



GACETA CONSTITUCIONAL

Nº 55

Bogotá, D.E., viernes 19 de abril de 1991

Edición de 24 Páginas

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

Planeación

Informe de los Constituyentes:

MARIANO OSPINA HERNANDEZ
GERMAN ROJAS NIÑO
ALVARO CALA HEDERICH

(Pág. 2)

Informe - Ponencia

Estado de Emergencia Económica, Ecológica y Social

Ponentes:

OSCAR HOYOS
CARLOS LEMOS SIMMONDS
RODRIGO LLOREDA CAICEDO
IGNACIO MOLINA
CARLOS OSSA ESCOBAR
ANTONIO YEPES PARRA

(Pág. 13)

Informe - Ponencia

Derecho al Crédito

Ponentes:

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

(Pág. 15)

Informe - Ponencia

Atención a Disminuidos Físicos, Sensoriales y Psíquicos

Ponentes:

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

(Pág. 16)

Informe

La Pobreza de las Entidades Territoriales: Cuello de Botella de la Descentralización

Preparado por **JAIME CASTRO**

(Pág. 17)

Informe - Ponencia

Planeación

Informe de los Constituyentes:

MARIANO OSPINA HERNANDEZ
GERMAN ROJAS NIÑO
ALVARO CALA HEDERICH

UN SISTEMA DE PLANEACION PARA COLOMBIA

Introducción

No es cierto que la planeación esté descredada en los Estados modernos. Esta creencia puede prosperar en los círculos del liberalismo clásico o de la "Nueva Derecha" pero esos círculos son hoy bastante reducidos en la vida política colombiana. Es verdad que hoy se mira con especial complacencia el fracaso generalizado de los sistemas totalitarios que propusieron y desarrollaron con tanto vigor la tesis de la planeación estatal, la que intentaron aplicar con gran fuerza coercitiva durante buena parte del siglo veinte. Pero lo que realmente fracasó en este lapso no fue la planeación en sentido genérico sino una modalidad específica de la misma: la planeación totalitaria.

Actualmente se disputan la primacía dos corrientes principales frente a la planeación como instrumento de acción del estado: por una parte los que creen en la conveniencia de un Estado "pequeño", tímido, reducido en sus actividades o sea parecido al simple Estado Gendarme propuesto por el liberalismo decimonónico, el mismo que hoy se pretende resucitar con el nombre de "Nueva Derecha" y, por otra parte, quienes creemos que el Estado sigue siendo la empresa más importante de toda nación, y que debe intervenir eficientemente para orientar y fomentar el progreso, pero sin caer en el extremo del totalitarismo de Estado que pretende supeditar toda acción libre del ciudadano según modelos originados en el "Leviatán" de Hobbes.

La propuesta del neo-manchesterianismo o "Nueva Derecha" ha sido señalada entre nosotros por voceros autorizados como el doctor Hernando Agudelo Villa quien la define con los siguientes postulados:

"Primero. Individualismo, mercado libre y estado limitado, o sea los conceptos centrales de la tradición liberal clásica en lo político y lo económico de los siglos XVIII y XIX.

"Segundo. Dar énfasis al 'monetarismo' de la Escuela de Chicago... de acuerdo con la cual el Estado debe limitarse a controlar

la oferta de dinero... y a ayudar al sector privado por medio de la reducción de impuestos...

"Tercero. Desmontar el llamado 'Estado de Bienestar', establecido en el Siglo XX por las sociedades avanzadas... institución que al ampliar los derechos sociales de los ciudadanos, completó los derechos civiles y políticos asociados con la libertad individual y el sistema democrático". (1)

Dentro de ese modelo político es natural que se considere innecesario e inconveniente que el Estado se ocupe de intervenir en la vida económica de la nación y por tanto no se justifica que se ocupe de formular Planes para orientar dicha actividad y menos aún otras de tipo social como la educación o la salud.

Quienes creemos que el Estado es la más importante empresa de la nación, sostenemos que debe incorporar entre sus instrumentos básicos un Sistema de Planeación cuyas características se indicarán más adelante. Esta posición tiene no solamente una razón ideológica, cual es la de creer que el Estado debe intervenir como promotor del progreso nacional y como árbitro frente a los abusos de los sectores prepotentes de la sociedad, sino que tiene también una razón técnico-administrativa pues no hay empresa humana que merezca tal nombre que no deba utilizar los sistemas modernos de planeación, ejecución y control para sus actividades.

El modelo de planeación que proponemos se basa, además, en una alta concepción moral de la misión del Estado cual es la de servir al bien común de la sociedad y al desarrollo integral de la persona humana, para que pueda "llegar a ser" en libertad, conforme a su propia vocación. (2)

Esto, a su vez, implica un Sistema de Planeación de tipo integral, estratégico, permanente, concertado entre el Estado y el sector privado, respetuoso de los derechos adquiridos con justo título y que busque un sano equilibrio entre la Libertad y el Orden.

(1) AGUDELO VILLA HERNANDO: El Liberalismo y la Nueva Derecha frente a la Constituyente. Biblioteca Pensamiento Liberal, Bogotá, 1990
 (2) J. MARTAIN: cf. GÓMEZ OTALORA. Derecho y Desarrollo. Bco. de la República, Bogotá, 1991

Desde la base

En varias de las propuestas que estamos estudiando, así como durante las discusiones que se han adelantado en el seno de nuestra sub-comisión, ocuparon lugar destacado los conceptos de la democracia participativa, de la descentralización administrativa y de la búsqueda de solución a las "necesidades básicas" de la población colombiana. En consecuencia considero lógico iniciar el proceso de estudio y diseño de un Sistema de Planeación adecuada a las actuales circunstancias de la nación a partir de tales conceptos o principios fundamentales.

Si pretendemos que la democracia y la descentralización operen desde el nivel local, con miras a atender lo más pronto posible las necesidades básicas de nuestras comunidades, será necesario que éstas se preparen a participar en dicho proceso en la única forma conocida para lograrlo con eficacia y eficiencia: comenzando con una Planeación acertada. Lo demás sería simplemente seguir un modelo de improvisación o "chamboneo" que a nada bueno habrá de conducir, como ya se ha visto repetidamente en Colombia y en otros países del mundo.

Esa planeación de nivel local (vecinal, veredal o municipal) ha de tener los mismos componentes que se señalan para una planeación integral y estratégica en todos los demás niveles territoriales pero las proporciones y complejidad de sus componentes varían frente a esos otros niveles de la planeación. En este nivel local hay un predominio de las tareas y responsabilidades de tipo físico y social por comparación con las tareas o aspectos macroeconómicos y los factores internacionales.

Los elementos sobre los que ha de versar todo Plan Integral de Desarrollo son los siguientes: (3)

A. El medio físico (con un componente ambiental o ecológico y un componente de infraestructura y estructura).

B. El medio social (salud, educación, participación ciudadana, justicia, etc).

C. El medio económico (empleo, ingreso,

(3) Para un análisis más detallado del tema ver. M. OSPINA H: Planeación Integral para un Desarrollo Humanizado. CEPA, Medellín, 1975

ahorro, inversión, etc).

D. El elemento humano (demografía, valores, derechos y deberes).

Todos los componentes arriba señalados están, naturalmente interrelacionados y son inseparables del proceso de desarrollo pero la posibilidad de las comunidades locales de intervenir sobre ellos presentan limitaciones y prioridades.

Como prioridades podemos señalar las que se relacionan con la propia vida y el desarrollo de las capacidades vitales de los habitantes, pero aun aquí aparecen diferencias en las posibilidades de acción de la comunidad local. Podemos reconocer la capacidad para diseñar y organizar tareas básicas para la defensa del medio ambiente (aguas, bosques, suelos, aire, etc.), para la salud y la educación primarias (escuelas, centro de salud) y para servicios básicos como acueducto, alcantarillado y vías de penetración pero se deben reconocer claras limitaciones en otras tareas y responsabilidades como la defensa contra la violencia de diversos tipos, la generación masiva de empleo, la generación de energía en escala económica, los medios de comunicación troncales, la educación superior, etc.

La estructura de planeación adecuada para esas condiciones locales debe presentar las siguientes características:

1. Aprovechamiento de la capacidad profesional disponible localmente y evitando al máximo que la actuación de este personal quede sometida a los compromisos clientelistas o similares. *Este es un punto clave* de todo el proceso pues lo que se busca es eliminar el manejo de los caciquismos locales clientelistas y remplazarlo por un manejo basado en la ética y la técnica administrativa.

2. Como muy probablemente muchas localidades no tendrán personal capacitado para las tareas de planeación arriba indicada se deberán usar alternativas tales como la contratación de personal externo o la contratación de toda la operación planificadora, hasta cuando se logre la formación del personal local apropiado.

3. La tarea de planeación local deberá realizarse siguiendo pautas profesionales aceptables como las que ya tienen disponibles en Colombia ciertas entidades como la ESAP y algunas otras escuelas o institutos de administración pública y privada.

4. Los Planes de Desarrollo Local deberán someterse a una instancia de coordinación supra-local con miras a armonizarlos con las realidades, potencialidades y necesidades de comunidades vecinas y de los otros niveles territoriales.

5. En la formulación, estudio y aprobación de dichos planes participarán las autoridades oficiales con voz y voto, junto con representantes del sector privado, con voz pero sin voto.

6. Naturalmente los Planes de Desarrollo serán la base lógica para la formulación de los presupuestos anuales de las comunidades locales. Los planes deberán tener continuidad pero habrán de someterse a los necesarios procesos de revisión y actualización periódica.

Por estas razones el instrumento de Planeación Local que se sugiere, para unidades administrativas menores de 10.000 habitantes, es un Consejo formado de la siguiente manera: el Alcalde o Jefe de

la unidad administrativa local (comuna, barrio, vereda); el Presidente del Consejo o la entidad local equivalente (ejemplo, junta de Acción Comunal); el personero o funcionario que haga tareas de control (ejemplo, Revisor Fiscal de la Junta de Acción Comunal); un representante del Consejo Departamental de Planeación; dos representantes de los gremios privados. Los cuatro primeros actuarán con voz y voto, los dos últimos únicamente con voz.

Este Consejo de Planeación Local tendrá a su cargo la contratación de las tareas técnicas necesarias para la formulación del Plan de Desarrollo Local; siguiendo las pautas o recomendaciones que señale la ley o la ordenanza y buscando, muy especialmente, el apoyo de las Universidades de la propia región cuyas facultades de Ingeniería, Arquitectura, Agronomía, Sociología, Administración, etc, deberán preparar programas orientados a la Planeación Local dentro de las condiciones socio-culturales propias de cada región colombiana.

La formulación de planes de desarrollo con base en la atención prioritaria a las "necesidades básicas" de la población tiene una larga trayectoria operativa y aún conserva su vigencia en vista de que no se han logrado avances suficientes en esa materia en los países subdesarrollados. Esa estrategia se orienta a lograr unos niveles aceptables para ser alcanzados por toda la población en el menor plazo posible y los componentes fundamentales son: educación integral, como motor de todo el proceso de desarrollo; salud ambiental y personal, lo cual comienza desde los programas de nutrición hasta los suministros de agua potable y manejo racional de residuos; vivienda, vestido, transporte local y empleo remunerativo como base económica para el desarrollo con libertad de la persona y la familia.

Estos "niveles básicos" varían, naturalmente, en su formulación técnica y económica según las regiones geográficas y las modalidades culturales por lo cual deben ser materia fundamental de los planes locales de desarrollo, que serán luego incorporados y armonizados con los planes de niveles territoriales superiores como se explicará más adelante.

Los niveles intermedios

Entendemos como niveles intermedios para la planeación todos aquellos que ocupan escalas administrativas entre la comunidad local (con población menor de 10.000 habitantes) y en Estado Nacional. Se incluyen, por tanto, los municipios mayores de 10.000 habitantes, las ciudades intermedias, las capitales departamentales, las asociaciones de municipios, las Areas Metropolitanas, los Departamentos y las Regiones conformadas por varios Departamentos.

En este nivel intermedio siguen existiendo unas limitaciones en la capacidad de

acción para el desarrollo, o sea en aquellas tareas de magnitud nacional ya mencionadas como la defensa nacional, la defensa integrada del medio ambiente, las obras de infraestructura supra-regionales (autopistas, ferrocarriles, grandes centrales energéticas, aeropuertos internacionales, etc), y las medidas económicas de tipo monetario, cambiario, crediticio y de comercio internacional.

Dentro de este nivel merecen reconocerse dos modalidades relativamente definidas: la modalidad *regional* propiamente dicha (que incorpora todos los aspectos ecológicos, rurales y urbanos) y la modalidad predominante urbana que comprende las ciudades intermedias, Areas Metropolitanas, Distritos Especiales y las llamadas Regiones Megapolitanas.

En materia de Planeación Regional (como conjunto de municipios) debe señalarse como ejemplo pionero el Plan Integral del Oriente Antioqueño (1963-70) formulado con participación fundamental del sector privado antioqueño. (4)

Hoy se requiere ampliar este concepto para incluir no sólo el nivel infradepartamental (conjunto de municipios) sino también el supra-departamental o conjunto de Departamentos, como se encuentra propuesto en varios proyectos de reforma. Como muestra mencionaremos el del Dr. Alvaro Cala que hace la siguiente sugerencia de una estructuración regional supra-departamental:

1ª. Región: Cauca, Valle del Cauca, Nariño y Putumayo;

2ª. Región: Antioquia, Caldas, Chocó, Quindío y Risaralda;

3ª. Región: Caquetá, Huila y Tolima;

4ª. Región: Atlántico, Bolívar, Córdoba, Guajira, Magdalena, Sucre y San Andrés y Providencia;

5ª. Región: Santander, Norte de Santander, Cesar y Arauca;

6ª. Región: Boyacá, Cundinamarca, Meta, Casanare y Vichada;

7ª. Región: El Distrito Especial de Bogotá, Guaviare, Guanía y Vaupés.

La correspondiente tarea de Planeación Regional (para los dos niveles indicados) tiene unos parámetros comunes que son suficientemente conocidos en la literatura pertinente y en Colombia se encuentran ya algunas experiencias interesantes que permitirán dar pautas para la reglamentación legal pertinente. (5).

En términos generales esa Planeación Regional debe incorporar el concepto de *integración* de todos los sectores (ecológicos, rurales y urbanos) y el concepto de *estratégica* que se explica más adelante en relación con la Planeación Nacional. En realidad la diferencia entre esos dos niveles es principalmente de magnitudes y de responsabilidades y menos de metodología

(4) INCOPLAN-CODESARROLLO. Medellín, 1963

(5) Fuera del Plan Regional del Oriente Antioqueño ya mencionado, merecen estudiarse las experiencias de la Corporación Regional del Valle del Cauca (C.V.C.), la Corporación Regional de la Sabana (C.A.R.) y las de los CORPES que vienen operando desde 1987. En materia urbana son valiosas las experiencias de planeación de Bogotá, Medellín y Cali.

como se ilustra bien en la siguiente cita: "La planeación nacional y la regional van generalmente de la mano, aunque en muchos países ellas no se hayan establecido simultáneamente... La planeación regional no es una tarea separada de la planeación nacional. Es el esfuerzo de formular en una escala más reducida los conceptos de gestión estratégica que deben estar constantemente en la mente del gobierno nacional". (6)

Debemos, sin embargo, insistir en la necesidad de fortalecer en Colombia el concepto de la coordinación entre los varios niveles territoriales de planeación y merece mención especial la deficiencia que en esa materia se observa hoy muy notoriamente entre la Planeación Distrital de Bogotá y la Planeación Departamental y local de Cundinamarca. A pesar de la evidente superioridad técnica y financiera del aparato de Planeación Distrital no se ha logrado una coordinación adecuada entre los intereses de la masa urbana capitalina y los de las regiones básicamente rurales de su periferia. En realidad aquella superioridad técnico-financiera se viene utilizando para beneficiar a la capital de los recursos naturales de los municipios vecinos ya sea las aguas del Río Bogotá o de sus páramos circundantes, los potenciales de energía del Oriente de Cundinamarca y aun las tierras excepcionales de la Sabana que se están urbanizando o tuguirizando para servir como "áreas dormitorio" para la ciudad capital.

Es necesario, por lo tanto, buscar fórmulas justas para la integración de los intereses de la gran masa urbana capitalina y de las poblaciones periféricas que aspiran a preservar sus valores de ciudades menores y de zonas rurales. Solamente a base de una planeación coordinada se podrán encontrar las mejores soluciones administrativas para Bogotá y Cundinamarca. (7)

Planeación urbana

Si entendemos los procesos de planeación como instrumentos básicos en la búsqueda de mejores condiciones de vida para los ciudadanos resultará evidente la creciente importancia de unos métodos adecuados de planeación para los núcleos urbanos, pues bien sabido es que hacia ellos se está desplazando la mayoría de las poblaciones en casi todos los países del mundo. No deja de ser curiosa la coincidencia de que al referirnos arriba a los ciudadanos, en general, ese término implica etimológicamente al habitante de la ciudad.

Las proyecciones de la población colombiana muestran claramente esa tendencia hacia la urbanización del país (8) pero con la importante característica de que se trata de un proceso menos centralizado que el resto de los países latinoamericanos, un proceso hacia una multiplicidad de grandes núcleos, por lo cual Colombia ha merecido el calificativo de "País de ciudades".

Sin embargo, a pesar de esa ventaja

comparativa ante otros países de similar nivel de desarrollo no podemos preciarnos de tener unos niveles de calidad urbanística satisfactorios ni en lo físico, ni en lo económico ni en lo social, descontando algunas excepciones entre las cuales podrían incluirse Popayán, Villa de Leyva, Pensilvania (Caldas) y unas pocas más ciudades pequeñas o medianas que han logrado un interesante equilibrio socio-económico y arquitectónico.

En el resto de nuestras ciudades y poblaciones predomina lo contrario, es decir, el desequilibrio económico, social y físico que se va haciendo más notorio en proporción al aumento de población del respectivo núcleo. Así, por ejemplo, las zonas tuguriales de Bogotá son las más extensas y deprimentes del país seguidas en su orden por las de Medellín, Cali, Barranquilla y Cartagena. Menos apabullantes resultan esas situaciones de desorden y miseria en ciudades intermedias como Bucaramanga, Ibagué, Manizales o Neiva.

De todas maneras es mucho lo que falta por hacerse en esta materia del desarrollo urbano razonablemente planificado para lograr condiciones de vida dignas no sólo en los pocos sectores habitados por gentes de altos ingresos sino en las grandes zonas que ocupan los niveles económicos medios y bajos. Y estamos seguros de que una adecuada estrategia de planeación y desarrollo urbano permitiría lograr grandes mejoras de habilidad aún en las zonas de menores niveles de ingreso, sin tener que esperar largos años a que esas gentes paupérrimas logren alcanzar superiores condiciones económicas. Más aún, tal estrategia de planeación y desarrollo urbano más técnico y más humanizado sería un extraordinario instrumento de mejoramiento económico para esos sectores de población sumidos hoy en la miseria.

Este es, sin embargo, uno de esos casos ejemplares en que no se ha podido desarrollar tal estrategia progresista pues ella no ha de surgir espontáneamente de la iniciativa privada (a pesar de meritorios esfuerzos como el del P. Rafael García Herreros) sino que requiere una acción de liderazgo por parte del Estado con una adecuada concertación con fuerzas privadas desde las facultades de ingeniería y arquitectura hasta los equipos empresariales capaces de producir los diseños, los materiales y las tecnologías de construcción y de servicios que se requieren para este ambicioso propósito. (9)

En materia de Planeación Urbana debe recordarse que la Ley 88 de 1917 fue la primera que dio pautas sobre planeación de los núcleos urbanos. Los primeros pasos en grande se dieron en los años 40 cuando los expertos Le Corbusier, Winner y Sert formularon los primeros Planes Piloto para Bogotá y Medellín. Entre 1964 y 1978 se presentaron al Congreso varios proyectos de ley de Reforma Urbana y finalmente se aprobó la Ley 61 de 1978 con el título de Ley Orgánica del Desarrollo Urbano (10) y

(9) M. Ospina y J. Perico. Una Reforma Urbana para Colombia. Senado de la República, Bogotá, 1975

(10) Basada en el proyecto de Ley de Reforma Urbana Integral presentado por el senador M. Ospina H. en varias oportunidades desde 1970. Ver la obra de Hans Rother, Legislación Urbanística Colombiana. U. Nacional Bogotá, 1985.

en la cual se basan normas posteriores como el Decreto 3104 de 1979 por medio del cual se definen y reglamentan las áreas metropolitanas y el decreto 1306 de 1980 por medio del cual se define la "naturaleza y contenido del Plan Integral de Desarrollo", señalando las siguientes categorías para los centros urbanos:

a) Centros Urbanos Mayores: incluye las áreas metropolitanas y los centros urbanos con población superior a 500.000 habitantes.

b) Centros Urbanos: comprenden los centros con población entre 150.000 y 500.000 habitantes.

c) Centros Urbanos Menores: incluyen todos los centros con población entre 20.000 y 150.000 habitantes.

Finalmente en 1989 se aprobó la Ley 9ª presentada en 1988 por el ministro Carlos A. Marulanda y en la cual se replantearon temas ya expuestos en la ley 61 de 1978.

El nivel nacional e internacional

En el más alto nivel del Sistema de Planeación colombiano debemos encontrar el equipo que se ocupa de armonizar los planes regionales, por una parte y, por la otra, de formular la planeación nacional y armonizarla con los planes y programas de niveles aun más elevados como los regionales-multinacionales (ejemplo, Grupo Andino), los continentales y aun los globales.

En el nivel nacional se dará especial atención a aquellos aspectos o variables de desarrollo que superan la capacidad de acción de los niveles territoriales inferiores atrás mencionados y entre tales variables merecen destacarse las relacionadas con el medio ambiente total de la nación, las grandes obras públicas supra-regionales, el manejo monetario, la defensa nacional, la estrategia energética, la apertura al comercio internacional, etc. Igualmente corresponde a la Planeación Nacional una tarea de arbitramento cuando se presenten conflictos o inconsistencias entre los planes regionales. Para el cumplimiento de estas tareas, cuya magnitud y complejidad son obvias, se requiere la participación de profesionales de muy alto nivel con capacidad para utilizar metodologías avanzadas que quizá no se justifican aún para niveles territoriales inferiores. Nos referimos a métodos estadístico-matemáticos como diversos modelos econométricos cada vez más usados en los Estados modernos y que ya se empiezan a usar también en Colombia. Un ejemplo de este tipo es el denominado modelo Inforum que (como muchos otros) se deriva del concepto de la matriz insumo-producto desarrollado por Wassily Leontief.

La capacidad profesional que se recomienda en este nivel de la Planeación Nacional no debe mirarse con preocupación por parte de los políticos pues con ello se busca simplemente la oportunidad de utilizar instrumentos de análisis avanzados que permiten hacer frente con mejores probabilidades de éxito a la compleja tarea de avizorar el futuro y programar en consecuencia las tareas del Gobierno, pero tales instrumentos y capacidades profesionales

(6) F.B. GILLIE: Basic Thinking in Regional Planning. Mouton, The Hague, 1967

(7) Ver: Propuesta del Gobernador de Cundinamarca a la Asamblea Nacional Constituyente. Bogotá, marzo 6 de 1991

(8) Ver curva adjunta

no sustituyen la responsabilidad política y la capacidad decisoria de cuerpos colegiados que representan a toda la nación, en el caso presente el propio Congreso de la República.

Para contribuir a despejar dudas sobre la necesidad y conveniencia del organismo de Planeación Nacional, especialmente en quienes insisten en la creencia de que algunas democracias avanzadas no utilizan este instrumento de gobierno, me permito señalar dos casos concretos: en Estados Unidos de N.A. existe un documento titulado "The Global 2000 Report to the President" en el cual, a su vez, se revisan y analizan otros 5 modelos globales de desarrollo que incluyen tres modelos preparados por el Club de Roma, uno por las Naciones Unidas y uno por el grupo Latinoamericano denominado de Bariloche; en la Alemania Federal, que se ha convertido en el gran modelo de desarrollo en Europa después de haber quedado devastada tras la 2ª Guerra Mundial, se ha desarrollado el "Deutschland-Modell" bajo la dirección de un equipo del más alto nivel presidido por el exministro Eduard Pestel.

No es del caso profundizar aquí sobre el contenido y las implicaciones de esos documentos de planeación nacional o global pero es útil conocer siquiera un apretado resumen de las conclusiones del primero, que conciernen a todas las naciones del planeta, desarrolladas o no:

"Las evidencias disponibles no dejan duda de que el planeta, incluyendo E.U.A., enfrenta enormes, urgentes y complejos problemas en las décadas que se aproximan. Vigorosos y pronto cambios de políticas son necesarios en todo el mundo para reducir o eliminar esos problemas antes de que se hagan inmanejables". (11)

Entre tales problemas se analizan, naturalmente, los de la destrucción del medio ambiente, la reducción de tierras laborales, la dependencia energética, el desempleo, el hambre, la enfermedad y los conflictos sociales, todos los cuales nos afectan en Colombia.

En el campo de la conservación ecológica se quieren señalar concretamente dos áreas muy especiales: la Amazonia en la cual Colombia tiene una participación fundamental (12) y la región del Chocó cuyo recto manejo ecológico influirá substancialmente en el futuro de las principales zonas cafeteras del país como lo demuestran recientes estudios.

Sea éste el momento para señalar que aceptamos propuestas que involucran (en este nivel como en los anteriores), la participación del Ejecutivo, del Legislativo y del sector privado en el proceso de elaboración de los planes de desarrollo. Al Ejecutivo corresponderá la formación de equipo técnico de apoyo (Departamento Nacional de Planeación) y participará con miembros de nivel ministerial en el Consejo Nacional de Planeación. El Legislativo participará con miembros del Congreso en dicho Consejo. El sector privado podrá participar en ese Consejo con represen-

tantes, tanto del sector laboral como de los sectores gremiales, designados por el presidente de la República. Los miembros del sector oficial tendrán voz y voto, los del sector privado únicamente voz en el seno del Consejo. La ley señalará, además, la participación de representantes de los niveles regional y local.

La presencia que proponemos de representantes del sector laboral en el Consejo de Planeación Nacional y ojalá en los demás Consejos de otros niveles territoriales, obedece a la gran importancia que debe darse al proceso de generación de empleo dentro del proceso general de desarrollo sostenido de la nación. Este Consejo tendrá un gran apoyo en expertos laborales que tengan experiencia en los planes y programas que promueve la Oficina Internacional del Trabajo y en los cuales se busca, precisamente, la coordinación de políticas nacionales e internacionales en materia de empleo. En esta materia no basta con la creación de nuevos empleos en industrias avanzadas que requieran grandes inversiones y produzcan oportunidades laborales de muy altos ingresos para unos pocos especialistas, sino que se requieren políticas de absorción de mano de obra menos especializada, que hoy son la mayoría de la población. Esto implica mantener amplios programas en sectores tradicionales como la agricultura y la construcción para hacer una transición gradual, con mínimo de quebrantos laborales, hacia la nueva sociedad tecnológica e informática.

Con notable vigor sostuvo en el seno de la subcomisión el H.D. Pérez González la conveniencia de incluir en la designación del Plan Nacional específicamente el elemento de la Administración de Justicia, pero conceptuamos que el término propuesto, Plan de Desarrollo Físico, Económico y Social incorpora, naturalmente, la justicia como uno de los componentes fundamentales del desarrollo social. Por otro lado se planteó también la conveniencia de agregar el término *ecológico* al ya mencionado plan, pero considero también innecesario alargar esa designación pues atrás se explicó que el término *físico* de un Plan Integral implica tanto el componente natural ambiental o ecológico como el componente artificial formado por las infraestructuras y estructuras que constituye el hombre como vías, redes de servicios, viviendas, hospitales, etc.

Por lo que respecta a la estructura o contenido del Plan Nacional consideramos superflua la recomendación que aparece en varios de los proyectos de reforma, basados casi todos en el modelo del Gobierno que dice textualmente:

"El Plan nacional de desarrollo económico y social estará conformado por una *parte general*, en la cual señalarán los propósitos nacionales, las metas de acción estatal y las políticas económicas para alcanzarlos; y por una *parte programática* conformada por los planes y programas de inversión pública".

Aquí parece conveniente hacer claridad sobre unos conceptos que probablemente nos ayudarán a escoger los términos más adecuados para la reforma que requiere el articulado actual de la Constitución en esta materia.

Se trata del debate que aún continúa en el país al que se suele mirar, reconócese o no, en busca de orientaciones de todo tipo. En materia de planeación se enfrentan en E.U.A. quienes prefieren el modelo denominado PPBS (Planning Programming Budgeting System) y quienes recomiendan la llamada Planeación Estratégica. El primero es un sistema originado en el cuerpo de ingenieros del Ejército de E.U.A. en 1920 y que fue ganando acogida hasta que se introdujo al nivel federal de ese país en 1961, por el secretario de Defensa y luego en 1965 a todos los demás sectores del gobierno federal por el presidente Johnson. Sin embargo, se presentaron dificultades de aplicación en dicho nivel federal y hoy se ha visto limitado el modelo a los niveles inferiores de gobierno, ya sea locales o de organizaciones sin ánimo de lucro.

La alternativa que se propone al sistema PPBS es la que hoy se conoce en los círculos de la moderna administración como Planeación Estratégica y que se define de la siguiente manera:

1. Visión de *largo plazo* del diseño o metas deseables, para confrontar frente a esa visión el efecto que puedan producir las decisiones inmediatas o de corto plazo.

2. Organización sistemática del proceso de planeación continuada que comprende: la formulación de las metas ideales (*largo plazo*); la evaluación de una realidad actual y de las tendencias históricas observables por diversos métodos de proyecciones estadísticas; la cuantificación de las brechas observables entre la meta deseada y la tendencia más probable; análisis de las alternativas disponibles para cerrar o ajustar las brechas entre la tendencia y lo deseable a *largo plazo*; selección de la alternativa de acción más conveniente con evaluación de los recursos necesarios a mediano y corto plazo; señalamiento de objetivos concretos que deberán alcanzarse dentro del plan escogido, con términos cuantitativos y con cronogramas suficientemente definidos. (13)

En consecuencia, la propuesta que hacemos es de no entrar a nivel de Constitución en detalles sobre la estructura del Plan Nacional de Desarrollo sino dejar esos detalles a la Ley Orgánica de Planeación y limitar el texto constitucional a conceptos básicos como los siguientes:

El Gobierno presentará a consideración del Congreso, un Plan Nacional de Desarrollo Físico, Económico y Social, elaborado con las más avanzadas técnicas disponibles de Planeación Estratégica e Integral en los términos que señalará la Ley Orgánica de la Planeación Nacional, Regional y Local.

Se constituirá un Consejo Nacional de Planeación formado por representantes del Ejecutivo, del Legislativo y de los niveles territoriales con voz y voto, y con representantes del sector privado, con voz pero sin voto.

El Plan Nacional de Desarrollo, una vez aprobado por el Congreso dentro de los términos que señale la Ley Orgánica,

(11) The Global 2000 Report to the President of the U.S. Pergamon Press, N.Y. 1980, p.5

(12) Richard E. Schultes. El Reino de los Dioses. Fundación M. Ospina Pérez, Bogotá, 1989

(13) Mayor información en M. Ospina H.: Planeación Integral para un Desarrollo Humanizado. CEPA, Medellín, 1975

tendrá carácter obligatorio para las actividades del sector oficial y carácter indicativo para las actividades del sector privado.

El Consejo Nacional de Planeación supervisaré las tareas del Departamento Nacional de Planeación tanto para la armonización del Plan Nacional con las necesidades y conveniencias internacionales como para armonizar los planes de las divisiones territoriales de la nación.

Para cumplir la tarea de coordinación inter-regional se propone un procedimiento práctico que consiste en señalar por ley los términos convenientes para la formulación de los planes regionales de desarrollo los cuales se presentarán al Departamento Nacional de Planeación donde habrá un plazo determinado para hacer las observaciones pertinentes en materia de consistencia o armonía con los derroteros del Plan Nacional y de los varios planes regionales entre sí. En caso de que el D.N.P. no se pronuncie dentro de dicho plazo se considerarán sin objeción los planes regionales. Si surgieren inconsistencias o contradicciones entre ellos se promoverá una vista especial en la cual se expondrán los puntos de vista en conflicto. Este certamen será conformado por igual número de delegados de la Planeación Nacional y de la respectiva Oficina de Planeación Regional, más un funcionario que presidirá la vista, con poder decisorio en caso de empate, designado por el presidente de la República, todo esto en los términos que señale la Ley Orgánica de Planeación.

En relación con el esfuerzo que debe hacer la Planeación Nacional para incorporarse adecuadamente dentro de los esquemas estratégicos multi-nacionales y aun globales, bien vale la pena examinar si quiera un ejemplo que se relaciona con otro de los temas que más interés despierta en la A.N.C. y en particular dentro de la propuesta del P.S.C. cuando se habla de los derechos ambientales para el ciudadano y de la responsabilidad social y ambiental para la propiedad.

Se trata del fenómeno del calentamiento atmosférico ("efecto invernadero") que se viene observando en décadas recientes y que está logrando producir esfuerzos de acercamiento para su estudio y solución al más alto nivel mundial, con participación de países avanzados y subdesarrollados. Entre las propuestas que se han planteado ocupa el primer lugar la de controlar los consumos de energía globales puesto que el problema del calentamiento mencionado obedece a los crecientes volúmenes de óxido de carbono y otros gases (14) que genera la combustión de fuentes de energía, principalmente de los derivados del petróleo (60% del efecto).

Naturalmente los países subdesarrollados como Colombia no encuentran favorable esa propuesta pues ello significaría limitar aún más las posibilidades de desarrollo económico y social de país. Los equipos de Planeación Nacional deberán, entonces, estudiar y proponer fórmulas ante esta problemática mundial: ¿debemos margi-

narnos de los esfuerzos internacionales para reducir el fenómeno de calentamiento atmosférico? ¿debemos hacer el aporte de orientar nuestra generación energética preferiblemente hacia fuentes no productoras de "efecto invernadero" con la energía hidráulica? ¿debemos aportar recursos y capacidad creativa para desarrollar otras fuentes de gran potencial en Colombia como la energía solar y la energía geotérmica? ¿debemos contribuir con la cuota propuesta de \$1.00 por barril de petróleo consumido para apoyar la campaña mundial contra el calentamiento atmosférico?

Si bien la A.N.C. no dispone del tiempo ni de la capacidad técnica para afrontar estos problemas sí tiene la posibilidad de señalarle esa responsabilidad a un Sistema de Planeación Nacional que esperamos esté a la altura de las circunstancias del siglo XXI.

El Plan y el Presupuesto

Debe observarse que en varios de los proyectos de la reforma constitucional, se hace referencia a la concordancia que ha de existir entre los planes y los presupuestos de la nación, cosa que debe darse por sobreentendida para todos los niveles de acción del Estado, pues se trata de implantar o fortalecer sistemas de administración pública que estén a la altura de las técnicas modernas en esa materia, lo cual implica la debida coordinación y consistencia en todas las etapas o componentes del proceso administrativo, a saber:

Principios
Propósitos
Planes
Programas
Presupuesto
Ejecución
Control
Revaluación y nuevo ciclo

La clave jurídica para asegurar esta concordancia parece encontrarse en la fuerza de ley que proponen numerosos proyectos de reforma para el Plan Nacional de Desarrollo. Para este fin, se prevé, en muchos de ellos, que si el Congreso no llegare a dar aprobación para convertir en ley a dicho plan, éste podrá ser adoptado como decreto-ley por el Ejecutivo. Se añade en los proyectos mencionados la advertencia de que la ley del Plan tendrá "supremacía" sobre las demás con lo cual se quiere decir, según lo entiendo, que a ella deberán ajustarse las demás que se expidan para el desarrollo del Plan y, en especial, para formar el presupuesto anual de la nación, tanto para inversión como para funcionamiento.

Es respetable, desde luego, la opinión de quienes consideran que el Plan Nacional no debería convertirse en Ley para evitar darle una rigidez que dificultaría al Gobierno la toma de medidas coyunturales que sin duda serán necesarias en presencia de cambios inesperados en lo que se denominan los escenarios económicos, sociales y aun físicos de la nación. Sin embargo, ésta objeción podrá manejarse ya sea por el concepto de "proceso continuo" que ya hemos señalado para la Planeación en todos sus niveles, como también por los procedimientos de las situaciones de emergencia económica o social que contempla la Carta.

Finalmente, merece destacarse que el verdadero poder ordenador del Plan radicará más en su calidad estructural y profesional que en el ritualismo de su conversión en ley. Esto ha quedado claramente demostrado por la experiencia muy estudiada de Francia, que se puede resumir en la siguiente cita: "en lugar de convertirse en simples programas destinados a combatir las conyunturas aleatorias, los planes se han convertido en los instrumentos de coordinación del Estado para orientar la evolución económica general... pero su importancia no radica en su validez jurídica, sino que se aprecia por su eficacia práctica, que no cesa de confirmarse desde 1946... a tal punto que ya no se habla de los Planes sino de *El Plan*, como si se tratara de una verdadera institución". (15)

Mariano Ospina H.

DE LA PLANEACION PARTICIPATIVA

PROYECTO DE ARTICULADO

Artículo 1: se garantizan la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común, pero al Estado corresponde orientar la economía y estimular el desarrollo integral y sostenible de la nación. Se promoverá la propiedad privada, la propiedad solidaria y la propiedad cooperativa, como derecho que implica obligaciones sociales y ambientales.

Artículo 2: el Estado intervendrá mediante un sistema de planeación democrática, integral, estratégica, actualizada y concertada con la iniciativa privada a fin de activar y racionalizar el desarrollo físico, económico y social de la nación.

Artículo 3: la Planeación debe ser participativa, con la intervención activa a todo nivel de los entes territoriales y locales y las organizaciones sociales. Objetivo principal de la planeación participativa, debe ser garantizar un crecimiento económico sostenido y un manejo ecológico sostenible que se traduzca en desarrollo humano, es decir, en mejoramiento de la calidad de vida.

Artículo 4: habrá un Consejo Nacional de Planeación, integrado con representantes del Gobierno nacional, las instancias de la administración relacionadas con la materia, los niveles de la división territorial y las Ramas Legislativa y Jurisdiccional con voz y voto; y con participación de los sectores que representan la iniciativa de los particulares en el trabajo, la producción, la ciencia, la cultura y los organismos no gubernamentales, todos éstos con voz pero sin voto.

El Congreso nacional expedirá la Ley Orgánica que reglamente el funcionamiento del Consejo arriba mencionado.

Artículo 5: La Ley Orgánica de Planeación señalará lo relacionado con la creación y funcionamiento del Departamento Nacional de Planeación, organismo técnico que tendrá a su cargo la preparación del Plan Nacional de Desarrollo Físico, Económico y Social, de conformidad con las directrices que para tal efecto establezca el

(15) Pierre Delvolle:
Le Plan et la Procédure Parlementaire
Presses Universitaires de France, Paris, 1964

(14) Metano, cloro-fluorocarbónicos, óxido nítrico, etc.

Consejo Nacional de Planeación y deberá armonizar los planes regionales con el Plan Nacional y éste con los planes de integración multinacional.

Artículo 6: el presidente de la República presentará al Órgano Legislativo el Plan Nacional acordado con el Consejo Nacional de Planeación, dentro de los cien primeros días de su periodo. El Plan será estudiado, aprobado o improbad por una Comisión Especial del Congreso, conformada por miembros de todas sus comisiones permanentes, elegidos en la forma que señale la Ley Orgánica de Planeación.

Artículo 7: la Comisión del Plan podrá introducir modificaciones al Plan Nacional durante el primer debate del correspondiente proyecto de Ley, pero dichas modificaciones deberán ser aprobadas por el Consejo Nacional de Planeación y en ningún caso podrán desvirtuar el equilibrio presupuestal que será condición insustituible del Plan. El Plan tendrá continuidad estratégica que no está supeditada al período presidencial. Su vigencia depende de la validez de sus políticas a corto, mediano y largo plazos.

Artículo 8: si el Plan no fuere aprobado dentro de los cien días siguientes a su presentación, el Gobierno lo pondrá en vigencia mediante decreto con fuerza de Ley. El Plan tendrá carácter normativo para el sector público e indicativo para el sector privado.

Artículo 9: Planeación Regional. La Ley Orgánica de Planeación señalará las normas para cumplir las funciones de Planeación en los diversos niveles de la organización territorial de la nación, tales como la región, el departamento, las asociaciones de municipios, las corporaciones regionales, los departamentos organizados por regiones naturales o históricas, las áreas metropolitanas y los distritos especiales, entre otros.

En cada una de estas entidades territoriales, existirá un Consejo de Planeación con responsabilidades equivalentes a las del Consejo Nacional de Planeación, ajustadas al respectivo nivel territorial, y un departamento de planeación que hará las veces de D.N.P., ajustado a dicho nivel.

Artículo 10: la Ley Orgánica de Planeación incluirá normas especiales para apoyar a las comunidades y pueblos indígenas en la administración de sus territorios manteniendo sus valores culturales, cuando así lo soliciten dichas comunidades.

Igualmente, la Ley expedirá un estatuto especial para defender la biodiversidad y los valores ambientales de todas las regiones, en especial la Amazonia, la Orinoquia, el Chocó y territorios insulares. El desarrollo regional se promoverá de acuerdo con los valores culturales y ecológicos y se reconocerá el trabajo ecológicamente necesario que realicen las comunidades en su medio ambiente regional.

Artículo 11: se requiere el concurso de los pueblos indígenas y de las comunidades en general para emprender la explotación de los recursos naturales dentro de sus territorios y, en tal caso, se le reconocerá una regalía a la comunidad en cuestión.

Artículo 12: Planeación Urbana. Todos los municipios colombianos deberán preparar un Plan de Desarrollo Integral, siguiendo las pautas generales que señale la Ley y en las cuales se incluirá lo pertinente en relación con la Planeación Urbana de todos los asentamientos humanos, en armonía con las áreas rurales y zonas ecológicas del municipio. El personal necesario para estas tareas, deberá ser preparado preferencialmente por las universidades de la respectiva región.

Artículo 13: el Plan y el Presupuesto. La Ley del Plan tendrá la categoría especial que corresponde a un estatuto orgánico y por tanto tendrá supremacía normativa sobre otras normas legales destinadas a poner en práctica las políticas y estrategias incorporadas en el Plan Nacional. Dentro de estas normas legales se incluyen las correspondientes a los presupuestos de la nación que deberán formarse en concordancia con las estrategias, políticas y programas del mismo.

En forma similar los planes regionales, departamentales o municipales tendrán una normatividad correspondiente frente a las formulaciones presupuestales de sus respectivos niveles.

Artículo 14: la Planeación contemplará el derecho al futuro mejor de los ciudadanos, mediante el desarrollo de la ciencia y la tecnología que abren nuevos espacios para la vida humana, asegurando el derecho que tiene nuestra nación a acceder a esta legítima propiedad, con todas las implicaciones que ello tiene en lo cultural, lo social, lo educativo, lo económico y lo físico, como en el caso del manejo de las cuencas hidrográficas, las áreas marinas y submarinas y la órbita geostacionaria. Por ningún motivo ésta se podrá enajenar sin consentimiento del Consejo de Planeación.

Artículo 15: se crea el sistema de Control de Resultados de la Administración Pública Nacional para vigilar el cumplimiento del Plan en todas sus fases, creándose, al mismo tiempo, el Departamento Nacional de Control de Resultados.

Presentado por:

Germán Rojas Niño,

Mariano Ospina Hernández.

EXPOSICION DE MOTIVOS PRIMERA PARTE

Antecedentes de la Planeación en Colombia

Durante los años 50 y 60, primó en Colombia la concepción de una Planificación altamente centralista que en cierto sentido consideraba a las regiones como minusválidas. Muchos Gobiernos justificaban ello sobre la base del carácter centralista del Estado y la intervención estatal también alta en la economía. Más importante que el trabajo y las expectativas de las regiones a este respecto, era el de un equipo de especialistas que sin instrumentos para consultar las expectativas de las regiones podían, en teoría, definir lo que era bueno para el país.

En los últimos tiempos, muchos fenómenos han sucedido que obligan al proceso

de planeación a ser concebido de una manera muy distinta.

Así, a nivel internacional el modelo centralizado de la planeación para el desarrollo hizo ¡crac! Las regiones, las étnias y las nacionalidades en los estados multinacionales han demostrado una creciente toma de conciencia que se traduce en el deseo imperativo de la autonomía, la descentralización y la autogestión participativa, sin desmedro del proyecto nacional.

Por todas partes las sociedades piden participación.

En poco tiempo se han ido desarrollando posibilidades de construir una Colombia diferente con mayor transparencia electoral, con descentralización y un reordenamiento territorial menos artificial que el actual, con la posibilidad de establecer un marco jurídico de pacto social, de modernización del Estado y de lucha contra la corrupción que hará los procesos más eficaces. Y al mismo tiempo, el concepto de desarrollo, fin último implícito en la planeación, se ha ampliado, por ejemplo, reivindicando las variables culturales del Desarrollo, a las dimensiones psicológicas y creativas de ciertos sectores de la producción altamente imaginativos a la dimensión proyectiva o sostenida del mismo. Igualmente, hemos visto un proceso descentralista, aún inacabado pero que es condición necesaria ampliándolo para reducir los desequilibrios regionales y consolidar un proyecto de Nación, en lo cual un país de regiones como el nuestro ha hecho énfasis en los últimos años, en virtud de buscar los instrumentos organizativos, fiscales, crediticios y participativos para construir su propio destino, desde lo menos abstracto que es el municipio, donde las identidades culturales son fuertes, hacia la región y la Nación. Parece exigirse un cambio de una planeación de arriba hacia abajo y del centro hacia las regiones y enchida de inflexibilidad hacia una Planeación más flexible, menos centralista, menos interventora, más conductora de procesos en la mejor armonía posible, en donde el plan o las estrategias globales de desarrollo no impidan la autogestión regional o municipal, con un sentido positivo frente al país que cree que el Parlamento volverá a ser el foro aprestigiado que evalúe los valores de una política socio-económica integral y el avance de la participación más real de la comunidad en el apoyo a cada plan o en su elaboración diagnóstica sin menoscabo del papel de los técnicos.

Esta nueva Planeación que el país está exigiendo, no sólo requiere de formulaciones globales, políticas sectoriales, crediticias, fiscales, sino, especialmente, mecanismos de seguimiento y control en la ejecución —quebradero de cabeza de muchos países— pero en el nuestro ayudaría a resolver, en parte, la adquisición de mayor eficacia de la gestión administrativa, así como con la consecución de coherencia entre los niveles globales, sectoriales, regionales, nacionales e interinstitucionales de la actividad económica y social.

Se avanzaría si se reconociera que los desequilibrios interregionales a la larga representan una opción de desarrollo anti-económico, porque margina recursos y aumenta los costos financieros y sociales y,

sobre todo hoy, alejaría las posibilidades de una paz duradera como quiera que la mayoría de los conflictos sociales tienen su localización primaria en las regiones. Una Planeación desconcentrada y equitativa en el gasto público acorde con las expectativas de hoy, evita los costos sociales de la intervención coactiva del Estado.

A MANERA DE REFLEXION

Luego nuestra propuesta se encamina a cambiar los modelos de Planeación existentes y buscar nuevos paradigmas.

De una Planeación centralizada	A	Una descentralizada
De un beneficio personal	A	Un beneficio colectivo
De una planificación por la fuerza	A	Hacerse en forma democrática concertada
De ineficiencia en la asignación y uso de los recursos	A	La utilización de los recursos con criterios y eficiencia, efectividad y economía.
De una dirección errática y asistemática	A	Una dirección acertada y orientación definida
De un desarrollo del plan en el papel	A	Una ejecución real

Desde el ángulo administrativo y gerencial hay aspectos significativos a tener en cuenta.

La necesidad de planeación es un hecho no sólo de la actividad privada; también le corresponde a la gestión pública una planeación económica con criterios empresariales, lo cual significa tener en cuenta la *misión* de la organización hacia donde quiere ir, cuáles son las responsabilidades frente al aumento global de la capacidad del país para producir bienes y servicios, buscando, sin lugar a dudas, unas políticas de desarrollo económico en términos de crecimiento y desenvolvimiento social hacia una mejor distribución del ingreso y el acceso que tengan los distintos sectores de la sociedad y las diferentes regiones a tales bienes y servicios.

Otro elemento que se debe tener en cuenta dentro de la planeación, es el análisis de las *fortalezas y debilidades* (recursos), por ejemplo los aspectos tecnológicos, los controles del gasto público, de sus rentas; la credibilidad ciudadana; cumplimiento y seriedad de la administración pública; la rentabilidad y eficiencia institucional; carencia de sistematización; altos costos; rotación de los funcionarios; relaciones intergubernamentales; situación financiera; maquinaria y equipos; inmoralidad, corrupción, etcétera.

También dentro de la planeación se deben analizar las *oportunidades y amenazas*, y en tal caso visualizar el crecimiento del mercado interno y externo; tasa de devaluación; inflación; desempleo; disponibilidad de créditos.

Todo este proceso se complementa con la definición de *estrategias o programas generales* que se trazan para alcanzar los objetivos, en donde la administración pública, las empresas y la comunidad desempeñen un papel activo, consciente y racional en la formulación de las estrategias; consiste entonces en poner todos los recursos en juego frente a los problemas y riesgos que plantea el medio ambiente o

mundo exterior (ambiente económico, tecnológico, socio-cultural, político-legal).

En suma, la formulación y ejecución de la estrategia es todo un proceso, ya que inicialmente se evalúan los objetivos y las estrategias actuales; se hace un análisis de los recursos; análisis y determinación del grado de cambio que se requiere en la es-

trategia corriente; identificar, evaluar y seleccionar las mejores alternativas; ejecución de una de éstas y por último evaluar y controlar el proceso de ejecución.

El enfoque de la planeación debe tener como complemento los principios de la planificación, a saber:

1. Principio de racionalidad: Consiste en seleccionar la mejor alternativa con criterios sistémicos y coherentes que permita el máximo aprovechamiento de los recursos.

2. Principio de previsión: Los planes y programas tienen por objeto guiar la conducta hacia adelante. De esta previsión surge el diagnóstico del pasado, del presente y de la proyección de sus tendencias observadas.

3. Principio de la universalidad: La actividad del Estado debe programarse en todos los sectores y niveles de la administración, a fin de dar consistencia y armonía en la gestión y abarcar todas las fases del proceso económico, social y administrativo y abarcar también el sector privado.

4. Principio de la unidad: Debe existir una integración de los programas sectoriales con el programa global, es decir, la economía debe tomarse como un todo.

5. Principios de continuidad: La planeación no tiene fin en el tiempo, el abandono de ciertos objetivos y metas implica malgastar los recursos.

6. Principio de inherencia: La planeación es necesaria en cualquier organización humana, es inherente a la administración; un Estado que no planifica no puede ser eficiente ni estar habilitado para responder al crecimiento, a la diversidad y a la complejidad de las necesidades sociales.

La administración no es eficiente por la ausencia de mecanismos de planificación, por la ausencia de patrones e indicadores para evaluar el uso de los recursos y la responsabilidad de los funcionarios y por la ausencia de una buena administración y un buen control fiscal.

Comentarios especiales al Proyecto N° 71. Alvaro Cala Hederich

1. Proyecto N° 71. Alvaro Cala H.

Dice el delegatario: "Por Planeación se entiende el proceso que comprende el estudio y determinación de las directrices macro-económicas necesarias para el desarrollo del país, así como los programas de inversión pública que establezcan prioridades y distribuyan los recursos del Estado en forma equitativa para las diversas regiones". Con esta claridad acerca de la determinación de las directrices macro-económicas necesarias para el desarrollo del país, se precisa el objeto de nuestro análisis, la función de la Planeación como acto constitucional que realizará la modernización y la democratización del desarrollo del país, objetivo último de la Planeación.

La solución que la Reforma del 68 quiso desatar cuando se estableció el artículo 80 de la actual Constitución y los intentos que posteriormente se hicieron como lo señala el doctor Cala, en 1979, en la Reforma frustrada en ese año, terminaron por producir la realidad que de manera contundente expresa el delegatario: "**Pero el resultado es el de que hoy no tenemos un Plan de Desarrollo estable y suficientemente conocido**".

En general, la economía del país no tiene planificación y esto, en gran parte, se debe a las grandes diferenciaciones sociales, por un lado la acumulación de la riqueza en pocas manos y en el estado central; y la acumulación de la pobreza en las multitudes y las regiones. Los recursos económicos del Estado quedan en el Estado central para distribuirse en la burocracia y en el clientelismo, sólo se usa el 15% para la inversión y esto hace que muchas regiones se queden en condiciones de máxima precariedad, además de que en todo el territorio nacional "observamos por todas partes obras inconclusas que por su discontinuidad resultan más costosas y que por el transcurrir del tiempo pierden su prioridad inicial". También dice el constituyente: "Observamos cada 4 años los cambios de políticas económicas y sociales incluidas en un incompleto Plan Gobierno, en parte contrario al de los anteriores, para lo cual el Ejecutivo viene disponiendo de total autonomía, al margen del Congreso y de los sectores de la vida social y económica nacional.

En esas condiciones, los planes de desarrollo sobre los cuales se deben concluir las metas de crecimiento se elaboran al margen de la consulta ciudadana, de la expectativa regional y en vez de producir bienestar y armonía económica lo que se produce es crisis y desarticulación del desarrollo.

"No es ése —agrega el doctor Cala—, ciertamente el camino por el que puede conducirse el país hacia el logro de metas más ambiciosas de crecimiento de Desarrollo Económico y Social... de allí que la necesidad de optar por un aprovechamiento racional de nuestros recursos resulta hoy, más que nunca, verdaderamente inaplazable. En este sentido, decimos con el doctor Sáchica, que la meta de la Planificación está en la propia Constitución: el desarrollo integral. "Racionalización y

planificación deberán, pues, acordar la acción del sector público y privado con los programas tendientes al desarrollo armónico y global de la comunidad en un orden justo. Crecimiento económico pero con distribución equitativa de los ingresos entre los distintos sectores sociales." La consideración democrática del mundo contemporáneo "concede cada vez mayor importancia a la participación ciudadana de los gremios y de las organizaciones sociales y económicas de los distintos sectores".

Dice el doctor Cala que: "Estamos próximos a la iniciación de la democracia participativa en Colombia, como un complemento necesario a la democracia representativa que cada dos o cuatro años convoca a la ciudadanía para que ejerza transitoriamente uno de sus derechos políticos, sin permitirle expresar su opinión sobre temas fundamentales de la vida nacional en ese momento o en uno posterior, cuando las circunstancias lo hagan aconsejable". Agrega: "Y posiblemente no existe un campo más propio para recoger la opinión ciudadana, es decir, para permitir su participación que la Planeación del desarrollo económico y social, sin embargo, Abdón Espinosa Valderrama, no ve esta evolución sino que la considera como una adición a la democracia representativa, la democracia participativa "paralelamente, por los mismos factores la democracia representativa experimentó tal grado de deterioro que se pensó en revitalizarla mediante el injerto de la democracia directa o participativa".

Hay tantas interpretaciones al respecto de la democracia participativa y su correlación con la democracia representativa, como intereses en la concreción de los derechos ciudadanos y por ello consideramos que en lo general se vive un tránsito en el que la representación no sea recortada sino plena, es decir, que los derechos de propiedad no limiten los derechos de ciudadanía, sino, por el contrario, los derechos ciudadanos se afirmen a través de la participación local, regional y nacional. Por eso consideramos que la Ley Orgánica de Planeación, del proyecto del doctor Cala, es de la mayor importancia, pues contempla dicho ejercicio participativo.

Igualmente, creemos que las propuestas del material "el reordenamiento de la Administración Territorial" (propuesta normativa para la Asamblea Nacional Constituyente), presentada por el Programa de Fortalecimiento de la Gestión Municipal en Colombia, con el respaldo institucional de Fescol FCM y FAUS, que dice lo siguiente, ha de tenerse como una Ley Orgánica de la Planeación y que reza así: "La Ley de orientación programática o Ley Orgánica de Planeación definirá:

a) La forma de conciliación de la gestión fiscal descentralizada con la política macroeconómica.

b) Las metas de política monetaria y las orientaciones para el crédito a las entidades públicas los organismos encargados de desarrollarla, y las condiciones bajo las cuales formulará un presupuesto monetario.

c) Los grados y formas de participación de

las entidades públicas y de la iniciativa y las empresas privadas, en las actividades de responsabilidad del Estado.

d) Las metas de fortalecimiento de la capacidad de gestión de las entidades territoriales.

e) Las pautas para la organización de la Rama Ejecutiva, en función de la oportuna y eficiente acción del Estado.

f) Los proyectos y servicios que por su dimensión económica. Sus implicaciones para el desarrollo nacional o las necesidades de seguridad y uniformidad, asume la Nación y sus entidades descentralizadas, y el grado y forma de coparticipación de las entidades territoriales y de la empresa privada.

En tal sentido, compartimos el título del anexo llamado "Disposiciones para ser incorporadas en la Ley Orgánica de Planeación", el cual adjuntamos para conocimientos de todos.

LA PLANEACION EN LOS DIFERENTES PROYECTOS CONSTITUCIONALES

Proyecto N° 1. Jesús Pérez González-Rubio

El artículo 80 de la Constitución, que se refiere a los planes y programas de desarrollo, quedaría remplazado por otros cuyas características serán las siguientes, según Jesús Pérez González-Rubio.

— Habrá —igual que hoy—, un plan de desarrollo económico y social con sus objetivos, programas, recursos, estrategias y orden prioritario, pero dicho plan deberá contener el Plan de Desarrollo de la Administración de Justicia.

— Habrá una Comisión Permanente Especial, integrada por 25 representantes y 25 senadores de ambas Cámaras, encargados de darle el primer debate al proyecto.

Cualquier senador o representante podrá presentar una propuesta de inversión o la creación de un servicio y dicha comisión la integrará el Plan si muestra un análisis positivo y fundamentado de costo beneficio y si se ajusta a los objetivos del Plan. Para ello se necesita el voto de la mitad más uno de los integrantes de la comisión.

El Gobierno tiene 10 días para informar su rechazo a la iniciativa y si la Comisión insiste quedará incorporada al Plan.

— La Comisión tendrá 5 meses para decidir, luego de los cuales los proyectos y programas económico-sociales, presentados por el Gobierno, pasarán a la Cámara que en una sola sesión y con plazo de tres meses decidirá, luego en las mismas circunstancias, pasado el plazo, el Gobierno los podrá poner en vigencia mediante Decreto-Ley.

— La Planeación será indicativa para el sector privado e imperativa para el público.

— Se crea un sistema de Control de Resultados de la Administración Pública Nacional para vigilar el cumplimiento del Plan en todas sus fases, creándose, al mismo tiempo, el Departamento Nacional de Control de Resultados.

— Tendrá un director nacional, elegido de terna presentada por el presidente.

— Se modifica el artículo 81, estableciendo los siguientes requisitos para que un proyecto se transforme en Ley:

1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de pasar a Comisión.

2. Haber sido estudiado en la Comisión Permanente y presentado a plenaria con todas las sugerencias del caso.

3. Haber sido aprobado en los dos debates, en ambas Cámaras.

4. Haber obtenido la sanción del Gobierno.

— El artículo 82 también se modifica definiendo que las decisiones en Congreso pleno y en las comisiones, serán tomadas por la mitad más uno.

La Comisión Especial Permanente designará tres senadores y tres representantes para que concurren con carácter informativo a los organismos encargados de la preparación del Plan. Igual responsabilidad tendrán los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte de Casación y el Consejo de Estado y los representantes de regiones.

Proyecto N° 2. Gobierno Nacional

Se prevé un plan con dos partes: Una parte programática y otra compuesta por planes sectoriales de inversión.

La primera no requiere aprobación del Parlamento porque ya lo apoyaron los electores en la campaña.

Una Ley Orgánica de Planeación permitirá tener los procedimientos para que dichos planes se incorporen con flexibilidad en los presupuestos anuales de la Nación, igualmente, se crearán normas para la Planeación Departamental y Municipal.

Proyecto N° 6. Diego Uribe Vargas

— Igual que el Gobierno: con dos partes el plan.

— La Ley del Plan tendrá supremacía sobre otros.

— El Gobierno presentará en los primeros cien días los cambios que, a su juicio, requiera el plan.

— Habrá una Comisión Permanente para el primer debate sobre el plan.

Proyecto N° 7. AD-M19

— El Plan contiene una parte general dedicada a exponer los propósitos, metas y prioridades del Estado, las inversiones para el desarrollo y la participación de los diferentes sectores en la economía.

— Tendrá una parte programática que determinará los sistemas, los medios y los recursos y los planes aplicados en las entidades territoriales para su ejecución y desarrollo. El Gobierno en los primeros 100 días presentará a la ANC el proyecto de Ley del Plan.

— Habrá un Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social, integrado por el Gobierno, la ANC, las organizaciones patronales y los trabajadores y de otras organizaciones sociales y los departamentos en que la Ley lo determine.

— El Gobierno someterá a consulta de dicho organismo el proyecto de Ley del Plan.

— La Ley Orgánica de Planeación establecerá los medios para hacer efectiva la

participación comunitaria en los distintos niveles.

Proyecto N° 9. Juan Gómez Martínez

— La función de Planeación será ejercida por el Gobierno Nacional, a través de un Sistema Nacional de Planeación, con el apoyo de las administraciones departamentales, municipales y con la participación de la comunidad.

— El presidente de la República dará instrucciones al director nacional del Departamento de Planeación, quien será el jefe del Departamento Administrativo de Planeación Nacional.

— El Sistema Nacional de Planeación será guía para el cumplimiento de las funciones del Estado en todos los niveles. El sistema determinará los objetivos y las prioridades de la acción del Gobierno en el corto o largo plazo, de conformidad a la Ley Orgánica de Planeación.

— Se establecerán principios generales y la forma de preparar, aprobar, ejecutar y controlar el Plan Nacional, los Planes Departamentales y los Planes Municipales.

Proyecto N° 60. Guillermo Perry, Horacio Serpa Uribe, Eduardo Verano

— Se afirma la prelación del Plan sobre cualquier otra, se lleva la planeación a una Ley Orgánica que sistematizará lo concerniente a los planes regionales y locales y le da iniciativa parlamentaria a las modificaciones a que haya lugar en el Plan de Desarrollo.

Proyecto N° 67. Misael Pastrana, Augusto Ramírez O., Carlos Rodado, Hernando Yepes y Mariano Ospina

— Habla de un Plan de Desarrollo físico, económico y social, dicha propuesta regula el sector público y orienta de manera concertada la actividad del sector privado.

Proyecto N° 93. Arturo Mejía Borda

— Propone una Comisión Interameral de 55 miembros: 20 elegidos por el Senado, 20 por la Cámara y 15 expertos: 5 designados por el Senado, 5 por el Parlamento ciudadano y 5 por el Gobierno, tiene 5 meses para decidir.

Proyecto N° 94. Juan B. Fernández Renowitzky

— Propone una Comisión Especial del Plan, conformada por el Congreso y los Corpes con representación provincial.

Proyecto N° 97. Cámara de Representantes, Guido Echeverry

— El Plan general se contempla en dos partes: igual que el Gobierno y el AD-M19, la Ley del Plan tiene prelación sobre otras que se expidan.

— Toda modificación que implique una carga económica para el Estado requerirá concepto favorable de los organismos de Planeación.

— El Gobierno presentará en los cien días de su mandato el Plan, si el Gobierno no lo aprueba se hará por fuerza de Decreto-Ley.

— Habrá una Comisión Especial Permanente, encargada de conocer el primer debate del Plan de Desarrollo, la cual podrá funcionar durante el receso del Congreso.

Esta Comisión será elegida por cuociente electoral y estará integrada por tantos congresistas como regiones tenga el país.

Proyecto N° 98. Raimundo Emiliani y Cornello Reyes.

— Comisión Permanente Especial, integrada por los presidentes y vicepresidentes de las comisiones permanentes de Cámara y Senado.

— Expedir el Plan Cuatrinual de Desarrollo a los diez días de posesionado el presidente.

— Cualquier congresista podrá proponer nuevas obras o servicios con los 2/3 de los integrantes de la comisión. El Gobierno, a los 10 días, la podrá considerar inconveniente y sólo podrá ser rechazada por las 4/5 partes de la Comisión.

Proyecto N° 100. Carlos Lemos S.

— El Plan deberá ser presentado por el Gobierno en los 30 días siguientes a la posesión del presidente.

— Habrá una Comisión Permanente igual que el proyecto de la Cámara, pero con el presidente del Senado y el presidente de la Cámara.

Proyecto N° 113. Aída Abella y Alfredo Vázquez C.

— Habrá un Consejo Nacional de Planeación, integrado por el Gobierno, los organismos especializados, sindicatos y gremios. El Congreso expedirá el Plan General de Desarrollo.

TERCERA PARTE

Comentarios explicativos de por qué hay un sólo proyecto de articulado y dos exposiciones de motivos

En primer término, se introduce un título sobre la PLANEACION el cual no había sido contemplado en la Constitución de 1886 ni en los actos legislativos que la reformaron; a ella sólo se refieren los artículos 32 y 80, normas éstas que se consideran dentro de un "proyecto de articulado más integral y que de todas formas consulta la participación ciudadana en esta tarea hacia la construcción del Estado como la organización de todos los colombianos.

En el **Artículo 1**, en lo que corresponde a la iniciativa privada, se introdujo el criterio de promoción no sólo de la propiedad privada, como lo contiene la Constitución que estamos reformando, sino de que en dicha iniciativa privada se contempla la propiedad solidaria y se especifica en la cooperativa, como derechos que crean deberes sociales y ambientales. Porque nos interesa transferir el poder de decisión y no

necesariamente la propiedad, para de una manera más eficaz lograr la participación popular en el proceso de Planeación.

En el **Artículo 2**, originalmente se había propuesto la concertación con el **sector privado**, término que nos parece opuesto a la plena integración de la comunidad en el desarrollo planificado del país, si se considera que tradicionalmente el sector privado se asimila a poderosos gremios vinculados a la actividad económica del país, por eso introducimos el concepto de iniciativa privada que depende de diferentes formas de propiedad y que incluye, por tanto, a la forma solidaria y cooperativa y al derecho ciudadano individual de participación, lográndose por esta vía el aceleramiento del proceso de movilidad social y la consolidación del régimen democrático.

Así las cosas, la Ley Orgánica de Planeación debe señalar con especificidad el concepto de iniciativa privada en los términos antes mencionados.

Del **artículo 3**, debe comentarse que se utilizó el término "entes territoriales", que a primera vista no parece ser el más adecuado en la redacción de una Carta Constitucional. Esta inclusión se explica en razón de que existe una expectativa sobre la fórmula definitiva que esta nueva Carta Magna presente sobre "ordenamiento territorial", lo que permitirá dar la forma final a este proyecto de articulado.

En el **Artículo 4**, se olvidó señalar que corresponde al Congreso la elaboración de la Ley Orgánica de Planeación, omisión que deberá ser enmendada en el proyecto que presente la subcomisión. De otra parte, es de observar que si se atribuye al Congreso la confección del procedimiento para la creación del Consejo Nacional de Planeación, a través de la Ley Orgánica, no se explica por qué el constituyente debe atribuirse el señalamiento de cómo deben realizarse las designaciones de los miembros del Consejo Nacional de Planeación. Bastaría con señalar cuáles deben ser los miembros, dejando al Congreso la regulación de las designaciones.

Igualmente, nos parece que los sectores no gubernamentales, que son instituciones de derecho público, deben tener representación dentro de Consejo Nacional de Planeación, pues actualmente manejan recursos internacionales de tal calado, que deben estar articulados al Plan Nacional de Desarrollo.

En el **Artículo 5**, es necesario destacar que se estimula la creación y funcionamiento de un nuevo Departamento Administrativo Nacional de Planeación, que debe contener la presencia de las regiones, de los municipios y debe estar signado por la participación ciudadana, como regla de oro de su ejercicio futuro.

Presentado por el constituyente
Germán Rojas Niño

**TITULO
DE LA PLANEACION**

Artículo... La planeación tiene por objeto el estudio y la determinación de las directrices macroeconómicas necesarias para el

desarrollo integral del país, así como de los programas de inversión pública en los que se establezcan prioridades y distribuyan los recursos del Estado en forma equitativa para las diversas regiones.

El diseño de los planes y las políticas de desarrollo, se hará teniendo en cuenta la participación ciudadana, la gremial y de las regiones.

Artículo... Habrá un Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, que el Gobierno presentará al Congreso para su aprobación.

El Plan comprenderá una parte general en la cual se señalarán los propósitos nacionales y las metas y prioridades de la acción del Estado, así como las políticas macroeconómicas que consulten las tendencias del mercado y las realidades nacionales; y una parte programática que determinará la disponibilidad de recursos, el monto de las inversiones y el orden cronológico de su ejecución.

El Plan será permanente, pero podrá modificarse por iniciativa del Gobierno con el previo concepto del Consejo Nacional de Planeación. La ley orgánica determinará un procedimiento especial y preclusivo para la elaboración, concertación, presentación, estudio y aprobación del proyecto de Ley del Plan, así como de las modificaciones a que deba someterse. Con todo, si el Congreso no resuelve dentro de los términos que establezca la ley orgánica, el Gobierno podrá poner en vigencia el proyecto respectivo, mediante decreto con fuerza de ley, sin desconocer las partes del mismo que hubieren sido debatidas por el Congreso.

La Ley del Plan tendrá supremacía sobre las que se expidan para asegurar su cumplimiento.

Artículo... Créase el Consejo Nacional de Planeación, que estará integrado por los ministros del despacho que delegue el presidente de la República y por el número de miembros permanentes que señale la ley para dar representación a las regiones y participación a los sectores de la producción, la distribución, los servicios, el trabajo y la cultura, los cuales obrarán consultando únicamente el bien común y el interés general.

Los miembros permanentes del Consejo serán elegidos por el Congreso en pleno, de ternas enviadas para cada cargo por el presidente de la República, tendrán la misma preeminencia que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y estarán sujetos al régimen de inhabilidades e incompatibilidades que determine la ley. Su período será de ocho años y podrán ser reelegidos una vez. Cada cuatro años habrá una renovación parcial de sus salas en la forma que determine la ley orgánica.

Artículo... En las entidades territoriales habrá consejos de planeación económica y social, cuya organización y funciones determinará la ley orgánica, en conformidad con los principios de participación ciudadana establecidos en este Título.

Artículo... Los consejos de planeación serán los responsables por la elaboración de

los planes de desarrollo económico y social de la Nación y de las entidades territoriales, y servirán de escenario para debatir y concertar las opiniones e iniciativas que presenten los voceros de las localidades, municipios y regiones y de los diferentes sectores económicos, sociales y culturales.

Artículo... El Consejo Nacional tendrá dos salas, integradas por los miembros permanentes: una gremial, dedicada a estudiar y concertar las opiniones e iniciativas de los gremios económicos, asociaciones del trabajo e instituciones culturales; y una sala regional, que cumplirá la misma función respecto a los asuntos de las regiones, las cuales estarán representadas por los delegados de los consejos territoriales de planeación.

Artículo... La Ley orgánica de la planeación regulará la forma de ejecución del Plan y determinará la organización y funciones del Consejo Nacional y de los consejos territoriales de planeación, así como la manera de armonizar los planes que éstos establezcan.

Artículo... Las entidades públicas cuya función específica consista en la elaboración de planes y proyectos de desarrollo y la realización de investigaciones sobre los mismos, o el registro de estadísticas, dependerán administrativamente del Consejo Nacional de Planeación.

DISPOSICIONES ADICIONALES

Artículo... El numeral 4° del artículo 76 de la Constitución Nacional, quedará así:

4. Fijar, de conformidad con lo establecido en el Título... y con la ley orgánica, los planes y programas de desarrollo económico y social, y los de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución, y de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos;

Artículo... El artículo 80 de la Constitución Nacional, quedará así:

El proyecto de ley del Plan a que se refiere el Título... y las modificaciones a que deba someterse, serán estudiados en primer debate por las comisiones de asuntos económicos del Congreso, que para el efecto sesionarán conjuntamente. Estos proyectos se elaborarán y aprobarán en la forma prevista en el Título... y en la ley orgánica de la planeación.

Las comisiones de asuntos económicos, sesionando conjuntamente, ejercerán la vigilancia, en concurrencia con el Consejo Nacional de Planeación, de la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social, lo mismo que sobre la evolución del gasto público. Durante el receso del Congreso, estas comisiones podrán sesionar, conjuntamente, por iniciativa de cualquiera de ellas o convocatoria del Gobierno, y rendirán los informes que determine la ley o las Cámaras les soliciten.

Cada comisión designará a tres de sus miembros para que concurren, con carácter informativo, ante el Consejo Nacional de Planeación.

Artículo... El numeral 3° del artículo 118 de la Constitución Nacional, quedará así:

3. Presentar al Congreso, en las oportunidades que señale la Ley Orgánica, los planes y programas a que se refiere el ordinal 4° del artículo 76, entre cuyos objetivos deberá contemplarse el desarrollo armónico de las diferentes regiones del país, así como las modificaciones que se considere necesario introducir a los mismos.

Artículo... Los incisos 1° y 2° del artículo 189 de la Constitución Nacional se integran en uno, que quedará así:

La ley, de conformidad con lo establecido en el Título..., determinará los procedimientos que deben seguirse para la concertación, elaboración, aprobación, modificaciones, ejecución y vigencia de los planes y programas de desarrollo económico y social de los municipios y departamentos. Podrá también la ley otorgar exclusivamente al alcalde la iniciativa de los proyectos de acuerdo sobre determinadas materias.

De los H. delegatarios,

Alvaro Cala Hederich
Constituyente

ANEXO

DISPOSICIONES PARA SER INCORPORADAS EN LA LEY ORGANICA DE LA PLANEACION

Artículo... (Principios generales) El diseño de los planes y las políticas de desarrollo económico y social se hará atendiendo al principio de la participación ciudadana en la discusión y concertación de los mismos. Los proyectos correspondientes serán ampliamente difundidos, con el fin de permitir conocer su contenido a la ciudadanía.

Artículo... Son funciones del Consejo Nacional de Planeación:

1. Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, en conformidad con la orientación general que señale el Gobierno, y participar en el diseño de los programas de inversión pública y las políticas macroeconómicas globales y sectoriales;

2. Actuar como organismo supremo de la planeación, vigilar la ejecución del Plan y dictaminar sobre las modificaciones a que deba someterse;

3. Absolver las consultas que le eleven las autoridades en relación con el contenido, orientación y ejecución del Plan;

4. Proponer al Gobierno la presentación de proyectos de ley sobre materias económico-sociales y recomendar la adopción, modificación o derogación de medidas administrativas sobre iguales materias;

5. Elegir el presidente del Consejo para periodos de un año, quien no podrá ser reelegido en el periodo siguiente;

6. Ejercer el control jerárquico sobre los Departamentos Administrativos de Planeación y de Estadística y el Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo, y designar a los directores de los mismos;

Artículo... Para la integración del Con-

sejo Nacional de Planeación, el presidente de la República enviará al Congreso una terna por cada cargo que deba proveerse dentro del respectivo período constitucional, en los diez días siguientes a su posesión. El Congreso dispondrá de un término igual para hacer las designaciones correspondientes, y se considerará elegida a la persona cuyo nombre encabece la terna respecto de la cual el Congreso no decida en el término señalado.

En la conformación de cada terna, el presidente deberá tener en cuenta a personas originarias o vinculadas a las diferentes regiones del país.

Artículo... La Sala Regional del Consejo se compone de siete miembros que representan a las siguientes regiones, en que para el efecto se divide el país:

1. Cauca, Valle del Cauca, Nariño y Putumayo;
2. Antioquia, Caldas, Chocó, Quindío y Risaralda;
3. Caquetá, Huila y Tolima;
4. Atlántico, Bolívar, Córdoba, Guajira, Magdalena, Sucre y San Andrés y Providencia;
5. Santander, Norte de Santander, Cesar y Arauca;
6. Boyacá, Cundinamarca, Meta, Casanare y Vichada;
7. El Distrito Especial de Bogotá, Guaviare, Guainía y Vaupés.

La Sala Regional tendrá adscrita una Asamblea de las Regiones a la que concurrirán delegados de los Consejos Departamentales de Administración y Planeación y de los demás Consejos Territoriales de Planeación, para debatir sobre temas y problemas relacionados con los intereses de las regiones en general o de algunas en particular; así como para proponer y discutir la adopción o modificación de las medidas que estimen convenientes.

Artículo... Son funciones de la Sala Regional:

1. Estudiar los programas de inversión pública establecidos para el orden nacional y regional, los cuales serán presentados a la consideración del Consejo en pleno para que recomiende o no su inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo.
2. Atender las deliberaciones de la Asamblea de las Regiones, para el cumplimiento de los fines previstos en el artículo anterior.
3. Estudiar los programas de inversión pública y recomendar la presentación de los proyectos correspondientes, que serán parte integral del Plan Nacional.

Artículo... La Sala Gremial se compone de cuatro miembros que representan los gremios de la producción, la distribución, los servicios, las asociaciones del trabajo, las instituciones universitarias y culturales y demás organizaciones económico-sociales.

Esta Sala tendrá adscrita una Asamblea de los Gremios, a la cual concurrirán los voceros de los gremios, asociaciones, instituciones y organizaciones debidamente inscritos y reconocidos por el Consejo Nacional de Planeación, con el fin de debatir sobre los temas y problemas que interesen al respectivo sector y proponer la adopción o modificación de las medidas correspondientes. Para estos efectos, podrán hacerse representar, hasta por dos delegados, en las reuniones para las cuales sean convocados o en aquellas en que deseen participar.

Artículo... Los Departamentos Nacionales de Planeación y de Estadística y el Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo, dependerán administrativamente del Consejo Nacional de Planeación.

Artículo... Los Consejos Departamentales tendrán las siguientes funciones de planeación:

1. Elaborar los planes y programas de desarrollo económico y social departamental, de conformidad con lo dispuesto en el Título... de la Constitución y con la presente ley.
2. Vigilar la ejecución de los planes y programas que se establezcan.
3. Atender las deliberaciones de la Sala de Audiencias, para los fines previstos en el artículo siguiente.
4. Designar a los delegados del Departamento ante el Consejo Nacional de Planeación.
5. Ejercer el control funcional sobre los organismos técnicos de planeación departamental.

Artículo... Para el cumplimiento de sus funciones de planeación, los Consejos Departamentales tendrán adscrita una Sala de Audiencias a donde concurrirán los representantes de los Consejos de Planeación de los municipios y asociaciones de municipios, para debatir sobre los temas y problemas económicos y sociales de orden local o regional, y proponer la adopción o modificación de medidas en que tengan interés.

Artículo... En los municipios y asociaciones de municipios que tengan una población superior a cincuenta mil habitantes, habrá Consejos de Planeación, integrados, en el primer caso, por el alcalde, el presidente del Concejo Municipal y cinco

miembros más designados por éste, de ternas que para cada caso presente el alcalde teniendo en cuenta el principio de la participación ciudadana; y en el segundo, por los alcaldes de los municipios que integran la asociación y un delegado por cada Concejo Municipal, escogido de terna que para el efecto presentarán los alcaldes respectivos.

Los Consejos de Planeación de los municipios a que se refiere el inciso anterior, tendrán adscrita una Asamblea de Ciudadanos, a la cual concurrirán voceros de los gremios locales, las juntas de acción comunal, asociaciones de usuarios de los servicios públicos, ligas de consumidores, instituciones culturales y educativas y demás organizaciones cívicas, a fin de proponer y discutir las medidas que estimen convenientes para el desarrollo local.

Artículo... Son funciones de los Consejos Municipales de Planeación:

1. Elaborar los planes de desarrollo económico y social que deban ejecutarse en los respectivos municipios;
2. Recomendar a los alcaldes, presidentes de las asociaciones de municipios y gobernadores, la adopción de las medidas que se estimen convenientes para el desarrollo regional y local;
3. Designar a los delegados que deben concurrir a las deliberaciones de la Sala de Audiencias en los Consejos Departamentales de Administración y Planeación y, cuando fuere el caso, ante el Consejo nacional de Planeación.

Artículo... Los delegados ante la Asamblea de los Gremios, la Asamblea de las Regiones, la Sala de Audiencias y las Asambleas de Ciudadanos, ejercerán sus funciones a título de colaboradores cívicos, no se considerarán empleados oficiales y en ningún caso devengarán asignaciones del tesoro público.

Artículo... (Transitorio) El período de dos de los miembros de la Sala Gremial y de tres de los miembros de la Sala Regional del Consejo Nacional de Planeación, que el Congreso designe por primera vez, expirará al cabo de cuatro años, debiéndose proceder a realizar una nueva elección.

Inmediatamente después de la primera elección; el propio Consejo hará un sorteo interno para escoger los nombres de los miembros del Consejo a que se refiere el inciso anterior.

Alvaro Cala Hederich
Constituyente

Bogotá, 8 de marzo de 1991

Informe - Ponencia

Estado de Emergencia Económica, Ecológica y Social

Ponentes:

OSCAR HOYOS
CARLOS LEMOS SIMMONDS
RODRIGO LLOREDA CAICEDO

IGNACIO MOLINA
CARLOS OSSA ESCOBAR
ANTONIO YEPES PARRA

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. Concepción autónoma de la emergencia:

La separación del concepto de orden público material de la noción de orden económico y social a partir de la Reforma Constitucional de 1968, constituyó un significativo avance del Derecho Público Colombiano. Ello se tradujo, como es bien sabido, en la creación de la institución del Estado de Emergencia Económica y Social que consagra el artículo 122 de la Constitución Nacional.

En torno a esta concepción autónoma del estado de emergencia, parece existir un consenso, pues los Proyectos sometidos a la Asamblea Constituyente que se ocupan del tema propugnan todos por su conservación, con cambios moderados. Es el caso de los proyectos presentados por los delegatarios Jesús Pérez, Diego Uribe Vargas, Antonio Navarro Wolf, Alberto Zalamea, Arturo Mejía, Fernando Carrillo y Antonio Galán Sarmiento.

Entre tales cambios, tal vez sea el de mayor alcance el que pretende, como en el caso del proyecto del Gobierno Nacional, refundir nuevamente elementos del orden público material y político, con el económico o social, al establecer una gradación de los estados de excepción. En efecto, según esta concepción, se contempla la existencia de una primera instancia, el estado de alarma cuya declaratoria, hasta por treinta días, procedería cuando sobrevengan hechos que perturben o amenacen perturbar el orden público, político, económico o social de la República, cuya gravedad no haga necesario recurrir a los estados de conmoción o de emergencia, a juicio del presidente de la República.

Lo cierto, sin embargo, es que más allá del propósito de otorgar un carácter progresivo a los estados de excepción, se corre el riesgo de confundir nuevamente conceptos que tanto la norma como la doctrina constitucional con claros fundamentos, han distinguido en nuestro país. Por ello, se aboga aquí por el mantenimiento de una

nitida separación entre las instituciones de excepción destinadas a conjurar perturbaciones del orden público, material y político, y el estado de emergencia económica y social.

2. Perturbaciones ecológicas:

En cuanto a su alcance, el Estado de Emergencia se hace extensivo de manera específica a la preservación de la ecología, en su más amplia acepción, cuando quiera que sobrevengan hechos que perturben o amenacen perturbarla en forma grave e inminente, según la fórmula constitucional en vigencia. Casos recientes de infortunada ocurrencia, como los nocivos efectos masivos de los atentados contra las redes de conducción de hidrocarburos, sobre el equilibrio ecológico de las zonas afectadas, incluidas las cuencas hidrográficas, o como el reciente devastador incendio en la serranía de La Macarena, o como la amenaza derivada de la actividad del volcán Galeras sobre la ciudad de Pasto, y en general todas aquellas derivadas de altos riesgos vulcanológicos o de otro origen, técnicamente detectables y mensurables, constituyen elocuente aval práctico de la necesidad de ampliar expresamente el espectro del estado de emergencia a situaciones atentatorias del medio ambiente o del equilibrio ecológico en general.

Al incorporar al estado de emergencia esta noción, recogemos una inquietud legítima de numerosos sectores de opinión y no pocas propuestas sobre el tema, incluyendo la del delegatario Francisco Rojas Berry, la de la Fundación Grupo Ecológico del Cauca, la de Gilberto Moreno González, Henry Arboleda y Manuel Augusto Angel, para citar sólo algunos.

3. Carácter transitorio de normas tributarias:

El artículo propuesto mantiene el carácter de leyes que, en sentido material, ostentan los decretos dictados bajo Estado de Emergencia, pero introduce una variante en materia de disposiciones tributarias. Al atribuir de manera expresa al Gobierno facultad para establecer tributos, se otorga a éstos un carácter esencialmente transi-

torio. Se acoge, por supuesto, el principio general vigente de que todos los decretos dictados en estado de emergencia "solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia". Adicionalmente, se señala, también de manera expresa, que las disposiciones de carácter tributario deberán ser ratificados por el legislador dentro del año siguiente a su expedición, o, de lo contrario, dejarán de regir.

Esta posición de darle a los decretos que se expidan al amparo del régimen de emergencia carácter legal permanente, reúne un amplio consenso entre los proyectos, pero varios de ellos, incluyendo el de Pérez González-Rubio, el de Navarro Wolff y el del propio Gobierno Nacional coinciden sobre la naturaleza transitoria que deben tener aquellas normas que establezcan impuestos y la exigencia, por lo tanto, de su posterior ratificación por el Órgano Legislativo para que puedan perdurar en el tiempo.

4. Recursos de emisión:

La prohibición constitucional de que el Gobierno y las demás entidades públicas, tengan acceso a recursos de emisión como arbitrio fiscal, debe tener una excepción: la necesidad colectiva de superar, en debida forma, las situaciones de emergencia. Precisamente, el carácter intempestivo de estas eventualidades, así como su capacidad para desquiciar las condiciones de normalidad en el plano económico, ecológico o social, implican el desbordamiento de todos los procesos ordinarios de asignación de recursos. No crear un mecanismo institucional de carácter igualmente excepcional, para enfrentar tales amenazas o situaciones de calamidad pública, las harían inmanejables o llevaría a agravar rápidamente sus efectos sobre el conjunto de la vida colectiva.

Por tal razón, junto a la facultad impositiva, transitoria, que debe servir como principal fuente de financiación, debe dotarse al Gobierno nacional de un instrumento extraordinario e inicial de financiamiento, que le permita disponer de

préstamos de tesorería con recursos de emisión, indispensables para superar la crisis. Ahora bien, la naturaleza especialísima de esta institución, el carácter esencialmente restrictivo bajo el cual debe interpretarse y aplicarse y la necesidad de defender el equilibrio económico general y la estabilidad monetaria, indican la conveniencia de establecer límites fácilmente determinables a esta facultad. Se señala, entonces, que tendrán que cancelarse necesariamente dentro de la siguiente vigencia fiscal.

Sobre esta autorización al Ejecutivo, para disponer de recursos de emisión durante el ejercicio de estas facultades, hay coincidencia con la propuesta del delegado Cala Hederich, pero también compartimos con él la conveniencia de establecer la obligación de restituirlos al Banco Central, dentro de un plazo razonable.

5. Control Político:

Dentro del propósito de fortalecer y hacer eficaz el control político sobre el Gobierno, se enfatiza la atribución del Legislador de ejercer dicho control en el caso de la declaración del Estado de Emergencia y de las medidas dictadas al amparo del mismo, al señalar la obligación del Órgano Legislativo, de pronunciarse de manera expresa, sobre la conveniencia y oportunidad de los decretos de emergencia, incluida su declaratoria.

Ahora bien, las atribuciones en esta materia continúan en cabeza del Órgano Legislativo, pero consideramos necesario que este aspecto se revise una vez la Asamblea haya definido el alcance de la reforma de la Rama Legislativa; en efecto, si se adopta el criterio de una división de funciones, que junto a otros aspectos fundamentales le brinde plena justificación al sistema bicameral, sería posible asignar el control político de los estados de excepción y específicamente el del estado de emergencia, a una sola Cámara, sin perjuicio de lo que la Constitución señala en cuanto a la facultad de legislar en las materias sobre las cuales versen los decretos de emergencia y la posibilidad de que ellos sean derogados, modificados o adicionados por el Legislador, en cualquier tipo y a iniciativa propia.

6. Control Jurisdiccional:

En cuanto al Control de Constitucionalidad de los Decretos de Emergencia, éste se mantiene, en principio, en cabeza de la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo al

texto vigente, pero supeditado también a lo que decida la Asamblea en cuanto a la creación de la Corte Constitucional y la titularidad de la Jurisdicción Constitucional.

Con todo, estimamos conveniente que se acoja la propuesta contenida con el proyecto de Acto Reformatorio, sometido a estudio de la Asamblea por la Corte Suprema de Justicia. (Proyecto N° 56, Acápites B, "sobre jurisdicción Constitucional; punto 6, Gaceta Constitucional N° 22, página 27), en el sentido de que el juicio de constitucionalidad, sobre los decretos expedidos con base en los estados de excepción, sólo se refiera a aquellos que tengan entidad legislativa, y que los decretos que declaren, modifiquen o levanten tales estados, así como los que se limiten a derogar los ya expedidos y restablecer el imperio de la legislación ordinaria, sólo sean objeto de control en cuanto a las formalidades.

PROYECTO DEL ARTICULADO

El artículo 122 de la Constitución Nacional quedará así:

"Cuando sobrevengan hechos distintos a los previstos en el artículo 121, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, ecológico o social del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el estado de emergencia por periodos que sumados no podrán exceder de noventa días al año.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Estos decretos solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia y podrán establecer tributos transitorios que dejarán de regir si no son ratificados por Ley, dentro del año siguiente a su expedición.

Mediante tales decretos podrá, asimismo, el Gobierno, ordenar al Banco de la República el otorgamiento de créditos de tesorería con recursos de emisión que deberán cancelarse dentro de la siguiente vigencia fiscal.

El Gobierno, en el decreto en que declare el estado de emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Órgano Legislativo, si este no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. Este examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogables, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas. El Legislador podrá, en todo tiempo y a iniciativa propia, derogar, modificar o adicionar las materias específicas de los decretos a que se refiere este artículo.

En las condiciones y para los efectos previstos en este artículo, el Órgano Legislativo se reunirá por derecho propio, si no fuere convocado.

Serán responsables el presidente y los ministros cuando declaren el Estado de Emergencia sin haber ocurrido los hechos a que se refiere el inciso 1°; lo serán también por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refiere el presente artículo.

Durante el Estado de Emergencia, el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores consagrados en leyes anteriores.

Parágrafo.- El Gobierno enviará a la Corte Suprema de Justicia, el día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Suprema de Justicia aprehenderá inmediatamente de oficio su conocimiento.

Los términos señalados en el artículo 214, se reducirán a una tercera parte, y su incumplimiento dará lugar a la destitución de los magistrados responsables, la cual será declarada por el Tribunal Disciplinario".

De los señores delegatarios,
Atentamente,

*Hoyos Oscar
Lemos Simmonds Carlos
Lloreda Caicedo Rodrigo
Molina Ignacio
Ossa Carlos
Yepes Parra Antonio*

Informe - Ponencia

Derecho al Crédito

Ponentes:

**IVAN MARULANDA
GUILLERMO PERRY
JAIME BENITEZ**

**ANGELINO GARZON
TULIO CUEVAS
GUILLERMO GUERRERO**

Proyecto de Articulado

ARTICULO: El crédito es un servicio público que debe contribuir a garantizar los derechos de todos al trabajo, a la libre competencia económica, a la propiedad y a la educación.

Informe de Ponencia

I. ANTECEDENTES

Los comentaristas de las ideas expuestas por el señor Caro en materia de economía destacan que él defendió en su tiempo la teoría de que la moneda es ante todo un elemento de crédito, un medio para las transacciones comerciales y un equivalente de todos los valores económicos cuya fuerza jurídica se basa tanto en el apoyo que le otorga el Estado como en la solidaridad de todos sus miembros. Consecuente con esta línea de pensamiento, el señor Caro reivindicó para el Estado el privilegio de la emisión de moneda y el derecho a dirigir el crédito hacia objetivos sociales útiles.

Es este un valioso antecedente que permite un fecundo desarrollo en aras de clarificar la posición del Estado frente al crédito y su impacto en la economía cotidiana del ciudadano medio.

De otra parte, en célebre fallo del 12 de junio de 1969, la Corte Suprema concluyó que todo el sistema bancario nacional, inclusive los establecimientos de índole particular "constituye un servicio público, en cuanto explota fundamentalmente el crédito de la comunidad (subrayado nuestro), cuya regulación en ese concepto de servicio público encuentra su fuente en preceptos como el numeral 10 del artículo 76 y el 15 del artículo 120". Este ha sido el enfoque tradicional plasmado en las leyes 57 de 1887 y en la 45 de 1923 que desarrollan dichos preceptos.

Si se repara en la función que cumple el crédito en la economía moderna, no es aventurado afirmar que él constituye un elemento fundamental para la realización de ese ideal consagrado en algunas Constituciones del área Andina, como las de Ecuador y Perú, bajo la forma de un claro derecho a un buen nivel de vida. O a una vida digna y provechosa, como lo proclama la Constitución vigente de Venezuela.

II. PROYECTOS Y PROPUESTAS ANTE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

Los contados proyectos sometidos a consideración de la Asamblea Nacional Constituyente que contienen normas relativas al derecho al crédito presentan, como se verá, algunas coincidencias fundamentales dentro de una formulación textual diversa. En efecto, todos se preocupan por establecer la relación crédito-beneficiario. Algunos identifican las calidades específicas del beneficiario (consumidores y usuarios, y empleados por cuenta propia). Varios propenden por la democratización del crédito. Algunos tratan de evitar que las condiciones del crédito sean excesivamente onerosas para sus beneficiarios.

El proyecto N° 2 en el artículo 61 sobre derechos de los consumidores señala lo siguiente:

"Los poderes públicos evitarán abusos en las condiciones de los créditos que se otorguen a los consumidores, y promoverán la democratización de los mismos."

En la exposición de motivos correspondiente se afirma que el crédito ha sido utilizado como argumento publicitario por fabricantes y vendedores, detrás del cual se ocultan en realidad condiciones excesivamente onerosas para los consumidores, en términos de tasas de interés y de abuso en la venta de bienes con reserva de dominio, por ejemplo.

Como se aprecia, la formulación propuesta se refiere sólo al crédito de consumo y da la impresión de que se trata, más precisamente, del crédito de consumo otorgado por los comerciantes. No se ofrece justificación alguna para esta restricción.

El proyecto N° 103 establece, por su parte, en el artículo 16, que: *"Toda persona tiene derecho al crédito. La ley establecerá las reglas generales que garanticen a las personas el ejercicio de este derecho y al sector financiero las razonables seguridades en la recuperación de sus acreencias."*

La ley reglamentará el uso del crédito para garantizar su equitativa distribución y evitar la concentración en el uso del mismo.

La ley podrá establecer la existencia de una entidad pública diferente al Banco de la

República, encargada del manejo del crédito de fomento."

Su autor estima que este derecho está

llamado a satisfacer necesidades básicas del sector informal, del microempresario, de la pequeña y mediana industria y del profesional recién egresado, frente a la ostensible concentración del crédito en un reducido número de empresas.

El artículo propuesto en el proyecto aludido parece referirse, en la primera frase, a cualquier modalidad de crédito, sin especificar los agentes económicos comprometidos en las operaciones. En cambio, en la segunda frase y en la exposición de motivos, parece referirse exclusivamente al crédito otorgado por instituciones del sector financiero. No cobijaría, pues, créditos otorgados por entes distintos a los proveedores institucionalizados, los cuales han venido adquiriendo significativa importancia.

Si bien la formulación del artículo depende por el establecimiento de garantías adecuadas para que el sector financiero recupere sus acreencias, no tiene en cuenta los intereses de los ahorradores y depositantes, los cuales pueden resultar igualmente afectados.

El proyecto N° 111 presenta el siguiente artículo concerniente al crédito:

"El Estado garantiza el acceso al crédito para el autoempleo."

En su motivación se considera que "la política crediticia consulta siempre la solidez patrimonial del usuario, por lo que quien más necesita del crédito, es decir aquel que nada posee, es quien menos oportunidad tiene de acceder a él, porque carece del imprescindible respaldo que garantiza la acreencia".

El artículo se refiere exclusivamente al crédito para actividades económicas por cuenta propia, denominadas allí como "autoempleo". Coincide así, al menos en la motivación, con el proyecto N° 103 en cuanto respecta a los beneficiarios del crédito. La exclusión de otros beneficiarios no aparece justificada.

El proyecto N° 126-C en el artículo 61

relativo a los derechos de los consumidores y usuarios reza:

"Los poderes públicos evitarán abusos en las condiciones y forma de asignación de los créditos."

Aunque no aparece una justificación específica para esta norma, el proyecto que la incorpora se inspira en el propósito global de garantizar el acceso de todos a la vida económica y social. Siendo esto así no se comprende por qué se restringe su alcance a los consumidores y usuarios.

III. JUSTIFICACION DEL TEXTO RECOMENDADO.

En opinión de los ponentes el derecho de acceso al crédito es una proyección o dimensión de otros derechos económicos y sociales fundamentales, a saber: el de todos a acceder a la propiedad, el derecho al trabajo, a la libre competencia económica, a la propiedad y a la educación.

La relación directa entre acceso al crédito y la propiedad en la estructura económica del país, por ejemplo, ha sido señalada recientemente por el Banco de la República, en los siguientes términos:

"La concentración de la propiedad del sistema financiero privado configura una

industria de características oligopólicas donde unos pocos grupos poseen cerca del 55% de los activos del mismo. Las repercusiones de esta estructura son importantes, pues de ella dependen las restricciones de acceso al crédito, recurso indispensable para la producción. Además, en la medida en que la estructura del capital se traduzca en una concentración del crédito con características similares, la estabilidad del sistema se ve amenazada al incrementarse así el índice de riesgo. La concentración de la propiedad en el sector financiero trae efectos inconvenientes y tiende a traducirse en una desigual distribución de la riqueza." (1).

Mirado desde otra perspectiva, el derecho al crédito constituye también un eficaz instrumento para la realización de la seguridad económica consagrada hoy no sólo en textos internacionales de valor vinculante sino, lo que es más importante, en claras disposiciones de derecho nacional vigentes.

El texto recomendado acoge la concepción jurídica de la Corte Suprema de Justicia que atribuye al crédito la naturaleza de un verdadero servicio público y, como tal, abierto a todos los ciudadanos. Ante la

necesidad de orientar su utilización hacia fines de claro contenido social, el texto establece también que el crédito debe contribuir de manera eficaz a garantizar el derecho al trabajo, a la libre competencia económica, a la propiedad y a la educación.

En efecto, resultaría ilusorio el derecho de todos a acceder a la propiedad ante la inexistencia de un acceso adecuado al crédito para adquirir vivienda y demás propiedades vinculadas al ejercicio de la actividad económica. Resultaría igualmente ilusorio en nuestro ordenamiento económico el ejercicio de los derechos al trabajo y a la libre competencia si los trabajadores y productores no pudieran contar con los instrumentos adecuados para desplegar sus actividades. En otras ponencias de la subcomisión se ha destacado ya con suficiente amplitud la importancia de estos derechos.

Consideramos pertinente señalar que el acceso al crédito para finalidades educativas constituye una respuesta adecuada a las limitaciones derivadas primordialmente de los altos costos del servicio que en práctica hacen nugatorio el derecho.

(1) Banco de la República, "Notas Editoriales", Revista del Banco de la República. Volumen LXIII, número 751, mayo de 1990, p. XXI.

Informe - Ponencia

Atención a Disminuidos Físicos, Sensoriales y Psíquicos

Ponentes:

IVAN MARULANDA
GUILLERMO PERRY
JAIME BENITEZ

ANGELINO GARZON
TULIO CUEVAS
GUILLERMO GUERRERO

El Estado realizará una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes prestará la atención especializada que requieran y los amparará especialmente para que puedan disfrutar de los derechos que este título garantiza.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Es asunto bien difícil no tratar en una Constitución todo lo relacionado con los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos. Pero es igualmente difícil tratar este asunto por el nivel de compromiso que conlleva, por la dificultad para dictar normas que realmente puedan cumplirse o para no despertar falsas expectativas.

Sin embargo, teniendo en cuenta que el

Gobierno Nacional incluye en su proyecto un magnífico artículo que incluye la totalidad del problema y sus soluciones, se estima que ha analizado la viabilidad de las alternativas que contempla y, en consecuencia, se propone a la Comisión asumir el mismo texto.

Seguramente el Gobierno nacional consideró la enorme problemática que este tema encierra. 8% de la población colombiana sufre problemas de deficiencia mental y hay quienes ubican hasta en un 40% el porcentaje de población que sufre deficiencias físicas y no conocemos estadísticas confiables sobre limitaciones sensoriales, o sea que nos estamos refiriendo a una gran masa de la población colombiana.

Lo que se haga al respecto es muy importante para los minusválidos, para sus

familias y para la sociedad, y especialmente importante para todos si se logra por parte del Estado su incorporación al trabajo productivo, a través de una política de empleos protegidos como ya existe en otras partes del mundo.

El Código del Menor incluye este tema en forma amplia y en sus artículos 222 a 227 contempla soluciones ideales, especialmente para el niño. Dice, por ejemplo, que ninguna construcción podrá realizarse sin "facilidades de acceso y de tránsito para menores con deficiencia física" y crea el Comité Nacional para la Protección del Menor Deficiente, ordenando a los Ministerios de Salud y Educación y al I.C.B.F. atención especial para estos casos. El Estado debe cumplir con estos preceptos legales.

Informe

La Pobreza de las Entidades Territoriales: "Cuello de Botella" de la Descentralización

Preparado por:

JAIME CASTRO

La década de los años noventa debe ser en Colombia la *década de la descentralización*. Así lo aconsejan razones políticas, económicas y sociales. Políticas porque conviene crear los espacios que a *escala humana* le permitan a la sociedad civil y a la ciudadanía participar, con poder real y efectivo, en el manejo de los asuntos públicos de carácter regional y local. Económicas y sociales, porque sólo gracias a un coherente y audaz estatuto de *autonomía* podrán las entidades territoriales construir la infraestructura y prestar los servicios que mejoren sustancialmente las condiciones y calidad de vida de nuestras comunidades urbanas y rurales.

El proceso de recuperación y fortalecimiento de la vida municipal en curso ofrece resultados aceptables, a pesar de que todavía se fundamenta en tímidas y parciales decisiones. Sobre todo, ha mostrado que responde bien a nuestras realidades, necesidades y posibilidades. Por ello ha *echado raíces* y la opinión, que lo ha hecho suyo, lo defiende sin reservas. De ahí que sea necesario continuarlo; asegurarle nuevos desarrollos. Profundizarlo a nivel local. Proyectarlo a otros planos administrativos. Darle un *segundo aire*, un *nuevo impulso*, porque empieza a sentir las consecuencias de la *pausa* que de un tiempo acá le decretaron las instancias nacionales (Congreso, Gobierno, Partidos).

Para descentralizar de verdad hay que *repartir territorialmente* el poder del Estado, el derecho a decidir el destino de los dineros públicos y las oportunidades que todo sistema democrático debe brindar. Dicho con otras palabras, exige tomar decisiones políticas, acometer una auténtica *empresa política*, por su naturaleza y alcances. Le corresponde a la Asamblea Constituyente actuar en este campo con la decisión y la firmeza que las circunstancias demandan. No puede ser inferior a su condición de *escenario* válido para que la provincia olvidada presente su *memorial de agravios* y reclame sus derechos. Para lograrlo, debe darle prioridad a los aspectos económico-financieros de la descentralización, convertidos precisamente en su mayor dificultad, en su "*cuello de botella*".

PROCESO INTEGRAL Y EQUILIBRADO

Toda estrategia descentralizadora debe referirse, de manera simultánea, a las tres

variables que con más fuerza determinan la vida de las regiones y provincias. Por eso la que se puso en marcha frente a los municipios buscó fortalecerlos desde los puntos de vista político, fiscal y administrativo.

En los primeros campos hemos avanzado, aun cuando todavía tengamos mucho por hacer. Del punto de vista político bastante se ha ganado con la elección popular de alcaldes (que proporcionalmente congrega en las urnas mayor presencia ciudadana que cualquier otro debate comicial), así como con los demás mecanismos de participación comunitaria dispuestos en la ley (referendos o plebiscitos locales, delegados de los usuarios en las juntas directivas de las empresas encargadas de la prestación de los servicios públicos, juntas administradoras locales, celebración de contratos con entidades sin ánimo de lucro).

En el área administrativa, se ha ampliado considerablemente la competencia de los municipios que ahora deben ocuparse de casi todas las funciones, obras y servicios de carácter local. Además, sus autoridades gozan de relativa *autonomía* para el ejercicio de sus antiguas y nuevas atribuciones.

CUMULO DE RESPONSABILIDADES

Conviene tener presente que a los municipios se les han atribuido nuevas y grandes responsabilidades que les generan verdaderas cargas económicas. Así ha ocurrido en los siguientes casos que se pueden citar, a título de ejemplo:

— Los decretos-leyes 77 a 80 de 1987, les "devolvieron" antiguas competencias cuyas que había asumido la Nación y nuevas funciones: acueductos; alcantarillados; sancamiento básico ambiental; puestos de salud; construcción, mantenimiento y dotación de centros educativos; asistencia técnica agropecuaria; desarrollo rural integrado; recreación y obras públicas; etc.

— Las leyes 9ª de 1989 y 2ª y 3ª de 1991, les asignaron importantes funciones (reforma urbana) y les ordenaron ejecutar programas de vivienda de interés social.

— La ley 29 de 1989 les impuso obligaciones en materia educativa.

— La ley 10ª de 1990 les otorgó nuevas responsabilidades en el campo de la salud.

— Y la ley 23 de 1991 le asignó a los inspectores de policía —que ahora deben ser abogados o haber terminado estudios en derecho— el conocimiento de asuntos que antes tenían carácter judicial.

En la práctica, los municipios no están cumpliendo a cabalidad todas sus atribuciones, a pesar de los esfuerzos que realizan. Y no lo están haciendo porque con los recursos puestos a su disposición (ingresos propios y transferencias) no logran financiar sus proyectos básicos ni atender a satisfacción sus necesidades elementales. Con mayor razón, si se consideran los costos —cada día mayores— de las obras y servicios a su cargo.

En un estudio elaborado por el doctor Iván Jaramillo, actual Director Administrativo de la Constituyente para la Federación Colombiana de Municipios, después de canalizar las solicitudes de crédito presentadas ante el Banco Central Hipotecario (hoy seguramente en poder de Findeter) para la financiación de obras y servicios locales, se llega a esta alarmante conclusión: si los municipios contaran únicamente "con la transferencia del IVA, tal como está planada hoy en día, y concentraran el 100% de su valor en un solo proyecto de desarrollo —proyecto promedio en el conjunto estudiado— los alcaldes, en su periodo de dos años, no podrían ejecutar ese solo proyecto, aunque él responda a *necesidades sentidas y efectivamente demandadas* por los pueblos que gobiernan". Y agrega algo mucho más dramático todavía: "con los recursos de la ley 12 de 1986, el plan de desarrollo básico municipal demoraría en ejecutarse 34 años en el promedio nacional. En Sucre tardaría 38 y en Chocó 40".

**Apreciables esfuerzos
municipales**

Conscientes de sus responsabilidades y de la insuficiencia de los recursos con que cuentan, los municipios han buscado mejorar sus ingresos propios, racionalizar el gasto público (exigir más al impuesto que al contribuyente) y concretar sus inversiones en las obras y servicios de gran contenido social. Así aparece en la encuesta realizada por Opinión Pública para Fescol en 1989, entre 320 alcaldes y presidentes de con-

cejos, representativos de todos los municipios del país; en el informe especial ("la descentralización: un as por jugar") elaborado por la Contraloría General de la República y publicado en su informe financiero de noviembre de 1990; y en el "Balance del proceso de descentralización en Colombia" escrito por María Eugenia Avendaño, secretaria de la Comisión Segunda de la Asamblea. En tales documentos se encuentran datos tan interesantes como los que luego se comentan.

Más ingresos propios

Los ingresos tributarios de los municipios se incrementaron, dentro del total de ingresos tributarios del sector público, del 5.2% (periodo 1980-83) al 7% (periodo 1987-88). Su mayor crecimiento se observa durante los años 84-86 época en la que se producen a plenitud los efectos de la ley 14 de 1983. Hoy en día prácticamente todos los municipios han mejorado sus recaudos por concepto de industria y comercio y de predial, gracias a las medidas que con tal fin han expedido. Aunque cuentan con administraciones técnicamente débiles, se han preocupado por mejorar sus ingresos propios.

Mayor inversión

Los gastos de inversión de los municipios casi que se duplican durante los mismos periodos pues pasaron del 7.7% al 14.6%. Ese esfuerzo en materia de inversión ha sido grande en el caso de los municipios menores de 100.000 habitantes pues por cada peso que recibieron a título de transferencia del IVA, en el periodo 87-88, invirtieron 60 centavos, mientras que en el periodo anterior, 80-83, solo invertían 30. Y para 1990 tal inversión fue en promedio igual al 40% de la cesión total, es decir superior a la ordenada por la ley. Si se contara únicamente la transferencia del IVA destinada a inversión, esa proporción sería mayor. Además, deben tenerse en cuenta las contrapartidas municipales, originadas en recursos propios u otras fuentes, que reflejan la manera como los municipios han respondido a los aportes de la Nación.

Interesa observar también que, en promedio, nacionalmente hablando, el crecimiento de los gastos de inversión duplicó el de los de funcionamiento a partir de 1984, cuando en los tres años anteriores crecían a ritmo inferior. Igualmente ha sido claro que las capitales, en las grandes ciudades y en algunas categorías de pequeños municipios se invierten la mayor parte de los ingresos obtenidos por la aplicación de la ley 14.

Menos gastos de funcionamiento

La Contraloría General también verificó que se han reducido los gastos de funcionamiento que fueron del 66 y el 79% en las capitales y en los pequeños municipios (1) durante el periodo 80-83 y cayeron, respectivamente, a un 53 Y un 67% en el periodo 87-88. En el estudio adelantado por

María Eugenia Avendaño se pudo establecer que "los cambios en la planta de personal pueden calificarse de moderados, pues si se excluyen un par de casos extremos en el departamento del Atlántico (Soledad y Baranoa), el crecimiento de la planta en los últimos años, solo es igual o inferior al 10% de la nómina en 15 de los 22 municipios" estudiados.

INVERSION SOCIAL E INFRAESTRUCTURA FISICA

La ejecución presupuestal de los años 88 a 90 muestra que la inversión realizada se ha concentrado en áreas claves para el desarrollo económico y social del país:

- Sector educativo, casas de cultura, instalaciones deportivas, parque (25%)
- Vías de penetración, caminos vecinales, puentes (25%); y
- Agua potable, saneamiento básico, puestos de salud (20%).

La presencia porcentual de este sector ha venido creciendo de un año a otro:

Lo anterior explica que el nivel local está contribuyendo considerablemente a la *formación bruta de capital fijo* (construcciones civiles, mejoras de tierras, maquinaria y equipo, etc.)

LA SALUD TAMBIEN

Los aportes municipales a los programas de salud muestran crecimientos verdaderamente impresionantes: Según cifras de la Contraloría General de la República éstos han sido sus aumentos:

Año	Millones de pesos
1986	9
1987	29
1988	1.292
1989	2.152
1990	2.690

USO RAZONABLE DE SU MEJORADA CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

Las entidades locales también han sabido hacer uso de la capacidad de endeudamiento que ahora poseen pues sus ingresos de capital, en el total de ingreso público nacional y en los periodos antes citados, pasaron del 8.9 al 10.3%. Seguramente la hubiesen utilizado en mayor proporción de haber tenido a su disposición instrumentos financieros con mayores recursos y agilidad.

YA SE SABE COMO DISMINUIR LOS DESEQUILIBRIOS

Gracias principalmente a los efectos de la participación en el IVA, las diferencias de ingresos municipales per cápita se redujeron ligeramente pues mientras los de las capitales, en el periodo 80-83, fueron 2.5 veces superiores a los de los pequeños municipios, en el periodo 87-88, esa misma relación fue de 2.1. Todavía son grandes los

desequilibrios, pero ya se sabe cómo disminuirlos.

PENURIA FISCAL

El no cumplimiento por parte de los municipios de sus responsabilidades, a pesar de los esfuerzos que realizan para lograrlo, obedece simple y llanamente a que siguen siendo entidades pobres, débiles desde el punto de vista fiscal y económico-financiero, raquíticas, fiscalmente hablando. Es lo que también aparece en los informes citados que han servido para la elaboración de este documento.

La Contraloría General de la República estableció, por ejemplo, que la participación de los municipios en los ingresos del sector público, nivel central, sumados los ingresos corrientes y de capital, fue del 10.5% en el periodo 1980-83 y del 12.5% en el periodo 87-88. O sea que la vigencia de las leyes 14 de 1983 y 12 de 1986 tan sólo permitió a los municipios aumentar en dos puntos su participación en el ingreso público nacional. Conviene tener presente que en 1988 ya se habían producido prácticamente la totalidad de los efectos de la ley 14 de 1983, que favoreció principalmente a los municipios mayores de 100.000 habitantes, y parte apreciable de los de la ley 12 de 1986, que beneficia en particular a los de población inferior a la cifra antes citada.

La situación descrita de injusto *desequilibrio territorial* en el reparto del ingreso público se conserva a pesar de los "esfuerzos" cumplidos para remediarlo, sencillamente porque la Nación se cuida bien de recoger con una mano lo que con la otra pueda haber transferido a sus entidades territoriales: en enero de 1986 cedió a los municipios un porcentaje de lo que le genera el IVA y poco tiempo después —en diciembre del mismo año— sancionó una ley de reforma tributaria que le produjo más de lo que había empezado a entregar, meses antes, a la provincia marginada. Así sucede también porque la Nación se reserva los ingresos más elásticos, los más sensibles al crecimiento económico, los que se corrigen automáticamente con base en los índices de precios, mientras que los impuestos municipales evolucionan lentamente porque son estables (inelásticos) e "insensibles" a la inflación. Es el caso del predial, que se determina en función de los avalúos catastrales.

EL DEPARTAMENTO EN LA "OLLA"

Como nadie se ha ocupado seriamente de su lamentable condición, el Departamento, que también vive situación de penuria, podría decir que sale bien librado en ese reparto del ingreso público porque su participación es estable durante los periodos citados: 12% en 1980-83 y en 1987-88. O sea que la ley 14 de 1983, que reestructuró los impuestos seccionales, sólo le sirvió para que sus ingresos no continuaran mostrando —en valores constantes— los crecimientos negativos padecidos en las décadas anteriores. Otro tanto ocurría con los de los municipios, particularmente los de las categorías o grupos inferiores, hasta que la ley 14 invirtió el proceso de deterioro y logró que empezaran

(1) Menores de 100.000 habitantes que no reciben regalías ni tienen un grado de desarrollo destacado.

a reflejar, cuando menos, el grado de crecimiento económico del país.

Cifras tan elocuentes muestran bien que a pesar de la *carréta descentralista* de los últimos años, es realmente poco lo que se ha hecho en materia de descentralización fiscal, y que todavía es bastante lo que debe realizarse si queremos que nuestras entidades territoriales cuenten con las condiciones económico-financieras que les permitan gestionar *autónomamente* los intereses locales, construir la infraestructura y prestar los servicios que el país requiere para atender sus necesidades, asegurar el normal desarrollo de sus actividades productivas y modernizar e institucionalizar su economía.

"CUELLO DE BOTELLA"

Esas mismas cifras permiten identificar, igualmente, cuáles son las principales limitaciones que vive el proceso en marcha. Y también cuál es el riesgo que corre, porque si no logra superar las dificultades que por dicha causa surgen, ni responder a las expectativas creadas, terminará convirtiéndose en una nueva frustración para el pueblo colombiano.

Nadie tiene dudas sobre el particular. En la encuesta antes citada, "tanto los alcaldes como los presidentes de concejo señalaron mayoritariamente la limitación de recursos financieros como el mayor obstáculo para la realización de los propósitos de la reforma municipal". A otro tipo de limitaciones les atribuyeron menor significación (reparto de funciones entre el alcalde y el concejo, falta de colaboración del departamento y la nación, clientelismo y politiquería). Y en otra encuesta realizada a fines de 1990 y comienzos de 1991, la Revista Realidad Municipal, N° 8-9, encontró que el 89.7% de los entrevistados opina que la Asamblea Constituyente debe asignarle más recursos a los municipios.

VENTAJAS PARA LA NACION

El Gobierno Central no puede ser ajeno al proceso en marcha porque son múltiples las ventajas que de él deriva la Nación, entendida como organización distinta de la que conforman las entidades territoriales. Está demostrado que a través de la descentralización fiscal en otros países se ha logrado:

- Racionalizar el gasto público;
- Financiar con recursos nuevos, obtenidos en provincia, parte de los proyectos y servicios que estaban a cargo de la administración nacional;
- Mejorar la administración pública, y gracias a su eficiencia, reducir el déficit presupuestal; y
- Fortalecer el sistema político, situación que termina repercutiendo favorablemente en el estado económico de la Nación.

De manera que cuando se reclama audacia y profundidad en este campo no se está pensando exclusivamente en la suerte de las entidades territoriales sino en la de todo el Estado, en sus distintas manifestaciones y planos o niveles administrativos.

UNA ESTRATEGIA GLOBAL

El fortalecimiento económico-financiero de las entidades territoriales exige que simultáneamente se tomen decisiones en relación con los que son sus tributos, las transferencias y regalías que reciben de instancias superiores y el crédito oportuno y fácil que se les ofrezca (recursos de capital). Las propuestas que al respecto formuló son sencillas y elementales, pero no por ello menos determinantes de la base económica que soporta la descentralización.

I. LA PROPIEDAD INMUEBLE, URBANA Y RURAL, SOLO DEBE SER GRAVADA POR LOS MUNICIPIOS

Debe establecerse constitucionalmente que los inmuebles, fincas o bienes raíces sólo podrán ser objeto de los tributos que les impondan las correspondientes autoridades municipales.

El rechazo y la protesta generados por la formación y actualización de los avalúos catastrales se deben a la "cascada tributaria" que ellos originan y desencadenan pues sirven de base para la liquidación del impuesto predial y otra serie de gravámenes que terminan haciendo excesivamente pesada la carga del contribuyente. Si sólo dieran lugar al reajustarse proporcional del predial, otra sería, seguramente, la actitud y la conducta ciudadanas frente a los ajustes periódicos que es necesario introducirles. Tendríamos catastros económicamente actualizados que mejorarían considerablemente los ingresos propios de los municipios.

Por haber "amarrado" el catastro a la determinación de impuestos distintos de los puramente locales hemos llegado a la paradójica situación actual: el impuesto predial ha perdido participación dentro del total de ingresos tributarios de los municipios pues pasó del 41.3% durante el período 80-83 al 35.5% en el período 87-88 a pesar de que su tasa efectiva promedio ha subido del 4 por mil en 1983 al 6 por mil en 1988.

En los porcentajes citados, que contrastan con el comportamiento dinámico que ha tenido el impuesto de industria y comercio, hay un factor circunstancial que los explica en buena medida y es el retraso en el reajuste de los avalúos catastrales de Bogotá y otras grandes ciudades, que pesan significativamente en el conjunto nacional. Sin embargo, no se puede desconocer que la inelasticidad del tributo, las demoras del Agustín Codazzi que apenas ha revisado el 70% de los predios bajo su responsabilidad y la *cascada tributaria* que obliga a las autoridades encargadas del manejo de los catastros, las tarifas y los recaudos a proceder con prudencia y discreción, han creado la situación antes descrita, cuando el predial debería ser el impuesto local por excelencia, el que auto-financiara los municipios en alta proporción.

Para lograrlos es necesario disponer, como ya se dijo, que únicamente los municipios puedan gravar la propiedad inmueble, tanto urbana como rural. De esa manera culminaría un proceso de desmonte

de la ya varias veces citada *cascada* y que ya se inició legislativamente, si se tiene en cuenta que el impuesto sobre el patrimonio desaparecerá a partir de 1992 (decreto ley 1321 de 1989) y que el autoavalúo catastral, autorizado por la ley 44 de 1990, disminuye la renta o ganancia ocasional cuando haya enajenación de los predios.

Claro que una norma como la propuesta deja "en el aire" la sobretasa establecida por ley que hoy financia parcialmente a algunas Corporaciones Autónomas Regionales y Áreas Metropolitanas. La situación no debe alarmar porque conviene que a tales entidades se les obligue a vivir de otros ingresos (tasas por los servicios que presten, regalías por explotación de recursos naturales ubicados en su jurisdicción, transferencias de la nación y de los municipios que se beneficien de su gestión, etc.). Si no pueden financiarse con ingresos de esa clase estarían mostrando que son organizaciones artificiales, que no responden a verdadera y sentida necesidad regional. Tal vez no sobre recordar que descentralización no se puede hacer si no se "desmonta" el frondoso, ineficiente y costoso aparato administrativo nacional y si no se transfieren sus funciones y recursos a las entidades territoriales básicas. Una norma provisional debería fijar el período de "acomodamiento" de las corporaciones que subsistan a su nuevo régimen de ingresos y recursos. Claro que los municipios, dentro de la facultad que se les asigna, podrían establecer una sobretasa a favor de esas Corporaciones o Áreas. Si lo hacen, será porque entienden que la entidad beneficiada responde a la necesidad sentida y presta eficiente servicio.

Es bien distinto que esas sobretasas para las Corporaciones o Áreas las creen la ley o un acuerdo municipal. El primer caso es ejemplo de *centralismo*; el segundo, de *autonomía local*.

La propuesta que formuló también facilitaría a los municipios el cobro de la contribución de valorización por obras nacionales y departamentales. Sería una nueva ayuda a las entidades locales.

Conforme a lo que se decida, el artículo pertinente diría: "sólo los municipios podrán imponer tributos a la propiedad inmueble y cobrar la contribución de valorización que les cedan la Nación y los Departamentos por las obras que ejecute".

II "SOBERANÍA FISCAL Y TRIBUTARIA" PARA LOS DISTRITOS

Una categoría especial de municipios es la que conforman las grandes ciudades, distintas de Bogotá. Esas grandes ciudades sirven de sede a las Áreas Metropolitanas o reúnen características similares a éstas, aun cuando no sean ejemplo de conurbación con municipios circunvecinos.

Tales centros mejorarían considerablemente sus recursos propios si se les otorgara la facultad de crear impuestos, diferentes de los que se autoricen para los demás municipios del país, y de imponer sobretasa a los tributos nacionales. Sería la constitucionalización de instrumentos tributarios comparables a los que hoy usa

Medellín para la financiación de su sistema de transporte masivo (metro).

FINO A LOS MONOPOLIOS DEPARTAMENTALES

Son de distinto orden las razones y motivos que justifican la desaparición de los monopolios hoy explotados por los departamentos y a través de los cuales intentan conseguir los recursos necesarios para la atención de algunos de los servicios a su cargo.

Anacronismo económico y fiscal

En la exposición de motivos del proyecto N° 59 sobre régimen económico y servicios públicos sometido a nuestra consideración, se explica así la eliminación de los monopolios como arbitrio rentístico: "Esa es una herencia de los días de la colonia que se perpetuó en todas las Constituciones de nuestra vida republicana y que *obedece a una concepción económica ya superada en la teoría y en la práctica*".

Las políticas de apertura e internacionalización económica en que se halla comprometido el país han exigido la privatización de muchas actividades que antes se ejercían por el Estado con exclusión de los particulares. A título de ejemplo, se pueden citar los casos de las telecomunicaciones, los ferrocarriles, los puertos, la prestación de servicios públicos, la generación y distribución de energía eléctrica, la compra-venta de divisas y de metales preciosos. También desapareció el tradicional monopolio de los servicios postales. La desjudicialización recientemente dispuesta por la ley en asuntos de familia y contencioso administrativos, y la organización de centros de conciliación y de listas de conciliadores en equidad, constituyen, igualmente, ejemplo de clara participación de la sociedad civil en el ejercicio de funciones que antes monopolizaban las agencias y oficinas del Estado.

Es pertinente agregar que como "el monopolio fiscal no es sino una manera de hacer efectivo un impuesto sobre ciertos consumos" (Esteban Jaramillo), en el Estado moderno ese impuesto se establece directamente, gravando al productor, al distribuidor o al consumidor, y no disponiendo que el Estado haga las veces de los particulares para remplazarlos en el ejercicio monopolístico de actividades industriales o comerciales.

Seguramente es con fundamento en lo dicho que en uno de los documentos que sustentan las políticas del presidente Gaviria ("Reorganización Institucional y Financiamiento del Sector Público") se denuncian los estímulos otorgados a "monopolios estatales que generan múltiples distorsiones a la economía" y se advierte que en el nuevo Plan de Desarrollo "se limitará el papel del Estado en la producción directa de bienes y servicios a aquellas áreas que (el Gobierno) considera de importancia estratégica y social".

La necesaria lucha del Estado contra las prácticas monopolísticas de los particulares exige que, con su propia conducta, muestre que no patrocina ni autoriza actividades

idénticas o similares a las que censura y combate. Debe proceder revestido de una gran autoridad moral que desaparecería si monopoliza actividades que no son las suyas sino las propias de los particulares.

Cada día más pobres resultados económicos y fiscales

La Superintendencia Nacional de Salud —encargada por ley de inspeccionar, verificar y controlar las operaciones relacionadas con el recaudo y giro de los recursos fiscales destinados al sector— estudió recientemente la situación de 17 de las 18 licoreras existentes en el país, representativas del 98.7% del total de ventas. Estas son algunas de sus conclusiones:

—La producción y las ventas muestran "tendencia decreciente". En la mayoría de los casos (14) su crecimiento porcentual (periodos 1987-88 y 1988-89) fue negativo, y las empresas que lograron aumentos, registran índices inferiores a los de la inflación. Como dato curioso debe consignarse el de la empresa que tuvo "ventas" superiores a su producción porque "el distribuidor aceptó como medida de apoyo a la situación de la licorera que se le facturaran cantidades mayores, acordando entregas posteriores y registrando una deuda con él por tal concepto".

—"De las empresas analizadas, el 24% está liquidando el impuesto por debajo de la base gravable mínima establecida" por la ley. En el 53% de las empresas, "se encontró falta de oportunidad en el giro del impuesto" y se observó que "algunas están utilizando parte o todo el impuesto para cubrir sus gastos de funcionamiento".

—Hay empresas que "presentan fallas en algunos de los aspectos legales del impuesto". Otras, "prácticamente no están cumpliendo con las normas legales sobre el impuesto".

—Dicho con otras palabras, de nada sirvió que la ley, para evitar el fraude contable y la evasión fiscal, estableciera una base gravable mínima para liquidar el impuesto sobre la venta de licores nacionales.

—Existen ineficiencias grandes en todos los procesos económicos (producción, publicidad, comercialización).

—El 53% de las licoreras evaluadas registra "deficiente o crítica situación financiera".

—Hay "exceso de burocracia".

El monopolio no está cumpliendo su finalidad

La comprobación hecha por el Gobierno, a través de su agencia especializada en estos menesteres, muestra que el monopolio, como arbitrio rentístico del Estado, ha fracasado por cuanto no le produce al departamento los ingresos o recursos que debería generar pues las empresas o entidades que lo explotan ni siquiera cubren los impuestos que debieran pagar conforme a la ley. En vez de entregar el valor de esos impuestos a los Servicios Seccionales de Salud lo *gastan en burocracia e ineficiencia*.

También en la financiación de campañas y de organizaciones políticas, porque a eso están dedicadas buena parte de las industrias licoreras del país.

La verificación de la Superintendencia Nacional de Salud se refiere únicamente al impuesto sobre las ventas (IVA) que se debe pagar a los Servicios Seccionales de Salud.

Evasiones de proporciones parecidas o mayores deben estar ocurriendo en relación con el *impuesto al consumo* que las licoreras deben pagar a sus respectivas Secretarías de Hacienda. La evasión en este caso debe ser mayor porque en relación con el primer impuesto, el de las ventas, existen por lo menos el control de la Superintendencia y el de la opinión pública. Pero esos mismos controles u otros similares no se dan en el caso del impuesto al consumo que debe girarse a las Secretarías de Hacienda. Uno imagina que en este caso todo debe arreglarse con un simple cruce de cuentas (vrg. aportes de capital versus impuestos, o algo parecido).

Además ese tipo de evasión es incontralable porque el gobernador que pretenda erradicarla tiene que terminar arbitrando las diferencias y los intereses (encontrados) de tres de sus más inmediatos colaboradores: el secretario de Hacienda, el gerente de la Licorera y el jefe del Servicio de Salud. Como cualquier decisión que tome al respecto le genera una "crisis" política, seguramente prefiere dejar las cosas como están.

Si no hay plata para cancelar los impuestos de ley, menos puede haberla para girarle utilidades al departamento, como dueño que es de las empresas. Por eso son muy pocas las que logran declarar algún tipo de beneficios o ganancias, a pesar de que disponen de un "mercado cautivo" que cuidan celosamente gracias a las *aduanas interiores* que la ley construye cuando prohíbe la circulación de licores de un departamento a otro. De todas maneras las utilidades que esas pocas empresas liquidan son mínimas frente al monto de los capitales invertidos, que si se pusieran a producir eficientemente tendrían rentabilidad muy superior.

Conviene tener en cuenta, igualmente, que la actividad industrial y comercial de las licoreras es, proporcionalmente, cada día menor. A las cifras de la Superintendencia de Salud deben agregarse las de la Contraloría General de la República: las ventas brutas de la mayoría de las licoreras, en pesos constantes, decayeron en el periodo 1987 a 1988 y 1989. La rebaja de aranceles y la libre importación, de un lado, y la destilación ilegal de alcoholes, del otro, deben estar golpeando el mercado de las empresas departamentales. Ante la inevitable caída de los rendimientos económicos del monopolio, surge la necesidad impostergable de encontrar las fuentes que los sustituyan y que financien la prestación de los servicios a cargo de los departamentos.

CORRUPCIÓN POLÍTICA Y DESHONESTIDAD ADMINISTRATIVA

La explotación del monopolio por los departamentos o su concesión a particu-

lares ha dado lugar a prácticas que constituyen escandalosas formas delincuenciales. Así ocurre al interior de las licorerías y en casi todas las actividades relacionadas con ellas (suministro de equipos, insumos y materias primas, distribución de sus productos, publicidad, etc.).

Periódicamente, conocidos columnistas y notas editoriales de la prensa escrita han denunciado el hecho y señalado el camino que debe seguirse:

—“Las empresas industriales y comerciales del nivel departamental encargadas de producir licor son, casi en forma permanente, motivo de informaciones negativas por los problemas que revelan, los negocios poco claros, las deficiencias administrativas y las frecuentes actividades turbias. Suelen estar pasando de una crisis a otra... la realidad es que en estas entidades, seriamente infiltradas por las intrigas de la politiquería regional, se concentra todo lo que puede calificarse de ineficiencia y corrupción en dependencias estatales, aparte de que no deja de ser paradójico que el propio Estado aparezca intoxicando a las gentes con malos licores, y que en algunas secciones se haya llegado a la situación de pagar los sueldos de maestros con aguardiente... se ha precipitado, sin duda, una situación extrema cuyo remedio no puede estar sino en la privatización de las empresas licoreras, sometidas a un estatuto específico...”.

—“... El monopolio de los licores, por parte del Estado, se ha traducido, en cada región, en el más aberrante botín clientelista, y el más jugoso. Las licorerías son —junto con las loterías— los refugios más apetecidos por los jefes electorales, para exigir como suya esa cuota al gobernador respectivo, no sólo por la voluminosa burocracia que tales entidades abrigan, sino porque se trata de un negocio tan rentable que *anima* con frecuencia a que se cometan toda clase de desfalcos y peculados. Se necesita, pues, establecer claras reglas de juego sobre una industria cuya politización e ineficiencia administrativa no pueden seguir prosperando, en aras de un monopolio...”.

—“... La batalla de las licorerías es una de las más tristes páginas de la vida nacional... ha oscilado entre la anarquía y la farsa...”.

—“Las licorerías seccionales se han convertido en emporios de inmoralidad, clientelismo y toda clase de negociados...”.

NUNCA NOS DEMORAMOS MAS EN TOMAR UNA DECISION QUE CUANDO ESTAMOS DE ACUERDO

Son muchas las voces autorizadas que por distintas razones han pedido la eliminación de los monopolios. Aquí sólo cito las que así se han pronunciado por las razones que destaca este documento: la necesidad de mejorar los ingresos de los departamentos, que deben contar con recursos suficientes para la atención de una de sus más importantes responsabilidades: la salud pública.

Primero lo hizo la Misión Musgrave en 1968: “... El sistema no sólo es costoso e inproductivo sino que interfiere con la libertad de comercio dentro del país y protege de la competencia a licores de baja calidad (1) y a las destilerías ineficientes...”.

Más tarde —en 1981— la Misión de Finanzas Intergubernamentales sostuvo: “Representa un método ineficiente y costoso de proveer recursos públicos al departamento, a pesar de su condición de monopolio estatal. Se sugiere suprimir el monopolio, entre otros, por los siguientes motivos: podrían recaudarse mayores ingresos de los que se perciben con el sistema actual, dado que las empresas licoreras constituyen actualmente un *fortín político* donde se emplea un gran número de personas con muy baja productividad”. La revista Síntesis Económica —mayo 23 de 1988— también se pronunció de esta manera: “Son múltiples los estudios que muestran que la recaudación de los impuestos a las bebidas alcohólicas aumenta gravando los consumos en un mercado de competencia abierta y que con la privatización de la producción se mejorarían las producciones y los precios, se establecerían marcas con capacidad de penetrar los mercados internacionales y se aliviarían las administraciones departamentales de una burocracia inepta y de muy dudosa honestidad que mantiene en estado de quiebra o de precaria supervivencia a las fábricas de licores oficiales”.

El exministro Miguel Urrutia, director de Fedesarrollo, sostuvo en Medellín el pasado mes de marzo: “el caso de las licorerías es interesante. Aunque en teoría puede ser útil crear un monopolio... pues... el Estado puede captar todas las ganancias monopolísticas como arbitrio fiscal... la intervención política en ellas ha aumentado sus costos y disminuido seriamente las utilidades fiscales. Sería mejor privatizar estas empresas y establecer un impuesto a las ventas como arbitrio fiscal...”.

MONOPOLIO OPCIONAL... PERO OBLIGATORIO

Los intereses creados y las presiones políticas han *obligado* a los departamentos a explotar el monopolio y no han permitido que éste desaparezca del ordenamiento jurídico que lo autoriza.

Las leyes vigentes sobre la materia —desde 1913— permiten a los departamentos *monopolizar, si lo estiman conveniente*, la producción, introducción y venta de licores destilados, o *gravar* las actividades correspondientes, *si no conviene el monopolio*. La *opción* que establece la ley no se ejerce porque quienes manejan y controlan los departamentos tienen interés grande en que sean éstos quienes exploten el monopolio. Por eso existen 18 licorerías (17 departamentales y una intencional). Y los departamentos que no la tienen ejercen el monopolio a través de particulares, con quienes celebran contratos de concesión que también dan lugar a toda clase de prácticas viciosas. Lo que se

(1) Varias de las licorerías departamentales funcionan sin licencia de Min-Salud y sus productos son un peligro para la salud.

ha dicho de los departamentos es igualmente válido para las intendencias y comisarías.

Ello implica que en el Congreso, foro de la clase política regional, el tema del monopolio no se debata. O que apenas se discuta, sin que se tomen decisiones. También, que los gobiernos, cuando han estado investidos de facultades extraordinarias o de los poderes del estado de emergencia, no se hayan ocupado del asunto, que no le hayan puesto el cascabel al gato.

Deben ser tantas las presiones que ni siquiera se ha podido *demontar* el monopolio sobre los alcoholes imposables que nos servirían como carburante, en reemplazo de la gasolina o mezclada con ésta, si se produjeran industrialmente.

TOCA REFORMAR LA CONSTITUCION

Queda claro, entonces, que los departamentos no renunciarán voluntariamente al monopolio. También que éste no desaparecerá de la ley por decisión del Congreso o del Gobierno. Debe agregarse, ahora, que el *desmonte* del monopolio exige que se reforme la Constitución. Así debe ser porque hay quienes sostienen que como los monopolios establecidos a favor de los departamentos gozan de las garantías que el artículo 183 de la Constitución otorga a los demás bienes y rentas de las entidades territoriales, el “desconocimiento” de tales monopolios por ley exige que sus titulares, es decir los departamentos, sean indemnizados o compensados, seguramente por la nación, porque se les estaría privando de una actividad rentable. Con el fin de evitar esa clase de discusiones y litigios, conviene tomar la decisión en la propia Constitución.

“CERRAR LA CANTINA”

Lo dicho muestra bien la necesidad y conveniencia de suprimir los monopolios estatales como arbitrio rentístico. Son múltiples las conveniencias que se derivan de las modificaciones que para estos efectos se le deben introducir al artículo 31 de la codificación vigente. Aquí vale la pena destacar la más importante en el caso del monopolio sobre la destilación de alcoholes.

Tal consecuencia no es otra que la de permitirle al sector privado que se vincule a la producción, distribución y exportación de licores destilados. Lo haría en desarrollo de la ley que fije los requisitos y las condiciones que deban cumplir quienes deseen ejercer esas actividades industriales y comerciales. Obviamente, tendría que pagar los impuestos que la ley señale o establezca. Son estos impuestos los que compensan y deben mejorar considerablemente los precarios ingresos que hoy reciben los departamentos por la explotación directa o contratada del monopolio.

Hay quienes temen que la privatización conduzca a un monopolio de hecho en cabeza de algunos particulares. La respuesta a tal riesgo o posibilidad tiene que darla la misma ley que regule la actividad, porque de sus disposiciones deben hacer parte todas las medidas anti-monopólicas que se consideren necesarias.

El desmonte del monopolio no quiere

decir, en manera alguna, que deban cerrarse, forzosa y automáticamente, todas y cada una de las empresas departamentales de licores pues subsistirán las eficientes, las que estén en condiciones de afrontar la competencia del sector privado. Para empezar, esas empresas eficientes, con la supresión del monopolio, obtienen una ganancia grande: pueden distribuir libremente sus productos en todo el país. Sin barreras comerciales de ninguna clase. Sin obligación distinta a la de pagar los impuestos que ordena la ley. Sin tener que cubrir los *derechos de entrada* a que las obligan los contratos de intercambio celebrados para proteger empresas ineficientes. Y no tendrán que soportar los costos del *contrabando interno* (si no fuera delito, haría parte simplemente de nuestra picaresca política y administrativa) que les hacen quienes les compran a bajo precio unos licores que se facturan como si se "exportaran" a otro departamento, pero que nunca salen de aquel en donde se produjeron porque en éste se venden a un precio dos o tres veces superior al de compra. Ganancia tan grande se logra disponiendo simplemente que las tractomulas descarguen a pocos metros de la licorera unas remesas que oficialmente estaban designadas a otros departamentos. La licorera vendedora resulta perjudicada con la "operación retorno", pero esa es cuestión que prácticamente a nadie interesa y en todo caso menos al politizado y pomposo cuerpo denominado "Resguardo Departamental", que debe vivir afectado por algún virus imbatible pues todo gobernador y ex-gobernador que se respete dice haberlo purificado y moralizado.

Antes de que empiece la competencia del sector privado, las actuales licoreras departamentales se habrán preparado para afrontarla. Seguramente habrán mejorado para entonces todos sus procesos económicos. Tendrán tiempo suficiente para ello. Porque después de la decisión que tome la Constituyente, se requiere que el Congreso expida la ley que reglamente la actividad y fije los impuestos y que el mismo sector privado monte sus propias instalaciones o habilite las que le compre a algunos departamentos, todo lo cual no se hace de un día para otro.

PARTICIPACION EN LAS RENTAS NACIONALES

Las propuestas anteriores (1) buscan mejorar sustancialmente los ingresos propios de Municipios y Departamentos. Pero como es claro que tales entidades requieren el apoyo económico de la Nación pues sus recursos propios no son suficientes para la atención de las funciones y servicios colocados bajo su responsabilidad, conviene ocuparse ahora de las dos transferencias que hace la Nación: la de un porcentaje del producto de IVA a los Municipios y la de una parte de sus rentas ordinarias a los Departamentos. A esta última la ley la llama "Situado fiscal".

En este campo de las transferencias hay una especie de acuerdo, casi que de con-

senso, entre los autores de los proyectos puestos a estudio de la Asamblea. En algunos de los alcances de esas propuestas el Gobierno (Minhacienda y Jefe de Planeación Nacional) también ha dicho que está de acuerdo.

IV LOS SERVICIOS DE SALUD Y EDUCACION Y LOS RECURSOS DEL IVA DEBEN PASAR A LOS MUNICIPIOS

Es algo que no admite discusión: los servicios de salud, en su primer nivel de atención, y la educación, hasta el grado que la ley señale como obligatorio, deben ser prestados por los Municipios. Es la única forma como podrá garantizarse la efectividad del derecho que todos tenemos a la salud y a la educación. La Nación fracasó en la prestación de esos servicios básicos; por eso sólo debe encargarse de definir las políticas en la materia, vigilar su cumplimiento y ejercer funciones de tipo técnico-normativo. Así empieza a suceder en relación con la salud, gracias a las disposiciones de la ley 10ª de 1990 y el decreto 1762 del mismo año. En el caso de la educación, los municipios lo vienen haciendo parcialmente, porque deben llenar los inmensos vacíos que deja la Nación, sin que exista norma constitucional o legal que lo ordene.

Como Asamblea Constituyente nos corresponde hacer irreversible el proceso y dotarlo de los instrumentos que le aseguren plena ejecución. Para ello es necesario disponer que la participación de los Municipios en el IVA —que alcanzará durante la vigencia fiscal de 1992 el "techo" o límite que le fijó la Ley: el 45.3% de todo su producido— se incremente gradual y proporcionalmente, a partir de 1993, en la misma medida en que la Nación les traslade las responsabilidades que hoy tiene en materia de Salud y Educación.

V REFORMAS AL SITUADO FISCAL

Puede afirmarse que existe un relativo consenso en cuanto a las reformas que conviene introducirle:

— Debe ser un porcentaje de los *ingresos corrientes* y no de los ingresos ordinarios de la Nación. Este principio ya se adoptó en la ley que fija las bases para la determinación del Situado que se destina a salud.

— Beneficiarios suyos también deben ser los Distritos, los ya creados y los que en el futuro se organicen.

— La distribución de su monto total debe hacerse teniendo en cuenta el número de entidades beneficiarias, la población de cada una de ellas, el índice de necesidades básicas insatisfechas y el esfuerzo tributario ponderado que realicen las regiones. Difícilmente la Constitución podrá repartir porcentualmente estas cuatro variables o elementos. Debe hacerlo la ley. De otra manera se adoptaría, con carácter permanente, un reparto que puede ser válido en un momento determinado pero que tiene

que cambiar toda vez que se modifiquen las circunstancias y las condiciones de hecho en las cuales haya de aplicarse. En esta materia, antes que la *rigidez constitucional* conviene la *flexibilidad legal*.

— Debe destinarse a la atención de los servicios que se hallan a cargo de sus beneficiarios —los Departamentos y los Distritos— y no a cargo de esas y otras *entidades* (los municipios) como lo dispone el artículo vigente.

— El manejo y la inversión de sus valores debe hacerse directamente por sus destinatarios, sin intervención ninguna de la Nación. Hoy el Gobierno Central administra los FER y los Servicios de Salud.

VI "REGIONALIZAR" LAS REGALIAS

Estoy de acuerdo con quienes solicitan la creación de un "Fondo Nacional de Regalías" que le permita a todo el país beneficiarse, en alguna medida, de la explotación que se haga de sus recursos naturales no renovables. La propuesta tiene mayor sentido si se considera la situación de aquellas localidades que también reciben el impacto de la explotación, aunque ésta no se realice en términos colocados bajo su autoridad. Es el caso de los municipios que "soportan" el paso de los oleoductos o la instalación de puertos para la comercialización de determinados productos.

Igualmente, debería autorizarse a las entidades territoriales propietarias de las regalías —Departamentos y Municipios— para disponer qué parte de los ingresos que perciban por este concepto, en la cuantía que esas mismas entidades fijen, se invierta fuera del área de su jurisdicción, es decir en Departamentos y Municipios distintos de los que cobran las regalías. Así se beneficiarían entidades que también reciben el impacto —ecológico, económico y social— de las explotaciones de recursos naturales que se realicen en regiones que les sean limítrofes. Las entidades que de esa manera "cedan" parte de sus regalías también estarían haciendo inversión rentable para sus propias poblaciones y territorios porque las obras y servicios que financien tendrán carácter verdaderamente regional.

Muchas veces, la solución de las dificultades de los vecinos contribuye decisivamente a la solución de nuestros propios problemas. De todas maneras serán las entidades propietarias de las regalías las que deciden ese tipo de colaboración regional, su cuantía y modalidades.

VII LA BANCA COMERCIAL DEBE "RESPALDAR" FINANCIERAMENTE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

Los Departamentos y Municipios han multiplicado en proporción geométrica su capacidad de endeudamiento. De ella tienen que hacer uso para financiar sus proyectos de alguna significación con mayor razón, los de envergadura. La Nación ha buscado atender esa incrementada demanda de crédito. Sin embargo, no lo ha logrado. No pudo el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano. Tampoco, la Financiera de Desa-

1. Que únicamente los municipios graven la propiedad inmueble, que los Distritos posean una mayor capacidad tributaria y que se eliminen los monopolios departamentales.

rollo Territorial (Findeter), entidad que lo reemplazó.

Las quejas de los usuarios del crédito oficial tienen que ver con las altas tasas de interés y, particularmente, con la demora en el otorgamiento y desembolso de los empréstitos. Por razones que no es del caso analizar, entre la presentación de la solicitud y el primer desembolso, transcurren de 18 a 24 meses. Prácticamente todo el periodo de un alcalde actual. Por esa razón los Municipios se sirven de la banca Comercial que les cobra unos puntos más, pero que les hace los desembolsos en 30 días. Los elevados intereses se compensan

con la celeridad, pues el prestatario ahorra el alza de los precios en los materiales de construcción y la mano de obra.

El crédito puramente comercial al que los alcaldes acuerden cada vez con más frecuencia tiene notable inconveniente: los plazos de amortización y reembolso. Findeter concede hasta 15 años. La banca Comercial no más de tres. La diferencia es grande. De ahí la necesidad de establecer constitucionalmente un sistema que le ofrezcan a las entidades territoriales crédito a tasas y plazos razonables, dadas las misiones de interés público y social que éstas cumplen.

Ponencias Publicadas

NOMBRE PONENCIA	GACETA NUMERO	FECHA PUBLICACION
1. DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL (Juan Gómez Martínez)	32	Abril 1
2. CONTROL CONSTITUCIONAL. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. CONSEJO DE ESTADO (María Teresa Garcés y José María Velasco).	36	Abril 4
3. PREAMBULO Y PRINCIPIOS (Alberto Zalamea Costa)	36	Abril 4
4. PROVINCIAS Y ASOCIACIONES RURALES DE MUNICIPIOS (Orlando Fals Borda)	38	Abril 5
5. LA FUNCION DEL CONTROL POLITICO DEL CONGRESO (Alvaro Echeverry, Antonio Galán, Arturo Mejía, Luis Guillermo Nieto, Rosenberg Pabón, Alfonso Palacios, Hernando Yepes)	38	Abril 5
6. DE LOS PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACION JUDICIAL Y CORTE SUPREMA DE JUSTICIA (Jaime Fajardo, Alvaro Gómez Hurtado)	38	Abril 5
7. MINISTERIO PUBLICO (Armando Holguín Sarria y Hernando Londoño Jiménez)	38	Abril 5
8. PUEBLOS INDIGENAS Y GRUPOS ETNICOS (Orlando Fals y Lorenzo Muclas)	40	Abril 8
9. BOGOTA, DISTRITO CAPITAL (Jaime Castro)	40	Abril 8
10. DESIGNATURA O VICEPRESIDENCIA (Hernando Herrera Vergara, Carlos Lleras de la Fuente, Antonio Navarro Wolff, José Matias Ortiz, Abel Rodríguez)	40	Abril 8
11. LA REGION (Juan B. Fernández)	40	Abril 8
12. DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL (Carlos Fernando Giraldo Angel y Eduardo Verano de la Rosa)	41	Abril 9
13. RECURSOS Y PLANEACION (Juan B. Fernández)	41	Abril 9
14. ELECCION DEL PRESIDENTE POR EL SISTEMA DE DOBLE VUELTA (Hernando Herrera Vergara, Carlos Lleras de la Fuente, Antonio Navarro Wolff, José Matias Ortiz, Abel Rodríguez)	41	Abril 9

NOMBRE PONENCIA	GACETA NUMERO	FECHA PUBLICACION
15. SERVICIOS PUBLICOS (Augusto Ramírez Cardona)	41	Abril 9
16. ALEGATO A FAVOR DE LAS TIERRAS PERIFERICAS (Cornelio Reyes)	42	Abril 10
17. LOS DEPARTAMENTOS (Gustavo Zafra Roldán)	42	Abril 10
18. LA REGION (Eduardo Espinosa Facio-Lince)	43	Abril 11
19. PROYECTO DE ARTICULADO SOBRE MUNICIPIOS (Carlos Holmes Trujillo y Héctor Pineda)	43	Abril 11
20. LA PLANEACION Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES (Eduardo Espinosa Facio-Lince)	44	Abril 12
21. DE FUERZA PUBLICA (Subcomisión IV)	44	Abril 12
22. RECURSOS Y PLANEACION (Juan B. Fernández)	44	Abril 12
23. AREAS METROPOLITANAS, ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS Y DISTRITOS METROPOLITANOS (Héctor Pineda Salazar)	44	Abril 12
24. ASOCIACION SINDICAL (Argelino Garzón, Guillermo Guerrero, Tulio Cuevas, Iván Marulanda, Guillermo Perry, Jaime Benítez)	45	Abril 13
25. SOBRE EL TRABAJO Y EL TRABAJADOR (Guillermo Guerrero Figueroa, Iván Marulanda, Angelino Garzón, Tulio Cuevas, Jaime Benítez, Guillermo Perry Rubio)	45	Abril 13
26. DE LA EDUCACION Y LA CULTURA (Iván Marulanda, Guillermo Perry, Jaime Benítez, Angelino Garzón, Tulio Cuevas, Guillermo Guerrero)	45	Abril 13
27. MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (Iván Marulanda, Guillermo Perry, Jaime Benítez, Angelino Garzón, Tulio Cuevas, Guillermo Guerrero)	46	Abril 15

Ponencias Publicadas

NOMBRE PONENCIA	GACETA NUMERO	FECHA PUBLICACION
28. REGIMEN ECONOMICO, LIBERTAD DE EMPRESA, COMPETENCIA ECONOMICA, MONOPOLIOS E INTERVENCION DEL ESTADO (Iván Marulanda, Guillermo Perry, Jaime Benítez, Angelino Garzón, Tulio Cuevas, Guillermo Guerrero)	46	Abril 15
29. SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL (Iván Marulanda, Guillermo Perry, Jaime Benítez, Angelino Garzón, Tulio Cuevas, Guillermo Guerrero)	46	Abril 15
30. DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA (Julio Simón Saigado Vásquez)	46	Abril 15
31. LA REGIONALIZACION (Eduardo Verano de la Rosa)	46	Abril 15
32. DERECHOS COLECTIVOS (Iván Marulanda, Guillermo Perry, Jaime Benítez, Angelino Garzón, Tulio Cuevas, Guillermo Guerrero)	46	Abril 15
33. PROPIEDAD (Iván Marulanda, Guillermo Perry, Jaime Benítez, Angelino Garzón, Tulio Cuevas, Guillermo Guerrero)	46	Abril 15
34. LA FUNCION LEGISLATIVA (Alvaro Echeverry, Antonio Galán, Arturo Mejía, Luis Guillermo Nieto, Rosemberg Pabón, Alfonso Palacios, Hernando Yepes)	51	Abril 16
35. FISCALIA GENERAL DE LA NACION (Carlos Daniel Abello Rocca)	51	Abril 16
36. PROYECTO DE NUEVA CARTA DE DERECHOS, DEBERES, GARANTIAS Y LIBERTADES (Raimundo Emilliani, Germán Toro, Diego Uribe Vargas, María Mercedes Carranza)	51	Abril 16
37. SERVICIOS PUBLICOS (Eduardo Verano de la Rosa)	51	Abril 16
38. ESTATUTO DEL CONGRESISTA (Alfonso Palacio Rudas, Hernando Yepes, Alvaro Echeverry, Antonio Galán, Arturo Mejía, Rosemberg Pabón, Luis Guillermo Nieto)	51	Abril 16
39. DERECHOS DE LA FAMILIA, EL NIÑO, EL JOVEN, LA MUJER Y LA TERCERA EDAD (Iván Marulanda, Jaime Benítez, Tulio Cuevas, Guillermo Perry, Angelino Garzón, Guillermo Guerrero)	52	Abril 17
40. MECANISMOS DE PARTICIPACION DEMOCRATICA. MECANISMOS E INSTITUCIONES DE PROTECCION DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y PROCEDIMIENTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL (Jaime Arias López, Darío Mejía, Juan Carlos Esguerra)	52	Abril 17

NOMBRE PONENCIA	GACETA NUMERO	FECHA PUBLICACION
41. REFORMA DEL CONGRESO (Arturo Mejía Borda)	52	Abril 17
42. CONGRESO UNICAMERAL (Alvaro Echeverry y Rosemberg Pabón)	52	Abril 17
43. LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS DEL PROYECTO INTEGRAL POR UNA NUEVA CONSTITUCION (Jaime Fajardo y Darío Mejía)	52	Abril 17
44. REGIMEN ECONOMICO Y FINALIDAD SOCIAL DEL ESTADO (Oscar Hoyos, Carlos Lemos, Rodrigo Lloreda, Ignacio Molina, Carlos Ossa y Antonio Yepes)	53	Abril 18
45. LA BANCA CENTRAL (Oscar Hoyos, Carlos Lemos, Rodrigo Lloreda, Ignacio Molina, Carlos Ossa y Antonio Yepes)	53	Abril 18
46. INTERNACIONALIZACION DE LAS RELACIONES ECONOMICAS (Oscar Hoyos, Carlos Lemos, Rodrigo Lloreda, Ignacio Molina, Carlos Ossa y Antonio Yepes)	53	Abril 18
47. REGULACION FINANCIERA. CREDITO, DEUDA EXTERNA, COMERCIO EXTERIOR Y REGIMEN DE ADUANAS (Ignacio Molina, Carlos Ossa, Antonio Yepes, Oscar Hoyos, Carlos Lemos, Rodrigo Lloreda)	53	Abril 18
48. HACIENDA PUBLICA Y PRESUPUESTO (Carlos Rodado, Jesús Pérez y Helena Herrán)	53	Abril 18
49. CONTROL FISCAL (Alvaro Cala, Jesús Pérez González, Helena Herrán, Mariano Ospina Hernández, Germán Rojas y Carlos Rodado)	53	Abril 18
50. CONGRESO UNICAMERAL (Alvaro Echeverry, Rosemberg Pabón)	54	Abril 17
51. ESTRUCTURA, COMPOSICION Y FUNCIONAMIENTO DE LA RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO (Hernando Yepes, Alfonso Palacios, Antonio Galán S.)	54	Abril 17
52. DE LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA (Jaime Fajardo Landacta)	54	Abril 17
53. PLANEACION (Mariano Ospina Hernández, Germán Rojas, Alvaro Cala)	55	Abril 19
54. DERECHO AL CREDITO (Iván Marulanda, Guillermo Perry, Jaime Benítez, Angelino Garzón, Tulio Cuevas, Guillermo Guerrero)	55	Abril 19
55. ATENCION A MINUSVALIDOS (Iván Marulanda, Guillermo Perry, Jaime Benítez, Angelino Garzón, Tulio Cuevas, Guillermo Guerrero)	55	Abril 19