



# GACETA CONSTITUCIONAL

## ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

**ALVARO GOMEZ HURTADO**  
Presidente

**ANTONIO JOSE NAVARRO WOLFF**  
Presidente

**HORACIO SERPA URIBE**  
Presidente

**JACOBO PEREZ ESCOBAR**  
Secretario General

**FERNANDO GALVIS GAITAN**  
Relator

## RELATORIA

Proyecto de Acto Constituyente de Vigencia Inmediata

### **Derógase el Decreto 1038 de 1984**

Ponente:  
**AIDA ABELLA ESQUIVEL**

(Pag 2)

Informe Ponencia para Primer

Debate en Plenaria

### **Del Ordenamiento Territorial**

Constituyente:  
**GUSTAVO ZAFRA ROLDAN**

(Pag 2)

Informe Ponencia para Primer Debate en Plenaria

### **Régimen Económico**

Libertad de Empresa, Competencia Económica,  
Monopolios e Intervención del Estado

Ponentes:

**IVAN MARULANDA  
GUILLERMO PERRY  
JAIME BENITEZ**

**TULIO CUEVAS  
ANGELINO GARZON  
GUILLERMO GUERRERO**

(Pág. 18)

Informe Ponencia para Primer Debate en Plenaria

### **Atribuciones Económicas del Congreso**

Constituyentes:

**OSCAR HOYOS NARANJO  
CARLOS LEMOS  
CARLOS OSSA**

**RODRIGO LLOREDA  
IGNACIO MOLINA  
MIGUEL A. YEPES PARRA**

(Pág. 24)

## Proyecto de Acto Constituyente de Vigencia Inmediata

# Derógase el decreto 1038 de 1984

Ponente: AIDA ABELLA ESQUIVEL

**Artículo Único:** Derógase el decreto 1038 de 1984, mediante el cual se declara turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional.

Señores constituyentes:

Me permito presentar esta propuesta de Acto Constituyente de Vigencia Inmediata, en los términos establecidos en el reglamento de la Asamblea Nacional Constituyente, con la seguridad que los señores delegatarios sabrán encauzar un sano debate que solamente redundará en beneficio del proceso de democratización en que estamos empeñados.

Que la Asamblea Nacional Constituyente sea un tratado de paz ha sido y es la voluntad de la inmensa mayoría de colombianos, a este propósito se opone la persistencia del actual estado de sitio, que ha dejado de ser un régimen de excepción

política para convertirse en una normalidad de Ley marcial que ha dado el traste con el estado de derecho.

El debate sobre el tema, ha puesto en evidencia la opinión mayoritaria en favor de un nuevo régimen de excepción con un carácter temporal que impida la repetición de la actual experiencia negativa que ha permitido prolongar el estado de sitio por más de 37 años.

No podemos pasar por la vergüenza histórica de darle a Colombia una nueva carta política gestada y adoptada bajo la Ley marcial que ha desfigurado los derechos humanos de los colombianos, por lo cual se impone el levantamiento del actual estado de sitio.

Señores delegatarios: Se nos ha planteado la duda sobre el destino del cúmulo de

decretos-ley expedidos en uso de la actual legislación de estado de sitio. Al respecto debo señalar que ello no puede convertirse en un obstáculo válido para perpetuar el estado de excepción y condenar a Colombia a continuar siendo blanco del señalamiento internacional. Los sucesivos gobiernos que han expedido tales medidas, lo han hecho a sabiendas de que la vigencia de tales decretos llega hasta el límite de la existencia del estado de sitio; tal límite debe agotarse con el inevitable traumatismo que tales gobiernos han creado bajo su propia responsabilidad.

Con el fin del estado de sitio debe llegar igualmente el fin de las medidas que se produjeron bajo su amparo.

Ponente: AIDA YOLANDA ABELLA ESQUIVEL.

Bogotá, D.E. mayo 21 de 1991.

## Informe-Ponencia para Primer Debate en Plenaria

# Del Ordenamiento Territorial

Constituyente: GUSTAVO ZAFRA ROLDAN

### INDICE

1. Introducción
2. Las principales controversias del debate
3. Marco teórico
4. Disposiciones comunes
5. Instancias territoriales
  - 5.1. Municipio
  - 5.2. Distrito Metropolitano
  - 5.3. Distrito Capital
  - 5.4. Territorios Indígenas
  - 5.5. Provincias
  - 5.6. Departamento
  - 5.7. Región
- ANEXO N° 1: propuesta de articulado aprobado por la comisión.
- ANEXO N° 2: artículos sometidos a votación que no obtuvieron mayoría.
- ANEXO N° 3: cuadro de votación.
- ANEXO N° 4: memoria descriptiva del contenido de los artículos aprobados.

ANEXO N° 5: carta del Ministerio de Relaciones Exteriores de 14 de mayo de 1991 enviada por el constituyente Jaime Castro, que se incluye para estudio de la plenaria, en relación con el artículo N° 1 de límites.

### 1. INTRODUCCION

El presente informe tiene el propósito de someter a consideración de la honorable Asamblea Nacional Constituyente, para su primer debate, el articulado aprobado por la Comisión Segunda sobre los temas que integran la reforma al ordenamiento territorial y a la autonomía local.

Para su elaboración la Comisión siguió la siguiente metodología de trabajo:

Inicialmente definió y distribuyó entre sus miembros los temas que debían ocupar su atención. Una vez distribuidos, cada

delegatario procedió a rendir, dentro del tiempo reglamentario, su ponencia y propuesta de articulado, en el tema correspondiente. Con el propósito de adoptar un articulado integral que recogiera las distintas propuestas, en esta etapa, la Comisión decidió no someter a votación ni adoptar articulado alguno. Terminada la etapa de presentación de ponencias, la presidencia delegó a una subcomisión redactora, la responsabilidad de organizar un proyecto de articulado integral. Para tal fin, designó a los delegatarios Jaime Castro, Eduardo Espinosa, Orlando Fals Borda, Cornelio Reyes y Eduardo Verano, delegando en este último la coordinación de la misma.

Todos los miembros de la Comisión, en la práctica, se integraron al trabajo de la subcomisión redactora, la cual sesionó

permanentemente y analizó todos los temas de manera integral, concluyendo en un articulado que fue sometido a votación en el seno de la Comisión y que constituye el objeto de este informe.

Los temas que se distribuyeron para las ponencias fueron los siguientes:

- a) Criterio vertical:
- Competencias de las entidades territoriales, cargo de Juan Gómez Martínez.
  - Planeación y recursos, a cargo de Carlos Fernando Giraldo, Eduardo Espinosa, Eduardo Verano y Juan B. Fernández.
  - Servicios públicos, a cargo de Augusto Ramírez Cardona y Eduardo Verano.
- b) Criterio horizontal:
- El municipio, a cargo de Carlos Holmes Trujillo y Héctor Pineda.
  - Los territorios indígenas, a cargo de Orlando Fals Borda y Lorenzo Muelas.
  - Distritos metropolitanos, a cargo de Héctor Pineda.
  - El distrito capital, a cargo de Jaime Castro.
  - Las provincias, a cargo de Orlando Fals Borda.
  - El departamento, a cargo de Gustavo Zafra Roldán.
  - Intendencias y comisarias, a cargo de Cornelio Reyes.
  - La región, a cargo de Juan B. Fernández, Eduardo Espinosa y Eduardo Verano.

Para efectos de su exposición, este informe se ha dividido en dos partes: la exposición de motivos o ponencia y los anexos, los cuales incorporan los artículos aprobados, los artículos que no obtuvieron mayoría, el cuadro de la votación y una memoria descriptiva de los artículos.

En la primera sección se enumeran los principios y consideraciones que sustentan las propuestas, se enuncian los temas que más despertaron polémicas, se perfila un marco teórico y se desarrollan los contenidos de los temas arriba mencionados, precedidos por un análisis de las disposiciones comunes a todas las entidades territoriales.

En la sección segunda se presentan los anexos. El articulado se presenta siguiendo un orden similar al de la metodología de este informe.

En los artículos sobre los temas de recursos, planeación, vigilancia fiscal, principios generales del ordenamiento territorial, servicios públicos y régimen de las comunidades negras hubo acuerdo informal pero no alcanzaron a ser votados en la Comisión por razones de tiempo: estos artículos se llevarán a plenaria por parte de los constituyentes interesados, de conformidad con el inciso 2° del artículo 37 del reglamento.

Es importante señalar que, en virtud de la estrecha relación que guardan algunos temas que trató esta comisión con las materias propias de otras comisiones, varios de ellos fueron discutidos conjuntamente, llegando a acuerdos generales. En este sentido se destaca el trabajo que en forma conjunta con la Comisión Quinta se realizó en temas como los recursos, planeación y servicios públicos.

Por último, algunos artículos de la Constitución vigente no fueron objeto de deliberación y decisión, en particular los artículos 4° 183, 184 y 202.

## 2. LAS PRINCIPALES CONTROVERSIAS DEL DEBATE

Al interior de la Comisión Segunda se debatieron exhaustivamente una serie de temas significativos. Sobre algunos de ellos fue imposible llegar a acuerdos; sobre otros fue inevitable llegar a fórmulas intermedias. En todos estos casos se presentaron artículos sustitutivos y también donde no hubo acuerdo las minorías se reservaron el derecho de llevar sus iniciativas a la plenaria. En virtud de la importancia de ambos debates, conviene enunciarlos brevemente.

Primero, sobre el número y naturaleza de las entidades territoriales, dos posiciones fueron expuestas: la mayoría sugiere que, además de las entidades territoriales existentes, se les otorgue igual carácter a las provincias y las regiones. Otros, los menos, sostienen que el ordenamiento territorial del país debe descansar en los departamentos y los municipios y distritos en que se dividen aquellos, así como los territorios indígenas.

Los argumentos de una y otra posición son de diversa naturaleza.

Los defensores de la tesis mayoritaria estiman que la nueva Carta, a diferencia de la de 1886, debe tener la flexibilidad necesaria para el reconocimiento de realidades futuras como las provincias y las regiones. Mediante su organización sería posible una mayor descentralización del desarrollo territorial y contribuiría a superar la crisis institucional de los departamentos, los cuales estarían obligados a renovarse o a desaparecer.

Los partidarios de la tesis minoritaria, por el contrario, consideramos que para el desarrollo del país no sería conveniente ni política ni administrativamente la atomización del territorio mediante la multiplicación de instancias de diferente cobertura. La multiplicidad dificultaría la coordinación intergubernamental entre la Nación y los entes territoriales y podría generar ineficiencias en el uso y asignación de los escasos recursos públicos.

Este debate ocupó a la Comisión durante una parte importante de sus sesiones. Para superar el impase se llegó a la redacción del siguiente artículo de transacción:

"Son entidades territoriales los departamentos y los municipios y distritos en que se dividen aquellos, así como los territorios indígenas, los cuales podrán asociarse".

También tienen el carácter de entidades territoriales las regiones y las provincias que se organicen conforme a esta Constitución y la Ley.

Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus asuntos, según lo establezca la Constitución".

Segundo, fue también motivo de controversia inicial la propuesta por la cual el Congreso delegaría funciones legislativas a las asambleas departamentales, con el fin de incrementar la autonomía territorial. Por consenso se suprimió tal iniciativa, dado que ello podría ir en contra de los principios del estado unitario.

Tercero, se logró una votación mayoritaria acerca de la elección popular de gobernadores, razón por la que se incluye en el articulado aprobado. Sin embargo, el constituyente Jaime Castro somete a consideración de la Asamblea una propuesta alternativa proponiendo la elección del gobernador por parte de los alcaldes del

respectivo departamento. Hubo cuatro abstenciones sobre la elección popular de gobernadores.

Cuarto, en lo relativo al desmonte de los monopolios rentísticos departamentales en la producción y distribución de licores, hubo desacuerdo con la propuesta del constituyente Jaime Castro. El tema, empero, no fue objeto de propuestas formales ni de votaciones.

Quinto, se discutió sobre el reconocimiento del carácter de Distrito Especial a Cartagena y Santa Marta y sobre la posibilidad de extender dicho carácter a otras entidades. El articulado mayoritario recoge la iniciativa de no desconocer los derechos adquiridos por aquellas dos ciudades. No hubo consenso frente a la creación de nuevos distritos. La fórmula mayoritaria que se presentó fue votada 7-6.

Sexto, las asambleas departamentales, según la comisión, no tienen plena legitimidad institucional. Sin embargo fue imposible transformarlas sustancialmente. El texto final fue una fórmula de transacción. Las propuestas mayoritarias reflejan votaciones de mayoría, minoría y abstenciones, en estos dos temas.

Séptimo, el tema del territorio indígena logró consenso en el sentido de que era necesario reivindicar los derechos indígenas y superar las injusticias territoriales a que históricamente han sido sometidas estas comunidades. Pero no hubo consenso sobre la organización apropiada que autorizara su autonomía y su articulación al resto de la mapificación del territorio nacional. Algo similar sucedió en el debate sobre región.

## 3. MARCO TEORICO

### 3.1. LA CONSTITUCION Y LA FORMA DE ESTADO

La Constitución Nacional debe definir el modelo global de ordenamiento territorial colombiano.

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

En este sentido ya la ANC aprobó en primer debate adoptar en Colombia una forma de estado unitario pero con descentralización y autonomía de las entidades territoriales. Este informe parte, pues, de este supuesto.

### 3.2. LAS ENTIDADES TERRITORIALES

El esquema que finalmente adoptó la mayoría de la Comisión Segunda consiste en definir 7 entidades, así:

—Una entidad que no es de carácter territorial: La Nación (por el artículo 1° de la Constitución tanto vigente como la nueva).

—Tres entidades territoriales básicas y compatibles porque se autocomprenden: departamentos y, en el nivel local, municipios y distritos (aunque la redacción de los distritos segrega a éstos de los departamentos).

—Una entidad territorial independiente, sui generis, no fraccionada por las anteriores: los territorios indígenas.

—Y dos entidades territoriales nuevas: provincias y regiones.

Además se erigen como departamentos las actuales intendencias y comisarias y en municipios los actuales corregimientos intencionales y comisariales, buscando

con ello armonizar y unificar la nomenclatura y régimen de las instancias territoriales en Colombia.

El criterio para esta identificación fue el del reconocimiento de la realidad. El texto constitucional debe reconocer lo que existe y no reinventar la realidad.

Se discutió la posibilidad de mantener sólo dos entidades territoriales: el departamento y el municipio, pero esta propuesta no fue aceptada por la mayoría de la comisión.

Estos artículos se complementan con la iniciativa adoptada en la comisión que crea la Comisión de Ordenamiento Territorial, con el fin de revisar, evaluar y proponer modificaciones a los actuales límites territoriales, permitiendo así adaptar en todo momento la realidad a las divisiones territoriales de orden jurídico.

Por último se autoriza dividir el territorio nacional con criterios diferentes a los límites territoriales y para los diversos fines de la gestión pública (semejante al actual artículo 7° de la Constitución).

### 3.3. ¿HAY UN MODELO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL?

La multiplicación de entidades territoriales ha generado un esquema de ordenamiento territorial que no muestra claramente una visión integral, dado que la sustentación fue realizada separadamente para cada una de las entidades que las conforman. Así, el resultado aparece como la suma aritmética de las partes y no como una política integral para el desarrollo territorial colombiano.

Sin embargo, del articulado aprobado se desprende que hubo cinco ideas dominantes:

- La autonomía de las entidades territoriales

- La profundización de la descentralización

- El fortalecimiento económico de los entes territoriales

- La consagración del municipio como eje fundamental del Estado.

- La democracia participativa

Estas 5 ideas rectoras constituyen la filosofía del nuevo ordenamiento territorial colombiano que se propone sin que comprometa en la afirmación sobre integralidad y coherencia del modelo finalmente propuesto por la mayoría de la comisión.

### 3.4 LAS COMPETENCIAS Y LOS RECURSOS

En realidad un nuevo modelo de ordenamiento territorial para Colombia no sólo debe diseñar el nuevo aparato estatal sino que debe trazar las nuevas competencias y recursos del mismo, con el fin de dotarlo de los instrumentos idóneos para su funcionamiento.

En las competencias se debe definir el papel que tienen las partes en relación al conjunto y la manera como se articulan entre sí, de cara a prever la contribución de cada instancia a los fines generales del Estado. Lo anterior, empero, sin perjuicio de conferir un tratamiento desigual a realidades desiguales, lo contrario sería injusto.

Este informe adopta la siguiente metodología: una instancia tendrá prioridad funcional —el municipio— y las demás se construyen en forma ascendente. El mu-

nicipio se erige como eje de la actividad estatal y se establece una coordinación con los niveles superiores.

También se establecen funciones específicas para los departamentos y los municipios, a saber:

1. Las funciones municipales, respecto del régimen vigente, se incrementan sensiblemente, pues el municipio se define como la célula fundamental del Estado.

2. Las funciones departamentales definen al departamento como un ente mixto: administrativo y ejecutor, basado en una idea rectora: su papel de intermediación entre la Nación y los municipios, e inspirado en dos principios: la subsidiariedad y la concurrencia respecto de las tareas municipales.

Para las demás entidades territoriales, la definición de las funciones se le deja a la Ley, aunque se asignan en la propuesta de mayoría sobre región de competencias constitucionales en materias legislativas, políticas y de injerencia en el orden macroeconómico del país.

Ahora bien, esta presentación de las competencias quedaría incompleta si no abordara el tema de los recursos, porque debe haber un claro y esencial nexo entre funciones y competencias; de lo contrario estaríamos atribuyendo funciones a las entidades territoriales sin la viabilidad de financiarlas.

Para abocar el tema de los recursos la Comisión II acordó con la Comisión V diseñar un paquete único de propuestas financieras para las entidades territoriales. En numerosas reuniones celebradas con el señor ministro de Hacienda se elaboró finalmente la propuesta presentada por la Comisión V y que nosotros compartimos básicamente. En dicha propuesta se establece un conjunto de mecanismos financieros que irán sin duda a fortalecer ampliamente los recursos de las entidades territoriales.

## 4. DISPOSICIONES COMUNES

### 4.1 LOS LIMITES

La propuesta de la Comisión II acoge las unívocas iniciativas propuestas sobre los límites de la República. Como el consenso en este punto es casi total, sólo resulta necesario anotar que básicamente se desconstitucionalizan los límites con los países vecinos, se regulan los elementos que constituyen el territorio —introduciendo todos los componentes—, y regulando la órbita geostacionaria. Habiéndose adoptado un texto, la Cancillería contestó una consulta que la Comisión le había formulado y cuya respuesta anexamos en este informe.

### 4.2. DEFINICION DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

Este punto, analizado anteriormente, hace parte de las disposiciones generales. Aquí nos limitamos a remitir su estudio al aparte correspondiente.

### 4.3. DIVISIONES DEL TERRITORIO

La Comisión II aprobó el artículo por el cual se establece que podrá haber otras divisiones del territorio distintas a los límites de las entidades territoriales, para la mejor gestión de algunas materias cuyo mapa institucional no coincide con el mapa político-administrativo de la República.

Para no citar sino un ejemplo, es imposible hacer coincidir el territorio de las instancias que atienden la lucha contra la malaria con las instancias administrativas.

### 4.4. COMISION ASESORA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Se estimó durante los debates de la Comisión II que los límites de las entidades territoriales no deben ser rígidos sino que debe haber un mecanismo que permita adecuar la realidad con las fronteras territoriales. Con este fin, se propone la creación de la Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial cuyo objetivo fundamental atienda a la revisión periódica de los límites de todas las entidades territoriales para que, como resultado de los cambios demográficos y económicos, la realidad social, sugiera la nueva determinación de los límites de dichas entidades, y se elabore el mapa oficial de la República por las autoridades pertinentes.

### 4.5. REVOCATORIA DEL MANDATO

La Comisión II de la Asamblea Nacional Constituyente estimó que era necesario consagrar el principio de la revocatoria del mandato por vía general y el llamado voto programático, que responsabiliza a los candidatos en relación a sus programas.

Este principio desarrolla la democracia participativa y encaja en la nueva filosofía de la reforma constitucional.

Su ubicación en el tema del ordenamiento territorial se orienta a alcaldes y gobernadores y miembros de corporaciones públicas de elección popular, vía lista uninominal.

La norma básica busca que si se incumple el mandato la revocatoria y la sanción deben ser la consecuencia. La elección, la consulta popular para las más variadas decisiones de elección, mandato y la revocatoria son requisitos para una democracia con un pacto social de base amplia, siendo claves para la democracia real.

## 5. INSTANCIAS TERRITORIALES

Se expone a continuación el modelo teórico de las entidades territoriales consagradas en el articulado de la Comisión Segunda.

### 5.1. MUNICIPIO

De conformidad con los principios rectoros anteriormente formulados, el proyecto de articulado sobre el municipio que se somete a la consideración de la Asamblea Nacional Constituyente establece que *el municipio es la entidad fundamental del ordenamiento territorial del país*.

Hay allí un principio esencial que apunta a establecer que el municipio tendrá prelación y que el aparato administrativo se debe construir en forma ascendente, esto es, de abajo hacia arriba, particularmente en los procesos de planeación y programación presupuestal. En general, todo esfuerzo del Estado en su conjunto debe estar orientado a fortalecerlo en el sentido amplio del término.

Tal planteamiento supone, además, superar la visión estrictamente geográfica del municipio, establecida en la Constitución de 1886, para adoptar una visión política y administrativa, en la que el municipio aparece articulado a una estructura estatal pero con autonomía. El municipio gana así espacios de acción importantes



como elemento transformador del cambio político, económico y social del país.

Reconociendo que el proceso descentralista que se ha venido impulsando en Colombia en sus últimos años, cifró sustancial parte de sus reformas en el municipio, la nueva propuesta que aquí se planea busca fortalecerlo en sus distintas categorías para que en el inmediato futuro asuma el liderazgo político, institucional y económico que se requiere.

Es el municipio la entidad a la que le corresponde garantizar el bienestar social de las comunidades urbanas y sociales, suministrando en forma oportuna y equitativa los servicios que éstas demandan. Ello no excluye el hecho de que en forma complementaria o supletoria concurren con él otros niveles de gobierno.

El nuevo municipio está llamado a dotarse de un gobierno y una administración fuertes y estables, que le garanticen la legitimidad y representatividad de sus autoridades, así como la democracia participativa de sus comunidades y ciudadanos. Por tal razón, son varias las iniciativas que se proponen.

De una parte, para garantizar mayor responsabilidad en el ejercicio del mandato popular y otorgarle proyección a las iniciativas de los programas del gobierno local, se propone la ampliación del periodo de los alcaldes y concejales a cuatro años, se suprime la figura del concejal suplente y, para ambos casos, se prohíbe la reelección. Adicionalmente, se le posibilita al ciudadano el ejercicio del voto programático como instrumento esencial para que éste evalúe la gestión en el cumplimiento del programa con el que se comprometió el alcalde elegido. Los ciudadanos podrán revocar el mandato de todo ciudadano popularmente elegido en listas uninominales, salvo para el caso del Presidente de la República.

Para la sustitución de concejales, en caso de falta absoluta, se establece que su reemplazo recaiga en el candidato que haya ocupado el siguiente lugar en la lista por la que fue elegido.

De otra parte, se establecen y fortalecen las funciones de los alcaldes y de los concejos.

Las funciones de los alcaldes no tienen rango constitucional en la Carta de 1886. En el articulado adoptado por la Comisión, se propone atribuirles competencias relacionadas con el cumplimiento de normas locales y supralocales, con la conservación del orden público, dirección administrativa y de manejo presupuestal y financiero.

A los concejos, por su parte, se les permite reglamentar la prestación oportuna y eficiente de los servicios públicos, se le atribuyen competencias para la planeación económica y social del territorio, para el control del uso del suelo y de actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados para la vivienda.

Igualmente, para la mejor prestación de los servicios públicos dentro del territorio local, dos iniciativas se proponen para los concejos: confiar en empresas particulares —con o sin ánimo de lucro— la prestación de los servicios públicos; y dividir el territorio municipal en comunas urbanas y corregimientos rurales, organizados en una junta comunera de elección popular con importantes funciones.

Finalmente, con el propósito de fortalecer las finanzas locales se propone que se le confiera en forma exclusiva a los municipios el derecho de gravar la propiedad inmueble, permitiendo que otras entidades impongan la contribución de valorización. Lo anterior sin perjuicio de las disposiciones que en materia de recursos se acordó con la Comisión Quinta.

En síntesis, las propuestas que sobre el municipio se presentan a la Asamblea Nacional Constituyente, fueron concebidas teniendo en cuenta, de un lado, la realidad actual de estas entidades, caracterizadas por su debilidad institucional y financiera; de otro lado, la proyección para el país de un municipio más fuerte, en capacidad de asegurar mejores condiciones de vida para la mayoría de los colombianos, convirtiéndolo en el eje del ejercicio de las funciones básicas para el mantenimiento de las comunidades.

## 5.2. DISTRITO METROPOLITANO

El Constituyente Héctor Pineda justifica así la propuesta mayoritaria de distritos metropolitanos:

"... aún cuando los esfuerzos para dotar las grandes ciudades de instrumentos administrativos, fiscales y políticos para el manejo del proceso de crecimiento datan de las leyes 97 de 1913 y 84 de 1915, sólo la urbanización de la economía y la sociedad colombiana acaecida en las últimas décadas evidenció la urgencia de consagrar en la Constitución una entidad territorial específica para ellas.

En 1938 no existían ciudades mayores de 300.000 habitantes. Hoy existen nueve centros que superan esa cifra e incorporan territorial, social y económicamente a varios municipios y localidades aledañas —en los próximos nueve años serán treinta las metrópolis colombianas y allí residirá el 57% de los colombianos—. En su entorno aglomerado se concentra el 75% del empleo, 68% de la producción, 71% del valor agregado, 78% de las manufacturas y el 80% del producto interno bruto. El déficit de vivienda en su territorio alcanza 2.5 millones de unidades, que obligarán a destinar a ese objeto y a la dotación de servicios el 75% del PIB en los próximos años.

La propuesta de la Comisión Segunda sobre distritos metropolitanos busca remediar una de las más grandes evidentes y poco comentadas injusticias en la historia nacional: el marginamiento de 11.5 millones de colombianos —tan cercanos y tan lejanos de los centros de poder— de la participación en las decisiones que afectan su entorno. Continúa los esfuerzos del Constituyente de 1968 y del legislador extraordinario de 1979 en la búsqueda de una figura que consagre el territorio de unas ciudades-metrópoli como una unidad territorial, geográfica y sociológica referida al fenómeno moderno de formación de grandes espacios urbanos a partir de una clara dinámica económica.

Como lo sostiene la Fundación Frederick Ebert de Colombia —FESCOL—, es bien conocido el hecho de que la propuesta de áreas metropolitanas, a pesar de su evidente racionalidad, no ha logrado nunca llevarse a la práctica. Las razones del fracaso son de orden político administrativo. En efecto, el régimen propuesto, donde el alcalde metropolitano es el mismo del 'municipio principal' y la Junta, presidida

por él, alcanza un máximo de cinco o seis miembros, significa una subordinación en la práctica de los municipios aledaños al 'principal'. En estas circunstancias es muy difícil obtener la aquiescencia de los 'municipios interesados'.

Partiendo de la decisión autónoma de los entes territoriales que los conformarán —consagrando la obligación de escuchar los concejos y realizar consultas populares—, el artículo que se propone dispone que la ley erigirá en distritos metropolitanos el territorio de las ciudades mayores de 300.000 habitantes y los municipios y localidades aglomeradas a ellos territorial, social y económicamente.

A ellos les será aplicable el régimen constitucional y legal ordinario de los departamentos y las normas especiales que se dicten para ellos, y podrán, por autorización de la ley, crear los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. En tal sentido, percibirán el situado fiscal correspondiente, las rentas típicas de los departamentos y las que sean autorizadas por las leyes para el territorio específico de su jurisdicción.

Constituirán una entidad territorial diferente a los departamentos, segregada para todos los efectos, con excepción de lo relativo a la circunscripción electoral específica para el legislativo nacional. Beneficiará a los municipios y provincias olvidadas de cada uno de estos donde se constituyan los distritos metropolitanos, por cuanto se dispone que las rentas departamentales causadas en su territorio continuarán siendo del departamento. Liberados así de las obligaciones respecto de las grandes ciudades, sus recursos podrán destinarse a los municipios atrasados. Y sólo un porcentaje de las mismas —fijado por la ley— será percibido por el distrito.

A éste se incorporarán —previa consulta popular— los municipios que formen parte de la unidad territorial, geográfica y sociológica metropolitana. El municipio núcleo podrá dividir su territorio, atendiendo razones de población y condiciones económicas y sociales en municipios interiores. A éstos y los integrados les será aplicable el régimen municipal ordinario y mantendrán los servicios de registro notarial y jueces municipales. Esto permite un manejo integral, al tiempo que garantiza una administración democrática y participante de toda la unidad geográfica y sociológica, incluidas las ciudades dentro de la ciudad.

Alcaldes y concejos metropolitanos y municipales serán elegidos popularmente por un periodo de 4 años. Así los ciudadanos de toda la metrópoli participarán en la selección y control de sus autoridades. La unidad de la administración y gobierno de todo el territorio estará garantizada por la precisión constitucional y legal de las competencias y la adopción de planes y programas en los niveles respectivos.

Finalmente dispone que los distritos especiales de Cartagena y de Santa Marta mantendrán su régimen y mantendrán la categoría de metropolitanos. Como disposición transitoria otorga el legislador el plazo de un año para erigir en distritos metropolitanos las actuales áreas, las cuales se regirán entre tanto por las disposiciones que regulaban su funcionamiento.

Esta es una propuesta racional y eficaz

para profundizar el proceso de descentralización y autonomía de las entidades territoriales".

Esta es la propuesta que fue aprobada por siete votos en la Comisión II.

La otra alternativa de Distrito metropolitano —que fue derrotada al momento de la votación—, lo mantenía dentro del territorio del departamento y le aplicaba el régimen municipal, además de unas normas especiales, pero en ningún caso el régimen departamental, ni segregaba del territorio del departamento a las capitales que formaban distritos, así como tampoco creaba municipios interiores dentro de las capitales de más de 300.000 habitantes. Esta propuesta será llevada a la plenaria por algunos constituyentes de la Comisión II.

### 5.3. DISTRITO CAPITAL

La regulación constitucional de la capital de la República fue objeto de modificaciones en el seno de la Comisión Segunda.

El constituyente Jaime Castro fundamenta su propuesta de Distrito capital en los siguientes términos:

"Prácticamente desde la colonia, Bogotá ha sido el epicentro de la vida nacional. Esa situación —conservada a lo largo de su historia—, se refleja también en su condición jurídica. Por eso siempre se dictaron leyes a su favor, que le otorgaron un status particular y que le confirieron atribuciones especiales a sus autoridades —concejo y alcalde—. Por ello, la ciudad se gobernó así fuera parcialmente por normas aplicables únicamente a ella, diferentes a las que regían para las demás ciudades y municipios. Claro que por poco tiempo, pues cuando dichas leyes mostraban su eficiencia, aparecía una nueva que extendía su vigencia a todos los municipios, o por lo menos a determinada categoría de localidades. Empero, no duraba mucho tal *uniformidad*, pues en poco tiempo volvía a dictarse una ley especial para la capital de la República, que luego se aplicaría para los demás municipios del país. Ocurrió, entre otras, con las leyes 97 de 1913, 72 de 1926, 94 de 1931, 32 de 1933, 195 de 1936, 19 de 1937 y 19 de 1943, que le dieron a Bogotá y a otras capitales un régimen especial en el campo administrativo y fiscal, y que luego extendieron su vigencia a todo el territorio de la República (leyes 84 de 1915 y 89 de 1936).

De tal modo, Bogotá "jalónaba" la legislación municipal, hacia las veces de ciudad-pionera para los efectos señalados; iba adelante en el proceso de actualización y modernización de su régimen jurídico administrativo. Es un hecho que conviene destacar porque, décadas después, se invirtió la situación en perjuicio de la ciudad que, aunque tiene por norma superior el carácter de *distrito especial*, su régimen constitucional y legal no es tan avanzado y moderno como el que rige para las demás ciudades y municipios del país. En vez de adelantarse a entidades territoriales comparables a ella, desde algún punto de vista se quedó atrás, se rezagó. Ahora las "novedades" en materia de gobierno y administración locales se aplican primero fuera de Bogotá y luego —varios años después— se "trasplantan" a la capital.

Así sucede por las limitaciones y complicaciones que creó la reforma constitucional de 1945 al ordenar la organización de Bogotá como distrito especial, "sin su-

jeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley". Este texto —verdadero galimatías legal—, nunca pudo ser desarrollado por el Congreso ni logró poner de acuerdo a quienes debían interpretarlo y aplicarlo (tribunales, universidades, gobiernos nacional y distrital). Se enredó a tal punto la exégesis de la norma que la ciudad quedó condenada a verdadero limbo *jurídico*, como acertadamente afirman quienes han analizado con algún detenimiento el viacrucis *institucional* que históricamente ha padecido Bogotá.

La figura del Distrito Especial se agotó. Produjo resultados que desafortunadamente no son los mejores. La ciudad crece como un volcán en erupción. Está invadiendo literalmente a la sabana de Bogotá. No ha podido ordenar sus relaciones con las entidades vecinas; los instrumentos de que dispone para resolver los problemas a su cargo son insuficientes. Sus habitantes no participan efectivamente en el manejo de los asuntos de carácter distrital.

El texto que se presenta a la consideración de la Asamblea Nacional Constituyente, por el contrario, intenta superar todos estos inconvenientes.

La figura de Distrito capital tiene por sí misma fuerza y contenido autónomos y permite al constituyente otorgarle los desarrollos y alcances que a bien tenga. Constituye también esta denominación un cierto estatus. Bogotá, como capital de la República y sede de los poderes nacionales tiene derecho a una condición y a una calidad distintas de las que ostentan las demás ciudades.

La relación de Bogotá con Cundinamarca también debe ser especificada. En efecto, la mayor o tal vez la única reserva que suscita la calificación de la ciudad como Distrito capital es la de sus relaciones con el departamento, porque quienes se oponen a la propuesta consideran que ella conduce necesariamente a la separación jurídica, administrativa y fiscal de Bogotá y Cundinamarca. Para refutar estos temores, del articulado se desprende, en primer término, que Bogotá seguirá siendo la capital del departamento de Cundinamarca. Respecto de los asuntos fiscales, se expresa con claridad que la actual norma constitucional vigente quedaría sin modificación y como consecuencia Cundinamarca no se vería perjudicada. De otra parte, existe coincidencia en separar electoralmente a Bogotá de Cundinamarca. Las razones para sustentarlo son de distinto orden y tan obvias que no vale la pena repetirlos. En consecuencia, Bogotá y Cundinamarca constituirán circunscripción electoral distinta para elecciones de Congreso y de asamblea y gobernador departamentales. En justicia y demás aspectos sectoriales se deja la regulación a la ley.

Ahora bien, es necesario democratizar el manejo interno de la ciudad. Para el efecto debe descentralizarse al interior de la ciudad, en áreas o zonas geográficas y que con tal fin se delimiten, el ejercicio de algunas de las funciones relacionadas con la prestación de los servicios que tengan carácter distrital y la prestación de aquellos que se decida, deben atenderse dentro de un marco territorial más reducido. De esta manera se hará más eficiente la prestación de dichos servicios y se facilita la inter-

vención de la comunidad organizada y de los usuarios en la administración de los mismos, con un severo control al que debe quedar sometida su prestación.

Internamente, entonces, Bogotá tendría unas ciudades o municipios interiores, con sus propias autoridades y con acceso al manejo presupuestal del Distrito. Existirían dos planos o niveles administrativos: uno superior, de índole distrital, con autoridad sobre todo el territorio, y otro inferior, de carácter local, cuyas decisiones y operaciones sólo tendrían valor dentro del respectivo municipio interior, con arreglo a la Ley.

Desde el punto de vista de los recursos, no se debe otorgar facultad a las autoridades de los municipios interiores para crear impuestos o contribuciones sino que le corresponderá a la Ley fijar los porcentajes mínimos del presupuesto distrital que le correspondan a cada uno de ellos.

El Distrito Capital sostendría relaciones institucionales con los municipios circunvecinos. En este sentido, la Constitución debe prever expresamente que el Distrito Capital podrá asociarse con otros municipios o entidades territoriales, conformando distritos metropolitanos o regiones para la atención de la planificación y del desarrollo integral, contaminación, manejo de la Sabana de Bogotá como ecosistema, prestación de los servicios básicos a los municipios que se encuentren en su área de influencia y demás aspectos afines.

Tal vez no sobre agregar que la Constituyente es el escenario indicado y único para lograr la modernización institucional de Bogotá. El Congreso, infortunadamente, abandonó la ciudad durante las últimas décadas. No decidió sobre las propuestas de reforma constitucional que tuvo a su estudio. Ni siquiera expidió —entre 1945 y 1990— una ley que tratara la materia. En 1968 le confirió facultades extraordinarias al Gobierno para que éste lo hiciera en su lugar y en 1991 la Ley 8ª se limitó a disponer que al Distrito le serían aplicables las normas propias de los municipios, siempre que no fueran contrarias al estatuto especial dictado para la ciudad".

Hasta aquí los textos del constituyente Jaime Castro. Se alcanzó a discutir un artículo para que Bogotá fuera circunscripción electoral aparte de Cundinamarca, pero no hubo votación al respecto. Ella se presentará como propuesta sustitutiva por parte de los constituyentes interesados.

Vale la pena informar a la plenaria que se recibió una comunicación del señor ministro de Gobierno y del alcalde mayor de Bogotá, donde manifiestan dudas sobre la conveniencia de la elección de alcaldes locales o zonales y sobre las dificultades que para el manejo global de Bogotá podrían generarse, con los concejos zonales.

### 5.4 TERRITORIOS INDIGENAS

Los territorios indígenas fueron elevados a la categoría de entidad territorial por el voto de la mayoría de la Comisión II.

El constituyente Lorenzo Muelas explica textualmente los alcances de las nuevas entidades territoriales indígenas y grupos raizales:

"Correspondió a esta comisión el desafío histórico de rectificar el olvido constitucional en que venían sumidas las minorías étnicas del país y consagrar los derechos de los pueblos indígenas, como pri-

meros titulares de territorialidad en Colombia, así como de los negros por sus especiales condiciones culturales y el constituir aportes primigenios a la población nacional; y el de los isleños raizales por atravesar problemas específicos que atentan contra su existencia socio-cultural.

La propuesta de articulado consagra la autonomía territorial y los recursos de los territorios indígenas por los que tan denodadamente han venido luchando. La propuesta abre paso a las medidas legislativas que permitan limitar los estragos de la inmigración y la superpoblación de las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, que tanto preocupan a sus habitantes. El artículo que reconoce los derechos particulares de las comunidades negras no alcanzó a ser objeto de votación. Los constituyentes interesados lo presentarán a la plenaria.

El transcurso de los debates permitió aclarar varios aspectos que en un principio ocasionaron reservas. Entre ellos el significado de la *autonomía indígena*, planteada no como la búsqueda de quiméricas soberanías, sino como un justo replanteamiento de la relación entre la Nación y los pueblos indígenas, la democracia y los nuevos tiempos. A los temores expresados de si esta propuesta no sería una manera de construir una suerte de "apartheid", los delegatarios indígenas respondieron firmemente convencidos de ser la manera más expedita de escapar al "ghetto" en que actualmente se encuentran, por considerar que es precisamente la autonomía la que les abre nuevos caminos. Ello porque, a su entender, en este plano, lo que es bueno para Colombia lo es también para las comunidades.

Finalmente, sobre la duda expresada acerca de si la consagración de territorios indígenas no constituía una innovación contraria a la realidad actual de la diáspora indígena, permitió verificar el sentido de la aspiración traída a esta Constituyente por sus delegatarios, para que se les permita gozar en el futuro de los espacios que se les vienen negando, y asegurar así y una mayor vinculación entre sí y con el Estado, para lograr su fortalecimiento y desarrollo".

Hasta aquí el texto del constituyente Muelas. Una propuesta sustitutiva del constituyente Cornelio Reyes no fue aprobada en comisión, pero se incluye como de minoría.

##### 5.5. PROVINCIAS

Las provincias fueron consagradas y elevadas a la categoría de entidad territorial por la Comisión II.

El constituyente Orlando Fals Borda, en extractos de su ponencia, justifica así la institucionalización de las provincias:

"En su origen, una provincia era un territorio lejano y marginal del imperio romano que había sido ocupado militarmente (provincere) y puesto en manos de un magistrado. Lo fue Hispania, donde el concepto se arraigó a pesar de las ocupaciones visigoda y árabes, para indicar una división administrativa de parroquias. De allí, junto con los cabildos, nos vino a América con los conquistadores españoles y portugueses, y de esta tradición derivamos las provincias históricas colombianas, una vez readaptada esta costumbre por los Borbones en el siglo XVIII en la península Ibérica. Acá las antiguas go-

bernaciones (Santa Marta, Cartagena, Popayán) fueron rebautizadas como provincias y a ellas se añadió por un corto tiempo la provincia de Mompo. Luego se conformaron provincias por todo el país.

El avance de la afrancesada fórmula de los departamentos y la desaparición legal de las provincias en Colombia, puede explicarse como una consecuencia de las tendencias centralizantes del Estado-Nación establecido por la Constitución de 1886, cuyo engranaje regional ya no era la provincia sino el nuevo departamento, entidad que quedó totalmente subordinada a los intereses del Gobierno Nacional en Bogotá.

A pesar de que la reforma constitucional de 1945 suprimió las provincias, ni las provincias ni las veredas desaparecieron de la conciencia popular y siguieron jugando a nivel de la realidad, así no hubieran sido consagradas formalmente. La tradición sobrevivió a las normas.

En la década de los 80 se volvió sobre las provincias. En efecto, la Ordenanza N° 02 de 1987, creando 11 provincias y consejos provinciales de planificación.

La Asamblea de Nariño expidió la Ordenanza N° 15 de 1987, autorizando la creación de la asociación-provincia de Obando y de la Asomayo.

La Asamblea del Valle del Cauca, a través de la Ordenanza 010 de 1988, estableció los distritos en el departamento.

Por último, en Boyacá la Ordenanza N° 37 de 1990 creó 15 asociaciones de municipios, de carácter obligatorio, las que equivalen a las provincias.

Así las cosas, la realidad ha demostrado que, más allá de los textos jurídicos, la conciencia popular reconoce las provincias.

Como las provincias implican y exigen un marco general del Estado donde jueguen los avances económicos y sociales participativos que todos esperamos con la nueva Constitución, este marco es el que ofrecen las provincias conformadas por afinidad cultural, histórica y política". Hasta aquí los textos del constituyente Fals Borda.

Es innegable que para una mejor prestación de los servicios públicos, por economía de escala, la provincia se presenta como una salida institucional racional para los municipios colombianos.

En el artículo propuesto se establece su forma de creación y se deja a la Ley su reglamentación.

##### 5.6 DEPARTAMENTO

El departamento fue objeto de reformas aprobadas por la mayoría de los constituyentes de la Comisión II.

La propuesta de articulado se realizó con base en los siguientes supuestos:

- 1) El departamento sigue siendo instancia intermedia de articulación entre lo nacional y lo local.
- 2) El departamento debe repensarse y rediseñarse como responsable de la planificación del desarrollo en su territorio.
- 3) El departamento debe ser un apoyo complementario y subsidiario de la labor de los municipios. Estos últimos son los reales ejecutores de la prestación de los servicios básicos.
- 4) El departamento debe ser un coordinador de esfuerzos de los municipios, pero en ningún caso por imposición, sino como palanca de apoyo del desarrollo local.
- 5) La reforma del departamento debe tener en cuenta que múltiples elementos

están dificultando el adecuado funcionamiento del departamento. A título meramente enunciativo mencionamos: el clientelismo, el burocratismo, la falta de propósitos, la corrupción, la pérdida de legitimidad, el centralismo, la administración ineficiente y sin objetivos, la inestabilidad de los gobernadores, la pérdida de eficacia de las asambleas, la ineficacia y corrupción de las contralorías, la falta de controles sociales y políticos, la falta de evaluación de los resultados, la pérdida de protagonismo de los departamentos frente a los municipios.

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

Es preciso resaltar que no es posible la existencia de un sistema de administración territorial donde la Nación se entienda directamente con más de 1.017 municipios, la mayoría de ellos con población de menos de 20.000 habitantes que no pueden sobrevivir económicamente sin apoyos externos a nivel nacional e intermedio.

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

Las posibilidades de intermediación pueden ser seccionales —provincia, departamento, región—, nacionales —corporaciones autónomas— o parainstitucionales —plan nacional de rehabilitación nacional—. La provincia y la región hacen parte de este informe de manera complementaria. En cambio, entre la opción de corporaciones y del PNR —que son nacionales—, es preciso elegir la alternativa del departamento, pero introduciéndole profundas modificaciones, de carácter democrático y técnico, con el fin de evitar la burocratización, la corrupción y el clientelismo, que son sus principales vicios.

Por ello se propone:

- a) Elección popular de gobernadores con un periodo de 4 años.
- b) Reforma de las actuales asambleas, las que se convierten en consejos departamentales en esta propuesta, con el propósito de corregir la ineficiencia y el clientelismo actuales. Los consejos departamentales tendrían funciones administrativas y normativas, su elección sería por circunscripciones electorales al interior del departamento en los términos de la Ley y en proporción a la población. Los consejeros departamentales no serían reelegibles.
- c) El departamento tendría fundamentalmente un papel de:
  - Planificador
  - Coordinador
  - Palanca de apoyo de los municipios
  - Financiador de crédito municipal
  - Complementador en servicios como deporte, salud y educación
  - Promotor de estrategias de desarrollo.

Se había propuesto inicialmente una serie de artículos que apuntaban a lograr un poder político real de las entidades te-

ritoriales en los órganos de decisión, de planeación, de crédito y en los organismos que ejecutan sectorialmente los planes nacionales de desarrollo en el territorio. Estos últimos no alcanzaron a ser votados, pero se presentarán a la plenaria por parte de los constituyentes interesados como propuestas adicionales.

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

Por ello, independientemente de los textos de articulado que finalmente se adopten, hacia donde apuntan los estudios técnicos en la materia es a evidenciar que la autonomía de las entidades territoriales requiere de una visión sistemática que organice elementos independientes como la autonomía para elegir gobernantes, la autonomía para generar recursos, las competencias amplias sobre su territorio y el poder en materia de crédito, planificación y desarrollo. La autonomía surge es de la armonización exitosa de esos elementos.

Finalmente, el constituyente Juan B. Fernández presentó una ponencia en la cual propone la supresión del departamento. La propuesta no fue oficialmente presentada como sustitutiva pero sí como constancia.

#### 5.7 REGION

La región ha sido consagrada como entidad territorial en el articulado mayoritario de la Comisión II.

Los constituyentes Eduardo Verano, Eduardo Espinosa, Juan B. Fernández, Orlando Fals, Héctor Pineda y Lorenzo Muelas apoyaron la decisión mayoritaria del modelo región, que se justifica en los siguientes términos, los cuales han sido tomados de las tres ponencias que sobre región presentaron Juan B. Fernández, Eduardo Espinosa y Eduardo Verano, las cuales fueron debidamente publicadas en la Gaceta Constitucional.

"Se propone el reconocimiento constitucional de las regiones porque son una realidad nacional inocultable. Tienen un fundamento científico en el mapa colombiano, que ninguna ley o constitución podría negar".

Colombia, como es ya lugar común, es un país de regiones. La nueva Constitución debe reflejar esta realidad. La Costa Atlántica, por ejemplo, es desde luego una región que aspira legítimamente a que la Constitución le reconozca su status.

"En la región se dan unas relaciones sociales y económicas entre los habitantes con la expresión de las necesidades y aspiraciones propias, a las que corresponden determinados derechos y que de hecho implican una responsabilidad del Estado. Y si esa responsabilidad del Estado surge de unos derechos que se expresan en el ámbito regional, es en ese ámbito donde hay que estar sumergidos para dar la mejor respuesta posible como Estado. Ello implica la necesidad del reconocimiento, de la institucionalización político-administrativa de la región para darse eficientemente unas atribuciones o competencias y por lo tanto unos recursos".

"La región debe estar situada dentro del sistema territorial y, como nueva entidad, estará sometida a unas competencias

constitucionales y al desarrollo legal. Además deben definirse las relaciones entre las diferentes entidades territoriales para evitar la colisión y dualidad de funciones. Es importante que las regiones tengan autonomía para el manejo de sus asuntos relacionados con el desarrollo económico y social de su territorio".

Más allá del fenómeno sociológico, a nivel internacional la tendencia apunta hacia la conformación de organismos supranacionales —como la Comunidad Económica Europea— en los que los Estados transfieren soberanía externa e internamente, se organizan en regiones. Así las cosas, la región encuentra su espacio en el concierto mundial, como interlocutor de las regiones de otros países.

Ahora bien, el marco conceptual de un Estado en el que existan las regiones como entidades territoriales, como entidad territorial supone la consagración de unos principios que garanticen la conservación de la unidad nacional. Es decir, no se está proponiendo un nuevo Panamá.

Los principales defensores de la región en la Comisión fueron claros en afirmar que no se trataba de crear los mecanismos para apuntar hacia una futura República independiente.

De conformidad con el articulado propuesto, la creación de una región debe hacerse a través de la iniciativa popular o de la iniciativa de las asambleas departamentales, teniendo en cuenta que estas corporaciones deben asumir un papel activo en el proceso de integración.

La región tendría unos estatutos regionales fruto de su propia legislación, establecida por su órgano Legislativo, denominando Cámara regional, en ejercicio de su autonomía.

Una región sin recursos no tiene sentido. Para ello se proponen tres mecanismos: la creación de un fondo nacional de regalías, el establecimiento de un situado fiscal regional y la participación con voz y voto de las regiones en los organismos nacionales que trazan la política macroeconómica (Conpes y Junta Monetaria) y que adoptan los planes (el Congreso).

No fue aprobado el artículo que proponía la inversión exclusiva de estos fondos en gastos de inversión y no en funcionamiento. Ello porque era necesario asegurar la administración de la región".

Los constituyentes disidentes de este modelo de región presentarán a la plenaria una propuesta sustitutiva.

*En mi calidad de ponente solicito que, previa profunda reflexión, se le dé primer debate al régimen propuesto por la comisión, de conformidad con el artículo 37 del reglamento de la Asamblea Nacional Constituyente.*

GUSTAVO ZAFRA ROLDAN, ponente.

### ANEXO N° 1 ARTICULADO APROBADO POR LA COMISION SEGUNDA

#### NOCIONES GENERALES

**Artículo 1.-** Son límites de Colombia los que se hubieren fijado, o en lo sucesivo se fijaren, por tratados internacionales válidamente celebrados y ratificados, conforme a la Constitución y a las leyes, por laudos arbitrales, por sentencias, debidamente reconocidos por el derecho in-

ternacional o las partes.

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

También son parte de Colombia el espacio aéreo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental y la zona económica exclusiva, de conformidad con los tratados internacionales vigentes o con la ley colombiana en ausencia de los mismos.

El segmento de la órbita geoestacionaria es un recurso natural que goza de la especial protección del Estado. En consecuencia, a éste corresponde un derecho preferencial para su explotación, de acuerdo con los tratados internacionales.

**Artículo 2.-** Son entidades territoriales los departamentos y los municipios y distritos en que se dividen aquéllos, así como los territorios indígenas, los cuales podrán asociarse.

También tienen el carácter de entidades territoriales las regiones y las provincias que se organicen conforme a esta Constitución y la ley.

Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus asuntos, según lo establezca la Constitución.

**Artículo 3.-** Fuera de la división general del territorio, habrá las demás que determine la ley para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado.

**Artículo 4.-** Con el cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale la ley, y en los casos que ésta determine, se hará el examen periódico y la revisión de los límites de las entidades territoriales. Como resultado de esas revisiones, se publicará el mapa oficial de la República.

**Parágrafo.-** El Gobierno organizará e integrará la Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial, encargada de realizar los estudios y formular ante las autoridades competentes las recomendaciones que considere del caso para acomodar la división territorial del país a las disposiciones de esta Constitución. La Comisión cumplirá sus funciones durante un período de tres años. La ley podrá darle carácter permanente; en este caso, fijará la periodicidad con la cual cumplirá sus trabajos.

#### DE LOS MUNICIPIOS

**Artículo 5.-** Al municipio, como entidad fundamental de la división política administrativa del Estado, le corresponde prestar los servicios públicos conforme a la ley, construir la infraestructura física local, ordenar el desarrollo de su territorio, propiciar la participación comunitaria y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

**Artículo 6.-** En cada municipio habrá una corporación administrativa de elección popular, para períodos de cuatro años, que se denominará Concejo, la cual estará integrada por el número de miembros que determine la ley, teniendo en cuenta la población respectiva, los que sólo podrán ser reelegidos por un período. No se elegirán concejales suplentes.

En caso de falta absoluta de un concejal,

será remplazado por el siguiente candidato no elegido en la misma lista.

**Artículo 7.-** Corresponde a los concejos:

1. Reglamentar las funciones y la oportuna y eficiente prestación de los servicios a cargo de los municipios.

2. Adoptar planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas;

3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes municipales y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden a los Concejos;

4. Votar, de conformidad con la Constitución y la ley, los tributos y gastos locales;

5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos;

6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias: las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales, y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta;

7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda;

8. Elegir el personero para el periodo que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine;

9. Los demás que la Constitución y la ley les asignen.

**Artículo 8.-** En cada municipio habrá un alcalde, que será jefe de la administración local, elegido popularmente, para periodos de cuatro años, y no será reelegido para el periodo siguiente.

En cada municipio habrá un alcalde suplente, elegido el mismo día que el principal, quien remplazará al titular en los casos de falta absoluta. La ley determinará lo relativo a las faltas absolutas del alcalde suplente y la forma de remplazarlo.

**Artículo 9.-** Son atribuciones de los alcaldes:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del Gobierno, las ordenanzas departamentales, los decretos del gobernador y los acuerdos de los concejos, así como las disposiciones emanadas de los entes territoriales del nivel superior al municipio;

2. Como jefe de la policía local, conservar el orden público en el municipio, conforme a las disposiciones nacionales;

3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente, y nombrar y remover los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local;

4. Suprimir o fusionar las entidades y órganos municipales, si lo considera necesario, para la buena marcha de la administración;

5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo de planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto anual de rentas y gastos, los cuales se presentarán para su reflexión con la comunidad en

cabildos abiertos, sesenta días antes de la presentación a los respectivos concejos;

6. Sancionar y promulgar los proyectos de acuerdo, que hubieren sido aprobados por el Concejo, y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico vigente;

7. Crear, suprimir o fusionar los empleos municipales y fijar sus emolumentos, con arreglo a los acuerdos correspondientes, y sin crear obligaciones que excedan al monto global fijado para el respectivo servicio en el presupuesto inicialmente aprobado;

8. Colaborar con el Concejo para el buen desempeño de sus funciones, presentando un informe general sobre su administración, cada vez que aquél se instale en sesiones ordinarias; convocarlo a sesiones extraordinarias, en las que sólo se ocupará de los temas y materias para lo cual fue citado;

9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto;

10. Las demás que la Constitución y las leyes les señalen.

**Artículo 10.-** Quienes eligen al alcalde, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático.

**Artículo 11.-** Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y de asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los Concejos dividirán el territorio de sus municipios en comunas, cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos, en el caso de las zonas rurales.

En cada una de las comunas o corregimientos, habrá una junta comunera de elección popular, integrada por el número de miembros que determine la ley, que tendrá las siguientes atribuciones:

1. Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social, y de obras públicas;

2. Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en el área bajo su autoridad y las inversiones que se hagan en el municipio con recursos del presupuesto nacional, regional, departamental, distrital o municipal;

3. Apropiar las partidas globales que se le asignen en el presupuesto municipal de gastos;

4. Ejercer las funciones que le deleguen los concejos y otras autoridades locales; y

5. Las demás que le señale la ley.

**Parágrafo transitorio.-** Las juntas administradoras locales, conformadas a la fecha de vigencia de la presente Constitución, pasarán a ser juntas comuneras.

**Artículo 12.-** Las entidades territoriales fronterizas podrán adelantar directamente con el país vecino programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del medio ambiente.

La ley podrá establecer, para las zonas de integración fronterizas, normas especiales en materia cambiaria, fiscal y turística, de conformidad con acuerdos o tratados internacionales.

**Artículo 13.-** Sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior

no obsta para que otras entidades impongan la contribución de valorización.

**Parágrafo transitorio.-** A partir de la vigencia fiscal de 1992, el Gobierno reducirá hasta su eliminación total, en un término no mayor de tres años, las sobretasas u otras formas de recargo al impuesto predial que por ley existen a favor de las entidades nacionales, regionales y departamentales.

Las entidades territoriales que a la fecha de vigencia de esta Constitución tengan pignorados ingresos provenientes de sobretasas ordenadas por la ley, las continuarán cobrando por un término no mayor al del vencimiento del respectivo contrato.

**Artículo 14.-** Presúmese de derecho que son válidas las creaciones de municipios hechas por las asambleas departamentales antes del 31 de diciembre de 1990.

Erigense en municipios los corregimientos intendentales y comisariales constituidos antes del 31 de diciembre de 1990.

**Artículo 15.-** El mandato conferido a todo funcionario elegido popularmente en circunscripción uninominal podrá ser revocado previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que establezca la ley. Exceptuase de esta disposición el presidente de la República.

## DE LOS DISTRITOS Del Distrito Capital

**Artículo 16.-** Erigese a Santa Fe de Bogotá en Distrito Capital. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución, las leyes especiales que se dicten para la ciudad y las normas vigentes para los municipios.

La ley fijará los principios y criterios generales a que deberá someterse el Concejo para dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características económicas y sociales de cada una de ellas, y asignar funciones al Distrito, a las localidades y a sus autoridades.

Con sujeción a las limitaciones que establezca la ley, el Concejo Distrital creará los tributos necesarios para el cumplimiento de las funciones a cargo del Distrito.

**Artículo 17.-** El Concejo Distrital se compondrá de un concejal por cada doscientos mil habitantes o fracción mayor de cien mil, y los locales, de un concejal por cada cien mil o fracción mayor de cincuenta mil que albergue la respectiva localidad.

La elección de alcalde mayor, de alcaldes locales y de concejales distritales y locales se hará en un mismo día para periodos de cuatro años. La ley también podrá disponer que el nombramiento de alcaldes locales se haga por el alcalde mayor para periodo igual de terna enviada por el correspondiente Concejo local.

En los casos taxativamente señalados por la ley, el presidente de la República suspenderá o destituirá al alcalde mayor y éste a los alcaldes locales.

**Artículo 18.-** Las juntas directivas de las entidades descentralizadas distritales estarán integradas por los funcionarios que determinen sus estatutos orgánicos, por dos delegados escogidos en reunión de alcaldes locales y por dos miembros más elegidos



por los usuarios de los respectivos servicios. Los concejales distritales y locales no podrán hacer parte de dichas juntas.

**Artículo 19.-** Los concejos locales distribuirán y apropiarán las partidas globales que en el presupuesto anual del Distrito se asignen a las localidades, teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población.

Sobre las rentas departamentales que se causen en Bogotá, la ley determinará la participación que le corresponda a la capital de la República.

**Artículo 20.-** Los municipios circunvecinos podrán incorporarse al Distrito Capital si así lo determinan los ciudadanos que residan en ellos, mediante votación que tendrá lugar cuando el Concejo Distrital haya manifestado su acuerdo con esa vinculación. Si esta ocurre, al antiguo municipio se le aplicarán las normas constitucionales y legales vigentes para las demás localidades que conformen el Distrito.

**Artículo 21.-** Con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley, el Distrito Capital podrá conformar un distrito metropolitano con los municipios circunvecinos, y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental.

**Artículo 22.- (TRANSITORIO)** Si durante el ciento veinte días siguientes a la fecha de promulgación de esta constitución, el Congreso no dictare la ley a que se refieren los artículos anteriores, el Gobierno, por una sola vez, expedirá las normas correspondientes.

#### De los Distritos Metropolitanos

**Artículo 23.-** La ley erigirá en distritos metropolitanos, oído el concepto de los Concejos respectivos y previa consulta popular, el territorio de las ciudades mayores de 300.000 habitantes y los municipios y localidades aglomeradas a ellas territorial, social y económicamente, que por sus características especiales lo requieran y les autorizará a crear los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. La incorporación de un municipio podrá someterse a referendo en el mismo.

A los distritos metropolitanos les será aplicable el régimen Constitucional y legal ordinario de los departamentos y las normas especiales que se dicten para ellos. Estarán desagregados del territorio de los departamentos para todos los efectos jurídicos, exceptuando lo relativo a la circunscripción electoral específica para el legislativo nacional. Las rentas departamentales que se causen en el distrito son de propiedad del departamento y la ley determinará el porcentaje de éstas que será cedido al Distrito.

El municipio núcleo, atendiendo razones de población y condiciones económicas y sociales, y de conformidad con la constitución y las leyes, podrá dividir su territorio en municipios interiores. A estos y a los integrados les será aplicable el régimen constitucional y legal ordinario de los municipios y mantendrán los servicios de registro, notarial y jueces municipales.

En cada distrito metropolitano habrá un

alcalde quien será el jefe de la administración y una corporación administrativa que se denominará concejo metropolitano.

El alcalde y el concejo metropolitano y los alcaldes y los concejos municipales serán elegidos en un mismo día y por un periodo de cuatro años, no reelegibles para el periodo siguiente, por el voto universal de los ciudadanos residentes en los respectivos territorios. El concejo metropolitano y los municipales estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, atendida la población respectiva.

**PARAGRAFO.-** El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Turístico, Cultural e histórico de Santa Marta conservarán su régimen y carácter. Podrán adquirir la categoría de distritos metropolitanos previa consulta en los municipios de su jurisdicción.

**PARAGRAFO TRANSITORIO.-** Las áreas metropolitanas organizadas actualmente continuarán rigiéndose por las normas que regulaban su funcionamiento. La ley, con estricta sujeción a lo dispuesto en este artículo, las erigirá en distritos metropolitanos en el plazo improrrogable de un año.

#### DE LAS PROVINCIAS

**Artículo 24.-** Las provincias se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a uno o varios departamentos.

La ley dictará el estatuto básico y fijará el régimen administrativo de las provincias que podrán constituirse y organizarse para el cumplimiento de las funciones que les deleguen entidades nacionales o departamentales y que les asignen la ley y los municipios que las integren.

Las provincias se constituirán por ordenanza, a iniciativa del gobernador, de los alcaldes de los respectivos municipios o por un número de ciudadanos que determine la ley.

Para el ingreso a una provincia deberá realizarse una consulta popular en los municipios interesados.

Cada municipio vinculado aportará de sus ingresos corrientes un porcentaje que fijarán los concejos municipales, con el fin de garantizar el cumplimiento de funciones de la respectiva provincia. Cuando un departamento se divida en provincias, transferirá un porcentaje de sus rentas con el mismo objeto.

**PARAGRAFO TRANSITORIO.-** En el término de tres años las asociaciones de municipios existentes a la fecha de expedición de esta constitución se transformarán en provincias, y sus competencias y recursos serán asumidos por esta, de conformidad con las leyes. Se exceptúan de lo anterior las asociaciones relativas a territorios de los municipios que, de conformidad con esta constitución, sean erigidos en distritos metropolitanos.

#### DE LOS DEPARTAMENTOS

**Artículo 25.-** Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio, en los términos establecidos por la Constitución. Los departamentos ejercen funciones administrativas, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la

Nación y los municipios, y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.

La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga.

**Artículo 26.-** La ley podrá decretar la formación de nuevos departamentos, siempre que se cumplan estos requisitos y condiciones:

1. Que así lo soliciten las tres cuartas partes de los concejos de los municipios que han de formar el nuevo departamento.

2. Que el nuevo departamento tenga por lo menos quinientos mil habitantes y recursos propios suficientes para atender el cumplimiento de sus funciones y la prestación de los servicios a su cargo.

3. Que el territorio interesado tenga un producto interno bruto no inferior al 1.5% del producto nacional.

4. Que aquel o aquellos de que fuere segregado quede cada uno con población y porcentaje del producto interno bruto, por lo menos iguales a los exigidos para el nuevo departamento.

La ley que cree un departamento determinará la forma de liquidación y pago de la deuda pública que quede a cargo de las respectivas entidades.

La ley podrá segregar territorio de un departamento para agregarlo a otro u otros limitrofes, teniendo en cuenta la opinión favorable de los concejos municipales del respectivo territorio y el concepto previo de los gobernadores de los departamentos interesados, y siempre que aquel o aquellos que fueren segregados, quede cada uno con la población, recursos y porcentaje del producto interno bruto exigido para un nuevo departamento en el momento de su creación.

Las líneas divisorias dudosas serán determinadas por la comisión nombrada por la Rama Legislativa.

**Artículo 27.-** En cada departamento habrá una corporación administrativa de elección popular, que se denominará consejo departamental, el cual estará integrado por no menos de once ni más de treinta y un miembros. La ley creará círculos electorales al interior de cada departamento, teniendo en cuenta la población respectiva. No se elegirán consejeros suplentes.

En caso de falta absoluta de un consejero, éste será reemplazado por el siguiente candidato no elegido en la misma lista.

No habrá reelección de los consejeros departamentales para el periodo inmediato.

**Artículo 28.-** Corresponde al consejo departamental:

1. Reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del departamento;

2. Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación departamental, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte departamental, el medio ambiente, las obras públicas departamentales, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de fronteras;

3. Adoptar los planes y programas de desarrollo económico y social, así como los de obras públicas, con la determinación de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento;

4. Decretar, de conformidad con la ley, los

tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de funciones departamentales;

5. Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el correspondiente presupuesto anual de rentas y gastos del departamento;

6. Con sujeción a los requisitos que señale la ley, crear y suprimir municipios y segregar o agregar territorios municipales y organizar provincias;

7. Determinar la estructura de la administración departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta;

8. Dictar normas de policía administrativa en todo aquello que no sea materia de disposición legal;

9. Autorizar al gobernador para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes y ejercer, pro tempore, precisas funciones de las que corresponden a los consejos departamentales;

10. Regular en concurrencia con el municipio el deporte, la educación y la salud en los términos definidos por la ley; y

11. Cumplir las demás funciones que les asionen la Constitución y las leyes.

Los planes y programas de desarrollo y de obras públicas aquí previstos deberán ser elaborados de acuerdo con la ley que se expida, para que puedan ser coordinados e integrados con los planes y programas municipales, regionales y nacionales.

Las ordenanzas a que se refieren los ordinales 2°, 3°, 5° y 6° de este artículo, las que decreten inversiones, participaciones o cesiones de rentas y bienes departamentales y las que creen servicios a cargo del mismo o los traspasen a él, sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del gobernador.

**Artículo 29.-** En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será el jefe de la administración seccional; el gobernador será agente del presidente de la República para el mantenimiento y restauración del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos aspectos que mediante convenios la Nación acuerde con los departamentos para la mejor prestación de los servicios nacionales en el territorio. Los gobernadores serán elegidos cada cuatro años, por el voto de los ciudadanos inscritos en su respectiva circunscripción.

Los congresistas no podrán ser elegidos alcaldes ni gobernadores durante la primera mitad de su período constitucional.

**Artículo 30.-** Son atribuciones del gobernador:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos del Gobierno y las ordenanzas de los consejos departamentales;

2. Dirigir la acción administrativa del departamento y, en consecuencia, actuar en nombre del departamento como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio y como intermediario entre la Nación y los municipios, de conformidad con la Constitución y las leyes;

3. Promover, coadyuvar y hacer eficiente la labor de planificación del desarrollo en su departamento, en armonía con los planes

nacionales y en concurrencia con los planes municipales y asegurar la prestación de servicios y ejecución de obras;

4. Dirigir y coordinar los servicios nacionales en las condiciones de la delegación que le confiera el presidente de la República;

5. Presentar oportunamente a los consejos departamentales los proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto general de rentas y gastos;

6. Dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover libremente a los gerentes o directores de las entidades descentralizadas;

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

8. Crear, suprimir y fusionar los empleos que demanden los servicios departamentales, señalar sus funciones especiales y fijar sus emolumentos con sujeción a la ley y las ordenanzas respectivas. Con cargo al tesoro departamental, no podrá crear obligaciones que excedan al monto global fijado para el respectivo servicio en el presupuesto aprobado por el consejo departamental;

9. Reglamentar lo relativo a la policía en su jurisdicción, en todo aquello que no sea materia de disposición legal;

10. Presentar oportunamente al Consejo departamental el proyecto de ordenanza sobre presupuesto de rentas y gastos. La ley podrá establecer que el presupuesto de rentas y gastos tenga una periodicidad bial;

11. Suprimir o fusionar las entidades y órganos departamentales;

12. Objetar, por motivos de inconstitucionalidad, ilegalidad o inconveniencia, los proyectos de ordenanza o sancionarlos y promulgarlos;

13. Revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes y, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al tribunal competente para que decida sobre su validez;

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

15. Convocar al consejo departamental a sesiones extraordinarias en las que sólo se ocupará de los temas y materias para lo cual fue convocado;

16. Las demás que señalen la Constitución, las leyes y las ordenanzas.

**PARAGRAFO PRIMERO.-** Corresponde a los gobernadores coordinar las actividades y servicios de los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales del orden departamental.

Los representantes del departamento en las juntas directivas de tales organismos y los directores o gerentes de los mismos, son agentes del gobernador.

**PARAGRAFO SEGUNDO.-** El gobernador podrá requerir el auxilio de la fuerza

pública armada y el jefe militar obedecerá sus instrucciones, salvo las disposiciones especiales que dicte el presidente de la República.

**Artículo 31.-** Para ser elegido consejero departamental, se requiere ser ciudadano en ejercicio, tener más de veintidós años de edad, no haber sido condenado a pena privativa de la libertad, con excepción de los delitos políticos, y haber residido en la circunscripción electoral por la cual se inscribe, por un tiempo no menor a los dos años inmediatamente anteriores a la fecha de la elección.

**Artículo 32.-** Erigense en departamento las intendencias de Arauca, Putumayo y Casanare y las comisarías del Amazonas, Guaviare, Guainía, Vaupés y Vichada. Dentro de los noventa días siguientes al inicio de dicha vigencia, el Gobierno dictará las normas necesarias para el desarrollo de estos departamentos.

**Artículo 33.-** El departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina tendrá el régimen político, fiscal y administrativo que determinen la Constitución, las leyes especiales que se dicten para garantizar su autonomía y las normas vigentes para los demás departamentos.

La ley podrá someter a requisitos especiales el ejercicio de determinados derechos civiles y prohibir o restringir la enajenación de bienes inmuebles con el fin de garantizar la identidad cultural y la propiedad territorial de las comunidades isleñas raízales, preservar los recursos naturales y el medio ambiente y mantener la integridad del Estado.

Mediante la creación del municipio o municipios a que hubiere lugar, el consejo departamental garantizará la expresión institucional de las comunidades raízales de la isla de San Andrés. El municipio de Providencia tendrá, en las rentas departamentales, una participación no inferior del veinte por ciento del valor total de dichas rentas.

**Artículo 34.-** Corresponde a las corporaciones autónomas regionales, que continuarán recibiendo los recursos presupuestales nacionales para su funcionamiento, el manejo y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales dentro de las entidades territoriales que correspondan, las cuales ejercerán la respectiva tutela, con arreglo a la ley.

#### DE LOS TERRITORIOS INDIGENAS

**ARTICULO 35.-** Los territorios indígenas están conformados por los resguardos y los territorios tradicionalmente habitados por los pueblos indígenas. Podrán asociarse a las diferentes entidades territoriales o directamente a la Nación y en ningún caso podrán ser fraccionados por otras entidades territoriales. La propiedad de estos territorios será colectiva y no enajenable.

**PARAGRAFO:** La delimitación de los territorios indígenas se hará por la comisión de ordenamiento territorial y con la participación de representantes de los pueblos indígenas, de acuerdo con la Constitución.

**ARTICULO 36.-** Las entidades territoriales indígenas estarán gobernadas por consejos conformados y reglamentados de acuerdo con los usos y costumbres de las



comunidades que los habitan, así como con la Constitución y las Leyes.

**ARTICULO 37.-** Son funciones de los Consejos:

1° Ejercer el control del poblamiento y velar por la integridad territorial;

2° Diseñar las políticas, los planes y programas de desarrollo económico y cultural dentro de sus territorios;

3° Concertar y vigilar las inversiones públicas dentro de su territorio;

4° Percibir y distribuir los recursos del ente territorial;

5° Velar por la preservación de los recursos naturales y concertar su explotación dentro de su territorio;

6° Coordinar los programas y proyectos promovidos conjuntamente por las diferentes comunidades; mantener el orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional;

7° Representar a la entidad territorial ante el Gobierno central y las demás entidades a las que se integren;

8° Las demás que le asignen la Constitución y la Ley.

**ARTICULO TRANSITORIO 38.-** El Gobierno Nacional en concertación con representantes de los consejos elaborará un plan de reconstrucción económica y social de los pueblos indígenas, cuya duración tendrá como mínimo 20 años y destinará un presupuesto especial para su ejecución.

#### DE LAS REGIONES

**ARTICULO 39.-** El Estado garantiza a los colombianos el derecho a organizarse en regiones y a definir para las mismas sus orientaciones económicas, sociales y culturales, preservando la unidad nacional.

El objeto principal de la región es administrar y promover los asuntos del Estado relacionados con el desarrollo económico y social del territorio colocado bajo su autoridad, en virtud de lo cual desarrolla las siguientes competencias:

1° Fijar los planes de desarrollo y programas de obras públicas necesarios para el desarrollo económico y social, con la determinación de los recursos e inversiones necesarios para su ejecución y de las determinaciones conducentes para impulsar el cumplimiento de los mismos;

2° Establecer su régimen tributario de conformidad con la Ley;

3° Reglamentar y administrar las competencias que le asigne el acto de creación;

4° Expedir el estatuto para la organización y desarrollo de su administración;

5° Las que le sean asignadas por la Ley, las delegadas por el Gobierno y las concertadas con las entidades territoriales que la integran.

**ARTICULO 40.-** La Ley reglamentará los porcentajes de las rentas nacionales causadas en el territorio de las regiones y de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables que le deben ser asignados.

**ARTICULO 41.-** Para garantizar el cumplimiento de las funciones y ejecución de planes, programas y proyectos que las regiones determinen, la Ley establecerá un Fondo Nacional de Regalías, constituido por el porcentaje de las regalías provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, no cedidos a las entidades te-

rritoriales a la fecha de expedición de esta Constitución.

**ARTICULO 42.-** Las regiones tendrán representación adecuada y decisoria en los organismos del Estado donde se adopten y desarrollen las políticas macroeconómicas y se definan las inversiones nacionales, tendientes a lograr el desarrollo equitativo del país.

**PARAGRAFO.-** Dos o más departamentos podrán asociarse con el objeto de participar en los organismos del Estado de que habla este artículo, así como en la distribución del Fondo Nacional de Regalías.

**ARTICULO 43.-** Podrán constituirse en región dos o más departamentos limítrofes entre sí, atendiendo los intereses económicos, los propósitos comunes y el respeto a la diversidad propia de sus habitantes.

La Ley señalará la forma y condiciones para la creación de la región. En tal caso, el acto será sometido a referéndum entre los ciudadanos de los departamentos interesados, previo concepto favorable de la comisión de ordenamiento territorial.

**ARTICULO 44.-** Si durante los dos periodos legislativos siguientes a la fecha de promulgación de esta Constitución el Congreso de la República no dictare la Ley a que se refieren los artículos anteriores, el Gobierno expedirá los decretos con fuerza legislativa dentro de los 6 meses siguientes a la expiración del plazo del Congreso, previa consulta a los departamentos interesados en integrarse como región.

**ARTICULO 45.-** La organización institucional de la región será establecida en el acto de creación.

Habrá una Cámara Regional con potestad legislativa, cuyos miembros serán elegidos por sufragio universal y directo, con arreglo a un sistema que asegure la representación proporcional de las entidades territoriales que integren la región.

**ARTICULO 46.-** El legislador reglamentará las atribuciones de la Cámara Regional, en lo relativo a su conformación y el control político y fiscal.

**PARAGRAFO TRANSITORIO.-** Los Consejos Regionales de Planificación (CORPES) seguirán cumpliendo con las funciones que actualmente poseen, hasta tanto se constituya la respectiva región.

**ARTICULO 47.-** Las regiones serán administradas con funcionarios de los departamentos que las constituyan.

#### ANEXO N° 2

##### ARTICULOS SOMETIDOS A VOTACION QUE NO OBTUVIERON MAYORIA

**ARTICULO 2.-** Son entidades territoriales los departamentos y municipios y distritos en que se dividen aquéllos y los territorios indígenas. También tienen el carácter de entidad territorial las regiones y las provincias que se organicen conforme a esta Constitución. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus asuntos, según lo establezca la Constitución. (SUBCOMISION REDACTORA, -2ª versión-).

**ARTICULO 2.-** Son entidades territoriales los departamentos y municipios y distritos en que se dividen aquéllos, así como los territorios indígenas.

Estas entidades podrán asociarse li-

bremente en regiones y provincias, con arreglo a la Ley.

Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus asuntos, según lo establezca la Constitución. (JUAN GOMEZ MARTINEZ -3ª versión-).

**ARTICULO 2.-** Son entidades territoriales los departamentos y municipios y distritos en que se dividen aquéllos. También tienen el carácter de entidades territoriales las regiones y provincias que surjan de la asociación o integración de las anteriores. Los territorios indígenas son entidades territoriales para los efectos previstos en esta Constitución. (JAIME CASTRO, -4ª versión-).

**ARTICULO 2.-** Son entidades territoriales los departamentos y los municipios y distritos en que se dividen aquéllos, así como los territorios indígenas, los cuales podrán asociarse o integrarse y constituirse en provincias y regiones según lo establezca esta Constitución y la Ley. (ORLANDO FALS BORDA, -5ª versión-).

**ARTICULO 23.-** La ley podrá erigir en distritos metropolitanos las ciudades que por el fenómeno de conurbación u otras características territoriales, sociales o económicas requieran un tratamiento especial.

Su régimen político, fiscal y administrativo será el que dicten las leyes especiales y las normas vigentes para los municipios.

Las ciudades de Cartagena de Indias y de Santa Marta tendrán el carácter de Distrito Turístico y Cultural y de Distrito Turístico, Cultural e Histórico. (CARLOS HOLMES TRUJILLO, 2ª versión).

**ARTICULO 23.-** Corresponde a los distritos metropolitanos que se constituyan entre una ciudad mayor de 300.000 habitantes y municipios circunvecinos programar el desarrollo armónico del territorio colocado bajo su autoridad, organizar la prestación en común de los servicios públicos a cargo de quienes lo integran y cumplir las demás funciones que le asigne la ley.

Los respectivos concejos municipales definirán la conformación del distrito, sus atribuciones, financiación y órganos de gobierno. Los actos de los concejos que autoricen o nieguen la participación de un municipio en un distrito, deberán ser sometidos a referendo en aquellas entidades territoriales en que así lo solicite el diez por ciento, al menos, de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral.

Los municipios que se asocien conforme a las prescripciones de este artículo pierden competencia en los asuntos de que se ocupe el distrito y adquieren la obligación de cumplir y ejecutar las decisiones que éste tome.

Con sujeción a las limitaciones que establezca la ley, los concejos podrán crear los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y las del distrito metropolitano que integren.

Las áreas metropolitanas actualmente organizadas continuarán operando conforme a las disposiciones vigentes para ellas. Dentro del plazo de un año, deberán acomodar sus estatutos y funcionamiento a las normas constitucionales y legales que regulen los distritos metropolitanos.

**PARAGRAFO.-** Las ciudades de Cartagena de Indias y de Santa Marta con-

servarán el carácter de Distrito Turístico y Cultural y de Distrito Turístico, Cultural e Histórico y se someterán al régimen para ellas prescrito. Podrán convertirse en distrito metropolitano conforme a las disposiciones de este artículo. (JAIME CASTRO, 3ª versión).

**ARTICULO 23.**— Podrán crearse distritos metropolitanos entre las ciudades mayores de 500.000 habitantes y los municipios vecinos unidos espacial y económicamente. Su régimen político administrativo y fiscal será determinado por la ley.

La creación de los distritos metropolitanos corresponde a las asambleas, previa consulta popular en los municipios respectivos. Con todo, por razones de conveniencia, las asambleas podrán crear y hacer obligatorio un distrito metropolitano.

En el distrito metropolitano habrá un consejo metropolitano, elegido por los concejales de los municipios que lo integran, el cual, con exclusión de los concejos municipales correspondientes, expedirá las normas de planeación y decretará los tributos necesarios para el ejercicio de sus funciones. La ley establecerá el número de sus miembros, su período y forma de elección.

**Parágrafo.**— El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta tendrán la categoría de Distritos Metropolitanos.

**Parágrafo transitorio.**— Las áreas metropolitanas actualmente organizadas pasarán a ser distritos metropolitanos, con arreglo a la ley. (JUAN GOMEZ MARTINEZ, 4ª versión).

**ARTICULO 23.**— Los distritos metropolitanos son entidades territoriales conformados por uno o más municipios pertenecientes o no al mismo departamento. En lo de sus competencias municipales estarán sujetos al régimen ordinario. El distrito como tal tendrá por ley sus respectivos estatutos, competencias, su régimen fiscal, administrativo, de planificación y fomento económico social y cultural.

Los distritos tendrán participación en el situado fiscal y en otras rentas especiales que disponga la ley.

Las áreas metropolitanas actuales serán a partir de la presente constitución distritos metropolitanos, así como el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta. (GUSTAVO ZAFRA, ORLANDO FALS y EDUARDO ESPINOSA, 5ª versión).

**ARTICULO 23.**—

**Parágrafo.**— El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena y el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta conservarán su régimen y el carácter de tales. (EDUARDO ESPINOSA).

**ARTICULO 23.**—

**Parágrafo.**— El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena y el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta conservarán su régimen y el carácter de tales. Podrán adquirir la categoría de distritos metropolitanos, previa aprobación por consulta popular en los municipios que lo integren. (EDUARDO ESPINOSA).

**ARTICULO 25.**— Corresponde a los departamentos de modo concurrente con otras entidades territoriales promover el

desarrollo económico de sus territorios y el bienestar social de sus habitantes; cumplir labores de articulación entre la Nación y los municipios; prestar a los municipios la asistencia técnica, administrativa y financiera que requieran para el cumplimiento de sus funciones; conservar el medio ambiente y los recursos naturales del área bajo su jurisdicción; y ejecutar las demás funciones y prestar los servicios que les asigne la Constitución y la ley o que les delegue el presidente de la República como autoridad administrativa. (SUBCOMISION REDACTORA, 2ª versión).

**ARTICULO 27.**— En cada departamento habrá una corporación administrativa de elección popular para períodos de cuatro años que se denominará asamblea departamental, la cual estará integrada por el número de miembros que determine la ley, teniendo en cuenta la población respectiva. No se elegirán diputados suplentes.

En caso de falta absoluta de un diputado será remplazado por el siguiente candidato no elegido en la misma lista. (CARLOS HOLMES, 2ª versión).

**ARTICULO 29.**— Los gobernadores serán elegidos para períodos de tres años por los alcaldes del respectivo departamento.

La elección tendrá lugar dentro de los primeros quince días del período de los alcaldes y si en una primera votación ninguno de los candidatos obtuviere la mayoría absoluta, se realizará una segunda entre los dos que hubieren obtenido la votación más alta en la primera.

La ley fijará las calidades, requisitos, inhabilidades e incompatibilidades de los candidatos y de los gobernadores en ejercicio; reglamentará su elección; determinará cómo llenar sus faltas absolutas y temporales; y dictará las demás disposiciones necesarias para el normal desempeño de sus cargos.

**Parágrafo transitorio.**— Quienes sean elegidos gobernadores en 1992 ejercerán sus funciones hasta el 31 de diciembre de 1994. (JAIME CASTRO, 2ª versión).

**ARTICULO 35, 36 y 37.**— El Estado garantiza a las comunidades indígenas el derecho a adoptar autónomamente sus formas de organización interna, de utilizar las tierras de los resguardos y reservas conforme con sus costumbres e instituciones tradicionales y de preservar su lenguaje, su identidad cultural y sus lugares sagrados.

Es también deber del Estado promover el desarrollo económico y social de las comunidades indígenas. Para tal fin se dará participación a dichas comunidades en la transferencia de recursos que la nación haga a las entidades territoriales.

La ley podrá establecer un régimen especial para otros grupos étnicos existentes en el país. (CORNELIO REYES, 2ª versión).

**ARTICULO 35.**— Los territorios indígenas están conformados por los resguardos y los territorios tradicionalmente habitados. Podrán asociarse a las diferentes entidades territoriales o directamente a la nación y en ningún caso podrán ser frac-

cionados por otras entidades territoriales. La propiedad de esos territorios será colectiva y no enajenable.

**Parágrafo.**— La delimitación de los territorios indígenas se hará por la comisión de ordenamiento territorial y con la parti-

cipación de representantes de los pueblos indígenas, de acuerdo con la constitución. (EDUARDO ESPINOSA, 3ª versión).

**ARTICULO 38.**— Las regiones se constituyen por dos o más departamentos limítrofes con características comunes en lo económico, social, histórico y cultural, las regiones tienen como fin promover y administrar los asuntos relacionados con el desarrollo económico y social de su territorio que los departamentos o la nación le deleguen.

Las funciones y recursos serán determinados por ley. (JUAN GOMEZ MARTINEZ, 2ª versión).

**ARTICULO 39.**— La ley señalará los requisitos y condiciones bajo los cuales dos o más departamentos puedan conformar regiones encargadas de planear, promover y financiar el desarrollo económico y social de los territorios colocados bajo su autoridad.

Las respectivas asambleas departamentales definirán la constitución de la región, sus atribuciones, financiación y órganos de gobierno.

Los actos de las asambleas que autoricen o nieguen la participación de un departamento en una región deberán ser sometidos a referendo en aquellos departamentos en los que así lo solicite el diez por ciento al menos de los ciudadanos inscritos en los respectivos censos electorales.

La ley distribuirá los recursos del fondo nacional de regalías, conforme a los criterios que ella misma determine, entre las regiones que se organicen de acuerdo con las prescripciones de este artículo. (JAIME CASTRO, 3ª versión).

**ARTICULO 45.**— La organización institucional de la región se basará en:

1. Una Cámara Regional
2. Un Consejo de Gobierno
3. El Gobernador Regional.

La Cámara Regional es el órgano con potestad legislativa de la región; sus miembros serán elegidos por sufragio universal y directo con arreglo a un sistema que asegure la representación proporcional de las entidades territoriales que integren la región.

El Consejo de Gobierno es el órgano con funciones administrativas y ejecutivas, conformado por los gobernadores de los departamentos que integran la región.

Al Gobernador Regional le corresponde la dirección del Consejo de Gobierno y la representación y guarda de los intereses regionales. El Gobernador Regional es elegido por voto popular.

El Legislador reglamentará las atribuciones de la Cámara Regional, lo relativo a su conformación y el control político y fiscal. (EDUARDO VERANO -2ª versión-).

**ARTICULO 48.**— Los recursos de la región se destinarán a inversión pública y/o

gasto social. (GUSTAVO ZAFRA artículo adicional rechazado en votación-).

**ANEXO N° 3  
CUADRO DE LA VOTACION SOBRE EL ARTICULADO**

ARTICULO	SI	NO	ABSTENCION
1	13	0	0
2	10	1	2
2 inciso 3	13	0	0
3	9	4	0
4	10	2	1
parágrafo	8	3	2
5	13	0	0
6	11	1	1
7	10	0	0
8	11	0	0
9			
ordinal 1	10	0	0
ordinal 2	10	0	0
ordinal 3	9	0	0
ordinal 4	9	0	0
ordinal 5	10	0	0
ord. 6 a 10	10	0	0
10	12	0	0
11	9	0	0
12	10	0	0
13	10	0	0
14	9	1	0
15	12	0	0
16	10	0	0
17	10	0	0
18	10	0	0
19	10	0	0
20	10	0	0
21	10	0	0
transitorio 22	10	0	0
23	7	6	0
24	11	0	1
25	8	1	0
26	10	0	1
penúltimo inc.	9	0	2
último inciso	7	3	0
27	6	1	2
28	7	1	1
29	6	1	4
30	7	0	2
31 primera parte	8	0	1
31 segunda parte	7	1	1
32	11	0	0
33	11	0	0
34	7	1	1
35 1ª.p.inc.1	9	0	1
35 2ª.p.inc.1	6	0	4
35 3ª.p.inc.1	10	0	0
35 parágrafo	7	0	3
36	7	0	3
37 ord. 1	6	0	5
37 ord. 2	7	0	2
37 ord. 3	6	0	4
37 ord. 4	7	0	3
37 ord. 5	9	0	2
37 ord. 6	7	0	4
37 ord. 7	7	0	2
38	7	0	2
39 (sin ord.2)	9	0	2
39 ord. 2	6	3	2
40	6	4	1
41	7	0	4
42	8	0	2
43	9	0	2
44	6	3	2
45	6	2	3
46	7	0	2
47	7	0	2

**NOTA:** Esta ponencia fue realizada con la colaboración de todos los Constituyentes de la Comisión II y del equipo de asesores de dicha Comisión, especialmente de María Eugenia Avendaño, Rodrigo Durán, Pilar Uribe, Félix Roberto Prieto, Víctor Daniel Bonilla, Contanza Escobar y Néstor Raúl Correa, así como los asesores de los constituyentes Orlando Fals, Héctor Pineda y Eduardo Verano.

Son responsabilidad de los ponentes respectivos las partes conceptuales que aparecen citadas entre comillas.

Para el tema de los municipios se tomó

como fuente la ponencia de los Constituyentes Carlos Holmes Trujillo y Héctor Pineda. En los demás casos se cita la fuente respectiva.

Sea finalmente la ocasión para agradecer al Presidente de la Comisión II, Juan Gómez Martínez, por la confianza depositada en nosotros y por el honor que nos ha conferido al designarnos para realizar esta ponencia.

*Gustavo Zafra Roldán, ponente.*

**ASAMBLEA NACIONAL  
CONSTITUYENTE  
COMISION SEGUNDA  
ANEXO N° 4  
MEMORIA DESCRIPTIVA  
DEL CONTENIDO DE  
LOS ARTICULOS**

**ARTICULO 1.-** En la Comisión II sobre Autonomía Regional se abordó como primer tema el de los límites de Colombia.

Son límites de Colombia los actualmente fijados y los que se definan por los tratados internacionales válidamente celebrados y fatificados, o definidos por laudos arbitrales y sentencias debidamente reconocidas por el Derecho Internacional o las partes.

Se mencionan los elementos constitutivos del territorio incluyendo los derechos a la órbita geoestacionaria.

**ARTICULO 2.-** Se decidió que serán entidades territoriales los Departamentos, los Municipios y los Distritos en que se dividen aquéllos, así como los Territorios Indígenas.

Igualmente se les dio el carácter de Entidades Territoriales a las Regiones y a las Provincias que se organicen en el futuro conforme a la Constitución y a las leyes.

Estas entidades territoriales tendrán autonomía para la gestión de sus asuntos.

Desaparecen, en concordancia con lo anterior, las Intendencias y Comisarias, convirtiéndose en Departamentos.

**ARTICULO 3.-** Se mantiene un principio semejante al del artículo 7 de la Constitución Política por el cual el Estado por medio de la Ley podrá dividir el territorio para el cumplimiento de funciones y servicios a su cargo.

**ARTICULO 4.-** Los límites de las entidades territoriales serán flexibles.

Para ello se ordena que el Gobierno conforme una Comisión Asesora de ordenamiento territorial encargada de realizar los estudios y proponer ante las autoridades competentes nuevas alternativas de ordenamiento territorial.

La Comisión propondrá el nuevo ordenamiento; gestión que deberá cumplir en un periodo de tres años pero que la Ley puede prorrogar o darle carácter permanente.

**ARTICULO 5.-** El Municipio es la Entidad Territorial fundamental de la División Política-Administrativa del Estado.

Se definen como sus competencias fundamentales el desarrollo de la infraestructura local, la prestación de los servicios públicos y sociales básicos, la división y reorganización de su territorio para lograr mayor eficiencia y eficacia, y fomentar los procesos de participación ciudadana y comunitaria con una clara concepción de democracia participativa.

**ARTICULO 6.-** Se establece que en cada municipio habrá una corporación administrativa denominada Concejo.

Los concejales serán elegidos por un periodo de 4 años. El número y calidad los definirá la Ley.

Los concejales sólo podrán ser reelegidos una sola vez y no tendrán Suplentes.

**ARTICULO 7.-** Además de las funciones existentes en la actual Constitución, se le dieron nuevas competencias a los Concejos Municipales, tales como: Adoptar planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas, así como la reglamentación de usos del suelo, controlando y vigilando actividades relacionadas con construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

**ARTICULO 8.-** Se mantiene la elección popular de Alcaldes. Se amplía su periodo de dos a cuatro años.

El Alcalde no podrá ser reelegido para el periodo siguiente.

Se tendrá un Alcalde Suplente que reemplazará al titular en caso de falta absoluta.

**ARTICULO 9.-** Se le fijan por norma Constitucional las atribuciones al Alcalde, entre las cuales se destacan la de ser la primera autoridad de policía en el Municipio conforme a las disposiciones nacionales.

Se le autoriza para presentar planes de desarrollo económico y social, obras públicas; el presupuesto anual de rentas y gastos al Concejo, previa su reflexión con la comunidad.

Se mantienen las funciones que conforme a la Ley venían cumpliendo los Alcaldes.

**ARTICULO 10.-** Se establece el voto programático, o sea la obligación del Alcalde de cumplir el Programa que propuso al inscribirse como Candidato.

**ARTICULO 11.-** Se dividirá el Territorio del Municipio en Comunas en la zona urbana y Corregimientos en la zona rural.

Cada Comuna tendrá una Junta Comunera elegida popularmente, la cual debe participar en la elaboración de los planes y programas municipales; apropiar las partidas que les asignen en el presupuesto Municipal; vigilar la prestación de servicios públicos y ejercer otras funciones que le deleguen los Concejos y Autoridades locales.

Las Juntas Administradoras locales que existían pasarán a ser Juntas Comuneras.

**ARTICULO 12.-** Se establece que las entidades Territoriales fronterizas puedan adelantar con el país vecino, programas de Cooperación e Integración con fines de Desarrollo Comunitario y prestación de servicios.

**ARTICULO 13.-** Sólo el municipio puede gravar la propiedad de bienes inmuebles. Se ordena el desmonte de sobretasas u otras formas de recargo al Impuesto Predial.

**ARTICULO 14.-** Se presumen válidas las creaciones de Municipios efectuadas antes del 31 de diciembre de 1990.

Se les otorga la categoría de Municipios a los Corregimientos Intendenciales y comisariales creados antes de la misma fecha.

**ARTICULO 15.-** Se establece la revocatoria del Mandato para todo funcionario elegido popularmente en circunscripción uninominal, con excepción del Presidente.

**ARTICULO 16.-** Santa Fe de Bogotá se convierte en Distrito Capital. La ley dividirá el Territorio Distrital con base en los principios y criterios que ella determine.

El Concejo Distrital podrá crear los tri-

butos necesarios para el cumplimiento de las funciones a cargo del Distrito, conforme lo determine la Ley.

**ARTICULO 17.-** El Concejo Distrital se compondrá de un Concejal por cada 200.000 habitantes o fracción mayor de 100.000 habitantes. Los Concejos locales se compondrán de un Concejal por cada 100.000 habitantes o fracción mayor de 50.000 habitantes.

El Alcalde Mayor, los locales, el Concejo Distrital y el local, serán elegidos por 4 años u opcionalmente la ley podrá ordenar que los Alcaldes locales sean nombrados por el Alcalde Mayor, de ternas que le envíe el respectivo Concejo local.

**ARTICULO 18.-** Se abre la posibilidad Constitucional para que en las Juntas Directivas de las entidades descentralizadas distritales participen los representantes de los alcaldes locales y de los usuarios del servicio.

Los Concejales no podrán hacer parte de estas Juntas.

**ARTICULO 19.-** Se les asigna como función especial a los Concejos locales la distribución y apropiación de las partidas globales que en el presupuesto anual del Distrito se fijan a las localidades.

Sobre la participación de Bogotá en las rentas departamentales, se ratifica lo prescrito en la actual Constitución.

**ARTICULO 20.-** Se fija el trámite mediante el cual los municipios circunvecinos pueden incorporarse al Distrito Capital sometiéndose a las normas que rigen las localidades que conforman el Distrito.

**ARTICULO 21.-** Se decide que el Distrito Capital puede conformar Distritos Metropolitanos y/o regiones con las otras entidades territoriales de carácter departamental, con el fin de diseñar y ejecutar planes de Desarrollo Integral y prestación de los servicios que les competen.

**ARTICULO 22.-** Se le fija al Congreso un término de 120 días para promulgar las normas a que se refieren los artículos anteriores. De lo contrario, el Gobierno las expedirá.

**ARTICULO 23.-** Se establece el procedimiento mediante el cual las ciudades de más de 300.000 habitantes pueden constituirse en Distritos Metropolitanos con los Municipios aglomerados en forma territorial, social y económicamente.

Al Distrito Metropolitano se le aplica el Régimen Constitucional y legal de los departamentos, siendo desagregado del territorio del Departamento para todos los efectos salvo para la circunscripción electoral de Congresistas. No es claro si las capitales actuales continuarían siéndolo de los antiguos Departamentos.

El Distrito podrá dividirse en Municipios, cada uno de ellos tendrá Alcalde y Concejos Municipales para periodos de 4 años. El Distrito Metropolitano a su vez tendrá un alcalde y un Concejo Metropolitano elegidos popularmente para un periodo igual al mencionado anteriormente.

Los Distritos de Cartagena y Santa Marta conservan su régimen y carácter.

**ARTICULO 24.-** Los Municipios o Territorios Indígenas circunvecinos pertenecientes a uno o varios departamentos podrán constituir provincias a iniciativa del Gobernador, de los Alcaldes de los Municipios o por un número de ciudadanos que determine la Ley. En este artículo se es-

tablece todo el procedimiento para la conformación de esta Entidad Territorial.

**ARTICULO 25.-** Se establece la autonomía de los Departamentos para la planificación y administración de los Asuntos Seccionales. Igualmente, se le asignan funciones de complementariedad e intermediación entre la Nación y los Municipios.

**ARTICULO 26.-** Establece los criterios mediante los cuales se pueden formar nuevos Departamentos, entre los cuales se destacan que el territorio interesado tenga un P.I.B. no inferior al 1.5% del Producto Nacional, y 500.000 habitantes.

Todos estos requisitos deberán ser cumplidos tanto por el nuevo departamento como por el territorio del cual se desagrega.

**ARTICULO 27.-** Se cambia el nombre de Asambleas Departamentales por el de Consejo Departamental. Será una Corporación Administrativa cuyos miembros serán de elección popular para periodo de 4 años, no pudiendo ser reelegidos por consejeros para el periodo inmediato. No habrán Suplentes para los Consejos Departamentales.

**ARTICULO 28.-** Se conservan algunas funciones establecidas por la Constitución y la Ley para las actuales Asambleas Departamentales, incluyendo la facultad de expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico, el apoyo crediticio a los Municipios, el turismo, el transporte departamental, el medio ambiente, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de fronteras.

Regular conjuntamente con los Municipios lo relativo al Deporte, la Educación y la Salud.

Se le eliminan las competencias para elegir Contralor.

**ARTICULO 29.-** Se establece la elección de Gobernadores para un periodo de 4 años.

El Gobernador será Jefe de la Administración Seccional y Agente del Presidente en materia de Orden Público y ejecutor de la Política Económica general; al igual que para aquellos aspectos que acuerde con la Nación, mediante convenios específicos para la mejor prestación de los servicios nacionales en el departamento.

Se ratifica la prohibición a los congresistas para ser elegidos Alcaldes en la primera mitad de su periodo y se extiende esta prohibición para ser elegidos Gobernadores durante la primera mitad de su periodo.

**ARTICULO 30.-** Además de las actuales atribuciones establecidas por la Constitución se le fijan como nuevas competencias al Gobernador:

1. Promover, coadyuvar y hacer eficiente la labor de planificación del desarrollo en su Departamento, en armonía con los planes nacionales y en concurrencia con los planes municipales y asegurar la prestación de servicios y ejecución de obras.

2. Reglamentar lo relativo a la Policía en su jurisdicción en todo aquello que no sea materia de disposición legal.

3. Suprimir o fusionar las entidades y órganos departamentales.

4. Vigilar y lograr la exacta recaudación de las rentas departamentales administradas por el Departamento, las entidades descentralizadas y las que sean objeto de

transferencias o asignaciones por parte de la nación y demás entes públicos.

A través de un Parágrafo Especial se establece que el Gobernador podrá requerir el Auxilio de la Fuerza Pública debiendo el Jefe Militar obedecer, salvo disposiciones especiales que hayan sido dictadas por el Presidente.

**ARTICULO 31.-** Este artículo establece las calidades para ser elegido Consejero Departamental. Se establece la exigencia de la residencia por un mínimo de 2 años. Se reduce la edad mínima para ser Consejero de 25 a 21 años.

**ARTICULO 32.-** Arauca, Casanare, Putumayo, Amazonas, Guaviare, Guainía, Vaupés y Vichada, se constituyen en departamentos. El Gobierno deberá dictar normas para la organización y funcionamiento de esos Departamentos.

**ARTICULO 33.-** Se crea el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

La Ley determinará disposiciones especiales para el ejercicio de ciertos derechos tendientes a preservar la identidad cultural, mantener la propiedad territorial de las comunidades isleñas, preservar recursos naturales y medio ambiente, manteniendo siempre la integridad del Estado. Se ordena que Providencia tenga una participación no inferior al 20% de las rentas departamentales de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

**ARTICULO 34.-** Se mantienen las Corporaciones Autónomas Regionales para el manejo de medio ambiente y recursos naturales. Se adscriben a la entidad territorial donde desarrollan su función de conformidad con la ley.

**ARTICULO 35.-** Se reconocen como Entidades Territoriales, los Territorios Indígenas.

Estos están conformados por los resguardos y los asentamientos tradicionalmente habitados por ellos.

La delimitación de estos territorios la hará la Comisión de Ordenamiento Territorial.

**ARTICULO 36.-** Se aprobó que las Entidades Territoriales Indígenas estén gobernadas de acuerdo a sus usos, costumbres, y de conformidad con la Constitución y la Ley.

**ARTICULO 37.-** Se introducen funciones para los consejos indígenas, entre las cuales se destacan:

1. Ejercer el control de poblamiento y velar por la integridad territorial.

2. Velar por la preservación de los recursos naturales y concertar su explotación dentro del territorio.

4. Las demás funciones concernientes a la planificación en los campos económico, social y cultural, debiendo velar igualmente por el orden público en su territorio, conforme a instrucciones del Gobierno.

**ARTICULO 38.-** Se ordena que el Gobierno desarrolle un plan de reconstrucción económico-social de los pueblos indígenas, en los próximos 20 años.

**ARTICULO 39.-** Se define la conformación de las regiones con el objeto de administrar y promover los asuntos del estado relacionados con el desarrollo económico y social del territorio bajo su jurisdicción.

Se les establecen como competencias

fundamentales: la construcción de obras públicas, la facultad de establecer el régimen tributario y las demás que le sean asignadas por la Ley.

**ARTICULO 40.-** La Ley determinará los porcentajes que le corresponden a las regiones provenientes de las rentas nacionales, y de las regalías.

**ARTICULO 41.-** La Ley creará un Fondo Nacional de Regalías, con los recursos que a la fecha no han sido cedidos a ninguna entidad territorial, con el fin de garantizar el cumplimiento de los planes, programas y proyectos que las regiones determinen.

**ARTICULO 42.-** Este artículo establece la representación de las regiones ante los organismos que adoptan las políticas macro-económicas.

Se abre la posibilidad que dos o más departamentos puedan asociarse para ser representados en estos organismos, así como para obtener la distribución del Fondo Nacional de Regalías.

**ARTICULO 43.-** Se establecen las condiciones para la conformación de las Regiones, entre las cuales se establece el Referéndum entre los ciudadanos de los departamentos interesados.

**ARTICULO 44.-** Se determina un plazo de 2 periodos ordinarios del Congreso para dictar las normas concernientes a la conformación de las Regiones. De lo contrario el Gobierno deberá expedir la reglamentación correspondiente.

**ARTICULO 45.-** Cada región tendrá una Cámara con potestad legislativa, elegida popularmente mediante un sistema que garantice la representación de las entidades territoriales que la conforman.

**ARTICULO 46.-** La Ley reglamentará el funcionamiento de dichas Cámaras.

Los Corpes seguirán ejerciendo sus funciones hasta que se constituyan las Regiones.

**ARTICULO 47.-** La Administración de las Regiones estará a cargo de funcionarios de los departamentos que las integran.

## MUNICIPIO

Si algo original reclama esta Comisión es el haber entendido que el meridiano de la autonomía territorial pasa por el fortalecimiento del régimen autonómico del Municipio. En ese sentido se tuvo especial cuidado que el diseño de las instituciones departamentales no fuera a menoscabar la independencia de los municipios, sino por el contrario que estas se constituyan en un instrumento para el fortalecimiento de la vida municipal.

En efecto, se ha delineado un municipio dotado de amplia autonomía para el manejo y atención de los asuntos de su competencia, que sea eje de la inversión pública básica del país, de la democracia participativa y modelo de administración moderna, justa y eficiente. Mecanismos como el voto programático, el fortalecimiento de las Juntas Comunes como organismos de la comunidad que participan de la gestión municipal; medidas como la ampliación del periodo de alcaldes y concejales con el propósito de otorgarles el tiempo suficiente para realizar una obra de gobierno, el estricto régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los funcionarios municipales que busca contribuir al saneamiento del ejercicio de la actividad pública; el fortalecimiento de los recursos municipales con el fin de que estos puedan asumir con éxito las nuevas responsabilidades y atri-

buciones de servicios públicos, la creación de una carrera administrativa que garantice la continuidad de los programas y proyectos de inversión municipal, y una adecuada categorización que contemple las diferencias que distinguen a los municipios como unidades políticas y administrativas dinámicas, permiten creer en un futuro promisorio para la vida municipal.

## ANEXO N° 5

Bogotá, D.E. mayo 18 de 1991

Doctor

GUSTAVO ZAFRA

Asamblea Nacional Constituyente

Señor delegatario:

Me permito enviarle fotocopia de la carta que el Ministerio de Relaciones Exteriores me hiciera llegar en relación con el articulado que sobre límites de Colombia estudiamos en la Comisión Segunda.

Con sentimiento de consideración y aprecio, JAIME CASTRO, constituyente.

Bogotá, mayo 14 de 1991

Doctor

JAIME CASTRO

Asamblea Nacional Constituyente  
Ciudad.

Doctor Castro:

En atención a la consulta que formularon a este Ministerio los miembros de la Subcomisión, de la cual usted hace parte, respecto de algunas inquietudes que surgieron en el artículo que redactaron sobre los límites de Colombia, y en el del proyecto del Gobierno, me permito manifestarle lo siguiente, que espero sea de utilidad y contribuya en la decisión definitiva que adopten.

En el primer párrafo se estipula que los límites son los establecidos en los tratados internacionales vigentes o en los que se suscriban y se ratifiquen en el futuro según la Constitución y las leyes, y precisamos que también se determinan por laudos arbitrales o por sentencias en el entendido que éstas son las proferidas por tribunales creados por tratados debidamente ratificados y con jurisdicción internacional reconocida por las partes.

No consideramos oportuno consagrar que las sentencias deban ser de conciliación, porque en el Derecho Internacional el sistema para la solución pacífica de las controversias distingue con precisión los diversos procedimientos, entre los cuales se pueden enumerar: la negociación, los buenos oficios, la mediación, la conciliación y los mecanismos del arbitraje y del arreglo judicial.

La conciliación, entonces es un procedimiento que opera con la sumisión de una controversia a una comisión de personas cuya tarea es dilucidar los hechos y (generalmente después de oír a las partes y de esforzarse en llevarlas a un acuerdo) redactar un informe que contenga propuestas de arreglo, pero que no tiene el carácter obligatorio de una decisión judicial o de una sentencia. La conciliación está a medio camino entre, por una parte, el procedimiento de las comisiones de investigación, y por otra, los procedimientos de arbitraje y de arreglo judicial. Difiere de las Comisiones de investigación en que su objeto principal es la aclaración de los hechos, en la esperanza de que, una vez que la dificultad haya sido superada, las partes sean capaces por propio acuerdo de arreglar la controversia; mientras el objeto principal de

la conciliación es conseguir los servicios activos de una comisión de personas para llevar a las partes a un acuerdo. Difiere del arbitraje y del arreglo judicial en que según la conciliación las partes no tienen obligación jurídica de adoptar las propuestas de arreglo pacífico que se les sugieran; mientras existe la obligación de cumplir la decisión o sentencia de un tribunal debidamente constituido. Por lo anterior, consagrar que los límites se pueden determinar por "Sentencias de Conciliación", no sería lo más correcto, pues las sentencias en derecho internacional no han sido clasificadas con esta denominación porque la conciliación es un mecanismo propio que termina con un informe o con recomendaciones precisas.

De otro lado, el arbitraje significa la resolución de una diferencia entre Estados a través de una decisión jurídica de uno o más árbitros de un tribunal, elegidos por las partes. Un laudo arbitral es final si el tratado de arbitraje no estipula lo contrario, y es obligatorio para las partes sólo en el supuesto de que los árbitros hayan cumplido en todos los casos sus obligaciones como tales, y hayan podido dar el laudo con plena independencia. Si hubieran sido sobornados, o no hubieran seguido instrucciones; si el laudo hubiera sido dado con la influencia de coerción de cualquier clase, o si una de las partes hubiera conducido intencionada y maliciosamente a los árbitros a un error material esencial, el laudo no tendría ninguna fuerza obligatoria. Es importante recordar que además de lo anterior, no hay nada intrínseco en la naturaleza de los laudos arbitrales que los haga finales fuera de la posibilidad de apelación.

En este punto es donde adquiere importancia la expresión "debidamente reconocidos", que aparece en el proyecto de reforma del Gobierno Nacional, cuando se alude a los mecanismos para fijar los límites de nuestro país. En efecto, dictado un laudo arbitral y si las partes no presentan objeciones o apelación están reconociendo su validez y aceptando el sometimiento a la decisión adoptada.

Respecto del arreglo judicial conviene recordar el principio general del Derecho Internacional por el cual ningún Estado puede ser obligado a litigar contra su voluntad. Se debe por lo tanto recurrir como base de la jurisdicción, al consentimiento de los Estados litigantes, dado generalmente por anticipado, ad hoc o en el momento en que se presenta la controversia.

El principio de que las sentencias de los tribunales de derecho internacional son obligatorias para las partes es norma aceptada del derecho internacional. A este respecto, el artículo 94 de la Carta de las Naciones establece que cada miembro de dicha Organización se compromete a cumplir la decisión de la Corte Internacional de Justicia en todo litigio en que sea parte.

No obstante, podría presentarse el caso de negación a respetar una decisión jurídica alegando exceso de jurisdicción o pedirse una revisión del fallo por causas contempladas en el propio tratado que crea el tribunal o corte. De no presentarse ningún reclamo contra la sentencia es claro que las partes la reconocen y acatan.

De la misma manera no es exacto como aparece en el artículo preparado por esa

Subcomisión que los límites puedan ser fijados por "tribunales internacionales debidamente reconocidos" porque de cualquier forma los laudos o las sentencias son el resultado o pronunciamiento de los tribunales y no se puede pretender que una instancia sean las sentencias o laudos y otra distinta los tribunales, pues como se advirtió éstas están ligadas íntimamente con los tribunales al ser la forma de manifestar y expresar los fallos. Además, una de las condiciones para que el laudo o sentencia sean debidamente reconocidas es que las partes hayan aceptado con anterioridad el tribunal y su composición.

Analizando ahora otro aspecto, es conveniente precisar que las islas de Gorgona y Gorgonilla no aparecen citadas en el artículo propuesto por el Gobierno, como islas que forman parte de Colombia porque su situación geográfica evita que se tengan que relacionar pues a cualquier estudio del derecho internacional y del derecho al mar le queda claro, y sin ninguna duda, que dichas islas están bajo la soberanía de Colombia, pues éstas no están situadas siquiera dentro del mar territorial, sino que son parte de las aguas interiores del país y de esta manera son utilizadas para establecer las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial y la zona económica exclusiva de la nación. Para mayor información se remiten fotocopias del Decreto 1436 de 1984 donde queda claro que las mencionadas islas han sido utilizadas como puntos de referencia para empezar a medir la extensión del mar territorial y la zona económica exclusiva.

Para dilucidar otra inquietud que se presentó en el artículo del proyecto del Gobierno y también en el de la Subcomisión, de la cual usted hace parte, se aclara que el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina incluye por supuesto los cayos Albuquerque, Cayo Roncador, Cayo Serrana, Quitasueño, Serranilla y otros cayos y bancos. Para mayor ilustración se anexa fotocopia del documento "San Andrés y Providencia. Aspectos Geográficos" del Instituto Agustín Codazzi.

Sin embargo, para información nos parece importante citar el artículo 10 de la actual Constitución de Honduras por el significado político y jurídico que pueda tener: "ARTICULO 10. Pertenecen a Honduras los territorios situados en tierra firme dentro de sus límites territoriales, aguas interiores y las islas, islotes y cayos en el Golfo de Fonseca que histórica, geográfica y jurídicamente le corresponden, así como las Islas de la Bahía, las Islas del Cisne (Swan Islands) llamadas también Santanilla o Santillana, Viciosas, Misteriosas; y los cayos Zapotillos, Cochinos, Vivorillos Seal o Foca (o Becerro), Carataska, Cajones o Habbies, Mayores de Cabo Falso, Cocoruma, Palo de Campeche, Los Bajos, Pinchones, Media Luna, Gorda y los bancos Salmedina, Providencia, De Coral, Cabo Falso, Rosalinda y Serranilla, y los demás situados en el Atlántico que histórica, geográfica y jurídicamente le corresponden".

Por lo anterior y si lo consideran prudente para hacer mayor claridad y responder la inquietud de los residentes de San Andrés, al artículo propuesto por el Gobierno y al de esa Subcomisión se le podría agregar una parte referente a los cayos para que éste quedara así: "Forman, igualmente, parte de Colombia, además de las islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen en los mares limítrofes, la isla de Malpelo y el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina con todos sus islotes, cayos, morros y bancos".

Además, no se puede ignorar de ninguna manera que Colombia y Nicaragua suscribieron el 24 de marzo de 1928 el Tratado sobre Cuestiones Territoriales, el cual fue aprobado por Ley 93 de 1928 y ratificado el 5 de mayo de 1930, el cual en su artículo 1º dispone: "La República de Nicaragua reconoce la soberanía y pleno dominio de la República de Colombia sobre las Islas de San Andrés, Providencia, Santa Catalina y todas las demás islas, islotes y cayos que hacen parte de dicho Archipiélago de San Andrés. No se consideran incluidos en este tratado los cayos de Roncador, Quitasueño y Serrana; el dominio de los cuales están en

litigio entre Colombia y los Estados Unidos de América". Más adelante, el 8 de septiembre de 1972, los Estados Unidos de América y Colombia suscribieron el tratado concerniente al estatus de Quitasueño, Roncador y Serrana, el cual fue aprobado por Ley 52 de 1973 y ratificado el 17 de septiembre de 1981, y su artículo 1 estipula lo siguiente: "De conformidad con los términos de este tratado, el gobierno de los Estados Unidos de América renuncia por el presente a cualesquiera y todas las reclamaciones de soberanía sobre Quitasueño, Roncador y Serrana".

Ya para finalizar y con base en los anteriores comentarios el artículo en discusión podría quedar así: "Son límites de Colombia los que se hubieren fijado, o en lo sucesivo se fijaren, por tratados internacionales válidamente celebrados y ratificados conforme a esta Constitución y a las leyes, por sentencias o por laudos arbitrales debidamente reconocidos.

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

También son parte de Colombia el espacio aéreo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental y la zona económica exclusiva, de conformidad con los tratados internacionales o con la ley colombiana en ausencia de los mismos.

El segmento de la órbita de los satélites geoestacionarios suprayacente al territorio colombiano en el espacio ultraterrestre, es un recurso natural limitado que deberá utilizarse en forma eficaz y económica. El Estado gozará de derechos económicos preferenciales para su uso y explotación de acuerdo con los tratados internacionales".

Cordialmente,

RODRIGO PARDO, Viceministro de Relaciones Exteriores.



Informe-Ponencia para Primer Debate en Plenaria

# Régimen Económico

Libertad de Empresa, Competencia Económica,  
Monopolios e Intervención del Estado

Ponentes:

**IVAN MARULANDA**  
**GUILLERMO PERRY**  
**JAIME BENITEZ**

**TULIO CUEVAS**  
**ANGELINO GARZON**  
**GUILLERMO GUERRERO**

## INTRODUCCION

El marco constitucional en el que se desenvuelve la actividad económica está contenido, en lo esencial, en los artículos 30 a 32 de la Carta. Cuatro son los elementos fundamentales que lo componen: los derechos de propiedad privada; la función social de la propiedad; la libertad de empresa e iniciativa privada, dentro de los límites del bien común; y la dirección general de la economía a cargo del Estado, que la ejerce interviniendo, por mandato de ley, para conseguir un conjunto de objetivos que define el artículo 32.

Este informe de ponencia se ocupa del tema que corresponde a los artículos 31 y 32, a saber, de lo que concierne a la libertad económica y a la intervención del Estado en la economía. En su primera parte refiere la evolución de estas normas y a continuación explica la razón de ser de las principales modificaciones contenidas en los artículos que la Comisión Quinta recomienda adoptar en la nueva Carta, después de un análisis exhaustivo de lo que en esta materia plantean los proyectos y propuestas presentados a consideración de la Asamblea, así como de las sugerencias de las Comisiones preparatorias y las Mesas de Trabajo al respecto.

En la segunda parte del informe se analiza el contenido de los proyectos y propuestas mencionados.

## ANTECEDENTES

Los Constituyentes de 1886 consideraron que los temas económicos no tenían suficiente importancia como para figurar en la Constitución y eran, por tanto, más propios de la ley, no obstante lo cual consagraron normas substanciales para la actividad económica, tales como la relativa a la propiedad (Art. 32).

Aun el principio fundamental de libertad económica, concebida como la facultad de desarrollar actividades lucrativas sin más limitaciones que las previstas en la Constitución o en la ley por razones de seguridad, salubridad, moralidad y de interés social o de utilidad pública, no fue consagrada expresamente en la Carta de 1886. Su existencia se infería interpretando el contenido y alcance del artículo 39 sobre libertad de trabajo.

La reforma constitucional de 1910 se ocupó, entre otras materias, del recono-

cimiento de monopolios estatales como arbitrio rentístico, pero fue también muy limitada la atención que otorgó a las relaciones entre el Estado y la economía.

La reforma de 1936 representó, sin duda, un vuelco fundamental en la vida institucional del país por cuanto introdujo concepciones como la función de intervenir en la producción, distribución y consumo de la riqueza, la bien conocida función social de la propiedad y el concepto de los deberes sociales del Estado. Todos estos elementos lo convierten necesariamente en una entidad interventora, con responsabilidades económicas y sociales, encargada de proveer o de asegurar la prestación de servicios como la educación, la asistencia pública y la salud, y de proteger el trabajo, el derecho de huelga y la organización sindical.

Es interesante señalar que cuando el entonces Ministro de Gobierno, doctor Darío Echandía, inspirado en el inciso 5° del artículo 44 de la Constitución de la República española, presentó al 10 de septiembre de 1934 a la consideración del Congreso el texto de lo que más tarde se convirtió en el actual artículo 32, su propuesta no dio lugar a complejas discusiones.

### El texto propuesto por Darío Echandía fue el siguiente:

"El Estado podrá intervenir por medio de leyes en la explotación de las industrias o empresas públicas y privadas, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de la riqueza, o de dar protección al trabajo".

El texto aprobado modificó la última frase para decir:

"O de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho" y exigió que las leyes de intervención tuvieran que ser aprobadas por mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

El maestro Echandía consideró en su momento que el capitalismo económico por sí solo, y con éste la concentración de capitales monopolísticos, podrían conducir al fin de la competencia y a la explotación del trabajo humano y que en esas condiciones era necesario que el Estado interviniera para evitar el total sometimiento de los no propietarios a los propietarios, creando así una nueva versión de la esclavitud.

La reforma de 1936 introdujo, dentro de un orden económico fundado sobre la libertad de empresa y la iniciativa privada, una clara limitación a esa libertad e ini-

ciativa para racionalizar la actividad económica y proteger a los trabajadores.

A partir de dicha reforma, el Estado no se limitó simplemente a supervigilar el desenvolvimiento espontáneo de los hechos económicos o a promover o suplir eventualmente las fallas de la iniciativa privada, sino que se convirtió en sujeto activo promotor del aprovechamiento racional de los recursos disponibles.

Como es bien sabido, mediante la reforma constitucional de 1945 el Estado fue facultado para intervenir "por mandato de la ley" y no solamente "por medio de leyes", lo cual implica que la competencia para intervenir sigue siendo privativa del Legislador pero se permite que el Gobierno, en ejercicio de sus facultades reglamentarias, pueda desarrollar los principios generales consignados en la Ley. Así mismo, suprimió el requisito de la mayoría calificada para la votación de las leyes de la intervención.

En la reforma de 1968 el Constituyente estimó necesario reconocerle un espacio propio a la libertad económica, en el inciso primero del artículo 32, vigente hoy, bajo forma de libertad de empresa e iniciativa privada. Con ello ofreció a todo sujeto la posibilidad o el poder jurídico de emprender libremente actividades encaminadas a la producción e intercambio de bienes y servicios.

Al mismo tiempo, dentro de concepciones ideológicas que muestran bien a las claras un sorprendente y complejo pluralismo, la reforma de 1968 vino a reforzar y actualizar la naturaleza de la función de intervención económica, sus objetivos, propósitos básicos y alcances específicos.

El expresidente Alfonso López Michelsen, quien tuvo decisiva participación en el texto final del Artículo 32, destacó los nuevos conceptos incorporados en la siguiente forma:

"¿Qué conceptos nuevos trae el artículo adoptado?"

"a) El de planificación cuando se afirma que 'la dirección general de la economía estará a cargo del Estado'.

"b) El de la economía 'concertada', término propio de la planeación francesa, cuando, al lado de la planeación para el sector público, se reafirma en el inciso primero 'que se garantiza la libertad de empresa y la iniciativa privada'. Esto se hacía tanto más indispensable, para acomodarse a la realidad nacional, cuanto que el artículo sobre el 'estado de emergencia económica' permite prácticamente al Gobierno dictar toda clase de decretos leyes en materia económica con carácter permanente cuando los principales índices de



la vida económica señalan la existencia de una verdadera crisis.

"c) El de 'desarrollo económico' dentro de un mejoramiento armónico de las condiciones de vida de los trabajadores para consagrar en la constitución el papel activo del Estado como motor del desarrollo y simultáneamente la función social de procurar que dicho desarrollo no se adelante con menoscabo de la justicia social, ahondando las diferencias de clase, de oficio, de región, etc.

"d) El de 'pleno empleo de los recursos humanos y naturales' que es el concepto Keynesiano, ya adoptado casi universalmente, de que para que subsistan y tengan vigencia las libertades formales, la primera obligación del Estado en cualquier país pero principalmente en aquellos que estén en vía de desarrollo, cuya característica principal es el subempleo, consiste en aprovechar todos los veranos y crear un mayor número de oportunidades de trabajo, para que exista la libertad material.

"¿Qué es la reforma agraria? El pleno empleo de los predios rurales. ¿Qué es la reforma urbana? El pleno empleo de los lotes, edificaciones y servicios públicos de las ciudades. ¿Cuál es la finalidad de la planeación? Hacerle frente al crecimiento de la población con el mejor aprovechamiento de los brazos y los recursos de todo orden dentro del territorio.

"e) Se introduce el concepto de 'una política de ingresos y salarios', que es, dentro de la ideología socialista contemporánea, particularmente en los países de Europa occidental, la forma de buscar el equilibrio y la justicia sociales, no a través del reparto mecánico de los bienes, sino de la proporcionalidad en el ingreso de los habitantes, como un propósito del Estado. Es hacer realidad el concepto, puramente estadístico, de ingreso per cápita, a que se alude tan frecuentemente, tratándose de desarrollo" (1).

Otro eminente constitucionalista, Jaime Vidal Perdomo, se refiere así a las innovaciones introducidas en 1968 al artículo 32:

En ella misma se incorpora expresamente en la redacción la finalidad de la planeación entre los objetivos del intervencionismo y, en la parte final del texto, se señalan las políticas del pleno empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de la de ingresos y salarios, como fuente de la intervención y como vehículo del desarrollo general y el mejoramiento individual.

"En la discusión tomaron parte de los diferentes grupos políticos integrantes de la Comisión Primera del Senado; del lado conservador, para participar también en la nueva redacción, se propuso el término de justicia social como una de las metas de la intervención estatal y, por último, ya en la segunda vuelta, a petición del senador José María Nieto Rojas del grupo de 'Anapo', se agregó la frase sobre el mejoramiento en particular de 'las clases proletarias'. De esta manera el nuevo artículo 32 es el resultado de varias fórmulas, algunas de ellas con pretendido sabor ideológico, provenientes de diferentes vertientes políticas; su redacción y contenido han sido criticados en artículos periodísticos por temores de excesos intervencionistas y mengua de las libertades económicas, sobre todo porque en él se habla de la dirección general de la economía a cargo del Estado, y por formular declaraciones que no se acomodan bien con la naturaleza dispositiva o de instrumentación jurídica que debe tener una constitución" (2).

### PRINCIPALES MODIFICACIONES PROPUESTAS

El breve recuento anterior pone de manifiesto cómo en nuestro texto constitucional se ha venido consolidando el principio de libertad económica y, simultáneamente, precisando la responsabilidad del Estado en cuanto a la dirección general de la economía, en procura del desarrollo integral, de la justicia social y de otros objetivos de carácter más específico, ampliando el campo y los instrumentos de su intervención.

De manera análoga, el texto recomendado por la Comisión Quinta propone ampliar el ámbito de la libertad económica y perfeccionar los elementos propios de la economía de mercado, pero al mismo tiempo precisar mejor la responsabilidad del Estado en la conducción de la economía y del proceso de

desarrollo y dotarlo de instrumentos más eficaces para el logro de los propósitos comunes y de la equidad social.

### LIBERTAD ECONOMICA Y COMPETENCIA

Con esta orientación, el articulado propuesto comienza por consagrar la libertad y la competencia económica en los siguientes términos:

*"La actividad económica y la iniciativa privada son libres dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, no se podrán exigir permisos previos ni requisitos sin autorización de la ley.*

*La libre competencia económica es un derecho de todos que conlleva responsabilidades."*

Al referirse a la actividad económica de manera general, se reconoce el pluralismo en las formas de satisfacción de las necesidades humanas, sin privilegiar unas frente a otras por razón de su estructura específica o de su forma de propiedad. Así, el término cobija por igual a la empresa y a las formas no organizadas de producción, a la iniciativa privada y a la solidaria y estatal. No obstante, y a pesar de estar contenida en el término actividad económica, la Comisión quiso mantener de manera expresa el concepto de iniciativa privada.

Al establecer que el ejercicio de esa libertad no requiere permiso previo ni requisitos, salvo en casos taxativamente enunciados en la ley por razones de interés social, salud y seguridad públicas, medio ambiente y patrimonio cultural de la Nación (excepciones consagradas en el último inciso del artículo), la consolida y la hace expedita, al abolir las vallas y obstáculos de carácter puramente burocrático que hoy dificultan su plena realización, sin que medien justificaciones apropiadas vinculadas con la defensa del interés general.

### EL DERECHO COLECTIVO A LA COMPETENCIA ECONOMICA

No obstante, la mayor innovación en este texto radica en la inclusión del derecho colectivo a la competencia económica, como un elemento que califica la libertad económica.

La operación sana de un sistema de mercado y de una economía capitalista reposa sobre tres elementos esenciales, a saber: la propiedad privada, la libre empresa y la libertad de competencia. Para que el sistema opere en favor de la sociedad, y no en su contra, se precisa que ninguno de estos elementos se desnaturalice. Si tal desnaturalización ocurre, el sistema funciona mal y el bienestar social, fin último de todo sistema económico y político, se ve seriamente comprometido. Así, cuando la competencia económica no es libre o es desleal o injusta se produce un daño que afecta no sólo a determinados productores de bienes y servicios o a los consumidores respectivos, sino también al conjunto de la colectividad. Por el contrario, cuando la competencia no adolece de estas fallas, es decir, cuando es libre, leal y justa, el mercado, mediante la acción de las fuerzas de la oferta y la demanda, se torna eficiente y provee grandes beneficios a la comunidad.

Conviene señalar que el carácter colectivo de este derecho ha sido ya reconocido por

nuestra legislación. Tal es el caso del artículo 75 del Código de Comercio, en donde, después de señalar distintas modalidades de competencia desleal, se refiere a "cualquier otro procedimiento similar a los anteriores realizados por un competidor, en detrimento de otros o de la colectividad, siempre que sea contrario a las costumbres mercantiles" (subrayado nuestro). Allí se reconoce claramente que las prácticas de competencia desleal no son solamente susceptibles de producir daño en otros competidores, sino en la colectividad, de donde surge obligatoriamente el derecho colectivo a una justa y leal competencia comercial. Otro antecedente legislativo se encuentra en el caso de la extensión de la acción del consumidor a los casos de competencia desleal entre las compañías de seguros en la ley de Reforma Financiera que aprobó el Congreso en la anterior legislación.

Como en todo derecho colectivo cualquier grupo de personas en representación de la comunidad podría adelantar acciones populares por daños y perjuicios contra quien lo infrinja. Por esta razón, la Comisión Quinta ha propuesto a la Asamblea introducir la libre competencia económica como uno de los derechos colectivos, en la potencia que fue aprobada por unanimidad al respecto. Con ello se conseguiría que no solamente el Estado, sino también la comunidad, interviniera en procura de salvaguardar la competencia y controlar las prácticas monopolísticas.

El texto señala, así mismo, que el ejercicio de este derecho colectivo conlleva responsabilidades.

### EL CONTROL DE LAS PRACTICAS MONOPOLISTICAS

Como garantía de este derecho habrá de disponerse, de una parte, el ejercicio de la acción popular o acción pública por parte de la comunidad y, de otra, la acción del Estado. En consecuencia, se propone el inciso cuarto:

*El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso de posición dominante en el mercado (y de concentración del poder económico que perjudique a la comunidad).*

Una de las tradiciones fielmente mantenidas del constitucionalismo colombiano ha sido, como es bien sabido, la de no permitir la legalización de los monopolios privados. En cuanto a los estatales, la Constitución de 1886 consagra el monopolio de elementos bélicos y de licores, y el acto legislativo N° 3 de 1910 (artículo 4) extendió su ámbito al permitir el establecimiento de monopolios para incrementar los recursos fiscales.

De otra parte, esta restricción de los monopolios encuentra también fundamento adicional en los principios de la Carta vigente en materia de libertad de empresa y dirección general de la economía por parte del Estado y en su intervención para cumplir algunos específicos fines sociales (artículo 32).

Estos elementos indican bien a las claras que el constituyente ha buscado a todo trance impedir que se agudice la inequidad en la distribución del poder económico y

(1) Vidal Perdomo Jaime, Op. cit. págs. 203, 204.

(2) *Ibid.*

social entre los colombianos y favorecer la instauración de la democracia no simple y exclusivamente a nivel político sino también en la esfera propia de la economía.

El texto recomendado por la Comisión Quinta, que recoge las principales contribuciones de los distintos proyectos en esta materia, consigna un mandato que debe conducir a la adopción de una legislación contra las prácticas monopolísticas, eficiente y moderna, como las que se han venido adoptando en la totalidad de los países industrializados.

El texto reconoce, adicionalmente, que, aun cuando se implante una estricta legislación anti-monopolios, el Estado no siempre dispone de instrumentos aptos para impedir el nacimiento o emergencia de monopolios de hecho o de posición dominante en algunos mercados. Tal es el caso, entre otros, de los llamados monopolios naturales, en los cuales las características tecnológicas de la producción y el tamaño del mercado conducen inevitablemente al surgimiento de situaciones monopolísticas, así no existan actos o hechos que obstruyan o restrinjan la libertad. En esa situación se hallan, por ejemplo, la mayoría de los servicios públicos, los que, por esa y otras razones, deben ser sometidos a regulación legal.

Las situaciones monopolísticas no son, sin embargo, las únicas que posibilitan el ejercicio de abusos de poder en el mercado. De hecho, abusos de esta naturaleza pueden presentarse también en situaciones oligopólicas, oligopsonías y otras que han sido llamadas en forma genérica como "posición dominante" en los países de la Comunidad Económica Europea.

El concepto de posición dominante en el mercado, aparece claramente consagrado tanto en el tratado constitutivo de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero (Art. 66) como en el tratado de Roma (Art. 86). Con su consagración se ha querido evitar que un ente económico, válido de su poder, pueda sustraerse a una *competencia efectiva* en una parte importante del mercado, afectando no sólo la libertad económica sino también los intereses de los consumidores.

Con todo, hay que considerar que procesos de ampliación del mercado, como los que se desatan con la integración económica y con la internacionalización de la economía, traen consigo, a nivel de las unidades productivas, un grado notable de especialización y una mayor concentración de la producción entre empresas que, en sí mismo, no es ilícito. Por eso, a la vez que la Comisión ha propuesto promover la internacionalización de la economía colombiana, sobre bases de equidad y conveniencia nacional, no ignoramos las exigencias propias de la dimensión de los factores productivos para competir en las condiciones características de un mercado ampliado. Ni tampoco, conscientes de los resultados obtenidos en la experiencia europea, proponemos que la concentración sea reprimida *per se* sino cuando conlleve a abusos de la posición dominante en el mercado.

En adición, algunos de los miembros de la Comisión consideraron conveniente completar ese texto con la frase que aparece

entre paréntesis, de tal manera que se señale al Legislador su obligación de dotar al gobierno de instrumentos para controlar la concentración de poder económico cuando ésta perjudique a la comunidad. Esta adición se orienta al control de acciones de los conglomerados económicos, antes que al simple abuso de posiciones dominantes en uno u otro mercado individual.

#### FUNCION SOCIAL DE LA EMPRESA

Como antes se dijo, el constituyente de 1968 reconoció expresamente a la empresa como sinónimo y encarnación de la libertad económica.

Para quienes ven en la empresa primordialmente un conjunto de bienes y servicios podría parecer innecesario atribuirle una función social, cuando este mismo reconocimiento se ha hecho ya de manera más general con relación al derecho de propiedad.

En verdad, la empresa, como elemento vivo y fundamental de la economía moderna, es una organización de personas y bienes para el ejercicio de una actividad productiva con un riesgo que soporta el empresario. Como tal, es un ente complejo en el que convergen intereses públicos y privados, sujetos muy diversos (empresarios, empleados y obreros) y bienes de muy distinta naturaleza y régimen (inmuebles, muebles, corporales, incorporales, en propiedad, en posesión, o simple tenencia). Siendo ésto así, es absolutamente inapropiado concebirla como una unidad patrimonial similar a muchas otras que por su naturaleza constituyen objeto de propiedad privada.

Por tanto, resulta a todas luces conveniente reconocer la vasta significación social y política inherente a la empresa como principio fundamental para armonizar los derechos y deberes de los diversos sujetos cuyas energías integran una verdadera comunidad de trabajo, de innegable significación en la economía pero no menos en el devenir ordenado de los seres humanos.

En consecuencia basados en el hecho, ampliamente reconocido, de que en el mundo moderno la empresa cumple y debe cumplir una función social más allá del beneficio particular de sus propietarios, directivos y empleados, se propone el texto:

*La empresa tiene una función social que implica obligaciones.*

#### EMPRESA PRIVADA, SOLIDARIA Y ESTATAL

Las formas de economía solidaria son consideradas no sólo como una eficaz alternativa para satisfacer necesidades colectivas apremiantes mediante una distribución democrática de los excedentes, que excluye el afán indiscriminado de lucro, sino también, lo que no es menos valioso, como una pedagogía contra los excesos del individualismo.

Por esa razón, desde hace varios años las más variadas iniciativas han propuesto otorgar garantías constitucionales a las formas de propiedad y economía solidaria.

Estas propuestas encontraron amplia resonancia no sólo en sectores compro-

metidos tradicionalmente con el movimiento cooperativo sino también en otros, como el de los indígenas, cuya presencia en la vida política del país ha sido vista con especial complacencia, como quiera que constituye reafirmación justiciera del carácter pluricultural y pluriétnico de la Nación colombiana y valioso aporte al enriquecimiento de nuestro ordenamiento jurídico.

Igualmente se ha sugerido que la solidaridad se constituya en elemento propio y característico de algunas formas de propiedad, lo cual, en verdad, no es nada distinto a reconocer la existencia de este fruto natural de su función social.

De otra parte, es pertinente observar que instituciones de nuestro derecho agrario, como las empresas comunitarias, son buena muestra de que la economía solidaria tiene actualmente algún asidero en la legislación vigente.

En virtud de todo lo anterior, lo que ahora se busca es, pues, darle carta de ciudadanía en la nueva Constitución, al menos en igualdad de condiciones con otras formas de organización económica destinadas también a satisfacer necesidades sociales.

Más aún, varios proyectos proponen que el texto constitucional ordene que se *promueva o estimule la propiedad o economía solidaria*. La propuesta se fundamenta en que no basta con reconocer su igualdad formal, sino que necesita del apoyo estatal para superar la condición de debilidad en que, con frecuencia, concurre al mercado frente al vigoroso desarrollo de la empresa privada y estatal, en razón de que esta forma de organización ha sido objeto de discriminación y abandono por parte del Estado.

**Por lo tanto, se recomienda la inclusión del texto:**

*Salvo las excepciones de Ley, la empresa privada, solidaria y estatal concurre a la promoción del desarrollo con idénticos derechos y deberes. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias.*

Debe observarse que este texto obligaría a que las empresas estatales actúen sin privilegios especiales frente a las empresas privadas o solidarias, en los sectores que no han sido reservados por el Estado, lo que constituye una garantía particularmente significativa para la iniciativa privada y solidaria.

#### INTERVENCION DEL ESTADO

Se propone mantener el texto de la Constitución vigente, con algunas modificaciones.

En primer lugar, en cuanto al ámbito de la intervención, así como en 1968 se consideró conveniente incluir de manera expresa la facultad de intervenir en los servicios públicos y privados, sugerimos hacer igualmente expresa esa facultad en relación con la explotación de los recursos naturales y en el uso del suelo.

En cuanto a los objetivos de la intervención, el artículo 32 contempla algunos de carácter general que corresponden a finalidad en últimas de la acción del Estado (desarrollo integral, justicia social, mejoramiento armónico e integrado de la co-

munidad), otros de carácter más específico y que, en alguna medida constituyen medios para conseguir los objetivos últimos (dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales), unos más que representan instrumentos de intervención y objetivos de carácter intermedio (racionalizar y planificar la economía, política de ingresos y salarios) y, finalmente, otros vinculados con segmentos específicos de la población (de las clases proletarias en particular).

La Comisión Quinta recomienda un texto que, de una parte, separe de manera más clara los objetivos generales últimos de la intervención estatal de aquéllos de carácter específico o intermedio, que los formule de manera más concreta y que incorpore algunos elementos nuevos contenidos en varios proyectos y que los ponentes consideran fundamentales, tales como los vinculados con la *preservación de un medio ambiente sano y el desarrollo armónico de las regiones*.

En el texto recomendado se señalan como objetivos generales y últimos de la intervención estatal los de *mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un medio ambiente sano*.

Se considera que ésta constituye una formulación más clara y concreta, tanto para el ciudadano común como para los intérpretes, que las de desarrollo integral y justicia social que hoy contempla el artículo 32; en adición, como ya se señaló, introduce los objetivos ambientales como uno de los propósitos fundamentales de la intervención estatal. Esta formulación corresponde al concepto hoy en día generalizado de que el desarrollo económico y social debe hacerse compatible con la preservación del medio ambiente, con el objeto de hacerlo *sostenible o sustentable* (véase ponencia sobre Recursos Naturales y Medio Ambiente), objetivo éste que debe convertirse en uno de los propósitos principales de la intervención del Estado en la economía.

Como objetivos de carácter más específico, se incluyen, en primer término, los de *dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que los habitantes tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos*. Estos constituyen los objetivos mínimos de la intervención estatal; asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de todos y, de manera particular, el ejercicio del más fundamental de los derechos sociales: el del trabajo.

En segundo término, el de *promover la productividad y el desarrollo armónico de las regiones*. Esta última constituye una sentida aspiración de los habitantes de las regiones menos desarrolladas y que ha sido propuesto en un amplio número de proyectos.

Con el objeto de no recargar el texto constitucional con la enumeración de objetivos de carácter intermedio, así sean instrumentales para alcanzar los objetivos finales, o de instrumentos de intervención y formulaciones específicas de política económica (tales como la *planeación y las políticas de ingresos y salarios, de estabilización económica, anti-inflacionarias, de pleno empleo de los recursos naturales, etcétera*), o de alusiones a la *concertación o*

*pacto social*, o al mejoramiento de las condiciones de algunos sectores sociales en particular (*clases proletarias, trabajadoras o populares*), se ha preferido no recomendar su inclusión, a pesar de los argumentos en favor de hacerlo que esgrimen diferentes proyectos y propuestas presentados a consideración de la Asamblea.

### MONOPOLIOS DE ORIGEN LEGAL

De acuerdo con la Constitución vigente, "ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico y en virtud de ley".

La Comisión Quinta se aparta de este criterio por dos razones:

1) En el siglo pasado y aun a comienzos del actual era usual considerar que el establecimiento de un monopolio en favor del Estado constituía una fórmula efectiva para arbitrar recursos fiscales. La teoría económica contemporánea ha demostrado que lo mismo puede conseguirse con la aplicación de impuestos específicos sobre el consumo de los bienes y servicios correspondientes. Más aún, la práctica en Colombia y en otros países ha demostrado con creces que esta segunda opción es claramente superior a la primera, tanto en términos de eficiencia económica como de la magnitud de los recursos que puede obtener el Estado.

Basta con detenerse a observar lo que ha sucedido con muchas de las licoreras departamentales, en las que el crecimiento burocrático, la ineficiencia y la corrupción han conducido a que, a tiempo que se cargan altos precios al consumidor, se obtiene un exiguo margen neto de recursos para la entidad territorial respectiva.

Esta es una herencia de los días de la Colonia que se perpetuó en las constituciones de nuestra vida republicana y que obedece a una concepción económica ya superada en la teoría y en la práctica.

Por esta razón, se propone eliminar de la Constitución la posibilidad de establecer monopolios como arbitrios rentísticos. Lo anterior no significa que en actividades como la producción de licores o los juegos de azar se permita una absoluta libertad económica, sin salvaguarda alguna de la salud pública, los dineros de los participantes en los juegos de azar y los ingresos fiscales de los departamentos.

Por esa razón, la mayoría de los miembros de la Comisión Quinta votaron favorablemente al artículo 3° que haría posible la participación de particulares en la *producción de licores en las condiciones que establezca la ley para garantizar la salud pública y los ingresos fiscales departamentales*. Con estos últimos objetivos en mente, se autoriza constitucionalmente a los departamentos a establecer impuestos a la producción y consumo de licores (en adición, por supuesto, a gravámenes nacionales tales como el impuesto al valor agregado) y se indica que la ley señalará el nivel mínimo de estos impuestos.

Conviene subrayar que los ingresos que obtienen hoy en día los departamentos por concepto de monopolios de licores pueden ser sustituidos por el establecimiento de impuestos departamentales a la producción y la elevación de los actuales impuestos departamentales al consumo. La ley deberá determinar los mecanismos que permitan un adecuado control de la declaración y

recaudo de estos impuestos, así como las condiciones que garanticen que los productores públicos o privados observen estándares de calidad que protejan adecuadamente la salud pública.

Ahora bien, muchas de las actuales licoreras departamentales se encontrarían en dificultades para afrontar en el corto plazo la competencia del sector privado. Por esta razón, y con el objeto de que se disponga de tiempo suficiente para elaborar cuidadosamente la nueva ley que rija la materia, se incluye un párrafo transitorio que autoriza a los departamentos a mantener el monopolio de la renta de licores hasta por un término máximo de 5 años.

Al mismo tiempo que se suprime la autorización constitucional para establecer monopolios estatales como arbitrios rentísticos, la Carta debe reconocer el derecho del Estado a reservarse actividades estratégicas o servicios públicos, por razones de conveniencia nacional, como se consagra en la mayoría de las constituciones modernas y como lo proponen diversos proyectos presentados a consideración de la Asamblea, entre otras las que se refieren a los servicios públicos.

Por esta razón, la Comisión Quinta ha recomendado incluir este tema en el articulado correspondiente a servicios públicos, que debería seguir a continuación de los 3 artículos recomendados en esta ponencia.

En cualquier caso, tal y como lo contempla la Constitución actual, debe indemnizarse plenamente a quienes se ven privados de ejercer una actividad lícita como consecuencia de la reserva estatal.

### PROPUESTAS DE MODIFICACION CONTENIDAS EN LOS PROYECTOS

En esta sección se reseña de manera sintética el contenido de los diversos proyectos y propuestas presentados a consideración de la Asamblea, en relación con el tema de la referencia.

Por facilidad de exposición, las referencias se ordenan con respecto a las modificaciones que la Comisión Quinta ha acogido para elaborar los artículos recomendados a la Plenaria.

### PROPUESTAS SOBRE LIBERTAD ECONOMICA Y COMPETENCIA

La Constitución actual garantiza "la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común". La mayoría de los proyectos y propuestas presentados a consideración de la Asamblea conservan esta formulación.

Algunos proyectos, como el N° 128, proponen añadir el término *iniciativa solidaria* ("se garantiza la libertad de empresa, la iniciativa privada y la *iniciativa solidaria*"), en forma consecuente por el reconocimiento de la propiedad solidaria. Otros, como el proyecto N° 59, proponen la utilización de un término más general, tal como: "la *actividad económica* es libre dentro de los límites del bien común", que englobe las distintas formas de organización económica. La Comisión Quinta acogió esta propuesta, por las razones explicadas en la sección anterior.

De otra parte, proyectos como los N°s 19 y 64 proponen hacer expresa una consecuencia de la libertad económica, a saber,

que ésta puede emprenderse sin permiso previo, salvo cuando pueda ocasionar daños a la salud de terceros, a la naturaleza, a la economía nacional o a bienes de naturaleza única. Esta propuesta fue acogida por la Comisión Quinta.

En adición, varios de los proyectos proponen inscribir la libertad de empresa dentro de los límites de la economía de mercado o de la competencia económica. Tal es el caso, por ejemplo, del proyecto N° 7: "se reconoce la libertad de empresa y la iniciativa privada en el marco de la economía de mercado"; del N° 9: "se garantiza la iniciativa privada y la libertad de empresa dentro de una economía de mercado en que se mantenga la libre competencia y la democracia"; del N° 1: "se garantiza la libertad de empresa y la iniciativa privada, dentro de un régimen de competencia"; del N° 59: "se garantiza el derecho a la competencia económica leal y equitativa"; del N° 64: "Se garantizan la libertad de empresa y la economía de mercado" y, más adelante, "los productores y consumidores tienen derecho a las ventajas de la competencia"; del proyecto N° 126: "(El Estado) reconoce la libertad de empresa y la iniciativa privada en el marco de la economía de mercado"; y de la propuesta de Quirama: "se garantizan la iniciativa privada y la libertad de empresa dentro de una economía de mercado en que se mantenga la libre competencia".

Como se observa, estos proyectos buscan señalar de manera expresa que la libre iniciativa o libertad de empresa debe ejercerse en un marco de competencia o de mercado, de tal manera que la libertad de empresa de unos no atente contra la de otros y que resulte eficiente en términos sociales. Esta propuesta fue acogida por la Comisión Quinta.

Algunos proyectos, como los N°s 64 y 59 proponen consagrar la competencia económica como un derecho, de los productores y consumidores, en el primer caso, y también de la colectividad, en el segundo. La acción del Estado para salvaguardar la competencia, y, en particular, para controlar las prácticas monopolísticas, se desarrollaría como una garantía de este derecho. Esta propuesta fue acogida por la Comisión Quinta.

Además, como derecho colectivo, cualquier grupo de personas, en representación de la comunidad, podría adelantar acciones populares contra quienes ejerzan prácticas monopolísticas, reclamando daños y perjuicios. Los proyectos N° 103 y N° 59, entre otros, proponen permitir el ejercicio de la acción pública o popular para estos propósitos.

#### PROPUESTAS SOBRE CONTROL DE PRACTICAS MONOPOLISTICAS

Varios proyectos y propuestas recomiendan un mandato constitucional de control de los monopolios y prácticas monopolísticas. Este es el caso, entre otros, de los proyectos N° 1, 2, 7, 9, 19, 59, 64, 103, 113, 119 y 128, y las propuestas de López Michelsen, Quirama y la SEAP.

El análisis de las propuestas permite identificar los siguientes elementos comunes:

1). Impedir las prácticas, actos o hechos que obstruyan o restrinjan la libertad económica: Proyectos N°s 2, 9, 19, 59 y 103 y la propuesta de Quirama.

2). Prohibir, suprimir o regular los monopolios: proyectos N°s 1, 7, 9, 19, 59, 64, 113, 119 y la propuesta de López Michelsen.

3). Controlar cualquier forma de abuso de poder o de dominio de mercado. Proyecto N° 59.

Algunos de los proyectos sugieren, además, consignar de manera expresa la función del control de precios.

El articulado recomendado por la Comisión Quinta recoge los elementos principales de estas propuestas.

#### MONOPOLIOS DE ORIGEN LEGAL

La mayoría de los proyectos recomiendan mantener la disposición constitucional que permite la constitución de monopolios por mandato de ley y exclusivamente como arbitrio rentístico. La Comisión Quinta se apartó de este criterio, por las razones consignadas en la sección primera, y, por el contrario, consideró que la Carta debe reconocer el derecho del Estado a reservarse actividades o servicios de interés público, por razones de conveniencia nacional, como se consagra en la mayoría de las constituciones modernas y como lo proponen, con variantes, los proyectos N°s 7, 9, 59, 66 y 126, entre otros. Esta formulación resulta, además, coherente con las propuestas presentadas ante la Asamblea en materia de servicios públicos por diversos proyectos.

#### FUNCION SOCIAL DE LA EMPRESA

El proyecto N° 128 propone hacer expresa la función social de la empresa. Los ponentes consideran conveniente consagrar este principio en nuestro ordenamiento constitucional, por las razones mencionadas en la primera sección.

#### ECONOMIA SOLIDARIA

Un amplio número de proyectos, entre ellos los números 2, 7, 9, 82, 113, 119, 126, 128 y las propuestas de Quirama y la SEAP, proponen el reconocimiento constitucional y la protección especial del Estado a favor de las formas de propiedad y economía solidaria. La Comisión Quinta acoge esta recomendación, por las razones expresadas en la primera sección.

#### INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA

La mayoría de los proyectos mantienen la formulación básica de la Constitución actual, a saber: "la dirección general de la economía estará a cargo del Estado". "El Estado intervendrá, por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados". El proyecto N° 128 añade "interviene en el uso de la tierra"; el N° 59 añade "intervendrá, por mandato de la ley, en la utilización de los recursos naturales y la tierra". El texto propuesto acoge, con algunas variantes, estas adiciones.

En cuanto a los objetivos de la intervención, los distintos proyectos y propuestas presentan redacciones muy di-

versas. De su lectura se extrae la siguiente lista, no exhaustiva, de objetivos de la intervención:

"racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral" (Constitución vigente y varios proyectos);

"dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de una política de estabilidad económica, conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad, y de las clases proletarias en particular" (Constitución vigente y varios proyectos);

"dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de una política de estabilidad económica, conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad, y de las clases proletarias en particular (Proyecto N° 2);

"promover el desarrollo económico y social del país, mediante un aprovechamiento racional de los recursos naturales, de manera que se evite su degradación y se asegure su renovación, restauración y permanencia así como el sostenimiento del progreso" (Proyecto N° 2);

"para asegurar las condiciones mínimas de competencia, productividad y eficiencia lo mismo que para proteger los derechos de consumidores y usuarios, dentro de una política de racionalización y planificación de la justicia social, la adecuada utilización de los recursos físicos y humanos, el desarrollo armónico de las regiones y el mejoramiento integral de la comunidad y las clases trabajadoras en particular" (Proyecto N° 7);

"lograr, de un lado, el igualitario desarrollo de su sociedad y, de otro lado, el incremento sostenido de la productividad, la racionalidad, la calidad y la internacionalización de la economía" (Proyecto N° 9);

"para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral, la equidad, el equilibrio de las regiones y el impulso del país en el concierto internacional" (Proyecto N° 128).

"para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral y el bien común." (Proyecto N° 1);

"para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, y para que el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social, y el mejoramiento armónico e integrado tanto de la comunidad como de las regiones y de las clases proletarias en particular, con sujeción a una política no inflacionaria". (Proyecto N° 1).

"para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral y sostenible". (Proyecto N° 67).

"para asegurar la protección y el aprovechamiento racional de los recursos naturales, así como la preservación de un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado". (Proyecto N° 67).

"para dar pleno empleo a los recursos humanos dentro de una política de desarrollo que tenga como objetivo principal el mejoramiento de la calidad de la vida de todos los habitantes, en el marco de un pacto social que propicie el consenso, es-

timule la productividad y promueva una equitativa distribución del ingreso entre los diversos sectores de la sociedad y entre las diferentes regiones del país". (Proyecto N° 67).

"a) Promover un desarrollo económico y social integral, equitativo y sostenido, que tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad y de las clases populares en particular;

b) Remover los obstáculos que limitan o impiden el ejercicio pleno del derecho al trabajo y a la competencia económica;

c) Asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional;

d) Promover el aprovechamiento racional de los recursos naturales y proteger el derecho colectivo a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado;

e) Proteger la seguridad alimentaria de la población, la salud pública y los derechos de los consumidores y usuarios;

f) Promover el acceso del ahorro popular a la propiedad" (Proyecto N° 59).

Los distintos objetivos señalados en los proyectos y propuestas pueden ser agrupados en las siguientes categorías:

1). Objetivos finales de tipo general: desarrollo integral, mejoramiento de la calidad de la vida, justicia social, equidad, preservación de un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

2). Objetivos finales específicos: desarrollo armónico de las regiones, empleo, satisfacción de necesidades básicas, etc.

3). Objetivos intermedios: productividad, competitividad, etc.

4). Medios y políticas económicas específicas: concertación, planificación y racionalización, aprovechamiento racional o empleo de recursos naturales, ingresos y salarios, estabilidad económica, política antinflacionaria, internacionalización.

La Comisión Quinta limita la redacción de la norma a las primeras dos categorías de objetivos, con excepción de la *productividad*.

El texto propuesto enuncia, en efecto, los objetivos finales de carácter general en su primer párrafo y algunos de carácter más específico en el segundo. Se han seleccionado la fórmulas de "mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes" y "distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo", en lugar de las más tradicionales de "desarrollo integral" y "justicia social" por corresponder a

conceptos más concretos, cuyo significado es más claro y preciso tanto para el intérprete futuro como, especialmente, para el ciudadano. A ellos se añade el de "la preservación de un medio ambiente sano".

El segundo párrafo recoge el concepto de satisfacción de necesidades básicas, como uno de los principales objetivos específicos de la intervención estatal. Se ha preferido la redacción "asegurar que los habitantes tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos", en lugar de otras propuestas que se refieren al "acceso a los servicios públicos" o a la garantía de la "seguridad alimentaria" de la población, por ser más comprensiva. Se conserva la expresión tradicional de "dar pleno empleo a los recursos humanos" por cuanto está relacionada con la garantía de un derecho fundamental, el del trabajo, por lo cual debe constituir un fin último en la intervención del Estado y no se trata de una simple política económica.

La segunda frase del segundo párrafo recoge otros objetivos específicos de la intervención del Estado que constituyen aspiraciones muy generalizadas de los proyectos y propuestas presentados a consideración de la Asamblea Constituyente. Son ellos "el desarrollo armónico de las regiones", y "La productividad", por cuanto ésta resulta definitiva para el desarrollo económico.

Como consecuencia de todo lo anterior, los ponentes recomiendan a la Asamblea que se dé el primer debate al articulado sobre régimen económico aprobado por la Comisión Quinta.

GUILLERMO PERRY, IVAN MARULANDA, JAIME BENITEZ, TULIO CUEVAS, ANGELINO GARZON, GUILLERMO GUERRERO.

#### PROPOSICION

Con base en las decisiones adoptadas por la Comisión Quinta en relación con la propuesta sobre REGIMEN ECONOMICO, al acoger el articulado puesto a su consideración, nos permitimos solicitar que se le dé primer debate en la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente, previo al trámite de publicación de conformidad con la norma reglamentaria.

Bogotá, mayo 14 de 1991.

GUILLERMO PERRY RUBIO, IVAN MARULANDA GOMEZ, JAIME BENITEZ TOBON, TULIO CUEVAS ROMERO, ANGELINO GARZON, GUILLERMO GUERRERO FIGUEROA.

### REGIMEN ECONOMICO ARTICULADO PARA VOTACION

#### ARTICULO 1. Libertad Económica y Competencia.

La actividad económica y la iniciativa privada son libres dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, no se podrán exigir permisos previos ni requisitos sin autorización de la ley.

La libre competencia económica es un derecho de todos que presupone responsabilidades.

La empresa tiene una función social que implica obligaciones. Salvo las excepciones de ley, las empresas privadas, solidarias y estatales concurren a la promoción del desarrollo con idénticos derechos y deberes. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso de posición dominante en el mercado.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el medio ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

#### ARTICULO. Intervención del Estado.

La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados, a fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un medio ambiente sano.

De manera especial, el Estado intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que los habitantes tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y el desarrollo armónico de las regiones.

#### ARTICULO. Monopolio de licores.

Los particulares podrán competir en la producción de licores en las condiciones que establezca la ley para garantizar la salud pública y los ingresos fiscales departamentales. Con este fin, los Departamentos podrán establecer impuestos a la producción y consumo de licores y la Ley señalará sus niveles mínimos.

#### Parágrafo Transitorio:

Los Departamentos mantendrán el monopolio de las rentas de licores por un término máximo de cinco años.



# Informe-Ponencia para Primer Debate en Plenaria

## Atribuciones Económicas del Congreso

Constituyentes:

**OSCAR HOYOS NARANJO**  
**CARLOS LEMOS**  
**CARLOS OSSA**

**RODRIGO LLOREDA**  
**IGNACIO MOLINA**  
**MIGUEL A. YEPES PARRA**

Una vez discutidos en el seno de la Comisión Quinta de la Asamblea Nacional Constituyente, los diversos proyectos de articulado sobre los temas de su competencia, se procedió a agrupar las disposiciones relativas a las atribuciones del Congreso, en materia económica y social, derivadas de los principios o instituciones que obtuvieron el respaldo mayoritario de la Comisión.

Lo anterior en seguimiento de un principio de método, que permitiera precisar las atribuciones en referencia para articularlas con el resto de las atribuciones del legislativo, materia de las deliberaciones de la Comisión Tercera.

Una vez agotado el debate y definidos los proyectos de articulado, la Presidencia de la Comisión procedió a concretar las funciones legislativas consecuenciales, que una vez leídas y analizadas, fueron aprobadas por unanimidad, con algunas modificaciones. En este orden de ideas se relacionan a continuación los textos aprobados, así:

El ordinal tercero es el mismo de la Constitución Política vigente y es completamente concordante con la ponencia sobre el presupuesto.

El ordinal cuarto también corresponde al de la actual Constitución Política. El cambio consiste en reemplazar la palabra fijar por aprobar ya que en la ponencia sobre Planeación se aprobó que el gobierno le presenta al Congreso el Plan de Desarrollo Integral, quien lo estudiará, aprobará o negará por medio de la Comisión o Comisiones que señale la ley Orgánica.

Los ordinales Décimo Tercero y Décimo Cuarto son los mismos del actual artículo 76 y resultan concordantes con los textos aprobados por la Comisión.

El ordinal décimo octavo es consecuencia natural de la ponencia de la Internacionalización de las Relaciones Económicas.

El ordinal vigésimo se originó de las deliberaciones de la ponencia sobre régimen económico, capítulo que comienza por establecer la libertad económica y la competencia y luego consagra la posibilidad de la intervención estatal. La Comisión busca señalando la ley, cuáles de los derechos que la Constitución garantiza se permiten limitar, la finalidad y grados de la intervención que deben ser diferentes a las finalidades generales que la Constitución señala para que el Estado intervenga por mandato de la ley, las oportunidades en que se deben aplicar las limitaciones así como los destinatarios de tales disposiciones.

De esta manera pretendemos evitar que con fundamento en leyes poco precisas autoridades diferentes al Órgano Legislativo se atribuyan la facultad de intervenir en la economía.

El ordinal vigésimo segundo acaba con las leyes marco tal como lo indicó la Comisión Tercera de esta Corporación e incluye las actividades financiera, bursátil y aseguradora que se mencionan en la ponencia sobre Regulación Financiera.

Consideramos, al igual que la Comisión Tercera, que las leyes marco deben desaparecer para que el legislativo cumpla su función natural y no la delegue y para que se especialice en los temas sobre los que debe ejercer permanente control.

El ordinal vigésimo quinto busca que las autoridades que ejercen la función de inspección y vigilancia no se abroguen facultades legislativas y que ejerzan dicha facultad con fundamento en las autorizaciones que para ello les dé el legislador.

El ordinal vigésimo sexto es consecuencia de la ponencia sobre Banca Central que aprobó la Comisión Quinta.

Por último el ordinal vigésimo séptimo tiene su fundamento en la ponencia sobre Servicios Públicos.

Con esto la Comisión Quinta considera haber desarrollado plenamente los temas que le fueron asignados por la Plenaria de la Corporación, a cuyo estudio somete este proyecto de articulado.

### PROPOSICION

Efectuadas las consideraciones, cerrada la discusión y aprobado el artículo relacionado con las facultades de índole económico que le corresponden al Congreso (Órgano Legislativo), solicitamos se de primer debate en la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente, a la iniciativa, previa la tramitación reglamentaria de la publicación del artículo y el informe-ponencia. Bogotá, mayo 15 de 1991. *Rodrigo Lloreda Caicedo, Carlos Ossa Escobar, Oscar Hoyos Naranjo, Antonio Yepes Parra.*

### ARTICULADO ATRIBUCIONES ECONÓMICAS DEL CONGRESO

**Artículo 76.-** "Corresponde al Congreso hacer las leyes.

Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones:"

3.- Dictar las normas orgánicas del presupuesto nacional.

4.- Aprobar los planes y programas de desarrollo económico y social a que debe someterse la economía nacional y los de las

obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.

13.- Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración.

14.- Decretar impuestos extraordinarios cuando la necesidad lo exija.

15.- Fijar el nombre y las características generales de la unidad monetaria.

18.- Aprobar o improbar los tratados que el gobierno celebre con otros Estados o entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados, aprobados por el congreso, podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, asumiendo la obligación de hacer cumplir internamente las decisiones de tales organismos, en los términos del respectivo tratado.

20.- Expedir las leyes de intervención económica previstas en el artículo 32 las cuales deberán precisar los límites a la libertad económica, sus fines y grados, los casos y las oportunidades de su aplicación así como los destinatarios de dichas normas.

22.- Dictar las normas a las cuales debe sujetarse el gobierno para los siguientes efectos: organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; regular el comercio exterior y el ejercicio de las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos provenientes del ahorro.

25.- Dictar las normas a las cuales deben sujetarse las autoridades que deben ejercer la inspección y vigilancia a que se refiere esta Constitución.

26.- Dictar, a iniciativa del gobierno, la ley orgánica a la cual deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, y las normas con sujeción a las cuales el gobierno expedirá los estatutos del Banco de la República.

27.- Definir los elementos y criterios generales que regirán la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios, así como su financiamiento y régimen tarifario.

*Rodrigo Lloreda, Ignacio Molina, Carlos Ossa E. Antonio Yepes P. Oscar Hoyos, Carlos Lemos.*