



# 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

#### Constancia

**La Fórmula Presentada a Votación el 19 de Junio Podía Resultar en un Estado de Conmoción Interior Más Democrático**  
Por: **ANTONIO JOSE NAVARRO WOLFF**

Voté afirmativamente el articulado sobre Estados de Excepción como una contribución al consenso.

Dejo constancia que el articulado presentado hace dos días, tenía varias ventajas sobre el aprobado hoy.

#### PRIMERO

Limitaba la Conmoción Interior a un máximo de 180 días. Hoy quedaron 270.

#### SEGUNDO

Listaba de manera explícita los derechos que no se pueden suspender en ningún tiempo, tomando para ello la lista más completa y permisiva, que es la de la Convención Inter-Americana de Derechos Humanos. El actual no establece esa lista y deja ello en manos de la ley.

#### TERCERO

Establecía la vigencia en todo tiempo del Habeas Corpus sobre los derechos no suspendibles en ningún Estado de excepción.

#### CUARTO

Pese a la desafortunada redacción hecha por el gobierno del artículo 6º del proyecto anterior, que habría podido ser negada en sus aspectos más desfavorables, había un intento de limitar con claridad el contenido de la ley estatutaria sobre Estados de Excepción, que hoy queda completamente en manos del Congreso.

#### QUINTO

Por último, en la comisión accidental quedó claro que no apoyábamos, en nuestra bancada, el Estado de guerra interior o su equivalente — y que por lo tanto no comprometíamos nuestros votos al respecto.

#### Actas de Comisión

COMISIÓN II

**Ordenamiento Territorial del Estado Autonomía Regional y Local**

Presidente:  
**JUAN GOMEZ MARTINEZ**  
Vicepresidente:  
**LORENZO MUELAS HURTADO**  
Secretaria:  
**MARIA EUGENIA AVENDAÑO**

(Página 2)

#### Constancia

**Responsabilidad Jurisdiccional**

Constituyente:  
**JAIME FAJARDO LANDAETA**

(Pág. 32)

#### Felicitaciones a la Gaceta

Señor:  
**EDGAR MONCAYO**  
Director  
**GACETA CONSTITUCIONAL**  
Ciudad.

Apreciado amigo:

Con ocasión de la edición Nº 100 de la GACETA CONSTITUCIONAL, me permito expresarle en mi nombre y en el de ESPERANZA, PAZ Y LIBERTAD, E.P.L., nuestro sentido reconocimiento a la labor desplegada y destacar la importancia que para el proceso de construcción democrática que vivimos a través de la ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, significa el medio que usted dirige.

Cordialmente,  
**DARIO ANTONIO MEJIA AGUDELO**  
Constituyente E.P.L.

#### Servicio de Información al Público

**EDGAR MONCAYO**  
Gaceta Constitucional  
**ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE**

Presente:

Asunto: Información al Público.

Ruego a usted comunicar, mediante la Gaceta Constitucional que están abiertas al público, para su información sobre lo que acontece en la Asamblea Nacional constituyente, las siguientes líneas telefónicas:

Teléfonos Directos: **282 92 77**  
**282 94 77**  
**282 98 88**

Teléfonos Conmutador: **283 80 00 Ext. 278**  
**281 10 99 Ext. 419**

**IVAN JARAMILLO PEREZ**  
Director Administrativo

# Actas de Comisión

## COMISION II

### Ordenamiento Territorial del Estado

### Autonomía Regional y Local

Presidente: JUAN GOMEZ MARTINEZ

Vicepresidente: LORENZO MUELAS HURTADO

Secretaria: MARIA EUGENIA AVENDAÑO

#### ACTA N° 1

En horas de la tarde del día martes 12 de febrero, después del acuerdo leído en la Sesión Plenaria sobre la conformación de las mesas directivas en diferentes comisiones, se reunió en el salón previsto para el efecto, la Comisión II permanente, que tratará los temas de "Ordenamiento Territorial del Estado. Autonomía regional y local", como lo dispone el reglamento.

A la Comisión asistieron los siguientes honorables constituyentes:

CASTRO JAIME, ESPINOSA EDUARDO, FALS BORDA ORLANDO, FERNANDEZ JUAN B., GIRALDO FERNANDO, GOMEZ JUAN, MUELAS LORENZO, OSPINA MARIANO, PINEDA HECTOR, RAMIREZ CARDONA AUGUSTO, REYES CORNELIO, TRUJILLO CARLOS HOLMES, VERANO EDUARDO, ZAFRA GUSTAVO.

Para los cargos de presidente y vicepresidente se eligieron los honorables constituyentes JUAN GOMEZ Y LORENZO MUELAS respectivamente.

Inmediatamente procedió a la instalación oficial de la Comisión el señor presidente de la Asamblea, honorable constituyente ANTONIO NAVARRO WOLFF, quien recordó los deberes de los miembros de la Comisión, la importancia de la misma y el compromiso que tienen con Colombia.

Hicieron uso de la palabra los siguientes constituyentes:

EDUARDO VERANO, ORLANDO FALS BORDA, CORNELIO REYES, EDUARDO ESPINOSA FACIO-LINCE, CARLOS HOLMES TRUJILLO, LORENZO MUELAS, HECTOR PINEDA, JAIME CASTRO, JUAN B. FERNANDEZ, quienes trataron los siguientes temas:

La importancia de establecer un vínculo con la Comisión V al hablar de autonomía fiscal y otros temas económicos que competen a las regiones.

La posibilidad de reunir la Comisión II en otras regiones del país, la necesidad de que exista una coordinación entre todas las comisiones permanentes. La definición de los temas específicos que se deben tratar en la Comisión II.

A pesar de haber la solicitud de uso de la palabra por parte de otros honorables constituyentes, se debió levantar la sesión ya que fue informada la Comisión que la Plenaria estaba sesionando.

Se convocó para el jueves 14 de febrero a las 9 de la mañana para oír los temas específicos que se tratarán en la Comisión II de acuerdo con el listado que pondrá a la consideración el honorable constituyente JAIME CASTRO. El honorable constituyente EDUARDO ESPINOSA también dejó como constancia el consenso de Cartagena.

Se levantó la sesión a las 3 p.m. y se convocó para el jueves 14 a las 9 a.m.

Los honorables constituyentes GOMEZ Y MUELAS agradecieron la designación y prometieron trabajar con imparcialidad y desprendimiento por la buena marcha de la Comisión y por Colombia.

El presidente, JUAN GOMEZ MARTINEZ. El secretario, EDUARDO VERANO DE LA ROSA.

#### ACTA N° 2

Siendo las 10:00 a.m., del día 15 de febrero se reunieron en las instalaciones de la Asamblea Nacional Constituyente los honorables delegatarios de la Comisión II: "Ordenamiento Territorial, Autonomía Regional y Local", bajo la presidencia del doctor Juan Gómez Martínez quien estuvo acompañado de Lorenzo Muelas en la vicepresidencia y Eduardo Verano de la Rosa, secretario Ad-hoc. Asistieron los siguientes delegatarios:

Castro Jaime, Espinosa Facio-Lice Eduardo, Fals Borda Orlando, Giraldo Carlos Fernando, Pineda Hernando, Trujillo Carlos Holmes, Zafra Gustavo.

Se excusó el doctor CORNELIO REYES.

La reunión tuvo por objeto discutir la temática para ordenar tanto las deliberaciones de la comisión como las ponencias. El presidente de la comisión dio comienzo a las presentaciones y cedió el uso de la palabra al doctor Jaime Castro por haberse acordado en la sesión anterior que él prepararía un temario para someterlo a la consideración de los miembros de la comisión.

El doctor Jaime Castro presentó el temario que se anexa a esta acta y explicó cada uno de los puntos y el alcance de la temática. En términos generales los miembros de la comisión estuvieron de acuerdo habiéndose hecho anotaciones a la ampliación de la temática.

Las intervenciones de los miembros de la comisión se dieron en el orden que sigue:

El señor presidente doctor Juan Gómez Martínez, intervino para expresar su acuerdo con que las áreas metropolitanas sean entidades territoriales, con que los departamentos tengan funciones taxativas y con la autonomía fiscal mas no con la soberanía fiscal de las entidades territoriales.

El delegatario Eduardo Espinosa intervino para llamar la atención en el hecho de que las regiones deben quedar consagradas como entes territoriales y se deban establecer principios claros sobre planeación y participación.

El delegatario Héctor Pineda intervino para expresar su pensamiento sobre las autonomías regionales y bajo este punto compartir las grandes líneas del planeamiento temático de Castro y solicitar que se incluyeran otros temas tales como zonas, fronteras, problemas de las etnias, distritos turísticos y la misma autonomía regional.

El doctor Gustavo Zafra intervino para decir que coincide con el enfoque del delegatario Jaime Castro y para conceptuar sobre otros temas que deben ser tratados en la comisión, las regiones desde el punto de vista económico; las zonas fronterizas, las finanzas, las competencias y la cofinanciación, la incidencia de política macroeconómica en la vida municipal; la relación de la planeación nacional con el tema de la autonomía regional, el presupuesto, la participación ciudadana, los servicios públicos, el control fiscal, la carrera administrativa.

En concepto del delegatario Zafra, el sistema de autonomía no puede ir en contravía de la economía nacional y el modelo que se construya debe contribuir a la consolidación nacional y permitir que Colombia compita.

El constituyente Orlando Fals Borda expresó que las provincias y las regiones deben establecerse en la Constitución como entidades territoriales. Ilustró a la comisión sobre los estudios en que se basan sus propuestas.

Argumentó que la autonomía debe ser un concepto aplicado a la organización regional y deben aclararse bien las relaciones de la región con otros niveles. Es de la po-

sición que a los Corpes hay que fortalecerlos y reconocer los elementos de una democracia participativa, una revocatoria del mandato y la posibilidad del ciudadano de intervenir en la cosa pública.

El delegatario Lorenzo Muelas, en su intervención argumentó sobre las causas de la problemática indígena. Desde el punto de vista territorial, totalmente olvidada en la propuesta del doctor Castro así, propuso que se deben reconocer con claridad la soberanía.

El delegatario Eduardo Espinosa: Hay que retomar el tema de la planeación que debe tener carácter territorial y ser de doble vía. Entiende la provincia como entes sub e intra formados por varios departamentos, y que las regiones deben permitir modificar la actual estructura y administración del Estado y deben tener autonomía y recursos para impulsar el desarrollo de su territorio. La planeación como elemento que amerita hacer parte del temario.

El delegatario Carlos Holmes Trujillo, invitó a que las primeras reflexiones debían versar sobre temas básicos que sirvieran de hilo conductor así: Primero, definir criterios rectores y evitar el casuismo; segundo, llegar a los grandes acuerdos sobre la región, el municipio, la naturaleza de estado que queremos; tercero los criterios de la planeación, esto sin menoscabo de los temas propios que se derivan de una concepción determinada de estado y que tienen que ver con las entidades territoriales y las relaciones entre los mismos.

El delegatario Eduardo Verano de la Rosa, estuvo de acuerdo con la temática presentado con el doctor Castro y con los planeamientos de quienes le habían precedido en el uso de la palabra, presenta y habla de los puntos del acuerdo al que llegaron en Cartagena los constituyentes costeños que se anexa a esta acta y expresó que era del criterio que se necesitaba introducir el tema de las autonomías de las ciudades portuarias. Concordó con el delegado Carlos Holmes, en cuanto a la necesidad de aclarar y llegar a un acuerdo primero sobre el tipo de estado que se quiere seguir sobre los entes (municipio, región, departamento) territoriales y los órganos de gobierno para proceder a establecer los grandes temas y luego repartir ponencias.

No habiendo en criterio de los miembros de la comisión suficientes elementos para proceder a la inscripción en temas y habiéndose agotado las intervenciones, el señor presidente explicó los términos del reglamento en materia de ponencias y dejó para que en la próxima sesión los miembros trajeran resueltos los puntos o grandes hilos que deben conducir el debate acogiéndose las líneas indicadas por los delegados Carlos Holmes Trujillo y Eduardo Verano.

Propuso, antes de finalizar que los asesores de los delegados se reunieran todos los martes bajo la coordinación de su asesor Néstor Correa para que intercambiaran ideas y para que establecieran tareas de coordinación. Esta propuesta fue acogida favorablemente.

Siendo las 12:00 m., se levantó la sesión. El presidente, **JUAN GOMEZ MARTINEZ**. El secretario, **EDUARDO VERANO DE LA ROSA**.

### ACTA N° 3

Siendo las 3 p.m. del día martes 19 de febrero de reunieron los señores delegados de la Comisión II en sesión presidida por el presidente de la misma, delegatario doctor **JUAN GOMEZ**, y con la vicepresidencia del delegatario **LORENZO MUELAS**, quienes contaron con la colaboración del delegatario **EDUARDO VERANO DE LA ROSA** como secretario. El quórum estuvo conformado por la asistencia de los delegatarios doctores: **Castro Jaime, Fals Borda Orlando, Reyes Cornelio, Trujillo Carlos Holmes, Verano Eduardo, Zafra Gustavo**.

La sesión tuvo por objeto llegar a un acuerdo sobre el tipo de estado que se adecua a la situación del país, los entes territoriales que harían parte de la división política y del ordenamiento territorial, las competencias y las relaciones entre las distintas instancias territoriales, como fuera acordada en la anterior sesión de la Comisión. Las posiciones de los señores delegatarios en tales sentidos fueron de la manera siguiente:

El delegatario **CARLOS HOLMES TRUJILLO** inició su intervención llamando la atención sobre las maneras en que determinados medios de comunicación, estaban presentando noticias sobre propuestas de estudio a la Asamblea que defiendan un Estado Federal, formas con la cual no estaba de acuerdo, entre otras razones, porque iban en contra de las soluciones que se requieren para consolidar la paz y la unidad nacionales. En su opinión, la forma de que no sea adecuada a la situación del país es la de un estado federal.

El delegatario **ORLANDO FALS BORDA** hizo uso de la palabra para concordar con la postura del doctor **TRUJILLO** ya que en su criterio, el momento que vive el país no es propicio para hablar de federalismo. Así mismo para convidar a los demás miembros de la comisión a que se reconozca la crisis del centralismo y la realidad de las regiones y para que en los primeros artículos del nuevo texto constitucional quede consignado un principio que reconociera la región como un ente territorial con todos sus implicaciones y poderes jurídicos plenos y autónomos. Propone que la forma de estado propicio para Colombia, es la unitaria-regional, forma que implica reconocer la vigencia de los Corpes, concretamente el de la Costa Atlántica, y resolver el problema de la ambigüedad y yuxtaposición e indefinición de funciones de las corporaciones de desarrollo regional y de los propios departamentos; al respecto opina sobre la necesidad de llevar en consideración el delegatario **GUSTAVO ZAFRA** análisis de la forma de estado de manera conjunta con el factor económico, forma que precisamente ha sido omitida en el proyecto del gobierno, argumentó que junto con este elemento, es indispensable también analizar la planeación y presupuestación del gasto público, porque las formas que hoy en día existen, han sido diseñadas para reforzar la centralización en cuanto al manejo de las decisiones. La institucionalización de los Corpes son un ejemplo ya que han sido una pretensión del D.N.P. para impulsar su propia desconcentración y abrirle camino a una planeación regional bajo la dirección de la administración central.

En ese marco de circunstancias, se pregunta el delegatario Zafra, ¿hasta dónde pueden ir las competencias de las regiones? En su criterio, el estado que se construya y las atribuciones que se consagren deben proveer de verdadera autonomía a las regiones para que puedan decidir sobre sus propios asuntos sin las interferencias de los órganos centralizados de la planeación.

Opinó así mismo, que no se puede duplicar el mapa de las entidades territoriales, región, departamentos, áreas metropolitanas, distritos, provincias por cuando ello traería enormes problemas de coordinación e hipertrofia para el ejecutivo por el excesivo crecimiento de la burocracia.

El constituyente **EDUARDO VERANO DE LA ROSA**, intervino para referirse a su propuesta temática, que se incorpora como anexo a esta Acta N° 2. Para reiterar su creencia en que la forma de estado que requiere el país es la de un estado regional, y de consignar principios constitucionales que verdaderamente contribuyan al desarrollo de las Juntas Administradoras Locales.

El delegatario **VERANO** concordó con el delegatario **ZAFRA**, en que el **CORPES** no ha sido ni llena la expectativa de los afectos a las regiones como entidades territoriales ni mucho menos a los costeños, de ahí que la propuesta que está preparando reivindica una autonomía; siendo necesario revisar la distribución y la forma en que se manejan los recursos nacionales, porque es partidario de que se estudien fórmulas que permitan invertir la dinámica de la inversión nacional de tal manera que las regiones puedan correr con el mayor monto de la inversión y puedan promover el desarrollo social y económico de su jurisdicción. El delegatario **VERANO** solicita a la presidencia de la Comisión para que interponga sus oficios a fin de que el Gobierno nacional colabore con la comisión ofreciéndole información de primera mano y actualizada en materias de finanzas intergubernamentales y les aporte asesoría sobre cómo proyectar un esquema de reportes de ingresos y transferencias que contribuyan a fortalecer las entidades territoriales.

Comunicó a la presidencia que se constituye en vocero de los grupos regionales de los Llanos Orientales, en la forma en que le fuera solicitada por ellos, por considerar que sus anhelos y aspiraciones caben dentro de los temas que son materia de la comisión segunda. Finalmente invitó a los miembros de la Comisión a que asistan al segundo encuentro de constituyentes costeños los días 2 y 3 de marzo en la ciudad de Barranquilla, en el cual se van a hacer planteamientos sobre el tema regional.

Durante su intervención, el delegatario **LORENZO MUELAS** pidió un suelo y un subsuelo propios para las comunidades indígenas del país y entera libertad para usufructuar de todos los recursos naturales, para defenderlos y cuidarlos, de tal manera que sus comunidades puedan vivir y crecer dignamente con un desarrollo artesanal que no acabe con la ecología del territorio. Considera que este es un derecho de las comunidades indígenas del país y expresó que precisamente para reivindicarlo fue que se le eligió.

La intervención del delegatario **JAIME**

CASTRO se centró en establecer hilos, que en su criterio deben conducir al debate de la comisión, así:

El primer hilo conductor debe ser el de la descentralización en sentido amplio con connotaciones políticas fiscales y administrativas y junto con el criterio de una autonomía regional aplicable tanto a las áreas supradepartamentales como también a las provincias, áreas metropolitanas, departamentos y asociaciones de municipio.

El delegatario JAIME CASTRO ilustró sobre la historia de las provincias que son un nivel intermedio entre el departamento y el municipio. Explicó cómo, pese a que fueron anuladas en 1945, aún siguen siendo más fuertes en el Oriente colombiano donde están referidos al patriotismo regional, por eso propone que el segundo hilo conductor del debate sea el departamento como eje a través del cual se constituye la autonomía sin menoscabo de los otros entes territoriales (regiones, áreas, provincias) y que el tercer hilo conductor sea el municipio como la célula básica de la construcción del Estado gracias a que tiene una gran fuerza política y mucho contenido social.

El delegatario CASTRO propone que se le asigne al municipio la competencia plena para hacer todo aquello que sea capaz y lo que desborde a su capacidad pasaría a ser competencia de las instancias que le sean subsiguientes. El delegatario JAIME CASTRO concibe al municipio como promotor del desarrollo local y como una instancia de la cual arrancan la mayor presencia de las instituciones del gobierno. En el desarrollo del concepto de autonomía local estaría, en su criterio el cuarto hilo conductor de los debates de la comisión y que en estos últimos puntos implícitos los temas de las comunidades indígenas.

El quinto hilo conductor sería trabajar las entidades territoriales de manera integral en sus aspectos económico, fiscal, administrativo y político.

La intervención del delegatario CORNELIO REYES fue para proponer a la Comisión también el estudio de las veredas, de las juntas comunales porque en su criterio lo que se busca en los debates de la comisión es encontrar fórmulas para potenciar una participación del gran país rural que también es Colombia y proponer caminos que alivien a las comunidades rurales del centralismo municipal.

JUAN B. FERNANDEZ intervino corrientemente para expresar que veía un gran consenso en casi todos los puntos: autonomía; forma de estado; nuevas entidades territoriales; pero no así en cuál de éstas debería desaparecer, punto en el cual según su criterio se encontraban los desacuerdos de los miembros de la comisión.

Propuso que, para la próxima reunión, el debate debería concentrarse en si el departamento debería desaparecer o no, en su concepto expresó que si debería desaparecer por cuanto el departamento no es más que una ficción jurídica. En este punto agregó el tema de los recursos fiscales; el delegatario JUAN B. FERNANDEZ, habiéndose declarado partidario de la región como un ente territorial expresó ser de la opinión "como ya lo dijeron en el encuentro de constituyentes costeños" partidario de que el subsuelo sea de los entes territoriales y que el problema de los repartos se solu-

cionaria con mecanismos de transferencias cifradas en fondos de reparto de regalías para que las regiones pudieran, de manera autónoma, manejar estos recursos.

Esa es una forma con la cual se pueden superar los problemas que actualmente impiden que los Corpes decidan realmente en materia de inversión de recursos. En ese punto del debate quedó claro que los miembros de la comisión segunda aquella tarde estuvieron de acuerdo en que la forma de estado adecuada, sobre la cual centrar la discusión, es la de un estado regional más o así en los niveles territoriales ni su número, competencias, estatutos políticos ni forma de expresión constitucional, aunque el delegatario EDUARDO VERANO dejó constancia de que la propuesta regional de los constituyentes costeños no implica necesariamente uniformidad para todo el territorio, habida cuenta de que es consciente de que esta forma no tiene antecedentes de vocación histórica y cultural en el Oriente colombiano como sí la tienen las provincias. El delegatario JAIME CASTRO estuvo de acuerdo en la propuesta de la propiedad del subsuelo para las regiones u otro ente diferente a la nación, y no estuvo de acuerdo con la supresión de los departamentos y de la idea de estado regional porque considera suficiente el concepto de descentralización como hilo conductor.

Concluidas las intervenciones de los delegatarios allí presentes, la presidencia de la comisión informó sobre los plazos y la forma en que en el reglamento se estableció el procedimiento para las propuestas y ponencias la mesa directiva de cada comisión para designar los ponentes.

Se acordó que la presidencia estudiará algunos temas para el próximo martes 22 hacer el reparto de las ponencias y la importancia de establecer canales con otras comisiones.

Al final de la sesión se hicieron presentes los constituyentes RODADO NORIEGA CARLOS y JESUS PEREZ GONZALEZ-RUBIO.

Siendo las 5 p.m. el presidente levantó la sesión.

El presidente, *Juan Gómez Martínez*. El secretario, *Eduardo Verano de la Rosa*.

#### ACTA N° 4

Siendo las 2:00 p.m. del día 22 de febrero, en el recinto de las sesiones de la Comisión II, se dieron cita, por pedido que hiciera a la Presidencia de la misma, el doctor EDUARDO VERANO DE LA ROSA, para informar sobre su visita a la Comisión V. Estuvieron presentes:

*ESPINOSA FACIO-LINCE EDUARDO, RAMIREZ OCAMPO AUGUSTO, REYES REYES CORNELIO, TRUJILLO GARCIA CARLOS HOLMES, VERANO DE LA ROSA EDUARDO, ZAFRA ROLDAN GUSTAVO.*

El señor presidente, delegatario JUAN GOMEZ MARTINEZ, en compañía del vicepresidente de la Comisión, delegatario LORENZO MUELAS, dieron comienzo a la reunión. El doctor JUAN GOMEZ, inició la sesión explicando el motivo y origen de la iniciativa de la reunión y procedió a leer el informe que le fuera presentado por el delegatario EDUARDO VERANO —anexo a esta acta—, en el cual daba cuenta de los resultados de su visita a la Comisión V.

En el uso de la palabra, el delegatario EDUARDO VERANO DE LA ROSA amplió

su informe expresando su parecer sobre la necesidad de que la Comisión II conozca del tema económico y de la forma como se lleva el manejo de las finanzas nacionales de entes territoriales y sometió a la consideración de la comisión y su Presidencia, que se invite a los señores ministros de Gobierno y Hacienda y al superintendente bancario, a fin de tenerse un verdadero radiografía de los ingresos y distribuciones de los depósitos.

Los delegatarios CORNELIO REYES y EDUARDO ESPINOSA, intervinieron para listar otras entidades cuyas autoridades también deben ser invitadas a las Comisiones, tales como Digidec, Corpes, Dainco Planeación Nacional, Superintendencia Bancaria, Ministerio de Desarrollo.

Los delegatarios CARLOS H. TRUJILLO GUSTAVO ZAFRA y CARLOS FERNANDO GIRALDO, solicitaron tener como invitados a gobernadores y alcaldes menores, uno de cada una de las 5 categorías de municipios que tiene el país.

El delegatario y presidente de la Comisión, JUAN GOMEZ, intervino para anunciar que el alcalde mayor de Bogotá asistiría el día 23 a las 11 de la mañana, a una sesión, en su carácter de presidente de la Federación Colombiana de Municipios, para entregar un documento que ha sido preparado por Fescol y anunció que el doctor JAIME CASTRO le había expresado su deseo de encargarse de la ponencia del Distrito Especial de Bogotá.

El delegatario AUGUSTO RAMIREZ, intervino para anticipar algunos de los temas de la propuesta que próximamente hará llegar a la comisión el Partido Social Conservador. El primero, es que Bogotá sea un Distrito Capital; segundo, que se le devuelva a los municipios los impuestos típicos con los cuales se atienden servicios que ya le fueron delegados, como el caso de la salud; tercero, la elección de gobernadores y la creación de una comisión especial que funcionaría después de que se termine la Asamblea, para que se encargue de atender todo lo que esté relacionado con el territorio y propiciar los procesos de consulta que se requerirían para poner en vigencia los acuerdos de la Comisión.

La presidencia presentó un formato para que los elegidos anotaran sus preferencias sobre los temas de las ponencias que querían defender; el resultado es como sigue:

SERVICIOS PUBLICOS:  
AUGUSTO RAMIREZ, EDUARDO VERANO

DISTRIBUCION FUNCIONES:  
JUAN GOMEZ MARTINEZ  
RECURSOS Y PLANEACION:  
EDUARDO VERANO, CARLOS F. GIRALDO, JUAN B. FERNANDEZ, EDUARDO ESPINOSA.

MUNICIPIO:  
HECTOR PINEDA, CARLOS HOLMES TRUJILLO

BOGOTA:  
JAIME CASTRO  
AREAS METROPOLITANAS:

HECTOR PINEDA  
PROVINCIAS Y ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS:

ORLANDO FALS BORDA  
REGIONES DE ESTATUTO ESPECIAL:  
ORLANDO FALS BORDA, LORENZO MUELAS, CORNELIO REYES  
DEPARTAMENTO:

GUSTAVO ZAFRA  
CORPORACIONES REGIONALES:  
CORNELIO REYES

REGION:  
HECTOR PINEDA, EDUARDO VERANO,  
GUSTAVO ZAFRA, EDUARDO ESPINOSA,  
JUAN B. FERNANDEZ.

Se acordó iniciar el próximo martes con la iniciativa de la invitación de las autoridades nacionales, en el orden de los ministros de Gobierno y Hacienda, y se estableció que la invitación será cursada con un temario.

Siendo las 3:00 p.m. se levantó la sesión de la Comisión II.

JUAN GOMEZ MARTINEZ, presidente  
EDUARDO VERANO DE LA ROSA,  
secretario

#### ACTA N° 5

Siendo las 10:00 a.m. del día 26 de febrero de 1991, en la sala de la Comisión II se celebró la sesión ordinaria presidida por el delegado JUAN GOMEZ MARTINEZ, el vicepresidente LORENZO MUELAS HURTADO y actuando como secretario el delegado EDUARDO VERANO DE LA ROSA.

Asistieron los delegatarios:

JAIME CASTRO, ORLANDO FALS BORDA, CORNELIO REYES, CARLOS HOLMES TRUJILLO GARCIA, EDUARDO VERANO DE LA ROSA.

El presidente de la Comisión declaró abierta la sesión para atender a los miembros del Consejo Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios. Después del saludo protocolario, el doctor JUAN GOMEZ MARTINEZ, presidente de la comisión, explicó el motivo de la reunión: permitir a los alcaldes del país que hicieran entrega formal de un documento que contiene el conjunto de reflexiones al interior de la FCM sobre el municipio y una propuesta de articulado por la reforma del régimen que se sometía al estudio de la Comisión.

En uso de la palabra el doctor JUAN MARTIN CAICEDO FERRER, presidente de la Federación, y en nombre de ésta expresó: estar seguro que la nueva Constitución permitirá más desarrollo de la autonomía municipal para que se constituya en célula básica del desarrollo y del progreso.

Habiendo entregado el documento, propuso que en la medida en que los miembros de la Comisión lo estudien y lo consideren, se podrían hacer reuniones con los miembros de la FCN, para discutirlo e intercambiar criterios sobre los planteamientos allí hechos.

Las pautas del documento y las propuestas son:

1. Municipio como eje fundamental de la acción pública, esto implica que la nueva Constitución expresamente consagre la autonomía política, económica y administrativa y un gobierno autónomo para el municipio.

2. Profundizar el alcance de la desconcentración y descentralización y se proponen funciones específicas para los tres niveles de gobierno en los que se simplifique la división territorial: nación, departa-

tamento y municipio, y no se acoja la elección del gobernador.

3. Ampliación de la democracia participativa y 3 años para alcalde electo, junto con una correspondencia, entre el ejercicio del alcalde y el periodo fiscal. Una circunscripción electoral comunal y local y un referéndum por convocatoria del alcalde.

4. Los servicios públicos son una obligación del Estado, de ahí que en la consagración del principio constitucional debe quedar consignada la eficacia de la administración de los mismos.

5. Proponen soberanía fiscal para el municipio, incremento gradual para el IVA y un sistema que grave la producción y recaude en el lugar que se causa el tributo.

6. Reconocer áreas metropolitanas, asociación de municipios.

El alcalde anunció que entregó el documento a la mesa directiva de la Constituyente, pero que cree que es en el seno de la Comisión II donde debe dar primer debate. Finalizó diciendo que hay que enriquecer el proceso de descentralización y resolver las paradojas actuales que impiden que se dé una verdadera autonomía local para que cesen las dependencias de los regímenes autonómicos locales a otros niveles porque se contraría la voluntad popular.

Agradece de manera especial la oportunidad que se le brindó a la FCM y a su comité ejecutivo, y se complace de ver que la Comisión la integran abanderados de la causa municipalista.

Intervinieron los doctores CARLOS HOLMES TRUJILLO GARCIA, ORLANDO FALS BORDA, y EDUARDO VERANO DE LA ROSA.

CARLOS HOLMES TRUJILLO anunció que ha pedido a la Presidencia de la Comisión se le conceda llevar la vocería de la ponencia sobre asuntos municipales.

El delegado ORLANDO FALS BORDA, pidió explicación sobre cuáles son los detalles del problema del río Bogotá y solicitó a la presidencia que fuera tema de la Comisión; en la solicitud estuvo de acuerdo el presidente, doctor JUAN GOMEZ MARTINEZ.

EDUARDO VERANO DE LA ROSA: el caso del río Bogotá con el del río Magdalena e ilustró sobre los grandes costos en que incurren las Empresas Públicas de Barranquilla para purificar el agua; preguntó al señor alcalde si existe una propuesta para separar la administración de Bogotá de la de Cundinamarca. En ese sentido, el señor alcalde anunció que respecto a ese tema será presentada una propuesta a la Comisión.

El delegado JUAN GOMEZ agradece la presencia de los alcaldes del Consejo de la Federación. Para finalizar, anunció que los procedimientos municipales estarían en cabeza de CARLOS HOLMES TRUJILLO y del Distrito Especial de Bogotá con el delegado JAIME CASTRO.

Siendo las 11:45 a.m. se levantó la sesión.

JUAN GOMEZ MARTINEZ, presidente  
EDUARDO VERANO DE LA ROSA,  
secretario

#### ACTA N° 6

Siendo las 3:00 p.m., del 27 de febrero de 1991 en la sala de la Comisión II se celebró la sesión ordinaria presidida por el delegado Juan Gómez Martínez, el vicepresidente Lorenzo Muelas, y actuando como secretario el delegado Eduardo Verano.

Asistieron los delegatarios: Jaime Castro, Eduardo Espinosa, Orlando Fals, Juan B. Fernández, Fernando Giraldo, Carlos Holmes Trujillo, Héctor Pineda, Augusto Ramírez, Cornelio Reyes, Eduardo Verano, Gustavo Zafra, Lorenzo Muelas.

El presidente de la Comisión declaró abierta la sesión y el delegado Lorenzo Muelas leyó el siguiente orden del día:

—Lectura de actas.

—Inscripción de temas y designación de ponencias.

—Proposiciones y varios.

El orden del día fue sometido a consideración de los presentes, y fue adicionado el punto de elección de secretario con el cual se inició la sesión.

#### ELECCION DE SECRETARIO

Después que el delegado Eduardo Verano informara que en las horas de la mañana había hecho entrega de las actas a la Presidencia, el doctor Jaime Castro sometió a consideración del señor delegado Lorenzo Muelas, en ese momento presidiendo la sesión, el nombre de la doctora María Eugenia Avendaño, como candidata al cargo de secretaria de la comisión.

Seguidamente el delegado Orlando Fals Borda, presentó el nombre del abogado Armando Aguilar y el delegado Eduardo Verano de la Rosa, sometió a consideración la candidatura de María Patricia Van-Strahlen.

El señor presidente Juan Gómez, ya presente, por pedido del delegado Carlos Holmes Trujillo, aclaró que el día anterior, la reunión de la comisión de la mesa había decidido proveer sólo tres cargos: secretario, mecanógrafo y mensajero, y aprovechó así mismo, para informar que no se recibirían carros y que estaría solicitando un discado nacional. Acogió la sugerencia presentada por los delegatarios Cornelio Reyes y Juan B. Fernández en el sentido de hacer esas aclaraciones a la prensa, con el fin de evitar malos entendidos en la opinión pública frente a los gastos de la Asamblea.

Presentó el señor presidente de la Comisión doctor Juan Gómez, el nombre de un cuarto candidato a la secretaria de la comisión, doctor Mario Ortiz de la Roche.

Concordó con la petición que le hicieran los miembros de la comisión, de utilizar el salón grande que no fue asignado a ninguna comisión, por cuanto el salón oficial no tenía la capacidad suficiente para permitir la presencia de periodistas y asesores.

El doctor Juan Gómez Martínez, procedió a conceder el breve receso que solicitó el delegado Gustavo Zafra.

Reanudándose la sesión, Eduardo Verano retiró el nombre de María Patricia Van-Strahlen; el doctor Aguilar pidió permiso a la mesa de presidencia para retirar su nombre. El delegado Jaime Castro pidió

la votación habiendo sido favorable por 9 votos a la doctora María Eugenia Avendaño.

### DISTRIBUCION DE PONENCIAS

La presidencia de la mesa ofreció un cuadro resumen de cómo habían quedado las inscripciones de los delegatarios a los temas de las ponencias. Habiéndose procedido a una serie de intervenciones para aclarar aspectos del reglamento, orden y número de ponencias por delegatario. El delegatario Carlos Holmes Trujillo intervino para pedir a sus compañeros estudiar rápidamente los diferentes proyectos que se presenten a la comisión para que se pueda dar en el seno de la misma informes, debate y discusión, siendo ese un mecanismo que permite que todos participen y conozcan los contenidos de las ponencias aunque en su concepto todos los temas se relacionen entre sí.

El delegatario Jaime Castro intervino para concordar con el delegatario Holmes Trujillo, sugiere que se establezca como norma en la comisión que sea un tema por delegatario ponente y que en ese evento, estaría dispuesto a ceder su tema si éstos no son suficientes para el número de miembros de la comisión.

El delegatario Eduardo Espinosa expone que en su concepto el reglamento permite varias ponencias por delegatario y afirma que hacer lo contrario es ir en contravía del espíritu del reglamento. Invitó a que sea la mesa directiva la que elija y asigne.

El delegatario Cornelio Reyes, se permite leer apartes pertinentes del reglamento para ilustrar que está permitido varias ponencias por delegatario y los términos de las fechas.

El delegatario Orlando Fals Borda, anota que no encuentra ningún problema para que un delegatario tenga preferencias por varios temas y sugiere que se dejen los temas tal como está en la hoja resumen que la presidencia presentó a la comisión.

Ante la petición de los delegatarios Eduardo Verano, Orlando Fals Borda, Juan B. Fernández, Cornelio Reyes y Gustavo Zafra, la presidencia corrigió su propuesta y habiendo sometido a aprobación los arreglos de la inscripción de temas, leyó el reparto que quedó de la siguiente manera:

Servicios Públicas: Augusto Ramírez, Eduardo Verano.

Competencias y atribuciones: Juan Gómez.

Recursos y planeación: Eduardo Verano, Eduardo Espinosa, Carlos Fernando Giraldo, Juan B. Fernández.

Municipio: Carlos Holmes Trujillo, Héctor Pineda.

Bogotá: Jaime Castro.

Áreas Metropolitanas: Héctor Pineda.

Provincias y Asociación de Municipios: Orlando Fals Borda.

Regiones de Estatuto Especial: Lorenzo Muelas, Cornelio Reyes.

Departamento: Gustavo Zafra.

Región: Juan B. Fernández, Eduardo Espinosa, Gustavo Zafra, Eduardo Verano, Héctor Pineda.

### ORIGEN DE PONENCIAS E INVITADOS DEL GOBIERNO

El tercer aspecto del debate del orden del día de la sesión fue el orden de las ponencias y un cronograma para distribuir las presentaciones e intervenciones de los

agentes del Gobierno nacional que serían invitados. Por delegatarios las intervenciones se resumen así:

El delegatario Cornelio Reyes es partidario del debate general en la comisión, aunque sea cierto que todos ellos se relacionen. Con relación a los invitados, informa que 8 sesiones es mucho plazo para ponencias y sugiere que quien la tenga preparada proceda a presentarla.

Así mismo, propuso, atendiendo a lo establecido en el reglamento, que el plazo para las ponencias empiece a correr a partir del 11 de marzo y el orden de los invitados sería ministros de Gobierno, Desarrollo, Dainco, ICA, gobernadores y alcaldes, Telecom e Incora, DRI, PNR.

Durante su intervención el delegatario Eduardo Verano de la Rosa presentó un orden de temas para las ponencias y estableció criterios generales sobre las mismas, para lo cual procedió a explicar cada una de las fases de su propuesta que se anexa a esta acta, dando así una pauta más para el debate de la comisión.

El delegatario Eduardo Espinosa intervino para decir que el 8 de marzo es la fecha límite de presentación de proyectos y sugiere que la presidencia de la comisión prepare las intervenciones de los agentes del Gobierno que se inviten. Posteriormente se refirió a los términos que deben correr para la presentación de la propuesta. Encontró interesante que la fase de ilustración se agote con las visitas y citación a ajustes del Gobierno, y opinó que el hilo conductor de todo el debate de la comisión será un afase que se agota en la exposición de motivo de la respectiva ponencia.

El delegatario Gustavo Zafra solicitó que la comisión escuchara a algunos gobernadores y alcaldes, e inclusive al contralor general de la República, limitando el tiempo de las intervenciones. Anotó que en las fases de la propuesta de Eduardo Verano hay interfases, relacionadas con la necesidad de realizar sesiones conjuntamente con otras comisiones: V y III especialmente.

El delegatario Juan B. Fernández intervino para proponer que se invite también al presidente de la Sociedad Colombiana de Arquitectos ya que ellos tienen propuestas sobre la Planeación Distrital, uso del espacio público, temas que son pertinentes a la comisión. Así mismo propuso se trabajara en un articulado completo, que inicie un ejercicio estudiando qué artículos de la actual carta se cambiarían.

El delegatario Carlos Holmes Trujillo sugiere, se invite a la comisión de descentralización recientemente creada por el Gobierno nacional, y cuya dirección está a cargo de doctor Eduardo Wiesner. En su concepto los 18 proyectos que ya han sido presentados oficialmente tienen materias territoriales y en consecuencia ya se debe proceder a hacer las ponencias. Concuera que los términos empiecen a correr a partir del 8 de marzo.

Carlos Fernando Giraldo intervino para concordar con los delegatarios Carlos Holmes Trujillo y Gustavo Zafra sobre la imperiosa necesidad de invitar a los gobernadores por cuanto ellos tienen la mejor información y son testigos de los problemas de las administraciones seccionales.

El delegatario Orlando Fals Borda intervino para referirse a la segunda fase de la propuesta de Eduardo Verano, anotando

que correspondería a la misma exposición de motivos.

### ACUERDOS FINALES

El señor delegatario Juan Gómez hizo un resumen final de los acuerdos en los términos siguientes:

—Las intervenciones de los invitados serán de 30 minutos, siendo posible tener cuatro invitados por sesión y media hora para preguntas.

—El reparto de temas para ponencias sería sometido a consideración de los delegatarios en esta sesión.

—Anunció oficialmente el nombramiento de la doctora María Eugenia Avendaño como secretaria de la comisión.

—El término de las ponencias asignadas empezaría a correr a partir del 11 de marzo disponiéndose de dos meses y 10 días para su discusión y debate en la comisión.

—Anuncia para el día siguiente la asistencia a la comisión del señor ministro de Gobierno a partir de las 3:00 p.m.

No habiendo más asuntos, la presidencia levantó la sesión a las 5:00 p.m.

El presidente, *Juan Gómez Martínez*. El secretario, *Eduardo Verano de la Rosa*.

### ACTA N° 7

Siendo las 3 p.m. del día 28 de febrero de 1991 en la sala de la Comisión II se celebró la sesión ordinaria presidida por el delegatario JUAN GÓMEZ MARTÍNEZ, el vicepresidente LORENZO MUELAS, y actuando como secretario el doctor EDUARDO VERANO DE LA ROSA.

Asistieron los delegatarios: *Jaime Castro, Orlando Fals, Juan B. Fernández, Fernando Giraldo, Carlos Holmes Trujillo, Augusto Ramírez Ocampo, Cornelio Reyes, Eduardo Verano, Gustavo Zafra, Lorenzo Muelas, Héctor Pineda*.

A solicitud del presidente de la comisión, el secretario leyó el Orden del día. Se aprobaron las Actas números 1, 2 y 3.

A las cuatro de la tarde llegó el ministro de Gobierno y se alteró el orden del día.

El señor ministro manifestó que venía a intercambiar opiniones sobre los aspectos territoriales de las propuestas del Gobierno diciendo que todas las dependencias del Gobierno estarían a la orden de la constituyente para resolver sus inquietudes.

El supuesto básico del Proyecto del gobierno es "Hacia la autonomía". Acto seguido explicó la definición del Territorio Nacional y en especial a la innovación que debe hacerse en la Carta Constitucional en relación con la órbita Geostacionaria que no es una porción de territorio, sino un segmento de la órbita que recorren los satélites. El satélite se mueve a la misma velocidad de la Tierra produciendo un corrimiento en el espacio aéreo.

### ENTIDADES TERRITORIALES

Explicó el señor ministro las entidades territoriales que forman parte del país según el proyecto del gobierno. Descartó como entidad territorial las regiones y provincias y destacó la importancia de los departamentos especiales y municipios. No le quiere dar a la Región la misma categoría de ente territorial porque terminarían teniendo los mismos problemas de carácter político. El proyecto de Gobierno propone la zona de fronteras con Estatutos Especiales.

## DERECHOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

La tendencia del país debe ser que cada región se gobierne a sí misma decretando sus propios tributos.

Es indispensable que queden definidas las competencias ya que sin ellas el proceso de autonomía será muy débil. Estas estarán señaladas de acuerdo con la realidad del país y serán según las propuestas del Gobierno, estas:

a. NACIÓN: Orbits privativas de la Nación. Derechos, Defensa Nacional, Régimen de Fuerza Pública, Intercambios Internacionales, Manejos de la moneda.

b. DEPARTAMENTO: Turismo, Transporte Fluvial, Medio Ambiente.

c. MUNICIPIO: Salud, Planeación y escenarios deportivos.

El municipio es una unidad de ejecución de servicios; el departamento de promoción.

Cuando se trata de dar autonomía y descentralización se frena y por eso no se les dan mayores responsabilidades. Por eso la delegación que jalona el proceso de descentralización será la autonomía legislativa.

La competencia municipal es dependiente de las transferencias del Estado como el IVA. El situado fiscal sirve para la Educación y la Salud.

## LEY MARCO DE TRIBUTACION TERRITORIAL

Establece los marcos de la Ley Territorial para que no haya desorden o implantación de tributos ineficientes, o doble tributación.

Se refirió el señor ministro a tres temas que son de interés del Gobierno nacional en su proyecto:

1. Areas Metropolitanas.
2. Bogotá D.E y su desarrollo institucional.
3. Departamentos Especiales.

Otro tema que tocó el señor ministro con especial énfasis fue la importancia de los departamentos en la vida nacional. Hay sentimientos de pertenencia a los departamentos. Son una realidad sociológica. Por eso hay que dotar al país de los instrumentos para que la gente pueda pronunciarse sobre su realidad.

## ELECCION DE GOBERNADORES

Si hay autonomía tiene que haberla política y quienes se oponen a la elección de gobernadores dan los mismos argumentos con los cuales se opusieron a la elección popular de alcaldes.

## SEPARACION DE LA CIRCUNSCRIPCION ELECTORAL DE BOGOTA

Se consideró que los habitantes de Bogotá no deben participar en la elección del gobernador de Cundinamarca. Hasta aquí la intervención del señor ministro.

## INTERVENCION DEL DOCTOR JUAN GOMEZ MARTINEZ

Consideró que debemos ser dueños de la órbita geostacionaria, asó como para el tránsito de los aviones de otras naciones se nos debe pedir permiso.

El doctor CORNELIO REYES intervino para expresar su preocupación por las comunidades indígenas ya que no se les menciona, como tampoco se menciona la

eliminación de los viejos vicios que las Asambleas copiaron del Congreso. Por el contrario se les amplía la capacidad legislativa. Las Asambleas Departamentales actuales son parasitarias.

El señor ministro HUMBERTO DE LA CALLE contestó refiriéndose a la órbita geostacionaria nuevamente que no hay territorios para ejercer soberanía, ya que las afirmaciones unilaterales no sirven a nivel internacional. Son los acuerdos bilaterales en donde deben darse las claridades respectivas.

En cuanto a las comunidades indígenas se acepta su carácter multiétnico y leyó la parte correspondiente en el proyecto.

El proyecto del Gobierno propone eliminar los auxilios para todas las Corporaciones públicas, la revocatoria del mandato, prohibición del nepotismo. Todo apunta a la vigorización de las Asambleas y purificación de la política. El gobierno apoyará todas las iniciativas para purificar las malas costumbres.

Intervino el constituyente ORLANDO FALS BORDA y le pregunta al señor ministro que examinando los elementos de competencia éstas podrían aplicarse en cualquier nivel como región o provincia. Los departamentos han sido ineficaces. Por lo tanto es incongruente darle más funciones y competencias.

Contestó el señor ministro HUMBERTO DE LA CALLE: parece que todo conduce a regiones y provincias, pero analicemos sus competencias. La región sólo existe en la Costa; en otras regiones sería impositivo. El propósito es acercar las autoridades a los gobernados. Con las regiones se añade un nuevo intermediario. Por eso, hay dudas de crear este nuevo segmento, consideremos mejor la creación de nuevos departamentos. Las Provincias que se fueren crear serán también artificiales y un intermediario adicional.

A continuación, el constituyente JESUS PEREZ afirmó que indiscutiblemente con el situado fiscal, el IVA y las regalías se mejora financieramente a las regiones del país. Pero queremos insistir en el número de personas con necesidades básicas insatisfechas; el criterio de calidad de vida es diferente. ¿Cuáles son las variables del índice de calidad de vida?

El señor ministro contestó: La filosofía es la misma, no hay discrepancias; se quiere que juegue la pobreza en la definición de los volúmenes de dinero en el situado fiscal.

A continuación el constituyente LORENZO MUELAS preguntó: el indígena es un problema viejo, profundo; si vamos a definir qué es Colombia debemos tratar los resguardos indígenas. Hay 365 resguardos coloniales de la Corona Española. Los municipios se impusieron en 1900 y siguen siendo enclaves indígenas con 25 millones de hectáreas. Los indígenas de Colombia queremos ser autogestionarios para poder sacar nuestras zonas de la pobreza absoluta. La organización actual del país nos impone muchos intermediarios para la solución de los problemas.

El proyecto del gobierno no dice nada al respecto, consagrar la sola protección del Estado no es suficiente. Queremos ser autogestionarios y un espacio para tener una vida digna.

El ministro de Gobierno contestó: El

Gobierno es consciente de ese clamor y espera que el texto del Gobierno satisfaga esas inquietudes. Si ustedes creen que el texto del Gobierno es insuficiente no tendremos inconveniente en resolver sus inquietudes.

Acto seguido el constituyente AUGUSTO RAMIREZ CARDONA preguntó por qué el Proyecto de Gobierno diferencia entre departamentos y departamentos especiales y qué pasará con Dainco.

El señor ministro contestó que la conversión de las Comisarias en departamentos, busca un avance en la Legislación actual. Por ejemplo el nombramiento de gobernadores es para preservar algunas regiones todavía muy débiles. Con respecto a Dainco, lee el texto del proyecto de gobierno.

El constituyente HECTOR PINEDA hizo la pregunta sobre si los departamentos especiales en el proyecto del Gobierno no tienen plenos poderes y derechos es para no permitir la expresión electoral en zonas donde el movimiento guerrillero tiene amplia mayoría.

El señor ministro contestó que no tenía nada qué ver. Sencillamente Vichada, Vaupés, Guainía y Amazonas son zonas con un desarrollo inferior y con poca integración al país y que por lo tanto son más débiles.

A continuación el delegatario CARLOS HOLMES TRUJILLO preguntó sobre el papel del municipio en la Planeación.

El señor ministro contestó: que el proyecto del Gobierno considera importante la Planeación local y la definición de los usos del suelo. Hay un fuerte acento municipalista y el proceso de Planeación Nacional, será ascendente partiendo del municipio. No será del centro de la periferia sino al revés.

Siendo las 6:30 p.m. se dio por terminada la sesión.

El presidente, *Juan Gómez Martínez*. El secretario, *Eduardo Verano de la Rosa*.

## ACTA N° 8

Siendo las 3:00 p.m., del día 6 de marzo de 1991, en la sala de la Comisión II de la Asamblea Nacional Constituyente, se celebró la sesión ordinaria presidida por el delegatario Juan Gómez Martínez, el vicepresidente Lorenzo Muelas y la secretaria María Eugenia Avendaño.

A solicitud del presidente de la comisión, la secretaria confirmó quórum para deliberar contándose con la presencia de los delegatarios siguientes:

*Jaime Castro, Juan B. Fernández, Fernando Giraldo, Carlos Holmes Trujillo, Augusto Ramirez, Cornelio Reyes, Eduardo Verano, Gustavo Zafra, Héctor Pineda, Carlos Fernando Giraldo, Lorenzo Muelas Hurtado.*

Verificado el quórum la secretaria dio lectura al siguiente orden del día:

1. Lectura del orden del día.
2. Lectura y aprobación de actas anteriores.
3. Intervención del director de la Digidec, doctor Rafael Puerta.
4. Intervención del gerente general del Incora, doctor Germán Alberto Bula Escobar.
5. Intervención del gerente de Findeter, doctor Gabriel Turbay.
6. Propuestas de los delegatarios. Con el propósito de agilizar las inter-

venciones programadas para la fecha, el presidente de la comisión propuso a los delegatarios dejar la lectura y aprobación de actas para el final de las intervenciones, sugerencia que fue acogida.

#### **INTERVENCION DEL DIRECTOR DE LA DIGIDEC, DOCTOR RAFAEL PUERTA**

El director de la Digidec inició su intervención manifestando sus inquietudes sobre las autonomías regional y local e informando que en esta administración, se le quiere fortalecer al Ministerio de Gobierno como orientador de los programas de integración y desarrollo comunitario para lo cual fue aprobada la ley 52 de 1990, la cual faculta al presidente de la República para reestructurar dicho ministerio. También hizo mención al plan de desarrollo para la acción comunal que adelantará la Digidec.

Explicó en detalle la importancia que en el país tienen las juntas de acción comunal, llegando a ser 42.000 y con un cubrimiento de 6 millones de colombianos como asociados. Manifestó que tal organización se ha fortalecido con la existencia de 25 federaciones y la Confederación Nacional.

Expresó que a través del Programa de Acción Comunal, ha sido posible la construcción del 50% de la infraestructura del país y se han ofrecido importantes créditos baratos a las comunidades.

Manifestó que las juntas de acción comunal tienen hoy un mayor espacio que las juntas administradoras locales ya que las segundas no han logrado constituirse en mecanismos de coadministración municipal.

#### **COMENTARIOS**

Terminada la exposición, el presidente de la comisión otorgó la palabra a los delegatarios.

El delegatario Lorenzo Muelas comentó que tradicionalmente las comunidades indígenas han tenido conflictos con el Programa de Acción Comunal e interrogó al director de la Digidec sobre cuál será en el futuro el objeto del programa de Acción Comunal y cómo evitar su manejo clientelista.

El delegatario Eduardo Verano interrogó sobre la importancia que le confiere la Digidec a las juntas administradoras locales a lo cual el director respondió no estar convencido de que dichas juntas logren mayor éxito de no plantearse funciones más claras y recursos que les permiten ejecutar obras de importancia local.

El delegatario Augusto Ramírez interrogó sobre el tipo de participación de las juntas de acción comunal en los comités de salud, a lo cual, básicamente se respondió que muchos de los miembros comunales participan en estos nuevos mecanismos de participación comunitaria.

El delegatario Cornelio Reyes interrogó si los \$1.129 millones de presupuesto de acción comunal para este año incluían las partidas de auxilios parlamentarios a lo cual el director de la Digidec respondió positivamente.

El delegatario Gustavo Zafra señaló que le parecía mínima la asignación de recursos a las comunidades indígenas toda vez que no llega a ser el 5% del presupuesto de la Digidec e interrogó sobre la posibilidad de delegarle al municipio la competencia de la participación comunitaria dada la nueva reforma del Ministerio de Gobierno.

El director de la Digidec expresó que la mayor parte de los recursos se manejan a través de los fondos municipales y que dentro de la concepción de la nueva reforma, el ministerio está empeñado en fortalecer las relaciones con la comunidad.

Terminada la intervención del doctor Puerta, el presidente de la Comisión agradeció la presentación de éste ante la comisión.

#### **DISCUSION GENERAL**

Los delegatarios de la comisión solicitaron discutir sobre el carácter de las invitaciones y sobre algunos aspectos que en los últimos días vienen ocurriendo y les parecía de importancia examinar.

El delegatario Carlos Holmes Trujillo se refirió a dos aspectos: en primer lugar, manifestó considerar importante que cualquier invitación a un funcionario fuese previamente consultada y acordada por la comisión. En segundo lugar, expresó que le parecía preocupante que una comisión como la primera, en forma aislada tomase decisiones a nombre de la Asamblea Nacional Constituyente en asuntos tan delicados como el proceso de paz, pues de esa forma se estaría violando el artículo 4° del reglamento.

El presidente de la comisión, doctor Juan Gómez Martínez, se refirió al primer punto afirmando que el procedimiento para la invitación a funcionarios se había sometido a consideración de los delegatarios en sesiones anteriores y que con base en su aceptación se le tramitaba invitación formal y en algunos casos éstos la han aceptado y en otros no.

El delegatario Jaime Castro afirmó que si bien hasta ahora la comisión ha venido adelantando un debate general sobre diversos temas, encontraba interesante pero poco útil muchas de las intervenciones que venían escuchándose por parte de distintos representantes del Gobierno, entre los cuales era fácil encontrar contradicciones frente a sus propuestas. Ante ello, manifestó que no siendo objeto de la comisión conocer tales contradicciones, encontraba de mayor utilidad el que la comisión se limitara a escuchar a las máximas autoridades del Gobierno en las distintas materias.

El delegatario Héctor Pineda manifestó estar totalmente de acuerdo con lo expresado por el delegatario Holmes Trujillo, en el sentido de que las posiciones de la Asamblea Nacional Constituyente frente al proceso de paz deberían corresponder a la Plenaria de la misma y no a decisiones de una comisión. Ante ello, sugirió se dejara constancia ante la mesa de la Comisión I sobre desacuerdo de esta comisión en tal sentido.

Igualmente el delegatario Carlos Fernando Giraldo, se unió a la petición de ser más rigurosos en la escogencia de invitados a la comisión.

El presidente doctor Juan Gómez Martínez informó que el día jueves estaría convocada una plenaria de la A.N.C., y que sería ese el momento oportuno para que esta comisión expresara su desacuerdo con el manejo que se viene haciendo en cuanto a compromisos con el proceso de paz.

A su vez el doctor Gómez explicó que la entrega de temas para ponencias se formalizaría el 11 de marzo para que acorde con el reglamento, el período para iniciar

presentaciones fuese el 21 de marzo o si se extendía hasta el 1° de abril. Como de hecho ya los temas de las ponencias estaban asignados, el doctor Gómez manifestó que en los días próximos haría entrega formal del respectivo oficio sobre las fechas y temas para rendir las ponencias.

El delegatario Gustavo Zafra se refirió al tema de los invitados a la comisión, manifestando su extrañeza, pues aclaró que su escogencia no había sido algo secreto y que encontraba útil continuar en los días próximos con las intervenciones de los invitados que estaban acordados, como eran los casos del contralor general y el gobernador del Valle del Cauca. Además que le parecía un gesto descortés comunicarles a ellos que ya la comisión no estaba dispuesta a escucharlos.

El delegatario Carlos Holmes Trujillo expresó que para evitar malas interpretaciones, su sugerencia era la de escuchar los funcionarios mencionados por el doctor Zafra, pero evitar hacerlo con aquellos que no fuesen de fundamental interés. A su vez, el delegatario Jaime Castro insistió en que es importante escucharlos pero que él consideraba de mayor utilidad hacerlo en el momento que la comisión estuviese debatiendo los distintos temas.

El presidente de la comisión manifestó que encontraba interesante la preocupación sobre los invitados a la comisión, pero que a quienes se les había confirmado para los días próximos, era imposible cancelarles su invitación. Además señaló que adicionalmente una comitiva del departamento del Cesar y de unos alcaldes de ciudades grandes, presidida por el alcalde de Bogotá, estaban solicitando que se les escuchara.

#### **INTERVENCION DEL GERENTE DEL INCORA, DOCTOR GERMAN ALBERTO BULA ESCOBAR**

El gerente (e) del Incora manifestó que su intervención se limitaría a responder las preguntas a un cuestionario que le había sido enviado por parte de la presidencia de la comisión.

En primer lugar, explicó que en cuanto a la mapificación de las seccionales Incora, ésta contaba con 23 en todo el país cuyas funciones centrales eran las de extinción del dominio, titulación de baldíos, programas de asistencia técnica y de capacitación al campesino.

En segundo lugar explicó que en este año el presupuesto de la institución era de \$13.000 millones para funcionamiento y de \$42.000 millones para inversión.

En cuanto a la cofinanciación, señaló que el sistema entrará en vigencia a partir de 1992, año en el cual los municipios deberán asumir la responsabilidad de asistencia técnica a pequeños productores.

Finalmente, el director (e) del Incora, explicó que a lo largo de 30 años, la institución ha venido desarrollando diversos programas con participación de la comunidad, mencionando cifras como las siguientes: ha entregado 1.235.000 hectáreas beneficiando a 60.267 familias; ha titulado 9.200.000 hectáreas baldías.

#### **COMENTARIOS**

Terminada su intervención, el presidente de la Comisión otorgó la palabra a los señores delegatarios.

El delegatario CORNELIO REYES, ex-



presó su inquietud sobre la transferencia de titulación de baldíos a los municipios y sobre la duplicación de funciones entre INCORA e HIMAT en proyectos de pequeña irrigación. A su vez, comentó que se conocía poco sobre los sistemas de explotación de la tierra en los resguardos indígenas sobre lo cual sería muy importante contar con evaluaciones.

El director del INCORA, explicó que no existe duplicación de funciones INCORA-HIMAT, pues, en verdad, mediante convenios entre las dos instituciones, el de ejecutar proyectos de pequeña irrigación es el HIMAT. En cuanto a la titulación de baldíos, manifestó que hasta ahora la experiencia con los municipios es insatisfactoria, porque los alcaldes son renuentes a incorporar tales baldíos al sistema impositivo. En cuanto a los resguardos indígenas, hasta ahora básicamente se ha limitado a su legalización y entrega respetando la decisión que sobre su uso quieran darle sus comunidades, de acuerdo con sus costumbres y tradiciones. Manifestó que en este aspecto el problema radica en que las comunidades indígenas reciben las instituciones de Gobiernos con diferentes mensajes y no existe un solo interlocutor válido del Gobierno ante ellos.

El delegado JUAN GOMEZ MARTINEZ, interrogó sobre la real capacidad del Estado para atender la demanda de tierras y las necesidades nuevas de las comunidades. El director del INCORA, manifestó al respecto que si el Estado decidiera atender el total de la demanda, la institución no tendría capacidad efectiva para ejecutar tal decisión.

Finalmente, intervino el delegado LORENZO MUELAS, quien expresó que si bien la carencia de tierra seguía siendo un problema que afectaba a las comunidades indígenas, no era el único, pues, a su vez, era muy grave su limitada accesibilidad a la asistencia que deberían ofrecer las instituciones estatales. Por eso, expuso que el problema indígena no debería verse como un problema infinito, pues lo que se requería eran definiciones claras sobre sus derechos.

Terminada la intervención del director del INCORA (e), el presidente de la Comisión, JUAN GOMEZ MARTINEZ, informó que para el próximo día (jueves), se convocaría a sesión plenaria de la Asamblea para tratar el tema de elección del Comité de Ética y escuchar las intervenciones de los presidentes de la Corte Suprema, el Consejo de Estado y el procurador General de la Nación.

Los delegatarios liberales solicitaron a la Presidencia que debido a que éstos tenían el compromiso de asistir a una reunión con el presidente de la República, las intervenciones programadas para ese día se limitarían cada una a 20 minutos, de modo que la sesión estuviese finalizando a eso de las 11:00 a.m.

#### INTERVENCION DEL DIRECTOR DE FINDETER, DR. GABRIEL TURBAY

El doctor TURBAY, inició su intervención señalando que el papel fundamental del FINDETER es contribuir a la mayor eficiencia en la asignación de los recursos públicos, interesándose en construir un modelo adecuado que responda a las características de la oferta y la demanda de éstos.

De acuerdo a la ley 57 de 1989, FIN-

DETER es un banco de redescuento de 2º piso, o que introduce el elemento de la intermediación financiera. Siendo característica de FINDETER el confinamiento, ello supone un esfuerzo propio del prestatario a quien le financia proyectos de inversión.

Desde el punto de vista de la demanda, señaló los aspectos siguientes: existe divorcio entre la planeación y el financiamiento municipal; permanentes cambios en la dirección del municipio, determinan cambios en la inversión; se observa un divorcio entre la preinversión y la inversión; falta de articulación entre los niveles de administración estatal, especialmente entre el departamento y el municipio, y gran debilidad de los cuadros técnicos municipales y departamentales.

En conclusión, planteó que hoy existen incompatibilidades entre el comportamiento de la oferta y la demanda.

Terminada la intervención del doctor TURBAY, el presidente de la Comisión otorgó la palabra a los honorables delegatarios.

#### COMENTARIOS:

El delegado CARLOS HOLMES TRUJILLO manifestó haber sido un crítico de la FINDETER, pues consideraba importante darle una orientación diferente a la institución. Interrogó a su director sobre la capacidad de colocación de crédito frente a la demanda.

Al respecto, el doctor TURBAY señaló que para evaluar esto habría que medir la demanda potencial analizando la capacidad de endeudamiento de los municipios. En realidad, si se mira desde el punto de vista de la demanda efectiva, habría que decir que aún los municipios no están utilizando su capacidad de endeudamiento. Señaló que hoy la demanda efectiva puede ser del orden de \$150.000 millones y sólo existen proyectos que cumplen con los requisitos de evaluación del orden de \$50.000 millones.

También interrogó el delegado CARLOS HOLMES TRUJILLO, sobre el papel que están jugando los institutos de desarrollo departamental, a lo que el doctor TURBAY respondió que a estos se recurre siempre que tengan la capacidad para asumir un rol como intermediarios financieros pero, en otros casos como en las intendencias y comisarías, se recurre a los bancos.

El delegado JUAN B. FERNANDEZ, interrogó acerca de si existe alguna prioridad de parte de la FINDETER para financiar inversión local y sobre qué tan agudo puede ser el divorcio entre Planeación y la financiación local.

El director de la FINDETER sostuvo que la Institución ha decidido respetar la determinación de las prioridades de inversión en las autoridades locales y que para disminuir el divorcio Planeación-Financiación, se está exigiendo que los proyectos a financiar estén articulados a los planes de desarrollo municipal.

El delegado GUSTAVO ZAFRA, formuló varios interrogantes: ¿No es FINDETER una entidad demasiado centralista? ¿Está el director de FINDETER supeditado a la política macroeconómica? ¿La transferencia a los municipios del 100% del IVA qué beneficios puede representar para la eficiencia fiscal local? ¿Cómo ve la FINDETER el que los municipios han tenido

que basarse en el crédito de la banca comercial? ¿La idea de que FINDETER solo puede financiar en determinadas condiciones los proyectos de inversión es una imposición del Banco Mundial?

Frente a las preguntas formuladas por el delegado ZAFRA, el doctor TURBAY señaló:

1. FINDETER se ha descentralizado creando los comités de crédito municipal y departamental.

2. Transferirle el 100% del IVA a los municipios puede fortalecer la pereza fiscal antes que la eficiencia.

3. Los créditos con la banca comercial plantean obstáculos y sus exigencias son básicamente financieras mientras que, para FINDETER, además de exigencias financieras hay de tipo institucional.

4. FINDETER, como banco de redescuento, define sus políticas en el marco general de las instituciones crediticias.

Terminada la exposición del doctor TURBAY, y siendo las 6:30 p.m., el presidente de la Comisión, doctor JUAN GOMEZ MARTINEZ, dio por terminada la sesión.

JUAN GOMEZ MARTINEZ, presidente  
MARIA EUGENIA AVENDAÑO, secretaria

#### ACTA N° 9

Siendo las 10 a.m., del día 7 de marzo de 1991, en la sala de la Comisión II se celebró la Sesión ordinaria presidida por el delegado JUAN GOMEZ MARTINEZ, el vicepresidente delegado LORENZO MUELAS y la secretaria MARIA EUGENIA AVENDAÑO.

Asistieron los delegatarios:  
*Jaime Castro, Orlando Fals, Juan B. Fernández, Fernando Giraldo, Carlos Holmes Trujillo, Augusto Ramírez, Cornelio Reyes, Eduardo Verano, Gustavo Zafra, Lorenzo Muelas Hurtado.*

El presidente de la Comisión declaró abierta la sesión, expresando que el Orden del Día se limitaría a las intervenciones de los invitados a la fecha: doctor VICTOR RENAN BARCO, senador de la República; doctor ERNESTO SAMPER, ministro de Desarrollo y el doctor MAURICIO GUZMAN, gobernador del Valle del Cauca.

#### APELACION DEL DELEGATARIO JAIME CASTRO

El honorable delegado expresó ante la Comisión dos inquietudes: la utilidad que para los miembros de ésta tenían el estar escuchando distintos representantes del Gobierno sobre un mismo tema, pudiendo limitarse a escuchar la máxima autoridad en cada materia, y el despliegue publicitario que en aras del protagonismo político podían estar haciendo algunos invitados a la Comisión, citando el caso del señor gobernador del Valle del Cauca sobre quien la prensa capitalina y la local en el día de hoy desplegaron inmensa publicidad. Más aún, el delegado CASTRO preguntaba al presidente de la Comisión, si ésta o la Asamblea Constituyente, o alguien distinto, podían estar financiando tal campaña publicitaria, pues consideraba que tal hecho no era conveniente y debería aclararse.

El presidente de la Comisión explicó que ésta no disponía de fondos para tal fin y que desconocía el origen de la campaña publicitaria. Inmediatamente, en atención a la solicitud del delegado JAIME CASTRO sobre los invitados a la Comisión, sometió a

consideración los nombres de quienes intervendrían los días 8 y 11 de marzo, los cuales fueron aprobados. Finalmente, el delegatario GUSTAVO ZAFRA manifestó que él consideraba de utilidad el que la comisión escuchara distintos funcionarios del Gobierno.

#### INTERVENCION DEL DOCTOR VICTOR RENAN BARCO

El doctor BARCO inició su intervención expresando que el artículo 183 de la Constitución Nacional es pieza fundamental de nuestro ordenamiento territorial en razón a que salvaguarda los intereses de los departamentos y municipios. Con relación al mismo, comentó haber estudiado distintos proyectos de reforma que se ha sometido a consideración de la Asamblea Nacional constituyente, mencionando las del Gobierno Nacional, el M-19, la Fundación Futuro Colombiano y el Centro de Estudios Colombianos, los cuales conservan el texto del artículo 183. A su vez mencionó que la propuesta del alcalde de Bogotá, sugiere eliminar la rigidez de las transferencias nacionales dejándolas a decisión de la Ley de ordenamiento. Igualmente, señaló que las propuestas de los doctores JUAN GOMEZ MARTINEZ y HERNANDO LONDOÑO, proponen un sistema de transferencias compensatorio, similar al que opera en otros países.

También señaló el doctor BARCO que históricamente han existido variados intentos por parte del ejecutivo por reformar el Artículo en mención, pero que afortunadamente no ha sido factible.

En conclusión, el senador BARCO propuso se conservase el Artículo 183 tal como está concebido, pues tiene el alcance de una salvaguarda en favor de las entidades Territoriales. A su vez, propuso se le agregue al texto actual, un inciso que impida a los municipios gravar bienes departamentales como los de las licorerías.

#### TRANSFERENCIA IVA

Planteó el senador que por concepto de estos recursos, el año próximo la participación de las Entidades territoriales será del 49.8% sobre una proyección de recaudos de UN BILLON DOSCIENTOS CINCUENTA MIL MILLONES, lo que dará un giro de \$622.500 millones. Siendo significativa la participación que corresponde a los Gobiernos locales, pregunta hasta qué punto es conveniente ampliar la transferencia al 100%, tal y como lo ha venido sugiriendo el doctor JAIME CASTRO.

Estima que los departamentos cuentan con pocos recursos, dependiendo fundamentalmente de los impuestos a licores, cerveza y tabaco, pues la cesión de impuestos como el de timbre no ha fortalecido sus finanzas.

Propuso se ordenara una norma constitucional, mediante la cual se le ceda el 10% de impuesto a las Ventas distribuido por partes iguales entre todos los departamentos, en la misma forma del situado fiscal, o incorporado el concepto de necesidades básicas insatisfechas. La propuesta, la concreta proponiendo la redacción de un Artículo en los términos siguientes: "A PARTIR DEL PRIMERO DE ENERO DE 1992, TODOS LOS DEPARTAMENTOS TENDRAN UNA PARTICIPACION EN EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO DEL

DIEZ POR CIENTO SOBRE EL VALOR DEL RECAUDO TOTAL QUE EFECTUE LA NACIONAL. EL TREINTA POR CIENTO DE ESTA ASIGNACION SE DISTRIBUIRA POR PARTES IGUALES ENTRE LOS DEPARTAMENTOS; Y EL RESTO PROPORCIONALMENTE A SU POBLACION, CONFORME EL CENSO DE 1985 Y LOS DATOS DE POBLACION QUE CERTIFIQUE EL DANE PARA EL AÑO INMEDIATAMENTE ANTERIOR".

Cuestiona planteamientos formulados por técnicos del Departamento Nacional de Planeación que proponen la revisión del sistema de distribución de la transferencia IVA, con el argumento que no está beneficiando a los municipios menores a 100.000 habitantes y a que tales recursos no les han servido de apalancamiento para obtención de créditos. Ello porque considera que los efectos de la transferencia se empezarán a observar a partir de 1992 cuando su participación será del 16.8%.

En relación con el esfuerzo fiscal local, comentó que ciertamente a muchos Concejos municipales no les atraía reajustar las tarifas del predial básicamente por la doble tributación del Predial y el de Patrimonio. Consideró que al abolirse esa doble tributación a partir de 1992, es posible que los Concejos decidan reajustes a las tarifas del predial.

#### EMERGENCIA ECONOMICA

Refiriéndose al Artículo 122 de la Constitución Nacional, las modificaciones o adiciones que puede hacer el Congreso a los Decretos que el gobierno expida durante el periodo de la emergencia, señala que mientras unos han entendido que tales modificaciones pueden hacerse cuantas veces fuere necesario, para la Corte el criterio es que sólo pueden ser modificados una vez.

Ante tal hecho, propuso modificar la última parte del inciso tercero del Art. 122 en los términos siguientes: "EL CONGRESO PODRA EN TODO TIEMPO, CUANTAS VECES FUERE NECESARIO Y A INICIATIVA PROPIA, DEROGAR, MODIFICAR O ADICIONAR LAS MATERIAS ESPECIFICAS DE LOS DECRETOS A QUE SE REFIERE ESTE ARTICULO".

#### FORMACION DE LEYES

Dado que según el Art. 79 de la Constitución Nacional, algunas Leyes no pueden tener origen o ser reformadas sino a iniciativa del Gobierno y ello ha llevado a que proyectos gubernamentales que han sufrido modificaciones en el Congreso (Ley 9ª de 1989 por ejemplo) se hayan declarado inanequívales por la Corte, propone que, "ESTA INICIATIVA TAMBIEN ES PROCEDENTE DURANTE EL TRAMITE DE CUALQUIER PROYECTO DE LEY".

El doctor BARCO termina su intervención solicitándole a los Delegatarios analizar sus propuestas y deseándoles el mayor de sus logros en los cambios que en favor de las Entidades territoriales pueda modificar la actual Constitución.

El presidente de la Comisión manifiesta al doctor BARCO los agradecimientos a nombre de la Comisión por la exposición que ha presentado y que sin duda plantea propuestas de gran importancia y trascendencia para el país.

Dadas las limitaciones de tiempo se

procede a otorgarle la palabra al doctor ERNESTO SAMPER como segundo invitado en el día a la Comisión.

#### INTERVENCION DEL MINISTRO DE DESARROLLO, DOCTOR ERNESTO SAMPER PIZANO

Inicia su intervención planteando que la división que algunos sectores vienen formulando entre federalización y descentralización es anacrónica, pues todos estamos identificados con el propósito de fortalecer la autonomía local. Consideró que el proceso de municipalización impulsado en el país en los últimos quince años, es todavía un proceso inconcluso que está llamado a consolidarse.

A su vez indicó que un segundo escenario de la reforma descentralizada son los departamentos a los que debe dotársele de un nuevo ordenamiento constitucional y legal y en tal proceso ser departamentalizadas las actuales intendencias y comisarias. En concreto, sugirió que el nuevo ordenamiento territorial incluya a los departamentos, departamentos especiales, municipios y distritos municipales.

Además sugirió dejar en la nueva Constitución la posibilidad de Asociaciones de entes Territoriales y la constitución de áreas Metropolitanas. También consideró importante que los territorios de población indígena cuenten con una división territorial sui generis.

En relación con el tema de regiones, propuso se les consolide como entidades Territoriales superando el rol de entes meramente planificadores.

Igualmente señaló la importancia que tiene el que se desarrollen mecanismos que aseguren el que desde la base hacia arriba se legitimen procesos de cambio territorial, siempre asegurando capacidad financiera o de lo contrario la descentralización caerá en el vacío.

Con relación al tema fiscal, sugirió avanzar en un sistema único de transferencia, simplificar el actual sistema tributario de los distintos niveles de gobierno, introducir al sistema de distribución de transferencias el criterio de calidad de vida, desarrollo del concepto de soberanía fiscal territorial, modificar el actual régimen de regalías transfiriéndole a las regiones el porcentaje que hoy mantiene la nación y extendiendo el sistema a los oleoductos, beneficiando poblaciones por los que éstos pasan.

En cuanto a la velocidad del proceso descentralista, señaló que éste debe ser gradual y selectivo y que el mandato de autonomía debe acompañarse de un Estatuto Territorial. Manifestó el que al establecerse un sistema inmediato de descentralización pueda dar origen a nuevas frustraciones. Finalmente se refirió a la necesidad de definir un nuevo régimen para las regiones fronterizas incluyendo en la nueva distribución un criterio de binacionalidad, para facilitar la mayor integración de la economía nacional con países vecinos y mercados externos.

Terminada la exposición del señor ministro de Desarrollo, el presidente de la Comisión delegatario JUAN GOMEZ MARTINEZ, le agradece su intervención y procede a otorgarle la palabra al señor

governador del departamento del Valle del Cauca.

### **INTERVENCION DEL GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA,**

#### **DOCTOR MAURICIO GUZMAN.**

El señor gobernador inicia su intervención ante la Comisión explicando que deplore el falso protagonismo que sobre su intervención ante la Comisión se ha hecho en medios de la prensa, señalando que ello no ha sido originado, ni apoyado por su Gobernación. Desea entonces que tanto la comisión como el delegado JAIME CASTRO encuentren explicación y claridad sobre el hecho.

Ante esta aclaración, el delegado JAIME CASTRO solicitó una apelación mediante la que expresó que celebraba coincidir con el gobernador en que no hubiese sido su Gobernación la responsable del protagonismo publicitario y explicó que, inclusive al inicio de la sesión, él había lanzado la hipótesis de si tal hecho tenía origen en la misma Asamblea Constituyente. Le aconsejó al señor gobernador aclarara el hecho y se cuidara de quienes a veces siendo amigos, de buena fe impulsan iniciativas que como esa, pueden perjudicarlo. Finalmente, el delegado CASTRO dejó en claro que una vez escuchada la explicación del señor gobernador dejaba concluido este pequeño incidente.

Seguidamente, el doctor MAURICIO GUZMAN inició su intervención señalando que al departamento colombiano se le requería comprometer con el proceso de descentralización recuperándole su pérdida de credibilidad, fortaleciéndole sus finanzas, redefiniéndole sus roles y funciones y otorgándole autonomía. En suma, enfatizó que en la nueva Constitución era indispensable repensar el modelo departamental afianzando su rol planificador y coordinador. En su concepto, de acuerdo con un nuevo modelo, el Gobierno Nacional debería asumir el rol de formulador de políticas, el departamental el de coordinador y el municipal el de ejecutor.

En relación con los Corpes señaló que éstos no habían funcionado en todas las regiones y que las funciones de planeación regional que se les ha otorgado debe trasladarse a los departamentos. También sugirió que las Corporaciones Autónomas regionales fuesen adscritas al orden departamental para que sean éstas, los entes ejecutores departamentales.

Igualmente manifestó que los gobiernos seccionales deberán ser fiscalmente fortalecidos, introduciendo modificaciones al situado fiscal y otorgándoles participación en la transferencia IVA. En cuanto al monopolio de licores sugirió el mantenerlos pero reformando la actual administración de las empresas licoreras departamentales, en sociedades de economía mixta. Finalmente, en cuanto al control fiscal, sugirió se estudiaran mecanismos para que en éstos existiese control fiscal.

En relación con la elección de gobernadores, manifestó estar de acuerdo con el proyecto del Gobierno Nacional y señaló la importancia de que a las Asambleas departamentales se les otorguen competencias legislativas.

Terminada la intervención del señor

governador, el presidente de la Comisión agradeció en nombre de los delegatarios de la misma al doctor GUZMAN por su interesante intervención.

Siendo las 12:15 p.m. se dio por terminada la sesión.

El presidente, *Juan Gómez Martínez*. La secretaria, *María Eugenia Avendaño*.

### **ACTA N° 10**

Siendo las 9:00 a.m. del día 8 de marzo de 1991, en la sala de la Comisión II, se celebró la sesión ordinaria presidida por el delegado Juan Gómez Martínez, el vicepresidente, delegado Lorenzo Muélas y la secretaria, María Eugenia Avendaño.

Asistieron los delegatarios: *JAIME CASTRO, ORLANDO FALS, JUAN B. FERNANDEZ, FERNANDO GIRALDO, CARLOS HOLMES TRUJILLO, AUGUSTO RAMIREZ, CORNELIO REYES, EDUARDO VERANO, GUSTAVO ZAFRA. LORENZO MUELAS*

A solicitud del presidente de la Comisión, la secretaria leyó el orden del día:

1. Intervención del ministro de Comunicaciones.

2. Intervención de la comitiva del Cesar, presidida por el senador Campo Soto.

3. Intervención de la comitiva de alcaldes de Bogotá, Medellín, Cúcuta e Ibagué.

Leído y aprobado el orden del día, el presidente de la Comisión procedió a expresar su felicitación en el día de la mujer colombiana, en celebración del Día Internacional de la Mujer y a otorgarle la palabra a los invitados incluidos en el orden del día.

### **INTERVENCION DEL SEÑOR MINISTRO DE COMUNICACIONES, ALBERTO CASAS SANTAMARIA**

El señor ministro inició su intervención señalando que en los últimos años se han venido expidiendo una serie de normas que tienden a otorgarle autonomía a las entidades territoriales y a las regiones, en materia de prestación del servicio de comunicaciones, pero que la actual división política no corresponde a las necesidades de prestación del servicio.

Ante esto, propuso que en la nueva Constitución se le defina flexibilidad a la división territorial, para la prestación del servicio de telecomunicaciones, otorgando a la ley la facultad de determinar tal división. Además, sugirió la necesidad de que se le ofrezca a las regiones la posibilidad de asociarse, otorgándoles personería jurídica para poder contratar, siendo importante la figura de asociación de municipios. Finalmente, subrayó que el proyecto del Gobierno nacional enfatiza el criterio de autonomía regional con el propósito de rescatar la autonomía de los municipios.

### **COMENTARIOS**

Terminada la intervención del señor ministro, el presidente de la Comisión otorgó la palabra a los delegatarios para sus preguntas y comentarios.

El delegado FERNANDO GIRALDO solicitó al ministro que explicara el proyecto que existe sobre el traslado de adjudicaciones de licencias de Frecuencia Modulada.

El señor ministro explicó que se trata de que las entidades territoriales puedan

asumir la responsabilidad de expedir las licencias, pero el ministro de Comunicaciones debe mantener la atribución de definir la potencia de las emisoras para que no se presenten interferencias.

El delegado EDUARDO VERANO, comenta que el delegado JESUS PEREZ ha hablado de dos clases de monopolios y que uno de ellos es el de las comunicaciones. Le solicitó al señor ministro explicar qué piensa el Gobierno al respecto.

El ministro señaló que es este un tema sensible, y explicó que el Gobierno, en su proyecto al Congreso, señala la importancia de evitar todo tipo de prácticas monopolísticas, estableciendo límites de participación de los propietarios. No compartió el ministro el que la solución a este fenómeno se asegure proponiendo la creación de un nuevo ente, básicamente de tipo comunitario, por estimar que la comunidad no deja de estar exenta de las presiones políticas.

El delegado CORNELIO REYES, solicitó al señor ministro su opinión sobre introducirle al concepto de soberanía lo atinente a la órbita geostacionaria.

El señor ministro explicó que el tema de los satélites ha evolucionado, pues hemos pasado de un mercado de compradores a uno de arrendadores, razón por la cual para el Gobierno resulta mejor negocio arrendar el satélite. Frente al tema de la órbita, consideró que aunque ha dejado de ser importante desde el punto de vista económico, Colombia sí debe seguir luchando porque se le reconozca ese derecho.

Con estas preguntas y respuestas terminó la intervención del ministro, quien expresó a la Comisión su interés por colaborar en cualquier explicación sobre la materia, que en adelante soliciten sus miembros.

Antes de ceder la palabra a la comitiva del departamento del Cesar, el delegado EDUARDO VERANO recordó a la Presidencia de la Comisión que los delegatarios liberales tendrían que retirarse a las 11:00 a.m. para cumplir con el compromiso que éstos tenían a las 12:00 m. con el presidente Gaviria.

### **INTERVENCION COMITIVA DEL DEPARTAMENTO DEL CESAR**

El senador Campo Soto, quien llevó la voz en la comitiva, inició las intervenciones de la misma exponiendo en detalle que para el futuro desarrollo del departamento del Cesar era importante contar con una salida al mar, proponiendo que la aspiración de los cesarenses es poder contar, apenas, con 24 kms. de los 1.600 kms. que tiene sobre el mar la costa caribe.

Ante el planteamiento del senador, el delegado CORNELIO REYES le solicitó que le explicara si tal propuesta implicaría la desmembración de otros territorios y si, en tal caso, ya se habían adelantado conversaciones con representantes de los departamentos de Guajira y Magdalena, con el propósito de llegar a acuerdos.

El gobernador encargado, doctor ADALBERTO VALLE, respondió que ya se habían adelantado conversaciones con algunos estamentos de la dirigencia gremial y política de ambos departamentos, sin haber encontrado mayores resistencias, ya que su propuesta no afectaría a municipios significativos.

El presidente del comité de integración,

doctor JOSE JORGE MAYA, manifestó que como prueba de la integración de estos departamentos costeros en la Asamblea Regional de Integración Andina, conformada por el Parlamento Andino e integrada originalmente por Guajira, Cesar y el estado venezolano del Zulia, se había aceptado al departamento del Magdalena a formar parte de la misma.

Frente al interrogante de que el precepto Constitucional facilitaría una solución para el Cesar, el senador CAMPO SOTO señaló que al artículo 6° de la Constitución Nacional se le debiera añadir un artículo que incluyera la propuesta del Cesar.

El delegado EDUARDO VERANO DE LA ROSA interrogó si es factible que el caso del Cesar fuese tema a incluir en el tratamiento de zonas de régimen especial o si por el contrario, ello podría ser analizado a la luz de los proyectos de creación de la región como ente territorial o como asociación de entidades territoriales.

El delegado CORNELIO REYES señaló que el caso amerita un proyecto especial o exigiría modificación a algunos artículos de algunos proyectos.

Finalmente el representante a la Cámara, doctor Alfonso Campo Soto, reiteró la importancia que para el pueblo del Cesar tiene el encontrar una solución para que ese departamento tenga una salida al mar solicitando de los delegatarios su apoyo a tal iniciativa.

#### **INTERVENCION DE LOS ALCALDES DE LAS CIUDADES DE BOGOTA, MEDELLIN, IBAGUE Y CUCUTA.**

El alcalde Mayor de Bogotá, doctor JUAN MARTIN CAICEDO FERRER, inició su intervención señalando que en su calidad de presidente de la FEDERACION COLOMBIANA DE MUNICIPIOS, y acompañado por los alcaldes de otras ciudades del país, quería exponer ante la Comisión algunas reflexiones y sugerencias sobre los municipios colombianos.

En resumen, los aspectos tratados por el alcalde se concretaron en: ampliación del periodo de alcaldes a tres años; establecer entre el periodo de ejercicio de los alcaldes y el periodo fiscal; fortalecimiento de la capacidad fiscal local como requisito esencial para que los gobiernos locales asuman las responsabilidades; consideración de nuevos cambios para profundizar el alcance de la descentralización posibilitándoles a los alcaldes cumplir con el mandato popular; otorgarle participación a las alcaldías en organismos importantes de decisión nacional como el CONPES y el INURBE y ampliación de los espacios para la democracia participativa local.

Frente a la elección de gobernadores, manifestó que la consideraba una propuesta inconveniente pues dificultaría que el gobernador mantuviese la competencia de coordinar los servicios nacionales en su territorio y, a su vez, ello llevaría a debilitar el actual papel de los alcaldes. Propuso mayor integración de los alcaldes con los departamentos, asegurando que estos formen parte de las Asambleas Departamentales.

El Alcalde de Ibagué, doctor FRANCISCO PEÑALOZA, siguió en el uso de la palabra al Alcalde Mayor de Bogotá para referirse a

dos aspectos fundamentales. Planteó la necesidad de asegurar esquemas reales de coordinación entre los entes nacionales y los gobiernos locales y señaló como inconveniente la elección de gobernadores considerando que ello iría en detrimento de la autonomía local.

El alcalde de Pasto, doctor EDGAR VILLOTA ORTEGA, básicamente reiteró que compartía los criterios expresados por los alcaldes que lo precedieron en la palabra.

El alcalde de Cúcuta, doctor JAIRO SLEBI MEDINA, manifestó que la Asamblea Nacional Constituyente era una oportunidad única para que el país le otorgara un tratamiento especial a las regiones fronterizas, posibilitándoles su desarrollo e integración de acciones con los países vecinos.

El alcalde de Medellín, doctor OMAR FLOREZ VELEZ, formuló varias propuestas, las que se concretan así:

1. Consagrar en la Constitución Nacional una cláusula general de competencia en favor de las autoridades municipales que conlleve a una autonomía local con democracia participativa.

2. Consagrar en la Constitución que a las ciudades capitales y a aquellas mayores de 100.000 habitantes, pudiesen dividir su territorio en comunas, existiendo en cada una, una Junta Administradora local redimensionada, y constituyéndolas en circunscripción electoral para la elección de concejales. A su vez, éstas contarían con un número plural de Jueces de Paz quienes serían personas de la Comunidad.

3. Reconocer constitucionalmente las áreas metropolitanas como realidades socioeconómicas y culturales más que como divisiones administrativas.

Terminada la intervención del alcalde de Medellín, el señor alcalde de Bogotá solicitó la palabra para reiterar que la elección de gobernadores podría generar problemas a los alcaldes elegidos y desvirtuaría su rol de coordinador de los Servicios Nacionales.

#### **COMENTARIOS**

El delegado CARLOS H. TRUJILLO manifestó compartir los comentarios y propuestas expresadas por los alcaldes y señaló que consideraba indispensable que la nueva Constitución consignara los criterios de autonomía Municipal y de Planeación con un nuevo enfoque, mediante el cual la base sea el municipio y se propicie la legitimidad popular para garantizar la estabilidad requerida.

Por ello, manifestó el doctor TRUJILLO que en su proyecto está proponiendo los colegios de participación ascendente y participativa. A ellos se suma la importancia del voto programático.

A su vez expresó que dentro del mismo criterio de autonomía, la elección de gobernadores debería ser una propuesta aceptable.

Considera el doctor TRUJILLO que la descentralización para las grandes ciudades aún no se ha realizado y que sería conveniente se constitucionalizara el que esas administraciones puedan adquirir compromisos de crédito externo. Sobre la propuesta de hacer coincidir el periodo de ejercicio del alcalde, manifestó que lo importante era acercar esas fechas mas no necesariamente hacerlas coincidir.

El alcalde de Bogotá interpelló, sugiriendo que otra alternativa sería la de darle al alcalde elegido alguna participación en la confección de las políticas de la administración saliente en decisiones que ésta adopte en la última parte de su administración.

Por su parte, el delegado GUSTAVO ZAFRA manifestó que el problema de los periodos fiscal y de mandato del alcalde, podría obviarse si dejamos de pensar que los presupuestos sean anuales y se elaboren para dos o tres años según sea el periodo del alcalde.

Igualmente, el delegado EDUARDO VERANO intervino para comentar que en la Comisión V se estaban discutiendo propuestas sobre el situado fiscal y manifestó dos inquietudes: los efectos de las transferencias en la pereza fiscal local y la conveniencia de introducirle al sistema de distribución el criterio de necesidades básicas insatisfechas.

El delegado ORLANDO FALS BORDA solicitó al alcalde de Medellín, información sobre las Comunas ya que comentó que sobre éstas es poco lo que sabe y quisiera poder analizar sobre el efecto que tiene el actual esquema político-administrativo en la actual situación de éstas.

El alcalde de Medellín respondió que el deterioro de las condiciones de vida y la violencia en las comunas si tiene mucho que ver con la ausencia del Estado en éstas.

El delegado BORDA interrogó al alcalde sobre si la policía o más concretamente el Cuerpo Elite, está subordinado a las Autoridades Municipales; a lo que el alcalde respondió que el Cuerpo Elite recibe órdenes de la Policía Nacional.

Siendo las 12:15 p.m. el delegado JUAN GOMEZ MARTINEZ dio por terminado la Sesión agradeciendo a los distintos invitados sus respectivos exposiciones.

El presidente, Juan Gómez Martínez. La secretaria, María Eugenia Avendaño.

#### **ACTA N° 11**

Siendo las 3:30 p.m. del día 11 de marzo de 1991, en la sala de la Comisión II se celebró la sesión ordinaria presidida por el señor delegado Jaime Castro y actuando como vicepresidente el delegado Juan B. Fernández en razón a la no presencia de los delegatarios Juan Gómez Martínez y Lorenzo Muelas. Actuó como secretaria María Eugenia Avendaño.

El delegado Jaime Castro solicitó a la secretaria llamar a lista verificando la presencia de los delegatarios siguientes:

*Jaime Castro, Eduardo Espinosa F., Orlando Fals Borda, Juan B. Fernández, Carlos Holmes Trujillo, Gustavo Zafra, Cornelio Reyes, Augusto Ramirez Ocampo, Lorenzo Muelas.*

Verificado quórum para sesionar, la secretaria procedió a dar lectura al orden del día siguiente:

1. Intervención del señor contralor general de la Nación, doctor Manuel Francisco Becerra Barney.

2. Intervención del director de Impuestos Nacionales, doctor Carlos Fernando Zarama.

3. Intervención del gobernador del de-

partamento del Chocó, doctor Daniel Pa-lacios.

Antes de iniciar las intervenciones, el delegatario Carlos Holmes Trujillo, solicitó que en el curso de la tarde se aclarara el plazo para presentación de ponencias teniendo en cuenta que el reglamento establece 10 días hábiles y 10 días adicionales en caso necesario. En respuesta a tal inquietud, el delegatario Cornelio Reyes explicó que lo acordado en sesión anterior fue contar con el plazo de los 20 días el cual se extendía hasta el 1° de abril.

Al inicio de la intervención del señor contralor se hicieron presentes los delegatarios Juan Gómez Martínez y Lorenzo Muelas, quienes asumieron la presidencia y vicepresidencia de la comisión.

#### **INTERVENCION DEL CONTRALOR GENERAL DE LA NACION, DOCTOR MANUEL FRANCISCO BECERRA BARNEY.**

El señor contralor inició su intervención exponiendo la importancia que a nivel mundial se le otorga al control fiscal de la gestión pública expresando que ha venido modernizando su concepción mientras que en Colombia sigue siendo un control tradicional y extendido a todos los niveles imponiendo cada quién sus propios criterios.

Comentó que el proyecto del Gobierno nacional propone mantener exclusivamente el control posterior olvidando la importancia del control interno.

Enfatizó su preocupación sobre el proceso de descentralización expresando que lo que se ha permitido es la descentralización de la corruptela, al no existir coordinación alguna entre el control que realiza la Contraloría General de la Nación y las contralorías departamentales y municipales, coordinación que en buena parte se hace imposible porque la mayoría de las empresas ni siquiera cuentan con sistemas contables. Por lo anterior, el contralor expresó que cualquiera que sea el concepto de control fiscal que se le defina a la nueva Constitución, éste debe integrar y cobijar a todos los niveles y entidades del Gobierno. A su vez, consideró conveniente el que a la Contraloría General de la Nación se le autorice y permita enviar comisiones a los municipios y departamentos para controlar la orientación de recursos.

También comentó que el proyecto del Gobierno deja a potestad de la Ley determinar los requisitos para ocupar cargos, lo cual considera un vacío grave pues considera que debería ser la Contraloría General la que defina funciones y requisitos para ocupación de cargos en las contralorías de las entidades territoriales.

Igualmente, sugirió el señor contralor que en la Constitución debería existir una norma que determine que quien atente contra los dineros públicos será sancionado penalmente, ello porque hoy día en el país los delitos de peculado en vez de ser sancionados son excarcelables.

Con relación al control de cuentas del medio ambiente, sugirió que fuese una dependencia de la Contraloría General de la Nación la responsable del control fiscal ambiental como sucede en varios países del mundo.

De otra parte señaló que como tendencia también mundial, la atribución del control fiscal ha estado en cabeza del Congreso lo

cual debería conservarse en Colombia ampliando el periodo del contralor a 6 años pero inhabilitándolo para ocupar cargos públicos en el periodo siguiente. Igualmente señaló que como contralor se ha propuesto disminuir considerablemente el tamaño de la planta de la Contraloría General y manifestó la importancia de generalizar la carrera administrativa a excepción de los cargos directivos.

#### **COMENTARIOS**

Terminada la intervención del señor contralor, el delegatario Juan Gómez Martínez, en calidad de presidente de la comisión felicitó al contralor y procedió a otorgarle la palabra a los delegatarios.

El delegatario Juan B. Fernández le preguntó cuál consideraba él sería el procedimiento para controlar a los municipios, a lo cual manifestó que lo deseable sería el que existiese una entidad única que sea la responsable del control fiscal en todos los órdenes.

Seguidamente, el delegatario Fernando Carrillo, miembro de la Comisión IV y presente en la reunión, señaló que consideraba de gran importancia constitucionalizar el control ambiental e informó a la comisión sobre la llegada el próximo 10 de abril de un técnico soviético quien conoce en detalle el manejo de las cuentas ambientales.

A su vez, expresó el delegatario Carrillo su preocupación sobre cuánto podría costarle la reforma ambiental al país, si como resultado de ésta deberían crearse nuevas entidades.

El delegatario Carlos Holmes Trujillo felicitó al señor contralor por su interesante exposición, pero le manifestó su extrañeza por no encontrar ninguna referencia al concepto de participación comunitaria, pues ya que sin entrar a calificar lo que está ocurriendo en los municipios, si se considera importante que el control fiscal tenga en cuenta la cogestión con la comunidad. Ante ello, interrogó al señor contralor sobre qué papel le otorgaba él a la comunidad. El contralor respondió que la comunidad tiene dos papales: denunciar malos manejos y la auditoría interna.

De igual manera, el delegatario Orlando Fals Borda expresó su preocupación porque en las propuestas del contralor no se le asigna un verdadero papel a la comunidad la que no sólo debe limitarse a denunciar hechos, sino mantener un control interno permanente. El señor contralor expresó que él no está descartando la participación ciudadana, pero que ello tiene que ver con el Ejecutivo.

El delegatario Eduardo Espinosa interpelló al señor contralor sobre la posibilidad de darle al control fiscal un control policivo, refiriéndose a tres artículos presentados a la Asamblea Constituyente con relación a combatir los abusos contra los bienes del Estado, al generalizar la participación de organizaciones sociales en el proceso de administración y ejecución presupuestal y la introducción de la carrera administrativa y determinación de calidades para funcionarios que ejercen el control fiscal.

El señor contralor señaló que el control policivo es un tema polémico y que lo que se requiere es una entidad que sea la encargada del control fiscal.

El delegatario GUSTAVO ZAFRA felicitó al contralor, pues es el único funcionario que no ha pretendido hacer una intervención orientada a defender todo lo vigente sino que por el contrario plantea alternativas de cambio.

Señaló la utilidad que tendría para los delegatarios de la Comisión, contar con la ayuda de la Contraloría en encontrar fórmulas que permitan el funcionamiento de las Contralorías Municipales y Departamentales. También manifestó que en el control fiscal se le otorgue participación a la sociedad civil y para su gestión se haga uso de recursos como las universidades regionales, firmas especializadas en auditoría. A su vez, señaló que al Congreso se le otorguen verdaderos poderes para ejercer algún control.

El señor contralor comentó que justamente la entidad acababa de formalizar un convenio con algunas universidades cuyo propósito era el de evaluar en los municipios licitaciones y uso de recursos.

Finalizada la intervención del señor contralor, el presidente de la Comisión le agradeció al mismo su interesante intervención y procedió a otorgarle el uso de la palabra al director del DANE.

#### **INTERVENCION DEL DIRECTOR DEL DANE, DOCTOR RODOLFO URIBE**

Inició su intervención ofreciendo explicación de los preparativos para la realización de un próximo CENSO y señalando que también la entidad viene interesada en actualizar el censo agropecuario. A su vez, manifestó que el DANE está estudiando cómo hacer el censo del Medio Ambiente y viene trabajando en cuentas nacionales y regionales.

Refiriéndose a los índices de pobreza, señaló que su definición sigue siendo difícil y que Colombia básicamente ha adoptado el concepto de la CEPAL. Mencionó el trabajo hecho hace dos años, para diseñar el Mapa de Pobreza. En suma, comentó que el DANE básicamente para tal fin, cuenta con la información que se ha venido trabajando durante años teniendo como unidad de análisis el de las características de la vivienda.

#### **COMENTARIOS:**

Terminada la intervención del director del DANE, el presidente de la Comisión otorgó la palabra a los delegatarios que quisieran formular preguntas o comentarios.

El delegatario CORNELIO REYES interpelló si en las cuentas nacionales no es posible contar con alguna información importante a nivel local y de comunidades indígenas.

A ello, el doctor URIBE señaló que las cuentas básicamente reportan información de los gobiernos centrales, departamentales y de grandes ciudades.

El delegatario GUSTAVO ZAFRA, expresó que la comisión estaba preocupada por el tema de la distribución del situado fiscal para el cual se venía examinando la posibilidad de introducirle el concepto de necesidades básicas insatisfechas. Por ello, le solicitó al señor director del DANE explicarle si con la información disponible era factible medir las necesidades básicas insatisfechas, pues de lo contrario no

tendría sentido proponer una fórmula inaplicable.

El director del DANE respondió que si se autoriza la realización del censo para 1993, tal propósito sería factible por cuanto con la información de hoy era prácticamente imposible.

Terminada la exposición del director del DANE, el delegatario CARLOS HOLMES TRUJILLO solicitó se dejara en claro el plazo para entrega de ponencias. A ello, el delegatario JUAN GOMEZ MARTINEZ explicó que a partir de la fecha de entrega de los proyectos presentados a la comisión se daría el plazo reglamentario de 10 días pero que el mismo era extensible 10 días a partir del 2 de abril.

Para tal fin, la Secretaría informó que se acababan de recibir 31 proyectos lo que una vez fuesen fotocopiados, se harían llegar a cada uno de los delegatarios de la Comisión.

#### **INTERVENCION DEL DIRECTOR DE IMPUESTOS NACIONALES, DOCTOR CARLOS FERNANDO ZARAMA.**

El director de Impuestos Nacionales inició su exposición explicando en detalle el comportamiento que en los últimos años han venido registrando los Impuestos Nacionales, asegurando que su recaudo ha venido aumentando.

Planteó que la reciente reforma tributaria aprobada por el Congreso, contribuirá a mejorar la situación de ingresos nacionales. A su vez, explicó el esfuerzo que ha venido realizando el Gobierno para simplificar trámites al usuario en el pago de sus impuestos, dentro de la concepción de un nuevo concepto de gerencia del Estado.

Con respecto a los Impuestos Municipales, destacó el efecto de la ley 14 de 1983 señalando la dinámica que se ha registrado en la actualización de avalúos catastrales. Igualmente, comentó que con la expedición de la Ley 44 de 1990 el impuesto predial cobró su mayor importancia a nivel local.

Seguidamente, realizó una detallada exposición del comportamiento de los ingresos tributarios y no tributarios en los órdenes nacional, departamental y municipal, con el propósito de dar una imagen real de la situación fiscal del país.

Como consideración final, señaló que debe tenerse en cuenta que el bolsillo del contribuyente es uno y que por ende, es importante exista coherencia entre los impuestos nacionales y de las entidades territoriales con el propósito de evitar contradicciones y/o doble tributación.

Dada la importancia de ello, comentó que el Ministerio de Hacienda ha creado una nueva dirección que preste asesoría a Entidades Territoriales.

Terminada la intervención del doctor ZARAMA, el presidente de la comisión procedió a otorgarle la palabra a los señores delegatarios.

#### **COMENTARIOS:**

El delegatario CARLOS HOLMES TRUJILLO preguntó sobre qué perspectiva le veía el director de Impuestos Nacionales a una política de soberanía fiscal de las entidades territoriales.

El doctor ZARAMA expresó que en su opinión, el concepto de soberanía debía analizarse de manera integral o de lo contrario, una misma fuente de ingreso podría estar siendo gravado por distintas instancias.

El delegatario GUSTAVO ZAFRA señaló que en las cifras presentadas por el doctor ZARAMA, no se incluían recaudos por concepto del Impuesto Nacional de timbre, a vehículos (rodamiento) el que no es despreciable y dejarlo por fuera está minimizando las finanzas departamentales.

Anotó que dos cosas le preocupaban: la posibilidad de Municipalizar la Educación, y ello demandaría un porcentaje adicional en la transferencia del IVA, no necesariamente del 100% y en segundo lugar, dado que el problema de los departamentos es de administración, qué tan probable sería que el Gobierno nacional administrara algunos impuestos departamentales mediante convenios.

El director de Impuestos manifestó que la Administración de Impuestos Territoriales por el Gobierno nacional sería algo muy complejo aunque lo que sí veía indispensable era el ofrecerles toda la asesoría necesaria a los gobiernos territoriales.

El delegatario CARLOS HOLMES TRUJILLO le solicitó al director de Impuestos explicara cómo opera la Lotería fiscal.

El doctor ZARAMA explicó que mediante tal mecanismo se busca que el contribuyente encuentre atractivo cumplir con sus obligaciones tributarias, solicitándole a éste que recoja las facturas de compras y que las envíe a la Dirección de Impuestos, que le permitirá entrar a beneficiarse de los premios que ofrezca la Lotería.

#### **INTERVENCION DEL GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DEL CHOCO, DOCTOR DANIEL PALACIOS**

El señor gobernador inició su intervención señalando que hasta hoy el Gobierno colombiano no ha tenido una política nacional que promueva al desarrollo chocono, manteniéndosele como una de las regiones de mayor pobreza y además de una irracional explotación de sus recursos.

Mencionó la importancia que tiene el inmenso potencial hídrico para la construcción de hidroeléctricas, que permitirían a la región exportar energía.

Igualmente anotó que la Ley colombiana ha declarado área de reserva forestal gran parte del territorio chocono sin que la región perciba alguna compensación por ello.

El gobernador expuso en detalle las inmensas potencialidades que caracterizan a la región, demostrando que los recursos de Colombia están en el Chocó. Enfatizó en que si se le quiere conservar como pulmón del mundo deteniéndosele su progreso, se le pague ese costo con programas de reinvindicación social.

Llamó la atención sobre la frecuencia con que se habla de la Cuenca Pacífica, sin que se le orienten inversiones fundamentales para su desarrollo y para realizar políticas como la apertura económica. Destacó la importancia de desarrollar inversiones en Puertos y en Infraestructura como el Canal Interoceánico.

Terminada la exposición del gobernador, el presidente de la comisión procedió a otorgarle la palabra a los honorables delegatarios.

#### **COMENTARIOS:**

El delegatario JUAN B. FERNANDEZ interrogó al gobernador sobre si él consideraba que la situación del departamento

mejoraría si la región tuviese autonomía en el manejo de sus recursos y más concretamente del manejo del subsuelo.

El gobernador expresó que sin duda, ello sería un grave avance señalando que para el Chocó sería muy bueno se le delegaran las competencias para la aplicación del Código Minero, pues ello posibilitaría un mayor control en la explotación de recursos y de los ingresos generados por dicha explotación.

En concreto, propuso se desarrollara un régimen especial para la explotación de recursos naturales y en el cual se le otorgara mayor manejo por parte del departamento.

También expresó que para los choconos la construcción de la Carretera al Mar era prioridad fundamental para su desarrollo y que aspiraba a que se les apoyara en tan importante proyecto.

El delegatario CARLOS HOLMES TRUJILLO manifestó que la intervención del gobernador del Chocó era una exposición de fondo sobre la problemática compleja de las regiones y que si bien existían consensos sobre la autonomía y la descentralización de recursos, el problema del desarrollo de estas regiones era mucho más complejo, tal y como lo sugería la exposición del señor gobernador.

Señaló el delegatario HOLMES TRUJILLO que el caso del Cócó es patético pues todo lo que se diga queda en el vacío si no se da paso a una verdadera internacionalización de su economía. En ese orden de ideas expresó que él estaría de acuerdo porque en la nueva Constitución quede consignado el concepto de Internacionalización como criterio complementario al de la autonomía.

El gobernador del Chocó manifestó estar completamente de acuerdo con la sugerencia del delegatario HOLMES TRUJILLO.

Seguidamente el delegatario CORNELIO REYES expresó que la intervención del señor gobernador, le recordaba épocas anteriores cuando él tuvo la oportunidad de recorrer al Chocó y desde entonces se hablaba de la importancia de desarrollar esta parte de la Cuenca del Pacífico.

Manifestó que le parecía importante analizar si en la Constitución era recomendable sugerir el uso de sistemas de concesión para construcción de obras, pues ello sería un instrumento de inmensa utilidad para el desarrollo de obras como las que requiere el Chocó. Ello, a su vez permitiría liberar a las regiones del centralismo que hasta ahora ha mantenido este tipo de decisiones en entidades como el Departamento Nacional de Planeación y que en la mayoría de casos no estimula la inversión extranjera.

El gobernador expresó que tal tipo de decisiones bien podrían hacer parte de una nueva política de fronteras.

El delegatario GUSTAVO ZAFRA expresó que la intervención del gobernador había logrado el milagro de poner de acuerdo a los miembros de la Comisión en temas como la autonomía y el desarrollo de las regiones y sobre todo el papel que están llamados a cumplir los departamentos en tal sentido.

El delegatario HECTOR PINEDA felicitó al gobernador por su excelente intervención, ya que invita a reflexionar no sólo sobre el tema de la autonomía sino de la democracia. Expresó que uno de los objetivos centrales de esta Asamblea Constituyente

serán la Integración Regional y de las minorías al país.

El delegatario LORENZO MUELAS expresó que la intervención del gobernador era clara y expresaba muy bien los efectos de un sistema económico que mantiene la pobreza y el estancamiento de algunas regiones.

Expresó que al igual que a los chocoanos, a los indígenas se les ha limitado su desarrollo siendo cada vez más difícil su reactivación.

Manifestó que es un acto de Justicia como americanos y colombianos el que hoy se les reconozca igualdad económica y participación a comunidades marginadas, negras e indígenas.

También expresó el delegatario MUELAS que la situación de pobreza y miseria no se soluciona exclusivamente con la redacción de una nueva Constitución sino que se requieren ejecutorias.

Finalmente, el delegatario hizo entrega al señor gobernador de la propuesta que él ha sometido a la Asamblea Nacional Constituyente.

Por último el presidente de la Comisión, doctor JUAN GOMEZ MARTINEZ, se solidarizó con las inquietudes expresadas por el gobernador y demás delegatarios y reiteró la importancia de que el país le dé el reconocimiento que merecen regiones como el Chocó.

Antes de finalizar la sesión, el señor presidente informó que una comisión de San Andrés estaba solicitando se le escuchara en sesión de la Comisión y que a partir del día siguiente, todos los delegatarios tendrían a su disposición la totalidad de proyectos presentados ante la Comisión, quedando como plazo para entrega de ponencias el día 2 de abril de 1991.

No habiendo más temas por discutir, el señor presidente de la Comisión dio por terminada la sesión.

El presidente, *Juan Gómez Martínez*. La secretaria, *María Eugenia Avendaño*.

#### ACTA N° 12

Siendo las 4 p.m. del día 12 de marzo de 1991, en el salón de la Comisión II sobre Ordenamiento Territorial, se llevó a cabo una sesión ordinaria presidida por el Delegatario JUAN GOMEZ MARTINEZ, y con la Vicepresidencia del delegatario LORENZO MUELAS, y la secretaria DRA. MARIA EUGENIA AVENDAÑO.

El señor Presidente informó que el objeto de la Sesión era el de escuchar la Comitiva de San Andrés y Providencia presidida por FIDEL CORPUS.

Asistieron los delegatarios: *Jaime Castro, Juan B. Fernández, Orlando Fals Borda, Eduardo Espinosa, Carlos Holmes Trujillo, Carlos F. Giraldo Angel, Alberto Pineda, Eduardo Ramírez, Gustavo Zafra, Lorenzo Muelas*.

Se excusaron los Delegatarios CORNELIO REYES Y EDUARDO VERANO.

#### INTERVENCION DE LA COMITIVA DE SAN ANDRES

El doctor FIDEL CORPUS inició la intervención señalando que la migración hacia la Isla está creando serios problemas de vivienda, servicios y ambientales, considerando que era esencial desarrollar

normas que posibilitaran el control a la migración. Explicó que históricamente es ese un problema viejo que se ha venido agravando en los últimos años y los Gobiernos Nacional y local no le han puesto la atención debida al problema.

Le siguió en la palabra el señor FIDEL CORTES, señalando que hasta ahora San Andrés ha tenido un tratamiento discriminatorio como si no fuese parte de Colombia. Manifestó que mientras la propuesta del Gobierno le concede más derechos a los extranjeros, los sanandresanos ni siquiera tienen derecho de elegir a sus gobernantes.

JULIO GALLARDO, quien continuó con la palabra, manifestó que mientras algunas intendencias han sido transformadas en departamentos, tal derecho no se le ha querido otorgar a San Andrés. Ante ello propuso que la Asamblea Nacional Constituyente, le confiera al Archipiélago la categoría de Departamento ordinario.

Seguidamente la señora AIDA BUIC, expresó que su propuesta se basaba en tres puntos: la territorialidad, la propiedad privada, el derecho a la expropiación de tierra, y el lingüismo.

En cuanto a la territorialidad, manifestó que se incluyera en la Entidad Territorial los distintos Cayos, Islas e Islotes. En cuanto a la propiedad privada sugirió que el Estado debe proteger el suelo como riqueza y que por ende no debe permitir la expropiación sino que deben buscarse fórmulas para arrendar la tierra. Finalmente frente al aspecto lingüístico sugirió la definición de un régimen que permita conservar el del bilingüismo.

El señor JUVENCIO GALLARDO, expresó que San Andrés es un grupo étnico que tiene su propia cultura y el Gobierno ha intervenido muchas veces con políticas que han sido perjudiciales, con el fin de colombianizar a los Isleños. Como resultado de ello, señaló que el Puerto libre ha sido monopolizado por personas extrañas que absorben el 90% de los ingresos que se producen en la Isla. Al lado de ello, expresó que al isleño no se le brinda participación en el Gobierno. Ante ello leyó el articulado de una propuesta que se concreta en: Diez artículos, cuyo contenido se anexa a la presente Acta.

SAMUEL CEBALLOS, se refirió al tema de la ecología y el equilibrio del medio ambiente, definiendo la Isla como un microcosmos rico en todo tipo de recursos. Ante ello, propuso no sólo que a San Andrés se le constituyera Departamento sino que a su vez se le definiera un régimen especial que le permitiera el manejo ecológico. Para ello considera que se legisle como Distrito Especial que pueda contar con una Secretaría especial dentro de la estructura Departamental.

Igualmente señaló el que al isleño no se le obligue a prestar el Servicio Militar fuera de su territorio.

Terminada la exposición de los Miembros de la Comitiva del Archipiélago, el delegatario JUAN GOMEZ MARTINEZ, expresó que interpretando el sentir de todos los miembros de la Comisión quería subrayar el hecho de que San Andrés es Colombia.

El delegatario JAIME CASTRO, expresó satisfacción por la manera decorosa y realista como los miembros de la comitiva

habían presentado la situación de San Andrés y manifestó que afortunadamente muchas de las inquietudes y propuestas que han formulado, están contenidas en propuestas que se han presentado a estudio de la Asamblea, la que sin duda se ocupará de estudiarlas con el mayor cuidado. El Delegatario CASTRO, anticipó el que sin duda la ANC le otorgaría a San Andrés el régimen de autonomía que reclama.

El Delegatario ORLANDO FALS BORDA, agradeció el informe tan completo que fue presentado y reiteró que es cierto que muchas de sus propuestas se han incorporado a proyectos que serán objeto de estudio por parte de la Asamblea. Manifestó el considerar como una fortuna el que exista la diversidad cultural regional siendo esa la filosofía sobre la cual debe basarse la nueva Constitución.

El delegatario EDUARDO ESPINOSA, expresó estar en total acuerdo con lo expresado por los representantes de San Andrés y manifestó que, muchas de sus propuestas merecían ser extensibles a las demás Intendencias. Señaló a su vez, que consideraba esencial el desarrollo de un Estatuto especial en materia de Comercio exterior que fuese un instrumento clave para el apoyo financiero de estas regiones.

El delegatario JUAN B. FERNÁNDEZ, se solidarizó con las inquietudes expresadas por los isleños y expresó que en términos de autonomía, su propuesta de crear a San Andrés como Departamento era limitada y que por lo tanto debería ampliarse el concepto de autonomía regional.

El delegatario LORENZO MUELAS, manifestó que le complacía el reconocer que problemas como el bilingüismo y la diversidad cultural no era exclusivamente una preocupación de las comunidades indígenas. Al contrario, señaló existen una serie de aspectos que nos unen con otras comunidades como las de San Andrés y Providencia.

Finalmente, el representante de San Andrés agradeció en nombre de toda la Comitiva el que la Comisión hubiese escuchado sus puntos de vista.

#### PROPUESTAS DE LOS DELEGATARIOS

El presidente de la comisión anunció que a partir de hoy se haría entrega a los delegatarios de los distintos proyectos que han sido presentados a estudio de los Miembros de esta comisión.

Anunció que el Gobernador de Norte de Santander, ha expresado su interés para que la Comisión sesione en Villa del Rosario de Cúcuta en una sesión especial en la cual sea tratado el tema de las fronteras.

Anunció que el doctor EDUARDO WIESNER, solicitó una sesión para el próximo Martes. Ante ello, el delegatario JAIME CASTRO, solicitó se aplazara para el momento en que en la presentación de las Ponencias se estuviera discutiendo el tema de recursos.

El delegatario CARLOS HOLMES TRUJILLO, expresó que el relator de la Asamblea tiene la responsabilidad histórica de contarle al País y a futuras generaciones las ideas que se debatieron en esta Constituyente. Que por lo tanto, no entendía por qué razón en la edición de la Gaceta Constitucional sólo se estaban publicando algunas intervenciones, dando como

ejemplo el día en que la Plenaria discutió el tema de la Paz en el que se dieron numerosas intervenciones y la publicación de la Gaceta se había limitado a publicar las de los Delegatarios MISAEL PASTRANA BARRERO Y ALVARO GOMEZ HURTADO.

Manifestó que ello no podía quedar a criterio del relator y que por ende sugería que el Presidente de la Comisión tratara el tema con los miembros de la Mesa de la Asamblea y responsables de la Gaceta.

El Presidente de la comisión expresó que acogía la sugerencia y realizaría dicha gestión.

Siendo las 6 p.m. se dio por terminada la Sesión. El presidente, JUAN GOMEZ MARTINEZ, el secretario, MARIA EUGENIA AVENDAÑO.

### ACTA N° 13

Siendo las 10 a.m. del día 2 de abril de 1991, se dio comienzo a la Sesión de la Comisión II sobre Ordenamiento Territorial, la cual fue presidida por el Delegatario JAIME CASTRO, ante la ausencia del Presidente de la Comisión JUAN GOMEZ MARTINEZ, quien se excusó por tener que asistir a una reunión de la Mesa Directiva de la Asamblea. Actuó como Secretaria MARIA EUGENIA AVENDAÑO.

El Dr. JAIME CASTRO, inició la Sesión solicitando a la Secretaria llamar a lista verificándose la presencia de los Delegatarios siguientes:

CASTRO JAIME, ESPINOSA F., EDUARDO, FALS BORDA ORLANDO, PINEDA HECTOR, RAMIREZ C. AUGUSTO, TRUJILLO G. CARLOS HOLMES, VERANO EDUARDO, FERNANDEZ JUAN B., GIRALDO CARLOS F., REYES CORNELIO, ZAFRA GUSTAVO.

Asistió el Delegatario MIGUEL SANTAMARIA DAVILA, miembro de la Comisión Tercera.

Verificado el quórum para sesionar, el delegatario JAIME CASTRO, solicitó a la Secretaria leer el Orden del Día.

1°. Lectura del Orden del Día.

2°. Llamado a lista y verificación del quórum.

3°. Intervención del señor Gobernador del Departamento de Cundinamarca, Dr. EDUARDO AGUILERA BLANCO.

4°. Presentación de la Ponencia sobre Competencias de las Entidades territoriales, elaborada por el Constituyente JUAN GOMEZ MARTINEZ.

5°. Proposiciones y varios.

### INTERVENCION DEL GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA DR. EDUARDO AGUILERA BLANCO.

El señor Gobernador inició su intervención explicando que el objeto de su presentación era el de plantear ante la Comisión, algunas inquietudes sobre la propuesta de Reforma Constitucional que podría presentarse a la Asamblea para el caso de Bogotá. Más concretamente, los elaborados por el Alcalde Mayor de Bogotá y el Concejo de Bogotá.

Con el objeto de basar su argumentación se refirió a algunos antecedentes históricos que explicaban la importancia de que cualquier Reforma Constitucional mantuviese las relaciones Bogotá-Cundinamarca, señalando cuatro aspectos:

1°. Bogotá ha sido siempre la Capital de la República.

2°. Bogotá históricamente ha mantenido unas estrechas relaciones con el Departamento de Cundinamarca.

3°. Bogotá necesita del Departamento para proveerse de muchos de sus recursos como el agua.

4°. Bogotá ha necesitado de la Sabana para su expansión.

Argumentó el Gobernador que él compartía el criterio de que a Bogotá se le otorgara un Estatuto Especial que contribuyera a mejorar su situación, pero que ello no debería posibilitar el deterioro del Departamento de Cundinamarca. Subrayó, que hoy más que nunca es necesario fortalecer las relaciones Bogotá-Cundinamarca.

Expresó que separar a Bogotá de Cundinamarca, perjudicará los ingresos del Departamento el que dejaría de percibir aproximadamente el 43% de los mismos. Además ello llevaría a aumentar el desempleo tanto en Bogotá como en Cundinamarca.

El delegatario JAIME CASTRO solicitó una interpelación para expresarle al señor Gobernador que le daba la impresión de que su exposición partía del supuesto de que los proyectos que sobre Bogotá se han presentado a la Asamblea, proponían la separación fiscal Bogotá-Cundinamarca, y que ese no era su concepto habiendo estudiado los diferentes proyectos para elaborar su ponencia.

El Gobernador manifestó que a él básicamente le preocupaban las propuestas del Alcalde Mayor y del Concejo Distrital, por cuanto en ellas NO existe artículo expreso que respete las relaciones Bogotá-Cundinamarca.

El Constituyente MIGUEL SANTAMARIA DAVILA, miembro de la Comisión III y presente en la sesión, solicitó la palabra para expresar que compartía el criterio de mantener las relaciones Bogotá-Cundinamarca y que a Bogotá no debería considerársele ni Distrito Especial, ni Distrito Capital, sino que sería más conveniente como un Municipio Especial y que para fortalecer las relaciones Bogotá-Cundinamarca era esencial el desarrollo de la figura de Provincia.

El Gobernador señaló que el aspecto esencial era el del Centralismo de las grandes ciudades y que lo que hoy se requería era mejorar las condiciones de vida del campesino que vive en la provincia para desestimular su migración a las grandes ciudades.

El Constituyente JAIME CASTRO, en su calidad de Presidente de la Comisión en esta sesión, agradeció la participación del Gobernador, y aclaró que en el proyecto que él someterá a consideración de la Comisión, no se alteran las relaciones Bogotá-Cundinamarca: se mantienen las relaciones fiscales tal y como hoy son pero introduce cambios, en tanto que establece su separación electoral y judicial. A su vez, posibilita que Bogotá pueda conformar asociaciones de Municipio, área Metropolitana o región de planificación. Expresó que en cuanto a lo de la nomenclatura discrepaba de la sugerencia que hacía el Constituyente SANTAMARIA DAVILA, de denominar a Bogotá como Municipio Es-

pecial pues ello no aporta nada nuevo para Bogotá. Enfatizó que la nomenclatura por sí misma no genera ningún efecto ya que lo importante está en el desarrollo constitucional y legal que se le determine.

El constituyente EDUARDO ESPINOSA, señaló que él consideraba de vital importancia el que en la nueva Constitución no sólo se conservara sino que se fortaleciera la figura de Distritos Especiales.

Lectura del resumen ejecutivo de la ponencia elaborada por el delegatario Juan Gómez Martínez sobre el tema de las competencias de las entidades territoriales.

Ante la ausencia del Dr. JUAN GOMEZ MARTINEZ, el presidente de la Comisión, solicitó a la Secretaria de la Comisión, dar lectura del resumen ejecutivo del que el Dr. GOMEZ había hecho entrega, postergando el debate sobre la misma. La Secretaria procedió a su lectura, resumen que se anexa a la presente Acta.

### ENTREGA DE PONENCIAS

El presidente de la Comisión solicitó a la Secretaria informar qué ponencias habían sido entregadas a la fecha y ésta informó, que hasta la fecha habían sido entregadas los de los Delegatarios JUAN GOMEZ MARTINEZ Y ORLANDO FALS BORDA.

Ante ello, los demás Delegatarios de la Comisión informan que en cumplimiento a la fecha límite establecida para la entrega de las ponencias, estarían haciendo su entrega en las horas de la tarde del día de hoy o mañana 2 de abril.

### DISCUSION DE LOS TEMAS

El delegatario ORLANDO FALS BORDA solicitó a la presidencia se debatiera su ponencia pues ella se diferenciaba en algunos planteamientos a los contenidos en la Ponencia del constituyente JUAN GOMEZ MARTINEZ, en cuanto a los antecedentes históricos y consideraciones actuales sobre la Provincia.

El Delegatario JAIME CASTRO solicitó al Doctor FALS BORDA, facilite copia del mapa en colores que tiene su ponencia por encontrarlo de gran utilidad.

El delegatario EDUARDO VERANO propuso a la Comisión, invitar al Doctor ALBERTO MENDOZA, para que hiciera su presentación sobre el desarrollo del Ordenamiento Territorial Colombiano, ya que dicha exposición contribuiría a aportarle útil información a todos los delegatarios. A dicha sugerencia se adhirieron los delegatarios EDUARDO ESPINOSA Y ORLANDO FALS BORDA.

El Delegatario EDUARDO ESPINOSA manifestó que antes que el tema de las Competencias, existían otros temas básicos, como era el de definir cuáles eran las Entidades Territoriales que deberían integrar nuestro Ordenamiento Territorial.

Ante ello, el Constituyente JAIME CASTRO, en su calidad de Presidente de la Comisión en esta sesión, propuso a la misma que el debate de los temas y las Ponencias se ordenara de la manera siguiente:

1°. Debate de tres grandes temas generales: Número y clase de Entidades y organizaciones territoriales; repartición te-



territorial de competencias y Planeación y Recursos.

2°. Debatir cada nivel de organización territorial en el siguiente orden: Municipio, Provincia, Asociaciones de Municipios, Areas Metropolitanas, caso de Bogotá, Departamentos y Regiones.

La propuesta del Dr. CASTRO fue aceptada por todos los delegatarios de la Comisión.

Finalmente el Delegatario CASTRO sometió a consideración de los Miembros de la Comisión declarar en receso la sesión para continuar en horas de la tarde con el debate de la Ponencia del doctor JUAN GOMEZ MARTINEZ.

Los Miembros de la Comisión propusieron terminar esta sesión y convocar una nueva para el día de mañana a las 9 a.m. También se acordó invitar para ese día al doctor ALBERTO MENDOZA.

Siendo las 11:30 a.m. se dio por terminada la sesión.

EL PRESIDENTE

JUAN GOMEZ MARTINEZ

LA SECRETARIA,

MARIA EUGENIA AVENDAÑO

#### ACTAN° 14

Siendo las 9:35 a.m. del día 3 de abril de 1991, se dio comienzo a la sesión de la Comisión II, sobre Ordenamiento Territorial, la cual fue presidida por el delegatario JUAN GOMEZ MARTINEZ, y actuó como secretaria: MARIA EUGENIA AVENDAÑO.

El doctor GOMEZ MARTINEZ inició la sesión manifestando que como existía quórum para deliberar, se diera paso a la lectura del Orden del día.

La secretaria leyó el siguiente orden:

1. Lectura del Orden del Día.
2. Llamado a lista y verificación del quórum.
3. Exposición del doctor ALBERTO MENDOZA.
4. Exposición del doctor JAIME QUINTERO.
5. Lectura de diferentes artículos sobre número y naturaleza de las organizaciones territoriales.
6. Discusión de la Ponencia del Delegatario JUAN GOMEZ MARTINEZ.
7. Proposiciones y varios.

Leído el orden del día, se verificó la asistencia de los siguientes delegatarios:

ESPINOSA F. EDUARDO, FALS BORDA ORLANDO, GOMEZ MARTINEZ JUAN, REYES R. CORNELIO, TRUJILLO CARLOS HOLMES, VERANO EDUARDO, PEÑA CH. ALFONSO, FERNANDEZ JUAN B., GIRALDO A. CARLOS, MUELAS H. LORENZO, PINEDA S. HECTOR, RAMIREZ C. AUGUSTO, ZAFRA R. GUSTAVO.

Asistió el delegatario AUGUSTO RAMIREZ OCAMPO, miembro de la Comisión Primera.

#### PRESENTACION DEL DOCTOR ALBERTO MENDOZA

Inició su exposición explicando que el tema sobre Ordenamiento Territorial lo expondrá en tres partes: Desarrollo Histórico; aspectos antropogeográficos y elementos para un nuevo ordenamiento territorial.

En relación al desarrollo histórico, el doctor MENDOZA, ilustró a través de di-

versos mapas cómo en diferentes períodos históricos, se ordenó el territorio colombiano. Demostró que desde el año 1.500 lo que existió como división territorial fueron las gobernaciones, siendo ese el primer dato de la nomenclatura territorial. Luego afirmó que fue la creación de la provincia, el segundo dato de nuestro ordenamiento, y que fue a partir de la Independencia cuando aparece el territorio de Departamento conservándose las Provincias. Manifestó que en la época de los Estados Unidos de Colombia se mantienen los Departamentos aunque fueron fraccionados. Finalmente señaló que hoy tenemos 23 departamentos, 4 Intendencias, 5 Comisarias y el Distrito Especial de Bogotá.

Durante su exposición el delegatario CORNELIO REYES hizo algunas interpe-laciones para aclarar que:

—En el mapa de Departamentos, presentado por el doctor MENDOZA, no se incluyen los territorios Morrosquillo y San Andrés, que ya estaban incorporados a la Gran Colombia.

—Antes de la Confederación Granadina ya existían los Estados.

—La constitución de los resguardos fue muy anterior a la Gran Colombia.

—La definición de Territorios Nacionales viene desde 1958.

El Delegatario EDUARDO ESPINOSA, señaló que en la exposición del doctor MENDOZA, se omitía mencionar a los Distritos Especiales, como el de Cartagena.

El Delegatario AUGUSTO RAMIREZ OCAMPO, advirtió que si bien existen otros Distritos Especiales, el único que existe constitucionalmente es el de Bogotá. Además expresó no estar de acuerdo con la propuesta del delegatario JUAN GOMEZ MARTINEZ, en el sentido de suprimir los Distritos Especiales. Explicó que en la propuesta de su partido se propone se constituyan en distritos Especiales aquellas localidades mayores a 300.000 habitantes.

En relación a los aspectos antropogeográficos, el doctor MENDOZA, planteó que a Colombia como al resto de América Latina debe vérselo desde una perspectiva geopolítica.

Los elementos geopolíticos, afirmó, son evidentes al analizar lo que el autor denomina los Espacios Continentales: Amazonia, Orinoquía, Masa Andina, Pacífico, Mesón Caribe y Cuenca del Lago de Maracaibo.

Señaló que un elemento básico de la conformación de esos espacios está dado por el concepto de Cuenta Hidrográfica, mencionando la importancia de algunas de ellas en la Amazonia, Orinoquía y el Magdalena.

Finalmente, mencionó los espacios regionales como aquellos de menor cuantía que los espacios continentales. Señaló que el proyecto del Gobierno Nacional, habla de decretar las regiones y afirma que las regiones no se crean por decreto.

Seguidamente, ilustró con una serie de ejemplos, cómo en el Territorio Nacional, operan las distintas organizaciones territoriales.

El ejemplo del Huila, como Departamento-Región, ilustra la importancia de examinar los actuales límites de ese Departamento. Menciona el Departamento de Norte de Santander, como un modelo de

Cuenca múltiple que requiere ser planificado con un enfoque Internacional, binacional. Ejemplifica el desarrollo de la provincia señalando el ejemplo de Boyacá, en donde la Provincia es una realidad histórica. Ejemplifica en el municipio de Paipa el funcionamiento de la Vereda, como el ámbito fundamental en donde se dan las relaciones de vecindad. Enfatizó en que si algo puede transformar a Colombia, es el de fortalecer a la vereda.

Finalmente, ilustró algunos casos en los que es conveniente la conformación de Distritos Especiales, incluyendo a algunos de los ya existentes y enfatizó en la oportunidad de crear el Distrito Capital para Bogotá.

En relación al tema de las Regiones, llamó la atención sobre la necesidad de que los constituyentes fuesen claros al respecto ya que le preocupaba que la percepción de la mentalidad centralista seguía imponiendo criterios, proponiendo que el país tuviese una Nación Unitaria descentralizada.

Finalmente en el tema de las finanzas, el doctor ALBERTO MENDOZA, manifestó que volviéramos al esquema de 1930, cuando la participación en los ingresos públicos, por parte de las Entidades Territoriales era del 70%.

Terminada la exposición del doctor MENDOZA, el delegatario CORNELIO REYES, intervino para hacer los comentarios siguientes:

—El municipio y no el Departamento, fue el eje de la organización territorial desde la época de la Colonia. Ello no fue señalado por el expositor MENDOZA.

—Ese Municipio fue implantado por la tradición española, pero más tarde fue sensiblemente influenciado por la Legislación Indígena.

—En ese entonces, ya se habían conformado algunas Ciudades y Veredas. Las Gobernaciones no tenían precisión Geográfica.

—En la definición de los espacios continentales faltó incluir los espacios marinos que hasta ahora no hemos aprovechado.

—En las cuencas el doctor MENDOZA, dejó de mencionar algunas estratégicas como las de Carraipía, Paraguachón, Catatumbo y Orinoco.

—Está de acuerdo en que la vereda es fundamental, aunque considera que las Juntas Comunales fueron una herramienta de su desarrollo.

El delegatario EDUARDO VERANO, aclaró que el doctor MENDOZA, no se había referido al espacio marino, pues ello haría parte de la exposición del doctor JAIME QUINTERO.

Seguidamente el delegatario HECTOR PINEDA, solicitó la palabra, para informar a la Comisión sobre hechos graves que vienen sucediendo desde la semana anterior.

Informó que a raíz de una campaña que viene adelantando un periódico en contra del Movimiento de Alianza Democrática M-19, señalándose a este movimiento como el gestor de grupos paramilitares, se le han empezado a hacer una serie de llamadas anónimas a constituyentes de este movimiento para informarles que Abril será el mes de la Primavera en el cual serán ase-

sinados, incluyendo al constituyente NÁVARRO WOLFF.

Expresó que el hecho de que el mencionado periódico, no comparta las ideas del M-19, no justifica ese tipo de llamadas temerarias, ni de acusaciones. Mas sin embargo, aclaró que como miembro de ese grupo no podía señalar como culpable de esas llamadas a los miembros del periódico, y que como era lógico, el caso sería puesto a investigación de los Tribunales de la Justicia.

Finalmente expresó dos aclaraciones: a nombre de la bancada del M-19 señaló que se mantendrían las relaciones cordiales que hasta ahora han asistido con el movimiento del Partido Social Conservador, las cuales no podían cambiar como resultado de la campaña que en contra del M-19 venía adelantando el periódico de LA PRENSA.

A pesar de las afirmaciones temerarias que han venido expresando algunos miembros del Congreso, por la propuesta de revocatoria de su mandato, reiteró que comparte el criterio de que a partir de la nueva constitución se convoque un nuevo Congreso.

El delegatario AUGUSTO RAMIREZ OCAMPO, agradeció se le concediera el uso de la palabra y expresó que le parecía exagerado, el que se le otorgara tanto tiempo en uso de la palabra a los asesores, no por desestimar la valiosa colaboración de estos, sino porque el tiempo disponible para discusión de proyectos era muy limitado.

Igualmente manifestó que en un documento que había sido entregado por la Presidencia sobre algunos artículos que plantean propuestas sobre Ordenamiento Territorial, no se esaban incluyendo el proyecto que su partido había presentado. Ante ello, el doctor GOMEZ explicó que ciertamente habían sido incluidos sólo algunos proyectos y que se excusaba por no haber sido incluido el del partido del doctor RAMIREZ, manifestando que sin embargo éste sí había sido incluido y comentado en su ponencia.

A su vez, el delegatario GUSTAVO ZAFRA, le aclaró al doctor RAMIREZ OCAMPO, que todos los proyectos serán discutidos por la Comisión, una vez se inicie la presentación y debate de las Ponencias.

Señaló el delegatario RAMIREZ OCAMPO, que en el proyecto de su partido para la propuesta de Ordenamiento Territorial, se parte de una base diferente a la expuesta por el doctor MENDOZA, pues no se parte con la Región sino con el Municipio, toda vez que considera que la descentralización debe tener como base fundamental al municipio.

Expresó que algunos temas expuestos por el doctor MENDOZA le preocupan:

—En el mapa de las Provincias, el número 3 extiende los límites de Colombia hasta Maracaibo. Ello no lo considera conveniente.

—En materia de Cuencas no hizo alusión a la Cuenca de Sinú, siendo ésta una de las más importantes y ricas para el desarrollo del país.

—En la presentación de los espacios continentales, el doctor MENDOZA, define una división entre ORINOQUIA Y AMAZONIA. Hoy no es tan clara esa división y es por ello que en el proyecto que su partido presentó, la integra.

—Consideró que al contrario del doctor MENDOZA, los Distritos Especiales son muy importantes, pues los considera una ganancia institucional para Colombia, considerándolos muy apropiados para aglomeraciones superiores a los 300.000 habitantes.

—Comparte la idea de crear al Distrito Capital para Bogotá, aunque le parece difícil la integración a él de todos los municipios de la Sabana como sugería el doctor MENDOZA.

—En cuanto al tema del territorio, manifestó que el proyecto del partido Social Conservador incluye el espacio marítimo.

Habiéndose agotado los 20 minutos reglamentarios, el presidente de la Comisión puso a consideración de los Miembros de la comisión el que se permitiera al Dr. RAMIREZ continuar, solicitud que fue aprobada.

El delegatario CARLOS HOLMES TRUJILLO, solicitó la palabra para manifestar que por razones de cordialidad y gentileza, era obvio continuar escuchando la intervención del Delegatario RAMIREZ OCAMPO, pero que las sesiones de la Comisión no siguieran realizándose como la de hoy, ya que estaba acordado escuchar las exposiciones de los doctores MENDOZA Y QUINTERO, sin que su objeto fuese el debatirlas como si fuesen proyectos.

Expresó el doctor HOLMES TRUJILLO, que el no aclarar el objeto de las exposiciones dio paso a que intervenciones como las del delegatario RAMIREZ OCAMPO, comentaran temas sobre propuestas que aún no han sido presentadas por los ponentes de la Comisión, como es la del caso de Bogotá.

Ante la interpelación del doctor HOLMES TRUJILLO, el delegatario RAMIREZ OCAMPO, explicó que precisamente él había iniciado su exposición comentando que le parecía irregular el procedimiento utilizado por la comisión y que el uso del tiempo había que aprovecharlo mejor.

Para finalizar su intervención, expresó que dentro de la irregularidad del procedimiento de la Comisión, debía referirse a los comentarios antes expresados por el delegatario HECTOR PINEDA, en relación a los problemas que él indicó refiriéndose al movimiento de Alianza Democrática M-19 y el periódico de LA PRENSA. Enfatizó que ese no era tema de la constituyente, sino de la justicia y que él sí celebraba el que en Colombia existiese libertad de prensa, lo que no quería decir que las opiniones de un periódico como LA PRENSA eran las mismas de los Constituyentes que eran miembros de un partido como el Social Conservador.

Para ejemplificar el caso, señaló que hace apenas dos días ese mismo periódico lanzó una tremenda diatriba contra la subcomisión que redactó el preámbulo de la Constitución, muy a pesar de que de ésta forma parte el doctor MISARL PASTRANA BORRERO.

Finalmente, expresó que celebraba el que el doctor PINEDA, hubiese manifestado que se conservarían las relaciones de cordialidad entre los delegatarios del partido Social Conservador y el movimiento de Alianza Democrática M-19.

El doctor ALBERTO MENDOZA, solicitó la palabra para aclarar que él había asistido a la Comisión a hacer su exposición por

solicitud de sus miembros y muy especialmente por la de los doctores ORLANDO FALS BORDA y EDUARDO VERANO. Terminó diciendo que no quería dejar la impresión de estar proponiendo que Colombia se apodere de la Cuenca de Maracaibo, extendiendo sus fronteras a Venezuela.

El delegatario JUAN GOMEZ MARTINEZ, aclaró que el doctor MENDOZA, fue invitado a la comisión, no como asesor sino como experto en el tema del Ordenamiento territorial. De igual modo, aclaró el doctor GOMEZ MARTINEZ, ha sido invitado el doctor JAIME QUINTERO.

### PROPUESTAS SOBRE EL DESARROLLO DE LAS PONENCIAS

El delegatario EDUARDO ESPINOSA, solicitó al presidente de la comisión no darle paso al debate de la ponencia del doctor GOMEZ y esperar a que mañana se entreguen y distribuyan todas las ponencias para que sean leídas por todos los miembros de la Comisión y sea así que se empleen las exposiciones y debates de los temas. El delegatario EDUARDO VERANO se adhirió a dicha propuesta.

El delegatario GUSTAVO ZAFRA sugirió que como el plazo máximo para la entrega de ponencias era mañana, se citara a comisión el próximo viernes. El delegatario JUAN B. FERNANDEZ se adhirió a tal proposición.

El presidente de la comisión puso a consideración de los delegatarios de ésta tal proposición, la cual fue aceptada, habiéndose acordado citar a la Comisión para el Viernes 5 de abril a las 9 a.m. para iniciar el debate de la ponencia del delegatario JUAN GOMEZ MARTINEZ.

El doctor JUAN GOMEZ MARTINEZ informó que debía retirarse y que continuaría presidiendo la sesión el vicepresidente, delegatario LORENZO MUELAS.

### INTERVENCION DEL DOCTOR GUSTAVO QUINTERO

El doctor QUINTERO desarrolló una completa exposición sobre una nueva concepción del Territorio Colombiano, documento que se anexa a la presente Acta. También hizo entrega del nuevo mapa de Colombia que él ha recientemente elaborado. Igualmente, ilustró con un mapa cuáles debían ser los nuevos límites de Colombia incluyendo el espacio marino, expresando que hasta hoy el país no ha querido proyectar sus límites incluyendo el lecho marino.

También expresó que aún existen zonas internacionales que no están claramente definidas por lo que el mapa colombiano continúa siendo inacabado.

Reseñó la gravedad que tiene para el país el aún no contar sino con la cartografía para el 50% del territorio, señalando que sería recomendable utilizar la tecnología del satélite para actualizarla y completarla para todo el territorio nacional, en el periodo de un año.

El presidente de la comisión procedió a otorgarle la palabra a los Honorables Delegatarios.

Terminada la exposición del doctor QUINTERO, el delegatario AUGUSTO RAMIREZ OCAMPO manifestó que el doctor QUINTERO, era un experto valioso para

Colombia y que le parecía importante el mapa elaborado por él.

Explicó el doctor Ramírez, que lo que el país en los últimos años a través de distintos tratados internacionales, ha adelantado en materia de definición de límites ha sido muy grande, aunque algunos de esos tratados no están aún ratificados por el Parlamento. Manifestó que en este aspecto, el proyecto del Partido Social Conservador propone dar un paso adelante con respecto a los tratados.

El delegado CORNELIO REYES expresó que según la exposición del doctor QUINTERO, continuamos con un amplio desconocimiento de nuestra geografía y que es cierto que siempre nos hemos olvidado que hacen parte de Colombia las riquezas del mar y de muchas regiones de frontera.

Finalmente el delegado JUAN B. FERNANDEZ, interrogó sobre cuál fue la omisión en que incurrió el mapa del IGAC que ordenó la Cancillería fuese recogido?

A ello el doctor CORNELIO REYES expresó que no le parecía conveniente abrir polémica en relación a este tipo de problemas pues entendía que como aún existen áreas marinas y submarinas con Venezuela no delimitadas, era delicado trazar una línea geográfica divisoria.

Para terminar, el Doctor QUINTERO, agregó que para el geógrafo es difícil tomar una decisión sobre qué delimitar, pero que él no se siente avergonzado de hacerlo.

Siendo las 12:30 p.m. el delegado LORENZO MUELAS, dio por terminada la sesión.

El presidente, JUAN GOMEZ MARTINEZ; el secretario, MARIA EUGENIA AVENDAÑO.

#### ACTA N° 15

Siendo las 9:50 a.m. del día 5 de abril de 1991, en la sala de la Comisión II sobre ordenamiento territorial, se celebró la Sesión Ordinaria, presidida por el doctor JUAN GOMEZ MARTINEZ, el vicepresidente LORENZO MUELAS y la secretaria MARIA EUGENIA AVENDAÑO.

A solicitud del presidente de la Comisión, la secretaria verificó quórum para deliberar, confirmando la asistencia de los delegados siguientes: CASTRO JAIME, GOMEZ MARTINEZ JUAN, MUELAS LORENZO, PEÑA ALFONSO, TRUJILLO CARLOS HOLMES, VERANO EDUARDO, ZAFRA GUSTAVO, ESPINOSA EDUARDO, FALS BORDA ORLANDO, GIRALDO CARLOS F., REYES CORNELIO.

Seguidamente, la secretaria leyó y puso a consideración el siguiente orden del día:

- 1°. Llamado a lista y verificación del quórum.
- 2°. Directrices para el desarrollo de las ponencias.
- 3°. Presentación de la ponencia del doctor JUAN GOMEZ MARTINEZ, sobre competencias de las entidades territoriales.
- 4°. Debate.
- 5°. Proposiciones y varios.

#### INTERVENCION DEL DELEGATARIO CARLOS HOLMES TRUJILLO

Antes de iniciar el desarrollo del Orden del Día, el delegado CARLOS HOLMES TRUJILLO, sugirió que dado que el pe-

riódico EL TIEMPO a la fecha publicaba apartes de la intervención del jefe del Departamento Nacional de Planeación ante la Comisión III, en torno a temas de interés para la Comisión Segunda; se le solicitara al jefe de esa entidad, enviar copia a los delegados del texto expuesto por él.

El delegado GUSTAVO ZAFRA, aclaró que el jefe del DNP había sido citado ante esta comisión, pero que su intervención había sido cancelada, por lo que el doctor MONTENEGRO, había enviado un documento a todos los delegados. Sugirió que dicho documento fuese anexado a la presente Acta.

El delegado TRUJILLO aclaró que el documento al que se refería el doctor ZAFRA, era diferente a las declaraciones aparecidas en EL TIEMPO y por ende mantenía su propuesta.

El presidente de la Comisión expresó que procedería a hacer la respectiva solicitud ante el jefe del DNP.

#### LECTURA DE LAS DIRECTRICES PARA EL DESARROLLO DE PONENCIAS

A solicitud del presidente de la Comisión, la secretaria procedió a hacer lectura del memorando preparado por el doctor JUAN GOMEZ MARTINEZ, mediante el cual recordaba a la Comisión los términos establecidos por el Reglamento para exposiciones e interpellaciones, y el orden en que se presentarían los temas y ponencias. Copia de dicho memorando se anexa a la presente Acta.

El doctor JAIME CASTRO CASTRO sugirió que al memorando leído, en el tema de entidades territoriales se dijera: número y clase de entidades y organizaciones territoriales.

De igual modo, recomendó se le definiera período de exposición a los temas, sugiriendo utilizar los tres días primeros de la semana próxima para tal fin, de modo que los dos últimos días fuesen utilizados para la definición y adopción del articulado.

El delegado CORNELIO REYES adhirió a la propuesta del doctor CASTRO y sugirió que para facilitar la adopción de Texto que llevaría a Plenaria, se nombrase una comisión redactora.

El delegado GUSTAVO ZAFRA manifestó estar de acuerdo con el orden a seguir en la exposición de temas siempre que, se posibilitara que en cada tema sobre las distintas entidades territoriales se permitiera referirse a las relaciones de la respectiva entidad Territorial con el resto.

Respecto a la definición del Cronograma, aclaró que en la Comisión no se hablara del primer debate, sino de exposiciones de las ponencias.

El delegado EDUARDO ESPINOSA intervino para sugerir que en el Memorando fuesen incluidos los Distritos Especiales.

El delegado EDUARDO VERANO expresó que en la Comisión no era necesaria la votación de un articulado, aunque era importante su adopción incluyendo claramente las diversas posiciones que existiesen.

El delegado CORNELIO REYES, expuso que, como no creía que fuese fácil estar de acuerdo en todos los temas, adhería a la propuesta hecha por el doctor VERANO.

También expresó, que si bien en la Comisión no debía hablarse de primer debate, en la práctica esta adelantaba un predebate sobre cada tema.

El delegado ORLANDO FALS BORDA expresó que era este el momento de definir el sistema de codificación y que para tal fin, era necesaria la creación de una subcomisión.

El delegado GUSTAVO ZAFRA expuso estar de acuerdo con la propuesta de crear tal subcomisión pero sugirió se nombrara cuando se finalizaran las exposiciones, a fin de garantizar que sus miembros representasen las diversas tendencias.

El delegado JAIME CASTRO sostuvo que en la práctica sí se requería que hubiese votación por parte de la Comisión respecto a los distintos temas.

El delegado GUSTAVO ZAFRA reiteró que el Reglamento otorgaba la responsabilidad jurídica de las decisiones al primero y segundo debates de la Plenaria.

Frente a la inquietud planteada por el doctor ZAFRA, de que los temas fuesen tratados de manera interrelacionada, el delegado JUAN GOMEZ MARTINEZ, informó que su asesor estaba diseñando un cuadro resumen, en el que se podrían observar las similitudes y divergencias de las distintas propuestas y manifestó, que en los días próximos haría entrega a todos los delegados de dicho cuadro.

Finalmente, fue aprobada la propuesta del delegado JAIME CASTRO, en cuanto a dedicar los tres días completos de la siguiente semana para presentación de las distintas ponencias.

#### RESENTACION DE LA PONENCIA DEL DELEGATARIO JUAN GOMEZ MARTINEZ SOBRE LAS COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

El doctor GOMEZ MARTINEZ inició su exposición señalando que se referiría a los temas siguientes:

- 1°. Sobre la Intervención del Estado.
- 2°. Sobre las formas de Estado.
- 3°. Sobre las entidades territoriales.
- 4°. Sobre las competencias de las entidades territoriales.
- 5°. Sobre recursos.

Sobre el tema de la Intervención del Estado, señaló que su propuesta se concreta en que el Estado debe garantizar los servicios públicos al ciudadano, otorgándole participación a la comunidad.

Sobre el tema de las formas de Estado, expresó que tres son las formas típicas: La FEDERAL, la UNITARIA Y MIXTA. Concretó que su propuesta era la de un estado unitario descentralizado.

Sobre el tema de las entidades territoriales expresó, que los dilemas eran la creación de regiones, de Provincias y si se suprimían los departamentos.

Explicó, que su propuesta era la de definir como entidades territoriales a: Nación, departamentos, municipios, distritos étnicos y Distrito Capital.

A su vez, explicó que consideraba esencial el mecanismo de la consulta popular para definir la creación de regiones o de provincias, y que coincidía con muchos de los proyectos en el sentido de que fuese

creada la Comisión de Ordenamiento Territorial.

Respecto al tema de las competencias, manteniendo el criterio de flexibilidad, propuso que fuese una Ley Marco la que determinara las competencias de las distintas entidades territoriales, pero que constitucionalmente se incluyese la cláusula general en cabeza de los municipios.

Finalmente, respecto al tema de recursos expuso que estos estarían definidos por las leyes orgánicas de Planeación y de presupuesto, las que deberían tener en cuenta los criterios de: la participación de los departamentos en la elaboración y asignación del plan anual de inversiones de la Nación, establecer un sistema de relaciones fiscales de tipo compensatorio, introduciendo los criterios de necesidades básicas y esfuerzo fiscal e incluir en la nueva Constitución un párrafo transitorio que establezca que la transferencia del IVA hacia las entidades territoriales será gradual hasta llegar al 90%.

#### DEBATE

El delegado CARLOS HOLMES TRUJILLO inició el debate felicitando al delegado GOMEZ por su excelente trabajo y porque consideraba que su exposición estimulaba el debate. Subrayó la importancia que el doctor GOMEZ MARTINEZ, otorgaba a la participación comunitaria, ya que en su opinión, en el nuevo esquema de relaciones, era esta la fuente de legitimidad del proceso de la inversión pública.

Respecto a la propuesta de asignar la cláusula general de competencias, señaló que le inquietaba si debía asignarse a una entidad como eje de toda la organización del Estado y que al ser el municipio, debía quedar en claro que ello debería entenderse como el querer orientar toda la acción del Estado a fortalecer a la Institución Municipal y no a recargarle todas las responsabilidades.

A su vez señaló que no se puede hablar del municipio como entidad homogénea, pues la categorización debía ser entendida como criterio rector, para asignarle las distintas competencias y recursos.

Seguidamente el delegado CORNELIO REYES expresó que era importante acentuar o dirigir la descentralización hacia el municipio, que era necesario constituir en departamentos a todas las intendencias y comisarías y que la figura de regiones fuese entendida como la asociación de departamentos y la de provincias, como la de asociación de municipios.

El delegado ORLANDO FALS BORDA expresó que en la propuesta del doctor GOMEZ, se dejaba la posibilidad de constituir regiones y provincias con arreglo a lo que determine la Ley.

Expresó que el problema era uno de hermenéutica, ya que no deberíamos mirar solo el pasado, sino hacia el futuro abriendo desde ahora la posibilidad de ir creando regiones, provincias y territorios étnicos y como tal, sería más recomendable dejar en la Constitución un Artículo que diera tal posibilidad y no dejar tal decisión a voluntad de una Ley Marco.

Respecto al papel del Departamento, señaló el delegado FALS BORDA que si se consideraba al municipio como el eje fundamental de la descentralización, no era conveniente ni fortalecer a los departa-

mentos, ni permitir la elección de gobernadores. Expresó que ello debilitaría al municipio y no le ofrecería posibilidad a las provincias. Finalmente propuso, que al Departamento se le mantuviese como un ente de Planeación regional, articulado al sistema Nacional de Planeación.

El delegado EDUARDO VERANO DE LA ROSA expresó que se solidarizaba con el delegado FALS BORDA, en el sentido que no se deben descartar las regiones y las provincias, por el hecho de no existir hoy. Explicó, que en la subcomisión que se responsabilizó del tema REGION, se acordó la presentación de tres propuestas alternativas en distinto nivel de evolución: como entidad territorial; como ente de planificación y como alternativa plena desarrollada con órganos de dirección y administración.

Explicó que el problema del ordenamiento territorial no debía entenderse como algo estático sino dinámico, es decir, que las entidades territoriales se crean en la medida que el mismo pueblo lo vaya solicitando. Por ello, expresó no comparte la idea de amarrar el país a unas entidades territoriales únicas, como lo hizo la Constitución vigente.

Manifestó, que en su propuesta ha intentado tener en cuenta la experiencia de los modelos de algunos países europeos pues aunque se puede argumentar que Colombia aún no ha alcanzado el desarrollo de tales países, si son experiencias de inmensa utilidad.

Finalmente expresó que quería manifestar su apoyo a las propuestas de crear los territorios étnicos y mantener los distritos de Cartagena y Santa Marta.

El delegado EDUARDO ESPINOSA, llamó la atención sobre la importancia de concebir el ordenamiento territorial como un sistema integral, conformado por los distintos tipos que lo integran y citó un aparte de su ponencia sobre: "REGION" sobre la región señalamos la necesidad de concebir a las entidades territoriales como parte de un sistema, el cual posee un conjunto de componentes-entidades, cuya interacción engendra nuevas cualidades que no poseen separadamente, como elementos integrantes del sistema. Por ende están sujetas a una organización, la cual debe ser coherente y en ella cada elemento ocupa un lugar, cumple unas funciones y se integra en un orden...".

También indicó que proponía que las entidades territoriales fuesen el municipio, los distritos especiales, el departamento, la región y la Nación. Citando al doctor JUAN GOMEZ MARTINEZ, señaló que "el departamento es, las provincias pueden ser, las regiones deben ser".

El delegado JAIME CASTRO, solicitó la palabra, con el propósito de hacer diversas observaciones.

En primer lugar, señaló que en general, en los distintos proyectos que se habían sometido a consideración de la Comisión, y en la misma ponencia del delegado JUAN GOMEZ MARTINEZ, se hacía referencia al desarrollo y adopción de una ley orgánica, o ley marco sobre ordenamiento territorial, y que curiosamente en ningún caso se explicaban sus efectos jurídicos.

Manifestó, que si bien era teóricamente deseable el que existiesen ese tipo de Leyes, cuya fuerza jurídica es mayor a la de una

Ley ordinaria, valía la pena preguntarse sobre su conveniencia, dado que una ley marco tiene una extensa proyección temporal y la realidad territorial registra cambios permanentes.

Para ejemplificar las inflexibilidades que introducen tales tipos de leyes marco, comentó que cuando estuvo al frente de la Cartera de Gobierno, le pareció que la expedición de nuevos códigos de Régimen Departamental y Municipal tendrían gran proyección temporal. Sin embargo comprobó que en el muy corto tiempo la realidad regional había desbordado la norma. En concreto, expresó el doctor JAIME CASTRO CASTRO, que una Ley de tal naturaleza tiene el riesgo de paralizar desarrollos legislativos y que por lo tanto no era conveniente amarrar el ordenamiento territorial a una ley orgánica.

El delegado ORLANDO FALS BORDA, interpelló al doctor CASTRO, para preguntarle si su propuesta era la de que se incluyese en el texto constitucional aspectos detallados del Ordenamiento Territorial. Al respecto el doctor CASTRO, replicó que su propuesta era mantener en el texto constitucional los grandes acuerdos, pero no someter su desarrollo a la expedición de una Ley marco, sino a la dinámica legislativa que la misma realidad va imponiendo.

En relación a la ponencia del doctor JUAN GOMEZ MARTINEZ, se refirió a los puntos siguientes:

a). En la definición del número tipo de entidades territoriales existe la necesidad de diferenciar entre las entidades territoriales básicas y las organizaciones territoriales, siendo las primeras de primer grado y las otras de segundo grado. Aclaró además que mientras las primeras serían de carácter obligatorio, las segundas serían voluntarias.

Así, el municipio, los Distritos indígenas, los departamentos y el Distrito Capital, serían las entidades territoriales a que se refiere la propuesta del delegado GOMEZ, y las distintas formas de asociación como la región y la provincia serían organizaciones territoriales.

El delegado CORNELIO REYES, interpelló al doctor CASTRO para que explicase cómo definiría él a las asociaciones de municipios y departamentos y a las corporaciones autónomas regionales.

El delegado CASTRO, explicó que las dos primeras figuras son instrumentos jurídicos que no necesariamente expresan identidad regional como sí lo son los casos de la región y la provincia.

El delegado CARLOS HOLMES TRUJILLO, interpelló al doctor CASTRO, para señalar que en su criterio lo importante no debería ser el de la definición de la nomenclatura sino pensar en las posibilidades de inducir un desarrollo territorial que garantice competitividad e internacionalización.

Retomando la palabra, el delegado JAIME CASTRO, señaló que la tendencia evidente en materia de creación de entidades territoriales, hacia pensar la necesidad se establecieran claramente en la constitución los requisitos exigibles.

b). En cuanto al tema de la definición de las competencias atribuibles a las entidades territoriales, expresó el delegado CASTRO, que era conveniente que en la nueva

Constitución se opte por una fórmula intermedia ya que no consideraba que debía existir una definición taxativa de las mismas.

Al finalizar su intervención, se refirió al tema del desmonte de los monopolios departamentales en la producción de licores como fórmula para fortalecer los fiscos departamentales y erradicar los manejos clientelistas y de corrupción que caracterizan a las licorerías.

Expuso en detalle una serie de argumentos tendientes a demostrar la ineficiencia de estas entidades y su incumplimiento en el pago de impuestos que deben ir a los fiscos seccionales y a las demás entidades. Además expresó que si bien, algunas de tales licorerías, registraban buenos resultados financieros, la mayoría de estas registraban o muy bajas utilidades o un déficit permanente, siendo el estado el que se veía en la obligación de mantenerlas.

Dicha argumentación, expresó, es la que lo llevaba a proponer se posibilitara la privatización de estas entidades que en su entender no son más que rezagos de un estado feudal.

Seguidamente, solicitó la palabra el delegado GUSTAVO ZAFRA, quien expresó dos inquietudes frente a la ponencia del delegado GÓMEZ MARTÍNEZ.

a). La definición de la cláusula general de competencia en cabeza del municipio exige ser muy cuidadosos, en tanto que algunos temas que conciernen al conjunto del estado podrían estar excluidos. Ante ello, propuso que de adoptarse se dejase en claro que tal cláusula sería estrictamente en materia de desarrollo territorial.

b). En cuanto al número de entidades territoriales señaló que la tendencia universal era la de crear tres niveles: Nación, departamento (Estado, provincias etc.) y municipio. Por lo tanto sugirió que en el caso colombiano debía mantenerse dicha tendencia y que la creación o introducción de cualquier otro tipo de entidad territorial que sea sometida a plebiscito en las regiones y localidades que así lo deseen para que, no se impongan formas de organización territorial que no son deseables ni convenientes en otras partes del país.

El delegado EDUARDO ESPINOSA expresó que ese criterio estaba contemplado en las propuestas que tanto él como los delegados EDUARDO VERANO Y JUAN B. FERNÁNDEZ, estaban proponiendo para la creación de regiones.

Finalmente, refiriéndose al tema de las licorerías departamentales, expresó que le parecía buena la fórmula de erradicar los monopolios pero no para cedérselos a los particulares. En ese sentido, expresó, que su privatización sólo sería aceptable aumentando los impuestos consumo lo que debía adoptarse constitucionalmente o de lo contrario se volvería a correr el riesgo de que los particulares presionaran al Congreso.

EDUARDO VERANO volvió a solicitar la palabra para explicar que el reto al momento era cambiar el modelo de ocupación del país por uno en el que se posibilitara el desarrollo de distintos polos de desarrollo. En ese sentido, se solidarizó con lo expresado por el delegado CARLOS HOLMES TRUJILLO, de inducir el nuevo modelo

hacia la internacionalización de la economía.

El delegado CARLOS FERNANDO GIRALDO, solicitó la palabra para expresar que no compartía el criterio de que las licorerías eran ineficientes por estar bajo la administración del Estado y que podrían ser más eficientes al pasar a manos de los particulares.

Finalmente, el delegado JAIME CASTRO, expresó que le complacía el saber que la idea de la desaparición de los monopolios se fuese abriendo campo y contase con el apoyo de algunos delegados de la Comisión.

Siendo la 1 p.m. el presidente de la Comisión declaró levantada la sesión.

JUAN GÓMEZ MARTÍNEZ, presidente.

MARIA EUGENIA AVENDAÑO, secretaria:

#### ACTA N° 16

Siendo las 10:40 del día 8 de abril de 1991, en el salón de la Comisión II sobre Ordenamiento Territorial, se dio inicio a la Sesión correspondiente, con la Presidencia del Delegado JUAN GÓMEZ MARTÍNEZ y la Secretaría de MARIA EUGENIA AVENDAÑO.

En dicha sesión se hicieron presentes los delegados: *Espinosa F. Eduardo, Gómez Martínez Juan, Pineda S. Héctor, Reyes Reyes Cornelio, Trujillo G. Carlos Holmes, Zafra R. Gustavo, Castro Jaime, Fals Borda Orlando, Verano de la Rosa Eduardo, Peña Alfonso, Giraldo Angel Carlos Fernando.* Se excusó el delegado Juan B. Fernández. Verificado el quórum para sesionar, la secretaria a solicitud del presidente de la Comisión leyó y puso a consideración del siguiente Orden del Día:

1°.- Llamado a lista y verificación del quórum.

2°.- Intervención del ministro de Gobierno y el jefe del Departamento Nacional de Planeación.

3°.- Presentación de Ponencias.

4°.- Proposiciones y Varios.

#### INTERVENCIÓN DEL MINISTRO DE GOBIERNO, DOCTOR HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA.

El señor ministro aclaró que su asistencia tenía el propósito de presentar al jefe del Departamento Nacional de Planeación, quien haría la presentación y entrega de un Documento elaborado por dicha entidad, el cual expondría algunos puntos de vista sobre la distribución de funciones y recursos para las Entidades Territoriales.

Explicó el señor ministro que algunas de las propuestas que presentaría el jefe del DNP, eran más flexibles que las que se hacían en el proyecto original del Gobierno Nacional.

#### INTERVENCIÓN DEL JEFE DEL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, DOCTOR ARMANDO MONTENEGRO

El jefe del DNP, inició su intervención agradeciendo a los miembros de la Comisión Segunda, se le brindara la oportunidad de expresar a nombre del Gobierno Nacional, algunas reflexiones y propuestas sobre el tema del Ordenamiento Territorial.

Su exposición la basó en el Documento AUTONOMÍA Y APERTURA REGIONAL, elaborado por ese Departamento y del cual hizo entrega a la Secretaría y a todos los

Delegados miembros de la Comisión. Copia de dicho Documento se anexa a esta Acta.

La exposición del doctor ARMANDO MONTENEGRO se concentró en los puntos que se resumen a continuación:

#### 1°.- REFLEXIÓN HISTÓRICA Y COMPARACIÓN INTERNACIONAL

Señaló el expositor que Colombia en los últimos años, viene impulsando procesos de cambio políticos y económicos importantes poniéndose a tono con cambios que vienen dándose en los diversos países.

Seguidamente planteó la reflexión de que para la formulación de un nuevo proyecto de reordenamiento Territorial para el país, era necesario que este fuese armónico con el diseño de un País descentralizado y dicha armonía debía guardarse en la definición de tres aspectos a saber: los propósitos del Estado, la distribución de responsabilidades entre la Nación y las Entidades Territoriales y el reparto de los recursos públicos.

#### 2°.- PROCESO HISTÓRICO DEL CENTRALISMO

En forma resumida y refiriéndose al gráfico 100 años de Centralismo incluido en el documento del DNP, destacó que el modelo centralista logró armonía en la época del FRENTE NACIONAL, periodo en el que la descentralización promovió la creación de seccionales de las Entidades Nacionales en las regiones pero sin garantizar que éstas se articularan a la vida y gobiernos seccionales. Mencionó la importancia que mereció la reforma de 1968 al haber creado el SITUADO FISCAL, mediante el cual se facilitó la nacionalización de la Educación y la Salud y concluyó afirmando que el costo de dicho proceso fue el del desarrollo de un Estado inoperante y distante de la población.

Ante tal situación, señaló el expositor, se abrieron paso nuevas propuestas que propendían por un Estado descentralizado. Hizo mención a las propuestas del expresidente ALFONSO LOPEZ MICHELSEN, con la falla constituyente, a las reformas introducidas a inicios de los años ochenta, cuando se crearon una serie de mecanismos para la coordinación intergubernamental de la Planeación, la concertación de los sectores público y privado y se le otorgaron facultades a los gobernadores para coordinar la acción de las agencias nacionales en los Departamentos y a las recientes medidas sobre elección popular de alcaldes, transferencia de responsabilidades a los Municipios y ampliación de los recursos del IVA a las Entidades territoriales. En conclusión señaló, en los últimos años se han dado cambios importantes en el propósito de transformar el modelo centralista por uno descentralista.

#### 3°.- DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES.

Autoformulándose la pregunta: ¿por qué se deben distribuir funciones entre el Gobierno Nacional y las Entidades Territoriales?, explicó que la respuesta técnica era

la de que era cierto que muchos servicios serían mejor prestados si se descentralizan dada su naturaleza, escala de operación y costos.

Haciendo lectura del Documento del DNP en su página 12 en donde se hace mención a los distintos servicios y sectores subrayó que:

—Servicios como los de Educación, Salud, Bienestar Familiar, SENA, Fondo Vial Nacional, agua potable, vivienda y telefonía, debían descentralizarse dejando la Nación de ser ejecutora y conservándosele como formulador de políticas.

A tal planteamiento, el delegatario EDUARDO VERANO DE LA ROSA interpelló al jefe del DNP, para expresar que en el caso de la telefonía ello significaría revertir un proceso de 10 años en el cual la Nación ha asumido la prestación de dicho servicio. En respuesta, el doctor MONTENEGRO manifestó que ese proceso centralista sólo beneficiaba a Telecom y que, aunque reversarlo podía ser complejo, todo dependía de la gradualidad con que se planteara la estrategia de descentralizarlo.

#### 4°.- VIABILIDAD DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACION.

Expresó el jefe del DNP que el proceso de descentralizar competencias y funciones a las Entidades territoriales debían satisfacer los requisitos de graduabilidad, selectividad y que debía contar con decidido apoyo Institucional por parte de la Nación.

Al respecto, el delegatario EDUARDO VERANO DE LA ROSA interpelló al jefe del DNP, para señalar que era indispensable descentralizar la Educación de la Administración Pública hacia las regiones, Municipios y Provincias.

A su vez, el Delegatario HECTOR PINEDA señaló que otros servicios como los de la administración aeroportuaria y portuaria, merecían descentralizarse, pues ello contribuía a una mayor autonomía y capacidad económica de las localidades.

El Presidente de la Comisión, doctor JUAN GOMEZ MARTINEZ, solicitó a los Delegatarios dejar las interpellaciones para el final de la exposición del Jefe del DNP.

Continuando con el tema de viabilidad de la estrategia descentralista, el doctor MONTENEGRO reiteró que el criterio de flexibilidad exigía el que en términos constitucionales no se defintieran las competencias de la Nación y de las Entidades Territoriales en forma rígida.

#### 5°.- AUTONOMIA FINANCIERA Y SOBERANIA FISCAL.

Sobre el tema de las transferencias intergubernamentales, señaló el Jefe del DNP, que lo más saludable era diseñar un sistema flexible que fuese compatible con la transferencia gradual de responsabilidades a las Entidades Territoriales.

Expresó que su propuesta era el que a estas Entidades fuese cedida la totalidad del producido por concepto del IVA, desmontando el Situado Fiscal. En concreto, se mantendría la única transferencia basada en el impuesto más dinámico de la Nación. En ese marco, habría que considerar una participación de los Departamentos en el IVA.

En materia de regalías, expresó que debía diseñarse un sistema de reparto más flexible que garantice su distribución entre las Regiones.

Frente a la cofinanciación y el crédito, manifestó que estas deberían concebirse como herramientas complementarias de apalancamiento a la inversión en las localidades y regiones. Para la fijación de tarifas, propuso descentralizar la función hacia las Entidades y niveles de Gobierno que asumieran la responsabilidad de determinados servicios y que el Gobierno central diseñe un claro mecanismo de control.

#### 6°.- LA PLANEACION.

Al respecto básicamente el expositor enfatizó en la necesidad de articular los planes y programas al proceso democrático de modo que estos sean aprobados por la vía electoral.

#### 7°.- RIESGOS DE LA DESCENTRALIZACION.

Para finalizar su exposición, el Jefe del DNP llamó la atención sobre el cuidado que debe tenerse en el planteamiento de la estrategia para evitar la desarticulación del Estado y el desorden fiscal y macroeconómico.

Al final de su exposición el delegatario EDUARDO ESPINOSA, le solicitó al Jefe del DNP le aclarase a qué se estaba refiriendo cuando utilizaba la expresión Regiones, a lo cual el doctor MONTENEGRO explicó que en realidad se estaba refiriendo en general a todas las Entidades territoriales.

#### PREGUNTAS Y DEBATE.

El Delegatario CARLOS FERNANDO GIRALDO, formuló dos inquietudes:

—Cuánto podría costarle a los Municipios volver a asumir los servicios de Telefonía y vivienda y si en el mismo caso serían las Cajas de vivienda municipal el mejor mecanismo para ejecutar los programas respectivos.

Al respecto, el Jefe del DNP señaló que lo que él planteaba en materia de telefonía era una meta deseable y que para algunos casos ello podría ser traumático pero había que encontrar soluciones. En materia de vivienda, expresó que de hecho está previsto así en las nuevas disposiciones.

El Delegatario CORNELIO REYES intervino para señalar cuatro inquietudes que le dejaban la exposición hecha por el Jefe del DNP.

PRIMERA: Subrayó que en su exposición no hizo referencia al sector agropecuario, siendo éste el sector mayor generador de divisas para el País. Por ello, solicitó al doctor MONTENEGRO, le explicase cómo concebía el DNP su manejo institucional.

SEGUNDA: Siendo cierto que la reforma de 1968 logró una descentralización hacia adentro, y que su propuesta propende por una descentralización hacia las Entidades Territoriales, ello suponía un desmonte de un sinnúmero de Entidades Nacionales y una unificación de éstas en sectores como el social.

TERCERA: ¿La propuesta descentralista sugiere un rediseño de las Corporaciones autónomas Regionales?

Al respecto el doctor ARMANDO MONTENEGRO, replicó que:

—En cuanto a los entes nacionales, éstos deben irse desmontando gradualmente y mirando cada caso, pues en unos será conveniente se desmonten funciones y en otros desmonten Entidades.

—Las Corporaciones autónomas regionales de hoy, han dejado de ser autónomas y regionales. Manifestó que aunque no era fácil concebir su departamentalización, sí debe pensarse su jurisdicción analizando el criterio de cuenca hidrográfica.

El Delegatario GUSTAVO ZAFRA solicitó la palabra para referirse a tres aspectos:

PRIMERO: Sugirió, que en el gráfico presentado por él sobre el proceso Centralismo-descentralización no sólo se incluyera a las Corporaciones autónomas regionales sino a los CORPES.

SEGUNDO: Señaló que si bien la fórmula de ceder el 100% del IVA, era muy sugestiva para los municipalistas, era conveniente que el DNP comparase las proyecciones de esos recursos con las del Situado Fiscal o con otras fórmulas que se venían proponiendo, para así tener mayor certeza sobre quién se estaba quedando con el negocio paisa.

TERCERO: Manifestó, que en todo el Documento presentado por el Jefe del DNP, se hacían importantes concesiones a los Departamentos y Municipios, pero que cuando se llegaba al problema del manejo de las políticas macroeconómicas se agotaban tales concesiones.

Ante ello, expuso que dentro de un sistema autonómico era necesario se les otorgaran competencias a los Departamentos y Municipios, en decisiones tan importantes como el manejo crediticio o de lo contrario es imposible que estos lo utilicen para el apalancamiento financiero. Finalmente, expresó que le preocupaba la concepción monetarista que seguía permeando al proceso de descentralización.

En relación con las inquietudes expresadas por el Delegatario ZAFRA, el Jefe del DNP explicó que: a) El IVA era el impuesto más dinámico y mejor para ceder a las Entidades Territoriales pero que acogía la solicitud de comparar distintas proyecciones las que haría llegar a los Delegatarios. b) Otorgarle mayores responsabilidades a Departamentos y Municipios era un problema de recursos y no un problema monetarista ya que el país no podía gastar más recursos de los que tenía. c) Expresó que descentralizar el manejo macroeconómico haría imposible controlar el comportamiento de las variables macroeconómicas esenciales como el crédito. Finalmente, compartió con el doctor Zafra el que ello fuese permissible sólo en situaciones de emergencia.

El Delegatario EDUARDO VERANO DE LA ROSA solicitó la palabra para expresar que cuando nos referimos a la descentralización tendemos a limitarnos sólo a la estatal siendo que la actividad privada también ha estado concentrada y centralizada. Ante ello, sugirió que era necesario pensar en mecanismos para la descentralización de la actividad económica o de lo contrario podía sucedernos lo que a otros países que como Brasil y Argentina, vienen de vuelta del proceso descentralista que contribuyó a un drama mayor.

Al respecto el doctor MONTENEGRO

señaló que si el País promueve la apertura económica ello contribuiría a la descentralización de la economía hacia las regiones lográndose un modelo de desarrollo más equilibrado.

El Delegatario ORLANDO FALS BORDA solicitó la palabra para referirse a tres temas:

a).- Las concesiones sobre explotación de recursos naturales celebradas entre el Estado y los particulares han venido afectando la vida de las comunidades. Ante ello interrogó cómo se delegaría tal competencia a las Entidades Territoriales.

b).- Interrogó al Jefe del DNP sobre cuál es la racionalidad que hay detrás de la propuesta de suprimir el Situado Fiscal.

c).- Interrogó al Jefe del DNP si su propuesta es reordenar las Corporaciones Autónomas Regionales según el criterio de Cuenca Hidrográfica, por qué insistir en mantener a los Departamentos.

Al respecto el Doctor MONTENEGRO expresó que el manejo de los recursos naturales era bastante complejo ya que ello se relaciona con un problema global como lo es el del manejo del Medio Ambiente. Comentó que en tal sentido han existido iniciativas tendientes a proponer la creación del Ministerio del Medio Ambiente, y que el DNP está estudiando una propuesta en tal sentido.

En relación a los Departamentos, señaló que si bien éstos no eran lo mejor, debía mantenerse los adecuándolos en sus funciones pues ellos podrían jugar un rol importante en el manejo de problemas como conservación de recursos naturales y el Medio Ambiente.

Finalmente, en relación a ceder la totalidad del IVA y suprimir el Situado Fiscal, expresó que dentro del principio de armonía entre recursos y funciones no se le podía pasar todo a las Entidades Territoriales.

Seguidamente el Delegatario JAIME CASTRO expresó que el Documento presentado por el Jefe del DNP le parecía serio y audaz en materia de descentralización política pero que no podía estar de acuerdo con su orientación general por las razones siguientes:

a).- El Documento marca el acento en la llamada Soberanía Fiscal como la capacidad propia de las Entidades Territoriales para procurarse sus recursos. Dado que la provincia colombiana de hoy no tiene mayor capacidad económica y tributaria, ello la llevaría a su empobrecimiento y atraso. Más aún, señaló el doctor CASTRO, ser esa una fórmula aplicable a otros países y no a Colombia donde dicha fórmula profundizaría los desequilibrios.

Señaló además que es esa una fórmula fiscalista y no descentralista.

b).- Proponer que se transfiriera todo el IVA y se suprima el Situado Fiscal, es sugerir que a las Entidades Territoriales se les de en una mano lo que se les quita en la otra.

Frente a la idea de que la cofinanciación es una herramienta de apalancamiento financiero para las Entidades Territoriales, mencionó que en un informe de la Contraloría General de la Nación se señalaba ser este un instrumento centralista, pues el Gobierno Central es quien se reserva la decisión sobre qué obras cofinanciar.

Por ello, decir que planes como el DRI y el

PNR contribuyen a la cofinanciación y a la descentralización de los Municipios es cuestionable pues fueron concebidos para actuar dentro de unos plazos y aún siguen operando. Más aún hoy un plan como el PNR tiene una cobertura sobre 400 Municipios o más.

c).- Compartió la apreciación del Delegatario GUSTAVO ZAFRA, en cuanto a que la propuesta del DNP no ofrece espacios para manejo de aspectos macroeconómicos a las Entidades Territoriales lo que permite que a través de las llaves del Crédito se acabe con toda posibilidad de autonomía regional y local.

d).- Compartió la idea central del documento acerca del equilibrio entre transferencia de responsabilidades y recursos aunque expresó que el documento es audaz en las propuestas políticas y administrativas, mas no es consecuente con las propuestas fiscales ya que estas en su mayoría van en detrimento de las regiones y localidades.

e).- Dado que el nuevo planteamiento hecho con relación a la cesión de la transferencia del IVA hecha por el doctor MONTENEGRO era diferente a la propuesta original del Gobierno, el delegatario formuló la pregunta si la nueva propuesta era la que debía entenderse como la del Gobierno.

f).- Finalmente, el delegatario CASTRO, solicitó al Jefe del DNP le explicase cómo se entendía que recientes decisiones del Gobierno eran contrarias a la idea de cederle los recursos IVA a los Municipios, citando como ejemplo las normas sobre el IVA al cemento y las Leyes 3ª de 1991 y 23 del mismo año.

El Jefe del DNP respondió a las inquietudes expresadas por el Delegatario JAIME CASTRO, en los términos siguientes:

a).- Explicó que el documento presentado y entregado a los miembros de la comisión surgió de una solicitud de miembros de la Comisión y de la Asamblea al Presidente de la República.

b).- Sabiendo que Colombia en su conjunto es un País pobre, la distribución de recursos no debía formularse mirando sus fuentes en forma separada, ni tampoco pensar en dejar al Estado Central sin recursos.

El Delegatario CASTRO, solicitó una interpelación para expresar que hoy el Estado Central maneja el 80% y las Entidades Territoriales, el 20% de los recursos públicos, a lo cual le preguntó el Dr. MONTENEGRO, si le parecía ser una relación equilibrada.

A ello el Jefe del DNP, expresó que es por ello que su propuesta era de la transferir el 100% del IVA.

El delegatario GUSTAVO ZAFRA, intervino para aclarar que compartía los criterios de armonía entre recursos cedidos y funciones de las Entidades Territoriales y de la flexibilidad para el sistema de transferencia, pero que consideraba esencial se dejara en claro a qué Situado Fiscal se hacía referencia, pues no era el que hoy existía al ser liquidado sobre la base de los ingresos ordinarios de la Nación y otro sería un Situado liquidado sobre la base de los ingresos corrientes. En el segundo caso, expresó, que el monto de la transferencia es muy superior.

A su vez, expresó su preocupación que puede existir el riesgo que a cambio de la

ampliación de la transferencia del IVA, el Gobierno Nacional continúe disminuyendo el esfuerzo en la inversión social.

Ante los comentarios del doctor ZAFRA, el Jefe del DNP explicó que estaba de acuerdo en examinar los cálculos del monto de las transferencias y estudiar nuevas fórmulas. Frente a la preocupación de la disminución del gasto social, manifestó que si se deseaba que el Gobierno Central, mantuviese la inversión hacia las regiones más pobres con mayor razón era indispensable no drenar todos sus ingresos y enunciar constitucionalmente tal principio aunque ello pudiese ir contra la autonomía territorial.

El Delegatario EDUARDO VERANO DE LA ROSA interpeló al Jefe del DNP para preguntarle si él consideraba conveniente que cualquier cambio que se le introdujese al sistema de distribución de regalías debía respetar los derechos que hasta hoy tenían las Entidades Territoriales.

A ello, el doctor MONTENEGRO, básicamente expresó que sobre el tema lo importante era pensar en lo que puede suceder en el futuro pues en su opinión éstas se convertirían en una fuente cada vez más importante de ingresos para las regiones y que debía pensarse en un sistema de reparto que posibilitara mayor redistribución.

Finalmente, el Delegatario JUAN GOMEZ MARTINEZ solicitó la palabra, para expresar que en su opinión, en la fijación de las tarifas de los servicios públicos debería otorgarse competencia a quien asume la responsabilidad de construcción y prestación.

A ello el Jefe del DNP expresó estar de acuerdo en descentralizar a la Junta Nacional de tarifas.

Siendo las 12:20 p.m. el Presidente de la Comisión solicitó a los Delegatarios declararse en sesión permanente y continuar con el desarrollo del Orden del Día a las 3 p.m.

Siendo las 3:50 p.m. se dio inicio a la sesión con la presencia de los Delegatarios que estuvieron presentes en horas de la mañana.

#### **PRESENTACION DE LA PONENCIA: "LOS RECURSOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES", A CARGO DE LOS DELEGATARIOS CARLOS FERNANDO GIRALDO Y EDUARDO VERANO DE LA ROSA.**

El Delegatario CARLOS FERNANDO GIRALDO, antes de iniciar la presentación de la Ponencia, explicó que de adoptarse la propuesta hecha por el Jefe del DNP ampliando el 100% del IVA y desmontando el Situado Fiscal, las localidades percibirían a pesos de hoy \$100.000 millones menos.

El Delegatario CORNELIO REYES solicitó discutir sobre el tema de recursos una vez se hiciera la presentación de la Ponencia.

El doctor EDUARDO VERANO DE LA ROSA explicó que él y el doctor CARLOS FERNANDO GIRALDO se referirían al tema de los Recursos y en particular al de las Transferencias Nacionales, ya que el tema de Planeación de las Entidades Territoriales sería luego presentado por el Dr. EDUARDO ESPINOSA FACIO-LINCE.

Hecha esta aclaración los Delegatarios GIRALDO Y VERANO, procedieron a hacer

lectura de la Ponencia por ellos elaborada y el articulado correspondiente.

Al finalizar su lectura, el delegatario VERANO explicó que como anexo se había preparado detallado informe estadístico con la colaboración del Dr. YEZID SANDOVAL, que no era el caso entrar a explicar pero que por su importancia entregaría copia del mismo. Dicho anexo se anexa a la presente Acta.

Finalmente, el doctor VERANO expresó reconocimiento al grupo de asesores que colaboraron en la elaboración del trabajo y a los distintos funcionarios de DNP quienes facilitaron información muy valiosa. Igualmente, comentó que en varias ocasiones el grupo de trabajo sostuvo reuniones con la subcomisión Segunda de la Comisión Quinta, haciendo mención especial del doctor CARLOS RODADO NORIEGA.

### PREGUNTAS Y DEBATE.

El Delegatario GUSTAVO ZAFRA interpelló a los Ponentes para que precisaran si ellos asimilaban Rentas Ordinarias e Ingresos Ordinarios. A ello, los ponentes respondieron afirmativamente.

El Delegatario EDUARDO ESPINOSA agregó que el Gobierno Nacional ha permanentemente manipulado la interpretación entre ingresos corrientes y ordinarios. Por tal razón, en la reforma al sector Salud (Ley 10 de 1990) se había explícitamente cambiado el criterio de ingresos ordinarios por el de corrientes.

Adicionalmente expresó 3 inquietudes:

a).- Evitar la confusión que surge de hablar de Gasto Público General logrando que en la Constitución se establezca que el Estado dará prioridad al gasto social.

b).- Para la Región, en caso de crearse como Entidad Territorial, no debe asegurarse recursos del IVA ni Situado, debido a que ésta no asumirá responsabilidad en la prestación de servicios.

c).- A las Juntas Administradoras locales no se les deben asignar recursos sino definirles mecanismos para ejercer control. Otorgarles recursos podría convertirlos en instrumentos iguales a las Juntas de Acción Comunal.

Ante las inquietudes formuladas, el Delegatario VERANO manifestó que en buena medida el propósito de ampliar la cesión de la transferencia IVA, y la base de liquidación del Situado Fiscal, aseguraría que el Estado orientara una mayor cantidad de recursos al Gasto Social. También señaló que consideraba importante el asignarle recursos a las Juntas Administradoras locales no para que ellos los ejecuten pero los asignen.

Seguidamente el Delegatario JAIME CASTRO solicitó la palabra para expresar que en términos generales compartía la orientación que sus exponentes le habían dado al tema y para formular los comentarios siguientes:

a).- La importancia de ser rigurosos en la redacción del texto Constitucional, evitando las regulaciones legales.

b).- Analizar el tema considerando tres grandes capítulos a saber: Recursos propios de las Entidades Territoriales; transferen-

cias o participaciones y fuentes de apalancamiento financiero.

c).- Para el fortalecimiento de los recursos propios de las Entidades Territoriales propuso dos alternativas: Constitucionar el que la propiedad inmueble fuese exclusivamente gravada por los Municipios y suprimir los monopolios de licores de los Departamentos, derogando el Artículo 31 de la Constitución Nacional.

La primera propuesta la sustentó explicando que el Impuesto Predial es el más importante tributo de la mayoría de Municipios del País y aunque a partir de 1983 con la Ley 14 de ese año registró importante dinámica de crecimiento; en los últimos su ritmo de crecimiento ha disminuido, en buena parte porque sobre los bienes inmuebles opera el mecanismo de la cascada tributaria y desestimula a los Concejos de incrementar su tasa.

En razón a que algunas Corporaciones Autónomas Regionales perciben ingresos por concepto de una sobretasa al Predial consideró el Dr. CASTRO, que al ser potestad única de los Municipios el gravar la propiedad inmueble, éstas dejarían de percibir ingresos por tal fuente.

En relación al desmonte de los monopolios de los Licores Departamentales, explicó que según un Documento recientemente elaborado por la Superintendencia Nacional de Salud, estas Empresas no están cumpliendo con el compromiso de girarle a los Servicios Seccionales de Salud los recursos que les obliga la Ley. Ello muy a pesar del mandato de la Ley 10 de 1990 que fijó el que el Impuesto se liquidara sobre la base del precio que adopte el DANE. De otra parte enfatizó el Delegatario que estas Empresas son ineficientes y no producen mayores utilidades, existiendo casos de quiebra permanente, obligando al Departamento a sostenerlas.

Sostuvo entonces que dentro de ese razonamiento, para el fortalecimiento de las Rentas Departamentales podría ser más provechoso permitir la libre competencia y gravando sensiblemente el consumo.

El Delegatario GUSTAVO ZAFRA solicitó la palabra para referirse al tema, puntualizando estar de acuerdo con la propuesta del Dr. CASTRO, siempre que se asegurara el que los particulares aceptaran pagar un Impuesto más alto: el doble o triple del actual.

Continuando con el tema, el delegatario CASTRO explicó que, de hecho, hoy muchos de los impuestos los generan productores particulares y que lo importante era acabar con la corrupción política que permea a estas empresas departamentales.

Expresó que, sin embargo, el desmonte del monopolio no necesariamente perjudicaría a las empresas licoreras departamentales que fuesen eficientes, pues ellas estarían en capacidad de competir con las particulares.

d) En relación a las transferencias nacionales, pidió que el situado fiscal se mantuviese en el departamento, se establecen constitucionalmente los criterios de distribución y que se dejase a la ley la fi-

jación de los respectivos porcentajes, ya que ello permitiría su manejo acorde a las distintas coyunturas.

Al respecto, los delegatarios GUSTAVO ZAFRA y ORLANDO FALS BORDA manifestaron que se garantizará en la misma Constitución que el porcentaje que se estableciera no sea en ningún caso inferior al de hoy.

Sobre el Impuesto al Valor Agregado, señaló el delegatario CASTRO, compartir el criterio de ampliar su cesión a los municipios pero en forma gradual y transfiriendo simultáneamente nuevas responsabilidades a éstas, según los montos adicionales transferidos.

e) En materia del crédito, expresó que tanto el Fondo Financiero como la FIN-DETER, han carecido de una estructura descentralizada que agilice trámites para solicitud de créditos a los municipios. Para ampliar la disponibilidad de recursos de crédito para éstos, sugirió que se buscara la fórmula de constitucionalizar el que la banca comercial estuviese obligada al manejo de una líneas especiales de fomento.

A continuación, el delegatario CARLOS HOLMES TRUJILLO, hizo uso de la palabra refiriéndose al tema en los términos siguientes:

—Expresó compartir el criterio de que la Constitución plantee la fórmula o los principios generales de las transferencias, evitando todo tipo de rigideces.

—Frente a la intervención del Estado, llamó la atención sobre la importancia que el tema debe merecerle a la Comisión Segunda, pues no es bueno sostener la privatización por sí misma, sino que se asegure que ello es posible siempre que se beneficie el interper general y se garanticen los recursos del Estado en general y de las entidades territoriales en particular.

En ese sentido, manifestó concederle especial importancia a la inversión extranjera y al crédito.

El Delegatario GUSTAVO ZAFRA solicitó la palabra para expresar que el doctor CARLOS HOLMES TRUJILLO había planteado un tema de fondo: el manejo de la deuda externa, sobre el que hasta hoy no se le ha otorgado ningún tipo de intervención a las entidades territoriales.

El delegatario JUAN GOMEZ MARTINEZ, manifestó estar de acuerdo en el enfoque de la ponencia, aunque expresó que el criterio de necesidades básicas insatisfechas, si bien era importante, no debería ser el más importante, pues ello afectaría a localidades que hoy tienen los mayores índices de calidad de vida. Igualmente, señaló que la creación de Distritos Especiales básicamente buscaba drenar recursos del situado fiscal y de ser así, era preocupante pensar que todas las ciudades quisieran ser Distritos, sólo por el hecho de acceder a tales recursos.

Siendo las 6:35 p.m. el presidente de la Comisión dio por terminada la sesión.

JUAN GOMEZ MARTINEZ, presidente.  
MARIA EUGENIA AVENDAÑO, secretaria



**ACTA N° 17**

Siendo las 10:35 a.m. del día 9 de abril de 1991, en la sala de la Comisión II sobre Ordenamiento Territorial, se celebró una sesión presidida por los delegatarios JUAN GOMEZ MARTINEZ, el vicepresidente LORENZO MUELAS y la secretaria MARIA EUGENIA AVENDAÑO.

A solicitud del presidente de la Comisión, la secretaria leyó y puso a consideración el siguiente orden del día:

1. Llamado a lista y verificación del quórum.

2. Presentación de la ponencia sobre la planeación y las entidades territoriales, a cargo del delegatario EDUARDO ESPINOSA FACIO-LINCE.

3. Presentación de la ponencia sobre el municipio a cargo de los delegatarios CARLOS HOLMES TRUJILLO y HÉCTOR PINEDA.

4. Propositiones y varios.

Leído el orden del día, se verificó quórum para deliberar, con la presencia de los siguientes delegatarios:

CASTRO JAIME, ESPINOSA FACIO-LINCE EDUARDO, FALS BORDA ORLANDO, FERNANDEZ JUAN B., GOMEZ MARTINEZ JUAN, MUELAS HURTADO LORENZO, TRUJILLO GARCIA CARLOS HOLMES, GIRALDO ANGEL CARLOS FERNANDO, VERANO DE LA ROSA EDUARDO, ZAFRA GUSTAVO, PEÑA ALFONSO.

**1. PRESENTACION DE LA PONENCIA SOBRE PLANEACION DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES.**

El ponente, doctor EDUARDO ESPINOSA FACIO-LINCE, inició su exposición aclarando que la Subcomisión sobre Recursos y Planeación había acordado la elaboración de dos ponencias, habiéndole correspondido a él el tema de la Planeación y a los delegatarios CARLOS FERNANDO GIRALDO y EDUARDO VERANO, el de Recursos.

Hecha esta aclaración, inició el desarrollo del tema refiriéndose a los aspectos siguientes:

a) Explicó que existen diferentes tipos de planeación según su objeto, horizonte, nivel gerencial, alcance y cobertura.

b) Llamó la atención sobre la frecuente distorsión del concepto de Planeación Regional entendido como si fuese equivalente a la Planeación Seccional.

c) Propuso que se le otorgara estatus constitucional al concepto moderno de seguridad social y a la promoción y apoyo de las formas de propiedad solidaria. Enfatizó la obligación esencial del Estado de garantizar los derechos sociales esenciales, originados en las necesidades básicas de todo ser humano.

d) En materia de servicios públicos, planteó que debe ser el Estado el que garantice su prestación, sin que ello afecte la participación de la libre empresa.

e) Frente a las modalidades de intervención del Estado, explicó sus tres instrumentos esenciales: política fiscal, económica y de provisión de bienes y servicios.

f) En el plano territorial, se refirió a su ponencia sobre REGION, señalando la necesidad de concebir a las entidades territoriales como parte de un sistema cuya

interacción engendra nuevos elementos con nuevas cualidades que no se poseían como partes separadas.

g) Refiriéndose a la iniciativa del Congreso, en la materia de expedición de leyes sobre Planeación y Presupuesto, señaló que las facultades que le confiere la Constitución no sólo descansan en las dos Cámaras, sino también en el Gobierno. En breve, explicó que sobre los aspectos más importantes de la economía y el desarrollo social, el Congreso carece de iniciativa legislativa a pesar de que puede introducir modificaciones a través de la Comisión Especial Permanente, la que nunca ha funcionado.

En materia de Presupuesto, dejó en claro que tampoco le ha sido posible introducir modificaciones a éste, ya que la Reforma Constitucional de 1968 prohibió al Congreso introducir modificaciones a las asignaciones de recursos que en proyecto de Presupuesto señale el Gobierno, a menos que cuenten con la aprobación del ministro del ramo.

En conclusión, señaló que el marco institucional existente registra un profundo desequilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo, limitando la participación del último en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social y la asignación de recursos.

h) Refiriéndose al carácter centralista de la Planeación Nacional, y citando al actual jefe del DNP, doctor ARMANDO MONTENEGRO, señaló que "La existencia de un pequeño número de gentes educadas en el centro del país o en el exterior, reunidos en el DPN y otras instituciones técnicas del orden nacional orientadas por una ideología estatista, justificaba el trato de las regiones como menores de edad..."

Para ilustrar tal comportamiento de la Planeación Centralista colombiana, se refirió a las funciones del DNP, demostrando ser este un organismo técnico que concentra todo el poder para la determinación o selección de planes y programas, fijación de políticas nacionales, elaboración del plan nacional, asignación de recursos, evaluación y hasta control de la ejecución.

En materia de la planeación regional, puntualizó que los actuales CORPES no tienen ninguna autonomía en el manejo de recursos, no garantizan la participación de las regiones en los mecanismos de concertación nacional y es limitada su injerencia en la elaboración del presupuesto de inversión de los entes nacionales.

Igualmente, se refirió a las limitantes que tienen los Fondos de Inversión Regional como instrumentos para promover el desarrollo regional.

En cuanto a la Planeación Municipal, básicamente llamó la atención sobre las limitaciones aún existentes para garantizar una efectiva participación ciudadana para una democracia plena.

Realizado el examen anterior, el delegado concretó sus propuestas en los aspectos siguientes:

a) Revertir al Congreso sus más elementales facultades para legislar sobre cualquier tema de interés para el desarrollo equilibrado de la Nación y ejercer el control político, administrativo y fiscal.

b) Garantizar la participación decisoria de otras fuerzas organizadas de la comunidad con el Gobierno.

c) Garantizar que cada entidad territorial tenga su correspondiente Consejo de planeación y concertación.

d) Otorgar a la Junta Administradora del Desarrollo Regional, las funciones de coordinación y concertación de los planes de desarrollo territorial.

e) Otorgarle a la región representación en organismos como el CONPES, la Dirección Nacional de Planeación, la Comisión de Análisis Económico, la Junta Monetaria, Fonade y la Junta Nacional de tarifas.

f) Reformar el sistema de coordinación interinstitucional de la planificación regional, haciendo obligatoria la coordinación de los Consejos Regionales de Planeación, para los organismos de planeación sectorial que operan en la región y para las gobernaciones.

g) Consagrar la fiscalización, intervención, vigilancia y control de la inversión pública a nivel regional.

Seguidamente, para finalizar su exposición, el delegatario procedió a hacer lectura del artículo por él propuesto.

**PREGUNTAS Y DEBATE:**

El delegatario CORNELIO REYES, solicitó al doctor ESPINOSA, explicara cuál concebía él que debía ser la Comisión del plan y cómo sustituir el Artículo 32 de la actual Constitución.

Frente a cómo sustituir la comisión del Plan, explicó el delegatario ESPINOSA que su propuesta era constituir una Comisión bicameral denominada Comisión del Plan, de acuerdo a lo que la ley determine. En relación a la sustitución del artículo 32, propuso que se redacte el texto siguiente: "El Estado garantiza la libre competencia, pero intervendrá en la regulación de la economía nacional para redistribuir el ingreso nacional y para impedir la concentración monopólica de la propiedad en actividades disímiles de la economía, como la producción, el comercio, los servicios y las finanzas, en manos de una sola persona, natural o jurídica. Por mandato de la ley, intervendrá para corregir los desequilibrios y desigualdades existentes en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en la prestación de servicios públicos y privados, así como para racionalizar y planificar la economía con el fin de lograr el desarrollo integral".

El delegatario GUSTAVO ZAFRA, solicitó la palabra para expresar que la redacción que proponía el delegatario ESPINOSA, en sustitución al actual Artículo 32 de la Constitución, era menos categórico en cuanto a la intervención del Estado y se adecuaba más al espíritu neoliberal, lo que en su opinión era preocupante.

Al respecto, el ponente expresó que si bien su artículo permitía el libre mercado, no por ello reducía el control de Estado en la orientación y manejo de la economía.

Volviendo a retornar la palabra, el delegatario ESPINOSA explicó que en su criterio, la región sería una división territorial integrada por dos o más departamentos, para efectos de promover el desarrollo regional y que gozará de autonomía administrativa y fiscal.

Para su organización y funcionamiento, le atribuye competencias específicas, crea la Junta Administradora del Desarrollo Regional como organismo decisorio integrado

por los gobernadores de los departamentos que integran la región.

El delegatario ORLANDO FALS BORDA, interpeló al ponente para preguntarle sobre el papel que él le atribuía a los Concejos Territoriales de Planeación. El ponente respondió que en su propuesta ello sería materia que debía desarrollar la ley orgánica de Planeación.

En opinión del delegatario GUSTAVO ZAFRA, el dejar a la ley la potestad de definir los instrumentos de coordinación, tiene el riesgo de que de nuevo sea limitada la participación regional, por lo que considera que la propuesta debería tener mayor alcance en la Constitución.

El delegatario JUAN GOMEZ MARTINEZ, interpeló al ponente sobre cómo conciliar criterios como los de autonomía y coordinación, a lo que el delegatario EDUARDO VERANO, contestó afirmando que la autonomía se garantizaba al asegurar que cada entidad territorial contase con sus propios instrumentos de planeación y asegurando su participación en la elaboración del Plan Nacional y en la asignación de recursos que maneja el Estado.

En criterio del ponente, es la definición de las competencias territoriales y la autonomía intra-entidad, lo que aseguraría se permitiera la autonomía y la coordinación.

El delegatario CARLOS HOLMES TRUJILLO, planteó la necesidad de coordinar con la Comisión Quinta, los criterios y propuestas que en materia de planeación contiene la ponencia del doctor EDUARDO ESPINOSA. Además, precisó que la Planeación debía concebirse como la actividad esencial que permitiría la coordinación entre las entidades nacionales y de éstas con el Gobierno Nacional. Ante ello, sugirió como importante que se hablara de una planeación descentralizada, autonómica y democrática.

El delegatario CORNELIO REYES, haciendo uso de la palabra planteó los comentarios siguientes:

a) Consideró indispensable que el tema propusiera mecanismos concretos de Planeación.

b) Se explicara claramente el procedimiento y los mecanismos para vincular a las entidades Territoriales a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, revisando o reformulando mecanismos como la Comisión del Plan y las Comisiones IV y III del Congreso.

c) Revisar el Artículo 32 de la Constitución actual, otorgándole verdadera participación a la empresa privada, permitiendo, por ejemplo, la figura de concesiones a particulares en la construcción de obras públicas.

Terminada la intervención del delegatario CORNELIO REYES, el presidente de la Comisión informa que mañana se convoca a sesión para las 9 a.m.

El delegatario JUAN B. FERNANDEZ, interpela para expresar que la publicación de las ponencias de la Comisión en la Gaceta Constitucional, se ha presentado en forma confusa, pues en unos casos se dice ponencia y en otros informe-ponencia, y en otros informes. Por tal motivo, solicita al presidente de la Comisión que se solicite adoptar un criterio único.

Al respecto, el presidente de la Comisión expresa que recogerá tal inquietud y la

presentará al secretario general de la Asamblea.

Siendo las 12:30 p.m. se dio por terminada la sesión.

JUAN GOMEZ MARTINEZ, presidente  
MARIA EUGENIA AVENDAÑO, secretaria

#### ACTA N° 18

Siendo las 9:40 del día 10 de abril de 1991, en el salón de la Comisión Segunda sobre Ordenamiento Territorial, se inició una Sesión con la Presidencia del Delegatario JUAN GOMEZ MARTINEZ, la Vicepresidencia del Delegatario LORENZO MUELAS, y la Secretaría de MARIA EUGENIA AVENDAÑO.

A solicitud del Presidente de la Comisión, la Secretaría confirmó que existía quórum para sesionar verificando la asistencia de los constituyentes:

CASTRO CASTRO JAIME, FALS BORDA ORLANDO, GOMEZ MARTINEZ JUAN, MUELAS LORENZO, PINEDA HECTOR, TRUJILLO CARLOS HOLMES, VERANO DE LA ROSA EDUARDO, ZAFRA GUSTAVO, PEÑA CHEPE ALFONSO, FERNANDEZ JUAN B., GIRALDO CARLOS, REYES REYES CORNELIO.

Habiendo llamado a lista, la Secretaría procedió a leer el Orden del Día.

1°. Llamado a lista y verificación del quórum.

2°. Presentación del informe sobre Recursos y Planeación, a cargo del Delegatario JUAN B. FERNANDEZ.

3°. Presentación de la Ponencia sobre el Municipio, a cargo de los Delegatarios: CARLOS HOLMES TRUJILLO Y HECTOR PINEDA.

4°. Presentación de la Ponencia: Alegato a favor de las tierras periféricas a cargo del Delegatario CORNELIO REYES.

5°. Propositiones y varios.

El orden del día fue alterado en su primer punto para dar paso a la lectura de las Actas Números 4 y 5, las que fueron aprobadas.

#### PRESENTACION DEL INFORME SOBRE RECURSOS Y PLANEACION A CARGO DEL DELEGATARIO JUAN B. FERNANDEZ

El Delegatario FERNANDEZ, inició su presentación llamando la atención sobre tres ideas centrales a saber: PRIMERA: señaló que los temas de Ordenamiento Territorial, planeación y recursos son temas estrechamente relacionados que no debe tratarse aisladamente. SEGUNDO: Enfatizó en que el reparto de los recursos es el problema central del Ordenamiento Territorial porque la autonomía descansa en el sistema que en tal sentido se adopte y TERCERO: Señaló que desarrollar un nuevo sistema de planeación era urgente, ya que el actual además de ser centralista no es un sistema ni de Planeación ni Nacional.

Partiendo de tales consideraciones, expuso sus propuestas, las que en términos resumidos se concreta.

1°. La conveniencia de una metodología de trabajo de la Comisión II que permita debatir los diversos temas que la ocupan, para luego analizar la viabilidad de adoptar un articulado que guarde coherencia con

propuestas que discuten otras comisiones de la Asamblea.

2°. En relación a la definición de cuáles deberían ser las Entidades Territoriales que conformarían el nuevo Ordenamiento Territorial en Colombia, expresó que más importante que enfascarse en la discusión sobre mantener o suprimir los Departamentos y/o crear las regiones, lo que era esencial era definir cuál debería ser el sistema de reparto de recursos.

3°. En relación al tema de los recursos, desarrolló diferentes sugerencias:

a) Cambiar el concepto de un sistema de transferencias por el de un sistema de compensaciones dado que los recursos se originan en las regiones y localidades.

b) Conferirle a las Regiones la propiedad del suelo y el subsuelo.

Al respecto expresó que aunque pareciera esta propuesta atrevida, tenía antecedentes ya que el expresidente LOPEZ la había sugerido en ocasión anterior. Y en cuanto al supuesto de que tal propuesta podría ir en detrimento de las Regiones más pobres, señaló que para ello proponía la creación de una Cámara o Consejo Nacional que hiciera la repartición de los recursos (regalías) de modo que garantizara el que las regiones ricas compartiesen sus ingresos con las más pobres.

c) Sobre el sistema de repartición del situado fiscal señaló que éste debía ser distribuido con el criterio de necesidades básicas insatisfechas y no el poblacional.

En relación al IVA, expresó que debería continuar siendo para los Municipios conservando la situación vigente.

4°. Frente al tema de la Planeación insistió en la necesidad de que el país desarrollara un verdadero sistema de planeación en el que se dé real participación a las Regiones. En concreto, propuso se debería revisar la llamada comisión del plan y su sustitución por la creación del Consejo Nacional de Planeación con participación de representantes de las regiones. Al respecto insistió que la Comisión Segunda, debía lograr una clara propuesta constitucional sobre dicho mecanismo.

5°. Sobre el tema del Departamento expresó que este era hoy una ficción jurídica que estaba llamada a desaparecer.

El Delegatario FERNANDEZ finalizó su exposición insistiendo en la necesidad de iniciar contactos con otras comisiones y en especial con la quinta.

#### PREGUNTAS Y DEBATE

El Delegatario JUAN GOMEZ MARTINEZ solicitó la palabra para darle la bienvenida como miembro de la Comisión al Delegatario ALFONSO PEÑA CHEPE, en representación del grupo QUINTIN LAME y para felicitar a todos los Delegatarios de la Comisión por el excelente trabajo realizado, pues de un total de 30 ponencias que hasta la fecha habían sido entregadas a la Secretaría General de la Asamblea, 16 correspondían a la Comisión Segunda.

En relación al tema presentado por el Delegatario JUAN B. FERNANDEZ, expresó dos inquietudes:

—Sugirió que no sólo se pensara en los recursos del subsuelo sino en la riqueza que podía generarse por la explotación de recursos naturales, que los Municipios tenían muchas veces que ceder para la cons-

trucción de grandes obras como las hidroeléctricas. En estos casos, señaló, los Municipios debían ser compensados por estar cediendo sus recursos naturales.

—Expresó que le parecía interesante la Cámara de Compensación para el reparto de regalías pero, expresó que no sólo debía incluirse el criterio de necesidades básicas insatisfechas para su distribución pues ello iría en detrimento de regiones que como las del Viejo Caldas, registraban índices menores a otras regiones. Por lo tanto, manifestó que además de ese criterio, el de esfuerzo fiscal es importante.

El Delegatario HECTOR PINEDA, quien le siguió en el uso de la palabra, expresó estar de acuerdo en que el problema de reparto de recursos es de vital importancia.

Expresó su preocupación porque en la Comisión Primera se había aprobado ya un Artículo que definía al Estado Colombiano como unitario y descentralizado desconociendo la autonomía de las Entidades Territoriales como criterio fundamental en la definición del Estado.

Frente al tema de recursos, compartió con el Delegatario FERNANDEZ, el que la Comisión se preocupara por proponer alternativas de fuentes nuevas y diferentes a las tradicionales. Citó como ejemplos, el que los Municipios administren los puertos y aeropuertos o cobren el mayor valor generado por la mejora a inmuebles.

Manifestó, que en las propuestas del Delegatario FERNANDEZ, no evidenciaba la forma cómo se garantizaría la participación ciudadana en todo el proceso de planeación, pues los mecanismos propuestos son aún lejanos al ciudadano común.

A ello, contestó el Dr. FERNANDEZ, que su propuesta se limitaba a hablar de la participación de representantes de las Entidades Territoriales. En tal sentido, manifestó que agradecía toda la colaboración que se le brindara para desarrollar un articulado que concretara tal aspiración.

El Delegatario ORLANDO FALS BORDA, sugirió se tuviesen en cuenta los Consejos Territoriales de Planeación que presentaba la propuesta del Delegatario EDUARDO ESPINOSA FACIOLINCE, y se garantizaran los mecanismos de participación hasta en los niveles más pequeños de la Organización Territorial como las Comunas, Veredas y Corregimientos.

En relación al Artículo aprobado por la Comisión Primera al que anteriormente se refirió el Delegatario PINEDA, solicitó el que el presidente de esta Comisión solicitara a la Primera se incluyera el criterio de autonomía en la definición del Estado.

Finalmente el Delegatario FALS BORDA, llamó la atención sobre la necesidad de controlar el tiempo de las exposiciones con el objeto de lograr las metas propuestas. Para ello, propuso se nombrara la subcomisión redactora de modo que ésta fuese recogiendo las distintas propuestas.

El Delegatario GUSTAVO ZAFRA, solicitó una interpelación para reiterar su deseo de que antes de nombrar dicha subcomisión, fueran escuchadas todas las ponencias y que si el tiempo era una limitante, se optara por sesionar inclusive el día sábado.

El Delegatario JAIME CASTRO, interpelló para solicitar el que la secretaria facilitara a los Delegatarios una carpeta en la que estuviesen todos los proyectos de articulado presentados a la comisión, para facilitarles

el trabajo de la redacción del articulado integral. La propuesta fue acogida por la mesa de la Comisión.

El Delegatario CORNELIO REYES, expresó que consideraba que la subcomisión debería ser nombrada.

Seguidamente, solicitó la palabra el Delegatario ALFONSO PEÑA, quien expresó que sería conveniente que en la propuesta del Delegatario FERNANDEZ, sobre el Consejo de la Planeación se le otorgara participación a los grupos étnicos.

A ello el Dr. FERNANDEZ, reiteró su interés por trabajar en un articulado más preciso y sobre la necesidad de coordinarse con la Comisión V.

El Presidente de la Comisión, informó que en reunión de la mesa el día anterior, se había tratado el tema de la coordinación de los temas comunes a las Subcomisiones, habiéndose sugerido que siempre que existiera un tema en particular para coordinarse se delegara a una Comisión.

El Delegatario CARLOS FERNANDO GIRALDO sugirió a la Comisión redactora que se nombre, el que recoja las distintas inquietudes planteadas en las diferentes ponencias.

El doctor JUAN GOMEZ MARTINEZ, como Presidente de la Comisión propuso que la Comisión Redactora estuviese integrada por los Delegatarios JAIME CASTRO CASTRO, CORNELIO REYES, ORLANDO FALS BORDA, EDUARDO VERANO DE LA ROSA Y EDUARDO ESPINOSA FACIOLINCE asignando la coordinación a EDUARDO VERANO DE LA ROSA.

#### **PRESENTACION DE LA PONENCIA SOBRE EL MUNICIPIO A CARGO DE LOS DELEGATARIOS CARLOS HOLMES TRUJILLO Y HECTOR PINEDA SALAZAR.**

El doctor CARLOS HOLMES TRUJILLO, inició la exposición refiriéndose al contexto internacional que vienen teniendo las políticas de descentralización como tendencia universal que ha pasado a formar parte de los programas de cooperación internacional. Más aún, explicó que ella forma parte de la IV estrategia de desarrollo impulsada por el PNUD.

Una segunda idea planteada fue la de explicar que al Municipio hay que mirarlo dentro de un contexto nacional y no exclusivamente local.

Planteó la importancia de otorgarle a Municipios y Regiones un espacio dentro de la política macroeconómica especialmente en la de crédito.

Para lograr un mayor desarrollo de las relaciones Estado-Sociedad civil, consideró importante se le otorgue a la participación comunitaria acceso a todo el proceso de la inversión dejando de limitarla exclusivamente a la participación electoral.

Seguidamente explicó que el trabajo realizado por él y el Delegatario PINEDA, constaba de cuatro partes: Un balance del proceso de descentralización en Colombia, criterios, proyecto de articulado y concurrencia con otras Comisiones. A manera de anexo incluye las propuestas de las mesas de trabajo.

Refiriéndose al balance de la descentralización destacó los aspectos siguientes: Modernizar la Administración pública, Racionalizar el gasto y ampliar los espacios de participación ciudadana, son sus propósitos centrales.

El proceso ha tenido diversas limitaciones de orden político, administrativo y fiscal que se han dado en todos los niveles de Gobierno y no sólo en el Municipio. En ese sentido señaló que no es cierto que el proceso haya tenido limitaciones porque el Municipio no estaba preparado para asumir las nuevas funciones sino que la descentralización fue una decisión política que como toda ruptura se enfrenta en sus inicios a un ambiente para el que nadie está completamente preparado.

Expresando el espíritu de la Ponencia, subrayó que partía de la consideración de que la descentralización merecía un nuevo impulso y para ello era fundamental se adoptaran nuevos criterios tales como:

1°. Definir al Municipio como la Entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, superando la visión geográfica de la Constitución de 1886.

En tal sentido, la Nación dejaría de ser la Entidad eje y sería sustituida por el Municipio.

Como consecuencia deberá definirse en cabeza del Municipio la cláusula general de Competencia dentro de un marco flexible que reconozca las diferencias entre los municipios.

2°. Conferirle autonomía al Municipio para darse su propio Gobierno, organización administrativa y recursos.

Este planteamiento se enmarca dentro de los principios formulados por la declaración universal de autonomía Municipal, la cual se expone en detalle en el texto de la Ponencia.

3°. Fortalecer la democracia local y posibilitando diversas formas de participación ciudadana y comunitaria como la consulta, el referendo, la planeación y el presupuesto, la administración y control de servicios públicos, revocatoria del mandato, el voto programático.

4°. Desarrollo de la categorización Municipal en reconocimiento a las diferencias y para efectos administrativos y fiscales.

Terminada la exposición del Delegatario CARLOS HOLMES TRUJILLO, el Delegatario HECTOR PINEDA procedió a leer el articulado incluido en la Ponencia.

#### **DEBATE Y PREGUNTAS:**

El Delegatario GUSTAVO ZAFRA, sugirió que no se dejara a la Ley la creación de círculos para la elección de concejales, sino que fuese al Concejo al que se le diera tal atribución. A ello el doctor PINEDA explicó que según la atribución 7ª a los Concejos contemplada en el articulado, se posibilitara a éstos la reglamentación de una Ley general sobre el aspecto en cuestión.

El Delegatario JUAN B. FERNANDEZ, interrogó si la aplicación del voto programático podría extenderse a niveles distintos al Gobierno Municipal. Al respecto el Dr. CARLOS HOLMES TRUJILLO, explicó que la idea original era el que se aplicara a nivel local y regional pero, finalmente se decidió dejar su reglamentación a la Ley. Explicó que el voto programático se le concibe como una herramienta de control político para la comunidad quien tiene el derecho de reclamar el cumplimiento del programa ofrecido por su alcalde. En opinión del Delegatario JUAN B. FERNANDEZ, ello resolvería un vacío actual de la Carta en el sentido de que hoy quien sufragó, no impone condiciones al elegido. Sin embargo, expresó que el me-

canismo era un tanto complicado en su aplicación pues habría que aclarar si se hacía dentro del período del mandato o a su terminación. Para el doctor CARLOS HOLMES TRUJILLO, éste tendría aplicabilidad una vez cumplido el mandato.

El Delegatario ORLANDO FALS BORDA, manifestó que la Ponencia traducía claramente el espíritu de la democracia participativa, aunque le preocupaba dejar en manos de las leyes Marco, la definición de estos mecanismos. Al respecto, el Delegatario, PINEDA, comentó estar de acuerdo con un desarrollo constitucional taxativo sobre la operatividad de los mismos.

En relación a la propuesta de asignarle al Municipio la cláusula general de competencia, el delegatario GUSTAVO ZAFRA, aclaró que ésta tiene un carácter básicamente normativo y que era por ello que generalmente se le asignaba al Congreso. Por tal razón sugirió se explorara un concepto diferente que recogiese el espíritu de la propuesta para el caso del Municipio.

En relación con la Soberanía Fiscal Municipal solicitó que se dejara en claro que ésta se cumpliría conforme a una Ley general que expida el Congreso.

Terminada la interpelación del doctor GUSTAVO ZAFRA, el presidente de la Comisión siendo la 1 p.m. solicitó a los miembros de la Comisión declararse en sesión permanente y continuarla a las 3 p.m.

Antes del receso el delegatario ALFONSO PEÑA CHEPE interpeló a los ponentes para que se le aclarara si la policía local que se proponía sería distinta a la actual. Al respecto, señaló el doctor HOLMES TRUJILLO, que sería similar a la policía cívica de hoy.

Verificado el quórum para sesionar, con la presencia de todos los miembros de la Comisión, siendo las 3:30 p.m. se dio continuación a la sesión.

#### **PRESENTACION DE LA PONENCIA: "ALEGATO A FAVOR DE LAS TIERRAS PERIFERICAS" A CARGO DEL DELEGATARIO CORNELIO REYES**

El ponente inició la exposición haciendo un exhaustivo recuento histórico sobre el ordenamiento territorial colombiano para sustentar la idea sobre la necesidad de "conquistar nuestro Territorio Oriental".

Llamó la atención sobre el inmenso potencial de los recursos naturales de los Llanos Orientales y la Amazonia, señalando el porvenir agropecuario de la Orinoquia y el valor que como pulmón de la humanidad se le asigna a la Amazonia.

Seguidamente, en forma detallada ilustró sobre las características físicas, poblacionales y el desarrollo institucional de cada una de las Intendencias y Comisarias.

Analizando el proyecto que a consideración de la Asamblea presentó el Gobierno Nacional, señaló que éste se limita a cambiarle el nombre a las Comisarias por Departamentos Especiales, sin que ello signifique un verdadero cambio para éstas.

Por ello, el Ponente propuso se les otorgara a éstas el carácter de Departamentos, con gobernador elegido, pero sin asambleas y definiéndoles un régimen especial de transferencias que financie su desarrollo sostenido.

Terminada su exposición el doctor CORNELIO REYES procedió a dar lectura del Articulado que sobre el tema propuso a consideración de la Comisión.

#### **PREGUNTAS Y DEBATES:**

El Delegatario GUSTAVO ZAFRA interpeló al Ponente sobre la conveniencia de otorgarle a los Territorios fronterizos autonomía, o si por el contrario por motivos de soberanía sería mejor mantener el centralismo político.

Al respecto, el doctor CORNELIO REYES expresó que departamentalizar a las Intendencias y Comisarias no era suficiente para garantizar su autonomía como bien lo demuestra el caso del Departamento del Chocó.

Expresó el ponente que él consideraba que el país debe entregar el manejo de las fronteras a estos territorios otorgándoles verdadera significación institucional.

El Delegatario LORENZO MUELAS expresó su inquietud sobre las diferencias que podrían existir entre la tesis que los indígenas vienen planteando y lo que expresaba el ponente, en tanto que para él el desarrollo de tales comunidades la estrategia no era la de colonizar y poblar sino ofrecerles oportunidades para su desarrollo.

El doctor CORNELIO REYES respondió no tener una respuesta definitiva sobre ello, mas consideró que por ahora la tarea era constituir en Departamentos a las Intendencias y Comisarias y propender por la creación de un sistema de servicios un poco subsidiados.

El Delegatario JAIME CASTRO solicitó la palabra para expresar que el régimen de Intendencias y Comisarias fracasó por estar bajo la inmediata administración del Gobierno Nacional.

Ante ello planteó varias soluciones para estas Entidades Territoriales, como las siguientes:

PRIMERA: Otorgarles autonomía eliminando el tutelaje del Gobierno Nacional.

SEGUNDA: Establecer constitucionalmente la obligatoriedad del Gobierno Nacional de cooperar con estas entidades.

TERCERA: Sobrerrepresentación política para estos Territorios así sea disminuyendo los requisitos de cociente respecto a la regla general.

CUARTA: Definirles un régimen nuevo con una denominación diferente.

Expresó el doctor CASTRO que en tal sentido era necesario reflexionar sobre la conveniencia de convertir a las Comisarias en Departamentos o si debería ser otra la figura, pues podría ser prematura tal definición. Al respecto, solicitó al presidente de la Comisión se le solicitara a DAINCO explicación escrita sobre el significado de la figura de Departamento Especial al que se hace referencia en el proyecto del Gobierno Nacional.

El ponente al respecto explicó que ciertamente él consideraba que las Comisarias debían ser un Departamento diferente sin asambleas, licoreras, etc.

Finalmente, el Delegatario JUAN GOMEZ MARTINEZ, solicitó la palabra para señalar que era necesario asegurar que su creación en Departamentos obligara a la Nación a ofrecerles todo el apoyo que fuera necesario.

#### **PRESENTACION DE LA PONENCIA SOBRE ASOCIACION DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS, A CARGO DEL DELEGATARIO ORLANDO FALS BORDA**

El ponente inició su exposición señalando que de los 131 proyectos presentados a estudio a la Asamblea Nacional Constitu-

yente, 19 se referían al tema de la Provincia anticipando algunas de ellas su creación como Entidad Territorial.

Explicó que en el país hasta 1910 las Provincias cubrían todo el territorio nacional siendo en ese entonces noventa y cinco (95). Planteó que sin embargo, con la constitución de 1886 se promovió la creación de los departamentos disminuyendo la importancia de la Provincia, para consolidar el centralismo. Es en 1945 cuando desaparece el concepto de Provincia del texto legal. Sin embargo, la realidad se ha encargado de demostrar su sobrevivencia muy a pesar del pensamiento del legislador.

Mencionó numerosos ejemplos en los cuales se ilustra la existencia de la Provincia como una realidad y señaló que en los últimos años varios Departamentos han intentado revivirlas citando los ejemplos de Cundinamarca, Boyacá y el Valle del Cauca.

El Ponente señaló que la Provincia tiene una connotación rural en tanto que está básicamente conformada por la asociación de municipio de carácter rural.

Ante ello formuló las siguientes propuestas:

1°. Promover el proceso de descentralización rebasando los límites municipales y extendiéndola a Provincias y Regiones.

2°. Dado que ni DAINCO ni las Corporaciones autónomas han funcionado, sugirió integrarlos y sustituirlos por las Provincias y Regiones.

3°. Propuso la creación de la Provincia como Entidad Territorial autónoma teniendo en cuenta el criterio de flexibilidad para su creación en el Territorio Nacional.

4°. Propuso la creación de la Comisión de Ordenamiento Territorial con el propósito de adecuar periódicamente las normas, a los cambios de límites de las entidades territoriales.

5°. Propuso se le diera a Provincias y Regiones el carácter de Entidades Territoriales de Primera clase y no de Segunda como lo proponen algunos proyectos.

6°. Propuso abolir la figura de Asociación de Municipios sustituyéndola por la de Provincia.

7°. Propuso la abolición de DAINCO y la asimilación de las Corporaciones Autónomas Regionales a las regiones.

8°. Propuso la elaboración y publicación del Mapa Oficial de la República.

#### **PREGUNTAS Y DEBATE**

El Delegatario CORNELIO REYES felicitó al ponente por su exposición y señaló que el recorrido y la importancia histórica de las Provincias no debía desconocer a los Departamentos y que las luchas cívicas no necesariamente coincidían con el mapa de las Provincias.

El Delegatario GUSTAVO ZAFRA intervino para señalar que el criterio de flexibilidad era conveniente y preguntó si las provincias absorberían a las Asociaciones de Municipios, si las Regiones suprimirían a los Departamentos o si existirían casos en que Región y Departamento coexistieran.

Al respecto, el Ponente señaló que la Provincia sustituiría a la Asociación de Municipios y la creación de regiones podría eventualmente llevar a la desaparición del Departamento, aunque ello sería resultado del proceso y no un mandato constitucional o legal.

El Delegatario JUAN GOMEZ MARTINEZ

planteó tres inquietudes: la contradicción que podría existir con la iniciativa popular al suplantar la Asociación de Municipios por la Provincia y cómo financiar tantas Entidades Territoriales y evitar el crecimiento burocrático.

En criterio del Ponente es claro que la desaparición de los Departamentos evitaría el crecimiento burocrático.

EDUARDO VERANO DE LA ROSA interpelló para señalar que el propósito de las propuestas de Región y Provincia, era promover la descentralización de recursos y funciones de la Nación a los territorios razón por la cual, es viable pensar que existieran recursos para financiar las nuevas Entidades Territoriales.

El delegatario CARLOS HOLMES TRUJILLO solicitó la palabra para felicitar al Ponente y plantear que la descentralización no es aún un proceso agotado en el Municipio, sino que apenas se inicia y por ende éste está llamado a constituirse en el eje fundamental y los demás entes que se creen deben ser fundamentalmente de planificación.

Al respecto el Ponente afirmó que la elección de Gobernadores conllevaría a la subordinación del Municipio y la creación de las nuevas Entidades Territoriales, debía entenderse como un proceso que tendría que seguir distintas etapas.

Siendo las 6 p.m., el Presidente de la Comisión dio por terminada la sesión invitando a la comisión para el día siguiente a las 9 a.m.

El presidente, JUAN GOMEZ MARTINEZ; la secretaria, MARIA EUGENIA AVENDAÑO.

#### ACTA N° 19

Siendo las 10 a.m. del día 11 de abril de 1991, se inició la sesión de la comisión Segunda con la Presidencia del Delegatario JAIME CASTRO, en razón a que el presidente titular, doctor JUAN GOMEZ MARTINEZ, se excusó por tener que demorarse. Actuó como Secretaria MARIA EUGENIA AVENDAÑO.

A solicitud del Presidente, la Secretaria llamó a lista, confirmando la asistencia de:

Castro Castro Jaime, Espinosa Faciolince Eduardo, Fals Borda Orlando Enrique, Fernández R. Juan B., Giraldo Angel Carlos Fernando, Muelas Hurtado Lorenzo, Pineda Salazar Héctor, Ramírez Cardona Augusto, Reyes Reyes Cornelio, Trujillo García Carlos Holmes, Verano de la Rosa Eduardo, Zafra Roldán Gustavo, Peña Chepe Alfonso.

El orden del Día leído por la Secretaria y sometido a aprobación fue el siguiente:

1°.— Llamado a lista y verificación del quórum.

2°.— Presentación de la ponencia sobre PUEBLOS INDIGENAS Y GRUPOS ETNICOS a cargo de los Delegatarios LORENZO MUELAS Y ORLANDO FALS BORDA.

3°.— Presentación de la Ponencia sobre AREAS METROPOLITANAS Y DISTRITOS METROPOLITANOS, a cargo del Delegatario HECTOR PINEDA.

4°.— Presentación de la Ponencia BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL, a cargo del Delegatario JAIME CASTRO CASTRO.

5°.— Propositiones y varios.

Leído el Orden del Día el Delegatario JAIME CASTRO, solicitó una alteración para dejar constancia de un documento preparado por él. Dicho documento se anexa a la presente Acta.

El Delegatario CARLOS HOLMES TRUJILLO, también solicitó alterar el Orden del día para que la Comisión escuchara al alcalde de Medellín, doctor OMAR FLOREZ, en representación de los alcaldes de las ciudades de Cúcuta, Pereira y Cali, quien entregaría a la Comisión un Documento sobre las AREAS METROPOLITANAS. Tal solicitud fue aprobada.

#### INTERVENCION DEL ALCALDE DE MEDELLIN Dr. OMAR FLOREZ

El alcalde procedió a dar lectura del Documento del cual se anexa copia a esta Acta.

#### PRESENTACION DE LA PONENCIA SOBRE PUEBLOS INDIGENAS Y GRUPOS ETNICOS, A CARGO DE LOS DELEGATARIOS LORENZO MUELAS Y ORLANDO FALS BORDA.

La Ponencia en mención fue expuesta por el Delegatario LORENZO MUELAS, quien se refirió a los aspectos siguientes:

1°.— El estado de atraso en que han vivido las comunidades indígenas colombianas desde hace 500 años en razón al centralismo y hegemonía de un Estado que no ha reconocido sus derechos al desarrollo.

Explicó que sólo hasta la expedición de la ley 89 de 1890 se le dio algún reconocimiento de los derechos a estas comunidades, aunque en forma parcial calificándola de paraguas roto.

2°.— Mirando en perspectiva la situación de las comunidades indígenas expresó que reconocía la importancia de garantizar para el país un Estado unitario que reconozca la diversidad y le dé paso a la autonomía, el desarrollo autogestionario de estas comunidades y la posibilidad de participar en el desarrollo del país.

3°.— Diferenció la concepción de desarrollo que tienen las comunidades indígenas, de la sociedad capitalista la que calificó de desarrollismo, señalando que esto se debe a que la filosofía del mundo Indio es diferente a la filosofía occidental, pues mientras que para el mundo indio el pasado tiene que ver con el futuro, para la cultura occidental es algo que ya pasó.

Por todo ello explicó que su propuesta se orientaba a que el Estado Colombiano reconociera los territorios y pueblos indígenas en el sentido amplio del término.

4°.— En materia de educación señaló que hasta ahora ésta les ha sido impuesta aunque en la práctica en sus comunidades han hecho esfuerzos por mantener el biculturalismo. En ese sentido expresó que su propuesta era otorgarle el status de lengua oficial al español y a los distintos dialectos de las diversas comunidades indígenas.

5°.— En cuanto a la Justicia, manifestó que a las comunidades se les han impuesto sistemas sofisticados y que no respetan los derechos de las comunidades. Más aún, indicó que las diferencias del lenguaje entre jueces, alcaldes, inspectores e indígenas se venía prestando a atropellos contra sus miembros.

En tal sentido, comentó que su propuesta era el que fuese a las mismas comunidades a las que se les permitiese contar con autoridades de justicia integradas por los mismos indígenas.

6°.— En cuanto a la territorialidad, manifestó que era indispensable se adoptara un reordenamiento que reconociera la realidad actual y no basada en intereses políticos y clientelistas.

En tal sentido expresó que la nueva Constitución debe darle reconocimiento a los 326 resguardos existentes y a las tierras que a lo largo y ancho del país están ocupando comunidades indígenas.

En representación de los grupos Étnicos no indígenas, se refirió al caso de la Isla de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, sugiriendo que se organizara como Departamento y al North End como Distrito Étnico. Además, llamó la atención sobre la urgencia de buscar mecanismos que garanticen el que no se continúe con la usurpación de tierras en el Archipiélago, así como en el resto de territorios Étnicos del país. Al respecto señaló que hasta ahora el mismo Estado ha contribuido al desalojo de sus tierras de las Comunidades.

En tal sentido enfatizó el que en la nueva Constitución se le dé un título especial en el que se recojan los distintos derechos que deben reconocerse a las comunidades indígenas y Territorios étnicos.

Para tal efecto, solicitó al Presidente de la Comisión, formalizara dicha solicitud ante las demás Comisiones de la Asamblea Nacional Constituyente.

Hechos estos comentarios, el Ponente procedió a dar lectura de la Ponencia y su articulado.

Finalizada la exposición del Delegatario MUELAS, se le concedió la palabra al Delegatario ORLANDO FALS BORDA, quien básicamente expresó que se solidarizaba y confirmaba las tesis expuestas por el colega MUELAS, y que en razón a qué en la Ponencia se había contado con la colaboración del Delegatario FRANCISCO ROJAS BIRRY, solicitaba a la Comisión se le otorgara la palabra.

El delegatario ROJAS BIRRY, desarrolló en su intervención tres puntos:

1°.— Insistió en que la nueva Constitución contemplara un título especial sobre los derechos de los territorios indígenas y grupos Étnicos propendiendo con ello al destierro de todo tipo de discriminación.

2°.— Reiteró el planteamiento de otorgarle autonomía plena a estas comunidades. En ese sentido, llamó la atención de garantizarle recursos o de lo contrario la autonomía no podía ser ejercida. En ese orden su propuesta fue la de asignarle el 3% de los ingresos del Estado.

3°.— Explicó que dada la no participación de otras minorías en la Asamblea Nacional Constituyente, ellos eran voceros tanto de los indígenas como de los grupos étnicos del país, reclamando para ellos iguales derechos.

#### PREGUNTAS Y DEBATE

Terminada la intervención del delegatario ROJAS BIRRY, solicitó la palabra el Delegatario JUAN GOMEZ MARTINEZ, quien expresó estar de acuerdo en términos generales con las propuestas formuladas, a excepción de la de fijar en la Constitución un porcentaje de los ingresos Nacionales que debería garantizarle a las comunidades, porque si todas las propuestas se plantean en esos términos, será factible que se va a necesitar más del 100% para satisfacer las distintas demandas.

En materia territorial sugirió no plantear límites inflexibles pues existirían circunstancias en las que era perentorio asumir sacrificios siempre que ello fuera en pro del desarrollo del país.

Enseguida el delegatario CORNELIO

REYES hizo uso de la palabra para referirse a tres aspectos:

En primer lugar, reclamó no se desconociera que a lo largo de la historia colombiana el Estado ha hecho reconocimiento de los territorios indígenas.

Expresó que si bien han existido abusos, había que reconocer que el Estado colombiano ha hecho esfuerzos por amparar los derechos de estas comunidades y que leyes como la 89 de 1890 y muchas otras expresan tal voluntad.

En tercer lugar, llamó la atención sobre las posibles limitaciones económicas que podrían afrontar los territorios indígenas que se constituyesen en municipios, toda vez que en ellos, el recaudo de ingresos tan importantes como los generados por el Impuesto Predial, era prácticamente imposible.

A continuación, el delegatario GUSTAVO ZAFRA solicitó la palabra para expresar que celebraba el que se exigiera el reconocimiento de las minorías indígenas y étnicas y que por lo tanto apoyaba las propuestas presentadas por los delegatarios MUELAS y FALS.

ALFONSO PENA, en uso de la Palabra, manifestó que la Legislación que hasta ahora se ha expedido en Colombia para proteger los derechos de las comunidades indígenas no ha tenido aplicación y que por el contrario, se les ha perseguido teniendo como alternativa de defensa empuñar las armas. Enfatizó en que aún hoy sigue siendo esa la situación y que siempre que los indígenas han querido exigir el cumplimiento de la Ley, se les ha encarcelado y atropellado. Por ello afirmó "me extraña que el doctor CORNELIO REYES piense que la persecución a los indígenas fue solo un problema de la época colonial".

El delegatario LORENZO MUELAS retomó la palabra para hacer las siguientes aclaraciones.

PRIMERO: reconoció los esfuerzos legislativos que se han hecho, aunque reiteró que ello no ha sido garantía de la defensa de sus derechos.

SEGUNDO: concordó con el criterio del delegatario GOMEZ MARTINEZ, en que no necesariamente debe establecerse un porcentaje fijo de los ingresos de la Nación a los territorios indígenas, pues ello era negociable.

Hechas tales aclaraciones, y siendo la 1 p.m. el presidente de la Comisión felicitó a los ponentes por su presentación y solicitó a sus delegatarios miembros declararse en sesión permanente. Aprobada tal solicitud, este convocó a sesionar a partir de las 3:30 p.m.

A las 3:45 p.m. habiéndose verificado quórum para sesionar, el presidente de la Comisión, doctor JUAN GOMEZ MARTINEZ, explicó que a petición del presidente de la Asociación de Áreas Metropolitanas, solicitaba a la Comisión se le permitiera presentar un documento elaborado por dicha Asociación y de interés para la comisión. Dicha solicitud fue aprobada.

**PRESENTACION DE LA PONENCIA SOBRE AREAS METROPOLITANAS, ASOCIACION DE MUNICIPIOS Y DISTritos METROPOLITANOS, ELABORADA POR EL DOCTOR HECTOR PINEDA SALAZAR.**

El presidente de la Comisión explicó que debido a problemas familiares, el

doctor HECTOR PINEDA había tenido que ausentarse y que la presentación de su ponencia sería hecha por el delegatario ORLANDO FALS BORDA.

El doctor FALS BORDA manifestó que haría lectura de la misma y estaría atento a tomar nota sobre las sugerencias o inquietudes que le formularan los miembros de la Comisión.

Leída la ponencia, el delegatario GUSTAVO ZAFRA sugirió se aplazara su debate para el día en que pudiese estar presente el doctor PINEDA, sugerencia que fue acogida.

**PRESENTACION DEL DOCUMENTO ELABORADO POR LA ASOCIACION DE AREAS METROPOLITANAS**

El doctor ERNESTO ZULUAGA R., en su calidad de presidente de dicha Asociación procedió a hacer lectura del respectivo documento el cual se anexa a la presente Acta.

**PRESENTACION DE LA PONENCIA SOBRE BOGOTA DISTRITO CAPITAL A CARGO DEL DOCTOR JAIME CASTRO.**

El ponente inició su exposición aclarando que haría una presentación resumida del informe que sometió a consideración de la Comisión. Los siguientes son los planteamientos por él expuestos:

1º. Definió a Bogotá como la ciudad colombiana que se caracteriza por ser sede de los poderes nacionales, capital de la República y capital del departamento de Cundinamarca.

2º. Explicó que su tratamiento constitucional se le dio en 1945 desde cuando adopta la fórmula aún vigente de Distrito Especial, resultado de un compromiso dilatorio entre quienes planteaban constituirlo en Distrito Capital o dejarla como un municipio más sometido a un régimen especial.

Con el paso del tiempo anotó el ponente, el texto constitucional que creó el Distrito Especial ha tenido desarrollos complementarios introducidos por reformas como las de 1968 y 1986.

No obstante en opinión del doctor CASTRO, la fórmula de Distrito Especial se ha agotado y el Congreso nunca encontró la manera de desarrollar el texto de 1945. Pruebas de ello lo demuestran el que este desde 1945, sólo se volvió a ocupar del tema hasta 1968 y luego vuelve a hacerlo hasta 1990 cuando le da el paso a la norma que establece que "con lo no previsto para Bogotá en su régimen administrativo especial, se le aplicarán las disposiciones legales comunes a todos los municipios, que sean compatibles con aquel régimen" (Ley 8 de 1991).

3º.— El resultado del tratamiento jurídico dado a la ciudad de Bogotá ha sido no sólo el que se mantenga en un verdadero limbo institucional sino que se ha quedado rezagado frente a los demás municipios. Así por ejemplo mientras que en el resto del país son aplicables las normas que permiten la participación ciudadana y Distritos como los de Santa Marta y Cartagena han logrado importante participación en Rentas Nacionales, Bogotá no ha podido avanzar en tal sentido.

Las consideraciones anteriores fundamentan la nueva propuesta de constituir a Bogotá en ciudad capital, la que en opinión del ponente se formula en la base de tres propósitos esenciales: Ampliación de la participación ciudadana y comunitaria;

descentralización para el manejo interno de la ciudad y la institucionalización y reconocimiento de algunas realidades como su expansión hacia la Sabana, sus relaciones con Cundinamarca, y ser sede de los poderes Nacionales.

Dados esos fundamentos, el Delegatario pasó a exponer los términos de su propuesta concretados en:

Primero para fortalecer la democracia local y la descentralización, es necesario crear, en primer lugar, los canales e instrumentos que le permitan a la ciudadanía y a la comunidad participar en el manejo de los asuntos públicos, elegir sus autoridades y ejercer un control eficaz a la gestión pública. En segundo lugar, es necesario dividir la ciudad en áreas geográficas con el fin de delimitar el ejercicio de algunas funciones relacionadas con la prestación de Servicios Públicos de carácter distrital y que ameritan atenderse en un marco territorial más reducido.

En concreto, ello lo lleva a proponer:

a).— La división de la Jurisdicción del Distrito en localidades según lo determine la Ley.

b).— Una distribución Territorial de funciones entre las autoridades mayores y las de las localidades en los términos que la Ley lo establezca.

c).— La Constitución y elección de autoridades Distritales y locales representadas en el Alcalde Mayor, el gran Consejo, los Alcaldes y concejos locales. Propuso el Ponente que tales autoridades fuesen elegidas para periodos uniformes de tres años, posibilitándose al ciudadano votar tanto para Alcalde y Concejo Mayor como para Alcalde y Concejo local en el Municipio donde éste resida.

Enfatizó el Ponente que Unidad en el Gobierno y administración de la Ciudad y asignación de atribuciones decisorias en los asuntos de su competencia a las autoridades locales, son los imperativos que debe conciliar la Ley en el reparto de funciones que establezca, disponiendo a su vez de diversas formas de coordinación e integración entre las autoridades Distritales y las Localidades.

Segundo: Para posibilitar el cumplimiento de las funciones que le sean asignadas a las localidades, considera el Ponente, éstas deben tener recursos a su disposición pero no otorgándole facultades para crear Impuestos o contribuciones, sino mediante la fijación por Ley de un porcentaje mínimo del presupuesto del Gran Concejo, que este debe distribuir y asignar a cada una de las localidades en que se divida la ciudad, para que sean los Concejos locales quienes hagan las apropiaciones correspondientes. Muy seguramente, señaló el Ponente, la fijación de tal porcentaje tendrá en consideración el valor total del Presupuesto, el número de localidades, el número de sus habitantes y el índice de calidad de vida de las mismas.

Adicionalmente, para el manejo de tales apropiaciones serán los mismos Concejos locales los que decidirán si la ejecución de las partidas apropiadas corresponde a la administración distrital mediante contratos, o entidades cívicas o sociales sin ánimo de lucro que operan en la respectiva localidad. Ello, con el fin de evitar la burocratización de las mismas.

Tercero: Para garantizar la representación de las localidades, el Ponente sugiere dos mecanismos: que los presidentes de los

Concejos locales formen parte del Gran Concejo Distrital con derecho a voz y voto y que la reunión de alcaldes elija su representante en cada una de las Juntas directivas de las Empresas distritales de Servicios Públicos.

**Cuarto:** El Ponente al contrario de considerar que la calificación de Bogotá como Distrito Capital conduce inevitablemente a la separación jurídica, administrativa y fiscal de Bogotá y Cundinamarca, propone que Bogotá siga siendo la Capital de Cundinamarca, se mantengan las actuales relaciones fiscales sin alterar en ningún sentido, las proporciones, los términos, las condiciones y los porcentajes hoy vigentes para el reparto de rentas. En tal sentido, subrayó el Ponente, su propuesta recoge varios de los proyectos sometidos a la consideración de la Comisión sobre el tema de Bogotá.

Políticamente, expresó conveniente la propuesta de que Bogotá y Cundinamarca se constituyeran en circunscripción aparte para efecto de la elección de Congreso y Asamblea. En materia Judicial, también formuló su separación.

**Quinto:** En cuanto a las relaciones del Distrito con sus Municipios vecinos, expresó que para que Bogotá haga frente a problemas que lo desbordan como son su desarrollo integral, contaminación, el manejo del ecosistema de la Sabana, prestación de servicios básicos que han ampliado el perímetro del Distrito etc., propuso se previera constitucionalmente el que el Distrito Capital pudiese asociarse con otros Municipios o Entidades Territoriales conformando Areas Metropolitanas o Regiones de Planificación.

De otra parte, planteó que también debe preverse el que Municipios circunvecinos que quieran incorporarse al Distrito Capital pueden hacerlo respetándose su identidad y evitando terminen siendo absorbidos por la Metrópoli.

De igual manera señaló que aquellos que quieran desvincularse del Distrito deben poder hacerlo. En ambos casos, su propuesta es de que tal decisión la determinen los ciudadanos que residan en el Municipio mediante votación una vez que el Concejo Distrital manifieste su acuerdo.

El ponente señaló que su propuesta recoge características que tipifican el modelo de Administración vigente en varias de las ciudades grandes latinoamericanas. También, acoge consideraciones y elementos incluidos en varios de los proyectos que sobre el tema fueron sometidos a consideración de la Comisión. Adicionalmente, aclaró que en el proceso de elaboración de su informe tuvo el buen cuidado de reunirse y escuchar a distintas autoridades como el Alcalde Mayor, Concejales, Congresistas y Dirigentes cívicos.

Para finalizar, se refirió a algunas reservas e inquietudes que ha despertado su propuesta, haciendo alusión a la carta que en tal sentido le envió el Alcalde Mayor de Bogotá, copia de la cual se anexa a esta Acta.

En concreto, los planteamientos formulados se resumen en:

a).- Incluir el reparto de competencias entre la Administración Distrital y de localidades y no dejar ello a potestad de la Ley. En opinión del Doctor CASTRO, ello introduciría rigideces debido a que tal reparto debe irse adecuando a las circunstancias históricas que lo vayan exigiendo.

b).- Que los Alcaldes de las localidades sean de libre nombramiento y remoción por parte del Alcalde Mayor.

En opinión del ponente, ello sería conservar la figura de Alcalde menor que hoy existe en la que éste no es sino un funcionario más del Gobierno Distrital.

c).- Que se determine que los Alcaldes menores asumirán aquellas funciones que les delegue el Gobierno Distrital.

En opinión del Ponente, ello no es suficiente pues considera que estos Alcaldes deben tener atribuciones propias.

d).- Que quede claro que a Bogotá se le aplicará el régimen Municipal ordinario.

En concepto del doctor CASTRO ello significaría devolverse a la fórmula de 1945.

e).- Que para la segregación de un Municipio del Distrito Capital además de someterse a referendo se exija la autorización del Concejo Distrital.

### DEBATE Y PREGUNTAS

El Delegatario AUGUSTO RAMIREZ OCAMPO solicitó la palabra para hacer una serie de comentarios a la Ponencia, los que se centraron en los aspectos siguientes:

a).- Aunque Bogotá durante años ha vivido en un limbo jurídico, en la práctica ha logrado superar el problema habiendo sido bien administrada a pesar de su rápido crecimiento.

Desde los años de 1960 se viene diseñando su crecimiento con resultados positivos y que aún siguen siendo válidos.

b).- Estima un problema reagrupar a Bogotá en nuevas zonas o localidades y dejar al Congreso tal decisión considero que ésta debería dejarse en cabeza del Alcalde y el Concejo Distrital.

c).- La elección de Alcaldes de las localidades sólo logrará desarticular la dirección Administrativa de la ciudad. Citó como ejemplo, las dificultades que se presentarían en la ejecución y presentación de las redes de servicios en el área de jurisdicción del Distrito. Manifestó que un ejemplo clásico de ello era precisamente la ciudad de Lima que había adoptado un modelo parecido y no funcional.

f).- Planteó que la participación comunitaria no necesariamente debía buscarse creando los Concejos de las localidades sino que debía recurrirse a un mecanismo parecido a las Juntas Administradoras locales.

A dicho mecanismo podría igualmente garantizarse representación en el Concejo Distrital y en las Juntas de las Empresas de Servicios Públicos.

d).- Comparte la idea de mantener las relaciones fiscales de Bogotá y Cundinamarca aunque sugiere se aclare que se garantice como mínimo la distribución actual.

e).- Comparte el criterio de separar a Bogotá de Cundinamarca para efectos electorales y judiciales.

f).- Finalmente, comparte el criterio de permitirle a Bogotá asociarse con los Municipios circunvecinos para el manejo integral de la Sabana. Manifiesta no estar seguro sobre cuál es el mecanismo ideal.

A continuación, el delegatario ALVARO LEIVA DURAN solicitó la palabra para referirse al tema por considerarlo de especial interés. El Delegatario básicamente planteó que Cundinamarca es el único Departamento que no tiene Capital ya que Bogotá, al ser Capital Nacional perjudica antes que

favorecer a los Municipios del Departamento.

Ante ello, manifestó que consideraba importante se analizara si era viable introducir un mecanismo que permitiera resolver el problema de la Capital de Cundinamarca.

En seguida el Delegatario EDUARDO ESPINOSA FACIOLINCE informa que en relación al tema de los Distritos Especiales ha recibido una carta del Señor Presidente de la República, mediante la cual expresa su apoyo al reconocimiento de dichos distritos, modificando así la posición inicial del proyecto del Gobierno. El Delegatario dio lectura a dicha carta, de la cual se anexa copia en la presente Acta.

El Delegatario AUGUSTO RAMIREZ OCAMPO solicitó una interpelación para explicar que en el proyecto que su grupo de partido, sometió a consideración de la Asamblea, proponía la constitución de Distritos Especiales a todas las ciudades mayores de 300.000 habitantes.

Para finalizar, el Delegatario JAIME CASTRO, solicitó la palabra para dar respuesta a las inquietudes formuladas por el delegatario AUGUSTO RAMIREZ.

En tal sentido, el Ponente hizo las precisiones siguientes:

a).- Aclaró que en su presentación había omitido aclarar que en conversaciones con exalcaldes de ciudades como JUAN GOMEZ MARTINEZ Y CARLOS HOLMES TRUJILLO, había explorado si otras ciudades grandes podrían adoptar un modelo de Administración parecido al de Distrito Capital, llegando a la conclusión que no era deseable.

b).- Señaló que había comentado con diversas autoridades la conveniencia de otorgarle la atribución de la división interna de la ciudad, al Concejo Distrital y encontró que el argumento en contra era el que sería peligroso por prestarse a intereses políticos pues los Concejales podrían empeñarse en hacer el trazado con criterios de ese orden. Por ello, consideró se corría riesgo dejando ello a la Ley.

c).- Explicó que al Delegatario RAMIREZ O. no le gustaba la elección de los alcaldes de las localidades esgrimiendo similares criterios a los que en su momento se opusieron a la elección de alcaldes en el País.

Señaló que el caos de la ciudad de Lima como ejemplo traído por el doctor RAMIREZ OCAMPO, no era afortunado pues sus problemas no eran conveniencia del modelo de Administración, sino del colapso general de la economía Peruana.

En cuanto al reparto de competencias entre el Gobierno Distrital y las localidades, explicó que en ningún momento su intención era el sugerir que las localidades asumieran la prestación de todos los servicios y mucho menos de los más complejos. Su intención era se buscara una Administración descentralizada y por ello dejaba que la Ley en forma flexible determinara las competencias de uno y otro.

Finalmente, expresó que no compartía el criterio de reducir la participación comunitaria a las Juntas Administradoras locales pues ello sólo exigía aplicar la Ley vigente la que en su opinión tiene límites.

Terminada la intervención del doctor JAIME CASTRO y siendo las 6:45 p.m. el presidente de la comisión dio por finalizada la Sesión del día de hoy. El presidente, JUAN GOMEZ MARTINEZ, la secretaria, MARIA EUGENIA AVENDAÑO.

## Constancia

**Responsabilidad Jurisdiccional**

Constituyente:

**JAIME FAJARDO LANDAETA**

Bogotá D.E., junio 19 de 1991.

Señores doctores

Alvaro Gómez Hurtado

Horacio Serpa Uribe

Antonio Navarro Wolff

Presidentes Asamblea Nacional Constituyente.

E.S.D.

Muy respetados presidentes:

Tengo en mi poder un memorando del señor ministro de Gobierno, Humberto de la Calle Lombana, a la Comisión Codificadora, en el cual puede leerse una serie de cambios que, según el alto funcionario, se han introducido a diversos aspectos relativos a la justicia. Además, el ministro hace la sugerencia a la Codificadora de incluir dos puntos de vital importancia para la segunda vuelta en plenaria: Debido Proceso y Responsabilidad del Estado.

Como fui el vicepresidente de la Comisión IV, me refiero específicamente al punto de la responsabilidad por ser inquietante.

Considera el señor ministro de Gobierno que la responsabilidad del Estado en la administración de justicia debe contraerse al dolo y a la culpa grave del agente dañino.

La consideración del Gobierno en este punto desconoce los avances en materia de responsabilidad que han llegado a establecer la obligación de indemnizar por la culpa anónima del Estado, sin consideración alguna al grado de culpabilidad de las personas que desempeñan la función pública.

Este aserto está abonado por la consagración de la obligación de reparar el daño

por las acciones u omisiones del Estado, sin auscultar la intencionalidad del individuo que las ejecuta. Este adelanto ha sido registrado en diversos estatutos constitucionales y aun en los pactos internacionales que Colombia ha suscrito y que tiene la obligación de cumplir. Es que, señores presidentes, la responsabilidad objetiva del Estado es también una de las muchas categorías jurídicas que garantizan la libertad de las personas. Siguiendo estos avances civilizadores, tuve a bien, inspirado además en el artículo 10 del Pacto de San José, proponer y defender la responsabilidad del Estado como principio rector de la administración de justicia, por el error judicial y por el inadecuado funcionamiento de la rama.

Desgraciadamente, las cosas han ido evolucionando hasta desdibujarse la idea inicial, con el apareamiento de la monstruosa pretensión (monstruosa desde el punto de vista jurídico), de eliminar la obligación reparadora por el daño objetivamente inferido a los ciudadanos en la función consistente en la solución de los conflictos.

Sí, señores presidentes. El derecho comercial, civil, laboral y administrativo tienen un desarrollo inverso al Derecho Penal, pues mientras en éste la civilización ha postulado el principio de la responsabilidad subjetiva de quien presuntamente pueda considerarse delincuente, en aquellas otras ramas del derecho, la responsabilidad objetiva es el principio de la tendencia predominante.

La propuesta del señor ministro a la Codificadora tiende virtualmente a inducir a la Asamblea al incumplimiento del Pacto de San José que, en su artículo 10, establece el derecho de las personas a ser indemnizadas, cuando textualmente dispone:

**“Artículo 10.- Derecho a la indemnización.**

Toda persona tiene derecho a ser indemnizada conforme a la Ley en caso de haber sido condenada en sentencia firme por error judicial”.

**La Fiscalía General de la Nación y la Responsabilidad del Estado.**

La situación es tanto más alarmante, señores presidentes, si se tiene en cuenta que hemos aprobado una Fiscalía General de Naturaleza Jurisdiccional, adscrita a la Rama Jurisdiccional y cuyos actos son jurisdiccionales.

La propuesta del señor ministro, entonces, querría decir que los agentes de este recién creado organismo que lastimaran la libertad, la vida y la integridad física de las personas, no harían responsable al Estado por los perjuicios ocasionados a las víctimas sino cuando éstas o sus familiares demuestren, (Circunstancia imposible de probar) quién fue la persona que dañó la integridad del detenido.

Por eso, insistiremos que para la Segunda Vuelta se incluya con toda claridad la responsabilidad jurisdiccional por el error judicial y por el inadecuado funcionamiento de la administración de justicia.

Atentamente.— **JAIME FAJARDO LANDAETA.** Epl-AD-M19.