



GACETA CONSTITUCIONAL

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

HORACIO SERPA URIBE
Presidente

ALVARO GOMEZ HURTADO
Presidente

ANTONIO JOSE NAVARRO WOLFF
Presidente

JACOBO PEREZ ESCOBAR
Secretario General

ALVARO LEON CAJIAO
Relator

RELATORIA

Informe - Ponencia

LA PLANEACION Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES

Autor:

EDUARDO ESPINOSA FACIOLINCE

(Pág. 2ª)

Informe - Ponencia

DE FUERZA PUBLICA

Informe final de la

SUBCOMISION IV

(Pág. 10)

Informe - Ponencia

RECURSOS Y PLANEACION

Preparado por el Delegatario:

JUAN B. FERNANDEZ RENOWITZKY

(Pág. 13)

Ponencia

AREAS METROPOLITANAS, ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS y DISTRITOS METROPOLITANOS

Constituyente:

HECTOR PINEDA SALAZAR

(Pág. 14)

Informe - Ponencia

LA PLANEACION Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES

Autor:

EDUARDO ESPINOSA FACIOLINCE

Actualmente se define una organización como un todo constituido por cinco componentes funcionales, entre los cuales se cuenta el administrativo, que tiene a su vez como primer y quizás más importante elemento a la Planeación. Por supuesto, el componente administrativo tiene también otros elementos indispensables como son la organización administrativa, el mando, la coordinación y el control.

La Planeación es el origen y al mismo tiempo la base para la toma de decisiones. Es, igualmente, la herramienta principal para el logro de los fines que se trazan en cualquier organización. Por lo tanto, esta es esencial en el manejo de esa gran organización llamada Estado, por lo que se requiere que su aplicación sea eficaz y eficiente, y la eficiencia de un proceso de Planeación está directamente ligada a la consecución de sus objetivos, en un tiempo razonable y a un costo racional y posible.

Ahora bien, a la Planeación se le clasifica tanto por el abjeto (económica, administrativa, sectorial), como por el horizonte que tenga (largo, mediano y corto plazo), por el nivel gerencial implícito (global, funcional, operativo), por el alcance o amplitud de los planes (planes, programas, proyectos, actividades) o por el territorio que cubre. Y es lo territorial nuestra área de interés.

En este punto vale la pena señalar que se ha dado la tendencia a hablar de Planeación Nacional, regional (departamental, interdepartamental y comisarial) y local (municipios, asociación de municipios, áreas metropolitanas), distorsionando el concepto real y objetivo del llamado nivel de planeación regional, al confundir el concepto de región con el de nivel seccional.

Por otra parte, al analizar la Planeación en relación con la organización territorial, es ineludible referirse al Estado y a sus fines, ya que la Planeación es, precisamente, la herramienta fundamental para que éste cumpla con sus obligaciones.

En cuanto a los fines y objetivos del Estado colombiano, la Constitución Nacional vigente los consagra en diferentes artículos, tales como los identificados por los números 16, 17, 19, 30, 32 y 41.

Sin embargo, para comprender en forma rápida y resumida los fines de un Estado consideramos indispensable citar el pensamiento del expresidente Alfonso López Michelsen, cuando señala que las autoridades de la República están instituidas para

tutelar los derechos humanos de las personas residentes en Colombia, para prestarles los servicios públicos, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

En cuanto a los Derechos Humanos, de manera especial queremos resaltar como fin y obligación del Estado, la de garantizar los derechos sociales esenciales, los cuales se originan en las necesidades esenciales que tiene todo ser humano, como son: la salud, la nutrición, la vivienda, la educación, el trabajo, la recreación y la cultura. Y para la garantía de esos derechos sociales esenciales, consideramos que se hace necesario consagrar constitucionalmente la responsabilidad que el Estado tiene de implementar el moderno concepto de Seguridad Social Integral, cuyo objeto debe ser el manejar la Planeación y el Presupuesto de las actividades estatales tendientes a dar respuesta a estas necesidades, en forma integrada, para evitar así la dispersión de recursos y la dualidad de funciones y de acciones.

En cuanto a los servicios públicos, el Estado debe asegurar el cumplimiento de las actividades organizadas que tiendan a satisfacer en forma continua, las necesidades individuales y colectivas de todos los habitantes del territorio nacional, tal como también lo señala el expresidente Alfonso López Michelsen.

No obstante, para poder garantizar los derechos sociales esenciales y la prestación de los servicios públicos, se hace necesario entonces consagrar en la Constitución que la inversión —gasto— social es la prioridad fundamental del Estado en el gasto público.

Como todo gira alrededor de la propiedad, creemos que se debe partir de reconocer tres tipos de ésta, como son la privada, la pública y la solidaria, y que al Estado le corresponde como una de sus obligaciones primordiales, la de promover y apoyar el desarrollo de las formas de propiedad solidaria, y la de asegurar que el interés privado deba ceder ante el interés público, ya que la propiedad tiene eminentemente una función social, que al mismo tiempo implica obligaciones para quienes la detentan. Sobre esta base, compartimos el criterio de que el Estado debe garantizar la libre empresa y la libre competencia, e intervenir en la regulación de la economía para redistribuir el ingreso nacional y para impedir la concentración monopólica u

oligopólica de actividades disímiles de la economía, como son la producción, el comercio, los servicios y las finanzas. Es obligación del Estado entonces, el intervenir por mandato de la Ley para corregir los desequilibrios y desigualdades existentes en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en la prestación de los servicios públicos y privados.

Es también obligación del Estado el proteger a los consumidores y usuarios, por lo que debe intervenir para garantizar sus derechos a obtener en el mercado bienes y servicios de calidad apropiada y de costos razonables, en condiciones de libertad para adquirir los de su preferencia.

Ahora bien, el Estado cuenta con tres grandes instrumentos para lograr intervenir efectivamente en búsqueda del logro de sus fines. 1) La política fiscal. 2) La política económica. 3) La política de provisión de bienes y servicios.

Con relación a este tema citemos a la doctora Nelly Corredor de Castaño, catedrática de la ESAP en su libro "Finanzas públicas" cuando describe así esas esferas de intervención:

LA POLITICA FISCAL

El campo de la política fiscal como esfera de intervención del Estado obra con base en tres presupuestos: la consecución del desarrollo económico (caso de los países en vías de desarrollo estimulando exportaciones y promoviendo la industrialización), del equilibrio (en lucha contra el fenómeno de la inflación y la recesión económica) y de la distribución de renta según los límites restrictivos de la propiedad privada que enmarca el grado de acción de la intervención. El objeto fundamental de la política fiscal es de regular la actividad económica e indirectamente la social.

LA POLITICA ECONOMICA

Obra sobre los tipos de bienes que se desean producir indicándolo al sector privado de la economía, igualmente indica a quien debe dirigirse; finalmente, obra sobre el mercado de bienes y servicios, específicos a la economía privada.

La política económica del Estado se expresa y a la vez se orienta por un Plan de Desarrollo Económico y Social, al cual las políticas fiscal, monetaria, cambiaria y de comercio exterior operacionales. Entonces,

la política económica afecta a la misma economía pública, fijándole las estrategias de inversión pública en cuanto a su naturaleza y grado de intensidad.

LA PROVISION DE BIENES Y SERVICIOS

El Estado define una de sus esferas de actuación cuando asume como responsabilidad suya la prestación de ciertos bienes y servicios públicos: esta prestación se ha ampliado hacia la producción de los mismos.

Se requiere, además, la naturaleza de las necesidades que se asumirán como de satisfacción pública. Igualmente, los medios financieros que se utilizarán en concurso hacia la satisfacción de esas necesidades.

El llamado servicio público es la respuesta teórica a la actuación real que el Estado desarrolla con miras a satisfacer las necesidades públicas".

Como podemos ver en la cita anterior, la intervención del Estado se basa en esos tres grandes instrumentos que son la política fiscal, la económica y la de provisión de bienes y servicios públicos. Pero debemos recordar, que al hablar de política nos estamos refiriendo a los criterios planificadores que establecen los requisitos o condiciones dentro de los cuales deben ser alcanzados los objetivos que se hayan fijado en cualquier organización. En otras palabras, las políticas se erigen como guía para el pensamiento y la acción. Sin embargo, poner en práctica lo anterior implica la necesidad de racionalizar y planificar el uso de los instrumentos señalados, con el fin de lograr un desarrollo integral y equilibrado tanto en lo social, como en lo territorial.

Y volviendo al plano de lo territorial, recordemos que en nuestra ponencia sobre la región, señalamos la necesidad de concebir a las entidades territoriales como parte de un sistema conformado por un conjunto de componentes (entidades) cuya interacción engendra nuevos elementos con nuevas cualidades que no se poseían como partes separadas e integrantes del sistema. Cada componente ocupa un lugar, cumple unas funciones y se integra en un orden; esos elementos —entidades territoriales— se interrelacionan y son interdependientes. Es así, como el sistema alcanza su propia organización interna, o sea su modo específico de interconexión e interacción entre los componentes y el todo y de los componentes entre sí. Esa organización tiende al equilibrio dinámico dentro de los procesos internos del sistema mismo, que en el caso de lo territorial detenta el carácter de abierto y tiene una estructura que depende esencialmente de las competencias (tanto de las constitucionales como las de origen legal) y de la Planeación.

Ahora es necesario analizar el marco constitucional de la actual planificación estatal.

La Constitución Nacional señala, en su artículo, 76 que "... Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas, ejerce las siguientes atribuciones:

"... 3) Dictar las normas orgánicas del presupuesto nacional.

4) Fijar los planes y programas de desarrollo económico y social a que debe so-

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

9) Determinar la estructura de la Administración Nacional..."

22) Dictar las normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar sus servicios; regular el cambio internacional y el comercio exterior; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas..."

Pero esas facultades para que el Congreso legisle en lo relativo a la planificación del desarrollo y para la asignación de recursos, no son del todo aplicables al señalar que la iniciativa legislativa descansa en cualquiera de los miembros de las dos Cámaras y del Gobierno, en cabeza de los ministros, pues de inmediato exceptúa las que se refieren a los siguientes ordinales, que hacen parte de las funciones del Congreso anteriormente señaladas en el artículo 76:

a. Presupuesto nacional.

b. Planes y programas de desarrollo económico y social y asignación de recursos.

c. Estructura de la Administración Pública.

d. Organizar el crédito público.

e. Reconocer la deuda nacional y arreglar sus servicios.

f. Cambio internacional y comercio exterior.

g. Régimen de aduanas.

Todas estas áreas de intervención estatal sólo pueden ser fijadas o reformadas a iniciativa del Gobierno. Es decir, que sobre los más importantes aspectos de la economía y el desarrollo social, el Congreso carece de iniciativa legislativa, a pesar de que puede introducir modificaciones, siempre y cuando sea sobre la base de lo que señale el artículo 80 de la Constitución Nacional, el cual estipula que esas modificaciones únicamente podrán efectuarse en "... una comisión especial permanente, encargada de dar primer debate a los proyectos que se refiere al ordinal 4° del artículo 76 (planes de desarrollo económico y social y asignación de recursos) y de vigilar la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social..." conocida como comisión del plan y que nunca funcionó puesto que, según el doctor Alfonso López Michelsen (Borradores para una reforma constitucional, Pág. 47) "... nació muerta, no por la perversidad de los contradictores del proyecto oficial, como lo suponen los demás suspicaces, sino porque era imposible, en visperas de remplazar el Frente Nacional por el sistema vigente, crear una comisión del plan inspirada en la filosofía que prevaleció por aquellas calendas. Jamás se pudo configurar la tal comisión, acudiendo al criterio de la proporcionalidad que señaló el constituyente,

porque era irreal pretender conciliar la representación territorial simultáneamente con la proporcionalidad de los partidos dentro del espectro nacional. Quienes critican la enrevesada disposición, pasan por alto el hecho de que al galimatías de la 'representación adecuada y equitativa del artículo 120', tratándose del gabinete, corresponde la exigencia de proporcionalidad, tratándose de la Comisión del Plan. Abolida la primera de estas disposiciones por anacrónica e impracticable, ya que cada presidente la interpreta a su manera, se puede hacer otro tanto con la Comisión del Plan con sólo configurarla al amparo de las mismas reglas con que cada dos años se configura la Comisión Cuarta de la Cámara para el estudio del presupuesto".

De otra parte, porque las posibilidades de introducir modificaciones a los planes y a la asignación de recursos están prácticamente imposibilitadas por los trámites allí impuestos y porque los mismos llevarían implícitas alteraciones al presupuesto nacional y, al respecto, los artículos 210 y 211 de la Constitución, que hacen parte de la Reforma Constitucional de 1968, prohíben al Congreso introducir modificaciones a las asignaciones de recursos que en el proyecto de presupuesto señale el Gobierno, a menos que cuenten con concepto previo favorable suscrito por el ministro del ramo y en las plenarias, si previamente no fue propuesto en comisión. Igualmente, tampoco podrá reducir o eliminar partidas propuestas por el Gobierno, que tengan relación con el servicio de la deuda, en obligaciones contractuales del Estado, en gastos completos de la administración y en las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el ordinal 4° del artículo 76 de la Constitución Nacional.

Lo descrito como marco constitucional nos muestra un desequilibrio fuerte entre el Ejecutivo y el Legislativo, limitando al último en su participación en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social y la asignación de recursos. Ello significa la limitación del sistema democrático, ya que el Congreso de la República es el foro de representación popular por excelencia, a pesar de los vicios y fallas que pueda presentar que, en parte, tiene su origen en las limitaciones señaladas, ya que los dirigentes que hoy llegan al Congreso no pueden contribuir a lograr soluciones concretas para el desarrollo socio-económico de sus circunscripciones y, sin embargo, acceden al manejo de unas partidas inadecuadas para solucionar problemas de desarrollo, pero muy adecuadas para estimular su uso subjetivo y muchas veces inmorales, como han sido los auxilios parlamentarios.

Mas una situación anómala en cuanto a la elaboración del Plan Nacional, tiene indudablemente su reflejo en lo regional, lo departamental y lo municipal.

La relación viciada entre el Ejecutivo y el Legislativo, matizada por la concesión de dádivas burocráticas y del poder político que el último recibe del primero, ha llevado a una terrible cesión al Ejecutivo de facultades legislativas en casi todos los campos de la ley, por lo que ha surgido una gama de normas legales que como un todo son ex-

cluyentes y antidemocráticas en el proceso de Planeación y de manejo de Presupuesto. Principalmente, el decreto 627 de 1974 que reestructura al Consejo Nacional de Política Económica y Social —CONPES— y al Departamento Nacional de Planeación; el decreto N° 2410 de 1989 que, con motivo de las nuevas disposiciones acerca de la denominada reforma administrativa, se expidió para modificar nuevamente al Departamento Nacional de Planeación y adecuarlo a las normas de la ley 38 de 1989 o Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación; la ley 38 de 1981 o Ley Orgánica de la Planeación Nacional; la ley 76 de 1985, por la cual se crea la Región de Planificación de la Costa Atlántica y se dictan otras disposiciones sobre Planificación Regional; la ley 03 de 1986, por la cual se expiden normas sobre la administración departamental, las intendencias y comisarias, adecuando sus administraciones a las nuevas políticas de descentralización administrativa; la ley 11 de 1986, que dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal; al igual que, una serie de decretos reglamentarios.

Por otra parte, para ilustrar el carácter excluyente de los sectores y fuerzas políticas, económicas y sociales de estos procesos democráticos, el doctor Armando Montenegro, actual Jefe del Departamento Nacional de Planeación en su documento "La Planeación en un país democrático, descentralizado y con economía de mercado", enviado a mi oficina, expresa como "la existencia de un pequeño grupo de gentes educadas en el centro del país, o en el exterior, reunidas en el DNP y otras instituciones técnicas del orden nacional, orientadas por una ideología estatista, justificaba el trato de las regiones como menores de edad. Las instituciones y políticas de esa época, que no permiten ninguna decisión en la periferia, reflejan esa concepción... en síntesis, se suponía que un grupo selecto de personas podía escoger lo más conveniente para la Nación, por encima de las Regiones y del funcionamiento de los mercados. La idea del Plan en la Constitución de 1968 refleja la esencia de esos planteamientos gestados en los veinte años previos", para indicar la necesidad de descentralizar y democratizar el proceso de planeación.

Para mayor ilustración, miremos algunas de las funciones del Departamento Nacional de Planeación, señaladas en el Decreto 2410 de 1989, concebidas en base a los criterios anotados, entre otras, formular el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social; dirigir la preparación y control del Presupuesto General de la Nación en lo concerniente a gastos de inversión; analizar y evaluar los planes, programas y proyectos de carácter sectorial, multisectorial, territorial y urbano que le sean presentados por los ministerios, departamentos administrativos y entidades descentralizadas y por los demás componentes del Sistema Nacional de Planificación, conforme a las normas e instrucciones que prescriba e imparta el propio Departamento Nacional de Planeación, con el fin de definir su inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social o en las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos del Gobierno Nacional; coordinar la ejecución seguimiento y evaluación del Plan Nacional

de Desarrollo Económico y Social y de las políticas del Gobierno Nacional, para lo cual podrá definir con carácter obligatorio, los términos y condiciones de la participación en dichas actividades de los organismos y entidades de la administración central o descentralizadas del orden nacional, de las entidades territoriales y de sus correspondientes entidades descentralizadas; preparar, conjuntamente con el Ministerio de Hacienda, el Plan Financiero del Sector Público, el Programa Anual de Caja y el Cómputo de las Rentas a ser incluidas en el presupuesto general de la Nación; elaborar el Plan Operativo Anual de Inversiones para su posterior incorporación en el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (Subrayados nuestros).

Es de destacar, que la norma redefine al denominado Banco de Proyectos bajo la dirección del Departamento Nacional de Planeación, según la apreciación de la revista Economía Colombiana, de la Contraloría General de la República (julio-agosto/89) "...como garantía de factibilidad, de conveniencia y prioridad para la inclusión de los proyectos en el Plan Operativo Anual de Inversión. Estos requisitos técnicos y financieros deben dar origen a un trabajo permanente de coordinación interinstitucional entre el D.N.P., el Ministerio de Hacienda y la Oficina de Planeación de los diferentes Ministerios que tienen bajo su responsabilidad la coordinación sectorial del gasto público (nivel central). De este trabajo integrado debe surgir anualmente un plan operativo de inversiones donde se distribuyan los proyectos por programas, sectores y entidades responsables (nivel central)".

"Para garantizar la participación de las entidades territoriales (continúa la Revista Economía Colombiana) en la elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones, en cada capital de departamento, intendencia y comisaría, existirá un delegado de planeación y presupuesto responsable de la coordinación y seguimiento de las partidas presupuestales que una vez incluidas en el Banco de Proyectos de Inversión, no se podrán incluir proyectos que no hagan parte del Banco de Proyectos". (Subrayados nuestros).

A su vez, según el ordinal 28 del artículo 5° del Decreto 2410 de 1989, el Banco de Proyectos "...deberá incluir los proyectos financiables total o parcialmente con Recursos del Presupuesto General de la Nación".

Es decir, el D.N.P., organismo técnico de carácter nacional tiene en sus manos todo el poder para la determinación o selección de planes y programas, fijación de políticas nacionales, elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, asignación de recursos, evaluación y hasta control de la ejecución. En ello incluye todo lo referente a las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con el transporte, energía eléctrica, recursos no renovables, telecomunicaciones e informática, educación y cultura, salud, recursos humanos, empleo y seguridad social, justicia, población, programas sociales especiales, producción agropecuaria, política industrial, proyectos industriales, microempresas y empresas

asociativas, desarrollo tecnológico, comercio exterior, planeación territorial, finanzas territoriales, programas regionales especiales, desarrollo urbano y equipamiento municipal, vivienda, asignación de tarifas a servicios públicos, política ambiental, promoción y análisis de la inversión extranjera, promoción y proyectos de cooperación técnica internacional, asistencia técnica, presupuesto y finanzas de las Corporaciones Regionales, etc.

Analicemos ahora el nivel regional de planeación.

La Ley 76 de 1985 que crea la región de planeación de la Costa Atlántica y dicta otras disposiciones sobre planeación regional, es por supuesto, concordante tanto con las normas constitucionales como con la legislación que la antecede.

Una limitación estructural que esta ley 76 de 1985 impone a los Consejos Regionales de Planificación es la que tiene que ver con la incapacidad de estos organismos para obtener y manejar con autonomía volúmenes de recursos con los cuales puedan mejorar la infraestructura productiva y social de la región y adelantar proyectos de inversión que fomenten la producción regional.

De otro lado, la Ley 76 de 1985 no eliminó la multiplicidad administrativa que en materia de Planeación Nacional, regional, departamental y municipal existe en nuestro país, manteniendo por lo tanto un esquema de programación y ejecución del gasto bastante ineficiente y que propicia el despilfarro de los recursos regionales en detrimento de las posibilidades del desarrollo.

La actual participación de las regiones de planeación en los mecanismos de concertación nacional, mantiene inalterada la estructura centralista de planeación en Colombia, estructura que en gran medida ha determinado el modelo de desarrollo desigual que prevalece entre nosotros.

Asimismo, las funciones del Consejo Regional de Planeación, en cuanto a las acciones que puede desplegar para garantizar la debida representación de los intereses de la Región en la elaboración del presupuesto de inversiones nacionales de los ministerios e institutos descentralizados, es considerablemente limitada y restringida. Y es nula, más allá del ejercicio anual de presentación del pliego de inversiones solicitadas, en los espacios de negociación global de los intereses económicos del país, donde se toman las determinaciones sobre asignación del gasto público. En otras palabras, las regiones están excluidas del poder, al no existir canales apropiados para que los intereses regionales, en sí mismos considerados, sean tramitados y resueltos con la participación adecuada de la Región como ámbito específico de la realidad nacional.

Tampoco se establecen mecanismos ágiles y eficaces para garantizar las funciones de coordinación del Consejo Regional de Planeación en relación con los diferentes ministerios e instituciones descentralizadas del orden nacional que tengan asiento en su jurisdicción, de tal manera que nos aseguren la participación de la región en el proceso de distribución y

asignación de los recursos económicos a nivel de las entidades nacionales.

A pesar de los notorios avances logrados, aún subsiste la carencia de información regional y sectorial, actualizada, sobre la ejecución presupuestal y física de las obras a cargo de las oficinas seccionales de las entidades descentralizadas del orden nacional. Incluso, es evidente el desinterés de éstos por coordinar sus actividades con las oficinas de planeación departamentales correspondientes.

En cuanto a la naturaleza jurídica y la capacidad de los Fondos de Inversiones Regionales (FIR) para promover el desarrollo regional, podemos señalar:

1. La ley no determina el Representante Legal del Fondo de Inversiones Regionales de los Corpes, por lo que hay que apelar a la figura jurídica de la delegación presidencial.

2. No se establecen mecanismos adecuados para ejecutar las transferencias de recursos que deben hacerse al FIR por parte del Fondo Nacional del Carbón, la Nación y los Departamentos.

3. Se limita el funcionamiento del FIR, puesto que al no contar con personería jurídica, carece de la posibilidad de representación legal. Esta limitación reduce la capacidad de negociación de la Región y, a la vez, le niega posibilidades de refinanciación de sus recursos para el desarrollo. *El FIR hoy, no es un ente financiero ni un mecanismo de desarrollo regional: simplemente es un mecanismo de asignación presupuestal.*

En síntesis, si se les niega autonomía a las regiones para manejar recursos a través de sus fondos de inversiones regionales; si se les niega cualquier capacidad de negociación al no concederles personería jurídica y al no permitirles que sus recursos puedan incrementarse por la ejecución de determinadas actividades de fomento; y si, además, se les limitan las fuentes de ingresos para que las regiones puedan financiar su propio desarrollo, es evidente que la efectividad en la ejecución de los planes de desarrollo regional será marginal y precaria. En tales condiciones, se carece del poder de concertación con las distintas fuerzas sociales y económicas de la Región y de la economía nacional, que sea suficiente para dar cumplimiento a los planes y programas de desarrollo regional en cuanto a la asignación de recursos en los niveles nacional, departamental, municipal o distrital (intendencial o comisarial).

En lo referente a los Departamentos, la ley 03 de 1986 "por la cual se expiden normas sobre la administración departamental..." limita la participación de los Gobernadores en la elaboración de los planes de desarrollo y de obras públicas con recursos nacionales, a simples reuniones citadas por el DNP "... para discutir con ellos los informes y análisis regionales (término usado erróneamente en lugar de "seccionales") que proponen los respectivos Consejos Seccionales de Planeación "análisis que deberá tenerse en cuenta para la elaboración de los planes y programas de desarrollo..." del nivel nacional. En relación con los mismos, y con los departamentales a su vez, les llama a promover actividades económicas "que interesen a su desarrollo y al bienestar de sus habitantes", en clara alusión a las denominadas políticas de cofinanciación.

Con respecto al Municipio, en base a la

ley 11 de 1986, se expidió el decreto 1333 de 1986, por el cual se creó el Código de Régimen Municipal en el cual se señala que los Departamentos ejercerán sobre los municipios la tutela administrativa necesaria para planificar y coordinar el desarrollo local y la prestación de servicios, teniendo en cuenta a cargo de qué nivel esté su planeación y sus costos, señalando el porcentaje de los ingresos de la Nación que deban ser distribuidos entre las entidades territoriales, conforme a los planes y programas que se establezcan y manteniendo, por supuesto, el criterio de la cofinanciación.

Un título con ocho (8) extensos artículos, reglamenta la Planeación Municipal conservándose, como es apenas lógico, las limitantes oportunamente señaladas que, en la práctica, obstaculizan que los Concejos —peor aún en lo que se relaciona con las Juntas Administradoras Locales de las Comunas y Corregimientos—, puedan participar decisoriamente en posibles modificaciones cuando consideren no se ciñen a las verdaderas necesidades del municipio.

Además de las limitantes para que instancias y sectores diferentes al Ejecutivo puedan participar decisoriamente en la elaboración del Plan de Desarrollo y la asignación de recursos, en los diferentes niveles territoriales, existe una clara tendencia por parte de la Nación a trasladar responsabilidades que le son propias hacia las entidades territoriales, sin la correspondiente asignación adecuada de recursos y bajo el mecanismo de la cofinanciación, a sabiendas de que el desarrollo desigual de los territorios, producto de las inequidades existentes, indican que la gran mayoría de las regiones, departamentos, intendencias, comisarias y municipios no están en condiciones de proveerse de recursos suficientes para asegurar su propio desarrollo económico y social.

De tal manera, el mayor porcentaje de los ingresos totales de la Nación se mantienen incólumes y se pretende lograr los fines del Estado con fórmulas simplistas mediante las cuales se trasladan, con destinación específica, determinados recursos a los territorios, limitando la pretendida autonomía en la asignación del gasto.

Si hablamos de democracia participativa, el paradigma de su expresión lo constituye, para nuestro caso, el Congreso de la República. A él deben revertir sus más elementales facultades cercenadas en la Reforma de 1968: la de legislar sobre cualquier tema de interés para el desarrollo equilibrado de la Nación: la de ejercer el control político, administrativo y fiscal sobre sí mismo, los restantes Poderes Públicos, la Fuerza Pública, la empresa privada y los ciudadanos, sin menoscabo del poder soberano del pueblo, de realizar, directamente, iguales acciones.

También se debe garantizar la participación decisoria de otras fuerzas organizadas de la comunidad en la concertación con el Gobierno, de las políticas del desarrollo y en las acciones de administración, ejecución y vigilancia de los planes, programas y proyectos que se ejecuten con recursos de los presupuestos del Estado en sus diferentes niveles.

En resumen, democracia plena y participación decisoria de los diferentes sectores

sociales organizados, en la definición de las políticas orientadoras de la economía y el desarrollo social y en el control de los planes, programas y proyectos que de allí se deriven.

Sin la adopción de estos principios como norma constitucional, no podemos conseguir una verdadera descentralización administrativa y fiscal, ni una autonomía territorial para la administración de los recursos nacionales en la solución de los graves problemas que impiden el desarrollo armónico, social y económico de la Nación.

Ahora bien, si partimos del concepto de la organización territorial como sistema debemos concebir el proceso de Planeación de manera similar, de tal forma que las instancias de Planeación correspondan a las instancias territoriales, y para ello es necesario que cada entidad territorial tenga su correspondiente Consejo de Planeación y Concertación Económica, en el cual se le dé participación a la comunidad y a las organizaciones gremiales y sindicales, según lo estipule la Ley. Estamos convencidos de que la representación de la comunidad debe darse, además de la existente por los canales de las Corporaciones Públicas, por medio de las Juntas Administradoras Locales, de tal manera que en un proceso ascendente estas puedan estar presente en los Consejos de Planeación y Concertación Municipal, Departamental, Regional y Nacional.

En ese Sistema de Planeación concordante con el Sistema Territorial se deja de lado a la aberrante situación actual, en la que el Sistema de Planeación es casi cerrado y perteneciente al poder Ejecutivo.

Además, se busca que exista una instancia clave en la coordinación, articulación e integración de los planes de desarrollo territoriales, la cual no puede ser otra diferente a la instancia regional.

En la actualidad, tal y como está contemplada en la ley 76/85 en desarrollo del artículo 7º de la Constitución Nacional, la región se concibe como instancia para la planificación del desarrollo dotada de un ámbito territorial (Departamentos, Intendencias y Comisarias que la integran), de una norma rectora que es el plan de desarrollo y de un organismo ejecutivo de planificación, integrado por el Coordinador Regional y el Consejo Regional de Planificación Económica y Social.

Pero el proceso de regionalización en Colombia no puede quedarse en una mera instancia de coordinación. Debemos lograr que la Región pueda participar en la elaboración del Plan de Desarrollo, en su ejecución y lógicamente en la asignación de los recursos. Se requiere dotar a las Regiones de instrumentos eficaces para lograr que la planificación de su desarrollo no encuentre interferencias en otros niveles.

Además, es necesario concederles autonomía para que puedan manejar sus recursos de acuerdo con los planes que su propio ámbito se adopte. Hay que consagrar la presencia y participación de la Región en los diferentes niveles y esferas de decisión de la Administración Nacional en los que se desarrolla el proceso de concertación económica y de asignación del gasto público.

El esquema debe operar definiéndose previamente el volumen de inversiones

para cada Región por parte de Planeación Nacional, para que con base en él y en los recursos propios, el Consejo Regional de Planeación y Concertación Económica y Social elabore sus proyectos de recomendaciones de inversión de carácter regional, proyecto que a su vez servirá de base para determinar los recursos de inversión del presupuesto nacional para cada Región, que se incluirán durante la elaboración del anteproyecto de asignación de cuotas de inversión. A ese Consejo debe corresponder el determinar las prioridades y objetivos del nivel regional para someterlos a la Junta Administradora Regional.

Entre los organismos e instancias donde debe darse la participación de la Región, con representación adecuada tenemos: a). Conpes; b). Dirección Nacional de Planeación; c). Comisión de Análisis Económico de Concertación (la que elabora documento de conciliación de la política económica y social y de los objetivos de desarrollo); d). Junta Monetaria; e). Fonade; f). Junta Nacional de Tarifas.

De igual modo es conveniente establecer la obligación de fijar anualmente en el proyecto de presupuesto, el porcentaje de recursos que cada Ministerio, Departamento Administrativo y sus entidades descentralizadas deberán destinar para realizar programas específicos en cada región de planificación.

También se requiere diseñar procedimientos de programación y ejecución del gasto que elimine la multiplicidad administrativa que en materia de planeación existe en el país (nacional, regional, departamental, municipal, descentralizado).

Para tales fines, se requiere adoptar disposiciones que le impriman obligatoriedad al proceso de planeación y su coordinación en las instancias nacionales, regionales, departamentales, municipales, e igualmente que hagan obligatoria la participación de la región (como expresión de los intereses regionales) en la programación de la inversión pública nacional en el nivel central y en descentralizado. Para ello, entre otras cosas, planteamos: Reformar el sistema de coordinación interinstitucional de la planificación regional haciendo obligatoria la coordinación con los Consejos Regionales de Planeación, para los organismos y oficinas de planeación sectorial que operen en la Región, en la preparación y elaboración del anteproyecto del Plan Nacional de Desarrollo; Diseñar instrumentos que le permitan al Consejo Regional de Planeación y a cada Gobernador controlar los planes, programas y proyectos que adelanten las dependencias y entidades del orden nacional, regional, departamental, distrital o municipal, los cuales deberán estar sujetos a los planes y programas de desarrollo de su respectivo orden: establecer facultades, no solamente para fijar las bases de los programas de inversión pública de la Región que deban ser incluidas en el presupuesto de gastos de inversiones de los establecimientos públicos e institutos descentralizados del orden nacional, ubicados en su jurisdicción, sino también para emitir conceptos previos sobre el anteproyecto de gasto de inversiones que esas instituciones, las empresas de economía mixta con participación mayoritaria del capital estatal y los de-

partamentos elaboren para su presentación en el nivel central de la planeación.

Debe lograrse también que las entidades nacionales, a nivel seccional, obligatoriamente elaboren sus proyectos bajo la coordinación y dirección de los Gobernadores, a través de las oficinas departamentales de Planeación.

Con el propósito de hacer real, eficaz y efectiva la correspondencia entre las acciones administrativas de los diferentes niveles con las políticas y programas señalados en los respectivos planes, se requiere consagrar niveles de fiscalización e interventoría a nivel regional en estrecha relación con las oficinas departamentales y municipales de planeación, para la vigilancia y control de la inversión pública.

SINTESIS DE PROPUESTAS

PEREZ GONZALEZ RUBIO

El honorable constituyente Pérez González-Rubio, en su artículo 19 garantiza la libertad de empresa y la iniciativa privada, dentro de un régimen de competencia. La dirección de la economía la cobra a cargo del Estado. Este intervendrá en lo que sea necesario en relación con la producción, distribución, utilización, consumo y regionalización y planificación en pos de un desarrollo integral y del bien común.

En su artículo 50, establece un plan nacional de desarrollo económico y social y de obras.

Con el objeto de dar primer debate, habrá en el Congreso una Comisión Especial permanente integrada por 25 representantes y 25 senadores. Frente a ella iniciativa parlamentaria. Tendrá Comisión 5 meses para decidir sobre los proyectos presentados por el Gobierno. A su vencimiento, pierde la competencia y pasa a poder de la Cámara hasta por 3 meses para decidirse por un solo debate. De allí, pasa al Senado por un término igual. Si no se estudia en ninguna de las 2 Cámaras, el gobierno lo pondrá en vigencia por medio de un decreto ley. La ley orgánica de planeación reglamentará este trámite.

Seis parlamentarios, nombrados por la Comisión, concurrirán a los organismos nacionales encargados de preparar el plan de desarrollo y a la instauración de concertación con carácter informativo.

La planeación será indicativa para el sector privado e imperativa para el sector público.

Crea, además, el sistema de control de resultados de la Administración Pública Nacional para vigilar el cumplimiento del plan de desarrollo.

Para administrar este sistema, crea el Departamento Nacional de Control de Resultados.

En su artículo 110, establece las regiones bajo la forma de establecimientos públicos de carácter territorial. Tienen "por objeto de planeación y el desarrollo económico y social de sus áreas". La organización de la región está planteada en la parte referente a las regiones, de esta misma ponencia.

ANTONIO NAVARRO WOLF. M-19

El proyecto del honorable constituyente Navarro, reconoce la libertad de empresa, en su artículo 46, pero entrega al Estado la

dirección de la Economía. La replanteación de ella en sus distintos frentes y la planificación económica están particularmente destacadas.

En su artículo 58, establecen un Plan General de Desarrollo Económico que se debe presentar ante la Asamblea Nacional. En él se incluyen los propósitos, metas y prioridades del Estado y las inversiones para impulsar el desarrollo.

La ley que apruebe el Plan tendrá prioridad sobre las demás leyes en su tramitación. Debe ser presentado en los primeros 100 días de cada administración. Si no fuera aprobado en los 100 días siguientes a su presentación, el Gobierno lo puede poner en vigencia como decreto con fuerza de ley.

Habrá un Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social, integrado por representantes del Gobierno, de la Asamblea Nacional, de las organizaciones patronales y de trabajadores, y los departamentos en la forma que determine la Ley. A él se le debe someter el Plan General de Desarrollo Económico y Social. También se le deben consultar todos los proyectos de carácter económico y social.

Dentro de las funciones de la Asamblea Nacional, en su artículo 92, ésta determina los principios generales del sistema de Planeación y expedir el Plan General de Desarrollo Económico y Social.

En el artículo 100, faculta a los departamentos para el manejo de la planeación departamental y para coordinar la municipal.

JUAN GOMEZ MARTINEZ Y HERNANDO LONDOÑO. N° 9

El título 9° del Proyecto de los constituyentes Gómez Martínez y Londoño, está dedicado a la Planeación. En su artículo 85, determinan que la Planeación será ejercida por el Gobierno en sus distintos niveles. El director nacional de Planeación dependerá del presidente de la República. Este trabajará con el apoyo del ministro de Hacienda. El Congreso expedirá una ley orgánica de Planeación.

Habrá un plan nacional que regulará el desarrollo económico y social del país preparado por el Gobierno con base en la ley orgánica de planeación y aprobado por el Congreso.

En su artículo 94, establece algunas de las características de las entidades nacionales que tendrán autonomía pero tendrán que adecuarse a los planes nacionales.

Dentro de las funciones que otorgue a la Asamblea en su artículo 99, están las que tocan con la planeación. También, en el artículo 105 le hace al Concejo extensivas las facultades sobre planeación.

El proyecto N° 8, del honorable constituyente Raimundo Emiliani Román, no contempla en el articulado que se nos hizo llegar nada sobre la materia.

El proyecto N° 14, de los honorables constituyentes Orlando Fals Borda y Héctor Pineda, no contempla en el articulado que se nos hizo llegar nada sobre la materia.

El proyecto N° 19, de Augusto Ramírez Ocampo y otros (Belisario Betancur y Hugo

Palacios), no contempla en el articulado que se nos hizo llegar nada sobre la materia.

**PROYECTO N° 2
DEL GOBIERNO NACIONAL**

En el artículo 205 del Proyecto del Gobierno nacional, le concede, dentro de sus competencias al departamento, la planeación departamental.

En el 207, le entrega a los municipios la competencia de la planeación municipal.

En el 213, dentro de las atribuciones del gobernador, se le impone la de presentar a la Asamblea el proyecto del plan departamental de desarrollo económico y social.

En el artículo 219, se le entregan a los Concejos Municipales atribuciones en materia de planeación municipal.

En el artículo 237, se crea el plan nacional de desarrollo económico y social en el que se señalarán los propósitos nacionales y las metas de la acción estatal y la política económica, conformada por los planes y programas sectoriales de inversión pública.

La parte general se presentará al Congreso durante la primera legislatura ordinaria de cada período presidencial.

La Ley orgánica de la planeación reglamentará todo lo relacionado con la tramitación de proyectos de Ley. Si no hubiere decisión, el Gobierno podrá ponerlos en vigencia por medio de decretos con fuerza de ley.

PROYECTO N° 40 - FABIO VILLA R.

No contempla en el articulado que se nos hizo llegar nada sobre la materia.

**PROYECTO N° 42 -
CARLOS LEMOS SIMMONDS**

El proyecto versa sobre la organización de un distrito especial para la capital de la República, Bogotá.

En su artículo 14, estipula un sometimiento del Concejo y el alcalde mayor a las entidades encargadas de planeación nacional.

**PROYECTO N° 43 -
CARLOS LEMOS SIMMONDS**

En su artículo 2°, el honorable constituyente Lemos Simmonds, establece que el Estado intervendrá en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos estatales y privados, para racionalizar y planificar la economía.

En su artículo 6°, establece que los servicios públicos regionales deberán ajustarse a los planes y programas nacionales.

De la misma manera, en su artículo 8°, al referirse al aspecto de tarifas, tendrán en cuenta los planes regionales y locales.

**PROYECTO N° 48 -
ANTONIO YEPES PARRA**

El proyecto N° 48, del honorable constituyente Antonio Yepes Parra, no contempla en el articulado que se nos hizo llegar nada sobre la materia.

PROYECTO N° 57 -

GUILLERMO PLAZAS ALCID

En su artículo 55, el Honorable constituyente Plazas Alcíd, al determinar las funciones de la Cámara de Representantes,

hace referencia a las modificaciones en las divisiones especiales, "particularmente a las que hacen relación a la planeación".

En su artículo 112, da a los gobernadores departamentales la calidad de promotores y planificadores del desarrollo regional.

En el 114, crea el cargo de prefecto provincial dentro de cuyas funciones, entre otras, está la de presentar a la Asamblea de la provincia el Plan de Desarrollo, acorde con el Plan Nacional.

En el Artículo 115, donde determina las funciones de la Asamblea Provincial, le incluye la aprobación del Plan de Desarrollo Provincial.

Al llegar al artículo 120, le da atribuciones al alcalde para presentar al Concejo el Plan de Desarrollo Municipal.

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

No contempla en el articulado que se nos hizo llegar, nada sobre la materia.

PROYECTO N° 65.-

RODRIGO LLOREDA.

No contempla en el articulado que se nos hizo llegar nada sobre la materia.

PROYECTO N° 66.-

RAIMUNDO EMILIANI.

No contempla en el articulado que se nos hizo llegar nada sobre la materia.

**PROYECTO N° 67.-
PARTIDO SOCIAL CONSERVADOR.**

En su artículo 112, el Partido Social Conservador, concede atribuciones al Congreso para "dictar las normas orgánicas del presupuesto nacional y de planeación" y para aprobar "el plan nacional de desarrollo físico, económico y social, reglamentado por la Ley orgánica de planeación".

El artículo 121 establece el "Plan Nacional de Desarrollo físico, económico y social" reglamentado por la ley orgánica de Planeación. En él se señalan los grandes propósitos, orientaciones y prioridades de la acción estatal y una parte pragmática trata también sobre el tratamiento especial que conllevará el trámite del proyecto. En el párrafo de este último artículo integra el Consejo Nacional de Planeación y le crea sus funciones.

En el artículo 218, dentro de las atribuciones de los alcaldes, se les incluye la de presentar al Concejo el plan integral de desarrollo físico, económico y social.

En el artículo 250, dentro de las atribuciones de la Asamblea, le incluye la de fijar, a iniciativa del gobernador, los planes y programas de desarrollo físico, económico y social departamentales.

El siguiente artículo contempla el valor de la planeación en la organización de los departamentos especiales.

En el artículo 259, establece que el Gobierno tendrá que presentar el Plan Nacional de Desarrollo Físico, Económico y Social al Congreso, durante los primeros 10 días de las sesiones ordinarias.

**PROYECTO N° 70.-
ALVARO CALA HEDERICH.**

En su primer artículo, el honorable constituyente Cala, plantea el fomento de

programas "de inversión pública de reconocida conveniencia nacional o regional", con sujeción a los planes de desarrollo económico y social de la nación o de las entidades territoriales.

PROYECTO N° 73.-

JAIME ARIAS LOPEZ.

No contempla en el articulado que se nos hizo llegar nada sobre la materia.

PROYECTO N° 83.-

LORENZO MUELAS HURTADO.

No contempla en el articulado que se nos hizo llegar nada sobre la materia.

PROYECTO N° 93.-

ARTURO MEJIA BORDA.

El autor, en su artículo 76 sobre atribuciones del Senado, le establece, entre otras, fijar los planes y programas de desarrollo económico y social.

El autor, en su artículo 76 sobre atribuciones del Senado, le establece, entre ellas, fijar los planes y programas de desarrollo económico y social.

En el artículo 182, concede a las regiones el poder para desarrollar la acción administrativa para planificar y coordinar el desarrollo regional.

Y en el artículo 187, entre las facultades que da a las asambleas regionales es la de "Promover, recibir y cursar iniciativas ciudadanas tendientes a la formación de los planes municipales, regionales o nacionales del desarrollo integral".

PROYECTO N° 97.-

CAMARA DE REPRESENTANTES.

El proyecto no lleva numerados los artículos.

Al llegar a la parte referente al Congreso Nacional, dentro de sus funciones le incluye, en el numeral 5, determinar los principios del sistema de Planeación y en el seis, fijar el Plan General de Desarrollo Económico y Social.

En otro artículo establece el plan General de desarrollo que incluye los propósitos, metas y prioridades del Estado en materias económicas. Establece un tratamiento especial en el Congreso para este proyecto.

PROYECTO N° 48.-

**RAIMUNDO EMILIANI Y
CORNELIO REYES.**

En su artículo 25, crean una comisión permanente especial en el Congreso para expedir la Ley aprobatoria del plan cuatrienal de desarrollo económico. Incluye el tratamiento especial a la Ley.

**PROYECTO N° 104.-
FRANCISCO ROJAS BIRRY,
ORLANDO FALS BORDA Y
HECTOR PINEDA SALAZAR.**

En su artículo 10, concede a las regiones y a otros entes territoriales, facultades para planificar. En el siguiente artículo faculta a cada entidad para articular sus planes y programas.

PROYECTO N° 107.-

ANTONIO NAVARRO WOLFF.

En su artículo 76, sobre atribuciones del Congreso, establece el Plan de Desarrollo económico y social.

En el artículo 80, se reconoce una re-

presentación del Distrito capital en la comisión del Plan.

PROYECTO N° 101.-

IGNACIO MOLINA GIRALDO

En su inciso 2° del artículo 7°, por mandato de la ley y mediante la planeación, hace intervenir al Estado en la protección y aprovechamiento de los recursos naturales.

PROYECTO N° 108.-

**IGNACIO MOLINA GIRALDO,
HUGO ESCOBAR SIERRA
Y GUSTAVO OROZCO LONDOÑO**

En su artículo 9° hace la misma afirmación que en el proyecto anterior, por mandato de la ley y mediante la planeación hace intervenir al Estado en la protección y aprovechamiento de los recursos naturales.

En el artículo 23, establece un Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social en que señalan los propósitos nacionales y las metas de acción estatal en el orden económico. Se le aplicará un trámite como proyecto especial de ley orgánica de planeación.

En su artículo 69, confiere condición de miembros de las asambleas a los secretarios o directores seccionales de Planeación.

Dentro de las funciones de la Asamblea, en el artículo 70 pone la de expedir el Plan Económico y social departamental.

Y en las funciones del Concejo, en el artículo 71, incluye fijar por iniciativa del alcalde el mismo plan pero a nivel municipal.

PROYECTO N° 95.-

CORNELIO REYES Y ALVARO CALA

En su primer artículo, sin número, afirma: "Las normas sobre Quórum y mayorías decisorias regirán también para los consejos departamentales de Administración y Planeación.

En el artículo posterior advierte que se debe elegir popularmente creando un círculo único.

En el artículo 185, advierte que en cada departamento habrá una Corporación Pública que será un consejo de administración y planeación, en el texto da las calidades que se exigen. Tendrán cada año dos periodos ordinarios de dos meses. Los delegados no tendrán suplentes.

En otro artículo establecerá los planes y programas de desarrollo económico y social departamental.

Posteriormente, se le dan funciones como nombrar al contralor y autorizar al gobernador para celebrar contratos.

Los organismos técnicos de planeación en los departamentos dependerán de los consejos administrativos.

Pueden establecer tributos.

PROYECTO N° 119.-

FRANCISCO ROJAS BIRRY.

No contempla en el articulado que nos hizo llegar nada sobre la materia.

PROYECTO N° 120.-E.P.L.

No contempla en el articulado que nos hizo llegar nada sobre la materia.

PROYECTO N° 87.-

**HORACIO SERPA, GUILLERMO PERRY,
EDUARDO VERANO.**

En el artículo 5°, en lo referente a las competencias de las regiones, literal B, se le

anota la coordinación de los planes de desarrollo regional.

En el artículo 8°, literal D incluyen la aprobación por parte de la Asamblea Regional del Plan de Desarrollo Regional.

Dentro de las funciones del administrador regional en el artículo 14, literal C, se pone a ejecutar el Plan de Desarrollo Regional.

En el 15, se entrega la planificación a una entidad técnica en la materia: sus funciones se determinan en el proyecto en hechos como: a) Elaborar el plan de desarrollo integral. b) Promover el desarrollo integral en la región. c) Fiscalizar la ejecución de planes. d) Articular con otros niveles de planeación.

Dentro de las atribuciones del gobernador departamental, en el artículo 22, está la coordinación del Plan de Desarrollo Regional.

A su turno, en el Art. 27, La Asamblea debe aprobar el Plan de Desarrollo Departamental.

Dentro de las competencias municipales establecidas en el artículo 30, está el manejo de la Planeación Municipal.

PROYECTO 113

ALFREDO VAZQUEZ Y AIDA ABELLA

En su artículo 2° el manejo de la planeación económica se entrelaza con el concepto de soberanía.

La intervención estatal en la economía, incluyendo su racionalización y planificación, se estipula en el Art. 39.

En el Art. 43, se plantea el Consejo Nacional de Planeación, reglamentado por Ley. El Congreso expedirá el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social que definirá los criterios del modelo económico.

El trámite anual de esta Ley se establece en el proyecto.

Dentro de las atribuciones del Congreso, artículo 86, está aprobar el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social.

En el párrafo del artículo 161 se establece que la Planificación debe coincidir con la División Política General.

Al llegar al caso de los departamentos y su autonomía, artículo 169, sin embargo se plantea una tutela en la administración de la planificación.

En el Art. 172, dentro de las funciones del gobernador se plantean las que respectan al desarrollo económico regional.

De la misma manera, en el artículo 180, en las atribuciones del alcalde se enfoca el mismo aspecto con carácter municipal.

PROYECTO N° 114. E.P.L.

No contempla en el articulado que se nos hizo llegar nada sobre la materia.

PROYECTO N° 124.

HERNANDO HERRERA VERGARA

El artículo 23 establece un plan general de desarrollo económico y social y la forma especial de tramitación de la Ley.

El Congreso establecerá una comisión especial de planificación, con el fin de estudiar el plan.

PROYECTO N° 125.

FERNANDO CARRILLO

El articulado no va numerado. Dentro de las funciones de la Cámara de Representantes está la aprobación del Plan Cuatrienal de Desarrollo.

El presidente de la República debe presentar este Plan al Congreso.

PROYECTO N° 126.

ANTONIO GALAN

En el artículo 91 plantea una delegación del pueblo en el Ejecutivo para varios frentes, entre otros, ejecutar los planes de desarrollo.

En el artículo 93 dentro de las funciones del presidente plantea la ejecución del Plan de Desarrollo.

En su artículo 135, reconoce la libertad de empresa y la iniciativa pero coloca al Estado al frente de los programas de desarrollo y de la responsabilidad en el manejo del Estado.

Habrán un plan nacional de desarrollo económico y social, confiado al Consejo Económico y Social. Establece su funcionamiento.

El capítulo 4° gira todo sobre planeación, su carácter participativo y concertado; la mecánica del plan general de desarrollo económico y social. Su conformación y vigencia.

PROYECTO N° 128.

IVAN MARULANDA

En las atribuciones del Senado (no número del articulado), incluye dictar las leyes para el Plan de Desarrollo Económico y Social.

Dentro de las atribuciones de la Cámara de Representantes, está aprobar la Ley del plan y los programas de desarrollo económico.

El gobernador, en sus atribuciones, tiene la de presentar a la Asamblea el Proyecto del Plan Departamental de Desarrollo Económico.

Las asambleas deben, a su turno, aprobar el proyecto del Plan Departamental de Desarrollo.

PROYECTO N° 58.

DEL CONSEJO DE ESTADO.

Es un memorando a la Constituyente sin articulado.

PROYECTO N° 94.

JUAN B. FERNANDEZ.

En el artículo 80, el honorable constituyente Fernández, establece la llamada Comisión del Plan, en el Congreso, encargada de dar primer debate a aquellos proyectos enmarcados dentro de las características del ordinal 4°, artículo 76 de la actual Constitución y, además, de vigilar la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social, al igual que la evolución del gasto público. Durante el tiempo en que el Congreso se encuentre en receso, la Comisión del Plan podrá sesionar por propia iniciativa o por convocatoria del Gobierno y rendirá los informes que la Ley le determine o que las Cámaras le soliciten.

La comisión estará formada por un representante del Senado y otro de la Cámara y por un representante de cada una de las regiones existentes. El Congreso elegirá sus representantes en los primeros 15 días de cada legislatura, transcurrido este tiempo la escogencia la hará el presidente de la República entre los miembros de la corporación. La mecánica en la Asamblea de la región es similar. Durante sus primeros 15 días elige la corporación, vencido éste término, lo hace el gobernador correspondiente.

La comisión cuenta con un plazo de 3 meses para el concepto de cada proyecto.

vencido este término, el Gobierno lo puede poner en vigencia por un decreto con fuerza de Ley (artículo 80).

El constituyente Fernández, jerarquiza las regiones con autonomía administrativa y les concede una tutela administrativa sobre los municipios en materia de planificación y coordinación de los desarrollos regionales y locales y la prestación de servicios señalada por la Ley. (Art. 182).

En su Art. 186, se les da atribuciones a los senadores y diputados como miembros del Concejo Nacional de Regalías y de los organismos regionales de Planeación.

ARTICULADO

Artículo.- 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, 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.

Artículo.- El Estado permitirá la inversión extranjera de capitales en el desarrollo económico de la Nación, en igualdad de condiciones con la inversión nacional, pero con sujeción a los planes y proyectos gubernamentales.

Artículo.- El Estado tendrá la obligación de adoptar mecanismos de planeación que garanticen el desarrollo equilibrado entre las diferentes entidades territoriales mediante la concertación económica y social entre las diferentes regiones, fuerzas sociales y políticas y el Gobierno; a través de la creación del Sistema Nacional de Planeación, integrado por Consejo Nacional, Regional, Departamental, Distrital y Municipal de Planeación y concertación para el desarrollo económico y social, en los cuales tendrá participación la comunidad, las organizaciones gremiales y sindicales y las corporaciones correspondientes.

Artículo.- El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, elaborado concertadamente por el Consejo Nacional de Planeación con la asesoría técnica del Departamento Nacional de Planeación, para su aprobación por el Congreso, estará conformado por una parte general en la cual se señalarán los propósitos nacionales, las metas de acción estatal y las políticas económicas para alcanzarlo; y por otra parte programática conformada por los planes y programas sectoriales de inversión pública.

Artículo.- La Ley orgánica de la Planeación regulará todo lo relativo a la elaboración, aprobación y control del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social; los mecanismos de integración entre los planes de desarrollo de los diferentes niveles territoriales; la sujeción de los presupuestos públicos a los planes y la participación de las distintas fuerzas económicas y sociales en la elaboración del plan y en los organismos de planeación.

Artículo.- Las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social del Gobierno Nacional se adoptarán atendiendo las necesidades, prioridades y objetivos contenidos en la solicitud de inversiones con recursos nacionales, contemplados en los planes regionales y departamentales.

Artículo.- Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones (corresponde al texto del artículo 76 de la Constitución Nacional vigente).

Artículo.- Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las dos Cámaras, a propuesta de sus respectivos miembros. Igualmente, a propuesta directa de un número determinado de ciudadanos, según lo determine la Ley, a iniciativa de la Corte Suprema de Justicia, del procurador general de la Nación, del contralor general de la República o de los ministros del Despacho.

Las cámaras podrán objetar, modificar, sustituir o eliminar libremente articulados sobre las iniciativas propuestas a su consideración.

Cuando éstas obedezcan a iniciativa del Gobierno en relación con lo señalado en los incisos 3, 4, 9, 13, 14 y 22 del artículo anterior, las objeciones, modificaciones, sustituciones o eliminación de articulado se harán cuando no se ajusten a las determinaciones adoptadas por el Consejo Nacional de Planeación o no se ciñan a los fines y objetivos del Estado que establece la Constitución.

Artículo.- Habrá una comisión bicameral que se denominará Comisión de Plan, conformada de acuerdo con lo que determine la ley.

Artículo.- A esta Comisión del Plan corresponde dar primer debate al proyecto del plan de desarrollo económico y social, elaborado por el Consejo Nacional de Planeación y presentado al Congreso por el Gobierno; vigilar la ejecución de éste una vez aprobado; garantizar el cumplimiento de los programas y proyectos en él contemplado; ejercer el control de los resultados de la evolución del gasto público, garantizando la sujeción del mismo a las metas del desarrollo económico y social, equilibrado y armónico, ante sus sectores sociales y las regiones del país.

Artículo.- Se deroga el ordinal 20 del artículo 76 de la Constitución Nacional vigente.

Artículo.- El Congreso ejercerá la vigilancia administrativa y fiscal, así como el control político sobre las restantes Ramas del Poder Público y sobre la fuerza pública. La ley reglamentará los procedimientos y consecuencias de estas acciones.

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

Artículo.- Salvo lo dispuesto por la Constitución, el legislador, a iniciativa propia o del Gobierno, determinará los servicios a cargo de la Nación y de las en-

tidades territoriales, teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y costos de los mismos, y señalará el porcentaje de los ingresos totales de la Nación que deba ser distribuido entre las regiones, los departamentos, los municipios y los distritos especiales, para la atención de los mismos, conforme a los planes, programas y proyectos que se establezcan.

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

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

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

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

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

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

- a) Planeación.
- b) Captación de recursos.
- c) Manejo presupuestal.
- d) Ejecución de planes, programas, proyectos y obras de desarrollo económico y social.
- e) Coordinar las acciones estatales que sean de interés regional, relacionadas con el manejo del control ambiental y los recursos hídricos, la administración y funcionamiento de la red vial y de los puertos; el turismo, el fomento agropecuario y la educación superior.
- f) Todas aquellas contempladas de manera específica en su respectivo estatuto.

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

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

Artículo.- En cada región habrá una Junta Administradora del Desarrollo Regional. Será un organismo decisorio en la concertación, elaboración y ejecución de los planes, programas y proyectos para el de-

sarrollo regional, en el contexto del Sistema Nacional de Planeación y según lo expresamente establecido en su Estatuto Especial.

La Junta Administradora del Desarrollo Regional estará conformada por los gobernadores de los departamentos que integran la región.

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

1. Aprobar su presupuesto de rentas y gastos.

2. Definir y aprobar la asignación del gasto de funcionamiento y de inversión de los recursos regionales de los programas y proyectos que se ejecuten en cada vigencia fiscal.

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

4. Fijar las bases de los programas de inversión pública de la región, que deban ser incluidos en el presupuesto de gastos de inversiones de los establecimientos públicos y entidades descentralizadas del orden nacional para ser ejecutadas en el área de su jurisdicción.

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

Artículo.- Son funciones del coordinador regional:

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

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

Artículo.- Los departamentos tendrán competencia dentro del ámbito de su territorio, para los propósitos que a continuación se señalan:

* La Planeación Departamental y la coordinación de la planeación en sus municipios.

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

Artículo.- Son atribuciones del gobernador:

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

* Presentar a la Asamblea el Proyecto del Plan Departamental de Desarrollo Económico y Social.

* Participar en la elaboración de planes, programas y proyectos del orden regional o

nacional en aquellos asuntos que sean de su competencia.

Artículo.- Son atribuciones de las Asambleas Departamentales.

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

Artículo.- Los municipios tendrán competencia dentro del ámbito de su territorio para:

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

Artículo.- Los Concejos municipales, para efectos de lograr una mejor administración y elaborar los planes de desarrollo municipal, dividirán el territorio del área rural en corregimientos y el área urbana en comunas.

Las comunas y corregimientos cumplirán el papel de instrumentos básicos y primarios de la participación comunitaria en los procesos de planeación, administración, ejecución y control de la prestación de servicios y de la inversión pública.

Artículo.- Son funciones del alcalde:

* Presentar al Concejo Municipal el proyecto del plan de desarrollo económico y social y el proyecto de acuerdo sobre el presupuesto de rentas y gastos.

Artículo.- Son atribuciones de los Concejos municipales:

* Expedir las normas de Planeación Municipal y aprobar el Plan Municipal de Desarrollo Económico y Social.

Informe - Ponencia

DE FUERZA PUBLICA

Informe final de la

SUBCOMISION IV

La Subcomisión IV de la Comisión III, encargada del estudio y elaboración de la propuesta sobre Fuerza Pública, después de cuatro (4) reuniones de estudio y con asistencia de los señores constituyentes Hernando Herrera Vergara, Antonio Navarro Wolff, Guillermo Plazas Alcázar, Miguel Santamaría Dávila, Alfredo Vázquez Carrizosa y Fabio de J. Villa, ha llegado a las siguientes conclusiones, que somete a la consideración de la Comisión III en pleno.

En cumplimiento de lo acordado en la primera reunión, el coordinador, señor constituyente Miguel Santamaría Dávila,

recogió y clasificó todas las propuestas atinentes a la Fuerza Pública y las presentó para su consideración y análisis.

Después de un largo y cuidadoso estudio de los diferentes textos propuestos, la Subcomisión logró consenso sobre la gran mayoría de los temas. Las propuestas que no fueron acogidas por la Subcomisión, se separaron para ser estudiadas individualmente por la Comisión III, de conformidad con lo establecido en el Reglamento. Los acuerdos son los siguientes:

RESPONSABILIDAD DEL MANDO (Artículo 21.- Constitución Nacional)

En este artículo, es necesario establecer la diferencia entre la orden militar y la orden reflexiva. La primera es de estricto cumplimiento y sólo es responsable el superior que la imparte, y la segunda se aplica a la Policía Nacional, y ésta puede impugnarse cuando eventualmente entrañe violación a la Constitución, a la ley, al reglamento o sea inconveniente; es decir, en esta última, responde tanto el superior que la emite, como el subalterno que le da cumplimiento; además, para la orden policial, el dolo es personal e intransferible.

En el estudio y análisis de este tema, la

Subcomisión encontró coincidentes el Artículo 21 de la Constitución Nacional actual con las diferentes propuestas presentadas oportunamente en la Secretaría General. Por lo tanto, el texto podría ser el siguiente:

PROPUESTA FINAL

ARTICULO.- "En caso de infracción manifiesta de un precepto Constitucional en detrimento de alguna persona, el mandato superior no exime de responsabilidad al agente que lo ejecuta.

Los militares en servicio quedan exceptuados de esta disposición.

Respecto de ellos, la responsabilidad recaerá únicamente en el superior que de la orden."

PORTE DE ARMAS

(Artículo 48. Constitución Nacional)

Referente al porte, tráfico y fabricación de armas y municiones de guerra, se tuvieron en cuenta el actual Artículo 48 de la Constitución, las propuestas del Gobierno Nacional, el Partido Social Conservador, AD M-19, de los constituyentes Fernando Carrillo, Antonio Galán Sarmiento, Iván Marulanda G., Arturo Mejía Borda, Jesús Pérez González, Guillermo Plazas Alcíd, Fabio Villa y Alberto Zalamea Acosta; todos coinciden en que sólo el Gobierno puede introducir, fabricar y poseer armas y municiones de guerra.

En lo referente al porte de armas, en todos los casos implica la necesidad de un permiso, acorde con la reglamentación sobre las categorías del armamento.

Algunos sugieren que una ley orgánica estudie especialmente estas materias para reglamentar su fabricación y su porte.

Teniendo en cuenta la Constitución vigente y las diferentes propuestas, el texto del artículo podría ser el siguiente:

PROPUESTA FINAL

ARTICULO.- "Sólo el Gobierno puede introducir, fabricar y poseer armas y municiones de guerra.

Nadie podrá, dentro de las poblaciones, llevar armas consigo sin permiso de la autoridad. Este permiso no podrá extenderse a los casos de concurrencia a reuniones políticas, a elecciones, o a sesiones de asambleas o corporaciones públicas, ya sea para actuar en ellas o para presenciarlas.

Los miembros de organismos nacionales de seguridad y de otros cuerpos armados, de carácter permanente y de creación legal, podrán portar armas bajo el control de las Fuerzas Militares, de conformidad con los principios y procedimientos que señale la ley."

LIBERTAD DE CONCIENCIA

(Artículo 53.- Constitución Nacional)

En este tema, las propuestas del Gobierno y las Fuerzas Armadas en buena parte coinciden con el Artículo 53 de la actual Constitución.

Sobre la segunda parte, relativa a la libertad de cultos, no hay objeciones, ni propuestas nuevas.

En la propuesta del Gobierno, de los constituyentes José María Ortiz y Fabio de J. Villa, adicionan en sus propuestas la palabra "prácticas contrarias a su con-

ciencia". La mayoría optó por suprimir dicha palabra, por ser un término que puede prestarse para evadir el servicio militar. Sin embargo, esta propuesta se lleva a la Comisión, a iniciativa del delegatario Fabio Villa.

En el Inciso 4º del Artículo en estudio, que hace referencia a las posibilidades de celebrar conventos con la Santa Sede, deberá buscarse un acuerdo para hacer una propuesta en conjunto con la Comisión de Relaciones Exteriores y proponer el Parágrafo pertinente.

Recogido el pensamiento de todas las propuestas, el texto final de la mayoría quedaría así:

ARTICULO.- "El Estado garantiza la libertad de conciencia.

Nadie será molestado por razón de sus convicciones ni compelido a profesar creencias o asumir opiniones contrarias a su conciencia.

Ninguna persona podrá ser obligada a divulgar sus convicciones o creencias.

Se garantiza la libertad de todos los cultos que no sean contrarios a la moral cristiana ni a las leyes. Los actos contrarios a la moral cristiana o subversivos del orden público que se ejecuten con ocasión o pretexto del ejercicio de un culto, quedan sometidos al derecho común".

FUERZA PUBLICA Y SERVICIO MILITAR OBLIGATORIO

(Artículo 165.- Constitución Nacional)

Para el análisis de la primera parte de este punto, se estudiaron el Artículo vigente de la Constitución y las propuestas del Gobierno y del Ejército, que adicionan "La Fuerza Pública se confía exclusivamente a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional".

Con relación al servicio militar obligatorio, se estudiaron las propuestas del constituyente Juan Gómez Martínez, que adiciona la posibilidad de la prestación del servicio militar en el sitio de residencia.

Los constituyentes Misael Pastrana Borrero, Augusto Ramírez Ocampo y Carlos Rodado Noriega, proponen el servicio militar obligatorio como lo determina la ley o un servicio alternativo ecológico o social, así mismo, reglamentado por la ley. Dentro de este mismo campo social alternativo, hay propuestas coincidentes de los señores constituyentes Fernando Carrillo, Arturo Mejía Borda e Iván Marulanda.

Las proposiciones de los Constituyentes Jaime Ortiz Hurtado, Fabio Villa y de la U.P., son discímiles y se transcriben a continuación para que sean propuestas por sus autores directamente a la Comisión.

— Propuesta del constituyente Jaime Ortiz Hurtado:

"La ley establecerá lo relativo a las obligaciones militares de los colombianos."

— Propuesta del constituyente Fabio Villa:

"La ley organizará la prestación del servicio militar. El estado reconocerá la objeción de conciencia y reglamentará el servicio social alternativo. Con todo, los colombianos podrán ser requeridos a tomar las armas en defensa de la Nación.

— Propuesta de la U.P.:

"Servicios alternativos. En tiempos de paz, todo ciudadano tendrá la opción de prestar un servicio obligatorio, militar o civil, conforme a la ley".

La Subcomisión, con respecto a la objeción de conciencia, estudió las propuestas

que sobre este tema presentaron los señores constituyentes Fernando Carrillo, José Matías Ortiz, Iván Marulanda, Arturo Mejía Borda, Jaime Ortiz Hurtado, Diego Uribe Vargas y Fabio Villa.

Sobre este particular no hubo consenso y de acuerdo al reglamento se presenta a la Comisión el articulado propuesto por los mencionados constituyentes.

PROPUESTA MAYORITARIA DE LA SUBCOMISION

ARTICULO.- Fuerza Pública y Servicio Militar Obligatorio.

"La Fuerza Pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas.

La ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar y las prerrogativas por la prestación del mismo".

En esta norma se pretende consagrar expresamente la composición de la Fuerza Pública, circunscrita a las Fuerzas Militares en sus tres (3) ramas: Ejército, Armada y Fuerza Aérea, y la Policía Nacional, para evitar la proliferación de organismos armados que se han querido asimilar a ella, tales como el Departamento Administrativo de Seguridad "DAS", Resguardo de Aduanas, Dirección General de Prisiones, Resguardos Departamentales, etcétera, que no tienen las mismas exigencias de imparcialidad de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, que por esta razón y por sus fines y objetivos, se les asigna un fuero especial.

FUERZAS MILITARES

Se estudiaron todos los textos que oportunamente fueron presentados en las Oficinas de la Secretaría General y que son los siguientes: Propuestas del Gobierno, del Ejército, de la Policía Nacional, del Partido Social Conservador, de la Alianza Democrática M-19, de la U.P., de los constituyentes Fernando Carrillo, Antonio Galán Sarmiento, Juan Gómez Martínez, Fabio Villa y José Matías Ortiz, las cuales en rasgos generales fueron coincidentes, lo que llevó a una propuesta final de la siguiente forma:

Artículo.— "La Nación tendrá para su defensa unas fuerzas militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional.

La Ley determinará el sistema de remplazo de las Fuerzas Militares, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinaria que les es propio".

POLICIA NACIONAL

(Artículo 167. Constitución Nacional).

Se estudiaron las propuestas del Gobierno, del Ejército, la Policía, la AD-M-19, el Partido Social Conservador la U.P., y los constituyentes Juan Gómez Martínez, Arturo Mejía Borda, Fabio Villa, Fernando Carrillo, José Matías Ortiz y Gustavo Zafrán.

Varios de los constituyentes en este punto

mencionados, proponen una policía típicamente civil dependiente del Gobierno nacional y en otros casos del Ministerio de Gobierno y de las administraciones departamentales y municipales como lo hace el delegatario Fabio Villa.

El delegatario José Matías Ortiz, además propone que las Fuerzas Militares sean solamente para defender la frontera.

En algunos casos se propone también la posibilidad de que las Fuerzas de Policía tuvieran posibilidades asociativas y deliberantes como los demás ciudadanos.

Después de una larga deliberación sobre este tema, se llegó al acuerdo mayoritario, de que la Policía Nacional no puede ser deliberante y tendrá un fuero especial y debe ser, junto con el Ejército, parte integrante de la Fuerza Pública.

Se concluye, que cuando el texto habla de una milicia nacional, se refiere a un cuerpo auxiliar y temporal para subsanar graves conmociones de orden público interno y guerra exterior.

En consecuencia, la propuesta mayoritaria es la siguiente:

Artículo.— De la Policía Nacional.

La Ley podrá establecer una milicia nacional y organizará el cuerpo de policía.

La Policía Nacional es un cuerpo armado de naturaleza civil y permanente a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es propender por el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y asegurar que los habitantes en Colombia convivan en paz. La Ley determinará su régimen de carrera profesional y disciplinario.

Se advierte que dentro de esta propuesta no serían incompatibles los cuerpos de policía desarmados, cuando las condiciones generales lo permitan.

En esta forma se conserva la posibilidad legal de modificar las normas que rigen la Policía Nacional y se consagra la especialidad de sus estatutos, en forma análoga a las Fuerzas Militares.

Los constituyentes Fernando Carrillo, Francisco Rojas Birry, Fabio Villa y la U.P., proponen una Policía Independiente de las Fuerzas Militares.

En seguida se detallan las siguientes propuestas:

La U.P. propone:

"Para el mantenimiento del orden público, la Ley organizará la Policía Nacional, como cuerpo civil subordinado al Ejecutivo e independiente de las Fuerzas Militares. Los miembros de la Policía tendrán los mismos derechos de los demás ciudadanos".

El constituyente Francisco Rojas Birry propone:

"La policía es un organismo civil adscrito al Ministerio de Gobierno. El servicio de Policía, incluida su organización y funcionamiento, será arreglado por la Ley, sin embargo, su integración y su competencia será establecida por las autoridades regionales y locales".

FUERZA PÚBLICA Y DERECHOS POLITICOS

(Artículo 168. Constitución Nacional)

Se estudiaron las propuestas del Gobierno, de la Policía Nacional, de la AD-M-19, del Partido Social Conservador, las cuales fueron coincidentes y por otra parte

de la U.P., y los constituyentes Fabio Villa y Francisco Rojas Birry que aparecen al final.

La propuesta de la mayoría quedaría de la siguientes forma:

Artículo.— Fuerza Pública y Derechos Politicos.

"La Fuerza Pública no es deliberante, ni podrá reunirse, sino por orden de la autoridad legítima, ni dirigir peticiones, sino en asuntos que se relacionen con el buen servicio y moralidad de la Fuerza Pública y con arreglo a la Ley.

Los miembros de la Fuerza Pública no podrán ejercer la función del sufragio, mientras permanezcan en servicio activo, ni intervenir en debates partidistas".

Este precepto acoge para la Fuerza Pública, la prohibición del artículo 168 de la Constitución Nacional en el sentido de no ser deliberantes, no ejercer el sufragio, ni participar en actividades proselitistas. Pues, resulta a todas luces inconveniente conceder el derecho del sufragio a los miembros de la Fuerza Pública, porque la experiencia vivida en tiempos pretéritos en nuestro país, demostró que esta circunstancia politizó a la Fuerza Pública y puso en peligro la unidad institucional.

El constituyente Vásquez Carrizosa agrega al texto anterior como su propuesta:

"Que los miembros de la Fuerza Pública no podrán desempeñar cargos de responsabilidad política en tiempos de paz".

El constituyente Fabio Villa propone:

"La Fuerza Pública será deliberante, con ocasión de las condiciones de prestación del servicio, con arreglo a la Ley. Sus miembros podrán siempre ejercer el derecho del sufragio".

El constituyente Fernando Carrillo propone:

"Que la Ley regulará el procedimiento para el ejercicio del sufragio".

El constituyente Francisco Rojas Birry propone:

"Que los miembros de la Policía tengan los mismos derechos de los demás ciudadanos, es decir el del sufragio y el de la asociación".

LA FUERZA PÚBLICA Y LOS DERECHOS ADQUIRIDOS

(Artículo 169.- Constitución Nacional)

En este punto coinciden prácticamente todos los constituyentes que han tocado este tema y por tanto, sólo se modifica una palabra "militares, por miembros de la Fuerza Pública".

La propuesta final queda así:

Artículo.— "Los miembros de la Fuerza Pública no pueden ser privados de sus grados, honores y menciones, sino en los casos y del modo que determine la Ley.

Este artículo amplía el beneficio a todos los miembros de la Fuerza Pública, es decir, incluye a la Policía Nacional".

FUERO PENAL MILITAR

(Artículo 170.- Constitución Nacional)

Para el estudio de este capítulo, como el de todos los anteriores, se analizaron detenidamente las propuestas que sobre el tema se presentaron: la del Gobierno, la del P.S.C. y la del constituyente Antonio Navarro Wolff, encontrándose sus textos coincidentes y de acuerdo con el contenido del Artículo 170 de la Constitución actual;

en consecuencia, se acogió el texto de este artículo cambiando el vocablo "militares" por "miembros de la Fuerza Pública".

Las propuestas de los constituyentes Juan Gómez Martínez, Fabio Villa, José Matías Ortiz y la U.P., coinciden en proponer, en forma taxativa, que no se permita a la Justicia Penal Militar el juzgamiento de civiles en ningún caso.

El constituyente José Matías Ortiz, propone además:

"La creación de una comisión para el esclarecimiento, prevención y sanción de actos de violencia política".

En consecuencia, el texto final del artículo quedaría así:

Artículo.- Del Fuero Penal Militar

"De los delitos cometidos por los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio, conocerán las Cortes Marciales o Tribunales Militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar".

CONCLUSIONES FINALES

En todos los temas que esta Subcomisión ha estudiado, los acuerdos logrados fueron por mayoría y las propuestas que no obtuvieron apoyo mayoritario se anotaron de acuerdo al Reglamento, para ser estudiadas individualmente.

De común acuerdo se aceptó la propuesta del constituyente Antonio Navarro Wolff, para redactar un Artículo transitorio en los siguientes términos:

"Como consecuencia del espíritu de paz y concordia que inspira esta Constitución y en desarrollo del Artículo 48 de la actual Constitución, el Gobierno dispondrá el recaudo de las armas de uso privativo de la Fuerza Pública y no contempladas en la Ley, que estén en poder de los particulares".

El constituyente Alfredo Vázquez Carrizosa, propone un texto en los siguientes términos:

"El tipo de educación e instrucción que reciba la Fuerza Pública deberá estar de acuerdo con la Constitución y las leyes".

El constituyente Fabio Villa, propone:

"Que la Constitución diga que en todo el territorio nacional queda proscrita toda clase de propaganda bélica".

Con este recuento pormenorizado de las diferentes propuestas, consensos y discrepancias referentes a la Fuerza Pública, que se han presentado a consideración de la Asamblea, nos permitimos poner a la consideración de la Comisión III la ponencia de la Subcomisión IV.

Los artículos que reflejan el asentimiento y aprobación de la mayoría de los miembros de la Subcomisión, se anotan y describen como propuesta final de la misma. Los que no son coincidentes en sus conceptos y los que individualmente tienen características especiales y no fueron acogidos por la mayoría de los miembros de la Subcomisión, se anotan y transcriben para su estudio, de acuerdo al reglamento.

Miguel Santamaría Dávila,
coordinador

Antonio Navarro Wolff
Hernando Herrera Vergara
Alfredo Vázquez Carrizosa
Guillermo Plazas Alcíd
Fabio de J. Villa

Informe - Ponencia

RECURSOS Y PLANEACION

Preparado por el Delegatario:
JUAN B. FERNANDEZ RENOWITZKY

Señor Presidente y señores
Miembros de la Comisión Segunda de la
Asamblea Nacional Constituyente

Todos los temas sometidos al estudio de la Comisión Segunda están indisolublemente unidos. Tienen hilos de enlace, vasos comunicantes, resonancias recíprocas que permiten considerarlos como un cuerpo orgánico en el que cada parte remite al todo y éste a cada una de las partes.

Un pensador inglés, citado hace años por el inolvidable Alberto Lleras Camargo en alguno de sus luminosos artículos, decía que una Constitución no es un esqueleto de normas sino un tejido vivo de relaciones humanas y sociales en un determinado país. No es algo estático, anatómico sino funcional, biológico, como el comportamiento cotidiano de la gente a que está destinado.

Con mayor razón existe ese tejido de relaciones dinámicas entre los conceptos que cada miembro de la Comisión, y en general cada Constituyente, tiene sobre los temas planteados por él mismo o sometidos reglamentariamente a su consideración en las Comisiones o en la plenaria.

De ahí que, en el caso concreto que nos ocupa, si se ha madurado y expuesto un criterio sobre cómo debe ser la nueva división territorial, incluyendo ineludiblemente los entes Nación, región, provincia, municipio, comuna, deben armonizar con ese criterio los conceptos que se tengan sobre las demás materias de orden constitucional.

Resulta entonces natural y necesario que cada miembro de la Comisión se refiera, en sus planteamientos y ponencias, a varios o a todos los temas, coincidiendo principalmente con su propio criterio y no necesariamente con el de los demás colegas constituyentes, en la medida en que todos tengan conceptos no idénticos sino aproximativos, pero a veces dispares, sobre el punto de fondo de esta Comisión que es el reordenamiento territorial de Colombia.

De modo que, si hemos considerado indispensable incluir las regiones en la nueva nomenclatura constitucional, en vez de los Departamentos, para impedir la explosión burocrática y la supervivencia de la ineficacia administrativa, es lógico que sea en función de ese criterio que definamos los Recursos y la Planeación. Obviamente dentro de un nuevo sistema de autonomía regional que, para tales efectos, no dependa del poder central.

O sea, que el principio de la autonomía regional que venimos sustentando, como una delegación o emanación de la soberanía nacional, tiene que fundarse constitucionalmente no en el régimen de las transferencias, que es la columna vertebral del centralismo administrativo colombiano, sino en todo lo contrario: la declaratoria en la nueva Carta de que las regiones tengan sus recursos propios, que no sean recibidos y redistribuidos en la capital del país sino

que sean manejados independientemente y con ceñimiento estricto a las nuevas leyes, en esas mismas regiones.

Por eso hemos propuesto, tanto en nuestra exposición general ante la plenaria como en la exposición de motivos de nuestro proyecto de reforma constitucional, que las regiones sean, en vez de la Nación, las propietarias del subsuelo. Esa es la viga maestra en la construcción del nuevo edificio constitucional, sustentando todos los temas del reordenamiento territorial que tiene a su cargo esta Comisión, principalmente los de Recursos y Planeación para el desarrollo de esas mismas regiones.

Con base en esas consideraciones conocidas de ustedes, propongo el siguiente articulado sobre Recursos y Planeación, en el orden correspondiente y dentro de la subcomisión que en torno a esos temas tuve el agrado de integrar, por honrosa designación del señor Presidente, con los colegas Constituyentes Eduardo Verano, Eduardo Espinosa y Carlos Fernando Giraldo.

"Artículo 4.- El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenece a la Nación. El subsuelo y en general todos los recursos naturales no renovables serán de propiedad de las respectivas regiones".

"Artículo 182.- Las regiones tendrán autonomía para la administración de los asuntos seccionales, con las limitaciones que establece la Constitución, y ejercerán sobre los municipios la tutela administrativa necesaria para planificar y coordinar el desarrollo regional y local y la prestación de servicios, en los términos que las leyes señalen.

Salvo lo dispuesto por la Constitución, la Ley determinará, a iniciativa del Gobierno, los servicios a cargo de la nación y de las entidades territoriales, teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y costos de los mismos, y señalará el porcentaje de los ingresos ordinarios de la nación que deba ser distribuido entre las regiones y los Distritos de Bogotá, Cartagena y Santa Marta, para la atención de sus servicios y los de sus respectivos municipios, conforme a los planes y programas que se establezcan.

El treinta por ciento de esta asignación se distribuirá por partes iguales entre las regiones y los distritos de Bogotá, Cartagena y Santa Marta y el resto entre las poblaciones proporcionalmente al número de habitantes con Necesidades Básicas Insatisfechas. El Impuesto al Valor Agregado será para los respectivos municipios.

Lo anterior, sin perjuicio del reparto de regalías y otros ingresos de las regiones, conforme a los señalados en el artículo 4°. Dicho reparto se hará por medio de un Consejo Nacional de Planeación, presidido por un representante del Presidente de la República y con voz y voto de los representantes de todas las regiones del país.

"Artículo 80.- Habrá una comisión

especial permanente encargada de dar primer debate a los proyectos a que se refiere el ordinal 4° del artículo 76 y de vigilar la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social, lo mismo que la evolución del gasto público. Durante el receso del Congreso, esta comisión podrá sesionar por iniciativa propia o convocatoria del Gobierno, y rendirá los informes que determine la Ley o las Cámaras le soliciten.

Esta comisión estará formada por dos representantes del Congreso Nacional y por un representante de cada una de las regiones establecidas en esta Carta, con voz y voto.

Los miembros del Congreso elegirán sus respectivos representantes, dentro de los primeros quince días de cada legislatura. Transcurrido ese término, la escogencia la hará el Presidente de la República entre los miembros de esa corporación pública.

La Asamblea Legislativa de cada región elegirá el representante que le corresponde, dentro de los primeros quince días de su periodo de labores. Vencidos los cuales, la escogencia la hará el gobernador de la respectiva región.

La Comisión podrá ordenar los estudios que a bien tenga, conducentes a la consideración de cada proyecto y deberá pronunciarse sobre éste tres meses después de su presentación por parte del Gobierno. El cual, vencido ese término, si no hubiere pronunciamiento, podrá poner en vigencia el proyecto mediante la expedición de un decreto con fuerza de Ley".

"Artículo 202.- Pertenecen a la República de Colombia los bienes, rentas, fincas, derechos y acciones que pertenecían a la Unión Colombiana el 15 de abril de 1886.

Serán de propiedad de las regiones los baldíos, minas y salinas que pertenecían a los Estados con anterioridad a la Constitución de 1886, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros por dichos Estados. Los que estén constituidos a favor de éstos, a cualquier título, pasarán a ser propiedad de las respectivas regiones.

También pertenecerán a las regiones las minas de oro, plata, de platino y de piedras preciosas que existan en el territorio nacional, sin perjuicio de los derechos que por leyes anteriores hayan adquirido los descubridores y explotadores sobre algunas de ellas.

El reparto de estos ingresos, así como el de los previstos en el artículo 4° de esta Constitución, se hará por un Consejo Nacional de Regalías, presidido por un representante del Presidente de la República y en el que tendrán asiento, con voz y voto, los representantes de todas las regiones elegidos por sus Asambleas Legislativas".

Del señor Presidente y de los señores Miembros de la Comisión Segunda, con todo respeto y cordialidad; colega y compatriota.

Juan B. Fernández Renowitzky
Bogotá, 4 de abril de 1991.

Ponencia

AREAS METROPOLITANAS, ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS y DISTRITOS METROPOLITANOS

Constituyente: HECTOR PINEDA SALAZAR

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. INTRODUCCION

Ningún precedente Constitucional serio en nuestra historia se aproximó a dar una solución político-administrativa a los complejos problemas que generó el proceso de urbanización acelerada de la Nación colombiana, ni los relacionados con la cooperación de municipios para abordar, conjuntamente, la prestación de los servicios de su competencia y el progreso general del territorio de su jurisdicción.

Todo el esfuerzo científico, técnico y jurídico realizado en las últimas décadas, concluye en señalar la precisión constitucional de las figuras de Areas Metropolitanas, Asociaciones Municipales y Distritos Metropolitanos como los instrumentos más idóneos para lograr que las instituciones políticas de la Nación, en materia territorial, interpreten la realidad que rebasó al viejo ordenamiento constitucional.

Para abordar el estudio de estas figuras, se tomaron como referencia 134 propuestas y ponencias presentadas a la Asamblea Nacional Constituyente y se clasificaron en función del contenido del tema tratado, tal como está relacionado en los cuadros anexos. Se consultaron otros textos entre los cuales se destacó la "Propuesta Normativa para la Asamblea Constituyente", "Propuesta de Categorización Municipal", y "Propuesta sobre Descentralización en Colombia", de la Fundación Friedrich Ebert de Colombia, La Federación Colombiana de Municipios y la FAUS, al igual que la Conferencia del doctor César A. Castillo, ante el Simposio Internacional sobre los Estatutos Jurídicos de las Capitales Nacionales y de las Areas Metropolitanas, las propuestas de la Cámara de Comercio de Barranquilla y la presentada por la Escuela Superior de Administración Pública, titulada "Nuevo Régimen Legal de Areas Metropolitanas", entre otros.

Un fugaz acercamiento a las estadísticas, nos informa sobre cuan atrasado permaneció el viejo ordenamiento constitucional respecto a una realidad nacional desbordada.

Entre 1938 y 1985, la población total ha pasado de 8.7 a 30 millones. Sin embargo, la población urbana creció 8 veces, pasando de 2.5 a 19.8 millones.

En este lapso, la distribución espacial de la población se invirtió completamente transformando el país rural (70% campe-

sinos y 30% urbano) en una nación de ciudades.

El esquema político-administrativo de tipo autoritario y centralista logró anular los rescoldos de las libertades locales, impidiendo la autonomía territorial.

No lograron las ciudades y sectores de mayor tamaño reorganizar su sistema institucional para asumir los problemas que la urbanización espontánea y el deterioro de núcleos tradicionales de las ciudades generaron.

Nos corresponde ahora lograr que la desmesura en el tamaño de las ciudades y las desigualdades en el desarrollo de las diferentes áreas del país, no anule las autonomías locales y las libertades ciudadanas, viendo la complejidad técnica y administrativa que la conurbación y la diversidad en el desarrollo territorial demandan.

Una idea central orienta el proceso de síntesis y aproximación al consenso que hemos realizado sobre el tema: las autonomías locales y la democracia participativa constituyen el eje para lograr administrar la metrópolis, fusión de ciudades y municipios asociados de Colombia.

A pesar de las dificultades estructurales que tienen los países en desarrollo para modificar las tendencias a las desigualdades económicas regionales, es posible, en el ámbito de una noción moderna y civilizada de Estado, avanzar en una integración regional en sanos criterios de democracia y autonomía.

En el caso colombiano, la desigualdad del desarrollo regional, además de tener como una de sus particularidades la heterogeneidad en muchos órdenes de la formación social, se causa circularmente con un ordenamiento político-administrativo en el que las actividades económicas y los beneficios del crecimiento son desigualmente distribuidas, tanto en lo social como en lo geopolítico.

Entre tanto, la función del Estado, de regulador e intermediador de las desigualdades inter-regionales y de grupos sociales y poblaciones, queda subordinada a las presiones de agentes sociales y regionales dominantes, quienes políticamente libran una puja distributiva que hace más dramática la desigualdad entre los centros y las periferias del país.

Esta característica, que en nuestro medio ha pretendido ser resuelta bajo el esquema

centralización-descentralización, ha generado una red de sistemas, organismos y normas de intervención públicos, que al obviar el asunto de la democracia ciudadana y municipal no han trascendido la formalidad legal y los buenos oficios administrativos de sus autoridades, por lo que no se logra incidir en los factores políticos y estructurales que determinan el estancamiento y marginalidad regional y municipal.

A partir de la vigencia de la nueva Constitución, será necesario modificar la concepción que orienta a la administración pública en la casi totalidad de las entidades territoriales o formas asociativas para fomentar el desarrollo y lograr el acceso de todos los ciudadanos a un bienestar más equitativo y justo.

II. AREAS METROPOLITANAS Y ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS

A partir de la Reforma Constitucional de 1968, se intentó una aproximación a la solución de los problemas de conurbación y cooperación entre municipios, al autorizar al legislador a efectos de la mejor administración del territorio o la prestación de los servicios públicos para organizar como áreas metropolitanas a dos o más municipios del mismo departamento.

En igual sentido, autorizó a los municipios para asociarse entre sí en la prestación de los servicios públicos y facultó a las Asambleas Departamentales para hacer obligatoria dicha cooperación.

El desarrollo legal del artículo 198 de la Constitución Nacional, sólo se concretó una década después a través de Ley 61 y el Decreto Extraordinario 3104 de 1979, para el caso de las áreas metropolitanas y por la Ley 1 de 1975 y el decreto 1390 de 1976 para las Asociaciones de Municipios.

El articulado de la antigua Constitución y Legislación sobre la materia, definen un régimen administrativo especial cuyo rasgo característico es la asociación de dos o más municipios para la prestación, planificación y coordinación de los servicios públicos de los municipios que se asocian.

La diferencia entre unas y otras, reside en que las áreas fueron concebidas para resolver tanto los problemas de fusión de ciudades, como los de crecimiento metropolitano y las asociaciones de municipios

se proponen resolver problemas de prestación de servicios públicos, independientemente del grado de desarrollo urbanístico de las ciudades y aldeas que los constituyen.

En el desarrollo legal de la norma, se establece un conjunto de requisitos para áreas y asociaciones, relativos a aspectos físicos, demográficos, económicos, sociales y culturales, y definen sus órganos de Gobierno y Administración; estableciendo una junta y un alcalde metropolitano, así como competencias en materia de planeación, prestación de servicios públicos, coordinación administrativa; contribución a la valorización política fiscal y otras funciones relacionadas con su operatividad.

La Ley 11 de 1986, consigna lo correspondiente a la participación de representantes de la comunidad en las juntas administradoras locales y en las juntas directivas de las empresas de servicios.

Los desarrollos que ha tenido la práctica de la Asociación Municipal, con las características de Áreas y Asociaciones, han sido adversos a los propósitos e intenciones de solidaridad, equidad, concertación y eficacia en materia de administración y prestación de servicios públicos y, fundamentalmente, respecto a los criterios de autonomía municipal. Esta situación es resultado de la incongruencia entre la normatividad legal y la vida municipal y ciudadana y se refiere a la dinámica de crecimiento urbano y las tendencias estructurales que inducen un desarrollo socio-económico desigual de las regiones que determinan sus niveles de estancamiento.

La tendencia a la concentración de los frutos del desarrollo y estancamiento municipal y regional, son reforzadas en nuestro medio por la infinidad de costumbres, valores y prácticas político-partidistas, entronizadas en la administración pública que inhiben las bondades de un desarrollo democrático fundado en principios éticos y de solidaridad, que bajo claros criterios de racionalidad hagan posible el desarrollo, equilibrio y una mayor integración de la vida municipal y regional del país.

Resultan así lógicos los mayores beneficios para los municipios "núcleo" en las áreas metropolitanas y los municipios "principales" en lo concerniente a su desarrollo global, prestación de servicios públicos y manejo presupuestal.

La tendencia a la concentración, con la simplificación de la conocida dinámica centro-periferia, en el área metropolitana, es opuesta a la autonomía municipal y la distribución y equilibrio de los beneficios del desarrollo. En estas circunstancias, la participación ciudadana aparece como un agregado formal de la Estructura Metropolitana, sin capacidad de decisión y control, desvirtuando el eje central de la autonomía.

La formulación constitucional de la función administrativa de las áreas metropolitanas que proponemos, parte del fortalecimiento de la autonomía y el equilibrio municipal. En tal sentido, será conveniente avanzar en su desarrollo y la precisión de su objeto en la legislación reglamentaria de esta Constitución, definiendo la participación y control ciudadano de la Administración Pública en función de la eficiencia, la concertación, la respon-

sabilidad compartida y la equidad en la planificación del desarrollo y la prestación de los servicios públicos, de acuerdo a las leyes orgánicas de ordenamiento territorial y de presupuestos.

III. PROPUESTA DE ARTICULADO SOBRE AREAS METROPOLITANAS Y ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS.

Con fundamento en los criterios expuestos, proponemos el siguiente articulado a la consideración de la Comisión:

"Proyecto de Articulado sobre Áreas Metropolitanas y Asociaciones de Municipios".

Artículos del Título de Ordenamiento Territorial.

Comisión Segunda.

Del Régimen Administrativo y territorial.

Artículo. AREAS METROPOLITANAS Y ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS.

Para la ejecución de obras, la mejor administración o la prestación de servicios públicos de dos o más Municipios que puedan o no pertenecer al mismo Departamento y cuyas relaciones den al conjunto las características de un Área Metropolitana, la Ley de ordenamiento territorial señalará las condiciones para organizarlas como tales, bajo autoridades y regímenes especiales, con su propia personería, garantizando una adecuada participación de las autoridades municipales en dicha organización.

La iniciativa para la creación de Áreas Metropolitanas corresponde a los Alcaldes y a los Concejos de los Municipios interesados. El acto de creación debe ser sometido a referéndum popular entre los ciudadanos de los Municipios que conformarían el Área Metropolitana.

La Ley de Ordenamiento territorial reglamentará lo concerniente a los mecanismos para su creación.

En el Área Metropolitana habrá una Junta Metropolitana, cuya composición, número de miembros, periodo y forma de su elección reglamentará la ley.

Son atribuciones exclusivas de los Concejos Metropolitanos, las siguientes:

A. Expedir las normas de planeación del Área Metropolitana.

B. Decretar los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

C. Diseñar la política de tarifas de servicios públicos correspondientes al Área Metropolitana.

La ley de ordenamiento territorial establecerá las condiciones y normas bajo las cuales los Municipios puedan asociarse entre sí, para la prestación de servicios públicos.

Parágrafo: Los ciudadanos, mediante consulta popular y de acuerdo a la Ley de Ordenamiento Territorial, podrán decidir la conversión de un Área Metropolitana en Distrito Metropolitano.

IV. DISTRITOS METROPOLITANOS.

La figura del Distrito Metropolitano como Entidad Territorial y división político-administrativa busca responder a la necesidad de avanzar en la modernización del Estado y la Sociedad, en concordancia con un fenómeno territorial de crecimiento económico, demográfico y cultural que en los últimos años no ha tenido soluciones

adecuadas para su consolidación y desarrollo en materias constitucionales y legales.

Existe en Colombia un tipo especial de Municipios Urbanos, referido a cerca de una docena de grandes o especiales ciudades que han llegado a formar, junto con varios Municipios vecinos, verdaderas unidades territoriales complejas que son centros Nacionales y aun Internacionales, de la Actividad Industrial, Comercial, Financiera y Administrativa.

Es en estas unidades espaciales donde se expresa la problemática urbana en sentido estricto, la cual afecta a once y medio millones de personas, exactamente el 37.7% de la población colombiana y el 65% de las gentes que viven en los centros poblados.

El punto de partida de los Distritos Metropolitanos se encuentra en la noción de Áreas Metropolitanas que existe en el actual ordenamiento jurídico.

Sin embargo, la redacción del Articulado de 1968 no interpretó las intenciones del legislador expresadas en la Exposición de Motivos del proyecto de acto legislativo.

Allí se señala que el tipo de Área Metropolitana, adoptada entonces y en normas posteriores, corresponde a una unidad territorial, geográfica y sociológica que supone, por lo tanto, vecindad de los Municipios y estrecha interrelación entre sus componentes.

La legislación vigente sobre Áreas Metropolitanas, a pesar de su racionalidad, no ha logrado nunca ser puesta en práctica salvo específicas y parciales excepciones. Las razones de este fracaso son de orden político-administrativo. El régimen existente, donde el Alcalde Metropolitano es el mismo del municipio principal y la junta, presidida por él, alcanza un máximo de cinco a seis miembros, significa una subordinación en la práctica de los municipios aledaños al "principal". En estas circunstancias, es muy difícil obtener aquiescencia de los "municipios interesados".

Luego de las reformas de la descentralización, que han otorgado autonomía a los municipios, esta dificultad ha llegado a ser un imposible político, ya que la reglamentación del funcionamiento de tales Áreas corresponde a las Asambleas Departamentales por iniciativa del Gobernador, competencia que rehusan acatar los alcaldes popularmente elegidos.

La propuesta que formulamos no se reduce a una autorización constitucional, utilizable a voluntad, sino que avanza en la creación de una nueva unidad territorial o división político-administrativa con un Alcalde y un Concejo Metropolitano elegidos en la jurisdicción del Distrito. Los antiguos municipios anexados tendrán el mismo estatus que otras nuevas unidades que resultaran de subdividir el Municipio "principal" en secciones con relativa autonomía presupuestal, administrativa y política.

En el articulado constitucional se establecerán criterios de flexibilidad, equidad y eficiencia que habrán de tenerse en cuenta por la Comisión de Ordenamiento Territorial y la legislación que lo desarrolle respecto a una mayor precisión de las funciones de los Distritos e identificación de sus categorías básicas. En tal sentido, el

consenso obtenido sugiere que los Distritos Metropolitanos se eleven a la categoría de los departamentos para todos los efectos jurídicos, a excepción de los relacionados con el régimen electoral y de las rentas departamentales que le causen en su territorio.

La ley de Ordenamiento Territorial deberá asignar a los Distritos Metropolitanos funciones de las que hoy corresponden a la nación y entidades territoriales superiores, tomando como base las que la nueva Carta establezca para los Municipios.

Los Distritos tendrán un Alcalde y un Concejo, elegidos por votación popular. Los Municipios que integran el Distrito conservarán sus autoridades y competencias, buscando coordinarlas con las Metropolitanas; tendrán riguroso régimen de inhabilidades e incompatibilidades de sus autoridades y una estricta precisión en su función. Tendrán plena autonomía fiscal, siendo posible la asignación de funciones y rentas de las que hoy corresponden a la nación y otras entidades territoriales cuya reglamentación serán objeto de la ley de Ordenamiento Territorial, que entre otras cosas promoverá lo relativo al situado fiscal para salud y educación y transferencias del IVA. Tales recursos deberá destinarlos la Ley para la distribución interna de los Distritos, potenciando el régimen tributario y el manejo de las rentas de su jurisdicción.

Esta autonomía es válida en las decisiones del gasto, en el marco de la ley orgánica de presupuesto y ordenamiento territorial.

V. PROPUESTA ARTICULADO SOBRE DISTRITOS METROPOLITANOS.

Con fundamento en los criterios expuestos, proponemos el siguiente articulado a consideración de la Comisión:

"Proyecto de Articulado sobre Distritos Metropolitanos".

Artículos del título de Ordenamiento Territorial.

Comisión Segunda.

Del régimen político-administrativo territorial.

ARTICULO.- DE LOS DISTRITOS METROPOLITANOS.

Los Distritos Metropolitanos son entidades territoriales conformadas por uno o más municipios, a los cuales, por razones de extensión, población y condiciones económicas y sociales la Constitución y las leyes otorgan un régimen administrativo especial distinto al previsto para el resto de municipios del país.

Como unidad político-administrativa tendrán las mismas categorías que los departamentos para todos los efectos jurídicos, exceptuando lo relacionado con lo electoral.

PARAGRAFO: Los Distritos de Cartagena y Santa Marta mantendrán su régimen y se elevarán a la categoría de Metropolitanos.

Artículo.- DE LAS COMPETENCIAS DE LOS DISTRITOS METROPOLITANOS.

Los Distritos gozarán de plena autonomía para el manejo de sus asuntos en el marco de la Constitución y ejercerán las siguientes funciones:

1. Ordenar y reglamentar el desarrollo físico y urbanístico del Distrito, determinado el uso y finalidad de su espacio territorial, pudiendo decretar restricciones, limitaciones, extinciones de dominio y expropiación, con indemnización para tales efectos.

2. Dictar las normas necesarias para la conservación del orden público, prestando el servicio de policía Cívica Metropolitana, en su carácter de agente del Estado.

3. Prestar los servicios públicos en forma directa o por asociación con los particulares, bajo criterio de eficiencia, manteniendo el control y la dirección en la prestación del servicio.

4. Promover actividades económicas y sociales que interesen al desarrollo y bienestar de sus habitantes, por medio de establecimientos públicos o a través de las diferentes formas de participación comunitaria y conceder estímulos especiales a la inversión en su territorio, todo ello de conformidad con los planes de desarrollo.

5. Dictar las normas necesarias para la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales, de conformidad con la Constitución y las Leyes.

6. En concurrencia con la nación, administrar los puertos y aeropuertos ubicados en su territorio, atendiendo a criterios de eficiencia y bienestar comunitario.

7. Fijar y recaudar las tasas por el mayor valor generado en los inmuebles ubicados en su jurisdicción, por concepto de actividades que realicen la nación, sus entidades territoriales y los establecimientos públicos en general, de acuerdo como lo determine la Ley.

8. Dividir su territorio en secciones, zonas o comunas que tendrán autonomía presupuestal, administrativa y política.

9. Las asignadas por la Constitución y la Ley de Ordenamiento Territorial a los municipios.

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

Artículo.- DE LAS AUTORIDADES DISTRITALES.

En cada Distrito Metropolitano habrá un alcalde distrital, quien será el jefe de la Administración, elegido por el voto directo, universal y secreto de los ciudadanos residentes en el Distrito, para un periodo de cuatro años.

El Concejo Distrital, los Concejos Comuneros o zonales, los Alcaldes de los Municipios integrados y los de Zona o Comuna, serán elegidos por el voto popular en concordancia con la Ley de Ordenamiento Territorial.

Artículo.- REGIMEN FISCAL.

Los distritos metropolitanos crearán su propio régimen fiscal, de conformidad con las leyes.

PARAGRAFO: Las rentas del orden departamental, causadas en las jurisdicciones de los distritos, serán del departamento de cuyo territorio formen parte.

Artículo.- DE LAS INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES.

Las autoridades distritales tendrán el siguiente régimen de inhabilidades e incompatibilidades:

A. El Alcalde del Distrito Metropolitano.

1) El Alcalde del Distrito Metropolitano antes de su posesión declarará ante un Juez Municipal sus intereses económicos y sociales, así como el monto de su patrimonio con las respectivas constancias sustantivas, hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil.

Tal declaración constará en acta pública, a la cual tendrán acceso los ciudadanos. La inconsistencia de la información tipificará el delito de falsedad en documento público y será causal de nulidad de la elección.

Cuando a un alcalde le corresponda decidir aspectos que afecten sus intereses propios, lo comunicará al gobernador para que nombre alcalde ad hoc.

2) Desde el momento de su elección y hasta cuando pierda su investidura por vencimiento del periodo constitucional para el cual fue elegido, no podrá hacer directamente ni por interpuesta persona, contrato alguno con la administración pública; ni gestionar, en nombre propio o ajeno, negocios que tengan relación con el Gobierno de la Nación y las entidades territoriales, ni ser apoderados o gestores ante entidades oficiales y descentralizadas.

3) No podrá ser reelegido para el periodo inmediato siguiente.

B. De los Concejales del Distrito Metropolitano.

Los Concejales Distritales tendrán el mismo régimen e inhabilidades e incompatibilidades que el alcalde y los miembros del Legislativo nacional, las cuales serán extensivas a los secretarios, gerentes y directores de entidades descentralizadas del Distrito.

Artículo.- DEL EQUILIBRIO MUNICIPAL.

Los Municipios que integran un Distrito Metropolitano mantendrán las competencias en los asuntos propios. Los ingresos mayoritarios que se tributan en cada uno de los Municipios serán invertidos por los respectivos Concejos en el marco de la Ley Orgánica del presupuesto. De igual manera, mantendrán los servicios de registros, notarias y jueces municipales.

Artículo.- TRANSITORIO.

La Comisión de Ordenamiento Territorial propondrá la creación, previa consulta ciudadana, de Distritos Metropolitanos.

Honorables constituyentes:

El pueblo de Colombia nos ha conferido el mandato de organizar las instituciones que determinarán su vida en el final del milenio y las primeras décadas del próximo siglo. En un país en constante transformación, nos corresponde garantizar las autonomías locales y la participación ciudadana para que la desmesura y complejidad de las metrópolis no asfixie, sino que emancipe, al objeto central de todo nuestro trabajo: EL HOMBRE COLOMBIANO.