coinciden los citados proyectos y así se refleja en el articulado que con base en ellos se ha redactado y que los ponentes someten a consideración de los demás integrantes de la Comisión V de la Asamblea Nacional Constituyente.

3. NATURALEZA Y REGIMEN LEGAL DEL BANCO CENTRAL

a) Autonomía: Los proyectos presentados a la Asamblea coinciden en prever que el

Banco de la República sea el Banco Central de Colombia, el cual debe estar organizado como una persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, de tal manera que se constituya en el órgano del Estado a través del cual éste ejerza, con sujeción a la Ley, el atributo soberano de emitir la moneda legal y regular y dirigir la moneda, el cambio exterior y el crédito. Este aspecto es aceptado por los ponentes, quienes consideran que debe aprobarse así por las siguientes razones:

La autonomía administrativa y técnica especial dentro de la estructura del Estado, permite establecer que el Banco Central no forme parte de las ramas Legislativa, Ejecutiva, Jurisdiccional, Fiscalizadora o Electoral del Poder Público, sino que debe ser un órgano del Estado de naturaleza única, que por razón de las funciones que está llamado a cumplir, requiere de un ordenamiento y organización especiales, propio, diferente del común aplicable a las demás entidades públicas o privadas.

Dicha naturaleza del Banco y, por ende, la razón de su normatividad, se justifican porque se trata de una institución que debe tener en cuenta, ante todo, el carácter eminentemente técnico y por lo demás complejo de los problemas monetarios y bancarios que maneja. El Banco Central debe ser el órgano al que le corresponda la dinámica de la organización monetaria de la economía para poner en funcionamiento el sistema, los controles y la dirección de la moneda y para ello, debe actuar con identidad propia, con un régimen legal y operativo distinto y autónomo, pues no de otra forma podría poner en práctica eficiente y oportunamente, las medidas monetarias que por Ley está llamado a dictar y ejecutar.

La constitucionalidad de las normas que rigen actualmente al Banco de la República en este sentido, ha sido confirmada tanto por la Corte Suprema de Justicia como por el Consejo de Estado, por lo que después de que han hecho carrera en el ordenamiento jurídico colombiano, el constituyente puede ratificar los principios universales en ellas previstos.

A diferencia de los proyectos presentados por el Gobierno y el delegatario Antonio Galán Sarmiento, todos los demás que se refieren al Banco Central prevén de éste su autonomía patrimonial. El Gobierno posteriormente, a través de su ministro de Hacienda aceptó en la Comisión V de la Asamblea, que el Banco debe tener autonomía patrimonial. Sobre el particular, los ponentes también consideran indispensable que el Banco Central disponga de la autonomía patrimonial que le permita integrar y disponer de sus propios activos, en moneda nacional y extranjera, los cuales deben manejarse en su propio presupuesto y contabilizarse en sus propios estados financieros. Debe unificarse en una sola cuenta del Banco el manejo de sus recursos, de tal manera que haya unidad en la obtención de sus utilidades y el destino de éstas. Sin autonomía patrimonial no se podría predicar con exactitud la autonomía administrativa y técnica del Banco Central.

La Ley debe desarrollar este aspecto de

tal forma que el Banco Central disponga de los recursos, entre ellos de sus reservas internacionales, para el cumplimiento de sus funciones. A su vez, sus activos y rendimientos deben destinarse para constituir las apropiaciones y reservas legales que le permitan al Banco Central atender a sus necesidades y fines propios, lo mismo que precaver los momentos de crisis y con ellos, crear los fondos de estabilización cambiaria y monetaria a través de los cuales asuma también los costos que demande su intervención en el manejo cambiario, monetario y crediticio por la utilización de los instrumentos a su cargo.

Mientras el Banco fue una institución privada y tuvo la concesión de la emisión hasta el año de 1973, parte de sus utilidades, incluyendo la regalía por concepto de la emisión, podían entrar a los fondos generales del Tesoro, como ingresos corrientes. A partir de la estatización del Banco, el Decreto Autónomo 2617 de 1973 eliminó esta determinación y en su lugar dispuso que esas utilidades del Banco se destinan para conformar un fondo de estabilización. Será la ley la que debe regular esta materia.

En todo caso, el manejo de las finanzas ha demostrado que los instrumentos de carácter fiscal no deben financiar o asumir los costos que demande el manejo monetario, cambiario y crediticio del país y que éste no debe financiar o asumir los costos que demande el manejo fiscal. Los ponentes consideran que así debe procederse para que se haga efectiva la separación del manejo monetario de los asuntos de carácter fiscal y al mismo tiempo se garantice una real autonomía de Banco Central respecto del Gobierno.

b. Funciones Básicas. La Constitución debe prever las funciones básicas del Banco; a saber:

— **Emitir la Moneda Legal.** El Atributo de la emisión, propio de la soberanía monetaria, debe ser indelegable y lo debe ejercer el Estado a través del Banco Central. Sólo éste debe disponer la acuñación de la moneda metálica y la impresión de billetes en las denominaciones que sean necesarias. Para tal efecto, la producción de especies monetarias estará a cargo del Banco como una función suya. Producidas éstas, sólo el Banco Central será el emisor de la moneda legal, entendida como los billetes y las monedas metálicas de curso legal, con poder liberatorio ilimitado para la extinción de las obligaciones adquiridas conforme a la ley.

— **Regular y dirigir la moneda, el cambio internacional y el crédito.** Como Banco Central que es, debe ser el organismo a cuyo cargo esté la regulación y dirección de la moneda, los cambios internacionales y el crédito, funciones que debe cumplir a través de su Junta Directiva, la cual tendrá a su cargo la responsabilidad por las decisiones que adopte en tanto que el Presidente del banco será el responsable principal de la ejecución de las políticas que trace dicha Junta con su participación.

Superadas las dificultades que motivaron la división de la Banca Central en dos

ramas o categorías, debe ésta unificarse y en consecuencia suprimirse la Junta Monetaria.

— **Servir de agente fiscal del Gobierno.** Como tal, el Banco Central podrá ser el depositario de los fondos del tesoro; con ellos hacer los pagos de deuda pública que determine el Gobierno y llevar los registros de éstos; servir de agente del Gobierno para la contratación de empréstitos y la colocación en el mercado de sus títulos de deuda pública, pero sin que pueda adquirirlos ni recibirlos en garantía.

El Banco Central, sin embargo, no debe obrar como recaudador de impuestos ni otorgar en lo sucesivo, en nombre del Gobierno, estímulos de naturaleza tributaria.

— **Administrar sus reservas internacionales en beneficio de la economía nacional.** Con el objeto de que el Banco Central disponga de las reservas de dinero internacional destinadas a hacer frente en cualquier momento a un saldo adverso de la balanza de pagos y a sostener el valor externo de la moneda, se debe reiterar la capacidad de aquel para que, haciendo uso del atributo de emisión, adquiera metales preciosos y divisas, los cuales constituirán sus reservas internacionales.

Dada la función social que conlleva la propiedad de estos bienes del Banco con el objeto de promover el equilibrio cambiario y lograr mantener un nivel de reservas suficientes para el manejo normal de las transacciones internacionales, ellos deberán continuar al servicio del país y a disposición de la comunidad para que puedan ser adquiridos por ésta de acuerdo con la regulación que, conforme a la ley, para tal efecto dicte el Banco.

Por ello, la administración de sus reservas deberá hacerse de acuerdo con la ley, de tal manera que tal propiedad se oriente conforme al interés público y al beneficio de la economía nacional. Su manejo debe continuar ajeno a cualquier propósito de especulación y en su inversión deben privar, en su orden, condiciones de seguridad, liquidez y rentabilidad.

Las reservas internacionales como activos que son del Banco Central, así lo define la Ley 9 de 1991, deben manejarse en sus propias cuentas junto con los demás activos de éste. Debe desaparecer así la Cuenta Especial de Cambios, como quiera que los ingresos derivados de las operaciones de compra y venta de divisas y los resultantes de la inversión y el manejo de sus reservas corresponden al Banco. Correlativamente, los costos o los egresos que se deriven de esas mismas operaciones, el monto del diferencial cambiario resultante del manejo de los recursos financieros externos, los gastos por concepto del manejo de las reservas y demás operaciones de cambio exterior que realice, deben ser asumidos o estar a cargo del Banco.

Las pérdidas que eventualmente llegaren a presentarse con motivo de las épocas de crisis, deben ser asumidas por el Banco con los recursos de sus fondos de estabilización cambiaria y monetaria que se creen para tal efecto. No deben ser asumidas con cargo a los recursos del Presupuesto, como ocurrió

con las pérdidas originadas en 1985 y 1986, las cuales ascendieron a \$12.500 millones. Las utilidades que genere dicho manejo deben sumarse a las demás utilidades del Banco y destinarse conforme a la ley, según lo indicamos al referirnos a la autonomía patrimonial.

Sobre el particular es conveniente recordar cómo el Decreto Ley 444 de 1967 determinó como arbitrio fiscal permanente el producido derivado de las utilidades del manejo de las reservas internacionales del Banco Central, lo que condujo a una sobre-estimación de éstas que a su vez trajo como consecuencia un crónico déficit fiscal entre 1979 y 1982. Este fenómeno se corrigió con el Decreto Legislativo 73 de 1983, pero a él de nuevo se llegó por virtud de los dispuesto en la Ley 38 de 1989, la cual otra vez decretó la participación del Gobierno en las utilidades que genere el manejo de las reservas internacionales del Banco de la República para financiar el gasto público.

Además, recientemente la Ley 51 de 1990 estableció el servicio de los títulos que el Gobierno emita para atender las operaciones del tesoro, en parte debe ser cubierto con los recursos de la Cuenta Especial de Cambios, o sea, con el producido del manejo de las reservas internacionales del Banco.

— **Ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos financieros.** El Banco Central debe ser el banquero de los establecimientos de crédito en Colombia, para lo cual podrá otorgarles la liquidez necesaria, mediante préstamos, descuentos y redescuentos, dentro de los cupos y con sujeción a las condiciones que señale su Junta Directiva; servir de depositario de los dineros de los establecimientos de crédito, efectuar las operaciones que permitan el normal desenvolvimiento de los giros sobre el interior y el exterior y prestarles los demás servicios que le sean propios; entre ellos, el de Cámara de Compensación con respecto a la transferencia de fondos entre los bancos.

— **Otras funciones complementarias.** En desarrollo de las funciones anteriores, al Banco le corresponderá mantener con otras instituciones del exterior las relaciones que se deriven de su naturaleza del Banco Central, y servir, en nombre del país, como canal de comunicación con los distintos organismos financieros internacionales a los cuales pertenece Colombia.

4. Su Junta Directiva

Autoridad monetaria, cambiaria y crediticia. Definidas así las funciones de la Junta del Banco Central, ésta será entonces la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia del Estado, para lo cual debe obrar con sujeción a la ley que expida el Congreso en la que se fijen las reglas generales para el cumplimiento de sus atribuciones.

Integración. Los ponentes acogen la propuesta de los delegatarios que consideren que la Constitución debe prever de una vez la integración de la Junta del Banco Central, el periodo de sus miembros

y la autoridad que tenga a su cargo su designación.

Para tal efecto, acogiendo en parte las propuestas presentadas por los delegatarios de la Alianza Democrática M-19, el Partido Social Conservador y Antonio Galán Sarmiento, se propone que la Junta del Banco esté conformada por siete (7) miembros, entre ellos, un ministro del despacho, quien la presidirá, y el Presidente del Banco quien debe ser nombrado por la misma Junta. Los demás miembros, de dedicación exclusiva, deben ser designados por el Presidente de la República para periodos mínimos de cinco (5) años. La Junta debe renovarse parcialmente para lo cual, se le otorga al Presidente de la República la facultad de reemplazar cada cinco años a dos de sus miembros, lo cual garantiza la autonomía de la Junta respecto del Gobierno.

El hecho de que la Junta esté integrada por un ministro del Despacho quien la presidirá y que sus demás integrantes sean nombrados por el presidente de la República, hace que necesariamente deba existir una estrecha coordinación entre el manejo de la política monetaria y el manejo de la política fiscal. Una no debe estar subordinada a la otra y viceversa, sino que ambas deben orientarse en forma armónica a regular la actividad económica del país con una misma finalidad. De esta manera se garantiza que el Gobierno tenga la influencia necesaria en la formulación de las políticas monetarias, cambiarias y de créditos y en la ejecución de las mismas.

Finalmente, los miembros de la Junta no deben ser elegidos o escogidos como representantes u originarios de ningún sector económico y en el ejercicio de sus funciones sólo deben representar los intereses generales de la economía nacional.

5. Control y vigilancia.

Por la índole peculiar de las operaciones del Banco Central se requiere un control técnico especializado y un régimen disciplinario acorde con la naturaleza de la institución. Por lo tanto, la inspección y vigilancia sobre el Banco, sus funcionarios y demás trabajadores, la ejercerá el presidente de la República como atribución constitucional propia, con exclusión de cualquiera otra autoridad. Esta función podrá delegarla el presidente en la autoridad que tenga a su cargo la inspección y vigilancia de los establecimientos financieros.

Para efectos del control político respecto de los actos del Banco Central, se prevé que su presidente deberá rendir ante las Cámaras los informes que se le soliciten en relación con las funciones a cargo de la institución.

6. Estabilidad de la moneda.

Una de las reglas fundamentales de la ciencia económica, es la necesidad de contar con una moneda sana, es decir, una moneda que conserve su poder adquisitivo, para lo cual debe estar respaldada por los factores reales de la economía. Esa regla es al mismo tiempo un derecho y una garantía ciudadana a cuyo respeto procuraba el

actual artículo 49 de la Constitución Política.

Para tal efecto, el Banco de la República debe velar por mantener la capacidad adquisitiva de la moneda. La emisión y regulación de la moneda a cargo de un Banco Central autónomo, debe responder a principios de técnica económica, que básicamente deben buscar el equilibrio entre la masa monetaria en circulación y la demanda de los bienes que se encuentran en el mercado. Los países que han optado por sistemas de Banca Central autónoma, muestran resultados altamente satisfactorios en cuanto a la estabilidad de sus monedas. Tales son los casos de Estados Unidos de América, Suiza, Alemania y, en América Latina, el reciente caso de Chile.

Las emisiones que no encajan dentro de las reglas económicas sino que se hacen para resolver problemas coyunturales, como cubrir el déficit fiscal, conceder créditos subsidiados o para pagar deuda pública, etcétera, desequilibran el mercado monetario, convirtiéndose en factor fundamental de la inflación, que como se afirma recurrentemente, es el más regresivo de los impuestos.

No obstante que el manejo monetario del país ha sido relativamente ortodoxo si se le compara con el de la gran mayoría de los países latinoamericanos, también es cierto que si determinados instrumentos no se controlan a tiempo en forma debida, pueden agravar el proceso inflacionario del país con las repercusiones multiplicadoras que ello conlleva.

Así por ejemplo, el acceso a los recursos de emisión como fuente permanente para los particulares a través de la creación de cupos o líneas de crédito fue motivo de expansión preocupante en la década de los años 80. A su vez, el acceso a los recursos de emisión como fuente permanente de financiamiento para el Gobierno ha sido ordenado por el Congreso en forma considerable y a muy largos plazos. Ejemplo de ello son la Ley 34 de 1984, que autorizó créditos hasta por \$80.517 millones; la Ley 55 de 1985, hasta por \$60.000 millones; la Ley 7ª de 1986, hasta por \$55.000 millones y la Ley 43 de 1987, por \$135.000 millones.

Con motivo de la crisis financiera de 1982, los créditos de muy corto plazo otorgados a algunas entidades financieras mediante la utilización del cupo extraordinario de crédito, fueron asumidos luego por el Estado el que se comprometió a pagarlos a muy largo plazo.

La creación del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras sin un patrimonio que le permitiera realizar con sus propios recursos las operaciones de salvamento de algunas instituciones financieras, trajo como consecuencia que la Ley 117 de 1985 ordenara su acceso a los recursos de emisión, los cuales también fueron de una cifra significativa, dada la extrema situación patrimonial de algunas instituciones que requerían del apoyo efectivo por parte del Fondo. Los créditos otorgados a su favor hasta por \$39.773 millones, fueron asumidos por el Gobierno, según lo ordenó la Ley 74 de 1989, el cual se obligó, como en los demás casos a pagarlos en un plazo largo.

Igualmente la Ley, a iniciativa del Go-

bierno, ha ordenado la cesión a éste de los activos del Banco Central derivados de sus operaciones normales de crédito, con el objeto de que con dichos recursos el Gobierno hiciera aportes al capital de entidades que se crearon dentro de la estructura de la rama Ejecutiva, lo que ha ampliado considerablemente la base monetaria. Para tal efecto la Ley 11 de 1981 autorizó ceder \$9.600 millones para constituir la Financiera Energética Nacional-FEN; la Ley 57 de 1989 autorizó ceder \$6.455 millones para constituir la Financiera de Desarrollo Territorial-Finder; la Ley 16 de 1990 autorizó ceder \$5.823 millones para constituir el Fondo para el Financiamiento del sector agropecuario-Finagro; y, para capitalizar con aportes del Gobierno, a los Fondos Ganaderos, la Ley 7ª de 1990 autorizó cederle \$4.528 millones.

Finalmente, desde 1982 se viene reiterando la autorización para el Gobierno de consolidar y reestructurar permanentemente la deuda con el Banco de la República de tal manera que el plazo original para su amortización poco a poco se ha ido extendiendo. Ejemplo de ello son la Ley 34 de 1984, la Ley 55 de 1985 y ahora la Ley 51 de 1990. La deuda actual del Gobierno con el Banco de la República asciende aproximadamente a la suma de \$545.000 millones.

Con el objeto de que el Banco Central efectivamente pueda velar por la estabilidad de la moneda, se requiere que se limiten entonces las emisiones inflacionarias y por ello se ha propuesto su regulación en los distintos proyectos presentados a consideración de la Asamblea, comenzando por el del Gobierno.

Sobre este tema, el señor presidente de la República dijo lo siguiente el pasado 20 de marzo:

"Actualmente es imperioso volver a una estructura del Banco de la República en la que la emisión monetaria esté drásticamente restringida y las funciones de política monetaria se ejerzan con independencia y guiadas por el único objetivo de lograr una estricta estabilidad de precios".

Con base en lo anterior y siguiente los principios expuestos en los distintos proyectos presentados a la Asamblea, se prevé que el Banco Central tenga a su cuidado velar por mantener la capacidad adquisitiva de la moneda y que no pueda establecer cupos de crédito ni otorgar garantías en favor de particulares o entidades privadas, salvo que se trate de apoyos transitorios de liquidez a las entidades financieras o de la intermediación del crédito externo, sin que esta última actividad conlleve la asignación individual del crédito.

Así mismo, el Banco no podrá conceder créditos a favor del Tesoro Público. Ningún gasto público o préstamo podrá financiarse con créditos directos o indirectos del Banco Central, a menos que se haya declarado el estado de emergencia económica y social. Además no podrá adquirir o garantizar documentos emitidos por el Estado ni conceder garantías a sus organismos o empresas.

7. Disposiciones transitorias.

Con el objeto de que la Reforma Constitucional sea aplicada inmediatamente, se establece que mientras se dictan las leyes correspondientes, la Junta del Banco Central que nombre el presidente de la República dentro del mes siguiente a la vigencia de la nueva Constitución, asumirá las funciones de la Junta Monetaria, las cuales deberá cumplir con sujeción a lo previsto en la nueva Carta Política.

En todo caso y con el objeto de que la regulación sea expedida en el menor tiempo posible, se prevé que dentro de los tres meses siguientes a partir de cuando entre en vigencia la nueva Constitución, el Gobierno debe presentar a consideración del órgano Legislativo nacional los proyectos de Ley sobre la organización y funciones del Banco Central. Si dentro de las dos legislaturas siguientes a la fecha de su presentación, aquél no las expide, el presidente deberá dictarlas dentro de los sesenta días siguientes.

8. PROPOSICION

Los principios generales de esta ponencia hacen parte de los proyectos presentados por el Gobierno Nacional, la Alianza Democrática M-19, el Partido Social Conservador y por los delegatarios Alfredo Vázquez Carrizosa y Aída Abella, Rodrigo Lloreda Caicedo, Antonio Galán Sarmiento e Iván Marulanda. En el mismo sentido, parcialmente están de acuerdo los proyectos presentados por los delegatarios Hernando Herrera, Diego Uribe Vargas, Fernando Carrillo, Jesús Pérez González-Rubio, Alvaro Cala y Gustavo Zafra y los proyectos presentados por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, la Fundación Futuro Colombiano, el Centro Estudios Colombianos y el Centro de Altos Estudios Quirama. Gran parte de los delegatarios del Movimiento de Salvación Nacional están de acuerdo con esta iniciativa.

El mismo tema fue propuesto tanto en las comisiones preparatorias como en las mesas de trabajo. Para tal efecto se tuvieron en cuenta los documentos discutidos en la subcomisión 0901 de la Comisión Preparatoria sobre temas económicos y 49 documentos presentados en las mesas de trabajo en todo el país por distintas personas naturales y organismos nacionales y regionales no gubernamentales.

Con base en todos ellos, presentamos a consideración de los demás H. Miembros de la Comisión Quinta, el siguiente proyecto de articulado que responde a las actuales necesidades de la nación, y con el cual se remplazarían las normas previstas actualmente en los artículos 49, 76, ord. 22 y 120 ordinales 14 y 22 de la Constitución Política.

PROYECTO DE ARTICULADO CONSTITUCIONAL SOBRE BANCA CENTRAL

Artículo. (a)– El Banco de la República será el Banco Central. Estará organizado como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio.

Serán funciones básicas del Banco de la República, con sujeción a la ley, emitir la moneda legal, regular y dirigir la moneda, los cambios internacionales y el crédito,

administrar sus reservas internacionales, ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos financieros y servir de agente fiscal del Gobierno.

El órgano legislativo nacional, a iniciativa del Gobierno, dictará la ley a la cual deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones.

Anualmente el Banco rendirá al órgano legislativo nacional un informe sobre la ejecución de las políticas a su cargo y los demás asuntos que se le soliciten.

Artículo. (b)– La dirección y ejecución de las funciones del Banco de la República estarán a cargo de su Junta Directiva, conformada por siete (7) miembros, entre ellos el ministro de Hacienda quien la presidirá. El presidente del Banco será nombrado por la Junta Directiva y será miembro de ella.

Los cinco miembros restantes, de dedicación exclusiva, tendrán un periodo mínimo de cinco años y serán nombrados por el presidente de la República quien podrá remplazar cada cinco años a dos de los mismos.

Una ley dictada a iniciativa del Gobierno, establecerá las reglas con sujeción a las cuales éste expedirá los estatutos del Banco en los cuales se determine, entre otros, su régimen legal propio, la forma de su organización y las calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los miembros de la Junta Directiva, del presidente y sus empleados.

El presidente de la República ejercerá, como facultad constitucional propia, la inspección y vigilancia sobre el Banco, sus directivos y demás empleados.

Artículo. (c)– El Banco de la República velará por mantener la capacidad adquisitiva de la moneda y no podrá establecer cupos de crédito ni otorgar garantías a favor de particulares o entidades privadas, salvo que se trate de intermediación de crédito externo para su colocación a través de las instituciones financieras o de apoyos transitorios de liquidez para las mismas. No podrá adquirir documentos emitidos por el Estado, ni conceder garantías a sus organismos o empresas y tampoco podrá financiar con créditos directos o indirectos, ningún gasto público a menos que se haya declarado el estado de emergencia económica y social.

ARTICULO TRANSITORIO.– Mientras se dictan las leyes correspondientes, la nueva Junta del Banco Central que nombrará el presidente de la República dentro del mes siguiente de la vigencia de esta Constitución y con sujeción a sus normas, asumirá las funciones que actualmente corresponden a la Junta Monetaria, las cuales cumplirá conforme a lo aquí previsto.

Dentro de los tres (3) meses siguientes a la vigencia de esta Constitución, el Gobierno está obligado a presentar al órgano legislativo nacional los proyectos de ley de que tratan estos artículos. Si al término de las dos legislaturas ordinarias siguientes, este último no las expide, el presidente de la República deberá dictarlas dentro de los siguientes 60 días.

De los H. Constituyentes, Rafael Ignacio Molina Giraldo, Rodrigo Lloreda Caicedo, Miguel Antonio Yepes Parra, Carlos Ossa Escobar, Carlos Lemos Simmonds, Oscar Hoyos Naranjo.

Informe - Ponencia

Internacionalización de las Relaciones Económicas e Integración Supranacional

Ponentes:

OSCAR HOYOS
CARLOS LEMOS SIMMONDS
RODRIGO LLOREDA CAICEDO

IGNACIO MOLINA
CARLOS OSSA
ANTONIO YEPES PARRA

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. Consideración Preliminar:

El fenómeno de la integración económica, que habrá de producir los mayores efectos en el corto plazo, se inscribe dentro del capítulo más amplio de la integración en general, que es expresión de una trascendental tendencia del derecho internacional contemporáneo, a partir del reconocimiento de las limitaciones del Estado Nacional. Por ello, resulta ineludible que nos ocupemos de este tema de manera preliminar y sin perjuicio de la necesaria coordinación que habrá de establecerse a continuación con la Comisión Tercera, a la cual corresponde ocuparse de las Relaciones Internacionales.

2. Internacionalización de la economía e integración como imperativo contemporáneo:

No parece necesario abundar en argumentaciones sobre la importancia que para el desarrollo de sus economías tiene la integración de los países latinoamericanos, en un contexto internacional caracterizado por la formación de grandes bloques comerciales y la creciente internacionalización de las relaciones económicas. Se trata, sin lugar a dudas, de un imperativo del mundo contemporáneo, cuyo desconocimiento o inadecuada interpretación se traducirán en desaprovechamiento de significativas oportunidades de progreso y bienestar.

Por tal razón, somos partidarios de que la Constitución amplíe y precise el ámbito institucional de la integración, a partir del principio fundamental de los procesos integracionistas, cual es una concepción actualizada del concepto de la soberanía nacional.

3. Transferencia de atribuciones estatales a organismos supranacionales:

Sólo el abandono definitivo de la vieja escuela de la soberanía, inspirada por Bodino y los teóricos del absolutismo, que pregonaban su supuesta intangibilidad e indivisibilidad, permitirá otorgar una base sólida a la integración en todas sus manifestaciones, a partir del reconocimiento expreso de que es posible transferir a organismos internacionales surgidos de los tratados que la enmarcan, atributos inherentes a los Poderes Públicos, tales como la función de expedir normas con alcance de ley y la de juzgar y sancionar, en los términos de las competencias que les tras-

pasen, los respectivos tratados y con la obligación para el Estado de hacer cumplir sus decisiones.

Resulta claro que la autoridad con facultad para transferir atributos del Estado, no puede ser otra que aquella encargada de aprobar, por medio de leyes, los tratados internacionales y, dentro de ellos, los tratados de integración.

Esta formulación tiene profundas repercusiones en el campo constitucional y nos lleva a llamar la atención, en primer término, sobre la importancia de que el Congreso de la República sea concebido como un organismo representativo del pueblo colombiano en su conjunto y no como una reunión de simples mandatarios; ello a partir del principio de que es en la voluntad y decisión política del pueblo, donde encuentra su origen todo poder público.

4. Origen popular del Poder Público:

Nos permitimos señalar la sustancial diferencia que existe entre el origen del poder del Estado en el pueblo y la soberanía como la más alta y amplia expresión jurídica de ese poder una vez instituido y legitimado. De lo contrario, se corre el riesgo de confundir la soberanía con el poder constituyente del Estado, o con el derecho que asiste a los ciudadanos a participar en la selección y conformación de las autoridades y corporaciones públicas. Una cosa es el reconocimiento de que todo el Poder Público encuentra su origen y causa eficiente en la voluntad de los ciudadanos, y así debe consagrarse expresamente en la Constitución, y otra diferente que esa voluntad, una vez plasmada en el Estatuto Fundamental, convierte a las más altas autoridades de la República en depositarias de ese poder que deben aplicar de acuerdo al orden constitucional establecido.

Es dicho principio así concebido, el que puede ser objeto de la decisión del legislador de transferir determinadas atribuciones estatales, de manera parcial, a los organismos internacionales de integración, que adquieren así una naturaleza verdaderamente supranacional.

5. Integración de Zonas Fronterizas:

Una modalidad muy próxima a la integración económica global y que de alguna forma se convierte en etapa preparatoria de la intensificación de los procesos integracionistas, es la del establecimiento, por Ley, de regímenes jurídicos especiales en las zonas fronterizas, en aspectos cambiarios,

fiscales y monetarios, que permitan impulsar su desarrollo económico o faciliten el cumplimiento de tratados internacionales. Sobre el particular, acogemos, entre otras, las propuestas coincidentes del Gobierno Nacional y de la Alianza Democrática M-19, aunque en relación con esta última estimamos que señalar objetivos específicos a las acciones que por mandato de la ley, podrían adelantarse directamente las autoridades nacionales, con las correspondientes del país vecino, es materia de los tratados que se celebren y no de la Constitución. Por lo demás, y en observancia de la Convención de Viena, que consagra los acuerdos entre sujetos de derecho internacional bajo la denominación genérica de "Tratados", se prescinde de cualquier distinción entre éstos y convenios, convenciones o acuerdos, según terminología incorporada en varios proyectos.

Ahora bien, consideramos que esta institución debe denominarse "Integración de Zonas Fronterizas" y no simplemente "Zonas Fronterizas" o "Zonas de Frontera", para distinguirla de figuras propias del derecho internacional, como el señalamiento de franjas adyacentes a los límites del Estado, sometidas a un régimen especial desde el punto de vista de la integridad y seguridad del territorio nacional.

PROYECTO DE ARTICULADO

ARTICULO. Relaciones Económicas Internacionales y Organismos Supranacionales:

El Estado promoverá la internacionalización de las relaciones económicas, sobre bases de equidad y conveniencia nacional y podrá, mediante tratados de integración aprobados por la ley, transferir parcialmente a organismos internacionales sus atribuciones, asumiendo la obligación de hacer cumplir internamente las decisiones de tales organismos, en los términos del respectivo tratado.

ARTICULO. Integración de zonas fronterizas:

La ley podrá dictar para las zonas fronterizas normas especiales en materia cambiaria, fiscal y monetaria, tendientes a lograr su desarrollo económico o social o el cumplimiento de tratados internacionales.

De los señores delegatarios.
Atentamente, Hoyos Oscar, Lemos Simmonds Carlos, Lloreda Caicedo Rodrigo, Molina Ignacio, Ossa Carlos, Yepes Parra Antonio.

Informe - Ponencia

Regulación Financiera, Crédito, Deuda Externa, Comercio Exterior, Régimen de Aduanas

Ponentes:

RAFAEL IGNACIO MOLINA GIRALDO
RODRIGO LLOREDA CAICEDO
MIGUEL ANTONIO YEPES PARRA

CARLOS OSSA ESCOBAR
CARLOS LEMOS SIMMONDS
OSCAR HOYOS NARANJO

1. REGULACION E INTERVENCION

La Constitución debe fijar los principios que orientan la regulación de las actividades financieras, bursátil y aseguradora para guiar, en lo sucesivo, la actuación tanto de las autoridades, como de los demás agentes del sistema.

Las regulaciones vigentes han sido expedidas para situaciones de emergencia con el fin de conjurar las crisis desatadas y evitar la extensión de sus efectos. Por ello es necesario que se sienten las bases para que se revise el régimen financiero, bursátil y de seguros de tal manera que se adecue a las nuevas exigencias y necesidades de nuestro tiempo y del futuro.

Se trata de actividades que son de interés público y que por lo mismo sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, la cual debe otorgarse sin ningún tipo de discriminación, pero con sujeción a la ley.

La Constitución debe al mismo tiempo prever la existencia de una ley orgánica que defina las clases, tamaño y número de las instituciones financieras, bursátiles y de seguros. Con el objeto de que estas instituciones puedan asumir el papel que les corresponde, se exige que se acredite una base patrimonial que a su vez garantice la solidez y solvencia de las mismas. Estas condiciones permitirán mantener la confianza en el sistema financiero y al mismo tiempo harán posible la movilización del ahorro privado para financiar las actividades económicas productivas.

Igualmente, para autorizar el ejercicio de estas actividades se debe exigir el cumplimiento de rigurosos requisitos de idoneidad, especialidad y experiencia. Será la única forma de definir quiénes pueden ejercer estas actividades y recabar por una absoluta profesionalización de quienes aspiren a dedicarse a tan delicadas funciones.

Finalmente, estos principios deben conducir a la definición de las actividades que pueden desarrollarse dentro de un libre funcionamiento del mercado. En todo caso, la liberación del mercado exige la intervención y supervisión de las autoridades para impedir que se diseñen prácticas tendientes a evadir los controles. Por ello, la ley debe definir la forma como el Estado debe cumplir esa intervención.

Con estas normas se logra que el ordenamiento del sistema sea lo más exigente y

riguroso posible, pero sin que se interfiera en el desarrollo de las innovaciones financieras.

2. COMISION DE CONTROL FINANCIERO

Actualmente, la vigilancia, inspección y control de los bancos, las corporaciones financieras, las sociedades de ahorro y vivienda, las compañías de financiamiento comercial, las sociedades fiduciarias, los almacenes generales de depósito, las compañías de seguros y de capitalización, las sociedades administradoras de fondos de inversión, las bolsas y los comisionistas de valores, los emisores de títulos, los depósitos centralizados de valores, las sociedades comerciales, las entidades cooperativas, está dispersa en los ministerios y en las diferentes Superintendencias y en la Comisión de Valores, los cuales aplican la normatividad con interpretaciones diferentes y con escasa coordinación. Por ello, el proyecto mantiene a cargo del Presidente de la República esta función conforme a la ley, pero su ejecución se llevará a cabo a través de una Comisión de Control Financiero, con lo cual se logra una acción uniforme, efectiva y segura en todo el ámbito del sector financiero.

Igualmente, la comisión propuesta servirá de órgano de segunda instancia de las resoluciones de dichas Superintendencias y de la Comisión de Valores, protegiendo así de posibles abusos a toda la comunidad.

Por otra parte la complejidad de la actividad financiera hace indispensable la existencia de un ente permanente que, con dedicación exclusiva, realice estas funciones del ejecutivo.

Las funciones, competencia, organización y el estatuto interno de esa comisión se remiten a una ley que, a iniciativa del Gobierno, se presente al órgano legislativo nacional con el objeto de desarrollar los principios establecidos en la Constitución.

3. INTERVENCION DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN MATERIA FINANCIERA.

La Constitución vigente regula la intervención del presidente de la República en estas materias como función constitucional propia, vale decir, que por mandato de la Carta el presidente puede intervenir sin que medie ninguna ley. Esto contradice el

principio de una mayor injerencia del órgano legislativo nacional, el cual cuenta con un gran consenso en la Asamblea Nacional Constituyente.

Por otra parte, esa intervención no regulada ofrece una gran incertidumbre, pues nadie puede saber cuándo o por qué el Ejecutivo puede intervenir y hasta dónde puede hacerlo.

En consecuencia se propone crear unas reglas claras de intervención donde todas las personas naturales o jurídicas del sector financiero conozcan claramente a través de la Ley, las normas por las cuales se hace la intervención.

El presidente de la República podrá intervenir, entonces, de acuerdo con Ley, a través de la Comisión de Control Financiero y mediante la expedición de actos particulares y concretos dirigidos a solucionar o prevenir en determinados casos las desviaciones que pudieren existir en el ejercicio de la actividad financiera.

4. Crédito Público, Comercio Exterior y régimen aduanero y arancelario.

La Constitución debe mantener el esquema vigente que le permite al órgano Legislativo nacional expedir normas de carácter general para organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio, regular el comercio exterior, modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, dejando al presidente de la República la necesaria flexibilidad para disponer, en cada caso, de las medidas que, a su juicio, las circunstancias hagan aconsejables, con sujeción a la Ley.

El ejercicio de las facultades que en estas materias han hecho el Congreso y el Gobierno a partir de 1968, ha sido acertado.

No obstante que no se ha expedido hasta ahora la Ley que regula el crédito público, es necesario dar este paso en el futuro inmediato para que el Estado disponga de los mecanismos necesarios que le permitan con absoluta flexibilidad contratar empréstitos, reconocer la deuda que resulte de los mismos y arreglar su servicio.

Propuesta

El proyecto de articulado que se somete a consideración recoge los principios expuestos en los proyectos presentados, entre otros, por el Gobierno Nacional, la Alianza

Democrática M-19, el Partido Social Conservador, los delegatarios Rafael Ignacio Molina, Luis Guillermo Nieto Roa, Rodrigo Lloreda Caicedo, Alfredo Vázquez Carriosa, Aida Abella, Diego Uribe Vargas, Juan Gómez Martínez, Hernando Londoño, Hernando Herrera y el proyecto presentado por la Comisión I de la Cámara de Representantes.

Estos mismos temas fueron propuestos tanto en las comisiones preparatorias como en las mesas de trabajo, para lo cual se tuvieron en cuenta los documentos presentados en ellas por las distintas personas naturales y organismos nacionales y regionales no gubernamentales.

Con base en todos ellos, presentamos a consideración de la Comisión Quinta el siguiente proyecto de articulado, con el cual se remplace las normas previstas actualmente en los artículos 76, ordinal 22 y 120 ordinales 14, 15 y 22 de la Constitución Política.

PROYECTO DE ARTICULADO

Artículo.— a) Las actividades financieras, bursátil y aseguradora son de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, otorgada sin dis-

criminación alguna, conforme a la Ley, la cual determinará las categorías de las entidades especializadas, sus fines, condiciones de solvencia y liquidez, las calidades de idoneidad, especialidad y experiencia de las personas que puedan cumplirlas y la forma de intervención del Estado en esta materia.

Artículo.— b) Será función del presidente de la República ejercer, a través de una Comisión de Control Financiero, la inspección, vigilancia y control de los establecimientos financieros, los inversionistas institucionales, las sociedades mercantiles, las entidades cooperativas, las bolsas de valores, los intermediarios bursátiles y demás entidades que determine la Ley.

Las Superintendencias y la Comisión Nacional de Valores estarán adscritas a esta Comisión bajo su jurisdicción. Esta comisión será órgano de segunda instancia de las decisiones que dicten.

Una Ley, a iniciativa del Gobierno, establecerá las funciones, competencia, organización y estatuto interno de esta comisión.

Artículo.— c) El presidente de la República, con sujeción a la Ley, hará cum-

plir, a través de la Comisión de Control Financiero, las normas de intervención mediante actos particulares y concretos en relación con las instituciones a que se refiere el artículo b).

Artículo.— d) El órgano Legislativo nacional dictará las normas a las cuales deberá sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; regular el comercio exterior; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas.

Artículo.— e) El presidente de la República, con sujeción a las leyes, organizará el crédito público, reconocerá la deuda nacional y arreglará su servicio, regulará el comercio exterior, los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas.

Rafael Ignacio Molina Giraldo,
Carlos Ossa Escobar,
Rodrigo Lloreda Caicedo,
Carlos Lemos Simmonds,
Miguel Antonio Yepes Parra,
Oscar Hoyos Naranjo.

Informe - Ponencia

Hacienda Pública y Presupuesto

Ponentes:

CARLOS RODADO NORIEGA

JESUS PEREZ GONZALEZ-RUBIO

HELENA HERRAN DE MONTOYA

I. INTRODUCCION

Las transformaciones que hoy conforman dramáticamente la estructura política y administrativa del país, están trayendo consigo la necesidad de revisar a profundidad las bases institucionales sobre las cuales descansa la organización de las finanzas públicas y del régimen presupuestal.

Es indiscutible que el cambio por todos anhelado para hacer de la nuestra una sociedad más democrática, moderna y participante, en buena parte depende de la seriedad con que se asuma una realista, adecuada y suficiente instrumentación de ese cambio en el plano económico. Sin la provisión oportuna de suficientes medios materiales, y entre ellos principalmente los económicos y financieros, toda iniciativa de renovación institucional quedará reducida al simple gesto, a formal declaración de principios, a una reiteración estéril de buenas intenciones.

No es posible abordar las cuestiones

fundamentales de la Hacienda Pública, de ordinario tratadas con cierta frialdad técnica, sin tomar en consideración los grandes propósitos a que apunta la tarea general del Estado y lo que de esa acción espera y reclama la sociedad. Todo ello está en la hora actual sometido a un poderoso impulso de cambio institucional, cuyas principales tendencias deben ser auscultadas para deducir lo que deberá ser una nueva concepción de las finanzas y el presupuesto estatales.

2. PREMISAS BASICAS PARA LA REFORMA

La comunidad reclama vehementemente del Estado una respuesta inmediata y plena a su legítima exigencia para que se provea a la prestación de los servicios públicos esenciales y, prioritariamente, a la atención de sus necesidades básicas insatisfechas. La negligencia y la desatención que los diferentes niveles de gobierno han asumido frente al clamor general, son hoy fuente de los más agudos conflictos, causa importante del general abatimiento institucional

y justo motivo de ofensa y provocación para amplios sectores de las clases populares y medias de la colectividad.

La política económica debe ponerse a tono con el pulso de la nación, debe crear procedimientos y canales para irrigar sin mezquindad recursos que lleguen a las bases mismas de la organización social y dar voto de confianza a los ciudadanos comunes para que, en su propia sede, en el municipio, el corregimiento, la comuna, la provincia, dispongan con autonomía de los dineros públicos, que de hecho les pertenecen, para combatir la miseria, la desnutrición, la enfermedad, la ignorancia y el desempleo, y para construir así las bases de un auténtico y democrático desarrollo económico y social.

El proceso de descentralización que viene adelantándose desde hace varios años, se ha inspirado en la errónea idea de que descentralizar es simplemente atribuir más funciones. Por esta razón, el municipio, institución terminal del proceso descentralizador, se ha visto abrumado, en breve

plazo, con responsabilidades de servicio sin antecedentes en nuestra historia. Las nuevas funciones llegaron con presteza mas no así los recursos necesarios para poderlas cumplir.

El Ejecutivo nacional se ha desembarazado de las competencias que "devolvió" al municipio, pero éste no logra desempeñarlas eficazmente, porque la nación se quedó con los recursos, de tal manera que los problemas en vez de resolverse se agravan. Por el contrario, la verdadera descentralización es la que respalda financieramente las competencias que el centro transfiere a la periferia.

Sólo así podrá conjurarse la trampa en que han caído incluso hasta las naciones industrializadas, como se puede comprobar con la publicitada crisis del llamado "nuevo federalismo" norteamericano, consistente, precisamente, en que las autoridades federales transfirieron nuevas responsabilidades a los Estados miembros en materia de servicios a la comunidad, pero no proveyeron los correspondientes recursos federales. Puesto que prácticamente todos los estados de la unión norteamericana están obligados a mantener equilibrado el presupuesto, al faltar los medios necesarios para financiar las nuevas competencias estatales la consecuencia ha sido el inevitable recorte del gasto social.

La gran mayoría de los proyectos aboga por un fortalecimiento financiero de las entidades territoriales. Todos reconocen el desequilibrio existente entre los recursos y las competencias seccionales y locales. La brecha es de tal magnitud que la mejor de las reformas posibles apenas podría aspirar a la aplicación de precarios paliativos. Indiscutiblemente en la raíz del problema obran profundos desajustes socio-económicos de carácter estructural, una muy desigual distribución territorial del aparato productivo y, por tanto, de la riqueza, altamente concentrada en términos de espacio y, por ende, desconocida para la mayor parte de los municipios y para muchas de las regiones de Colombia.

De otro lado, la Nación se ha quedado con los impuestos más dinámicos y los municipios, en cambio, con las responsabilidades más dinámicas, lo cual imprime un carácter aún más crítico a la cuestión del ordenamiento territorial y de las respectivas finanzas.

Es urgente romper el círculo vicioso, mediante la creación de nuevas condiciones para el progreso, y la promoción del desarrollo equilibrado de todas las regiones del país. En este punto nos parece pertinente precisar que la solución no se encuentra por la vía de la denominada soberanía fiscal de municipios y departamentos. Ese camino podría anarquizar la estructura y la política fiscal del país y generar incontenibles cascadas tributarias.

Para no menos del 90% de los municipios y el 40% de los departamentos la soberanía fiscal tendría como consecuencia el quedar abandonados a su crónica penuria, determinada por insuficiencias estructurales

en la capacidad para generar recursos tributarios propios.

Abundantes estudios demuestran, por otra parte, que hay saturación en la generación legal de toda clase de impuestos, y que los ya existentes necesitan y pueden ser mucho más rentables, si se cobraran y recaudaran más eficazmente.

Por todo lo anterior se ha encontrado preferible preservar el principio de "autonomía fiscal" de las entidades territoriales, fortaleciéndolo con la elevación a canon constitucional de la titularidad de los recursos tributarios municipales y departamentales hoy existentes y de las participaciones o cesiones en ingresos nacionales ordenadas en favor de las entidades territoriales.

Haciendo a un lado el espejismo de la soberanía fiscal, queda como única opción redistribuir las rentas actuales con criterios de eficiencia económica y justicia social. Ni siquiera es necesario establecer nuevos impuestos. En lugar de ello se propone consagrar el principio general de que los recursos deben distribuirse sobre la base del concepto de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Necesario complemento de este criterio, para que la redistribución de recursos no adquiera un carácter providencialista o paternalista, y para impedir que el sistema patrocine la incuria de las entidades territoriales, será exigir de éstas un recíproco esfuerzo fiscal y premiar su desempeño y eficiencia administrativa.

El nuevo orden de las finanzas públicas privilegia al municipio por razones obvias. En Colombia se empezó a descentralizar, durante el presente siglo, muy gradualmente, en favor de los departamentos, pero apenas en los últimos años hemos descubierto que los municipios son los auténticos protagonistas de la descentralización. El municipio es la sede natural de la existencia concreta de los individuos, sujetos y beneficiarios indiscutibles de la acción descentralizadora del Estado. El municipio, como institución es, además, célula y fundamento del ordenamiento territorial y, por tanto, destinatario primordial y final de toda descentralización. Todo lo demás, en materia territorial y político-administrativa, viene por añadidura y como complemento. Por esta razón se ha afirmado que el orden territorial del país debe construirse de abajo hacia arriba, a partir del municipio, y que la nueva carta debe ser una Constitución Municipalista.

La razón de ser del actual proceso de reforma constitucional es la búsqueda de la paz. Esto es así porque nuestro país, crónicamente atormentado por todo tipo de violencias, multiplicadas en espiral vertiginosa, ha llegado a una situación extrema de deterioro ético, moral e institucional, que tiene en la injusticia social su caldo de cultivo. Por lo tanto, el nuevo orden constitucional debe contribuir a proveer los medios económicos indispensables para atender las demandas generalizadas por aquellos servicios que son esenciales para la vida humana. De ahí que el articulado que proponemos adopte como fundamento una utilización más racional, eficiente y equitativa de los recursos del Estado, y que

promueva un desarrollo regional más equilibrado. Entendida de esa manera, la descentralización se convierte en una formidable estrategia de desarrollo.

3. MODIFICACIONES PROPUESTAS.

Un primer paso para fortalecer los recursos del municipio, que representa ingreso neto realmente nuevo, lo constituye la propuesta de elevar progresivamente los recursos provenientes del IVA, del 50% que deberá alcanzar en 1992, a un 85% del total del producido de dicho impuesto, meta que se ha programado para 1997. No obstante ser cuantiosos los ingresos municipales que se arbitran con esta medida, lejos se está de zanjar el déficit que pesa sobre la hacienda del municipio, que apenas recibiría un alivio parcial.

Es necesario por tanto multiplicar los mecanismos de redistribución del ingreso y de fortalecimiento de la descentralización, y para ello se proponen medidas complementarias, tales como la creación de un Fondo Nacional de Regalías, la reestructuración del Situado Fiscal con un sentido municipalista y la incorporación de un capítulo específico en el presupuesto nacional que se denomine Gasto Público Social.

Se propone, en efecto, crear un Fondo Nacional de Regalías, que se nutrirá con la parte de las regalías originadas en la explotación de recursos naturales no renovables que hoy se reserva la Nación. Los recursos de dicho Fondo se asignarán a las distintas entidades regionales del país con base en el criterio de necesidades básicas insatisfechas. Otro importante aspecto en la propuesta sobre regalías consiste en que la ley podrá reasignar o distribuir, entre los municipios de un mismo departamento o entidad regional, el total de las regalías percibidas por una entidad territorial, habida cuenta del número de personas con necesidades básicas insatisfechas.

Los recursos del Situado Fiscal y los provenientes de la porción del impuesto al valor agregado que se asigna a los municipios se distribuirán con base en dos criterios: el número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas (NBI) en proporción no inferior al 80% de las cantidades a distribuir y el desempeño fiscal y administrativo de cada municipio, según reglamentación que hará la Ley.

El Situado Fiscal equivaldrá a un porcentaje no menor del 20% de los ingresos corrientes de la nación (más cuantiosos que los ordinarios consagrados en la carta vigente) y será distribuido entre los municipios. Las partidas se girarán directamente a los municipios que tengan más de 40.000 habitantes y a las asociaciones de municipios cuando superen la población antes indicada. Se plantea como alternativa al mecanismo antes indicado que los dineros del Situado Fiscal puedan ser girados directamente a aquellos municipios donde exista una sucursal bancaria. Se ha calculado que con esta fórmula el municipio estará en capacidad de recibir de la nación, sin mayores traumatismos, la responsabilidad de atender los servicios de salud y educación hoy existentes en sus niveles

básicos, para pagarlos directamente. El municipio asumiría el servicio de educación primaria y secundaria, integrado en establecimientos únicos, de conformidad con autorizadas recomendaciones de instancias técnicas gubernamentales, para impedir la deserción escolar y dificultades pedagógicas y administrativas que se atribuyen a la actual división entre establecimientos de educación primaria y establecimientos de educación secundaria. Estos fenómenos se han detectado principalmente en el sector oficial, y perjudican especialmente a los niños de los hogares más pobres.

Indudablemente la transformación más importante que se propone implantar en la política presupuestal de la nación, a fin de que los ingresos estatales cumplan un papel eminentemente redistributivo, es la introducción de un componente denominado Gasto Público Social en la Ley de Aprobaciones. El Gasto Público Social tendrá prioridad sobre cualquiera otra asignación, salvo en caso de guerra exterior o por razones de seguridad nacional. Una vez más, el criterio de necesidades básicas insatisfechas registrará la distribución de las partidas integrantes de este rubro, de conformidad con la reglamentación que haga la ley.

La autonomía patrimonial de las entidades territoriales se consolida en el articulado de nuestra propuesta con una garantía constitucional, consistente en determinar taxativamente (como lo hace, entre otras, la Constitución alemana) los recursos que son propios de los municipios y de los departamentos. Los demás impuestos y contribuciones existentes constituyen recursos propios de la nación. Pero los que en el futuro se creen serán, según el proyecto, de la nación, de las entidades territoriales, o compartidos entre ellas, según lo determine la ley.

Al concepto de recursos "propios" de las entidades territoriales se agrega el de recursos "compartidos" (expresión sustitutiva del término "transferencias", que ha adquirido una connotación peyorativa), categoría a la cual pertenece, por su naturaleza y por su régimen, entre otros, el impuesto al Valor Agregado (IVA).

Así como toda la propuesta se encamina a distribuir recursos y a fortalecer financieramente las entidades territoriales, estas medidas deberán armonizarse con severos mecanismos de control fiscal, llegando inclusive al control de resultados que apoyan numerosos proyectos, de manera que se garantice el transparente manejo de las finanzas públicas y se impongan drásticas sanciones contra quien haga indebido uso de los recursos del Estado.

El compromiso del Estado con un programa creciente de devolución de recursos a las entidades territoriales, el aseguramiento de ingresos netos adicionales significativos para el municipio, la garantía al financiamiento de los servicios públicos esenciales y una política general de redistribución de los ingresos estatales, fundada en el criterio de necesidades básicas insatisfechas, son los cimientos de un plan de desarrollo con fondo contenido social y, por tanto, elementos indispensables de una estrategia capaz de afianzar nuestro sistema democrático y de alcanzar la paz entre los colombianos.

6. ANEXOS

Para llegar al articulado con que concluye este documento se han estudiado cuidadosamente en su totalidad los 45 proyectos presentados a la Asamblea Nacional Constituyente que, en una u otra forma, se refieren o aluden a la organización de las finanzas gubernamentales, a la distribución territorial de los recursos y al tema presupuestal. De entre ellos, los proyectos que más a espacio se ocupan de los mencionados aspectos son los proyectos N° 2 (Gobierno Nacional), N° 7 (Antonio Navarro y otros), N° 9 (Juan Gómez Martínez y Eduardo Londoño), N° 59, 60, 86 y 87 (Guillermo Perry), Horacio Serpa y Eduardo Verano), N° 65 (Rodrigo Lloreda), N° 69 y 70 (Alvaro Cala), N° 93 (Arturo Mejía Borda), N° 104 (Francisco Rojas, Orlando Fals y Héctor Pineda), N° 109 (Germán Rojas, Angelino Garzón y otros), N° 113 (Alfredo Vázquez y Aida Abella), N° 126 (Antonio Galán Sarmiento), N° 128 (Iván Marulanda Gómez), N° 130 (Eduardo Espinosa Facio-Lince), N° 1 (Jesús Pérez González-Rubio), y N° 67 (Partido Social Conservador).

Al presente informe se adjuntan los siguientes anexos: un Anexo A, consistente en un cuadro en el cual se resumen las propuestas que en materia de Hacienda Pública y Presupuesto contienen los 45 proyectos de Reforma Constitucional analizados.

— Un anexo B, en el cual se presenta un cuadro comparativo de las diversas propuestas en torno a los temas centrales objeto de este informe.

— Un anexo C, en el cual se relacionan las principales disposiciones legales que en el presente siglo han trazado la senda de la descentralización territorial.

ANEXO A

La relación de todos y cada uno de los proyectos de Acto Legislativo de reforma constitucional que se presentaron a consideración de la Comisión Quinta y que versan sobre Hacienda Pública y distribución de recursos hacia las entidades territoriales, se consignan en el presente anexo.

Sin embargo, teniendo en cuenta el considerable número de proyectos allegados, se estableció como metodología para su respectivo análisis la siguiente:

Un primer tema que trata sobre la distribución territorial de los recursos del Estado, teniendo en cuenta su propia organización en las diferentes entidades sub-nacionales, desde la comuna, el municipio hasta la concepción de la región como un ente con autonomía administrativa y fiscal propia, pasando por los resguardos y pueblos indígenas que se acogerán a un régimen especial en su manejo administrativo, político y de recursos financieros y presupuestales.

Por lo tanto, se recoge en forma puntual lo que cada iniciativa trae en materia de reasignación de las finanzas públicas y el grado de competencias que cada nivel territorial tendría al moverse dentro de un nuevo ordenamiento fiscal. Allí se contempla, por ejemplo, el aumento en la cesión del producto del IVA a los municipios; un incremento porcentual en la participación que el Situado Fiscal tiene sobre los

ingresos corrientes; los impuestos que les correspondería a los municipios, a los departamentos y a la nación y, por supuesto, los novedosos criterios que se deben aplicar para el logro de esta reasignación en favor de los entes territoriales, tales como el número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas, la eficiencia administrativa y el esfuerzo fiscal que cada uno de los municipios asuma para mejorar su estructura de ingresos.

Como un segundo tema se planteó el que tiene que ver con el presupuesto general de rentas y gastos tanto de la nación como el departamental y municipal. En lo concerniente a este capítulo se incluyen los diferentes propósitos que buscan alcanzar los proyectos en cuanto a la formación, elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto y la ley de apropiaciones. Obviamente, que también se examinan aquellos puntos que no sólo tienen que ver con la mecánica del proceso integral que debe cumplir la asignación de los recursos, sino cómo y en qué circunstancias se podrá modificar; como se le puede dar una mayor participación de otras instancias estatales en la concepción de este poderoso instrumento de redistribución del ingreso y, el impacto natural que pueda tener en las finanzas de los entes territoriales.

Finalmente, después de estudiar y analizar las 45 propuestas, que en el tema de las finanzas intergubernamentales se nos confió, se ha recogido en este anexo una síntesis de las principales ideas que subyacen en cada una de las iniciativas examinadas a reformar nuestra Carta Fundamental.

ANEXO B

La consideración de un número importante de proyectos que buscan enderezar o fortalecer de alguna forma las finanzas de las entidades del orden sub-nacional, se recoge en sus puntos fundamentales en el Anexo B.

En efecto, la gran diversidad de iniciativas y de imaginación para mejorar el estado actual de las precarias tesorías municipales se condensa en este cuadro comparativo que muestra lo que cada proyecto defiende sobre unos temas muy específicos en materia de redistribución territorial de recursos y de la asignación de estos últimos en el presupuesto de la nación.

Para el caso de la distribución territorial de recursos, nos presenta los puntos en donde confluyen la mayoría de los proyectos. Naturalmente que existen unos que plantean ideas muy particulares, sin par con otras iniciativas y, otros que, en buen número presentan o respaldan un mismo propósito.

La importancia del anexo radica justamente en que extrae las ideas centrales sobre los temas allí planteados y agrupa por proyectos los que de alguna manera coinciden con ese objetivo y desde luego los que no lo tratan o simplemente presentan otra alternativa.

ANEXO C

Este documento relaciona, en orden cronológico y con indicación de las materias que regulan, las principales leyes y decretos que durante el presente siglo se han expedido para desarrollar la descentralización

administrativa territorial, que tocan con asuntos tales como transferencia de recursos tributarios a las entidades territoriales, asignación de competencias para que las ejerzan autónomamente, reestructuración y reglamentación de los órganos de administración territorial, régimen patrimonial de los entes territoriales, elección popular de alcaldes, creación de las regiones de planificación, expedición de los códigos de régimen departamental y municipal, reforma urbana.

4. PRINCIPIOS BASICOS

Teniendo en consideración los principios y orientaciones generales expuestos inicialmente y habiendo consultado los diferentes proyectos que sobre el tema de la Hacienda Pública han sido presentados desde distintas fuentes con iniciativa constitucional, hemos preparado un articulado que sirva como punto de referencia encaminado a lograr un consenso en torno al capítulo de las finanzas públicas y del régimen presupuestal de la nación y de las entidades territoriales. El articulado se fundamenta en los siguientes principios:

1) Los recursos que se manejan y canalizan a través de las finanzas públicas constituyen factor insustituible para lograr los fines del Estado.

2) Sin un adecuado, eficaz y oportuno respaldo económico, los derechos y garantías, individuales o colectivos, y los grandes objetivos sociales que se consagran en una Constitución Política no pasan de ser una enunciación literaria y retórica, vale decir, un catálogo de buenas intenciones.

3) Para que los propósitos nacionales se conviertan en una fecunda realidad es indispensable que la Carta Fundamental trace los lineamientos de una racional, eficiente y equitativa distribución de los recursos públicos.

4) El sistema democrático con el que nos hemos comprometido es incompatible con la desmesurada concentración de competencias o de recursos en un solo nivel de gobierno, en un número reducido de personas o de empresas, en unas pocas entidades territoriales o en unas cuantas localidades municipales.

5) Descentralizar la administración pública y, sobre todo, irrigar a través de todo el tejido nacional las oportunidades y los recursos que hoy todavía continúan errónea y peligrosamente concentrados, es una condición sine qua non para alcanzar un desarrollo regional más equilibrado y afianzar la democracia.

6) Por lo mismo, es absolutamente necesario y conveniente buscar una redistribución territorial de los recursos del Estado que permita la utilización plena de los recursos naturales y humanos esparcidos en toda la geografía nacional y esté mucho más acorde con la magnitud de las responsabilidades y funciones asignadas, por la Constitución y las leyes, a los diversos niveles de gobierno.

7) Existe conciencia generalizada de que las entidades seccionales y locales —pero muy especialmente los municipios— presentan un cuantioso déficit de recursos para poder cumplir los cometidos que se les ha señalado en el proceso de descentralización que está en marcha en Colombia.

8) El diagnóstico adelantado sobre el comportamiento de las finanzas públicas colombianas por las diferentes Misiones especializadas, bien ha contribuido a mejorar el conocimiento de nuestra realidad fiscal, se ha olvidado de buscar en las enormes disparidades socio-económicas existentes entre los municipios colombianos el fundamento de su desigual capacidad de tributación.

9) El modelo de desarrollo económico colombiano ha dado lugar al surgimiento de unos pocos centros urbanos que concentran la mayor parte de la actividad industrial, comercial, financiera y estatal. Además, allí se han localizado los grandes activos, inversiones nacionales y extranjeras y propiedades inmobiliarias. Es decir, los objetos gravables —rentas, ingresos, utilidades, dividendos, ventas, patrimonios, etc.— se generan o se encuentran ubicados en un reducido número de núcleos urbanos.

10) No se le puede pedir a la inmensa mayoría de municipios colombianos —por lo menos, unos 800 menores de 50.000 habitantes— que se encuentran al margen de ese engranaje económico, comercial y financiero que generen ingresos tributarios sobre actividades que no existen o son muy precarias en el área de su jurisdicción.

11) La solución de la llamada soberanía fiscal, según la cual, las entidades territoriales, en uso de una autonomía impositiva, deben producir los ingresos tributarios o de otra índole necesarios para zanjar el faltante de recursos que las asfixia y las inmoviliza, no es realista, ni es viable en las actuales condiciones de desequilibrio a que nos hemos referido.

12) La soberanía fiscal puede conducir a una nociva anarquía de las finanzas públicas, provocando la gravación múltiple de un mismo objeto o actividad por diferentes niveles de gobierno, o conduciendo a una tributación heterogénea en el escenario nacional, con las odiosas comparaciones por los distintos tratamientos tributarios y la consiguiente ola de protestas que ellos desatan.

13) La soberanía impositiva de los niveles subnacionales sólo existe por la vía de cautelosa excepción, en muy pocos países, incluidos los organizados federalmente. La Nación o la Federación usualmente se reservan la potestad tributaria, como valioso mecanismo de unidad política.

14) Las naciones que han ensayado la mencionada soberanía están atravesando ingentes dificultades lo que demuestran en forma meridiana la publicitada crisis del "Nuevo Federalismo" norteamericano y la vertiginosa caída de popularidad del partido conservador en Inglaterra por la desacertada decisión de apelar a impuestos municipales para enjugar déficit fiscales. Todavía están en nuestra retina las violentas protestas populares que sacudieron hace muy pocos meses el centro de Londres por la introducción del tristemente célebre "poll tax", o sus sustitutos impositivos de carácter local.

15) Si estas reacciones se han presentado en países de alta renta y con una mayor capacidad de tributación y una más equi-

tativa distribución del ingreso, con mucha más razón podrían suscitarse en un país con las características de pobreza y desigualdad como el nuestro.

16) La solución no está en crear nuevos tributos —y menos aún si ellos son de carácter municipal— sino en hacer una distribución más equitativa y un manejo más descentralizado de los recursos tributarios y de los ingresos corrientes del Estado. No tiene sentido establecer otros impuestos municipales, cuando los que hoy existen no se cobran o recaudan eficazmente, dejando todavía un gran campo de acción en ese contexto.

17) La Nación, a partir de los años treinta, se fue apropiando de los impuestos más dinámicos y, aún hoy, esa tendencia no se ha logrado revertir. Por contraste, a los municipios se les ha asignado, especialmente a partir de la reforma político-administrativa de 1986, las responsabilidades más dinámicas, es decir, aquellas que tienen que ver con la provisión de servicios públicos esenciales, cuya demanda aumenta incesantemente en la medida en que crece la población que es precisamente quien los reclama.

18) Para compatibilizar la dinámica de las responsabilidades con la dinámica de la generación de ingresos tributarios se requiere hacer una reasignación de las rentas del Estado.

19) Utilizamos la expresión rentas del Estado para significar que los ingresos tributarios que pagan las personas naturales o jurídicas son del Estado, ente jurídico que comprende todos los niveles de Gobierno: por lo mismo, consideramos que las mal llamadas transferencias de la Nación, simplemente lo son en cuanto el Ejecutivo Nacional se ha apropiado constitucional o legalmente de los mejores impuestos que, por lo arriba anotado, pertenecen al Estado como un todo y no a un solo nivel de la administración pública.

20) Proponemos, por lo tanto, que el impuesto más dinámico de la estructura impositiva colombiana, el que grava el valor agregado de la producción y distribución de bienes y servicios, constituya un ingreso tributario compartido entre los municipios y la Nación. Planteamos que, por lo menos un 85% del producto de ese gravamen se asigne a las localidades municipales, a fin de ampliar la base de recursos con los que deben afrontar el enorme reto de financiar la construcción y mantenimiento de la infraestructura de servicios básicos.

21) Recomendamos que el paso del actual sistema de participación en el producto del impuesto al valor agregado al nuevo sistema de rentas compartidas, se haga en forma progresiva con el fin de evitar o minimizar el impacto sobre las rentas que hoy maneja la Nación. El incremento aquí establecido en favor de los municipios debe distribuirse teniendo en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas y la eficiencia fiscal y administrativa de esas localidades.

22) Como consideramos que uno de los factores que, en mayor grado, contribuye a explicar y a perpetuar la precaria contri-

bución fiscal y la deficiente capacidad operativa de muchos municipios son las propias condiciones de miseria y de desequilibrio socio-económico en que se pretende poner a operar los instrumentos tributarios, proponemos de manera persistente a través de todo el texto constitucional que los recursos del Estado, cualesquiera que ellos sean, se asignen teniendo en cuenta el criterio de las necesidades básicas insatisfechas, como un indicador que mide el grado de pobreza absoluta y relativa de las diferentes entidades territoriales, la calidad de vida de sus gentes y, por ende, la necesidad de apoyo presupuestal por parte del Estado. Esta fórmula que utiliza el gasto público como la más valiosa herramienta de redistribución de ingresos en Colombia es, sin lugar a dudas, un aporte significativo al logro de una sociedad más igualitaria, más equilibrada, más democrática y, por ello, más propicia al afianzamiento de la concordia ciudadana.

23) Pero en razón de que la brecha existente entre las responsabilidades municipales y los recursos para atenderlas es tan grande, proponemos complementar la adición de recursos netos a los municipios y entidades seccionales con la creación de un Fondo Nacional de Regalías, nutrido con la parte de esas contraprestaciones económicas que hoy se reserva la Nación. Los recursos de este fondo se canalizarían hacia las diferentes entidades regionales, en proporción al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas.

24) Se plantea la posibilidad de que la ley pueda reasignar entre los municipios de un mismo departamento o entidad regional el total de las regalías cedidas a las entidades territoriales. El principio fundamental que está detrás de esta propuesta es que el reducido grupo de municipios mineros que constituyen una especie de constelación privilegiada, debe compartir con las otras localidades circunvecinas las copiosas sumas que reciben por concepto de regalías. Si hemos sostenido que es indispensable que los municipios que exhiben déficit proburantes de recursos para atender sus responsabilidades reciban compensaciones fiscales, con el mismo criterio consideramos que aquellos municipios que disponen de un volumen de recursos que excede en mucho a sus necesidades básicas o a su capacidad operativa de gastos permitan que otras comunidades del mismo departamento también se puedan beneficiar.

Es más, razones similares a las que justifican hacer una redistribución de los recursos del Estado para lograr un desarrollo regional más equilibrado, son valederas cuando se trata de alcanzar un desarrollo más armónico a escala departamental.

25) El Situado Fiscal debe ser municipal, como municipales serán los servicios de salud y educación básicas a cuya atención están destinados los recursos de aquel. Se establece que el Situado Fiscal equivaldrá a no menos del 20% de los ingresos corrientes de la Nación, y que sus recursos se asignarán a los municipios con base en dos criterios: el número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas, con referencia a los cuales se adjudicará, no menos del 80% de las cantidades a distribuir, y el desempeño fiscal y administrativo de cada municipio.

26) La política presupuestal de la nación entera debe cumplir un papel eminentemente redistributivo y destinar una parte especial del gasto a la solución de los problemas más urgentes de las clases necesitadas. Una novedad trascendental en esta materia será, como se propone, la introducción en la Ley de Apropriaciones, de un capítulo denominado Gasto Público Social, cuyas partidas se distribuirán mediante la aplicación del criterio de necesidades básicas insatisfechas, NBI.

PROYECTO DE ARTICULADO (DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DEL ESTADO)

Artículo. Los ingresos tributarios del Estado se distribuirán así:

1) Son recursos propios de los municipios los siguientes: el impuesto predial; el impuesto de industria y comercio; la contribución de valorización municipal y la plusvalía; el impuesto de avisos y tableros; el gravamen de circulación y tránsito y los demás establecidos conforme a leyes.

2) Son recursos propios de los departamentos los siguientes: los gravámenes al consumo de licores, tabaco y cerveza; el impuesto de timbre sobre automotores; los gravámenes sobre las loterías, rifas y apuestas; la contribución de valorización departamental; el impuesto de registro y anotación y los demás establecidos conforme a leyes.

3) Constituye recurso tributario compartido el impuesto al valor agregado, cuyo producido total se distribuirá así: un porcentaje no menor del 85% se asignará a los municipios y el resto le corresponderá a la nación, entidad que será la encargada de recaudarlo.

Parágrafo transitorio.— El incremento porcentual que implica pasar del actual sistema de participación en el producto del IVA al nuevo sistema de rentas compartidas, se hará en forma progresiva, de acuerdo a la ley, y deberá causarse plenamente en el año de 1997.

4) Los demás impuestos y contribuciones existentes son recursos propios de la nación. Los que en el futuro se creen serán de la nación, o de las entidades territoriales, o compartidos entre ellas, en la forma que señale la ley.

SITUADO FISCAL

Artículo. Salvo lo dispuesto por la constitución, la ley a iniciativa 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 así como los recursos necesarios para su adecuada provisión.

No menos del 20% de los ingresos corrientes de la nación será distribuido entre los municipios a cuyo cargo estará la educación y la salud en sus niveles básicos. Esta asignación recibirá el nombre de Situado Fiscal.

Los porcentajes de sus ingresos que en la actualidad los departamentos o distritos

especiales destinan a la atención de los servicios de educación y salud que se trasladan, se transferirán a los municipios con el mismo destino y teniendo en cuenta para la distribución intermunicipal los mismos criterios previstos en el artículo "tal".

Las partidas correspondientes les serán giradas directamente a los municipios que tengan más de 40.000 habitantes, y a las Asociaciones cuando éstas superen la cifra anterior.

(Primera alternativa al inciso anterior). Las partidas correspondientes les serán giradas directamente a los municipios en donde exista alguna sucursal bancaria.

(Segunda alternativa). Suprimir el inciso.

CRITERIOS DE DISTRIBUCION

Artículo. Para lograr una distribución más equitativa de los recursos fiscales del Estado y con el fin de promover un desarrollo más armónico de las diferentes entidades territoriales y estimular su eficacia administrativa, el Situado Fiscal y la porción del producto del impuesto al valor agregado que se asigna a los municipios, se distribuirá teniendo en cuenta el número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y el desempeño fiscal y administrativo de cada municipio, según reglamentación que hará la ley.

En todo caso, por lo menos un 80% de las sumas a distribuir se deben asignar con el criterio del número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas.

REGALIAS

Las minas, los recursos naturales del suelo y del subsuelo y demás bienes que determine la ley son propiedad de la Nación. La ley determinará las condiciones y los medios para su explotación, así como los derechos preferenciales de las entidades territoriales sobre los mismos.

Todo el que explote un recurso natural no renovable pagará al Estado, además de los impuestos que establezca la ley, una contraprestación económica a título de regalías, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte.

Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables o en cuya jurisdicción se encuentren localizados puertos por donde se exporten dichos recursos, tendrán igual derecho a una participación en las respectivas regalías. Esta participación no podrá ser inferior al porcentaje de los ingresos que por este concepto se asignó a las entidades territoriales durante la vigencia de 1990. En todo caso, la ley podrá reasignar, entre los municipios de un mismo departamento o entidad regional el total de las regalías cedidas a los entes territoriales a que hace referencia este inciso, de acuerdo con el número de personas con necesidades básicas insatisfechas.

FONDO NACIONAL DE REGALIAS

Artículo.— Con los recursos de las regalías de la Nación que no sean destinados a las entidades territoriales, se creará un

Fondo Nacional de Regalías, cuyos recursos se distribuirán entre las distintas entidades regionales del país de conformidad con el número de personas con necesidades básicas insatisfechas. La Ley asignará una participación en los recursos del Fondo Nacional de Regalías a la entidad estatal que negocie la correspondiente regalía.

SISTEMAS DE RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

Artículo.— Las entidades territoriales tendrán derecho a participar en las rentas nacionales, en los recursos del crédito que manejan entidades nacionales, en el gasto público nacional orientado a la financiación o inversión conjunta con otros niveles de gobierno y en otras modalidades de cesión de rentas o de compensación fiscal. Para estos efectos, siempre se tendrán en cuenta los desequilibrios socioeconómicos entre las diferentes entidades territoriales; las diferencias en su capacidad de tributación; el desempeño administrativo y fiscal de dichas entidades, y los costos que se derivan de sus funciones.

DERECHOS SOBRE LOS BIENES Y RENTAS TERRITORIALES

Artículo.— Los bienes y rentas de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva; gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares y solamente podrán ser expropiados en los términos del artículo "tal" (antiguo Art. 30) de esta Constitución.

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

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

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

(Alternativa al inciso anterior)

Los impuestos municipales y departamentales y las cesiones o participaciones, totales o parciales, que se ordenan en favor de las entidades territoriales, gozan de protección constitucional y, en conse-

cuencia, no podrán ser suprimidos, ni disminuidos, ni transferidos a la Nación, salvo en caso de guerra internacional.

PRESUPUESTO

Artículo.— No podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las Asambleas Departamentales o las Municipalidades, ni transferirse ningún crédito a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

Artículo.— El Gobierno formará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones que deberá corresponder al Plan General de Desarrollo y lo presentará al Congreso durante los primeros veinte (20) días de las sesiones ordinarias que comienzan el 20 de julio.

En la ley de apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, el servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan General de Desarrollo.

Las Comisiones de Asuntos Económicos de las dos Cámaras deliberarán conjuntamente para dar primer debate al proyecto de presupuesto de rentas y ley de apropiaciones.

Parágrafo.— El Gobierno incorporará, sin modificaciones, al proyecto de ley de apropiaciones, el que conforme a leyes preexistentes elaboren cada año de manera conjunta las Comisiones de la Mesa de las Cámaras para el funcionamiento del Congreso. Sin embargo, el Gobierno durante el primer debate, podrá presentar observaciones sobre las cuales decidirán las Comisiones de Asuntos Económicos.

Artículo.— En la ley de presupuesto podrán incluirse apropiaciones condicionadas, cuyo desembolso debe financiarse con el producto de empréstitos o de nuevas rentas. Tales apropiaciones no darán lugar a asumir obligaciones ni a realizar desembolsos, sino cuando los empréstitos respectivos hayan sido contratados o en la medida en que las nuevas rentas comienzan a recaudarse.

En la ley de presupuesto, igualmente, podrán decretarse gastos y demás medidas tributarias y de crédito que sean necesarias para el financiamiento integral del gasto programado. El decreto de los gastos debe cumplir, en todo, los requisitos previstos en el artículo "tal". Tales medidas regirán sólo para la vigencia respectiva.

Artículo.— Si el Congreso no expidiere el presupuesto, regirá el presentado por el Gobierno dentro de los términos del artículo precedente; si el presupuesto no hubiere sido presentado dentro de dicho plazo re-

girá el del año anterior, pero el Gobierno podrá reducir gastos, y, en consecuencia, suprimir o refundir empleos, cuando así lo aconsejen los cálculos de rentas del nuevo ejercicio.

Artículo.— En cada legislatura, durante los dos primeros meses del segundo período de sesiones, y estrictamente de acuerdo con las reglas de la ley orgánica, el Congreso discutirá y expedirá el Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaciones.

Los cómputos de las rentas, de los recursos del crédito y los provenientes del balance del tesoro, no podrán aumentarse por el Congreso sino con el concepto previo y favorable suscrito por el ministro del ramo.

Artículo.— La ley de Apropiaciones deberá tener un componente denominado Gasto Público Social, que agrupará las partidas de esta naturaleza según definición hecha por la ley orgánica respectiva. Excepto en caso de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

En la distribución territorial del Gasto Público Social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, según reglamentación que hará la ley.

Artículo.— Idem al art. 211 de la C.P. vigente.

Artículo.— La apertura de créditos extraordinarios o adicionales para financiar gastos imprescindibles, no habiendo partida votada o siendo ésta insuficiente, requerirá la aprobación del Congreso, previa solicitud del Gobierno.

Artículo.— Además de lo señalado en esta Constitución, la ley orgánica del presupuesto reglamentará lo concerniente a la programación, aprobación, modificación, ejecución y control del presupuesto de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan General de Desarrollo, así como también la capacidad para contratar de los organismos y entidades estatales, y el procedimiento que se debe seguir cuando el Congreso no expidiere el presupuesto oportunamente.

Artículo.— El endeudamiento interno y externo de la Nación no podrá exceder las proporciones que establezca la ley.

Artículo.— Los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales para la elaboración, aprobación y ejecución de sus presupuestos.

Informe Ponencia

Control Fiscal

Ponentes:

ALVARO CALA HEDERICH
HELENA HERRAN DE MONTOYA
MARIANO OSPINA HERNANDEZ

GERMAN ROJAS
JESUS PEREZ GONZALEZ RUBIO
CARLOS RODADO NORIEGA

NECESIDAD DE UNA REFORMA A LOS ORGANISMOS DE CONTROL

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Las contralorías en Colombia han ejercido, en general, sólo una parte de los controles que en la época moderna se han establecido en otros países; concentrándose, principalmente, en la auditoría de cuentas, con control previo, a fin de asegurar el honesto manejo de los dineros públicos, tal como lo recomendó la misión Kemmerer en 1923. Las contralorías han venido ejerciendo tanto la auditoría interna, propia del sistema previo; como la auditoría externa, que es la verdadera función de las contralorías.

Modernamente se ha establecido como función complementaria, muy importante por cierto, la auditoría de gestión con el propósito de evaluar la economía, la eficiencia y la eficacia, es decir, los resultados o el desempeño de la gestión realizada por los diversos organismos del Estado. No podría haber una auditoría de gestión sin previamente establecer la auditoría financiera que provea las bases para la evaluación de ella. Consecuentemente, creemos que el control de gestión es complementario de la auditoría de cuentas o de regularidad, para utilizar el vocablo español.

El control previo, generalizado en Colombia, ha sido funesto para la administración pública pues ha desvirtuado el objetivo de la Contraloría al permitirle ejercer abusivamente una cierta coadministración que ha redundado en un gran poder unipersonal del contralor y se ha prestado, también, para una engorrosa tramitología que degenera en corruptelas.

La función del control fiscal ha tenido tres tendencias o escuelas en el mundo; la primera, la colegiada, es aquella que está dirigida por tribunales o cortes de cuentas.

La segunda, muy influida por Norteamérica, es la Contraloría de tipo unipersonal tal como es el caso de la colombiana, en las que existe la tendencia a la revisión continua y detallada de las operaciones. Y, una tercera escuela, es la de las auditorías generales de herencia británica, cuya función está ejercida básicamente por contabilistas.

Para ejercer hoy la amplia gama de funciones que demanda el control moderno,

se requiere de un equipo multiprofesional, pues es muy difícil que los solos contralores tengan los conocimientos especializados requeridos. Esta misma razón puede ser aducida para establecer que la cabeza del organismo, debe tener calidades no necesariamente de extracción jurídica sino las afines a otras profesiones como la administración, la economía o la gerencia empresarial, pues no podemos olvidar que el Estado es la gran empresa nacional.

La Contraloría General de la República ha tenido algunas modificaciones en su planta de personal, que se ha reducido de 12.399 funcionarios en 1982 a 10.838 en 1990; su presupuesto en pesos constantes de 1980 se ha incrementado de 2.692 millones a 3.537 en 1990. Las anteriores cifras deben mejorarse en forma sustancial. Deplorablemente su funcionamiento ha estado condicionado e interferido por las conveniencias políticas que a la postre han distorsionado su objetivo fundamental para dar paso a la influencia clientelista, con grave perjuicio para la institución que otrora fuera centro de respeto y admiración de los colombianos. El ejemplo cundió en toda la nación y, por consecuencia, las contralorías territoriales también terminaron siendo víctimas del morbo clientelista.

La necesidad de tener controles eficaces que garanticen el buen uso de los dineros provenientes de los contribuyentes creó la expectativa de un acto reformativo de la Constitución encaminado a tener un organismo de control moderno, fuerte, independiente y libre de interferencias políticas. El artículo 14 de los derechos del hombre, que es la génesis filosófica del control fiscal, dice que "el pueblo tiene derecho, por sí mismo o por sus representantes, de destituir las contribuciones y de seguir sus destinos". De allí se estableció el hilo jerárquico por el cual las contralorías dependen de la Cámara de Representantes, electa por el pueblo para hacer las leyes, entre ellas las de tributos y las de autorizaciones de gastos derivados de aquellos.

II. PRESENTACION DE LOS DIFERENTES PROYECTOS Y PROPUESTAS

A. PROYECTOS PRESENTADOS POR LOS H. DELEGATARIOS

Nº 1. JESUS PEREZ GONZALEZ-

RUBIO: el doctor Pérez propone que se conserve la figura del Contralor General de la República, el cual sería elegido por el Congreso en pleno sin posibilidades de reelección. En el mismo orden, el proyecto tiende a establecer que el control fiscal se realice en forma posterior y selectiva. De otra parte, propone la creación de un sistema de control de resultados exclusivamente dirigido a vigilar la ejecución de los planes de desarrollo y de obras públicas, así como el funcionamiento de la justicia.

Nº 2. **GOBIERNO NACIONAL:** este proyecto ubica en un título especial todas las disposiciones relativas al régimen del control fiscal, incluyendo el concepto de la vigilancia de los resultados de la administración, las cuales se ejercerían siempre en forma posterior; y excluye expresamente al Banco de la República de la vigilancia que corresponde a la Contraloría.

En cuanto a la elección del Contralor se propone que sea hecha por el Congreso de una terna integrada por candidatos de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y el Presidente de la República. Tiende, igualmente, a establecer rigurosas inhabilidades para quienes ocupen el cargo.

En cuanto a las atribuciones del Contralor se excluyen las relativas a los métodos de contabilidad de la administración.

Nº 6 **DIEGO URIBE VARGAS:** el doctor Uribe Vargas propone, como particularidad especial, que se establezca la no reelección del Contralor y, al propio tiempo se le someta a un régimen estricto de inhabilidades. El Contralor sería elegido por la Cámara de Representantes (debe recordarse que el proyecto del doctor Uribe tiende a la instauración de un régimen unicameral).

Nº 7 **ANTONIO NAVARRO Y OTROS:** por virtud de este proyecto el control fiscal correspondería a una Corte de Cuentas integrada por nueve magistrados designados por el Consejo de Estado. Sus funciones de control se verían robustecidas con la posibilidad de practicar auditajes financieros y de gestión a la administración, las cuales se realizarían en forma selectiva y posterior sin perjuicio de los sistemas de control interno que se adopten. Adicionalmente la Corte de Cuentas tendría la facultad de establecer responsabilidades fiscales y ejercer la jurisdicción coactiva.

De otro lado se prevé la participación

ciudadana en la vigilancia de la ejecución de proyectos estatales y una acción pública que la haga efectiva.

Nº 9 **JUAN GÓMEZ MARTÍNEZ Y HERNANDO LONDOÑO:** el proyecto de los doctores Gómez y Londoño propone que en un título especial se incorporen las normas concernientes a la función de control del Estado, concibiéndose ésta en una forma integral que comprende la protección de los derechos humanos y la vigilancia disciplinaria, judicial y fiscal, la cual sería ejercida por la Fiscalía General de la Nación de conformidad con una ley marco que se expediría para tales efectos. El objeto de esta clase de control no sería otro que el de "procurar la eficiencia y la eficacia en la gestión y en los resultados de la actividad estatal".

El Fiscal General sería elegido popularmente para periodos de cuatro años sin posibilidades de reelección. Entre otras funciones, se le asignaría especialmente la de proteger el patrimonio del Estado, solicitar la aplicación de sanciones y ejercer la jurisdicción coactiva. Para el control fiscal, particularmente, designaría libremente a un delegado suyo que lo ejercería en forma exclusivamente técnica y posterior.

Nº 13 **MARIA TERESA GARCÉS:** la doctora Garcés Lloreda propone que se dé al control fiscal el carácter de una verdadera rama del poder público, a cuya cabeza estaría la Contraloría General de la República.

El aspecto fundamental de este proyecto mira a la organización interna de la Contraloría y especialmente al régimen de personal de la misma, para lo cual propone la creación de la carrera correspondiente.

Nº 27 **MARIA TERESA GARCÉS:** no obstante las propuestas contenidas en el proyecto Nº 13, la doctora Garcés propone en este nuevo proyecto que la Rama de Control esté compuesta por el Ministerio Público, el Defensor de los Derechos Humanos, la Corte de Cuentas, las Superintendencias y la Comisión Nacional de Valores.

Nº 42 **CARLOS LEMOS SIMMONDS:** este proyecto se refiere particularmente a la modificación del régimen correspondiente al Distrito Especial de Bogotá. Lemos Simmonds coincide en que el Contralor Distrital sea elegido por el Concejo, pero reduciéndose el periodo de sus funciones a un año.

Nº 48 **ANTONIO YEPES PARRA:** el proyecto del doctor Yepes coincide en la idea de dotar a la función de vigilancia y control de la mayor independencia, para lo cual revestiría el carácter de rama del poder público. Se considera que debe ser ejercida esencialmente por el pueblo.

Se conserva la figura del Contralor General, que sería elegido popularmente para periodos de seis años.

Los municipios podrían crear sus propias contralorías siempre que su presupuesto anual supere la cifra de los 150 millones de pesos.

En cuanto a las funciones, el proyecto asigna tanto a la Contraloría General como a las territoriales la de ejercer el control sobre la deuda pública.

Nº 57 **GUILLERMO PLAZAS ALCID (MOVIMIENTO DE TRANSFORMACION LIBERAL).** Según este proyecto habría un

título especial para las normas relacionadas con la "Rama de Control y Vigilancia" integrada por la Contraloría y la Procuraduría General y por los funcionarios que ejercen funciones análogas en las entidades territoriales menores.

Se mantiene la figura del Contralor General, con la particularidad de que sería elegido popularmente para periodos de cinco años.

Nº 64 **RODRIGO LLOREDA CAICEDO:** El control fiscal, según este proyecto, seguiría correspondiendo a la Contraloría General de la República, sin perjuicio de que en casos especiales puedan realizarlas entidades distintas.

Simultáneamente habría una Corte de Cuentas elegida por el Senado mediante aplicación del cuociente electoral, la cual sería una instancia de apelación para revisar los actos expedidos por el contralor general o los controladores de las entidades territoriales.

Nº 67 **MISAEEL PASTRANA Y OTROS:** De conformidad con el proyecto presentado por el doctor Pastrana Borrero se consagraría, como título sexto de la Constitución Nacional, la organización de una nueva rama del Poder Público denominada "De control moral de fiscalización". Esta rama comprendería las disposiciones sobre el Ministerio Público, el Defensor de Derechos y el Tribunal Supremo de Cuentas. Esta última entidad sustituiría a la Contraloría General en la vigilancia de la gestión fiscal, que además se hace extensiva a la "evaluación del desempeño y resultados de la administración"; subrayándose el carácter eminentemente técnico que tendría dicha vigilancia.

Los magistrados del Tribunal Supremo de Cuentas serían elegidos por el Congreso para periodos de 6 años y sin posibilidad de reelección inmediata.

En cuanto a las funciones de dicho tribunal se destacan la de establecer la responsabilidad fiscal, ejercer la jurisdicción coactiva consiguiente y solicitar la investigación y aplicación de sanciones cuando se lesionen los intereses del Estado.

Finalmente, se refiere a la Ley la reglamentación de un sistema especial de vigilancia y control aplicable a las sociedades de economía mixta.

Nº 83 **LORENZO MUELAS HURTADO:** El delegatario Muelas Hurtado es partidario de erigir como uno de los poderes públicos a las funciones que separadamente cumplen hoy el Contralor General y el Procurador General así como por las que habría de cumplir el veedor de los Derechos Humanos.

Nº 87 **HORACIO SERPA Y OTROS:** Este proyecto, referido al tema del reordenamiento territorial, propone que en el ámbito municipal el control fiscal de los recursos, cualquiera que sea su procedencia, sea hecho por un veedor como representante directo del pueblo.

Nº 93 **ARTURO MEJIA BORDA:** El proyecto del doctor Mejía Borda se orienta fundamentalmente a modificar la forma de elección del Contralor General de la República. Función ésta que correspondería a un Colegio Electoral integrado por los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, lo cual sig-

nifica que el control fiscal estaría completamente subordinado a la rama jurisdiccional del Poder Público.

Nº 97 **CAMARA DE REPRESENTANTES:** La Comisión Primera de la H. Cámara de Representantes conserva a esta última corporación la facultad de elegir el Contralor General de la República y excluye la vigilancia fiscal del Congreso del radio de acción de la Contraloría para atribuirlo a un contralor interno elegido por el Congreso para periodos de 4 años de ternas enviadas por el presidente de la República.

Nº 98 **RAIMUNDO EMILIANI Y CORNELIO REYES (UNIVERSIDAD SERGIO ARBOLEDA):** El artículo 60 de la Constitución sería adicionado con un inciso que permitiría al Gobierno la contratación de las funciones inherentes al control fiscal con particulares, total o parcialmente.

Nº 107 **ANTONIO NAVARRO Y OTROS (MESA DIRECTIVA DEL CONCEJO DE BOGOTÁ):** Este proyecto contiene propuestas relacionadas especialmente con el régimen de las entidades territoriales y, en particular, del Distrito Especial de Bogotá. En primer término, se daría a Bogotá la condición de Distrito Capital, elevándose a rango constitucional su Contraloría, de otro lado se establece que el control fiscal de los municipios se haga conforme a lo que disponga la Ley y no como sucede hoy en que, por regla general, debe hacerse por las contralorías departamentales.

Respecto de las atribuciones del Contralor General se destacan las de prescribir también los métodos de contabilidad de las entidades territoriales, exigir informes sobre el cumplimiento de sus funciones a los controladores departamentales y municipales y vigilar la destinación de los auxilios para empresas útiles o benéficas.

Nº 108 **IGNACIO MOLINA (HUGO ESCOBAR SIERRA):** El doctor Escobar Sierra propone mantener en cabeza de la Cámara de Representantes la función de elegir el contralor general de la República pero circunscribiendo su elección a una terna que deberá enviarle la Corte Suprema de Justicia. Su periodo quedaría reducido a tres años.

Las atribuciones del Contralor General se adicionan con las de establecer la responsabilidad fiscal, ejercer la jurisdicción coactiva consiguiente y solicitar las investigaciones o aplicación de sanciones que sean del caso.

Nº 113 **ALFREDO VAZQUEZ Y AIDA ABELA:** El proyecto presenta, en un título especial, como órganos de fiscalización del Estado a la Procuraduría General de la Nación, la Procuraduría Especial para los Derechos Humanos y la Contraloría General de la República: los cuales ejercerían sus funciones en forma autónoma desde el punto de vista administrativo y presupuestal, sin perjuicio de la conveniente participación ciudadana en el desarrollo de sus tareas fiscalizadoras.

En cuanto a la elección del contralor general se propone su elección popular para periodos de 4 años.

Finalmente, se refiere a las Asambleas Departamentales y concejos municipales la expedición de un régimen propio de control fiscal en conformidad con la Ley orgánica.

Nº 114 **JAIME FAJARDO LANDAETA Y DARIO MEJIA AGUDELO:** Los delegatarios del Epl proponen atribuir el "control de

presupuesto de gastos e inversiones y demás actividades del Estado relacionadas con los planes de desarrollo económico y social", así como la vigilancia de la gestión fiscal a una Corte de Cuentas integrada por cinco magistrados elegidos por el Órgano Legislativo de listas enviadas por el Procurador General de la Nación, teniendo en cuenta la participación de las minorías políticas.

Nº 115 **LUIS GUILLERMO NIETO ROA**: Según el proyecto del delegatario Nieto la vigilancia directa de la gestión fiscal sería hecha por empresas privadas, las cuales serían objeto de inspección y vigilancia por parte de la Contraloría General de la República.

Dicha vigilancia habría de realizarse exclusivamente en forma técnica y posterior.

Por otra parte, el doctor Nieto Roa coincide en la idea que el Contralor General siga siendo elegido por la Cámara de Representantes para periodos de 4 años pero limitándose a las terna que para el efecto enviaría la Corte Suprema de Justicia. Se establecería una nueva inhabilidad que dice relación con el hecho de no haber sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.

Las atribuciones que prevé el artículo 60 de la Constitución son adicionadas a fin de permitirle "vigilar el procedimiento de contratación de los entes públicos con las empresas privadas que ejercerán el control fiscal" y de establecer responsabilidades fiscales e iniciar acciones penales.

En relación con el régimen fiscal de las entidades territoriales se establece que sus respectivos controladores sean elegidos por las Asambleas o Concejos según el caso de terna enviada por los tribunales superiores de Distrito Judicial.

Nº 124 **HERNANDO HERRERA VERGARA**: En su proyecto de reforma general, el delegatario Herrera propone que se establezcan como requisitos para ser elegido Contralor los de tener una filiación política distinta a la del presidente y no ser representante o senador. Igualmente su periodo se ampliaría a 5 años y se prohibiría su reelección para el periodo inmediato.

Nº 125 **FERNANDO CARRILLO FLOREZ**: Este proyecto conserva la figura de la Contraloría General de la República y de las Contralorías Departamentales y Municipales, previniéndose que puedan crearse organismo de control que correspondan a la naturaleza de las nuevas divisiones territoriales que se establezcan.

Las modalidades de la vigilancia fiscal comprenderían un control financiero y de gestión y resultados orientado a determinar la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

El Contralor General seguiría siendo elegido por la Cámara de Representantes pero para periodos de 6 años. En el mismo orden, se tiende a establecer un severo régimen de inhabilidades que no le permitirían ejercer cargos en la administración o aspirar a posiciones de elección popular sino 4 años después de haber cesado en sus funciones.

Respecto de sus atribuciones se propone que pueda evaluar la calidad y eficiencia de los controles internos aplicados en la administración y de instaurar las auditorías financieras y de gestión y resultados. La jurisdicción coactiva no correspondería a la

Contraloría, pero ésta podría dar inicio a las acciones correspondientes. No tendría, tampoco, la función contable de llevar el registro de la deuda pública, la cual sería deferida por la Ley a un organismo distinto.

Para terminar habría un auditor elegido por la Cámara de Representantes para ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría.

Nº 126 **ANTONIO GALAN SARMIENTO**: Por este proyecto se crearía la "rama fiscalizadora del Estado" la cual controlaría "el cumplimiento de los propósitos de la Nación" en todas las áreas de la función pública. A la cabeza de la rama estaría el Procurador General de la Nación elegido popularmente para periodos de 4 años, una de cuyas atribuciones más importantes dice relación con la protección del patrimonio nacional.

Para lo relativo al control fiscal habría un Procurador Delegado.

Igualmente en el orden departamental, distrital y municipal habría Procuradores elegidos popularmente para periodos de 4 años. En el caso de los municipios se requeriría que tuviesen más de 500.000 habitantes, en caso contrario la fiscalización correspondería a los Procuradores departamentales.

Nº 128 **IVAN MARULANDA GOMEZ**: Según este proyecto habría un "poder público de participación ciudadana" conformado por la Corte Electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y el Consejo Nacional de Comunicaciones.

El Contralor General sería escogido por el Consejo de Estado mediante concurso público para un periodo de 5 años y su elección sería sometida a la ratificación de la Cámara de Representantes.

Entre otras funciones tendría la de vigilar los dineros destinados a la financiación de las campañas electorales y, además, la de adelantar oficialmente las investigaciones necesarias "para asegurar la moralidad de la gestión fiscal".

De otro lado se autoriza a las Asambleas Departamentales para que expidan una reglamentación propia sobre el control fiscal.

B. PROYECTOS PRESENTADOS POR ENTIDADES NO GUBERNAMENTALES

Nº 1. **FEDERACION COLOMBIANA DE MUNICIPIOS**: La Federación de Municipios hace énfasis en la necesidad de que haya leyes marco sobre la orientación programática del Estado, la participación ciudadana, el ordenamiento territorial, el ordenamiento presupuestal, las transferencias fiscales a las entidades territoriales y, especialmente, de una ley de control de la gestión pública.

Según este proyecto habría formas de control de la eficiencia y los resultados en el desarrollo de la gestión pública a cargo de funcionarios distintos a los controladores. Simultáneamente, la Ley marco de ordenación presupuestal prescribiría los periodos dentro de los cuales habría de ejercerse dicho control.

No sobra subrayar que la "Ley marco de participación ciudadana" a que se refiere el proyecto bien podría establecer instancias de participación popular en el control de la gestión pública.

Nº 2 **FUNDACION FUTURO COLOMBIANO**: El proyecto de Futuro Colombiano conserva la figura del Contralor General y deja su elección a la Cámara de Representantes, la cual haría la designación teniendo en cuenta una terna compuesta por personas de filiación política distinta a la del Presidente y enviada por éste para tal efecto. Su periodo sería de 4 años y no habría posibilidades de reelección.

Las atribuciones del contralor son modificadas a fin de permitirle exigir informes a personas o entidades privadas que administren bienes nacionales. El proyecto considera inconveniente otorgarle la facultad de establecer responsabilidad fiscal y de ejercer la jurisdicción coactiva.

Nº 3. **CONFEDERACION COMUNAL NACIONAL**: El proyecto se orienta a establecer un mayor grado de participación popular en el control fiscal. Una de tales formas de control sería hecha por personas jurídicas privadas sin ánimo de lucro.

De otro lado, la Confederación Comunal es partidaria de que en lugar de las actuales Contralorías se instituya una corte de cuentas nacional y los tribunales correspondientes en el orden departamental y municipal, cuyos miembros serían elegidos directamente por la comunidad en la forma que determinase la Ley.

En cuanto al sistema de control mismo se prevé la posibilidad de contratar con particulares las labores de auditoría financiera y se prescribe que dicho control se ejerza en forma selectiva y posterior.

Nº 4 **COLEGIO ALTOS ESTUDIOS QUIRAMA**: El proyecto de la Fundación Quirama centraliza en la figura del Procurador General de la Nación, que sería elegido popularmente para un periodo de cuatro años sin posibilidades de reelección, todas las funciones de control de la gestión pública. Para estos efectos designaría libremente a un Procurador Delegado en lo Fiscal.

El sistema de control sería exclusivamente técnico y posterior, previniéndose la posibilidad de contratar su ejercicio con entidades privadas.

Nº 10. **ASOCIACION DE DIPUTADOS, CONSEJEROS INTENDENCIALES Y COMISARIALES DE COLOMBIA**: Según este proyecto correspondería a las asambleas departamentales la reglamentación del régimen de control fiscal y de gestión, así como el nombramiento del contralor departamental para un periodo igual al del Gobernador y sin posibilidades de reelección.

Nº 12. **UNIVERSIDAD CATOLICA DE COLOMBIA**: Propone la creación de la "Rama Administrativa o Comunitaria del Poder Público", la cual representaría un escenario de participación ciudadana en el desarrollo de los cometidos estatales. Dicha rama podría designar a los funcionarios que tienen a su cargo las funciones de control en el orden nacional, departamental y municipal.

C. PROPUESTAS PRESENTADAS ANTE LA COMISION PREPARATORIA

Comisión 10. Control Fiscal: Atendiendo al informe final elaborado por la coordinación de la comisión preparatoria para las reformas al régimen del control fiscal, se presentaron 49 propuestas sobre este trascendental tema. Se registra en ellas grandes coincidencias en torno a la necesidad de prevenir todo condicionamiento

clientelista que pueda perturbar el eficaz ejercicio de las labores de control, así como la de fortalecer las atribuciones de los organismos correspondientes. Igualmente tienden a establecer sistemas adicionales a la vigilancia de la legalidad de las operaciones fiscales, como lo sería la evaluación de la eficiencia y economía de las mismas.

Uno de los aspectos que logró suscitar mayor consenso entre los proponentes lo fue el relativo a la institucionalización de la participación ciudadana en el ejercicio del control.

Las diferencias entre las diversas propuestas dicen relación, particularmente, con cuestiones tales como la conservación de las Contralorías o su sustitución por organismos colegiados, su forma de elección y el período que habría de corresponderles así como el régimen de inhabilidades a que estarían sometidos estos funcionarios.

D. PROPUESTAS PRESENTADAS ANTE LAS MESAS DE TRABAJO

Examinadas con especial interés las 121 propuestas allegadas a las mesas de trabajo que se organizaron en todo el país, se advierte una preocupación generalizada porque haya mecanismos de control adecuados y, por sobre todo, eficaces que aseguren la preservación y el correcto manejo de los recursos públicos a fin de que puedan cumplir la finalidad que les es esencial.

La aspiración porque se instauren formas de participación popular en el desarrollo de las tareas de control se hace evidente en casi todas las propuestas.

Como es apenas razonable, se observan en ellas diferencias accidentales sobre temas como los organismos de control, y su composición y funcionamiento en los niveles de la administración. Es de notar que una proporción significativa de ellas se orienta a conservar la institución de las Contralorías.

III. PROYECTO DE ARTICULADO

A. PRINCIPIOS RECTORES

Sobre las consideraciones iniciales y la totalidad de los proyectos y propuestas presentados a consideración de la Asamblea, hemos preparado un articulado inspirado en ellos, tratando de conformar un consenso y buscando soluciones prácticas y viables al problema de los organismos de control.

El articulado tiene como fundamento los siguientes principios básicos:

1. Se elimina el control previo en el desarrollo de todas las funciones de los organismos de control.

2. Se permite la utilización de métodos modernos selectivos de control.

3. Se establece como complemento a la vigilancia fiscal, el control operacional o de resultados. No se consideró conveniente asignar este último a un departamento independiente de la Contraloría puesto que se trata de una actividad complementaria del control fiscal y se aprovecha la infraestructura ya existente en aquella.

4. El Contralor es elegido por el Congreso en pleno, de ternas presentadas por un organismo ajeno a la actividad política, como es el caso del Consejo de Estado, máximo tribunal de lo contencioso administrativo.

5. El proyecto ha tenido como premisa

fundamental la despolitización y la desclientelización de la Contraloría tan señalada por la opinión pública, propósito este que está en concordancia con la función eminentemente técnica y profesional de la Contraloría.

6. Se ha preferido el control unipersonal y no el colegiado principalmente por las razones expresadas en los dos puntos anteriores que podrían implicar interferencias políticas y consecuente clientelización al integrar el organismo colegiado por cuente de votación.

7. Se prohíbe la reelección para dos períodos continuos y se le inhabilita al Contralor para ocupar cargos de elección o de administración en el gobierno durante un período de un año, después de dejar el cargo.

8. Se reafirma que su función es eminentemente técnica y profesional. Se establece período de los contralores simultáneo con los del Presidente de la República o con los de gobernadores y alcaldes según el caso.

9. Se establece que el control interno deberá ser ejercido por los mismos organismos del Estado.

10. Se autoriza a las Contralorías para contratar con entidades particulares la Contraloría externa y con personas o entidades especializadas, el control de resultados. Así mismo cada entidad pública podrá contratar con firmas particulares su control interno.

11. Se recalca que los organismos de control no podrán ejercer funciones o efectuar recomendaciones de carácter administrativo, que son propios de los mismos organismos sujetos a control.

12. Los organismos de control no son responsables de los actos realizados por los administradores del Estado y sólo en sus dictámenes posteriores a la realización de ellos podrán establecer juicios de responsabilidad cuando fuere el caso. Esta es una lógica consecuencia de la eliminación del control previo.

13. Se establece para los organismos de control las facultades de jurisdicción coactiva y así mismo se crea una jurisdicción penal especializada en el conocimiento de los delitos contra el patrimonio del Estado.

14. Se elimina la existencia de Contralorías municipales en los municipios que no tengan un volumen de operaciones lo suficientemente importantes que amerite la existencia de ella.

15. Se ha tenido en cuenta la necesidad de armonizar las normas inherentes a la protección de los recursos naturales estableciéndoles el respectivo registro y control.

16. Se deja a la ley orgánica de la Contraloría la determinación de las funciones, modo de ejercerlas y organización requerida.

B. ARTICULOS PROPUESTOS

LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE COLOMBIA DECRETA:

Artículo... El artículo 59 de la Constitución Nacional quedará así:

La vigilancia de la gestión fiscal de la Administración y de los particulares o entidades de cualquier orden que manejen fondos o bienes de la Nación, así como la evaluación de la eficiencia, eficacia y economía de las operaciones respectivas, corresponde a la Contraloría General de la

República y se ejercerá siempre en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que en casos especiales la vigilancia y evaluación se realicen por empresas privadas escogidas mediante licitación pública y contratadas, previo concepto del Consejo de Estado, por la Contraloría General.

La Contraloría será organizada como una entidad de carácter técnico, con autonomía administrativa y presupuestal, pero no tendrá más funciones administrativas que las inherentes a su propia organización. La ley prescribirá el régimen de la vigilancia que debe hacerse sobre la gestión administrativa y fiscal de la Contraloría General.

El contralor será elegido por el Congreso en pleno en el primer mes de sus sesiones para un período igual al del presidente de la República, de terna enviada por el Consejo de Estado, y no podrá ser reelegido para el período inmediato ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo. Si el Congreso no hace la designación en el plazo señalado, se considerará elegida a la persona cuyo nombre encabece la terna. Quien haya ejercido en propiedad este cargo no podrá desempeñar empleo oficial alguno ni aspirar a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones. Sólo el Congreso puede admitir las renunciaciones que presente el contralor y proveer las vacantes definitivas del cargo; las faltas temporales serán provistas por el Consejo de Estado.

Para ser elegido contralor general de la República se requiere ser colombiano de nacimiento, estar en ejercicio de la ciudadanía, no haber sido condenado a pena de prisión por delitos comunes, y acreditar las calidades adicionales que exija la ley.

Artículo... El artículo 60 de la Constitución Nacional quedará así:

El contralor general de la República tendrá las siguientes atribuciones:

1ª. Prescribir los métodos de contabilidad de la Administración y la manera de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes nacionales, e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse;

2ª. Revisar y fenece las cuentas de los responsables del Erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado;

3ª. Llevar el registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades territoriales;

4ª. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre bienes de la Nación;

5ª. Establecer la responsabilidad fiscal que se derive de la administración de fondos o bienes públicos nacionales, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma;

6ª. Consolidar la contabilidad de la administración nacional y sus entidades descentralizadas;

7ª. Establecer un registro de los recursos naturales y el medio ambiente y presentar un informe anual al Congreso de la República en el que se detalle la forma como ellos han sido aprovechados y preservados;

8ª. Promover ante las autoridades competentes las investigaciones penales o disciplinarias y la aplicación de las sanciones correspondientes contra quienes

hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado;

9°. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General;

10°. Proveer los empleos de su dependencia que haya creado la ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría;

11°. Informar periódicamente a la Nación sobre el adelanto de su gestión y presentar un informe anual al Congreso sobre el cumplimiento de sus funciones;

12°. Las demás que señale la ley.

Artículo (nuevo)... En las distintas Ramas y Ordenes del Poder Público, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno de conformidad con lo que disponga la ley, la cual podrá autorizar su contratación con empresas particulares.

Artículo (nuevo)... La ley establecerá formas y sistemas especiales de participación ciudadana en la vigilancia del desarrollo y los resultados de la gestión pública para los diversos niveles de la Administración.

Artículo (nuevo)... La ley establecerá una jurisdicción penal especializada en el conocimiento de los delitos cometidos contra el patrimonio del Estado.

Artículo... El inciso 1° del artículo 74 de la Constitución Nacional quedará así:

El Congreso se reunirá en un solo cuerpo únicamente para dar posesión al presidente de la República... y elegir contralor General.

Artículo... Derógase la atribución establecida en el numeral 2° del artículo 102 de la Constitución Nacional: las atribuciones previstas en los numerales 3°, 4° y 5° del mismo artículo, quedarán así:

3°. Examinar y fenecer definitivamente la cuenta general del presupuesto y del Tesoro, que en el primer período de sesiones ordinarias le presente el Contralor;

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

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

Artículo... El numeral 4° del artículo 141 de la Constitución Nacional pasará a ser el numeral 5°, y en su lugar quedará el siguiente:

4°. Elaborar las ternas para la elección de contralor general y enviarlas a la consideración del Congreso un mes antes de que expire cada período; y proveer las faltas temporales que ocurran en el cargo.

Artículo... La atribución prevista en el numeral 2° del artículo 151 de la Constitución Nacional quedará así:

2°. Conocer de las causas que por mo-

tivos de responsabilidad, por infracción de la Constitución o leyes, o por mal desempeño de sus funciones, se promuevan contra los jefes de Departamentos Administrativos, los agentes Consulares y Diplomáticos de la Nación, los gobernadores, los magistrados de Tribunales de Distrito, los comandantes generales y los jefes superiores de las oficinas principales de Hacienda de la Nación.

Artículo... El numeral 8° del artículo 187 de la Constitución Nacional, quedará así:

8°. Organizar la Contraloría Departamental, como entidad de carácter técnico, con autonomía administrativa y presupuestal, y elegir contralor, para un período de dos años, de ternas integradas por dos nombres que presenten los Tribunales Superiores de Distrito Judicial con sede en la respectiva capital y uno por el Tribunal Contencioso Administrativo. Los contralores departamentales no podrán ser reelegidos para el período inmediato ni continuar en el ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo.

Artículo... El artículo 190 de la Constitución Nacional tendrá como incisos 2°, 3° y 4° los siguientes:

La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos y municipios, así como la evaluación de la eficiencia, eficacia y economía de sus operaciones, corresponde a las contralorías departamentales y se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a la ley.

La ley establecerá, sin embargo, las condiciones dentro de las cuales los municipios podrán crear sus propias contralorías. Los contralores municipales serán elegidos, en todo caso, por los Concejos de ternas integradas por dos nombres presentados por el Tribunal Superior respectivo y uno por el Tribunal Contencioso Administrativo. Los contralores departamentales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al contralor general en el artículo 60 y podrán, según lo autorice la ley, contratar con empresas privadas el ejercicio de la vigilancia fiscal y la evaluación de resultados.

Para ser elegido contralor departamental o municipal, se requiere ser colombiano de nacimiento, estar en ejercicio de la ciudadanía y acreditar las calidades adicionales que determine la ley. Quien haya ocupado en propiedad el cargo de contralor departamental, municipal o distrital, no podrá desempeñar empleo oficial alguno ni aspirar a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.

Artículo... Adiciónase el artículo 199 de la Constitución Nacional con el siguiente inciso:

Las normas sobre el régimen de vigilancia fiscal y evaluación de resultados establecidas para los municipios, se aplicarán, salvo disposición especial, a la ciudad de Bogotá. El contralor del Distrito Especial será elegido por el Concejo, para un período de dos años, de terna enviada por el Consejo de Estado.

SEGUNDA PARTE PROYECTO DE ARTICULADO

En consideración a que los miembros restantes de la Subcomisión son partidarios de establecer la institución de la Corte de Cuentas, conformada por el Congreso pero con "pluralidad de centros de postulación",

y que, adicionalmente, no coinciden con el doctor Cala en la conveniencia de atribuir la evaluación de los resultados de la gestión pública al organismo de control fiscal, sino a una entidad especializada distinta, se elaboró el siguiente proyecto de articulado con base en los planteamientos por ellos expuestos:

LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE COLOMBIA DECRETA:

Artículo... El artículo 59 de la Constitución Nacional quedará así:

Habrà una Corte de Cuentas encargada de ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la Administración y de los particulares o entidades de cualquier orden que manejen fondos o bienes de la Nación, la cual se hará siempre en forma posterior y selectiva, conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá sin embargo, autorizar que en casos especiales la vigilancia se realice por empresas privadas escogidas mediante licitación pública y contratadas, previo concepto del Consejo de Estado, por la Corte de Cuentas.

La Corte de Cuentas será organizada como una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal, pero no tendrá más funciones administrativas que las inherentes a su propia organización. La ley determinará el régimen de la vigilancia que debe hacerse sobre su gestión administrativa y fiscal.

La Corte de Cuentas estará integrada por cinco miembros elegidos por el Congreso en pleno mediante el sistema del cuociente en el primer mes de sus sesiones, para un período igual al del presidente de la República, de listas enviadas por la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la asociación profesional que señale la ley, y no podrán ser reelegidos por el período inmediato ni continuar en el ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo. Quien haya ejercido en propiedad del cargo de magistrado de la Corte de Cuentas, no podrá desempeñar empleo oficial alguno ni aspirar a cargos de elección popular, sino un año después de haber cesado en sus funciones. Sólo el Congreso puede admitir las renunciaciones que presenten los miembros de la Corte de Cuentas y proveer las vacantes definitivas de los cargos.

Para ser elegido miembro de la Corte de Cuentas, se requiere ser colombiano de nacimiento, estar en ejercicio de la ciudadanía, no haber sido condenado a pena de prisión por delitos comunes, y acreditar las calidades adicionales que exija la ley.

Artículo... El artículo 60 de la Constitución Nacional quedará así:

La Corte de Cuentas tendrá las siguientes atribuciones:

1°. Prescribir los métodos de contabilidad de la Administración y la manera de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes nacionales.

2°. Revisar y fenecer las cuentas de los responsables del Erario;

3°. Llevar el registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades territoriales;

4°. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre bienes de la Nación;

5°. Establecer la responsabilidad fiscal que se derive de la administración de fondos o bienes públicos nacionales. Im-

poner las sanciones pecuniarias que sean del caso y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma;

6°. Consolidar la contabilidad de la administración nacional y sus entidades descentralizadas;

7°. Establecer un registro de los recursos naturales y el medio ambiente y presentar un informe anual al Congreso de la República en el que se detalle la forma como ellos han sido aprovechados y preservados;

8°. Promover ante las autoridades competentes las investigaciones penales o disciplinarias y la aplicación de las sanciones correspondientes contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado;

9°. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Corte de Cuentas;

10°. Proveer los empleos de su dependencia que haya creado la ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Corte de Cuentas;

11°. Informar periódicamente a la Nación sobre el adelanto de su gestión y presentar un informe anual al Congreso sobre el cumplimiento de sus funciones;

12°. Las demás que señale la ley.

Artículo (nuevo)... En las distintas Ramas y Ordenes del Poder Público, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno de conformidad con lo que disponga la ley, la cual podrá autorizar su contratación con empresas particulares.

Artículo (nuevo)... La ley establecerá formas y sistemas especiales de participación ciudadana en la vigilancia del desarrollo y los resultados de la gestión pública para los diversos niveles de la Administración.

Artículo (nuevo)... La ley establecerá una jurisdicción penal especializada en el conocimiento de los delitos cometidos contra el patrimonio del Estado.

Artículo (nuevo)... Créase el sistema de Control de Resultados de la Administración Pública Nacional, cuyo objetivo es vigilar el cumplimiento del plan de desarrollo económico y social, de obras públicas y de la Administración de Justicia, así como sus programas y proyectos, y verificar los avances y resultados de los mismos en términos de tiempo, costos y prioridades.

Artículo (nuevo)... Para la administración del sistema establecido en el artículo anterior, créase el Departamento Nacional de Control de Resultados, como organismo del Estado, de naturaleza jurídica especial.

Artículo (nuevo)... El Departamento Nacional de Control de Resultados tendrá las siguientes funciones:

a) Verificar que los planes y programas de desarrollo se lleven a cabo dentro de los plazos, prioridades y costos previstos, de acuerdo con los cronogramas y finanzas preestablecidos;

b) Señalar los desfases que en cada una de las etapas de los planes y proyectos se vayan presentando y precisar las responsabilidades correspondientes;

c) Verificar si los programas están cumpliendo los objetivos definidos por el

legislador o por el Gobierno;

d) Informar al presidente de la República, al Congreso, a la Comisión del Plan y a la opinión pública, respecto de la ejecución de los planes, proyectos y programas. En caso de retrasos, sobrecostos o parálisis de éstos, el Departamento analizará y opinará sobre las causas de los mismos, señalando entre los distintos puntos que considere pertinentes, si se trata de un error en la planeación, en la decisión, o en la ejecución de los mismos;

e) Practicar visitas de inspección a los diferentes organismos de la administración nacional y solicitar a los mismos la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones, los cuales están en la obligación de suministrarla oportunamente;

f) Designar comisiones encargadas de pasar revista periódica a la acción del Ejecutivo en materias como las relaciones internacionales, el comercio exterior, la convivencia ciudadana, la delincuencia, la política agraria, militar, fiscal, monetaria, cambiaria, etc. Dichas comisiones podrán ser integradas total o parcialmente por ciudadanos particulares, quienes deberán ser personas sobresalientes de la sociedad por su buen nombre e ilustración. La Secretaría Técnica de estas comisiones estará a cargo del Departamento;

Artículo (nuevo)... La dirección y administración del Departamento estará a cargo de un Director Nacional de Control de Resultados, funcionario del Estado, elegido por el Congreso de terna presentada por el presidente de la República, para periodos de cinco años.

La ley reglamentará los demás aspectos que tengan que ver con esta institución.

Artículo... El inc. 1° del art. 74 de la Constitución quedará así:

El Congreso se reunirá en un solo cuerpo, únicamente para dar posesión al presidente de la República... y a los magistrados de la Corte de Cuentas.

Artículo... Derógase la atribución establecida en el numeral 2° del artículo 102 de la Constitución Nacional; las atribuciones previstas en los numerales 3°, 4° y 5° del mismo artículo quedarán así:

3°. Examinar y fenecer definitivamente la cuenta general del presupuesto y del Tesoro, que en el primer periodo de sesiones ordinarias le presente la Corte de Cuentas.

4°. Acusar ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales o legales, al presidente de la República, a los ministros del despacho, al procurador General de la Nación, a los miembros de la Corte de Cuentas, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia... y a los consejeros de Estado, aun cuando hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este último caso por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos.

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

Artículo... El numeral 4° del artículo 141 de la Constitución Nacional, pasará a ser el numeral 5° y en su lugar quedará el siguiente:

4°. Elaborar las listas para la elección de miembros de la Corte de Cuentas y en-

viarlas a consideración del Congreso un mes antes de que expire cada periodo.

Artículo... La atribución prevista en el numeral 2° del artículo 151 de la Constitución Nacional quedará así:

2°. Conocer de las causas que por motivos de responsabilidad, por infracción de la Constitución o las leyes, o por mal desempeño de sus funciones, se promuevan contra los jefes de Departamentos Administrativos, los agentes Consulares y Diplomáticos de la Nación, los gobernadores, los magistrados de Tribunales de Distrito, los comandantes generales y los jefes superiores de las oficinas principales de Hacienda de la Nación.

Artículo... El numeral 8° del artículo 187 de la Constitución Nacional quedará así:

8°. Organizar los Tribunales Departamentales de Cuentas, como entidades de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal, y elegir por cuociente a sus miembros para un periodo de dos años, de listas presentadas por los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, con sede en la respectiva capital y los Tribunales Contencioso Administrativos. Los miembros de los Tribunales de Cuentas no podrán ser reelegidos para el periodo inmediato ni continuar en el ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo.

Artículo... El artículo 190 de la Constitución Nacional tendrá como incisos 2°, 3° y 4° los siguientes:

La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos y municipios corresponde a los tribunales departamentales de cuentas y se ejercerá en forma posterior y selectiva, conforme a la ley.

La ley establecerá, sin embargo, las condiciones dentro de las cuales los municipios podrán crear sus propios tribunales de cuentas. Sus miembros serán elegidos, en todo caso, por los Concejos mediante el sistema del cuociente, de listas presentadas por el Tribunal Superior del respectivo distrito y el Tribunal Contencioso Administrativo. Los tribunales departamentales y municipales de Cuentas ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas a la Corte de Cuentas en el artículo 60 y podrán, según lo autorice la ley, contratar con empresas privadas el ejercicio del control fiscal.

Para ser elegido miembro de los tribunales departamentales o municipales de cuentas se requiere ser colombiano de nacimiento, estar en ejercicio de la ciudadanía y acreditar las calidades adicionales que exija la ley. Quien haya ocupado en propiedad el cargo de magistrado de estos tribunales, no podrá desempeñar empleo oficial alguno ni aspirar a cargos de elección popular, sino un año después de haber cesado en sus funciones.

Artículo... Adiciónase el artículo 199 de la Constitución Nacional con el siguiente inciso:

Las normas sobre el régimen de vigilancia fiscal, establecidas para los municipios se aplicarán, salvo disposición especial, en la ciudad de Bogotá. La Corte de Cuentas del Distrito Especial será integrada por el Concejo, mediante el sistema del cuociente electoral, para un periodo de dos años, de listas enviadas por la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la asociación profesional que señale la ley.