



GACETA CONSTITUCIONAL

ACTAS DE SESION PLENARIA

Jueves 20 de Junio de 1991

Contenido:

- Régimen Económico (Votación).
- Intervención del Estado.
- Servicios Públicos. Normas sobre Presupuestos y Ley de Apropiaciones.
- Vicepresidencia. 1ª elección en 1994.
- Régimen de Control Fiscal.
- Atribuciones del Contralor. Planeación Integral.
- El Estado Cantinero: Un Cuello de Botella.

(Página 2)

Viernes 21 de Junio de 1991

Contenido:

- Participación Democrática.
- Mecanismos de Reforma Constitucional.
- Pedagogía de la Constitución.
- Elección Popular de Gobernadores.
- El Voto. Consulta Popular.
- Hacienda Pública.
- Estados de Excepción.
- Relaciones Internacionales.
- Fiscalía General de la Nación

(Página 32)

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

Santafé de Bogotá, D.C. Febrero - Julio de 1991

Presidentes:

ALVARO GOMEZ HURTADO
ANTONIO JOSE NAVARRO WOLFF
HORACIO SERPA URIBE

Delegatarios:

Aída Yolanda Abella Esquivel
Carlos Daniel Abello Roca
Jaime Arias López
Jaime Benítez Tobón
Alvaro Cala Hederich
María Mercedes Carranza Coronado
Fernando Carrillo Flórez
Jaime Castro Castro
Tulio Cuevas Romero
Marcos Chalitas
Alvaro Echeverry Uruburu
Raimundo Emiliani Román
Juan Carlos Esguerra Portocarrero
Eduardo Espinosa Facio-Lince
Jaime Fajardo Landaeta
Orlando Fals Borda
Juan B. Fernández Renowitzky
Antonio Galán Sarmiento
María Teresa Garcés Lloreda
Angelino Garzón
Carlos Fernando Giraldo Angel
Juan Gómez Martínez
Guillermo Guerrero Figueroa
Helena Herrán de Montoya
Hernando Herrera Vergara
Armando Holguín Sarria
Oscar Hoyos Naranjo
Carlos Lemos Simonds
Alvaro Leyva Durán
Hernando Londoño Jiménez
Carlos Lleras de la Fuente
Rodrigo Lloreda Caicedo
Rodrigo Llorente Martínez
Iván Marulanda
Darío Antonio Mejía Agudelo
Arturo Mejía Borda

Rafael Ignacio Molina Giraldo
Lorenzo Muelas Hurtado
Luis Guillermo Nieto Roa
Jaime Ortiz Hurtado
José Ortiz
Mariano Ospina Hernández
Carlos Ossa Escobar
Rosenberg Pabón Pabón
Alfonso Palacio Rudas
Otty Patiño Hormaza
Alfonso Peña Chepe
Jesús Pérez-González Rubio
Guillermo Perry Rubio
Guillermo Plazas Alcíd
Héctor Pineda Salazar
Augusto Ramírez Cardona
Augusto Ramírez Ocampo
Cornelio Reyes Reyes
Carlos Rodado Noriega
Abel Rodríguez
Francisco Rojas Birry
Germán Rojas Niño
Julio Salgado Vásquez
Miguel Santamaría Dávila
Germán Toro Zuluaga
Carlos Holmes Trujillo García
Diego Uribe Vargas
Alfredo Vázquez Carrizosa
José María Velasco Guerrero
Eduardo Verano de la Rosa
Fabio Villa Rodríguez
Hernando Yepes Arcila
Antonio Yepes Parra
Gustavo Zafra Roldán
Alberto Zalamea Costa

Secretario General
Jacobó Pérez Escobar

Relator
Fernando Galvis Gaitán

**GACETA
CONSTITUCIONAL**

Nº 140
Santafé de Bogotá, D.C.
martes 17 de diciembre de 1991

Presidentes:
HORACIO SERPA URIBE
ALVARO GOMEZ HURTADO
ANTONIO JOSE NAVARRO WOLFF

Relator:
FERNANDO GALVIS GAITAN

Secretario General:
JACOBO PEREZ ESCOBAR

Director:
EDGAR MONCAYO

Impreso por Roto/Offset

ACTA DE SESION PLENARIA

(Jueves 20 de Junio de 1991)

ORDENAMIENTO TERRITORIAL I

El Proyecto de reforma a la Constitución Política de Colombia, presentado por el Gobierno Nacional a la Asamblea Nacional Constituyente y publicado en la Gaceta Constitucional el 15 de febrero de 1991, destacaba, entre otros, el Estatuto General de la Organización Territorial, (organización y funcionamiento de las entidades territoriales, competencias sobre prestación de servicios, celebración de referéndum para crear, fusionar, suprimir o trasladar una entidad territorial).

Además de proponer la creación de Departamentos Especiales, caso del Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada, el proyecto establecía y concretaba sus derechos, los bienes y rentas, así como la distribución de competencias y autonomías.

El Proyecto del Gobierno proponía, como en efecto sucedió, que la capital de Colombia fuese organizada como Distrito Especial.

El 27 del mismo mes y año a nombre de la Alianza Democrática M-19 los constituyentes, Orlando Fals Borda y Héctor Pineda, presentaron un segundo proyecto de seis artículos y uno transitorio, en el que sobresalía, a más de la redelimitación departamental, intendencial, comisarial y municipal, la creación de una Comisión de Ordenamiento Territorial adscrita al Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Destacaba este proyecto del nuevo partido político, el hecho de que han surgido en el país regiones como el Magdalena Medio, Urabá, la Depresión Momposina, partes del Litoral Pacífico, que desafían los límites existentes entre los departamentos y se manejan de manera peculiar, muchas veces rompiendo normas legales.

Por su parte la Federación Colombiana de Municipios, recogiendo, decía, las experiencias y recomendaciones de los alcaldes municipales, proponía a la Asamblea Nacional Constituyente:

— Reforma integral de la intervención y la gestión estatal.

— El municipio se erige en el nivel primordial de la acción estatal.

— Se establecen los criterios y se prevén

PRESIDENCIA DE LOS HONORABLES CONSTITUYENTES

ALVARO GOMEZ HURTADO, HORACIO SERPA URIBE, ANTONIO JOSE NAVARRO WOLFF.

I

A las diez y quince minutos de la mañana (10:15 a.m.), el Honorable Co-presidente Antonio José Navarro Wolff, ordena a la Secretaría general llamar a lista. Han contestado los siguientes señores constituyentes:

ABELLA ESQUIVEL AIDA YOLANDA
ABELLO ROCA CARLOS DANIEL
ARIAS LOPEZ JAIME
BENITEZ TOBON JAIME
CALA HEDERICH ALVARO FEDERICO
CARRANZA CORONADO MARIA MERCEDES
CASTRO JAIME
CUEVAS ROMERO TULIO
ECHEVERRY URUBURU ALVARO
EMILIANO ROMAN RAIMUNDO
ESGUERRA PORTOCARRERO JUAN CARLOS
FAJARDO LANDAETA JAIME
FALS BORDA ORLANDO
FERNANDEZ RENOWITZKY JUAN B.
GALAN SARMIENTO ANTONIO

los mecanismos para armonizar las responsabilidades de gasto del municipio con sus ingresos efectivos.

— El replanteamiento del orden territorial, va de la mano de una extensión de la participación de la comunidad en las funciones de control y evaluación del gasto: de una reorganización de la Administración Pública en torno a los conceptos de proyectos y resultados cambiantes; de un replanteamiento del régimen presupuestal para alcanzar metas de transparencia y armonización de los presupuestos de todos los niveles de redefiniciones, del régimen electoral, enderezados a garantizar mayor control por parte de la comunidad.

(Continuará)

EDGAR MONCAYO

GARZON ANGELINO
GIRALDO ANGEL CARLOS FERNANDO
GOMEZ HURTADO ALVARO
GOMEZ MARTINEZ JUAN
HERRAN DE MONTOYA HELENA
HOLGUIN SARRIA ARMANDO
HOYOS NARANJO OSCAR
LEYVA DURAN ALVARO
LONDOÑO JIMENEZ HERNANDO
LLERAS DE LA FUENTE CARLOS
LLORENTE MARTINEZ RODRIGO
MARULANDA GOMEZ IVAN
MEJIA AGUDELO DARIO
MEJIA BORDA ARTURO
MOLINA GIRALDO IGNACIO
MUELAS HURTADO LORENZO
NAVARRO WOLFF ANTONIO JOSE
NIETO ROA LUIS GUILLERMO
ORTIZ HURTADO JAIME
OSPINA HERNANDEZ MARIANO
PABON PABON ROSEMBERG
PALACIO RUDAS ALFONSO
PATIÑO HORMAZA OTTY
PEREZ GONZALEZ-RUBIO JESUS
PERRY RUBIO GUILLERMO
PLAZAS ALCID GUILLERMO
RAMIREZ CARDONA AUGUSTO
RAMIREZ OCAMPO AUGUSTO
REYES REYES CORNELIO
RODADO NORIEGA CARLOS
RODRIGUEZ CESPEDAS ABEL
ROJAS BIRRY FRANCISCO
ROJAS NIÑO GERMAN
SALGADO VASQUEZ JULIO SIMON
SANTAMARIA DAVILA MIGUEL
SERPA URIBE HORACIO
TRUJILLO GARCIA CARLOS HOLMES
URIBE VARGAS DIEGO
VAZQUEZ CARRIZOSA ALFREDO
VELASCO GUERRERO JOSE MARIA
VERANO DE LA ROSA EDUARDO
VILLA RODRIGUEZ FABIO DE JESUS
YEPES ARCILA HERNANDO
YEPES PARRA MIGUEL ANTONIO
ZAFRA ROLDAN GUSTAVO
ZALAMEA COSTA ALBERTO

La Secretaria General informa que por haber respondido sesenta y un (61) delegados, se ha conformado el quórum necesario para decidir, ante lo cual el co-presidente Alvaro Gómez Hurtado, declara instalada la Sesión Plenaria de hoy, la cual se desarrolla con el siguiente orden del día:

**ORDEN DEL DIA DE LA SESION
PLENARIA
JUEVES 20 DE JUNIO DE 1991
HORA: 9:00 A.M.**

1. LLAMADO DE LISTA**2. LECTURA Y CONSIDERACION DEL ACTA DE LA SESION ANTERIOR****3. CONTINUACION DE LA VOTACION DE LA SESION ANTERIOR**

-MECANISMOS DE PARTICIPACION, REFORMA Y PEDAGOGIA CONSTITUCIONAL.

-REGIMEN ECONOMICO

-SERVICIOS PUBLICOS

-PLANEACION

-HACIENDA PUBLICA

-ORGANOS DE CONTROL FISCAL

-PRESUPUESTO

-ESTRUCTURA DEL ESTADO

-VICEPRESIDENCIA

-ORDENAMIENTO TERRITORIAL

-PROYECTO DE ACTO CONSTITUYENTE SOBRE DESCONGESTION DE LA JUSTICIA

-ARTICULO TRANSITORIO COMISION LEGISLATIVA.

4. VOTACION DE LOS ARTICULOS APLAZADOS:

-RELACIONES INTERNACIONALES (APLICACION PROVISIONAL DE LOS TRATADOS)

-CORTE CONSTITUCIONAL, CONSEJO DE ESTADO Y CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, FISCALIA GENERAL DE LA NACION

-COMPOSICION DEL CONGRESO

5. ARTICULOS APLAZADOS:

-RAMA EJECUTIVA (INTEGRACION DEL GOBIERNO)

-DERECHOS DE LOS GRUPOS ETNICOS

-FUNCION LEGISLATIVA Y CONTROL POLITICO DEL CONGRESO

-ESTATUTO DEL CONGRESISTA

6. DEROGACION DE NORMAS**7. LO QUE PROPONGAN LOS SEÑORES CONSTITUYENTES****PRESIDENCIA:**

ALVARO GOMEZ HURTADO, ANTONIO JOSE NAVARRO WOLFF, HORACIO SERPA URIBE

JACOBO PEREZ ESCOBAR
Secretario general

Durante el transcurso de la sesión, se hacen presentes los señores constituyentes:

CARRILLO FLOREZ FERNANDO
CHALITAS VALENZUELA MARCO ANTONIO
ESPINOSA FACIO-LINCE EDUARDO
GARCES LLOREDA MARIA TERESA
GUERRERO FIGUEROA GUILLERMO
HERRERA VERGARA HERNANDO
LEMONS SIMMONDS CARLOS
LLOREDA CAICEDO RODRIGO
OSSA ESCOBAR CARLOS
PINEDA SALAZAR HECTOR
TORO ZULUAGA JOSE GERMAN

Deja de asistir, con excusa médica, por encontrarse enfermo desde el 16 del presente mes, el Constituyente José Matías Ortiz Sarmiento.

Deben asistir, con voz pero sin voto, los señores constituyentes, José Matías Ortiz

Sarmiento, (quien deja de concurrir con excusa) vocero del P.R.T., y, Alfonso Peña Chepe, vocero del Movimiento Proindigenista Quintín Lame.

II

Luego del llamado a lista, el copresidente Alvaro Gómez Hurtado advierte a la Honorable Asamblea que, dada la circunstancia favorable del quórum de sesenta y un constituyentes, y que las actas pendientes para su lectura, tienen unos volúmenes considerables, solicita en consecuencia, modificar el orden del día, con el objeto de omitir la lectura de las actas y pasar inmediatamente a la votación del articulado pendiente.

El honorable presidente Alvaro Gómez Hurtado somete a la consideración de la plenaria tal solicitud, a lo cual la Asamblea responde afirmativamente y en forma unánime.

III

Se pasa al siguiente punto del orden del día, para proceder a votar.

En torno a la votación de mecanismos de participación, el coordinador de la comisión accidental, Jaime Arias López, informa que por no haberse presentado a tiempo, por parte de la Secretaría, de los artículos sustitutivos, especialmente los del Gobierno Nacional, no será posible votar este tema, por lo cual solicita el aplazamiento para más tarde, a lo cual accede la Asamblea en forma unánime.

TEMA**REGIMEN ECONOMICO**

Ilustra, a petición de la Asamblea, Guillermo Perry Rubio y se somete a votación el artículo de Libertad Económica y Competencia, en dos partes:

Primera parte: El texto del artículo, excepto la frase (**posición dominante**):

Cincuenta (50) votos afirmativos,
Ninguno (0) negativo y,
Ninguna (0) abstención.

La primera parte es APROBADA

Segunda parte: (**posición dominante**):

Cuarenta y dos (42) votos afirmativos,
Dos (2) negativos y,
Cinco (5) abstenciones.

La segunda parte es APROBADA.

Se vota el artículo completo, con el siguiente resultado:

Cuarenta y nueve (49) votos afirmativos,
Tres (3) negativos y,
Una (1) abstención.

El artículo ha sido APROBADO y su contenido es:

REGIMEN ECONOMICO**ARTICULO. LIBERTAD ECONOMICA Y COMPETENCIA.**

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

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

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier

abuso de posición dominante en el mercado nacional.

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

Acto seguido, se somete a votación el texto del artículo denominado intervención del Estado:

Primera Parte: Todo el texto., salvo la expresión (pleno):

Sesenta y un (61) votos afirmativos,

Ninguno (0) negativo y,

Ninguna (0) abstención.

La primera parte es APROBADA.

Segunda parte: (pleno):

Cuarenta y cinco (45) votos afirmativos,

Cuatro (4) negativos y,

Cinco (5) abstenciones.

La expresión es APROBADA.

El honorable copresidente Antonio José Navarro Wolff, deja constancia de su voto afirmativo y explica que lo hizo, a pesar de saber que es un saludo a la bandera.

Se somete a votación el texto completo:

Cincuenta y ocho (58) votos afirmativos,

Ninguno (0) negativo y,

Ninguna (0) abstención.

El texto completo es APROBADO. Su texto se incorporará más adelante, luego de mencionar la votación de la aditiva de la Constituyente Aida Yolanda Avella Esquivel, que se somete a votación antes de éste, con el siguiente resultado:

Veinte (20) votos afirmativos,

Catoce (14) negativos y,

Once (11) abstenciones.

La aditiva es NEGADA.

El texto completo del artículo es:

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

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

TEMA**SERVICIOS PUBLICOS**

Para someter a votación los artículos del tema de los Servicios Públicos, ilustra el constituyente Guillermo Perry Rubio. Por solicitud de éste y del señor delegatario Miguel Antonio Yepes Parra, la presidencia pregunta antes, si la asamblea está de acuerdo en aplazar para más tarde la votación del artículo tercero de la propuesta, a lo cual la plenaria responde afirmativamente en forma unánime.

Se somete a votación el texto del artículo sexto de Servicios Públicos, por partes:

Primera parte: Los dos primeros incisos, salvo la frase: **o por particulares**:

Cincuenta y nueve (59) votos afirmativos,

Ninguno (0) negativo y,

Ninguna (0) abstención

La primera parte es APROBADA.

Segunda parte: **La expresión: o por particulares:**

Cuarenta y tres (43) votos afirmativos

Cuatro (4) negativos y

Cinco (5) abstenciones.

La segunda parte es APROBADA.

Tercera parte: El tercer inciso:

Cuarenta y nueve (49) votos afirmativos,

Ninguno (0) negativo y,

Tres (3) abstenciones.

El tercer inciso es APROBADO.

Posteriormente, se somete a votación el texto completo del artículo, con el siguiente resultado:

Cincuenta y cuatro (54) votos afirmativos,

Ninguno (0) negativo y,

Una (1) abstención.

El artículo es APROBADO y su contenido es:

SERVICIOS PUBLICOS

ARTICULO 6. Es deber del Estado asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado.

Los servicios públicos estarán sometidos a un régimen jurídico fijado por la ley y podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios.

Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley, decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.

Se somete a votación el texto del artículo 7 con el siguiente resultado:

Cincuenta y cuatro (54) votos afirmativos,

Ninguno (0) negativo y,

Dos (2) abstenciones.

El artículo es APROBADO y su contenido expresa:

ARTICULO 7. La ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios. Estos se prestarán a nivel local cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales así lo permitan y aconsejen. Los departamentos y (regiones) cumplirán, en todo caso, funciones de apoyo y coordinación.

El artículo 8, se somete a votación por partes, con la salvedad de que en el primer inciso se cambiará la palabra **critérios**, por **reglas**:

Primera Parte: El texto completo, salvo la expresión **régimen tarifario**:

Cincuenta y ocho (58) votos afirmativos,

Uno (1) negativo y,

Una (1) abstención.

La primera parte es APROBADA.

Segunda parte: régimen tarifario:

Cincuenta y dos (52) votos afirmativos,

Tres (3) negativos y,

Dos (2) abstenciones.

El texto es APROBADO.

El texto completo del artículo recibe, a continuación:

Sesenta (60) votos afirmativos,

Uno (1) negativo y,

Una (1) abstención.

El texto es APROBADO y su contenido es:

ARTICULO 8. Corresponde al Congreso definir las reglas generales que regirán la prestación de los servicios públicos domiciliarios, así como su cobertura, calidad, financiamiento y régimen tarifario, teniendo en cuenta, además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos. La ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas.

La Nación, los departamentos, los municipios y sus entidades descentralizadas podrán conceder, a través de sus respectivos presupuestos, subsidios para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.

Acto seguido, se somete a votación el texto del artículo 9, con el siguiente resultado:

Sesenta y dos (62) votos afirmativos,

Uno (1) negativo y,

Una (1) abstención.

El artículo es APROBADO con el siguiente contenido:

ARTICULO 9. La ley determinará los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio. Igualmente definirá la participación de los municipios atendidos o sus representantes en las entidades y empresas que les presten servicios públicos domiciliarios.

Inmediatamente, se somete a votación el texto del artículo 10, con el siguiente resultado:

Sesenta y cuatro (64) votos afirmativos,

Ninguno (0) negativo y,

Ninguna (0) abstención.

El artículo es APROBADO y su contenido expresa:

ARTICULO 10. Corresponde al presidente de la República señalar con sujeción a la ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios y ejercer a través de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los presten.

Luego de este proceso, es puesto a la consideración de la plenaria el texto del artículo transitorio:

Cincuenta y ocho (58) votos afirmativos,

Ninguno (0) negativo y,

Una (1) abstención.

El artículo es APROBADO con el siguiente contenido:

ARTICULO TRANSITORIO. En la primera legislatura posterior a la vigencia de esta constitución, el Gobierno está obligado a presentar al Congreso Nacional los proyectos de ley de que tratan estos artículos. Si al término de las dos legislaturas ordinarias siguientes, éste último no los expide, el presidente de la República pondrá en vigencia los proyectos mediante decretos con fuerza de ley.

Con respecto al artículo aditivo, intervienen los constituyentes Carlos Rodado Noriega y Eduardo Verano de la Rosa, para posteriormente someterlo a votación:

Veintinueve (29) votos afirmativos,

Seis (6) negativos y,

Dieciocho (18) abstenciones.

El texto es NEGADO. Su contenido se

encuentra en el folder de los documentos de soporte.

Dejan constancias verbales los constituyentes Raimundo Emiliani Román y Carlos Rodado Noriega.

Deja constancias, además, Eduardo Verano de la Rosa, Guillermo Perry Rubio, Guillermo Plazas Alcíd, Oscar Hoyos Narraño.

TEMA PRESUPUESTO

Luego de la intervención de algunos constituyentes, se pasa al tema del presupuesto, del cual es ponente como coordinador de la Comisión Accidental, el Honorable Constituyente Alfonso Palacio Rudas, quien sustenta la propuesta de la Comisión.

Se someten a votación, los primeros cuatro artículos de la propuesta y reciben:

Cincuenta (50) votos afirmativos,

Ninguno (0) negativo y,

Ninguna (0) abstención.

Los cuatro artículos son APROBADOS.

Luego de leer una propuesta aditiva contenida en la Gaceta del 7 de junio de 1991, por el constituyente Iván Marulanda Gómez, la presidencia, respaldada por la Asamblea, dispone no someterlo a votación, pues ya había sido negado expresamente en otra oportunidad.

El texto de los artículos aprobados es como sigue:

PRESUPUESTO

ARTICULO 1. En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación del tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

ARTICULO 2. No podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las Asambleas Departamentales o los Concejos Municipales, ni transferir ningún crédito a ningún objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

ARTICULO 3. El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones que deberá corresponder al plan general de Desarrollo y lo presentará al Congreso dentro del plazo que establezca la ley orgánica del presupuesto.

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

Las comisiones de asuntos económicos de las dos Cámaras deliberarán conjuntamente para dar primer debate al proyecto de presupuesto de rentas y ley de apropiaciones.

ARTICULO 4. El Proyecto de Ley de Apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos, que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal. Si los ingresos legalmente autorizados no fueran suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá por separado ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto,

Martes, 17 de diciembre de 1991

la creación de nuevas rentas o modificación de las existentes para financiar el monto de los gastos adicionales contemplados en el proyecto de ley de apropiación.

El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales cuyos trámites continuarán su curso en el período legislativo siguiente.

Posteriormente, se someten a votación los artículos 5, 6, 7, 8 y 9, con el siguiente resultado:

Cuarenta y cinco (45) votos afirmativos,

Ninguno (0) negativo y,

Dos (2) abstenciones.

Los textos que acaban de ser APROBADOS, son los siguientes:

ARTICULO 5. Si el Congreso no expidiere el presupuesto, regirá el presentado por el Gobierno dentro de los términos del artículo precedente; si el presupuesto no hubiere sido presentado dentro de dicho plazo regirá el del año anterior, pero el Gobierno podrá reducir gastos, y, en consecuencia, suprimir o refundir empleos, cuando así lo aconsejen los cálculos de rentas del nuevo ejercicio.

ARTICULO 6. En cada legislatura, durante los tres (3) primeros meses del segundo período de sesiones, y estrictamente de acuerdo con las reglas de la ley orgánica, el Congreso discutirá y expedirá el presupuesto general de rentas y ley de apropiaciones.

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

ARTICULO 7. La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social, que agrupará las partidas de esta naturaleza según definición hecha por la ley orgánica respectiva. Excepto en casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, población y eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley.

El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al del año anterior y respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiación.

ARTICULO 8. El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir un nuevo gasto, sea por reducción o eliminación de partidas o por aumento en el cálculo de las rentas y otros recursos, sino con la aceptación escrita del ministro del Ramo.

El Congreso podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el ordinal 4º, del artículo 76.

Si se elevare el cálculo de las rentas, o si se eliminare o disminuyere algunas de las partidas del proyecto respectivo, las sumas

así disponibles, sin exceder su cuantía, podrán aplicarse a otros gastos o inversiones autorizados conforme a lo prescrito en el inciso final del artículo 20 de la Constitución.

ARTICULO 9. Además de lo señalado en esta Constitución, la ley orgánica del presupuesto reglamentará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución y control del presupuesto de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados, de cualquier nivel administrativo y su coordinación con el Plan General de Desarrollo, así como también la capacidad para contratar de los organismos y entidades estatales y el procedimiento que se debe seguir cuando el Congreso no expidiere el presupuesto oportunamente.

Inmediatamente se somete a votación el artículo 10, el cual obtiene:

Cuarenta y nueve (49) votos afirmativos,

Ninguno (0) negativo y,

Ninguna (0) abstención.

En consecuencia, el artículo es APROBADO y su contenido expresa:

ARTICULO 10. El endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago. La ley regulará la materia.

Al someter a votación el texto del artículo once, y luego de la intervención de los señores constituyentes, Rodrigo Lloreda Caicedo, quien solicita su aplazamiento, Alfonso Palacio Rudas, María Mercedes Carranza Coronado y Jesús Pérez González-Rubio, la presidencia interroga a la plenaria sobre este tema y la propuesta es respaldada con la siguiente votación:

Cuarenta y nueve (49) votos afirmativos,

Cuatro (4) negativos y,

Una (1) abstención.

Con este resultado, se declara APLAZADO el artículo.

Se someten a votación los artículos 12 y 13 con el párrafo, los cuales obtienen:

Cuarenta y nueve (49) votos afirmativos,

Uno (1) negativo y,

Dos (2) abstenciones.

Se declaran APROBADOS los artículos y el párrafo, cuyo contenido es:

ARTICULO 12. Los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto.

ARTICULO 13. Habrá un contador general, funcionario de la Rama Ejecutiva, quien llevará la contabilidad general de la Nación y consolidará esta con la de sus entidades descentralizadas, territoriales o por servicios, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan, excepto la referente a la ejecución del presupuesto, cuya competencia se atribuye a la Contraloría.

Corresponde al contador general las funciones de unificar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, elaborar el balance general y determinar las normas contables que deben regir en el país, conforme a la ley.

PARAGRAFO: Seis meses después de concluido el año fiscal, el Gobierno nacional enviará al Congreso el balance de la Hacienda, auditado por la Contraloría General de la República, para su análisis y conocimiento.

El contralor general de la República presentará al Congreso anualmente las

cuentas del presupuesto y del Tesoro para su examen y feneamiento definitivos.

Al concluir la votación de este articulado, la Presidencia designa la Comisión Accidental que estudiará lo referente a la propuesta original y las sustitutivas, respecto del tema aplazado en el artículo once de este capítulo y la integra con los señores constituyentes, Rodrigo Lloreda Caicedo, Jesús Pérez González-Rubio, María Mercedes Carranza Coronado, Juan Carlos Esguerra Portocarrero y Carlos Rodado Noriega.

TEMA

FINES DEL ESTADO

Al entrar en el Tema de los Fines del Estado, el Honorable Constituyente Fernando Carrillo Flórez solicita sea votado un artículo que sobre el tema de la justicia no se había tratado antes y que expresa:

ARTICULO TRANSITORIO: A partir del primero de enero de 1992 y durante los próximos diez (10) años, el Gobierno nacional invertirá no menos del diez por ciento (10%) del Presupuesto General de Gastos en la Rama Jurisdiccional y el Ministerio Público:

La presidencia le advierte al Constituyente Carrillo Flórez, que el tema fue expresamente decidido en la votación del día anterior en el Tema del Consejo Superior de la Judicatura. El Honorable Constituyente Carrillo Flórez replica a la presidencia diciendo que el artículo no fue sometido y pide que su declaración conste en el acta, como en efecto se hace.

Se somete a votación el texto del artículo de Fines del Estado, el cual obtiene, luego de ser negado su aplazamiento, con dos (2) votos afirmativos, dieciséis (16) negativos y tres (3) abstenciones:

Diecisiete (17) votos afirmativos,

Siete (7) negativos y,

Diez (10) abstenciones.

En tal virtud, el texto es NEGADO.

TEMA

VICEPRESIDENCIA

Antes de entrar en el tema de la vicepresidencia, la Asamblea acepta aplazar unos momentos más la consideración del tema de la Estructura del Estado, por cuanto, según explicación del ponente Carlos Lleras de la Fuente, el texto final de su propuesta y del Constituyente Hernando Yepes Arcila, se está pasando en limpio para ser traído a la plenaria.

Se solicita al honorable constituyente Horacio Serpa Uribe, que guíe la votación en el tema de la vicepresidencia. Se somete a consideración el artículo transitorio, con el siguiente resultado:

Cincuenta y seis (56) votos afirmativos,

Dos (2) negativos y,

Ninguna (0) abstención.

El texto APROBADO es como sigue:

VICEPRESIDENCIA

ARTICULO TRANSITORIO: La primera elección de vicepresidente de la República se efectuará en el año de 1994.

Antes de celebrar esta votación, la plenaria había decidido votar el artículo aditivo de los constituyentes Carlos Holmes Trujillo García y Gustavo Zafra Roldán, el cual obtiene:

Dieciséis (16) votos afirmativos,

Treinta y nueve (39) negativos y,

Dos (2) abstenciones.

En tal virtud, el Artículo es NEGADO.

El Constituyente Antonio Galán Sarmiento, deja una constancia verbal en la que manifiesta que "el afán de aplicar la Constitución, se aplazó para el año de 1994, en algunos temas".

Se somete a votación una aditiva del Constituyente Carlos Lleras de la Fuente, con el siguiente resultado:

Cuarenta (40) votos afirmativos,

Ninguno (0) negativo y,

Cuatro (4) abstenciones.

Es APROBADO con el siguiente contenido:

ARTICULO ADITIVO. Las fórmulas que se inscriban para la primera votación serán las mismas que se presenten en la segunda, cuando a ello tuvieren derecho.

TEMA

REGIMEN DE CONTROL FISCAL

El coordinador de la comisión del tema de régimen de control fiscal, Alvaro Federico Cala Hederich, explica el articulado y se procede a leer el artículo primero, para someterlo a votación por partes:

Primera parte: los primeros seis renglones del primer inciso, salvo la expresión: del Organismo Legislativo y cambiando el artículo: la, por la palabra: se.: cincuenta y siete (57) votos afirmativos, uno (1) negativo y, ninguna (0) abstención. La primera parte ha sido APROBADA.

Segunda parte: del Organismo Legislativo: veintiséis (26) votos afirmativos, ocho (8) negativos y, trece (13) abstenciones. La segunda parte ha sido NEGADA.

Tercera parte: en casos especiales: cuarenta y cinco (45) votos afirmativos, seis (6) negativos y, cuatro (4) abstenciones. Ha sido APROBADA la frase.

Cuarta parte: la segunda parte del texto del primer inciso, salvo la expresión "por la Contraloría General": cuarenta y siete (47) votos afirmativos, nueve (9) negativos y, tres (3) abstenciones. Ha sido APROBADA la propuesta del texto.

Quinta parte: la expresión: por la Contraloría General: trece (13) votos afirmativos, uno (1) negativo y, veintitrés (23) abstenciones. La expresión ha sido NEGADA.

Sexta parte: el resto del texto de la propuesta, salvo el segundo inciso que se votará por aparte; la primera parte del sexto inciso; y la parte intermedia del séptimo inciso. Se incluye el parágrafo del que se dice que debe ser TRANSITORIO: cincuenta y cuatro (54) votos afirmativos, ninguno (0) negativo y, ninguna (0) abstención. La sexta parte ha sido APROBADA.

Séptima parte: el segundo inciso, salvo la frase: y además, un control de gestión y de resultados ...: cuarenta (40) votos afirmativos, ninguno (0) negativo y, ocho (8) abstenciones. La séptima parte ha sido APROBADA.

Octava parte: y además, un control de gestión y de resultados ...: cuarenta y siete (47) votos afirmativos, uno (1) negativo y, siete (7) abstenciones. La octava parte ha sido APROBADA.

Novena parte: la primera parte del sexto inciso: cincuenta y cinco (55) votos afirmativos, uno (1) negativo y, dos (2) abstenciones. Se APRUEBA el texto, sin los corchetes del sexto inciso.

Décima parte: (salvo en el servicio exterior o): veintitrés (23) votos afirmativos, dos (2) negativos y, doce (12) abstenciones. La décima parte ha sido NEGADA.

Décima primera parte: en el séptimo inciso; y además, haber desempeñado en propiedad alguno de los cargos de ministro del Despacho, magistrado de la Corte Suprema de Justicia, consejero de Estado, contralor general de la República: once (11) votos afirmativos, veinticuatro (24) negativos y, nueve (9) abstenciones. El texto propuesto ha sido NEGADO.

Posteriormente se somete a votación el texto de la propuesta sustitutiva al primer inciso.

Décimosegunda parte: el control fiscal es una función pública: cincuenta y un (51) votos afirmativos, ninguno (0) negativo y, ninguna (0) abstención. Ha sido APROBADO el artículo sustitutivo.

A continuación se somete a votación el texto completo del artículo votado por partes: cuarenta y nueve (49) votos afirmativos, ninguno (0) negativo y, dos (2) abstenciones. El artículo ha sido APROBADO en su totalidad y su contenido expresa:

REGIMEN DE CONTROL FISCAL

ARTICULO 1. El control fiscal es una función pública, que se ejercerá a través de la Contraloría General de la República, entidad que hará la vigilancia de la gestión fiscal de la Administración y de los particulares o entidades de cualquier orden que manejen fondos o bienes de la Nación. Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que en casos especiales de vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos y contratadas, previo concepto del Consejo de Estado.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, y además, un control de gestión y de resultados fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

Excepcionalmente, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.

Las Cámaras y comisiones del Congreso adelantarán las investigaciones que estimen necesarias para proteger el patrimonio nacional y podrán citar, por decisión propia o a solicitud del contralor, a los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación.

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

El contralor será elegido por el Congreso en pleno en el primer mes de sus sesiones para un periodo igual al del presidente de la República, de terna integrada por candidatos presentados a razón de uno por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, y no podrá ser reelegido por el periodo inmediato ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo.

Quien haya ejercido en propiedad este cargo no podrá desempeñar empleo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, ni aspirar a cargos de elección po-

pular sino un año después de haber cesado en sus funciones. Sólo el Congreso puede admitir las renunciaciones que presente el contralor y proveer las vacantes definitivas del cargo; las faltas temporales serán provistas por el Consejo de Estado.

Para ser contralor general de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía, tener más de treinta y cinco (35) años de edad, tener título universitario; o haber sido profesor universitario durante un tiempo no menos de cinco años; y acreditar las calidades adicionales que exija la ley.

No podrá ser elegido contralor general quien sea o haya sido miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, en el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.

En ningún caso podrán intervenir en la postulación o elección del contralor personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los candidatos.

PARAGRAFO TRANSITORIO. La primera elección a que se refiere el presente artículo la realizará el Congreso elegido para el periodo constitucional de 1994-1998, dentro de los primeros treinta (30) días siguientes a su instalación.

Se somete a votación el artículo 2º, con el siguiente resultado: cincuenta (50) votos afirmativos, ninguno (0) negativo y, ninguna (0) abstención.

El artículo segundo de la propuesta ha sido APROBADO, y su contenido es:

ARTICULO 2. El contralor general de la República tendrá las siguientes atribuciones:

1. Prescribir los métodos y la manera de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes del Estado;

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

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

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

5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal; imponer y recaudar las sanciones pecuniarias que sean del caso y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma;

6. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado;

7. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y el medio ambiente;

8. Promover que las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones a los respectivos procesos penales o disciplinarios.

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

10. Proveer mediante concurso público

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

Se prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que intervienen en la postulación y elección del contralor hacer recomendaciones personales y políticas de empleo a su despacho;

11. Presentar informes al Congreso y al presidente de la República sobre el cumplimiento de sus funciones y la certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley;

12. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial;

13. Las demás que señale la ley.

Se señala que está pendiente una fórmula que adiciona funciones al contralor general de la República.

Acto seguido, se someten a votación los artículos 3, 4, 6 y 7, con el siguiente resultado: cuarenta y dos (42) votos afirmativos, ninguno (0) negativo y, ninguna (0) abstención. El bloque de artículo ha sido APROBADO y su contenido expresa:

ARTICULO 3. En todas las entidades públicas las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno de conformidad con lo que disponga la ley, la cual podrá establecer excepciones y autorizar la contratación de dichos servicios con empresas privadas colombianas.

ARTICULO 4. La ley establecerá formas y sistemas especiales de participación ciudadana en la vigilancia del desarrollo y los resultados de la gestión pública para los diversos niveles de la administración.

5. (...)

ARTICULO 6. La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos y municipios corresponde a las contralorías departamentales y se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a la ley.

Es función de las Asambleas Departamentales organizar las contralorías respectivas, como entidades de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal, y elegir contralor, para un periodo igual al de los gobernadores, de ternas integradas por dos candidatos que presenten los tribunales Superiores de Distrito Judicial con sede en la respectiva capital y uno por el Tribunal Contencioso Administrativo. Los contralores departamentales no podrán ser reelegidos para el periodo inmediato ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo.

La ley establecerá, sin embargo, las condiciones dentro de las cuales los Municipios podrán crear sus propias contralorías. Los Contralores Municipales serán elegidos, en todo caso, por los Consejos, de ternas integradas por dos nombres presentados por el Tribunal Superior respectivo y uno por el Tribunal Contencioso Administrativo. Los Contralores Departamentales y Municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General en el Artículo... y podrán, según lo autorice la ley, contratar con empresas privadas colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal.

Para ser elegido Contralor Departamental, Municipal o Distrital se requiere ser

colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco (25) años, y acreditar título universitario, así como las demás calidades que se establezcan. No podrá ser elegido quien sea o haya sido en el último año miembro de la Asamblea o Concejo que deba hacer la elección, ni quien haya ocupado cargo público alguno del orden Departamental, Municipal o Distrital, salvo la docencia, en el año inmediatamente anterior a la elección.

En ningún caso podrán intervenir en la postulación o elección de los Contralores Departamentales y Municipales personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los candidatos.

Quien haya ocupado en propiedad el cargo de Contralor Departamental, Municipal o Distrital no podrá desempeñar empleo oficial alguno en el respectivo Departamento, Municipio o Distrito, ni aspirar a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.

ARTICULO 7. Las normas sobre el régimen de vigilancia fiscal establecidas para los municipios se aplicarán, salvo disposición especial, a la ciudad de Bogotá. El Contralor del Distrito Especial será elegido por el Concejo, para un periodo igual al del Alcalde Mayor, de terna integrada por dos candidatos del Tribunal Superior y uno del Tribunal Contencioso Administrativo.

En este estado de la votación, la Presidencia declara un receso a la una y veinticuatro minutos de la tarde (1:24 p.m.), hasta las tres de la tarde (3:00 p.m.).

A las cuatro y dos minutos de la tarde, se reanuda la Sesión Plenaria, con la verificación nominal del quórum. Han contestado cuarenta y un (41) honorables constituyentes, con lo cual el Secretario General de la Corporación, doctor Jacobo Pérez Escobar, declara que hay quórum decisorio.

TEMA

PLANEACION INTEGRAL

Al reanudarse la Sesión Plenaria, se pasa al tema de Planeación Integral, tema del cual es coordinador en la Subcomisión el Honorable Constituyente Alvaro Federico Cala Hederich, quien ilustra a la Plenaria.

La Presidencia advierte a la Asamblea que, dado que el quórum es escaso, las votaciones se harán en forma nominal. Se procede a leer el primer artículo y se somete a votación, con el siguiente resultado:

Cincuenta y nueve (59) votos afirmativos,

Ninguno (0) negativo y,

Ninguna (0) abstención.

El texto es APROBADO.

Se somete a votación el PARAGRAFO, como aditivo al anterior artículo:

Veintiocho (28) votos afirmativos,

Uno (1) negativo y,

Once (11) abstenciones.

El Parágrafo ha sido NEGADO.

A continuación se transcribe el texto del Primer Artículo aprobado:

PLANEACION INTEGRAL

ARTICULO 1. LOS PLANES DE DESARROLLO. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo, conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo y las

estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno para alcanzar dichos propósitos y metas. El Plan de Inversiones Públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada con los otros niveles territoriales de Gobierno, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y las Leyes. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo de las entidades públicas del orden territorial respectivo.

Acto seguido se somete a votación el texto del artículo 2, de la propuesta con el siguiente resultado:

Cincuenta y siete (57) votos afirmativos,

Ninguno (0) negativo y,

Ninguna (0) abstención.

El artículo 2 ha sido APROBADO y su contenido expresa:

ARTICULO 2. CONSEJOS DE PLANEACION. Habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá un carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan de Desarrollo.

Los miembros del Consejo Nacional serán designados por el Presidente de la República de listas que le presenten las autoridades y las organizaciones de las entidades y sectores a que se refiere el inciso anterior, quienes deberán estar o haber estado vinculados a dichas actividades. Su periodo será de ocho (8) años y cada cuatro (4) años habrá una renovación parcial en la forma que establezca la ley.

En las entidades territoriales también habrá Consejos de Planeación, según lo determine la ley.

El Consejo Nacional y los Consejos Territoriales de Planeación constituyen el Sistema Nacional de Planeación.

Inmediatamente se somete a votación el artículo tercero, por partes:

Primera Parte: Todo el texto del artículo 3, sin el plazo establecido en el inciso 1:

Cincuenta y dos (52) votos afirmativos,

Ninguno (0) negativo y,

Ninguna (0) abstención.

La Primera parte ha sido APROBADA.

Segunda Parte: ... dentro de los seis (6) meses...

Cuarenta y nueve (49) votos afirmativos,

Ninguno (0) negativo y,

Cinco (5) abstenciones.

La segunda Parte ha sido APROBADA.

Se somete a votación el texto completo y recibe:

Cincuenta y cinco (55) votos afirmativos,

Ninguno (0) negativo y,

Ninguna (0) abstención.

El artículo ha sido APROBADO y su contenido expresa:

ARTICULO 3. ELABORACION, DISCUSION Y APROBACION DE LOS PLANES. El Gobierno elaborará el plan de Desarrollo

con participación activa de las autoridades de planeación de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso dentro de los seis (6) meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo.

Con fundamento en el informe que elaboran las Comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada Corporación discutirá y evaluará el Plan en Sesión Plenaria. Los desacuerdos con el contenido de la parte general, si los hubiere, no serán obstáculo para que el Gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia. No obstante, cuando el Gobierno decida modificar la parte general del Plan deberá seguir el procedimiento indicado en el artículo.

El Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una Ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores, con todo, en las leyes anuales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley del Plan. Si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres (3) meses después de presentado, el Gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante Decreto con Fuerza de Ley.

El Congreso podrá modificar el Plan Nacional de Inversiones Públicas siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. Cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el Proyecto Gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno del Gobierno Nacional.

Se somete a votación el artículo 4:

Cincuenta y tres (53) votos afirmativos,
Ninguno (0) negativo y,
Ninguna (0) abstención.

El texto APROBADO es como sigue:

ARTICULO 4. La Entidad Nacional de Planeación que señale la Ley tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de resultado de la Administración Pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión en las condiciones que aquella determine.

Posteriormente se pasa a la votación de los artículos siguientes y se propone votar los textos de los artículos 5, 6 y Transitorio, con la advertencia de que el artículo 6, irá entre corchetes, para adecuarlo posteriormente a las aprobaciones que sobre Territorio se hagan en la Plenaria:

Cincuenta y tres (53) votos afirmativos,
Cinco (5) negativos y,
Dos (2) abstenciones.

Los textos han sido APROBADOS.

Se somete a votación el artículo aditivo, con el siguiente resultado: cuarenta y cinco (45) votos afirmativos, ninguno (0) negativo y cinco (5) abstenciones. El aditivo ha sido APROBADO. Los textos expresan:

ARTICULO 5. LA LEY ORGANICA DE LA PLANEACION. La ley orgánica de la Planeación reglamentará todo lo relacio-

nado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales. Determinará, igualmente, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los Consejos Territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución.

(ARTICULO 6. Los Organismos Departamentales de Planeación harán la evaluación de resultados sobre los planes y programas de desarrollo e inversión de los departamentos y municipios, y participarán en la preparación de los presupuestos de estos últimos en los términos de la ley.

En todo caso el Organismo Nacional de Planeación, de manera selectiva, podrá ejercer dicha evaluación sobre cualquier entidad territorial).

ARTICULO TRANSITORIO. El Gobierno diseñará, conjuntamente, con las comunidades indígenas, el plan de reconstrucción económica y social de los pueblos indígenas, el cual será financiado con recursos públicos, y, anualmente, se asignarán en el presupuesto general de la Nación las partidas correspondientes.

Planes similares serán diseñados y desarrollados con las comunidades afrocolombianas.

Al terminar este tema en el proceso de las votaciones, el honorable constituyente Alvaro Federico Cala Hederich, deja una constancia verbal en la que relieves ante la Plenaria el trabajo de su similar Mariano Ospina Hernández.

Para ratificar lo aprobado, la Presidencia somete a votación el texto del Artículo Transitorio y la aditiva, con el siguiente resultado: cincuenta y tres (53) votos afirmativos, ninguno (0) negativo y, ninguna (0) abstención. Se declara APROBADO el Transitorio y la Aditiva, cuyos textos aparecen empezando este folio.

TEMA ESTRUCTURA DEL ESTADO Y RAMA EJECUTIVA

Luego de las explicaciones del ponente Carlos Lleras de la Fuente y del honorable constituyente Augusto Ramírez Ocampo, se somete a votación el texto del artículo 1º, con el siguiente resultado: cuarenta y cinco (45) votos afirmativos, dos (2) negativos y, cinco (5) abstenciones.

Se declara APROBADO el texto, cuyo contenido expresa:

ESTRUCTURA DEL ESTADO

ARTICULO 1. (55). Son ramas del Poder Público, la Legislativa, la Ejecutiva, y la Judicial.

Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

Inmediatamente se somete a votación el texto del artículo 2º, de la propuesta:

cuarenta y nueve (49) votos afirmativos, ninguno (0) negativo y, ninguna (0) abstención. Se declara que ha sido APROBADO y su contenido expresa:

ARTICULO 2. (56). Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer el control político.

El Congreso de la República estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

Se somete a votación el artículo tercero, con la observación de que se le debe agregar: **jefe del Gobierno**, después de **Estado**, y se le debe suprimir el plural a la expresión **correspondientes**, que aparece en el segundo inciso: cincuenta y dos (52) votos afirmativos, ninguno (0) negativo y ninguna (0) abstención. Se declara APROBADO el texto que expresa:

ARTICULO 3. (57). El presidente de la República, como jefe del Estado, jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa de la Nación, es la cabeza de la Rama Ejecutiva.

El Gobierno nacional está formado por el presidente de la República, los ministros del Despacho y los directores de Departamentos Administrativos. El presidente y el ministro o director de departamento correspondiente, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno.

Ningún acto del presidente, excepto el de nombramiento y remoción de ministros y directores de Departamentos Administrativos y aquellos expedidos en su calidad de jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el ministro del ramo respectivo o por el director de Departamento Administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho se constituyen responsables.

Los gobernadores y los alcaldes forman parte de la Rama Ejecutiva, así como las Superintendencias, los establecimientos públicos y las Empresas Industriales o Comerciales del Estado.

En este estado de la votación, la presidencia, ejercida en ese momento por el honorable constituyente Alvaro Gómez Hurtado, solicita a la Plenaria la declaración de Sesión Permanente, a lo cual accede la honorable Asamblea en forma unánime. Son las cinco y cinco minutos de la tarde (5:05 p.m.).

Con la advertencia de que se debe agregar al texto, la expresión el **Consejo Superior de la Judicatura**, y el artículo 1a, se somete a votación el contenido del artículo 4, con el siguiente resultado: cuarenta y siete (47) votos afirmativos, ninguno (0) negativo y, una (1) abstención. Ha sido APROBADO y su texto expresa:

ARTICULO 4. (58). La Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los tribunales y los jueces, administran justicia.

El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales.

Las autoridades administrativas podrán

ejercer, excepcionalmente, de conformidad con la ley, función jurisdiccional y proferir fallos sin que les sea permitido juzgar y sancionar delitos, excepto la justicia penal militar.

En las condiciones que determine la ley, los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de conciliadores, o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad.

Luego de la votación, se aclara que el artículo la sobra y por eso ha sido tachado en el texto.

Con referencia a los artículos 5, 6 y 7, se someten a votación, pero advirtiendo que en el artículo 7 se debe eliminar la expresión **del Estado**: cuarenta y siete (47) votos afirmativos, ninguno (0) negativo y, dos (2) abstenciones. Los textos han sido APROBADOS con el siguiente contenido:

ARTICULO 5. (NUEVO). El Ministerio Público y la Contraloría General de la República son órganos de control.

ARTICULO 6. (NUEVO). El Ministerio Público será ejercido por el procurador general de la Nación, el defensor del pueblo, por sus delegados y agentes, por los personeros municipales y los demás funcionarios que determine la ley. La Procuraduría General de la Nación está encargada de la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, y las demás que le atribuya la ley.

ARTICULO 7. (59). La Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal.

Se somete a votación el artículo 8, con el siguiente resultado: cincuenta (50) votos afirmativos, ninguno (0) negativo y, una (1) abstención. Ha sido APROBADO y su texto dice:

ARTICULO 8. (NUEVO). La organización electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil y los demás organismos que establezca la ley; tiene a su cargo garantizar la expresión libre de los ciudadanos a través del sufragio, en aquellos casos que determinen esta Constitución y las leyes.

A continuación se somete a votación el texto del primer inciso del artículo 9º, con el siguiente resultado: cincuenta y un (51) votos afirmativos, ninguno (0) negativo y, una (1) abstención. Ha sido APROBADO el primer inciso.

Segundo inciso: cuatro (4) votos afirmativos, veintiocho (28) votos negativos y, diez (10) abstenciones. Ha sido NEGADO. El texto del primer inciso aprobado es como sigue:

ARTICULO 9. Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen esta Constitución, y la ley en consonancia con ella.

Terminada esta votación, la Presidencia sugiere abordar el siguiente punto del orden del día.

TEMA REGIMEN ECONOMICO

Al anunciarse el tema de régimen económico, se decide por parte de la Asamblea

aplazar el tratamiento al tema de control fiscal.

Luego de una agitada discusión, en la que intervienen los señores constituyentes, Miguel Antonio Yepes Parra, Augusto Ramírez Ocampo, Jaime Benítez Tobón, Jaime Castro, Carlos Ossa Escobar, Fabio de Jesús Villa Rodríguez, Carlos Holmes Trujillo García, Guillermo Perry Rubio, Fernando Carrillo Flórez, Aida Yolanda Abella Esquivel, Helena Herrán de Montoya, María Mercedes Carranza Coronado, Alfonso Palacio Rudas, Raimundo Emiliani Román, Rodrigo Lloreda Calcedo, Carlos Fernando Giraldo Angel, Eduardo Espinosa Facio-Lince, Alvaro Leyva Durán, José María Velasco Guerrero, Alvaro Gómez Hurtado, Antonio José Navarro Wolff y Juan Gómez Martínez, se somete a votación el texto del primer inciso del artículo Monopolio como Arbitrio Rentístico, el cual obtiene, por votación nominal: veintidós (22) votos afirmativos, cuatro (4) negativos y, cuarenta y cuatro (44) abstenciones. El primer inciso ha sido NEGADO.

A continuación, y en vista de que la discusión continúa y que las solicitudes de suspensión son reiteradas, la Presidencia, por insinuación del honorable constituyente Raimundo Emiliani Román, solicita a la Plenaria su aprobación para suspender la votación de este tema, a lo cual, la Plenaria se abstiene de concederla.

Varios constituyentes insisten en respaldar la solicitud de votación secreta, fraccionada y por el sistema de tarjetón, formulada por el delegatario Jaime Castro.

A las seis de la tarde (6:00 p.m.), se decreta un receso de diez minutos, con el propósito de conseguir un acuerdo.

A las seis y veintinueve minutos de la tarde (6:29 p.m.), se reanuda la sesión plenaria, bajo la presidencia de los Honorables Constituyentes Aida Yolanda Avella Esquivel y Carlos Daniel Abello Roca, quienes recibieron la solicitud de la presidencia colegiada, en vista de que los titulares se encuentran en una reunión con el señor ministro de Gobierno Humberto de la Calle Lombana.

Los dos presidentes ordenan llamar a lista, luego de lo cual se informa que han contestado cuarenta y siete (47) delegatarios con lo cual se mantiene el quórum decisorio.

Reiniciada la sesión plenaria, intervienen los constituyentes Guillermo Perry Rubio, Ignacio Molina Giraldo, Juan Gómez Martínez, Darío Mejía Agudelo, Raimundo Emiliani Román, Fabio de Jesús Villa Rodríguez, Augusto Ramírez Ocampo, Carlos Daniel Abello Roca, Jaime Castro, Miguel Santamaría Dávila, Aida Yolanda Avella Esquivel, quien solicita a la Asamblea, tomar una decisión sobre los incisos tres y cuatro y si fueran negados, pasar inmediatamente a la sustitutiva de los cuarenta y cuatro firmantes. La petición de la presidencia es sometida a votación, con el siguiente resultado:

Cuarenta (40) votos afirmativos,
Ninguno (0) negativo y,
Dos (2) abstenciones.

Al ser APROBADA la propuesta de la presidencia, se indica que se votarán los incisos tres y cuatro, en forma secreta y por partes. La presidencia designa a los constituyentes Juan B. Fernández Renowitzky, Tulio Cuevas Romero y Fabio de Jesús Villa

Rodríguez, escrutadores para el proceso.

Los escrutadores informan que sobre un total de sesenta y cuatro (64) votos depositados, estos se dividieron así:

Por la palabra PRODUCCION:

Quince (15) votos afirmativos.

Seis (6) negativos y,

Cuarenta y dos (42) abstenciones y,

Un (1) voto en blanco.

La expresión ha sido NEGADA.

Por la palabra INTRODUCCION.

Trece (13) votos afirmativos,

Ocho (8) negativos,

Cuarenta y dos (42) abstenciones y,

Un (1) voto en blanco.

La expresión ha sido NEGADA.

Por la pabra VENTA:

Trece (13) votos afirmativos,

Ocho (8) negativos,

Cuarenta y dos (42) abstenciones.

La expresión ha sido igualmente NEGADA.

Por las palabras ALCOHOLES IMPO-
TABLES:

Trece (13) votos afirmativos,

Siete (7) negativos,

Cuarenta (40) abstenciones y,

Dos (2) votos en blanco.

La frase fue también NEGADA.

Terminado el escrutinio de esta votación secreta, por el sistema de tarjetón, el Constituyente Jaime Castro hace entrega de una Constancia denominada EL ESTADO CANTINERO, UN CUELLO DE BOTELLA, escrito y preparado por el exministro de Estado Enrique Low Murtra, de quien dice Castro que es un colombiano honesto, que todas las posiciones públicas que ocupó, en ellas luchó contra la corrupción política y la deshonestidad administrativa.

Al anunciarse que se someterá a consideración la sustitutiva, el constituyente Miguel Antonio Yepes Parra solicita votación nominal.

Se procede a votar el primer inciso de la sustitutiva en forma nominal, y obtiene:

Cincuenta y dos (52) votos afirmativos,

Tres (3) negativos y,

Siete (7) abstenciones.

El primer inciso ha sido APROBADO.

Segundo y tercer incisos, por votación corriente:

Cincuenta y cuatro (54) votos afirmativos,

Uno (1) negativo y,

Tres (3) abstenciones.

Los incisos han sido APROBADOS.

Se vota íntegramente el artículo aprobado:

Cincuenta y un (51) votos afirmativos,

Uno (1) negativo y,

Cuatro (4) abstenciones.

El artículo primero ha sido APROBADO con el siguiente contenido:

MONOPOLIOS COMO ARBITRIO RENTISTICO

ARTICULO 1. Ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico, con una finalidad de interés público o social, y en virtud de ley.

La ley que establezca un monopolio no podrá aplicarse antes de que hayan sido plenamente indemnizados los individuos que en virtud de ella deban quedar privados del ejercicio de una actividad económica lícita.

La organización, administración, control y explotación de los monopolios rentísticos estarán sometidos a un régimen propio, fijado por la ley de iniciativa gubernamental.

Acto seguido, se somete a votación el texto del artículo 2 en la propuesta:

Cuarenta y siete (47) votos afirmativos,
Ninguno (0) negativo y,
Dos (2) abstenciones.

El artículo es APROBADO con el siguiente contenido:

ARTICULO 2. Las rentas obtenidas en ejercicio de los monopolios de suerte y azar estarán destinadas exclusivamente a los servicios de salud y saneamiento ambiental.

El artículo tercero de la propuesta recibe:

Cincuenta y tres (53) votos afirmativos,
Ninguno (0) negativo y,
Ninguna (0) abstención.

El artículo 3., ha sido APROBADO. Su contenido expresa:

ARTICULO 3.- Las rentas obtenidas en ejercicio del monopolio de los licores, estarán destinadas exclusivamente a los servicios de salud y educación.

Se somete a votación el texto del artículo 4 de la propuesta:

Cuarenta y dos (42) votos afirmativos,
Cuatro (4) negativos y,
Seis (6) abstenciones.

Ha sido APROBADO el artículo su texto es:

ARTICULO 4.- La evasión fiscal en materia de rentas provenientes de monopolios rentísticos será sancionada penalmente en los términos que establezca la ley.

El Honorable Constituyente Augusto Ramírez Ocampo, deja constancia de su voto negativo.

Se vota el contenido del Parágrafo propuesto como Transitorio, pero por partes:

Primera parte: el texto completo sin el corchete:

Cincuenta y siete (57) votos afirmativos,
Ninguno (0) negativo y,
Ninguna (0) abstención.

El primer texto ha sido APROBADO.

El segundo inciso del Parágrafo:

Cincuenta y cuatro (54) votos afirmativos,
Ninguno (0) negativo y,
Ninguna (0) abstención.

Ha sido APROBADO.

Ultima parte: **En los términos que determine la ley:**

Cuarenta y ocho (48) votos afirmativos,
Uno (1) negativo y,
Ninguna (0) abstención.

La propuesta ha sido APROBADA. En ese instante el Constituyente Armando Holguín Sarría solicita una moción de aplauso para la presidencia, por la forma como manejó esta votación. Es concedida.

Se somete a votación, la integridad del texto aprobado por partes:

Cincuenta y tres (53) votos afirmativos,
Ninguno (0) negativo y,
Ninguna (0) abstención.

El Parágrafo ha sido APROBADO y su contenido es:

PARAGRAFO. El Gobierno nacional liquidará las empresas monopolísticas y otorgará a terceros el desarrollo de su actividad, cuando no cumplan requisitos de eficiencia, en los términos que determine la ley.

En cualquier caso se respetarán los derechos adquiridos por los trabajadores,

TEMA

CONTROL FISCAL

El constituyente Alvaro Federico Cala Hederich, solicita pasar al tema de control fiscal, por lo cual la Presidencia le pregunta a la Asamblea si así lo aprueba. La petición es aceptada en forma unánime.

La propuesta es de adicionar un texto a lo ya aprobado del artículo 2.

Cuarenta y dos (42) votos afirmativos,
Ninguno (0) negativo y,
Ninguna (0) abstención.

La propuesta es aceptada y su contenido es:

CONTROL FISCAL

ADICION AL NUMERAL 1. DEL ARTICULO 2. ... e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse;

Ahora se somete a votación la propuesta de adición para el numeral 2 del artículo 2:

Cuarenta y un (41) votos afirmativos,
Ninguno (0) negativo y,
Ninguna (0) abstención.

La propuesta es aprobada y su contenido expresa:

ADICION AL NUMERAL 2. DEL ARTICULO 2. ... y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado;

Se somete a votación la totalidad del texto del artículo 2 que ha recibido adiciones:

Treinta y siete (37) votos afirmativos,
Ninguno (0) negativo y,
Ninguna (0) abstención.

El artículo 2 ha sido aprobado.

NOTA DE LA SECRETARIA DE ACTAS:

Dado que en el folio número treinta y uno (31) de la presente acta, se encuentra transcrito el texto completo del artículo 2 que fue aprobado dos veces por la Plenaria, en esta oportunidad no se transcriben (folios 54 y 55), sino los textos de las adiciones.

El constituyente Jaime Benítez Tobón, solicita la palabra para dejar la siguiente constancia:

CONSTANCIA

Dirigida específicamente al señor subsecretario, doctor Mario Ramírez Arbeláez:

Agradecimiento por el nuevo sistema de conteo, excusas por lo que lo pudo haber ofendido. Le agradezco que esté nuevamente contando y le deseo muchos éxitos.

Presentada por JAIME BENITEZ TOBON.

Por el sistema de votación nominal, solicitada por el honorable constituyente Alfonso Palacio Rudas, se somete al proceso la segunda parte de la propuesta de Artículo Quinto, con el siguiente resultado:

Cincuenta y cuatro (54) votos afirmativos,
Ninguno (0) negativo y,
Ninguna (0) abstención.

El texto es aprobado y expresa:

ARTICULO 5. Los resultados de las indagaciones preliminares adelantadas por la Contraloría tendrán valor probatorio ante la Fiscalía General de la Nación y ante el juez competente.

Posteriormente, se somete a votación el artículo aditivo presentado por el honorable constituyente Alfonso Palacio Rudas:

Treinta y nueve (39) votos afirmativos,
Dos (2) negativos y,
Dos (2) abstenciones.

El texto APROBADO dice:

ARTICULO. La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la Re-

pública será ejercida por un auditor, elegido para periodos de dos (2) años por el Consejo de Estado, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia.

La Ley determinará la manera de ejercer dicha vigilancia a nivel departamental y municipal.

Acto seguido, se somete a votación el texto de la propuesta aditiva del constituyente Alvaro Leyva Durán:

El honorable constituyente Carlos Holmes Trujillo García, solicita adicionarle al texto; y el órgano de control fiscal de los departamentos y municipios, y el mismo ponente Alvaro Leyva Durán, quien acepta la adición, pide adicionarle; y los institutos descentralizados del orden nacional, departamental y municipal, propuestas que son aceptadas por la Presidencia que lo somete a votación:

Cuarenta y tres (43) votos afirmativos,
Ninguno (0) negativo y,
Ninguna (0) abstención.

El texto APROBADO es como sigue:

ARTICULO ADITIVO. En las licitaciones públicas que se abran para la celebración de contratos de la administración y los institutos descentralizados del orden nacional, departamental y municipal, el contralor general de la República (o Corte de Cuentas), y el órgano de control fiscal de los departamentos y municipios, a solicitud de cualquiera de los proponentes, podrán exigir que el acto de adjudicación sea realizado en audiencia pública.

Los casos en que se aplicará el mecanismo de audiencia pública, la manera como públicamente se efectuará la evaluación de las propuestas y las condiciones bajo las cuales se realizará aquella, serán señalados por la Ley.

A las ocho y cuarenta y cinco minutos de la noche (8:45 p.m.), agotado el tema y en atención al extremo cansancio de los delegatarios, la Presidencia, ejercida por la constituyente Aida Yolanda Avella Esquivel, levanta la sesión y la convoca nuevamente para mañana a las ocho y treinta (8:30 a.m.) de la mañana.

NOTA

La Secretaría General de la Honorable Asamblea Nacional Constituyente, se permite adjuntar a la presente acta, la totalidad de los documentos presentados por los señores constituyentes ante esta dependencia.

CONSTANCIA

Bogotá, 20 de junio de 1991.

No voto, porque el llamado tarjetón es una encuesta mal hecha.

Presentada por OTTY PATIÑO HORMAZA.

CONSTANCIA

Bogotá, 20 de junio de 1991.

La Contraloría General de la República ha sido uno de los símbolos del clientelismo en el país. Creo, por eso, que no debía entregarse a la Contraloría el control de resultados, que corre así el riesgo del fracaso y el prestigio total.

El control de resultados es un instrumento al servicio de la eficiencia del Estado. No se le podría encomendar a una institución ineficiente como la Contraloría. Por eso voté, no en contra de dicho control, sino de que él, se le entregara al clientelismo.

Presentada por JESUS PEREZ GONZALEZ-RUBIO.

EL ESTADO CANTINERO: UN CUELLO DE BOTELLA

PREPARADO POR:

ENRIQUE LOW MURTRA (+)
JORGE GOMEZ RICARDO

1. ANTECEDENTES

Desde la época de la colonización, los españoles impusieron monopolio; tributos, prohibiciones y controles a la fabricación de licores y alcoholes destilados, por considerarlos nocivos para la salud, la paz y el orden público. Así mismo, la colonia financiaba gran parte de las necesidades del rey con estos gravámenes y producciones.

Al respecto, Luis Ospina Vásquez diserta los siguientes argumentos: El sistema fiscal que España impuso a la Nueva Granada, como a las demás colonias, era pesado y estorbo. Era excesivamente complicado, por la multiplicidad de los gravámenes, de los recargos y sobretasas, de las percepciones con destinación especial, de las oficinas recaudadoras, etc... Las entradas comprendían una proporción más que usualmente alta de preventos de bienes fiscales (minas, salinas, tierras...), de monopolios (incluidos los estancos de licores y tabaco) o cuasi-monopolio...".

Después del proceso de emancipación, se mantuvo la costumbre de producir, regular, controlar y gravar los licores y alcoholes destilados por parte del Estado. A continuación, se presenta en forma sucinta la evolución de los principales elementos que operan en la estructura fiscal colombiana. Al respecto, se hace referencia al monopolio; impuestos a la Venta y Consumo de Licores y Sobretasa para el Deporte.

1.1 MONOPOLIO DE LICORES

El Decreto Legislativo 41 de 1905 estableció como renta nacional el monopolio de la **producción, introducción y venta de licores destilados embriagantes**, así mismo, precisó que el monopolio de licores ni incorpora actividades como vinos; perfumes, barnices, linimentos y demás artículos farmacéuticos y medicinales. Posteriormente, el Decreto 244 de 1906 reguló los productos incorporados dentro del **monopolio** y establece algunas prohibiciones.

El Decreto 1344 de 1908 y la Ley 8ª de 1909 **cedieron** en favor de los departamentos las **rentas de licores**. Pero solo, por virtud del Acto Legislativo Número 3 de 1910, se determinó como función de las Asambleas Departamentales "dirigir y fomentar por medio de **ordenanzas** y con los recursos propios del departamento, las industrias establecidas y la introducción de nuevas..."; así mismo establece que **"ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico y en virtud de ley"**. Mediante estas facultades, la Ley 88 de 1910 delimitó los parámetros sobre la intervención de las Asambleas Departamentales.

El Código de Régimen Político y Municipal, Ley 4ª de 1913 —Artículo 97, Ordinal 36—, ordenó como atribución especial de las Asambleas Departamentales: **"Monopolizar** en beneficio de su Tesoro, si lo estima conveniente, y de conformidad con la ley, la **producción, introducción y venta de licores destilados embriagantes, o gravar** esas industrias en la

forma que lo determine la ley, **si no conviene el monopolio...**".

La Ley 12 de 1923 reiteró que las **rentas de licores** son de carácter departamental en "guarda de la salubridad, seguridad y moralidad", mediante el sistema de **administración directa o delegada** (arrendamiento).

La Ley 88 de 1923 amplió el campo de acción a las **intendencias y comisarias**, facultó a sus beneficiarios para **prohibir** su producción, consumo e introducción y estableció que las **rentas de licores** debían ser **administradas directamente por sus beneficiarios** y, por lo tanto, "a partir de la sanción de esta ley, no podría celebrarse por los departamentos, intendencias y comisarias especiales nuevos contratos sobre arrendamiento o administración de la renta de licores, ni pactarse prórroga de los existentes, ni hacerse adjudicaciones de las vacantes. A la expiración del término de los contratos que hoy rigen, aquellas entidades asumirían la administración directa de las rentas... Serían nulos los contratos y las prórrogas pactadas en contravención a lo dispuesto en este artículo". Las leyes 34 de 1925, 88 de 1928, 47 de 1930 y 20 de 1946 y los Decretos 1626 de 1951 y 071 de 1983 establecieron algunas regulaciones en materia de monopolio de licores.

El Decreto Extraordinario 1222 de 1986 —Código de Régimen Departamental— es la norma que regula a cabalidad lo referente al **Monopolio de Licores** en Colombia, para su diseño se tomó como base lo estipulado en Ley 14 de 1983 y el Decreto 2926 de 1983. Al respecto, estableció: "...la **producción, introducción y venta de licores destilados constituyen monopolios de los departamentos como arbitrio rentístico** en los términos del artículo 31 de la Constitución Política de Colombia. En consecuencia las Asambleas Departamentales regularán el **monopolio o gravarán** esas industrias y actividades...". Así mismo, dispuso que en desarrollo de este mandato, "los departamentos podrían **celebrar contratos** de intercambio con **personas de derecho público o de derecho privado** y todo tipo de convenios que, dentro de las normas de contratación vigentes, permita agilizar el comercio de estos productos... Para la **introducción y venta** de licores destilados, nacionales o extranjeros, sobre los cuales el departamento ejerce el **monopolio**, será necesario obtener previamente su **permiso**, que solo lo otorgará una vez se **celebren los convenios económicos con las firmas productoras, introductoras o importadoras** en los cuales se establezca la participación porcentual del departamento en el precio de venta del producto..."

1.2 IMPUESTO A LA VENTA DE LICORES

El impuesto sobre las Ventas de Licores está regido por las normas generales que regulan el impuesto a las Ventas a nivel nacional, con la singularidad de estar cedido a los departamentos, intendencias, comisarias y al Distrito Especial de Bogotá, con **destinación específica para la salud**.

La evolución histórica es amplia e incorpora a las siguientes normas legales mediante la Ley 21 de 1963 el Congreso de la República confirió facultades extraordinarias, precisas y protémpe, a ejecutivo

para establecer un impuesto a las Ventas en Colombia, haciendo uso del Artículo 76, Ordinal 12, de la Constitución Política de Colombia. Este gravamen sobre las ventas debería poseer características de etapa única a nivel manufacturero con matices en cascada, al no permitirse la deducción de los insumos, que los responsables serían los productores o importadores de bienes fabriles nacionales o extranjeros respectivamente; así mismo, estipuló que las tarifas deberían estar en el rango del 3 al 10%, considerando la posibilidad de establecer exenciones a productos básicos de consumo de acuerdo con la composición de la canasta familiar de los grupos sociales menos favorecidos.

En virtud a estas facultades el Gobierno Nacional sancionó el Decreto Legislativo 3288 de 1963, estableciendo un gravamen sobre las ventas con tarifas del 10, 8, 5, 3 y 0%, así como la base, responsables, descuentos y sanciones. En esta norma se autorizó para ceder a los departamentos, municipios o al Distrito Especial la administración y recaudo de algunos artículos sujetos al impuesto a las ventas con destino a la asistencia pública, salud o educación, y se determinó, dentro de la estructura general, tarifas del 10% para licores extranjeros y del 5% para licores nacionales. El Decreto 377 de 1965 lo reglamentó.

De acuerdo con esta autorización, el Decreto 2073 de 1965 cedió a los departamentos y al Distrito Especial de Bogotá el producto del impuesto a las ventas de Licores Nacionales causados en el respectivo territorio, con destino exclusivo en un 50% para la salud y un 50% para la educación.

Los Decretos Legislativos 803 y 804 de 1966 introdujeron adiciones al Decreto Legislativo 3288 de 1963, con el fin de resolver algunos problemas de financiación al magisterio.

El Decreto 1595 de 1966 reformó el sistema de aplicación del Impuesto a las Ventas en Colombia al de Etapa Única con matices de Valor Agregado, al considerar el término de producto neto, permitiendo eliminar los efectos acumulativos que incorporaba el sistema con matices en cascada, también modificó las tarifas impositivas, elevándolas del 10 y 8% al 15% y del 5 al 8%. Así mismo, estableció algunas exenciones a licores producidos directamente por los departamentos, permitiendo el gravamen sólo para los producidos por los particulares dentro del proceso de administración delegada. Así mismo el Decreto 1665 de 1966 estipuló condiciones mínimas sobre la cesión. Se dictaron los decretos 1881 y 2807 de 1966 y 2049 de 1968 para reglamentar estas normas; aun cuando no fueron muy relevantes.

La Ley 33 de 1968 determinó que los únicos beneficiarios de la Cesión del Impuesto sobre las Ventas de Licores eran los departamentos, intendencias y comisarias y estableció la participación de cada uno de ellos y de esta manera, dejó por fuera al Distrito Especial de Bogotá. Las leyes 46 de 1971, 22 de 1973 y 43 de 1975 modificaron la distribución allí consignada.

La Ley 20 de 1970 otorgó facultades extraordinarias al Ejecutivo y, a través de ella, se expidió el decreto 435 de 1971, que elevó las tarifas del gravamen a las ventas.

En 1974, basado en las recomendaciones de la Misión Musgrave, el gobierno de Alfonso López Michelsen realizó una tras-

cidental reforma fiscal, para la que ejerció las Facultades de Emergencia Económica, concebidas en el artículo 122 de la Constitución Nacional. De esta forma, se promulgó el decreto legislativo 1988 de 1974, que modificó sustancialmente el impuesto sobre las ventas. Entre otros aspectos se incluyeron: Además de gravar la producción e importación de bienes manufacturados, se incorporó la aplicación del tributo a algunos servicios, y se modificaron las tarifas impositivas al 35, 15, 6 y 0% —así mismo se instauraron algunas especiales—. En relación con los licores y vinos, cabe anotar que incrementó las tarifas del impuesto al 35%, estableció como base el precio de venta convenido y cedió únicamente en favor de los departamentos el recaudo obtenido.

El decreto 2368 de 1974 extendió la cesión del impuesto en favor de las intendencias, comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, ordenó que la totalidad del producto se destinara **exclusivamente** para la **salud** y ordenó la reducción de tarifas para algunos licores. Se dictó el decreto reglamentario 2815 de 1974, en el que se determinó mecanismos sobre administración del impuesto.

El decreto 156 de 1975 ratificó la cesión en favor de departamentos, intendencias, comisarías y el Distrito Especial de Bogotá de acuerdo con la participación en el consumo de cada entidad territorial, determinó que el producto se destinara exclusivamente en favor de los Servicios Seccionales de Salud para financiar los hospitales regionales y universitarios y dispuso que en la base para calcular el impuesto a las ventas no se tendría en cuenta el impuesto al consumo, para evitar una cascada impositiva.

El decreto 880 de 1979 estableció que las licoreras departamentales estaban en la obligación de trasladar en los diez primeros días de cada bimestre directamente a los Servicios Seccionales de Salud el valor liquidado por el impuesto a las ventas de acuerdo con el consumo generado en cada territorio.

La ley 14 de 1983 dispuso que seguían vigentes las normas sobre cesión de impuesto a las ventas de licores, vinos, aperitivos y similares.

Por virtud de la ley 9ª de 1983, el Congreso de la República otorgó facultades extraordinarias —precisas y pro-tempore— al Ejecutivo para modificar el impuesto sobre las ventas, basado en el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Política de Colombia. Con base en ellas dictó el decreto legislativo 3541 de 1983, que incorporó los siguientes cambios: Se modifica el sistema de cobro del impuesto de etapa única a nivel manufacturero con matices de Valor Agregado por el de Valor Agregado; las tarifas pasaron al 35, 20, 10 y 0% —manteniéndose las de carácter especial—, al gravarse la distribución en el nuevo sistema se determinó una tarifa del 10% general, que únicamente no cobija a los productos exentos y con tratamiento especial, cabe anotar que los licores sufrieron estos efectos (se gravó con el 10% su distribución, además del gravamen del 35% que afecta a su producción e importación), se incluyeron como nuevos responsables del tributo a los comerciantes, sumándose a productores, importadores y prestadores de algunos servicios; se adicionó como objeto de gra-

vamen a otros servicios; se estableció un sistema de cuenta corriente, donde se relacionan los saldos débitos y créditos frente a la administración, por concepto de obligaciones a favor del fisco como descuentos que benefician a los responsables; se incorporó la obligación de inscribirse en un registro nacional de vendedores y un sistema simplificado para pequeños comerciantes minoristas; se determinaron sanciones más onerosas y severas; entre otras reformas.

El decreto 3026 de 1985 reguló la determinación del impuesto y su base, específicamente refiriéndose a la importación de licores, vinos, aperitivos y similares.

El decreto extraordinario 1222 de 1986 —Código de Régimen Político Departamental— estipuló que permanecían vigentes las disposiciones jurídicas sobre impuestos a las Ventas sobre el Valor Agregado que afecta a licores, vinos, aperitivos y similares.

Con la ley 75 de 1986 se responsabilizó solidariamente del recaudo oportuno y administración del tributo por venta de licores a los diferentes representantes legales de las entidades públicas que intervienen.

El decreto 1194 de 1987 estableció controles al gravamen a la venta de licores, especialmente en relación con la base y el precio de venta; así mismo, es necesario destacar que obligó a las Administraciones de Impuestos Nacionales a enviar copia de las declaraciones de ventas presentadas por las licoreras departamentales a la Oficina de Planeación del Ministerio de Salud.

El decreto 1897 de 1987 dispuso que del total de gravamen recaudado en el territorio del departamento de Cundinamarca se destinará un 70% para el Servicio Seccional del precitado departamento y el 30% restante para el Servicio Seccional del Distrito Especial de Bogotá. El Estatuto Tributario —decreto 624 de 1989—, en su artículo 469, confirmó la **tarifa del 35%** para licores, vinos, aperitivos y similares.

Las leyes 15 de 1989 y 10 de 1990 estipularon que la **Superintendencia Nacional de Salud** ejercerá el **control** para el cumplimiento de este gravamen. Esta última ley confirmó que: "... En ningún caso, la **base gravable** para liquidar el **impuesto sobre la venta de licores de producción nacional**, podrá ser inferior al 40% del precio promedio nacional, al detal, fijado semestralmente por el DANE para la botella de aguardiente anisado de 750 c.c. El valor, así determinado, se aplicará proporcionalmente cuando el envase tenga un volumen diferente... La base gravable para liquidar el impuesto sobre la venta de estos productos no incluye el valor del impuesto al consumo, ni la participación porcentual de la respectiva entidad territorial por la venta de licores consumidos en su jurisdicción". Igualmente, determinó que los beneficiarios del gravamen son los Fondos Seccionales de Salud una vez se organicen, mientras tanto lo seguirán recaudando los Servicios Seccionales de Salud y estipuló que se debería destinar a Gastos de Funcionamiento de acuerdo con las siguientes prioridades: 1. Prestación de servicios en el segundo nivel de atención; 2. Prestación de servicios en el tercer nivel de atención, y 3. Organismos de Dirección de los Servicios de Salud.

El decreto 472 de 1990 ratificó que todos

los aspectos referentes a las finanzas públicas con destino a la actividad de la salud deben ser custodiados por las Superintendencia Nacional de Salud.

1.3 IMPUESTO AL CONSUMO DE LICORES.

En materia del Impuesto al Consumo de Licores también ha existido un amplio desarrollo histórico, a continuación se presenta en forma resumida las disposiciones que le han venido dando cuerpo al tributo:

Aun cuando las leyes 15 de 1905 y 4ª de 1913 planteaban la posibilidad de gravar los licores, en especial cuando el monopolio no era conveniente, la ley 12 de 1923 es la que taxativamente dispone: "Las Asambleas Departamentales gravarán con **impuestos especiales al consumo** a favor de los departamentos y de los municipios, los licores destilados extranjeros y las bebidas fermentadas nacionales y extranjeras..." Las leyes 88 de 1923, 34 de 1925 y 88 de 1928 y los decretos 1300 de 1932, 1920 de 1948 y 4140 de 1948 determinaron las tarifas, que presentaban como características la desventaja de ser fijas, y otros aspectos para el impuesto al consumo. El decreto 992 de 1953 estableció regulaciones que deberían cumplir las Asambleas departamentales. El decreto 131 de 1958 modificó las tarifas del gravamen. El decreto 579 de 1959 dispuso beneficios con destino a la Nación.

La ley 33 de 1968 restituyó en favor de los departamentos, intendencias y comisarías la propiedad exclusiva del impuesto al consumo de licores. Mandato confirmado a través del decreto 057 de 1969, al disponer: "... corresponde a los departamentos, intendencias y comisarías la administración, recaudo y control de los Impuestos Nacionales que fueron declarados de propiedad exclusiva suya, de conformidad con el artículo 1º de la ley 33 de 1968". El decreto 071 de 1983 estableció sus tarifas, tomando como base las botellas de 750 c.c., o proporción.

La ley 14 de 1983 reguló el gravamen bajo los parámetros establecidos en normas anteriores, e incorporó dos tarifas adicionales. El decreto 2969 de 1983 determinó que los beneficiarios del gravamen no podían otorgar rebajas y exenciones.

El decreto extraordinario 1222 de 1986 —Código de Régimen Departamental— regula en la actualidad al impuesto sobre el Consumo de Licores, dispone: Que es un **gravamen cedido por la Nación a los departamentos, intendencias y comisarías**; los **responsables** del pago son directamente los **productores o consumidores**; la **base es el precio al detallista promedio nacional en expendio oficial**, o en su defecto el del **primer distribuidor autorizado, de la botella de 750 milímetros de aguardiente anisado nacional, según lo determine semestralmente el DANE**; las **tarifas** son del **35% para licores nacionales y extranjeros, 10% para vinos, vinos espumosos, aperitivos y similares extranjeros y el 5% para vinos, vinos espumosos, aperitivos y similares nacionales**; los departamentos, intendencias y comisarías no podrán establecer gravámenes adicionales; el control sanitario lo ejercerá el Ministerio de Salud; no se gravan las mercancías en tránsito.

1.4 SOBRETASA PARA EL FOMENTO DEL DEPORTE.

La Ley 47 de 1968 estableció una sobretasa de \$1.00 por cada botella o envase de licores extranjeros con destino exclusivo para el deporte, se recauda en las Tesorerías de los departamentos, intendencias, comisarias y del Distrito Especial de Bogotá para constituir un fondo en favor de las **Juntas Administradoras de Deporte**. La Ley 49 de 1983, artículo 26, aumenta la tarifa a **\$5.00**. El Decreto Ley 2214 de 1969, las Leyes 14 de 1983 y 49 de 1983 y el Decreto Extraordinario 1222 de 1986 ratifican la legalidad de la aplicación de esta sobretasa.

II. DIAGNOSTICO SOBRE LA SITUACION ACTUAL

Las licoreras del país son concebidas en la mayoría de los casos como Empresas Comerciales e Industriales del Estado del orden departamental. Excepto la Licorera de Antioquia, que es un caso especial, puesto que depende administrativamente de la Secretaría de Hacienda, lo que permite que desarrolle únicamente fines productivos y no disponga de presupuesto propio; sus estados financieros hacen parte de la Contabilidad de la Administración Central del Departamento.

En forma categórica, se puede afirmar que el concepto de **monopolio** ha sido malinterpretado en su contexto general en Colombia. Si se examinan exhaustivamente las normas vigentes sobre la materia se puede deducir que existen dos opciones, la de ejercer el monopolio o aplicar los tributos, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, la Ley 4ª de 1983, el Acto Legislativo N° 3 de 1910 y demás normas pertinentes, expresan claramente "... las **Asambleas Departamentales regularán el monopolio o gravarán esas industrias y actividades, si el monopolio no conviene...**" Históricamente se han vulnerado ostensible los mandatos consignados en la ley. En el contexto nacional se ha venido aplicando tanto el monopolio en la producción, introducción y venta como los diferentes gravámenes autorizados por la ley. Como se demostrará a continuación el monopolio no conviene por razones éticas, de calidad, políticas, de recaudo del tributo, de eficiencia y de rentabilidad, por lo que la actividad de licores debe ser únicamente afectada por gravámenes.

A este aspecto se refiere Jorge Augusto Gómez Ricardo en su artículo "Estructura fiscal de los licores", publicado en el periódico "La República" el 19 de abril de 1991, en los siguientes términos: "En Colombia se ha trasgredido manifiestamente el dictamen de la Ley, que claramente consigna la disyuntiva del monopolio o los tributos".

La autoridad competente ha fallado, en varias oportunidades, declarando la nulidad de actos que han consagrado el monopolio.

En providencia del Tribunal Contencioso Administrativo del Caquetá, en sesión verificada el 25 de octubre de 1988, Acta N° 029, ponencia del magistrado Jorge Augusto Corredor, declara la "nulidad de los artículos 1°, 2°, 4°, 5° y 6° de la Ordenanza 08 del 21 de noviembre de 1985, por la cual se adoptaba la Ley 14 de 1983 y se reglamentaba su ejecución administrativa; para ello la ponencia argumentó que el "Departamento del Caquetá ha cobrado

desde antes de la Ordenanza demandada el impuesto de consumo sobre licores y vinos nacionales y extranjeros ratificando la libertad de producción y comercialización de esas mercancías... La Asamblea del departamento del Caquetá dictó la Ordenanza 8 de 1985 mediante la cual al desarrollar los principios de la Ley 14 de 1983, adoptó simultáneamente dos determinaciones que la Ley las establece como alternativas e incompatibles entre sí: la monopolización de la producción, introducción y venta de licores destilados con graduación mayor de 28 grados alcoholimétricos y la aplicación del impuesto al consumo de estas bebidas alcohólicas según las tarifas de la Ley 14 de 1983..."

En iguales circunstancias, se ha fallado para el departamento de Nariño. En primer lugar, se demandó la nulidad del artículo primero de la Ordenanza N° 44 de 1985, expedida por la Asamblea de ese departamento por la que se modificaban los artículos 29 y 30 del Código de Rentas. El Tribunal Superior de Pasto se opone, argumentando que se debe anular el acto acusativo, en consideraciones consignadas en los folios N°s 197 y 200. Esta decisión fue solicitada por el mismo Tribunal ser confirmada ante el Consejo de Estado. Correspondió al magistrado Guillermo Benavides Melo la ponencia de este caso, esbozando: "Como lo expresa el fallo de primera instancia, ... se observa violación que de las normas superiores hace el artículo primero materia de la demanda, toda vez éste trae normas incompatibles con el sistema de libre industria y comercio de licores y vinos, puesto que la ley autoriza si se adopta por el monopolio departamental a reglamentar la producción, introducción y venta, o gravar esas actividades si el monopolio no conviene como arbitrio rentístico para el departamento. La norma del artículo 61 (de la ley 14/83) es muy clara al respecto cuando expresa: *Las Asambleas departamentales regularán el monopolio o gravarán esas industrias y actividades si el monopolio no conviene conforme a lo dispuesto en esta ley.* Con más propiedad, la ley no autoriza la adopción concomitante del monopolio departamental para la producción de licores destilados y el libre comercio de otros licores destilados y vinos..." En providencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del 2 de diciembre de 1988 falló: "Confirmase la sentencia del 28 de octubre de 1986, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Nariño declara la nulidad del Artículo Primero de la Ordenanza N° 044 de 29 de noviembre de 1985, en cuanto modifica los artículos 29 y 30 del Código de Rentas de Nariño adoptado mediante el decreto N° 989 de 1984..." Por último, el Tribunal de Nariño, con ponencia del magistrado Edgar Benavides Solís, el 15 de junio de 1990, profirió sentencia declarando la nulidad de los artículos 31 y 32 y la palabra 'Licores' que consagran los artículos 34, 35, 38, 39 y 175 del Código de Rentas del departamento de Nariño, incorporados en la ordenanza N° 016 del 17 de noviembre de 1988, dictada por la Asamblea departamental de Nariño, basado en los siguientes argumentos: "El departamento de Nariño, con la ordenanza N° 016 del 17 de noviembre de 1988, establece dos sistemas incompatibles entre sí por virtud de la ley, cuales son, el del monopolio y libre comercio, sobre la pro-

ducción, introducción, distribución y expendio de licores, vinos, aperitivos y similares... el departamento de Nariño *jamás ha hecho uso del monopolio sobre tales actividades mercantiles*, por el contrario, las ha entregado a los particulares bajo reglamentaciones sobre el desarrollo y control de dichas actividades, únicamente cobrando el impuesto de consumo como arbitrio rentístico... los comerciantes han desarrollado las actividades de introducción, distribución y expendio de licores y vinos nacionales y extranjeros, de una manera permanente y han cancelado el impuesto al consumo que la ley ha señalado... En los presupuestos del departamento no han existido ni existen ingresos por concepto de participación porcentual derivados del ejercicio de monopolio sobre la comercialización..."

El monopolio de licores, así mismo, se concibe en forma desvirtuada. Rigurosamente se define monopolio como un solo productor o distribuidor de un determinado bien o servicio. En la comercialización de licores existe una gran cantidad de expendedores, que escapan del rigor conceptual del monopolio. En la distribución, basados en la concepción del monopolio, los departamentos otorgan exclusividad en un género o producto determinado a través de representaciones de cada una de las licoreras establecidas en el respectivo territorio, desvirtuándose así la filosofía del monopolio. En relación con este último punto, cabe destacar que frecuentemente se han cuestionado los mecanismos utilizados para conceder estas representaciones por parte de las gobernaciones y asambleas, puesto que se ha denunciado con insistencia que prima el interés particular, mediante prebendas y beneficios específicos de carácter pecuniario y político, frente al interés general de los departamentos. Por estas razones, se puede considerar que el Tribunal Administrativo de Nariño tiene razón, al precisar que nunca ha existido monopolio en la comercialización de los licores.

De igual forma, la ley dispone que los departamentos, intendencias y comisarias para realizar y regular el monopolio deben estar autorizados por "ordenanzas". También este mandato ha sido infringido con frecuencia, puesto que en la práctica se ejerce el monopolio sin autorización de las Asambleas.

La Constitución Nacional, en su artículo 31, dispuso categóricamente que es indispensable para el establecimiento de un **monopolio** la indemnización anticipada por parte del Estado a las personas privadas del ejercicio de la actividad afectada. También esta disposición en forma frecuente ha sido trasgredida.

El monopolio de licores presenta una aberrante situación debido a anomalías de diferente índole, que se cuestionan a diario por expertos y estudiosos de las finanzas públicas, periodistas, fiscalizadores y por gentes del común.

A continuación se resaltan algunas posturas y argumentos, que con criterios sanos y claros, quieren contribuir a mejorar la actividad económica en relación con la producción, venta e introducción de licores destilados en Colombia. El siguiente análisis se fundamenta en seis criterios: el ético o moral, el de calidad, el de eficiencia o productividad, el de rentabilidad o económico, el de recaudo de los tributos y el político.

2.1 Criterio moral o ético.

Con frecuencia se han presentado enjuiciamientos públicos vehementes, por razón de los manejos poco ortodoxos que viene ejerciendo la administración del Estado en nuestro país en relación con el monopolio de los licores. Se critica que existe una serie de anomalías por parte de algunos funcionarios públicos que se encargan del manejo de la actividad de licores. Entre ellas se pueden destacar las siguientes:

Se denuncia con frecuencia la realización de contratos que perjudican los intereses de las finanzas de las licoreras, a cambio de beneficios particulares, mediante componendas que encarecen los productos obtenidos por efecto de facturas sobrevaluadas en la adquisición de materias primas, insumos, bienes de capital, factores productivos, financiación crediticia, entre otros costos.

La venta incontrolada de estampillas, a través de las secretarías de Hacienda departamentales, intendenciales y comisariales, ejerciéndose manejos deshonestos.

La Superintendencia Nacional de Salud ha revelado la existencia de graves irregularidades en relación con la no confección de estados financieros, como también sobre la no existencia de homogeneidad en su presentación de una entidad frente a otra. Para resolver este problema podría y debería exigirse un sistema contable idéntico para todas las licoreras del país, confeccionándose balances y estados de pérdidas y ganancias tipos, que coercitivamente deberían seguir las entidades productoras y presentar periódicamente a la autoridad competente. Así mismo, se presentan graves inconsistencias. Hay empresas que no disponen de estados financieros y algunas de ellas los presentan con atrasos considerables.

En los últimos días se han venido denunciando desfalcos y manejos indebidos de los recursos financieros y de la producción de las licoreras. Recientemente a través de los medios de comunicación el contralor general de la República acusó a funcionarios de la Licorera del Valle sobre robo continuado de licores, denunció que se cambiaba licor por agua.

Haciendo uso de lo dispuesto por las normas existentes, es preocupante que con frecuencia se realizan contratos por parte de las entidades territoriales con entes de derecho privado para ejercer la monopolización de los licores, permitiendo prebendas injustificadas en términos de equidad y en favor de personas que han administrado este privilegio en forma continuada y en deterioro del Tesoro Público.

Sobre este aspecto de moralidad, Ignacio Gómez comentó, en un artículo editado en el diario 'El Espectador', lo siguiente: "En algunas licoreras se ha detectado manejos irregulares. En 1989 fueron asesinados dos administradores de la Empresa de Licores del Valle y el año siguiente se atentó contra el gerente. El trasfondo de estas situaciones se pudo haber revelado cuando en un reciente arqueo de la bodega, se descubrió que una buena parte de sus inventarios estaba conformada por botellas cuyo contenido había sido remplazado por agua y que estaban amparadas con las estampillas y seguridades de rigor..."

El periódico "El Tiempo" en diferentes

circunstancias ha controvertido el manejo irracional que se ha venido dando en Colombia a las licoreras a través del sistema de monopolios. Precisó: "Las licoreras seccionales se han convertido en emporios de inmoralidad, clientelismo y toda clase de negociados. Las páginas de los periódicos muestran los frecuentes escándalos en aquellos departamentos donde hay fábricas de licores manejados por el Estado, cuya representación directa está a cargo de funcionarios que son escogidos, aunque sea de muy buena fe, por los gobernadores... No resulta aconsejable extender los monopolios en la producción de los alcoholes etílicos y sus derivados... La fabricación de vinos y otra clase de bebidas fuertes, puede y debe quedar en manos de los particulares. Estamos en contra total y absoluta de ampliar los monopolios licoreros en poder del Estado. La experiencia ha comprobado que no sólo embriagan a la gente físicamente sino también moralmente."

Miguel Fadul en artículo publicado en "El Espectador" argumentó: "...lograr una solución que consistiría en que la Constituyente liberara totalmente el comercio de licores en el país autorizando un impuesto departamental de consumo y también acceder, como existe hoy día para prácticamente todas las industrias, a la formación de empresas fabricantes de buenos licores. Se evitarían los permanentes escándalos de pérdidas en la producción, intoxicaciones, sustracciones, regalos de licores en las elecciones, ventas de equipos a precios regalados y otros muchos, además de que se obtendrían mayores recursos para el Estado."

2.2 CRITERIO DE CALIDAD

De igual manera, con insistencia se critica las oprobiosas calidades de los artículos obtenidos por las licoreras, los cuales atentan contra la salud de los consumidores. No guardan las mínimas normas en materia de salubridad sobre calidades que deben ostentar este tipo de producto. Así mismo, las fábricas y embotelladoras no cumplen con los requisitos básicos para que se puedan lograr licores con grados de higiene y pureza satisfactorios.

El Ministerio de Salud, luego de un minucioso estudio sobre las calidades del Aguardiente Galeras de la Licorera de Nariño, llega a las siguientes conclusiones: "Que se han presentado ante este Ministerio muestras debidamente tapadas del producto 'Aguardiente Galeras' elaborado por la Industria Licorera de Nariño, con domicilio en Pasto; al realizarles un examen visual se encontró que **no es apto para el consumo humano** por las siguientes características: a.- El registro sanitario N° L-001639 se encuentra vencido, los interesados no han solicitado su renovación, tratándose por consiguiente de un producto fraudulento... b.- Una (1) botella de 750 c.c. del lote de producción 623A226 con sustancias extrañas que le dan apariencia lechosa al producto... Una botella de 750 c.c. no se pudo determinar el número de lote por el color oscuro del líquido, ya que dentro de la botella se encuentra una tapa oxidada..."

Este tipo de objeción también ha sido divulgada con frecuencia ante la palestra pública, cabe destacar las siguientes disertaciones:

La experta norteamericana Sally Hey critica los vicios que incorpora el monopolio

de licores en Colombia, en un estudio presentado a la Misión Musgrave en 1968, en los siguientes términos se refiere al aspecto de los riesgos que se corren por efecto de calidades indebidas de los productos: "La situación con respecto al monopolio de los licores es especialmente indeseable. La producción de licores destilados es monopolio público a nivel departamental y prácticamente todos los departamentos en Colombia tienen su propia destilería. Algunas de estas empresas son pequeñas y manejadas ineficientemente, con costos muy altos y baja calidad en los productos, lo que constituye un peligro para la salud..."

Por su parte, Miguel Fadul expresa: "La calidad de los licores es un punto muy importante que deja mucho que desear en la inmensa mayoría de los monopolios oficiales de licores. En algunos departamentos se han conocido intoxicaciones debido a la deficiente técnica y control en la producción. La salud pública se ha visto muchas veces amenazada por ingerir licor de mala calidad. Debido a que el productor es al mismo tiempo el que controla la calidad hay la tendencia de ser "manga ancha". Es lo que ha sucedido en los países comunistas".

2.3 CRITERIOS DE EFICIENCIA O PRODUCTIVIDAD

Tomando como base la información lograda por la Superintendencia Nacional de Salud, en un minucioso estudio de 17 de las 19 licoreras existentes, se puede concluir que existen cuantiosas anomalías en el manejo nefasto de las diferentes licoreras departamentales. Vale la pena destacar los siguientes fenómenos:

—Las licoreras de Antioquia, Caldas y Cundinamarca, acaparan el 66.6% del mercado nacional y logran el 68.5% de la producción total del país (Ver cuadro N° 1). Comprueba la existencia de un gran número de empresas de pequeño tamaño, manejadas ineficientemente.

—El crecimiento porcentual, tanto en las ventas como en la producción, en los períodos 1987-88 y 1988-89 para la mayoría de las entidades es negativo y en las pocas que crecieron es inferior a la inflación. Excepto la Licorera del Putumayo (creció en ventas el 37.9% y en producción el 54.5% el primer período, aun cuando en el segundo fue negativo) y la Licorera del Valle (creció el 22.0% y 29.7% en ventas y el 38.5% en producción para el segundo período).

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

—Podría enajenarse una mayor cantidad de los artículos obtenidos, puesto que 5 empresas venden más de su producción anual, sólo podría explicarse esto por la disponibilidad de inventarios de años anteriores o por manejos financieros no ortodoxos, y otras 7 venden más del 90% del producto (Ver cuadro N° 1). Se comprueba la presencia de una serie de entidades con volúmenes de producción muy por debajo de su capacidad instalada. Así mismo, la cobertura de las licoreras de acuerdo con la población productiva es mínima (se tomó para este ejercicio la mayor de 15 años de la sección territorial sede y de las otras regiones cubiertas por cada licorera), sólo la de Caldas presenta un índice aceptable 63.3% (Ver cuadro N° 2).

—La diversificación de la producción también deja mucho que desear. La mayoría de las licoreras presentan muy pocos productos. Sólo Caldas (15), Antioquia (18), y Santander (9) muestran una gama interesante de artículos.

—Sobre calificaciones, no muy rigurosas, en relación con la actividad de ventas sólo 4 entidades pasan el examen (Antioquia, Cundinamarca, Norte de Santander y Valle), sobre producción sólo 2 (Antioquia y Caldas), y sobre distribución de los recursos logrados sólo 3 (Antioquia, Cundinamarca y Caldas).

—En general, la Licorera de Antioquia es la que presenta indicadores financieros menos nefastos, sin duda alguna es la mejor administrada del país. De las otras, sólo Caldas y Cundinamarca podrían rescatarse.

Se ha comprobado en numerosos estudios que existe un exceso de burocracia en todas las Licoreras, que se origina por manejos administrativos irresponsables sin consultar criterios de racionalidad y eficiencia. Es un verdadero caos institucional. Las licoreras de Antioquia, Cundinamarca y Caldas, también en este aspecto, presentan los índices menos infaustos. Se presentan casos de licoreras que con menores volúmenes de producción disponen de un mayor número de empleados, vale la pena destacar que la Licorera de Cundinamarca con una producción de 26.730.694 unidades cuenta con 325 funcionarios, mientras la Licorera del Valle con una producción de 18.891.673 posea 463 y la Licorera de Bolívar con una producción de 4.054.111 mantiene 385 trabajadores (Ver cuadro N° 2).

Existen deficiencias en los controles para evitar la entrada ilegal de licores foráneos nacionales y extranjeros, que desangran las finanzas de las licoreras, la salud, las entidades territoriales y al deporte; de otra parte, se establecen mecanismos restrictivos ilegales en algunas entidades territoriales para evitar la entrada y competencia de licores de otras secciones. Es importante resaltar el caso del Departamento del Valle, que para efectos de mejorar sus ventas y por consecuencia los recaudos de los gravámenes, encarecen al producto foráneo, estableciendo como base del gravamen el valor de la botella producida por su licorera, que es una de las de mayor precio en el país, y como tarifa del impuesto al consumo de licores el 50%, transgrediendo, de esta manera, claramente a la ley.

Al respecto, se refiere el Editorial del diario "La República" en su edición del 25 de julio de 1988, refiriéndose a una angustiada solicitud de la Secretaría de Hacienda del Departamento de Bolívar a la Asamblea Departamental para que cerrara las fronteras de esta entidad territorial a los licores de otros departamentos y a una propuesta de la Licorera del Valle de ampliar el monopolio a la obtención y venta de vinos: "La batalla de los licores es una de las más tristes páginas de la vida nacional, como que la defensa de la frontera de los departamentos a la introducción de los licores que destila el otro, ha oscilado entre la tragedia y la farsa. Lo mismo ha sucedido con la venta autorizada de los licores de una sección, en la que aceptan su ingreso. A la postre se ha llegado a establecer que pensaron mejor los gobernantes de aquellas secciones que cobran impuestos sobre la

venta de licores ajenos, que quienes lo producen, partiendo de la destilación, de alcohol. Los costos administrativos, la carga de las prestaciones laborales, el gravamen de maquinarias gigantescas en relación con la demanda limitada de los consumos de un departamento, superan, con los gastos comunes y los pasivos laborales, el hipotético beneficio de producir y transformar mieles para volverlas aguardientes y rones... Avergüenza sinceramente que sean organismos del Estado los fabricantes de licores que embrutecen a los colombianos y que, en defensa de administraciones ineficaces y corruptas, agobiadas por la politiquería y el clientelismo, se insista en dar a los monopolios de la producción y comercio las ventajas que no logró la buena administración y la eficiencia tecnológica."

Sally Hey se refiere a las ineficiencias que se generan en el monopolio de licores en Colombia, al respecto concluye: "La producción de licores destilados es monopolio público a nivel departamental... Algunas de estas empresas son pequeñas y manejadas ineficientemente, con costos muy altos y baja calidad en los productos... Además, cada departamento trata de proteger su propia fábrica de licores imponiendo tarifas a los producidos en otras regiones y que se vendan dentro de ese departamento. Ese sistema interno de tarifas lleva a la necesidad de agentes recaudadores departamentales, aduanas a lo largo de los límites del departamento, devolución de impuestos pagados dos veces, problemas de contrabando, etc. El sistema no solamente es costoso e improductivo, sino que interfiere con la libertad de comercio dentro del país y protege de la competencia a licores de baja calidad y a las destilerías ineficientes".

2.4 CRITERIO DE RENTABILIDAD O ECONOMICO

Debido a las deficiencias que existen en materia de información sobre los estados financieros de las empresas licoreras no es posible presentar con datos oficiales y fehacientes los resultados definitivos de la gestión realizada por estas entidades. En todo caso, en la práctica se ha comprobado que la situación es de pérdidas acumuladas o en el mejor de los casos es de ganancias mínimas, es así que muchas de las empresas asiduamente se han debido financiar para evitar su forzosa liquidación o quiebra.

Por este inconveniente, es preciso realizar un ejercicio basado con datos del mercado (información recibida directamente de fabricantes de insumos, cuyas fuentes se expresan en el pie de página N° 37, y con base en datos técnicos logrados a través de especialistas en el tema) y sobre unos supuestos, que aun siendo lógicos, son conservadores y pocos optimistas. Esta comprobación confirma que el resultado económico racional de una empresa de licores es lucrativo y los recursos que se revierten para el Estado (departamentos y salud) son cuantiosos, si la producción es medianamente rentable. Se supone en este ejercicio (ver cuadro N° 7) que la producción es de 15.000.000 de botellas de licor (aguardiente y ron, representada en un total de 24.000.000 de unidades envasadas —6.000.000 de botellas y 18.000.000 de medias botellas—), y 10.000.000 de litros de alcohol, así mismo, se toma como base un precio de venta de licor inferior al comercial, el proporcionado por el Dane (\$1.288,57), puesto que el precio de venta al

detal de la mayoría de los licores colombianos, si no es de todos, es superior a esta cifra oficial (el licor del Valle es de \$1.830.00 y el de otros licores, según sondeo, es de \$1.500.00 en promedio). Una empresa en las circunstancias de producción consideradas se podría catalogar como mediana, y aun pequeña, (para el año de 1989, la Licorera de Antioquia produjo 52.345.858 botellas, Caldas 37.917.784, Cundinamarca 26.730.694 y Valle 18.891.673 (Ver cuadro N° 1). El valor de la producción agregada de esta empresa, (ver cuadro N° 7) es de \$24.928.550.000, que se distribuirá así: impuestos para los departamentos (al consumo de licores y regalías por alcohol) que consuman el respectivo producto \$7.765.000.000, impuestos para la salud (venta de licores y venta de alcoholes) \$3.306.000.000, costos totales \$9.465.540.000 y ganancia neta \$4.392.010.000. La actividad es rentable, si se determina sobre los costos incurridos es del 46% y sobre el ingreso neto es del 32%.

Las ventas brutas sin incluir impuestos, según datos de la Contraloría General de la República (ver cuadro N° 6), en precios constantes de 1980 disminuyeron en la mayoría de las licoreras del país. En el periodo de 1987-88 se destacan los descensos registrados para las licoreras de Bolívar (-36.5%), Caldas (-28.8%), Caquetá (-23.4%), Santander (-20.2%), Norte de Santander (-5.7%), Valle (-5.3%), Cundinamarca (-1.4%) y Cauca (-0.1%). Para el periodo 1988-89 decrecieron los resultados sobre ventas brutas en las licoreras de Tolima (-42.9%), Santander (-24%), Caquetá (-16.5%), Boyacá (-16.1%), Chocó (-12.6%), Putumayo (-5.9%), Nariño (-5.8%) y Valle (-1.3%). Esto es sumamente escandaloso, más aun cuando no se dispone cifra de otras, que seguramente presentan un estado difícil, como las del Magdalena, Atlántico y Cauca.

Miguel Fadul se refiere a este tenor, en los siguientes términos: "se han observado y todavía con alguna frecuencia se contemplan plantas de licores en donde los costos son superiores a los ingresos de ventas e inclusive no se toman en cuenta renglones tan importantes en el costo como es la depreciación. Las hay que han quebrado y en lugar de producir beneficios económicos a los departamentos son fuentes de pérdidas netas".

2.5. CRITERIO POLITICO.

Igualmente, se ha polemizado sobre los inadecuados tratamientos al que se han sometido las licoreras, que parecen responder a intereses politiqueros o burocráticos, más que la consecución de resultados plausibles para la entidad.

Se debe propugnar por una adecuada dirección, con procedimientos técnicos y racionales, y la búsqueda de una mayor rentabilidad económica, con la presencia de personal idóneo, especializado en este ramo. Ante todo, deben erradicarse definitivamente los inadecuados procedimientos al que se somete este tipo de actividad, que mantienen postradas a las empresas de licores y que redundan inquestionablemente sobre las finanzas departamentales y del sector salud, al menguarse considerablemente sus recaudos.

La Misión de Finanzas Intergubernamentales en Colombia también cuestiona vehementemente la forma como se viene

generando la actividad monopolítica de licores en nuestro país, al respecto expresa los siguientes argumentos: la situación de las licoreras no es satisfactoria. 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".

2.6. CRITERIO DE FINANCIACION AL ESTADO.

En relación con los impuestos que se destinan a la salud y a las finanzas departamentales, de acuerdo con el estudio realizado por la Superintendencia de Salud, sólo las licoreras de Antioquia y Nariño giran anticipadamente, las de Cundinamarca, Meta, Boyacá, Santander, Norte de Santander y Caquetá dentro de los términos legales, la del Chocó no realiza esta obligación y las otras licoreras realizan los pagos con demoras superiores a un mes. Se aprecia, además, que la totalidad de los recaudos logrados no alcanzan a ser trasladados a sus beneficiarios, presentándose con frecuencia situaciones aberrantes de peculado, valga destacar la situación de la Licorera de Bolívar que giró sólo el 27% del impuesto liquidado por la misma entidad para el Servicio Seccional de Salud. Únicamente la Licorera de Nariño giró en 1989 el valor total del recaudo obtenido, y en los dos años precedentes sólo las Licoreras de Caldas y Norte de Santander cumplieron parcialmente. Así mismo, se comprobó que varias licoreras están girando a la salud menor proporción que el mínimo legal (lo mismo debe presentarse con los giros hacia los departamentos).

Si se analiza con detenimiento las cifras de ventas brutas y recaudos por impuestos, a precios constantes de 1980, se logra comprobar, en el periodo en referencia (1987 a 1989), que estas rentas en el consolidado nacional no presentan crecimiento: las ventas brutas disminuyen para el primer año en consideración en un 3.1% y en el segundo sólo crece el 8.2%; se aprecia, así mismo, que las licoreras del país, consideradas independientemente, muestran en su mayoría un deterioro preocupante, solamente las Licoreras de Antioquia, Huila, Cundinamarca, Meta y Norte de Santander muestran algún crecimiento sostenido, aun cuando no es muy significativo. Los recaudos globales del país presentan también un crecimiento mínimo (1.7 y 0.7%), las únicas entidades territoriales que presentan un aumento de los recaudos son: Antioquia, Boyacá, Cauca, Chocó, La Guajira y Guaviare. Los recaudos por concepto de licores aun cuando son importantes para los departamentos, intendencias comisarias, vienen presentando un deterioro, que es sumamente intranquilizante (ver cuadros N°s 4 y 6).

El hecho claro, de acuerdo con las investigaciones realizadas, es que los departamentos, intendencias y comisarias reciben únicamente el producto del impuesto al consumo y el Servicio Seccional de Salud lo concerniente al impuesto a las ventas, pero estas entidades territoriales no

se benefician de manera sensible de las ganancias que genera el monopolio de los licores, aun cuando sean mínimas. Excepto en el departamento de Antioquia, donde la licorera es una entidad especial dependiente administrativamente de la Secretaría de Hacienda, como se expresó anteriormente, y por ello permite que sus ganancias se incorporen en el presupuesto departamental.

Si las Asambleas Departamentales incorporan, a través de ordenanza, a la ley 38 de 1989 —Ley Orgánica de Presupuesto— para su propia jurisdicción, se abre importante umbral para que las ganancias de las licoreras y otras empresas comerciales e industriales del Estado puedan ingresar al presupuesto consolidado del departamento. Igual viabilidad se podría generar para las intendencias y comisarias.

Ignacio Gómez en el artículo publicado por *El Espectador* y citado anteriormente disertó: "De cada botella de 750 de centímetros cúbicos que se compró a un promedio de \$1.241.08 el año pasado, \$529.67 gastó la fábrica de licores en mano de obra, procesos industriales y carga prestacional, \$384.67 se destinaron a impuestos departamentales, \$142.87 fueron a parar a manos de los distribuidores y solamente \$185.03 llegaron al sector de la salud... Los primeros resultados en una labor de diagnóstico que adelanta la Superintendencia de Salud son irónicamente desalentadores para el sector: el consumo de licores nacionales (y por consiguiente el pago de los impuestos para los departamentos y para la salud) ha venido disminuyendo aceleradamente en los últimos años... Pero en otras apenas se han detectado hechos criticables: mora en el pago de impuestos, pésima administración de personal sistemas industriales obsoletos y gastos excesivos de producción..."

El periódico 'El Tiempo', expresa enérgicamente: "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 pocos 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 de 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 condición de pagar los sueldos de los 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 estudio tributario específico..."

D'Artagnan en la edición de 'El Tiempo' del 29 de julio de 1988, en el artículo titulado "Cerrar la cantina", expresa con argumentos severos y persuasivos: "... 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 licoreras 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, sin que la prosperidad del todopoderoso organismo se vaya a pique, pese a esos repetidos embates... Se necesita, pues, establecer claras reglas de juego sobre una industria rentable, pero cuya politización e ineficiencia administrativa no pueden seguir prosperando, en aras de un monopolio que —si el Legislativo lo estudia bien— tampoco existe legalmente, como ha sido la creencia prevalente, al menos en el campo de los alcoholes potables... hay que abrir en lo posible la importación de licores, para permitir una sana competencia en materia de calidades y precios, muy beneficiosa para el consumidor..."

Por su parte, Jorge Gómez Ricardo en reciente artículo publicado en el diario 'La República' denominado "El Estado cantinero: un cuello de botella", arguye los criterios esbozados anteriormente de eficiencia, rentabilidad, político, éticos y de calidad, al respecto anota: "... no es lícita la presencia de monopolios conjuntamente con la aplicación de tributos a licores. El monopolio se ha caracterizado por diversas anomalías, que han originado frecuentes polémicas en el contexto nacional, que van desde la obtención de bienes nocivos para la salud, ineficiencias y baja o negativa rentabilidad en actividad que debería ser lucrativa, hasta oprobiosa e inescrupulosa administración de las empresas e incumplimiento en los giros de los tributos estatales. Por ello, debe mantenerse únicamente los gravámenes... La Superintendencia Nacional de Salud, la Contraloría General de la República, periodistas, entre otros, han denunciado graves irregularidades: la no existencia de estados financieros o la heterogeneidad en su presentación, insuficiencias en controles, exceso de burocracia no idónea, se induce a costos sobrestimados, uso indebido de estampillas, continuados desfalcos y manejos ilícitos de recursos financieros y producción, contratos de monopolios otorgados a entes de derecho privado con prebendas injustificadas, entre otros tipos de acciones poco ortodoxas que son motivos de escándalos..."

**CUADRO N° 1
INDUSTRIAS LICORERAS (PERIODO 1989)**

LICORERAS	VENTAS (1)		PRODUCCION (2)		(1/2) %
	VOL.	%	VOL.	%	
ANTIOQUIA	51.817.252	32.8	52.345.858	30.7	99.0
CUNDINAMARCA	26.775.240	16.9	26.730.694	15.6	100.2
CALDAS	26.659.355	16.9	37.917.784	22.2	70.3
VALLE	18.351.136	11.6	18.891.673	11.1	97.1

TOLIMA	6.125.863	3.9	6.765.450	4.0	90.6
SANTANDER	3.669.227	2.3	3.205.539	1.9	114.5
BOLIVAR	3.432.216	2.2	4.054.111	2.4	84.7
MAGDALENA	3.155.004	2.0	2.279.046	1.3	138.4
CAUCA	3.016.097	1.9	3.008.660	1.7	100.2
NARIÑO	2.890.558	1.8	3.031.349	1.8	95.4
HUILA	2.837.337	1.8	2.838.928	1.7	99.9
BOYACA	2.683.258	1.7	2.699.780	1.6	99.4
META	2.124.734	1.3	2.212.812	1.3	96.0
NORTE SANTANDER	2.024.500	1.3	1.599.418	0.9	126.6
CHOCO	1.216.826	0.8	1.483.260	0.9	82.0
CAQUETA	982.229	0.6	1.103.221	0.6	89.0
PUTUMAYO	343.021	0.2	507.237	0.3	67.6

FUENTE: Superintendencias Nacional de Salud.

**CUADRO N° 2
INDUSTRIAS LICORERAS (PERIODO 1989)**

LICORERA	EMPLEO (1)	PRODUCCION (2)	(2/1)	COBERTURA % PAIS
ANTIOQUIA	606	52.345.858	86.379	42.4
CUNDINAMARCA	325	26.730.694	82.248	22.3
CALDAS	550	37.917.784	68.941	63.3
VALLE	436	18.891.673	40.803	11.0
TOLIMA	178	6.765.450	38.008	27.7
SANTANDER	265	3.205.539	12.096	37.6
BOLIVAR	385	4.054.111	10.530	17.4
MAGDALENA	191	2.279.046	11.932	5.3
CAUCA	310	3.008.660	9.705	2.6
NARIÑO	213	3.031.349	14.232	3.2
HUILA	71	2.838.928	39.985	35.9
BOYACA	323	2.699.780	8.358	46.9
META	79	2.212.812	28.010	2.1
NORTE S.	86	1.599.418	18.598	13.0
CHOCO	290	1.483.260	5.115	0.8
CAQUETA	57	1.103.221	19.355	0.7
PUTUMAYO	69	507.237	7.351	0.5

FUENTE: Superintendencia Nacional de Salud.

**CUADRO N° 3
INGRESOS POR MONOPOLIO E
IMPUESTO AL CONSUMO DE LICORES**

DEPARTAMENTOS	PRECIOS CORRIENTES			Millones de pesos
	1.987	1.988	1.989	
	Recaudo	Recaudo	Recaudo	
ANTIOQUIA	22.283	30.104	41.992	
ATLANTICO	1.250	1.342	1.701	
BOLIVAR	882	951	753	
BOYACA	586	213	938	
CALDAS	1.851	1.630	2.512	
CAUCA	1.074	1.334	1.869	
CAQUETA	212	256	368	
CESAR	548	585	873	
CORDOBA	823	1.029	n.a.	
CUNDINAMARCA	6.838	7.964	11.416	
CHOCO	127	319	411	
GUAJIRA	143	258	367	
HUILA	488	722	861	
MAGDALENA	502	789	n.a.	
META	462	547	612	
NARIÑO	916	917	1.261	
NORTE SANTAND.	348	465	525	
QUINDIO	41	57	79	
RISARALDA	43	382	105	
SANTANDER	275	1.048	1.263	
SUCRE	390	553	663	
TOLIMA	2.729	2.973	2.169	
VALLE	6.105	7.167	8.608	

INTENDENCIAS			
ARAUCA	64	75	122
CASANARE	76	111	153
PUTUMAYO	n.a.	31	10
SAN ANDRES Y PROV	34	42	55
COMISARIAS			
AMAZONAS	19	23	24
GUAINIA	n.a.	7	10
GUAVIARE	56	88	124
VAUPES	4	8	12
VICHADA	5	7	8
TOTAL	49.174	61.997	79.864

FUENTE: Contraloría General de la República.

**CUADRO N° 4
IMPUESTO AL CONSUMO DE LICORES**

PRECIOS CONSTANTES DE 1.980

Millones

DEPARTAMENTOS	1.987	1.988	1.989
	Recaudo	Recaudo Var. %	Recaudo Var. %
ANTIOQUIA	5.141	5.603 9.0	6.113 9.1
ATLANTICO	288	250 -13.2	248 -0.1
BOLIVAR	203	177 -12.8	110 -37.8
BOYACA	135	40 -70.4	136 240.0
CALDAS	427	304 -28.8	366 20.4
CAUCA	248	248 -	272 9.6
CAQUETA	49	48 -2.0	54 12.6
CESAR	126	109 -13.5	127 16.7
CORDOBA	190	191 0.5	n.a. n.a.
CUNDINAMARC	1.578	482 -6.1	1.662 12.1
CHOCO	29	59 103.4	60 0.9
GUAJIRA	33	48 45.5	53 10.9
HUILA	113	134 18.6	125 -6.7
MAGDALENA	116	147 26.7	n.a. n.a.
META	107	102 -4.7	89 -12.7
NARIÑO	211	171 -19.0	184 7.5
NORTE SANTANDER	80	87 8.8	75 -12.6
QUINDIO	9	11 22.2	11 -
RISARALDA	10	71 610.0	15 -78.9
SANTANDER	64	195 204.7	184 -5.6
SUCRE	90	103 14.4	96 -6.8
TOLIMA	630	553 -12.2	316 -42.9
VALLE	1.408	1.334 -5.3	1.253 -6.1
INTENDENCIAS			
ARAUCA	15	14 -6.7	18 28.6
CASANARE	18	21 16.7	22 4.8
PUTUMAYO	n.a.	6 n.a.	2 -66.6
SAN ANDRES Y PROV	8	8 -	8 -
COMISARIAS			
AMAZONAS	4	4 -	4 -
GUAINIA	n.a.	1 n.a.	1 -
GUAVIARE	13	16 23.1	18 12.5
VAUPES	1	2 100.0	2 -
VICHADA	1	1 -	1 -
TOTAL	11.345	11.540 1.7	11.626 0.7

FUENTE: Contraloría General de la República.

**CUADRO N° 5
VENTAS BRUTAS DE LICORES SIN
INCLUIR IMPUESTOS**

PRECIOS CORRIENTES

Millones de pesos

LICORERAS	1.987	1.988	1.989
	Recaudo	Recaudo	Recaudo
ANTIOQUIA	5.023	6.839	9.272
ATLANTICO	385	652	n.a.
BOLIVAR	1.989	1.603	2.580
BOYACA	558	941	999

CALDAS	4.117	5.041	6.711
CAUCA	543	534	n.a.
CAQUETA	415	404	425
CUNDINAMARCA	4.416	5.538	9.126
CHOCO	359	632	692
HUILA	593	764	1.048
MAGDALENA	796	n.a.	n.a.
META	334	553	720
NARIÑO	622	809	963
NORTE SANTANDER	518	620	965
SANTANDER	385	653	n.a.
TOLIMA	1.266	1.844	2.291
VALLE	3.266	4.539	7.698
PUTUMAYO	170	324	379
TOTAL	27.140	33.433	45.591

FUENTE: Contraloría General de la República.

Corresponde a Ventas Brutas, sin deducir costos de ventas y sin incluir impuestos recaudados. Se tomó de los Estados de Pérdidas y Ganancias, excepto en el caso de la Licorera de Putumayo, que se tomó la Ejecución Presupuestal. En el caso de la Licorera de Antioquia se registra únicamente la participación recibida del departamento por venta de licores.

N.A. significa no disponible

**CUADRO N° 6
VENTAS BRUTAS DE LICORES SIN
INCLUIR IMPUESTOS**

LICORERAS	PRECIOS CONSTANTES DE 1.980 Millones de pesos			
	1.987 Recaudo	1.988 Recaudo	Var. %	1.989 Recaudo
ANTIOQUIA	1.349	1.444	7.0	1.553
ATLANTICO	103	138	34.0	n.a.
BOLIVAR	534	339	-36.5	432
BOYACA	150	199	32.7	167
CALDAS	1.105	1.065	-28.8	1.124
CAUCA	146	113	-0.1	n.a.
CAQUETA	111	85	-23.4	71
CUNDINAMARCA	1.186	1.169	-1.4	1.529
CHOCO	96	133	38.5	116
HUILA	159	161	1.3	176
MAGDALENA	214	n.a.	n.a.	n.a.
META	90	117	1.3	121
NARIÑO	167	171	2.4	161
NORTE SANTANDER	139	131	-5.7	162
SANTANDER	475	379	-20.2	288
TOLIMA	340	389	14.4	384
VALLE	877	959	-5.3	1.289
PUTUMAYO	46	68	47.8	64
TOTAL	7.287	7.060	-3.1	7.637

FUENTE: Contraloría General de la República.

Corresponde a Ventas Brutas, sin deducir costos de ventas y sin incluir impuestos recaudados. Se tomó de los Estados de Pérdidas y Ganancias excepto en el caso de la Licorera de Putumayo, que se tomó la Ejecución Presupuestal. En el caso de la Licorera de Antioquia se registra únicamente la participación recibida del departamento por venta de licores.

N.A. significa no disponible.

**CUADRO N° 7
ESTUDIO FINANCIERO PARA UNA
EMPRESA OFICIAL DE LICORES**

SÚPUESTOS DE VENTA:

15.000.000 DE BOTELLAS DE AGUARDIENTE Y RON

10.000.000 DE LITROS DE ALCOHOL

A. COSTO DEL ALCOHOL POR LITRO -LT.- (96 GL -Gay Lussecc-).

\$ 43.42 COSTO KG. DE MELAZA

\$101.43 COSTO ENERGIA ACPM/LT.

\$ 15.00	OTROS COSTOS/LT. ALCOHOL
\$149.80	COSTO TOTAL MELAZA/LT. ³⁸
\$ 17.24	ENERGIA DESTILACION ³⁹
\$ 15.00	OTROS COSTOS/LT. ALCOHOL
\$ 25.00	COSTOS DE OPERACION

\$207.04	TOTAL COSTO INSUMOS/LT.
B. COSTO BOTELLA DE LICOR DE 750 CC. A 32 GL RON O AGUARDIENTE.	
\$ 69.95	COSTO UNITARIO ENVASE (BOTELLA)
\$ 12.50	TAPA 28 MM.
\$ 7.00	ETIQUETA
\$ 41.67	CAJA POR UNIDAD
\$ 6.60	MERMAS (5% DEL VALOR DE INSUMOS)

\$137.72	TOTAL COSTOS INSUMOS INCLUIDO MERMAS
\$ 59.84	ALCOHOL 32 GL/UNIDAD 750CC ⁴⁰
\$ 15.00	COSTO EXTRACTOS
\$ 8.08	COSTO DE PRODUCCION (VER D)

\$220.64	COSTO BOTELLA 750 CC.

\$ 75.00	PUBLICIDAD/BOTELLA 750 CC.
\$ 5.21	COSTO AMORTIZACION PLANTA ENVASE (VER C)
\$ 10.42	COSTO OPERACION

\$311.25	TOTAL COSTO BOTELLA
\$207.04	COSTO ALCOHOL 96 GL. (VER A)
\$ 27.57	AMORTIZACION PLANTA DESTILADO (VER C)
\$ 4.75	MANO OBRA/LT. (VER D)

\$239.36	TOTAL COSTO ALCOHOL

C. AMORTIZACION DE EQUIPOS DE DESTILACION Y DE PLANTA DE ENVASADO.	
10.000.000	VENTA ALCOHOL (SUPUESTO)
3.600.000	ALCOHOL REQUERIDO PARA LICORES PROPIOS

13.600.000	TOTAL PRODUCCION DE ALCOHOL

EQUIPO:	
18.615.000	LTS/AÑO (PLANTA PRODUCTORA 60.000 LT/DIA CON EFICIENCIA DEL 85%x365)
73.1%	CAPACIDAD INSTALADA ⁴¹
US\$12.500.000.00	COSTO PLANTA EN DOLARES
\$7.500.000.000.00	COSTO PLANTA EN PESOS COLOMBIANOS ⁴²
\$375.000.000.00	AMORTIZACION/AÑO LINEA RECTA 20 AÑOS
\$27.57	AMORTIZACION/LITRO ⁴³

PLANTA DE ENVASADO:	
\$1.000.000.000.00	10.000 MTS.2 A \$100.000 MT.2
\$1.500.000.000.00	VALOR EQUIPO Y MAQUINAS ⁴⁴

\$2.500.000.000.00	VALOR PLANTA
\$5.21	COSTO/UNIDAD AMORTIZACION 20 AÑOS ⁴⁵

D. COSTOS DE PRODUCCION Y DE MANO DE OBRA.

NOMINA MENSUAL	CANTIDAD	VALOR C/U	TOTAL
GERENTE	1	\$500.000	\$ 500.000
EJECUTIVOS	4	\$150.000	\$ 600.000
TECNICOS (ESPECIALISTAS)	2	\$150.000	\$ 300.000
SECRETARIAS	15	\$100.000	\$1.500.000
OBREROS	300	\$ 80.000	\$24.000.000

\$26.900.000.00 TOTAL NOMINA MENSUAL

\$322.500.000.00 TOTAL NOMINA ANUAL

\$4.75 COSTO LITRO ALCOHOL⁴⁶

\$8.07 COSTO BOTELLA LICOR⁴⁷

E. DISTRIBUCION DEL VALOR DE LA BOTELLA.

\$1.288.57	VALOR DE UNA BOTELLA AL PUBLICO (DANE) ⁴⁸
\$451.00	IMPUESTO AL CONSUMO (35%)
\$515.43	BASE PARA IVA ⁴⁹
\$180.40	IMPUESTO A LAS VENTAS ⁵⁰
\$657.17	INGRESO BRUTO SIN IMPUESTO POR BOTELLA ⁵¹

H. GANANCIAS APROXIMADA PARA LA LICORERA.

\$9.857.550.000.00	INGRESO BRUTO SIN IMPUESTO POR LICORES ⁵⁹
\$4.000.000.000.00	INGRESO BRUTO SIN IMPUESTO POR ALCOHOL ⁶⁰

\$13.857.550.000.00	GANANCIA BRUTA TOTAL

F. DISTRIBUCION DEL VALOR DEL LITRO DE ALCOHOL.

\$560.00	VALOR LITRO ALCOHOL CON IVA
\$500.00	VALOR LITRO ALCOHOL SIN IVA ⁵²
\$100.00	REGALIA POR ALCOHOL (20%)
\$ 60.00	IMPUESTO A LAS VENTAS ⁵³
\$400.00	INGRESO BRUTO SIN IMPUESTO/BOTELLA ⁵⁴

(\$4.668.900.000.00)	COSTOS LICORES ⁶¹
(\$2.393.600.000.00)	COSTO ALCOHOLES ⁶²
(\$2.403.040.000.00)	COSTOS FINANCIEROS ⁶³

(\$9.465.540.000.00)	TOTAL COSTOS
\$4.392.010.000.00	GANANCIA NETA TOTAL

G. RECAUDOS PARA EL DEPARTAMENTO Y PARA LA SALUD.

\$5.755.000.000.00	IMPUESTO AL CONSUMO DE LICORES ⁵⁵
\$1.000.000.000.00	REGALIAS DE ALCOHOL ⁵⁶

\$7.765.000.000.00	TOTAL RECAUDO PARA DEPARTAMENTO

\$2.706.000.000.00	IVA LICORES ⁵⁷
\$ 600.000.000.00	IVA ALCOHOLES ⁵⁸

\$3.306.000.000.00	TOTAL RECAUDO PARA LA SALUD

De esta forma, el valor de la producción total se distribuye así:

\$24.928.550.000.00	VALOR TOTAL PRODUCCION ⁶⁴

\$ 7.765.000.000.00	RECAUDOS DEPARTAMENTOS
\$ 3.306.000.000.00	RECAUDOS SALUD
\$ 9.465.540.000.00	COSTOS TOTALES
\$ 4.392.010.000.00	GANANCIA NETA LICORERA

III. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Se ha comprobado en el presente documento que con la presencia del monopolio de licores destilados, se ha originado en el contexto nacional un sinnúmero de deficiencias, imperfecciones y anarquias, que son necesarias superar para lograr el bienestar de la sociedad. Estas anomalías cubren aspectos, como se analizó anteriormente, que van desde malas calidades de productos que atentan contra la salud, ineficiencias e improductividades y bajo porcentaje de rentabilidad, sobre una actividad que se puede comprobar que es lucrativa hasta oprobiosas e inescrupulosas administraciones de los recursos estatales —empresas y tributos—.

Ante esta connotada verdad es indispensable acabar con el fatídico monopolio de los licores y propugnar por la privatización de las empresas, que traerían además un gran número de beneficios, cabe anotar:

— No es lícito la aplicación de los tributos a la venta y consumo de licores conjuntamente con la existencia del monopolio a su producción, introducción y venta tal como ha operado en el país. Al tenor de las normas existentes, se puede comprobar que en forma taxativa, concisa y precisa se presenta la disyuntiva de ejercer el monopolio si conviene, y si éste no es saludable se faculta a las entidades territoriales para aplicar los gravámenes preestablecidos. En este estudio se confirma que no es provechoso el monopolio, ni para el Estado ni para los particulares, con argumentos de índole de eficiencia, rentabilidad, éticos, políticos, cumplimiento con los recaudos de los tributos existentes y de calidad. Por estas razones, es preciso dejar en manos del sector privado las actividades de producción, comercialización e introducción, y mantener los tributos existentes en favor de las entidades territoriales y del sector de la salud.

— La intervención del Estado en el proceso económico se justifica con los argumentos de que a través de la planificación,

se ejercen funciones organizativas (dirección de los recursos escasos a fines esenciales), reguladoras (para evitar situaciones indeseadas o anormales que se generan a través de abusos por la búsqueda de rentabilidades excepcionales, por efecto de la proximidad de actividades incompatibles, entre otras razones), o de benefactor (provisión de bienes y servicios esenciales que no son suministrados por el sector empresarial privado o que son insuficientes en una determinada sociedad, o que por su carácter de públicos debe asumir el Estado). Siempre buscando el sector público el bienestar de los conciudadanos, a través de metas específicas de equidad, eficiencia, estabilidad y crecimiento. En el caso específico del Monopolio de Licores, el Estado lejos de coadyuvar a resolver estos objetivos fundamentales ha incidido, como se alcanzó a comprobar anteriormente, a generar efectos indeseados, que necesariamente deben evitarse.

— Con la competencia que se generaría, al acabarse las restricciones que implica el monopolio, mejorarían las calidades y precios de los productos, y consecuentemente los recaudos para el Estado.

— Es indiscutible que la eficacia y productividad serían mayores, puesto que existe claridad que al exponerse un capital por un individuo en un determinado proyecto o inversión en una economía de mercado se logra resultados económicos mejores. El argumento de contrapeso, que es el de equidad, no tiene vigencia en estas circunstancias porque la actividad de los licores ha incidido para una mayor concentración de riquezas e ingresos en pocas manos, por razón del manejo personalista que se le ha venido dando. Bajo todo punto de vista ha primado el interés particular sobre el social.

— Aun cuando existe doble tributación, en el sentido de que los impuestos sobre las ventas y al consumo están considerando el mismo índice de capacidad de pago que es el consumo, no es conveniente en las actuales circunstancias del país reducir las fuentes de financiación de las provincias,

pues se propende por una descentralización política, administrativa y fiscal, que sólo es posible con la disponibilidad de recursos económicos para que le permitan a las diferentes regiones satisfacer sus propias e ingentes necesidades. Por lo contrario, con la propuesta de privatizar las licoreras se mejorarían los recaudos para la salud y para los departamentos, por dos razones: —se puede ejercer un mayor control, que hoy no es posible por los desórdenes en que se encuentran los estados financieros de las diferentes entidades, originados por los desangres en malos manejos que se han venido denunciando con insistencia, y por la demora y apropiación de los recaudos logrados por parte de los responsables (licoreras), en perjuicio de los beneficiarios de los tributos, y —porque al lograrse una mayor eficiencia mejora la producción; y comercialización de los licores y, con ello, se permite un mayor recaudo de los gravámenes.

— Las diferentes trabas que imponen las licoreras para defender sus productos de la competencia de licores foráneos han originado efectos indeseables en contra del libre comercio y, en última, más bien han favorecido el contrabando y la corrupción, puesto que se ha otorgado la responsabilidad a funcionarios deshonestos, como son los resguardos departamentales, que se han convertido en un verdadero antro de podredumbre.

— Aun cuando es preferible que la empresa particular asuma el proceso de obtención y distribución de licores, el Estado debe reservarse el control de calidades y otros aspectos del producto, así como la de velar que los gravámenes existentes sean cancelados debidamente y en los plazos estipulados.

**REFLEXION SOBRE LA
CESION DEL IMPUESTO
A LAS VENTAS EN COLOMBIA
PRESENTADO POR JORGE AUGUSTO
GOMEZ RICARDO
1. INTRODUCCION**

El presente artículo tiene como finalidad

ilustrar las características básicas de la Cesión del Impuesto a las Ventas en Colombia, así como la de discutir una serie de aspectos relevantes que han venido presentándose en relación con este importante instrumento de las finanzas públicas colombianas.

En primer lugar, se realiza un minucioso desarrollo sobre la evolución histórica, desde el punto de vista jurídico, no sólo de la referida cesión, sino también del impuesto general sobre las ventas y de los sistemas especiales para licores y cerveza.

Posteriormente, se efectúa un estudio detallado al sistema actual de la Cesión del Impuesto sobre las Ventas, basado en lo estipulado por la Ley 12 de 1986; el Decreto 1333 de 1986 —Código de Régimen Municipal— y demás normas concomitantes.

Luego se hace un análisis de la distribución de estos importantes recursos y sobre sus efectos económicos y sociales, destacando algunos problemas y bondades que se vienen generando.

2. ANTECEDENTES

2.1. Impuesto a las Ventas

El objetivo del Impuesto a las Ventas es gravar al consumo especialmente al de carácter conspicuo o suntuario. Para lo cual se dispone de tarifas diferenciales, que deben consultar la composición de la canasta familiar de los diferentes grupos sociales en que se encuentra dividida la comunidad.

Mediante la Ley 21 de 1963 el Congreso de la República otorgó facultades extraordinarias al Ejecutivo, precisas y pro tempore, haciendo uso del Ordinal 12 del Artículo 76 de la Constitución Nacional, para crear el Impuesto a las Ventas en Colombia. Se estipuló en esta norma jurídica que el gravamen debía tener las características de "etapa única a nivel manufacturero con matices de cascada", al no permitirse la deducción de costos de insumos; que los responsables serían los productores o importadores de bienes fabriles, y que las tarifas aplicables serían del 3 al 10%, considerándose, además, la posibilidad de establecer exenciones a productos básicos de consumo, de acuerdo con la canasta familiar de los grupos sociales menos favorecidos, como alimentos básicos, textos escolares y drogas, y desde el punto de vista económico para defender la industria nacional y consecuentemente evitar la doble tributación, los destinados a la exportación.

En ejercicio de estas facultades el Gobierno Nacional sancionó el Decreto-Ley 3288 de 1963, estableciendo un tributo a las ventas con tarifas diferenciales del 10, 8, 5, 3 y 0%. Así mismo, esta norma permitió la posibilidad de deducir los costos de materias primas incurridos por empresas manufactureras, siempre y cuando el comprador expidiera una certificación a la entidad vendedora indicando, que éstos serían utilizados para ser transformados, con el fin de lograr dar cumplimiento al sistema de etapa única a nivel manufacturero.

Con el Decreto-Ley 3288 de 1963, haciendo uso de las mismas facultades, el ejecutivo estableció un impuesto del 10% sobre la venta de gasolina y ACPM, tomando como base al precio de enajenación a nivel consumidor en Barrancabermeja, con destino específico para la conservación

de carreteras (Fondo Vial Nacional) y para subsidiar al transporte (Corporación Financiera del Transporte - \$0.01 por galón). Se estableció que los responsables del gravamen serían los productores e importadores de dichos hidrocarburos.

Posteriormente, se dictó el Decreto 377 de 1965 que reglamentó al Decreto-Ley 3288 de 1963.

El decreto 1595 de 1966 reformó el sistema del impuesto a las ventas, al instaurar la aplicación del gravamen según el método de "Etapa única a nivel manufacturero con matices de valor agregado", ya que considera el término de "producto neto", que permite eliminar los efectos acumulativos correspondientes a un sistema de cascada, que se presentaba frecuentemente en el sistema anterior. Modifica, así mismo, las tarifas impositivas, elevándolas del 10 y el 8% al 15% y las del 5 al 8%.

Posteriormente, se dictaron algunas normas de carácter reglamentario, no muy relevantes, como los decretos 1881 y 2807 de 1966 y 2049 de 1968.

La Ley 20 de 1970 otorga facultades extraordinarias al Ejecutivo; y a través de ella se expide el Decreto 435 de 1971, que elevó las tarifas del impuesto a las ventas al 4, 10, 15 y 25%.

En 1974, basado en las recomendaciones de la Misión Musgrave de 1969, el gobierno de Alfonso López Michelsen promulgó la Emergencia Económica, haciendo uso de las facultades otorgadas por el Artículo 122 de la Constitución Nacional. Así, se dictó el Decreto 1988 de 1974, que modificó sustancialmente al gravamen sobre las rentas. Entre sus principales aspectos se incluyen: Además de gravarse la producción e importación de artículos manufacturados, se incluyó la aplicación del tributo a ciertos servicios, como cuotas pagadas a clubes sociales y deportivos, revelado y fotocopias, tiquetes de transporte internacional aéreo de pasajeros, prima de seguros —excepto vida—, telecomunicación internacional y nacional, parqueaderos y reparaciones; se modificaron las tarifas a 35, 15, 6 y 0%, y se consideraron tarifas especiales adicionales: 10% a la gasolina y ACPM —se le quitó su destinación específica—, 4% a otros hidrocarburos y 8% a la cerveza.

Por virtud de la Ley 9ª de 1983, el Congreso de la República otorgó facultades extraordinarias —precisas y pro tempore— al Ejecutivo para modificar al impuesto a las Ventas, de acuerdo con el Ordinal 12 del Artículo 76 de la Constitución Nacional. De esta forma, se promulgó el Decreto 3541 de 1983 y los principales cambios que se establecen son los siguientes:

a) El sistema de aplicación del gravamen pasa de etapa única a nivel manufacturero con matices de valor agregado al de valor agregado, al extenderse el tributo a la actividad de comercialización.

b) Las tarifas se modifican al 35, 10 y 0%, manteniéndose el tratamiento especial a la cerveza (8%), gasolina y ACPM (10%) y otros hidrocarburos (4%) y estableciéndose una adicional del 20% para automotores considerados de consumo no suntuario; en el proceso de distribución o comercialización de los bienes gravados con las tarifas del 35, 20 y 10% se aplica una tarifa general del 10%.

c) Se incluyen como nuevos responsables del impuesto a los distribuidores, sumándose de esta manera a los productores,

importadores y prestadores de servicios.

d) Se adicionan como nuevos servicios objetos del gravamen: Tiquetes de transporte internacional marítimo de pasajeros, arrendamiento de bienes corporales muebles (Leasing), sistemas y procesamiento de datos (incluido el Software), hoteles de tres o más estrellas, mantenimiento de equipos y producción por encargo. Sumándose así a los ya afectados por el tributo (clubes sociales y deportivos —se modificó la base de cuotas pagadas— a ingresos recibidos, revelado de fotografías y fotocopias), tiquetes de transporte aéreo internacional de pasajeros, prima de seguros —excepto vida—, telecomunicación internacional y nacional —teléfonos, télex y telegramas—, parqueaderos y reparación de bienes —antes sólo se aplicaba a automotores—).

e) Se incorporó, dentro de su administración y manejo, la obligación a los grandes contribuyentes de inscribirse en el registro nacional de vendedores, y la aplicación de un sistema simplificado para los pequeños comerciantes minoristas, de acuerdo con algunos parámetros y requisitos.

f) Se establecieron sanciones más onerosas y severas, precauciones y presunciones, con la finalidad de reducir la evasión fiscal.

g) Se organizó un sistema de cuenta corriente, con el fin de registrar los saldos débitos y créditos, donde se relacionan tanto las obligaciones a favor del fisco como los descuentos que benefician al responsable del tributo; entre otros aspectos.

Según Alba Lucía Orozco de Triana, directora de Impuestos Nacionales de esa época, los objetivos de la reforma de este impuesto fueron: equidad, reducir el déficit fiscal, neutralidad y propugnar por una mayor elasticidad del gravamen.

En uso de las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 75 de 1986, artículo 90, ordinal 5, y la Ley 43 de 1987, el Gobierno del presidente Virgilio Barco Vargas expidió el Estatuto Tributario de los impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales a través del Decreto 624 de 1989. En el Libro Tercero se organiza lo referente al hecho generador, base, tarifas, determinación, causación, responsables, entre otros aspectos igualmente importantes, y en el Libro Quinto se regula lo referente a procedimientos y sanciones.

Mediante la Ley 49 de 1990, en su capítulo VI, se ordenaron las siguientes modificaciones del Impuesto a las Ventas:

a) La tarifa generalmente aplicable se aumentó del 10% al 12%, salvo algunas excepciones.

b) La mayoría de los bienes que anteriormente se consideraban exentos pasan a las Ventas. La razón de este cambio radica en que el Estado propende por evitar el otorgamiento de descuentos tributarios que favorecen a los bienes exentos y no a los bienes excluidos del gravamen. Se mantienen como artículos exentos únicamente los siguientes bienes: los destinados a la exportación, los corporales, muebles vendidos en el país a comercializadoras internacionales con la finalidad de exportarlos o transformarlos para luego enajenarlos en otros países, los libros y revistas de carácter cultural o científico.

c) Se estableció gravamen a las motocicletas de menos de 125 c.c. (12%).

d) Se introdujeron tributos o modificaron tarifas a los siguientes servicios: telegramas, télex y demás servicios de telecomunicaciones y comunicación sistematizada (12%), llamadas telefónicas urbanas de los estratos socioeconómicos 1 y 2 (6%) y de los otros estratos (10%), llamadas de larga distancia nacionales y extranjeras (12%), se mantiene la exención sobre llamadas telefónicas urbanas realizadas en aparatos públicos, cintas de video y juegos electrónicos (12%); moteles, amoblados y similares (12%), hoteles de menos de tres estrellas, hospedajes, hostales y residencias (4%) bares, grilles, tabernas y discotecas (12%); restaurantes (4%), servicio charter o de transporte aéreo exclusivo (12%); aseo y servicio temporal (4%); los seguros a fletes para amparar riesgos por transporte tomados en el exterior, cuando no se encuentren gravados con el Impuesto a las Ventas en el país de origen (15%). Se establecen, así mismo, las condiciones cuando no se origina gravamen en la prestación de un servicio.

e) Se reviste de facultades extraordinarias al presidente de la República para adoptar las siguientes medidas: i) Acoger la nueva estructura arancelaria de Nandina de los bienes gravados y exentos, en reemplazo de la de Nabandina, y ii) establecer dentro de los servicios gravados los que puedan incluirse en la categoría de servicios exportables, con calidad de exentos, con la finalidad de otorgarle los respectivos descuentos.

2.2 Impuesto a las Ventas de Licores, Alcoholes y Vinos.

El régimen del Impuesto a las Ventas permite la destinación específica en beneficio de la "salud" los recaudos obtenidos por concepto de licores, vinos y alcoholes. Al respecto se presenta el siguiente desarrollo histórico:

El Decreto Legislativo 3288 de 1963 estableció el cobro del gravamen sobre las Ventas con tarifas del 10% para licores extranjeros y del 5% para licores nacionales. Así mismo, se autorizó para ceder a los departamentos, municipios o al Distrito Especial la administración y recaudo de algunos artículos sujetos al Impuesto a las Ventas con destino a la asistencia pública, salud o educación. El Decreto 377 de 1965 lo reglamentó.

De acuerdo con esta autorización, el Decreto 2073 de 1965 cedió a los departamentos y al Distrito Especial de Bogotá el producto del Impuesto a las Ventas de Licores Nacionales causados en el respectivo territorio, con destino exclusivo en un 50% para la salud, específicamente para el sostenimiento de hospitales y puestos de salud, y un 50% para la educación, particularmente para sueldos del magisterio de educación primaria.

Los Decretos Legislativos 803 y 804 de 1966 introdujeron adiciones al Decreto Legislativo 3288 de 1963, con el fin de resolver algunos problemas de financiación al magisterio. Es importante resaltar que la primera de estas normas estipuló una sobretasa del Impuesto a las Ventas para ser destinadas al alza de sueldos de maestros de educación primaria y secundaria. El Decreto 1665 de 1966 estableció condiciones mínimas sobre la cesión.

La Ley 33 de 1968 determinó que los únicos beneficiarios de la Cesión del Impuesto sobre las Ventas de Licores son los departamentos, intendencias y comisarias.

El Decreto Legislativo 1988 de 1974, que modificó sustancialmente el Impuesto sobre las Ventas, incrementó las tarifas a los licores y vinos al 35%, estableció como base del tributo el precio de venta convenido y cedió únicamente en favor de los departamentos el recaudo obtenido.

El Decreto 2368 de 1974 extendió la cesión del impuesto en favor de las intendencias, comisarias y el Distrito Especial de Bogotá, ordenó que la totalidad del producto se destine **exclusivamente** para la **salud** y estableció la reducción de tarifas para algunos licores. Se dictó el Decreto Reglamentario 2815 de 1974, que estableció mecanismos sobre administración del impuesto.

El Decreto 156 de 1975 ratificó la cesión en favor de departamentos, intendencias, comisarias y el Distrito Especial de Bogotá de acuerdo con la participación en el consumo de cada entidad territorial, ordenó que el producto se destinara exclusivamente en favor de los Servicios Seccionales de Salud para financiar los hospitales regionales y universitarios y dispuso que en la base para calcular el Impuesto a las Ventas no se tendría en cuenta el impuesto al consumo, para evitar una cascada impositiva.

El Decreto 880 de 1979 estableció que las licoreras departamentales estaban en la obligación de trasladar en los diez primeros días de cada bimestre directamente a los Servicios Seccionales de Salud el valor liquidado por el Impuesto a las Ventas de acuerdo con el consumo generado en cada territorio.

La Ley 14 de 1983 dispuso que seguían vigentes las normas sobre cesión de impuesto a las ventas de licores, vinos, aperitivos y similares.

Por virtud de la Ley 9ª de 1983, el Congreso de la República otorgó facultades extraordinarias al Ejecutivo para modificar al Impuesto sobre las Ventas. Con base en ella dictó el Decreto Legislativo 3541 de 1983, que estableció la aplicación del sistema de valor agregado; que permitió que se gravara la distribución con una tarifa del 10% a los licores y vinos, además del gravamen del 35% que afecta a su producción e importación.

El Decreto 3026 de 1985 reguló la determinación del Impuesto y su base, específicamente refiriéndose a la importación de licores, vinos, aperitivos y similares.

El Decreto Extraordinario 1222 de 1986—Código de Régimen Político Departamental—estipuló que permanecían vigentes las disposiciones jurídicas sobre Impuesto a las Ventas sobre el Valor Agregado que afecta a licores, vinos, aperitivos y similares.

Con la Ley 75 de 1986 se responsabilizó solidariamente del recaudo oportuno y administración del tributo por venta de licores a los diferentes representantes legales de las entidades públicas que intervinieren.

El Decreto 1194 de 1987 estableció controles al gravamen a la venta de licores, especialmente en relación con la base y el precio de venta, así mismo, es necesario destacar que obligó a las Administraciones de Impuestos Nacionales a enviar copia de

las declaraciones de ventas presentadas por las licoreras departamentales a la Oficina de Planeación del Ministerio de Salud.

El Decreto 1897 de 1987 dispuso que del total del gravamen recaudado en el territorio del departamento de Cundinamarca se destinará un 70% para el Servicio Seccional del precitado departamento y el 30% restante para el Servicio Seccional del Distrito Especial de Bogotá. El Estatuto Tributario—Decreto 624 de 1989—en su artículo 469, confirma la tarifa del 35% para licores, vinos, aperitivos y similares.

Las Leyes 15 de 1989 y 10 de 1990 estipularon que la Superintendencia Nacional de Salud ejercerá el control para el cumplimiento de este gravamen.

Esta última Ley confirmó que: "... En ningún caso, las base gravable para liquidar el impuesto sobre la venta de licores de producción nacional, podrá ser inferior al 40% del precio promedio nacional, al detal, fijado semestralmente por el DANE para la botella de aguardiente anisado de 750 c.c. El valor, así determinado, se aplicará proporcionalmente cuando el envase tenga un volumen diferente... La base gravable para liquidar el impuesto al consumo, ni la participación porcentual de la respectiva entidad territorial por la venta de licores consumidos en su jurisdicción". Igualmente, determinó que los beneficiarios del gravamen son los Fondos Seccionales de Salud una vez se organicen, mientras tanto lo seguirán recaudando los Servicios Seccionales de Salud, y estipuló que se debería destinar a Gastos de Funcionamiento de acuerdo con las siguientes prioridades: 1. Prestación de servicios en el segundo nivel de atención; 2. Prestación de servicios en el tercer nivel de atención, y 3 Organismos de dirección de los servicios de salud.

El Decreto 1472 de 1990 ratificó que todos los aspectos referentes a las finanzas públicas con destino a la actividad de la salud deben ser custodiados por la Superintendencia Nacional de Salud.

2.3 Impuesto a las Ventas de Cerveza

Además, en el sistema fiscal colombiano subsiste la cesión por parte de la Nación y con beneficio exclusivo para la salud, con destino específico a favor del funcionamiento de hospitales, de acuerdo con los planes de los Servicios Seccionales de Salud y previa autorización del Ministerio de Salud Pública, el impuesto del 8% a las Ventas de Cerveza, el gravamen se causa cuando el artículo es entregado por el productor para su comercialización en el país y se responsabilizan del pago del tributo solidariamente a las empresas productoras y distribuidoras del producto; toma como base el precio a nivel detallista que rija en el momento de la enajenación en la capital del departamento sede de la fábrica.

El gravamen ha tenido una evolución legislativa relativamente amplia, que se expresa a continuación: Decretos 1665 de 1966, 1922 de 1966, 2338 de 1966, 3258 de 1968, 189 de 1969, 190 de 1969, 208 de 1969, 271 de 1969, 294 de 1969, 161 de 1971 y 1988 de 1974 y las leyes 48 de 1968, 39 de 1969 y 14 de 1983. El sistema que rige en la actualidad es el del Código de Régimen Departamental, Decreto Extraordinario 1222 de 1986.

2.4 Cesión del Impuesto a las Ventas

El tema central de este documento es la

cesión, por parte de la Nación, de una parte del recaudo total del Impuesto a las Ventas, administrado por la Dirección de Impuestos Nacionales, en favor de determinados entes públicos con destino específico a actividades que el legislador del momento ha considerado prioritarias.

La Ley 33 de 1968 dispuso que se cedería en favor de los departamentos, municipios y el Distrito Especial de Bogotá, el 10% en 1969, el 20% en 1970 y el 30% en 1971 y años subsiguientes, del recaudo total del gravamen sobre las ventas; la distribución se realizará en un 70% de acuerdo con la participación de los habitantes de los departamentos y del Distrito Especial en la población total del país, de acuerdo con el último censo elaborado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística —DANE— (poblacional) y un 30% por partes iguales (territorial). La porción que debía recibir cada departamento debería distribuirse a los municipios de su jurisdicción de acuerdo con la población de cada uno de ellos, según certificación del DANE.

El Decreto 57 de 1969, estipuló que para el cumplimiento de la cesión consagrada en la Ley 33 de 1968 la Contraloría General de la República debía certificar a la Dirección General de Presupuesto el producto del recaudo del impuesto sobre las Ventas del mes inmediatamente anterior, y con base en ello esta última entidad realizaría los giros correspondientes a las entidades territoriales de acuerdo con los parámetros establecidos.

La Ley 46 de 1971 confirmó, en su artículo octavo, que la participación que recibida por los departamentos sería trasladada a los municipios dentro de los treinta días siguientes a su recibo y considerando la población de cada municipio de acuerdo con el último censo.

La Ley 22 de 1973 modificó el sistema de cesión del Impuesto sobre las Ventas, determinando que el 73.6% del recaudo se destinará para los municipios y el 26.4% restante en favor de los departamentos, con destino específico a las cajas de previsión seccional o al presupuesto del propio departamento para atender las prestaciones médico-asistenciales respectivas.

En 1975 por efectos de la nacionalización de la educación, se determinó con la Ley 43 de 1975, que hasta el 31 de diciembre de 1980, el 30% de la Cesión del Impuesto sobre las Ventas se distribuirá así: 492 puntos para la educación secundaria —para atender la construcción, terminación, reparación, dotación y programación de planteles y demás aspectos análogos—, 3 puntos para las Cajas de Previsión Social Departamentales y el 22.08 puntos restantes para los municipios. Del total recibido por los municipios capitales y el Distrito Especial de Bogotá, se transfería el 50% al Ministerio de Educación para el programa de nacionalización de la educación secundaria. La misma norma jurídica dispuso que a partir de 1981 la cesión se dividiría en dos grandes partes: 3 puntos para las Cajas Seccionales de Previsión Social o para el presupuesto departamental con destino a las prestaciones respectivas y 27 puntos para los municipios, de acuerdo con los parámetros territorial (30%) y poblacional (70%), establecidos por la Ley 33 de 1968.

La Ley 10 de 1979 modificó el sistema de

Cesión del Impuesto sobre las Ventas, al permitir que las intendencias, comisarías y sus respectivos municipios y corregimientos se beneficiaran con estos recursos, considerando los mismos parámetros que operaban en ese entonces.

El Decreto Reglamentario 1360 de 1979 realizó modificaciones a la distribución de la Cesión del Impuesto sobre las Ventas, al determinarla de la siguiente manera: 22.08% para los municipios de los departamentos, intendencias y comisarías, los corregimientos de estos dos últimos y al Distrito Especial de Bogotá; 3% para las Cajas de Previsión de las Intendencias y Comisarías, para atender el pago de las prestaciones sociales, y 4.92% para la educación de acuerdo con los parámetros establecidos en la ley 43 de 1975. Se confirma así mismo, los aspectos de territorialidad (30%) y poblacional (70%) que se incorporaban desde normas anteriores.

El Decreto 232 de 1983, expedido mediante las facultades de Emergencia Económica y Social —haciendo uso del artículo 122 de la Constitución Nacional—, redistribuye la Cesión del 30% del impuesto sobre las Ventas de la siguiente forma: 25% para el Distrito Especial de Bogotá y los municipios de los departamentos para atender gastos de funcionamiento e inversión; 1.5% con destino a las intendencias y comisarías, y el 3.5% restante en favor de las Cajas de Previsión Seccionales, para atender el pago de prestaciones sociales. Así mismo, dispuso que a partir de 1983 la Nación retendrá un porcentaje de los recursos destinado a los municipios capitales con destino exclusivo a los Fondos Educativos Regionales —FER—, con el fin de compensar los efectos del Decreto 073 de 1983, que frenó la utilización de los recursos de la Cuenta Especial de Cambios al Presupuesto Nacional, que incidió también sobre la participación del FER en el Situado Fiscal. Así mismo, el Decreto 232 de 1983 determinó cambiar la base poblacional de los municipios, tomando como base el censo de 1973, a cambio del censo de 1964, que era el considerado anteriormente, indudablemente esto favoreció a los municipios más poblados, que presentan mayores concentraciones y tasas de crecimiento poblacional y afecta negativamente a los municipios más recónditos.

El Decreto 2848 de 1985 ordenó que la parte dirigida para las Cajas de Previsión Seccional (3.5%), en el Decreto 232 de 1983 se destinarían exclusivamente para el pago de cesantías del magisterio de establecimientos nacionalizados.

El régimen vigente en materia de determinación y distribución de la Cesión del Impuesto sobre las Ventas está consignado en la Ley 12 de 1986 y en el Decreto Extraordinario 1333 de 1986. Por ser este el tema central de esta presentación, se expondrá detalladamente a continuación sus principales implicaciones. También las leyes 75 de 1986 y 43 de 1987 y el Decreto Extraordinario 122 de 1986 tienen alguna repercusión sobre el sistema actual de la Cesión del IVA.

3. SISTEMA ACTUAL SOBRE LA CESIÓN DEL IMPUESTO A LAS VENTAS.

3.1 OBJETIVOS DE LA CESIÓN DEL IVA

A continuación se esbozan los objetivos más importantes de la Ley 12 de 1986,

incorporado en el Código de Régimen Municipal —Decreto Extraordinario 1333 de 1986—.

— Al igual que la ley 14 de 1983, se propugna por lograr una mayor fuente de financiación para las entidades territoriales (en el caso específico de la Ley 12 de 1983 en beneficio de las municipalidades, intendencias, comisarías y cajas de previsión social seccionales), con el ánimo de coadyuvar al fortalecimiento de la evolución del proceso de descentralización fiscal, administrativo y político que se viene gestando en Colombia, y en consecuencia buscándose un mayor grado de autonomía. Se considera que para asegurar esta descentralización es indispensable que las entidades territoriales, especialmente los municipios, puedan resolver sus necesidades más prioritarias, para lo cual se requieren suficientes recursos financieros que permitan tal propósito. Bajo esta concepción, la Ley 12 de 1986 busca proporcionar importantes recursos a las entidades territoriales mediante una mayor Cesión del Impuesto a las Ventas.

— Se busca irrigar recursos, además de los que benefician a los entes territoriales mencionados anteriormente, para la Escuela Superior de Administración Pública (Esap), con la finalidad de colaborar en la capacitación de los funcionarios públicos del orden municipal y regional, y al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Igc), con el objeto de financiar los gastos requeridos en el diseño de programas de levantamiento catastral, actualización y formación de los avalúos catastrales, de los diferentes predios a su cargo, de tal forma que éstos se encuentren más acordes con los valores reales y comerciales.

— Con el propósito de asegurar ese mismo proceso de descentralización y autonomía, se transfiere a los municipios un gran número de funciones que anteriormente eran responsabilidad de la Nación. Cabe destacar, entre otras: La provisión y prestación de servicios públicos, la administración saneamiento ambiental y de la consecución de agua potable; la provisión de importantes servicios de los sectores de la salud y la educación; la asistencia técnica en la actividad agropecuaria; propender por el crecimiento urbano; realizar fundamentales obras públicas; lograr el desarrollo social; asegurar la prestación del servicio de transporte urbano; permitir una mayor vigilancia y seguridad ciudadana.

— Para evitar la duplicidad de funciones, el Decreto Extraordinario 77 de 1987 determinó suprimir dos entidades del orden nacional. El Instituto de Fomento Municipal (Insfopal) y el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares (ICCE), así como la División de Saneamiento Básico Rural del Instituto Nacional de Salud. A través de la Ley 12 de 1986 y de los Decretos Extraordinarios 77, 78 y 80 de 1987, entre otras normas, se trasladaron a los municipios las siguientes funciones: las de carácter operativo y los programas de inversión de suministro de agua potable y saneamiento básico; la construcción, dotación y mantenimiento de hospitales locales, centros de salud y entidades para el bienestar del anciano; el financiamiento de la construcción, y mantenimiento de escenarios deportivos; la ejecución de programas de asistencia técnica rural; la realización de los planes de desarrollo de

economía campesina, colonización y minifundios, una gran parte de las actividades que venían desempeñando las Corporaciones Autónomas Regionales los programas de urbanismo, construcción de infraestructura, dotación de servicios públicos y provisión de equipamiento social; administración de inmuebles públicos que no sean de la nación; construcción y mantenimiento de parques urbanos; diseño, construcción, operación y administración de puertos fluviales que velan por necesidades de carácter local; financiar, conjuntamente con el Fondo de Caminos Vecinales, la construcción y mantenimiento de vías que se realicen en el perímetro urbano; otorgar los permisos para la realización de planes de vivienda y su respectiva enajenación; la fijación de subsidio y tarifas de transporte y la determinación de rutas de transporte masivo de pasajeros y su respectiva vigilancia.

— Se propuso lograr un mayor crecimiento económico de los municipios, por lo tanto, se hizo imperativo el destino a la inversión de los recursos adicionales destinados a los municipios con población menor a 100.000 habitantes y la parte que

supere el 25% dirigido a todas las municipalidades (de acuerdo con el Cuadro N° 2), según la Ley 12 de 1986 debe incrementarse anualmente hasta llegar a 28.5% (3.5%). De acuerdo con parámetros previstos en esta norma y en los Decretos 2447 y 077 de 1987, estos recursos deben dirigirse a los siguientes programas de inversión, electrificación urbana y rural, acueductos, alcantarillados y demás obras de agua potable y saneamiento ambiental; bonos emitidos por el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano —hoy remplazado por Findeter—, reforestación y protección de bosques, ríos y otros recursos naturales; parques, instalaciones deportivas y otras actividades para la recreación y el esparcimiento; vías públicas (calles, carreteras vecinales y veredales) y caminos y puertos fluviales y similares; plazas de mercado y de ferias; centrales de transporte; educación; salud; pagos de créditos destinados a la inversión; otros proyectos autorizados por el Departamento Nacional de Planeación. De la misma forma, se pretende dirigir a la inversión los recursos que se destinan exclusivamente a los municipios menores de 100.000 habitantes. La Ley 44 de 1990

adicionó como actividad a la que se puede destinar estos recursos la vivienda popular y de interés social.

Se busca así mismo, inducir al municipio a una mayor eficiencia y esfuerzo fiscal. Por eso, se propone que los recursos destinados a los municipios con población inferior a 100.000 habitantes sean distribuidos de acuerdo con el esfuerzo fiscal logrado a través del recaudo del impuesto predial, mediante un coeficiente diseñado para tal efecto, que se presentará más adelante.

Se facultó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para retener parte o el total de esta transferencia, según el caso, para cubrir las obligaciones que hayan adquirido los municipios para garantizar sus deudas con estos recursos.

3.2 Características de la cesión del IVA

El próximo cuadro ilustra las proporciones de los recursos de la Cesión del Impuesto sobre las Ventas que se transfieren a las diferentes entidades beneficiadas, de acuerdo con la evolución histórica establecida en la Ley 12 de 1983.

**CUADRO N° 2
PARTICIPACION PORCENTUAL DE LA DISTRIBUCION DE LA
CESION DEL
IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS**

ENTIDAD	1985 ¹¹	1986 ¹²	1987	1988	1989	1990	1991	1992 ¹³
Total Cesión	30.0	30.5	32.0	34.5	37.5	41.0	45.0	50.0
Todos los Municipios	25.0	25.8	25.9	26.4	27.0	27.5	28.0	28.5
Municipios Pequeños ¹⁴		0.4	1.8	3.8	6.0	9.0	12.5	16.8
Intendenc. y Comisarias	1.5	0.7	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5
Cajas Previsión Secc.	3.5	3.5	3.5	3.5	3.8	3.8	3.8	4.0
ESAP			0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
IGAC		0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1

La Ley 12 de 1986 establece un crecimiento de los porcentajes de la Cesión del Impuesto sobre las Ventas, que va desde el 30.5% en junio de 1986 hasta el 50% en 1992 y años siguientes del total de los recaudos por este gravamen (Ver Primer Renglón del cuadro anterior).

La partida destinada para todos los municipios (Ver Segundo Renglón) se determina únicamente bajo el criterio poblacional, según el último censo oficial certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). La parte que supera en cada año el porcentaje inicial de 25%, de acuerdo con el Decreto 2447 de 1987, debe destinarse exclusivamente a inversión, de acuerdo con los parámetros discutidos en la sección anterior.

Un sistema novedoso en la Cesión del Impuesto sobre las Ventas incorporado en la Ley 12 de 1983 frente a los procedimientos anteriores, fue la inclusión de una partida "adicional para inversión" únicamente para los municipios menores de 100.000 habitantes (Ver Tercer Renglón), a través del cual se quiso armonizar dos tipos de criterios: "Poblacional" y "Esfuerzo Fiscal". La Ley 44 de 1990 determinó que cuando el municipio disponga resguardos indígenas, la cesión se realizará considerando únicamente la población, sin tener en cuenta el esfuerzo fiscal. Este elemento de la Cesión del Impuesto sobre las Ventas se determina de acuerdo con la siguiente fórmula:

C.A.M.P.M. = T.E.R. · T.E.M.

C.A.M.M. = Cesión Adicional en favor de los Municipios con Población Menor a 100.000 habitantes.

T.E.R. = Tasa Efectiva Regional.

T.E.R. = P.P. x M.A.D.R.

P.P. = Población del Municipio/Población Total

M.A.D.R. = Monto Adicional a Distribuir en la Región

T.E.M. = Tarifa Efectiva Municipal = V.A.C.M.

V.A.C.M. = Recaudo Impuesto Predial Unificado/Avalúo Catastral.

La Ley 44 de 1990 estableció, en su artículo 26, que los "recaudos por concepto del Impuesto Predial Unificado serán la base para establecer la tarifa efectiva promedio y la tarifa efectiva del Municipio".

De esta forma, los municipios menores de 100.000 habitantes reciben una doble partida (lo correspondiente a todos los municipios —renglón segundo— y lo concerniente solamente a ellos —renglón tercero—), mientras que los municipios con más de 100.000 habitantes sólo reciben lo relativo al renglón segundo, de acuerdo con su población. El propósito de esto es lograr cierto grado de equidad, beneficiándose las zonas más deprimidas, que correlativamente se consideran que son las más despobladas.

Para los municipios capitales se mantiene la transferencia en beneficio de los Fondos Educativos Regionales —FER—, considerada en el Decreto 232 de 1983 (50% para

las ciudades con más de 500.000 habitantes y 30% para las ciudades con población entre 100.000 y 500.000 habitantes —ver Cuadro N° 1). Se estableció que del total recibido por los F.E.R. debía destinarse por lo menos un 70% a gastos administrativos del sector.

Se mantiene la destinación de una parte de la cesión para las intendencias y Comisarias (Ver Renglón Cuarto), pero se disminuye sustancialmente, puesto que de 1.5% que se había establecido en el Decreto 232 de 1983, se reduce a 0.5% en 1992. Así mismo, se preserva la parte de la cesión dirigida a las Cajas de Previsión Sectorial, que si aumenta su participación de 3.5% en 1985 a 4% en 1992 (Renglón Quinto).

Se establece un porcentaje de la cesión para la ESAP, con el fin de prestar asesorías técnicas y de capacitación a los funcionarios de las entidades territoriales, y al IGAC, para la actualización y formación de los avalúos catastrales, que redundaría en beneficio de los municipios, particularmente los pequeños, al mejorar los recaudos por impuesto predial, que son considerados para determinar el grado de esfuerzo fiscal, de 0.1% para cada entidad (ver renglones sexto y séptimo). Estos recursos también pueden denominarse "partida adicional".

4. DISTRIBUCION DE LA CESION DEL IVA

El Cuadro N° 3 permite interpretar la magnitud de los recursos logrados a través de la Cesión del IVA.

**CUADRO N° 3
TOTAL RECURSO DEL IVA Y DETERMINACION DE LA
CESION
(MILLONES \$)**

AÑO	RECAUDO TOTAL IVA	PARTICIPACION (%)	CESION IVA
1966-68	188.783	30.5	57.579
1967	260.35117	32.0	83.325
1968	362.453	34.5	125.046
1969	567.932	37.5	212.975
1990	618.451	41.0	253.565
1991-8	803.963	45.0	361.783
1992-8	1.045.152	50.0	522.57619

Fuente: Dirección de Impuestos Nacionales. Informes sobre recaudos.

El Cuadro N° 4 ilustra la distribución de la Cesión del IVA, por destino económico o beneficiario:

**CUADRO N° 4
DISTRIBUCION DE LA CESION DEL IVA
(MILLONES \$)**

ENTIDAD	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Total Cesión	57579	83315	125046	212975	253565	361783	522576
Todos los Municipios	48706	67434	95688	153342	170074	225110	297868
Municipios Pequeños	755	4686	13773	34076	55661	100495	175586
Intendenc. y Comisarias	1322	1562	2175	2840	3093	4020	5226
Cajas Previs. Seccionales	5507	9113	12685	21581	23501	30550	41806
ESAP	-	260	362	568	618	804	1045
IBAC	189	260	362	568	618	804	1045

De acuerdo con la Ley 12 de 1986.

5. EFECTOS DE LA CESION DEL IVA

Algunos autores critican el hecho de incrementar las transferencias para los municipios, porque consideran que origina un efecto sustitución, que disminuye la eficiencia al regular la capacidad de esfuerzo para producir sus propios recursos financieros, acentuando la dependencia por la Nación y sacrificando la autonomía. Sin embargo, esta concepción no la comparto totalmente, considero que la única forma de lograr una descentralización fiscal, política y administrativa y una autonomía y eficiencia en las finanzas públicas de las entidades territoriales es logrando disponer de los recursos económicos indispensables que les permita a éstos resolver en forma independiente sus propias necesidades. Para ello, es esencial que los municipios dispongan de sus propios y suficientes ingresos y que éstos no sean afectados o adueñados por la Nación, lo que reduciría la capacidad de financiación propia de los entes territoriales.

—Se ha comprobado que muchos de los elementos que sirven de base para la financiación de los municipios (especialmente predios o inmuebles, vehículos y las actividades comerciales, industriales y de servicios) son afectadas con numerosos gravámenes del orden nacional, que inciden para que los contribuyentes o responsables de los tributos, en la práctica, ejerzan acciones para evitar los gravámenes (evasión y elusión tributaria), puesto que, en su sentir, consideran que se vuelven excesivamente onerosos (vale la pena destacar, entre otros, los impuestos al patrimonio, renta, ganancias ocasionales, venta, gasolina y ACPM y otros aspectos incluidos dentro del impuesto a la renta, como son la renta presuntiva y la comparación patrimonial), que afectan la capacidad de recaudo de las municipalidades, incidiendo en una mínima eficiencia y en una gran dependencia por el Gobierno nacional, es decir, en una baja autonomía.

—Así mismo, se ha comprobado que algunos de los recursos fiscales captados en Colombia a favor de la Nación deben corresponder a las entidades regionales (departamentos, intendencias y comisarias) para ser distribuidos entre sus municipios. Efectivamente, la filosofía es que los impuestos indirectos, que toman como índice de pago al consumo, son de carácter regional y se revierten en favor de las municipalidades que se encuentran dentro de una determinada jurisdicción. Baste ilustrar este aserto tomando como referencia el destino otorgado al recaudo del Impuesto a

las Ventas en la mayoría de los países. La Nación está usurpando rentas que no le pertenecen, como es el caso de los impuestos sobre las Ventas, al Turismo, Timbre Nacional y a la Gasolina y ACPM. En el caso colombiano, es indispensable promover la cesión total del Impuesto sobre las Ventas para las diferentes regiones y municipios, y evitar la concentración de los recursos en las zonas más desarrolladas económicamente. Para lograr equidad inter-regional se podría pensar en la constitución de un fondo común, administrado por un ente específico del orden nacional, que podría ser el mismo Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y dirigirlo a las regiones de acuerdo con una fórmula que alterne los recaudos obtenidos, las necesidades imperantes en cada región, el grado de eficiencia fiscal —elasticidad de sus recaudos y criterios en la utilización de los recursos disponibles— y aun el aspecto poblacional. Se debe propugnar por la mayor utilización de estos recursos en obras de inversión, sobre las cuales se debe ejercer una monitoria —seguimiento y control—. De esta forma, debe buscarse evitar el despilfarro, los manejos pocos ortodoxos y la concentración en regiones más poderosas.

Enrique Low Murtra también está de acuerdo con que las entidades territoriales no disponen de recursos suficientes para ejercer el proceso de descentralización, al respecto expresa con mucha lógica: "Muchos son los avances logrados por el país en el proceso político de descentralización... No obstante este proceso de descentralización política y administrativa encuentra un 'cuello de botella': el problema económico de las regiones. Sin negar la importancia que tuvieron la ley 14 de 1983 y la ley 12 de 1986, debo anotar que el proceso de descentralización económica no sólo es precario sino que al mismo tiempo genera dificultades en el desarrollo regional y local de Colombia... la transferencia del IVA representa el 50.8% de los ingresos de los municipios de menos de cien mil habitantes y es tan sólo el 12.3% de los ingresos de las ciudades capitales, lo que indica cómo para los primeros el IVA es parte indispensable de su base económica; al paso que las grandes ciudades podrían subsistir sin tales recursos".

Tomando como referencia el sistema actual, existen deficiencias en la determinación de los recursos financieros destinados únicamente para los municipios con población inferior a 100.000 habitantes. Puesto que se considera solamente el

comportamiento del recaudo por impuesto predial como parámetro para medir el esfuerzo fiscal. Este debe medirse de acuerdo con un índice que incorpore un promedio de los más significativos ingresos propios logrados, aun cuando es claro que la principal fuente de financiamiento de los municipios pequeños y medianos es el Impuesto Predial, sin considerar la cesión del Impuesto a las Ventas, puesto que este tipo de localidades no desarrollan importantes actividades industriales, comerciales y de servicios. En este caso, también, es indispensable recurrir a un indicador que mida el esfuerzo fiscal municipal en términos de crecimiento económico y social —mejoramiento de la calidad de vida (acueducto, alcantarillado, vivienda, energía, aseo, salud, educación, recreación, transporte, etcétera)—. A este respecto, Fernando Rojas Hurtado argumenta: "Los recaudos efectivos del Impuesto Predial son, en el mejor de los casos, un indicador muy parcial de la capacidad de pago de un municipio. El país contaba ya, en la fecha de aprobación de la ley 12, con estudios de categorización de municipios basados, entre otros, en indicadores satisfactorios del nivel de vida y de la capacidad de contribución de cada municipio (combinación de factores de población, esfuerzo fiscal y capacidad relativa de contribución).

Así mismo, la cesión dirigida a los municipios (tanto la distribuida a todos como la que beneficia únicamente a los menores de 100.000 habitantes) considera el aspecto poblacional, lo que ha permitido una mayor concentración de recursos en aquellas municipalidades más pobladas y originado efectos nocivos, que ha servido de medio para asegurar una mayor infraestructura en éstas y en perjuicio de las más desoladas, incidiendo en migraciones internas, que ocasionan consecuentemente problemas tanto para las zonas rurales como para las grandes ciudades y polos de desarrollos. Este aspecto lo resaltan Héctor Cadena y Diego Jaramillo, en los siguientes términos:

"Una evaluación inicial demostró que de los 23 departamentos existentes y el Distrito Especial de Bogotá, sólo en 6 de ellos (Antioquia, Bogotá, Valle, Atlántico, Cundinamarca y Santander) hubo realmente un incremento en el monto de los giros bimestrales para sus municipios. En departamentos como Meta, Quindío, La Guajira, Caquetá y Chocó, la reducción del giro fue del orden del 36, 41, 53, 55 y 56 por ciento respectivamente. A nivel más desagregado, de los 968 municipios localizados en estos departamentos, al 69.3% de los mismos, esto

es a 671, se les redujo el valor de los giros bimestrales. Por el contrario, ciudades como Bogotá, Cali y Medellín registraron incrementos del orden del 46.1, 39.6 y 34 por ciento respectivamente". En esto también incidió la consideración de una nueva base poblacional para su distribución, al desaparecer el concepto de repartición territorial (30%), que operaba desde el momento en que empezó a aplicarse la cesión, y tenerse en cuenta únicamente el factor (poblacional) y, en menor proporción, al tomarse el censo de de 1985 a cambio del censo de 1973, que consideraba el decreto 232 de 1983.

El cuadro N° 4 ilustra las incidencias y repercusiones de los aspectos poblacionales en la cesión del IVA. Se puede comprobar que en materia de crecimiento poblacional

al comparar los censos de 1973 y de 1985 las únicas secciones territoriales que aumentan su participación porcentual dentro del total son: Antioquia, Atlántico, Bogotá, Bolívar, Cesar, Huila, Meta, Risaralda y Sucre. De éstas, no obstante haber incrementado su proporción, ven menguada la participación de la cesión del IVA los últimos cinco departamentos, que son precisamente los menos avanzados de los nueve: Cesar (-0.58), Huila (-0.40), Meta (-0.58), Risaralda (-0.51) y Sucre (-0.60), esto se debe al hecho de dejarse a un lado el criterio de distribución territorial y haberse limitado únicamente a la consideración poblacional, tal como se expresó anteriormente. Por lo contrario, regiones relativamente prósperas se han beneficiado con el nuevo sistema, no obstante haber dis-

minuido su participación dentro de la población total, es el caso de: Valle (1.72), Santander (0.19) y Cundinamarca (0.15). Se comprueba también una alta correlación entre el grado de concentración económica y el aumento de la Cesión del IVA. Bogotá, Antioquia, Valle, Atlántico, Santander, Bolívar y Cundinamarca son las secciones que mejoran su posición, mientras que las regiones más pobres y recónditas son las más perjudicadas como Chocó (-1.16), Caquetá (-1.01), La Guajira (-1.09), Magdalena (-0.66), Sucre (-0.60), Cauca (-0.57), Cesar (-0.58) y Meta (-0.58). De este análisis se puede concluir que el sistema de la ley 12 de 1986 es más concentrador, al dirigir más recursos a las zonas más ricas y afectar negativamente a los departamentos más pobres y atrasados.

**CUADRO N° 4
EFECTOS SOBRE LA CESION DEL IVA POR EL CAMBIO
POBLACIONAL**

DEPARTAMENTOS ²⁶	POBLACION		LEV12/86				VARIAC. (2)-(1)
	1973	1985	30%	70%	100%	(2)	
Antioquia	14.06	14.17	1.25	9.84	11.09	14.17	3.08
Atlántico	4.55	5.21	1.25	3.19	4.44	5.21	0.77
Bogotá, D. E.	12.67	14.52	1.25	8.87	10.12	14.52	4.40
Bolívar	4.34	4.37	1.25	3.04	4.29	4.37	0.08
Boyacá	4.60	4.00	1.25	3.22	4.47	4.00	-0.47
Caldas	3.25	3.05	1.25	2.31	3.56	3.05	-0.50
Caquetá	0.80	0.80	1.25	0.56	1.81	0.80	-1.01
Cauca	3.17	2.90	1.25	2.22	3.47	2.90	-0.57
Cesar	2.08	2.13	1.25	1.46	2.71	2.13	-0.58
Córdoba	3.34	3.33	1.25	2.33	3.58	3.33	-0.25
Cundinamarca	5.20	5.04	1.25	3.64	4.89	5.04	0.15
Chocó	1.14	0.68	1.25	0.60	2.05	0.68	-1.16
Huila	2.15	2.36	1.25	1.51	2.75	2.36	-0.40
Guajira	1.10	0.93	1.25	0.77	2.02	0.93	-1.09
Magdalena	3.19	2.82	1.25	2.23	3.48	2.82	-0.66
Meta	1.19	1.50	1.25	0.83	2.08	1.50	-0.58
Nariño	3.91	3.72	1.25	2.73	3.98	3.72	-0.27
Norte Santander	3.35	3.22	1.25	2.35	3.60	3.22	-0.38
Quindío	1.57	1.38	1.25	1.10	2.35	1.38	-0.97
Risaralda	2.21	2.28	1.25	1.54	2.79	2.28	-0.51
Santander	5.44	5.24	1.25	3.81	5.06	5.24	0.19
Sucre	1.82	1.93	1.25	1.28	2.53	1.93	-0.50
Tolima	4.24	3.83	1.25	2.97	4.22	3.83	-0.38
Valle	10.59	10.38	1.25	7.41	8.66	10.38	1.72
SUBTOTAL	100%	100%	30%	70%	100%	100%	

FUENTE: Oficina de Planeación y Análisis Económicos y Fiscales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y DANE.

Jorge Guevara Avella y Rigoberto Mosquera Ariza critican con importantes argumentos estos aspectos, al respecto expresan: "Los departamentos con mayor población obtienen los mayores beneficios de la Cesión del IVA distribuida según el criterio poblacional... En conjunto, estos resultados conducen a una nueva perspectiva de análisis para el fenómeno de la descentralización. De hecho, el esquema centralista sigue personificado con respecto al sistema de transferencias que la Nación hace a los respectivos entes territoriales en virtud de la escasa capacidad tributaria de las regiones y municipios, y lo que es más importante, que estas entidades se someten

a permanecer en un grado de dependencia grande, con respecto al nivel nacional. Este planteamiento es, en todo caso, sólo compatible con los anteriores juicios que ponen de relieve el enorme peso del factor de población para la determinación de la transferencia, quedando en entredicho la fórmula para estimar el esfuerzo fiscal propio... Desde la perspectiva regional, puede sugerirse que los criterios de equidad en la práctica fiscal presuponen transferencias netas de las regiones más ricas hacia las más pobres. Aunque las regiones más desarrolladas transfieren a la Nación una proporción significativa de los ingresos totales captados por el sector público en

todos los niveles, ocurriendo lo contrario en las regiones de menor desarrollo, la autonomía de las primeras, en términos presupuestales, sigue siendo mucho mayor que en las segundas, acentuándose, por consiguiente, las disparidades entre regiones para orientar a sí mismas su propio desarrollo. Esto hace que el grado de dependencia de las regiones respecto del nivel nacional, se correlacione con su nivel de desarrollo... al interior de las regiones, las disparidades entre subregiones y municipios son bien asimilables con las que se observan a nivel nacional".

Uno de los mayores agravantes radica en la posibilidad de originar "transferencias

negativas" para algunos municipios pequeños, al emplearse el índice de esfuerzo fiscal tal como está diseñado en la actualidad.

Otro tema que preocupa es el hecho que las funciones encomendadas a los municipios resultan ampliamente más onerosas que los ingresos logrados con el aumento de la cesión. De esta forma, se ha permitido minar sus recursos netos y se les ha arrastrado a un desmedro de su actividad financiera y administrativa. A este respecto

se refiere Fernando Rojas con los siguientes argumentos: "El monto previsible de la transferencia es considerablemente superior a las reducciones del gasto público nacional ordenadas por las normas concordantes con la Ley 12. A la inversa, el monto de la transferencia es a todas luces insuficiente para la atención adecuada de las competencias trasladadas (o reiteradas) a los municipios. De esta manera, no puede esperarse un alivio de los déficits fiscales de los distintos niveles del Gobierno ni una atenuación de las presiones locales sobre el

Tesoro Nacional".

La cesión del IVA ha sido una importante fuente de financiación para los municipios menores, que como se expresó anteriormente, no generan una actividad económica que les sirviera de bases para obtener sus propias fuentes de financiación. A medida que aumenta el tamaño del municipio es menor la incidencia de la transferencia del IVA dentro de sus ingresos totales. Esto se puede comprobar con el Cuadro N° 5:

**CUADRO N° 5
IVA COMO PROPORCION DE LOS INGRESOS
TOTALES DEL MUNICIPIO**

CATEGORIAS DE MUNICIPIOS	1985	1986	1987	1988
Ciudades Especiales	12.38	17.98	20.70	20.83
Ciudades Intermedias	12.72	17.61	19.65	25.11
Pequeños Municipios	38.48	47.74	46.22	52.91
Capitales	9.38	12.21	12.25	12.59
Total Nacional	17.89	22.93	23.13	25.44

FUENTE: Contraloría General de la República. Informe Financiero. Nov. 1.990.

Un aspecto plausible de la Cesión del IVA es que ha encauzado importantes recursos hacia la inversión. Al respecto, Iván Jaramillo Pérez y Jaime Castro Castro expresan: "Es notorio y digno de destacar que la inversión se compone de tal forma que por cada peso que la Nación cedió en IVA con destino a inversión el municipio voluntariamente destinó tres pesos, bien fuera de sus recursos propios o de las rentas

cedidas. Esto revela una amplia predisposición del municipio a ofrecer contrapartidas a los aportes de la Nación para la inversión".

Alberto Maldonado realizó un trabajo empírico para el Departamento Nacional de Planeación, tomando como base 127 municipios y cifras de los años de 1987 y 1988, y estimó la destinación de los recursos de la cesión para inversión, así:

**CUADRO N° 6
DISTRIBUCION DE LA CESION DEL IVA
(MILLONES DE\$)**

SECTOR	1987	1988
VTAS	31.3%	31.3%
EDUCACION RECREACION Y CULTURA	23.9%	18.6%
ACUEDUCTO Y SANEAMIENTO BASICO	13.7%	20.8%
SALUD	8.2%	6.2%
ENERGIA ELECTRICA	3.7%	4.0%
CENTRALES DE TRANSPORTE	4.4%	1.4%
REFORESTACION	1.3%	0.4%
OTROS	13.7%	17.3%

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. "Proyecto de consolidación del Sistema de Planificación Territorial". Documento elaborado por Alberto Maldonado.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público reconoce las bondades del actual sistema de cesión del Impuesto sobre las Ventas, al respecto expresa: "La transferencia de recursos provenientes de la participación en el impuesto a las ventas constituye un pilar central de la estrategia de descentralización. Notable ha sido el crecimiento de aquella parte de la cesión que por ley debe destinarse exclusivamente a gastos de inversión..."

En relación con los recursos logrados por la Cesión del Impuesto a las Ventas se presenta en el Cuadro N° 7 la distribución

total por secciones del país y en el Cuadro N° 8 se incluye para efectos ilustrativos algunos municipios de las diferentes secciones, divididos en capitales, municipios grandes y municipios pequeños, tanto lo correspondiente a libre asignación como la parte destinada exclusivamente para inversión, con base en los giros efectuados en el año 1988. Nótese en esta información las bondades del sistema, así como también se puede apreciar su aspecto negativo, que es la concentración de los recursos provenientes de la Cesión del IVA en las regiones más prósperas.

**CUADRO N° 7
DISTRIBUCION DE LOS GIROS DE LA CESION DEL IVA (S)**

SECCION	1.988	
	LIBRE ASIGNACION	INVERSION
Antioquia	8.101.202.318	2.329.694.706
Atlántico	2.411.134.332	373.547.924
Bogotá, D. E.	5.307.200.044	297.203.200
Bolívar	2.561.807.540	601.500.756
Buquía	2.914.970.986	951.697.629
Caldas	2.001.680.288	638.875.485
Caquetá	646.163.096	232.040.888
Cauca	2.025.781.432	589.485.676
Cesar	1.481.023.020	373.749.248
Córdoba	2.348.950.754	629.102.656
Cundinamarca	3.572.652.426	265.061.735
Chocó	753.030.568	281.122.979
Huila	1.551.840.670	445.202.632
Guajira	768.744.810	251.746.304
Magdalena	1.906.401.964	430.479.090
Meta	550.615.328	207.515.116
Nariño	2.467.321.876	589.092.970
Norte Santander	2.082.350.160	459.895.330
Quindío	863.013.262	203.961.566
Risaralda	1.382.091.234	266.144.224
Santander	3.380.495.242	819.764.414
Sucre	1.316.359.898	332.035.084
Tolima	2.594.945.786	709.451.400
Valle	5.228.726.744	975.654.512
Arauca	177.748.936	65.588.492
Casimare	279.622.650	99.999.412
Putumayo	275.184.320	89.730.786
San Andrés y Providencia	9.267.240	2.805.310
Amazonas	55.517.220	19.224.832
Guainía	23.368.464	8.264.706
Guaviare	78.829.664	26.914.544
Vaupés	33.457.426	11.409.248
Vichada	23.137.672	7.822.866
TOTAL	59.686.637.684	14.683.907.092

FUENTE: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Oficina de Planeación.

**CUADRO N° 8
DISTRIBUCION DE LOS GIROS DE LA CESION DEL IVA (S)**

SECCION	1.988	
	LIBRE ASIGNACION	INVERSION
ANTIIOQUIA		
Medellín (1)	1.909.815.128	106.949.646
Bello (2)	387.576.630	21.704.292
Ifagüí (2)	250.333.992	14.019.822
Caramanta (3)	20.817.054	3.726.936
Entrerrios (3)	14.205.206	4.456.792
Playa (3)	8.290.808	4.000.058
ATLANTICO		
Barranquilla (1)	1.157.529.124	55.381.630
Suiedad (2)	301.133.864	16.863.496
Malambo (2)	136.480.040	32.292.932
Suan (3)	24.857.204	6.287.318
Usiacuri (3)	15.465.694	5.077.786
Piojé (3)	9.741.508	2.717.988
BOGOTA, D. E. (1)	5.307.200.044	297.203.200
BOLIVAR		
Cartagena (1)	709.602.110	39.737.718
Maganguá (2)	240.950.812	70.495.764

Carmen Bol. (2)	170.221.520	51.939.038
Zambrano (3)	26.343.412	7.812.548
Simití (3)	22.029.352	7.135.760
El Guamo (3)	18.673.972	5.701.004
BOYACA		
Tunja (1)	242.213.636	65.322.042
Sogamoso (2)	211.371.220	56.659.014
Duitama (2)	176.151.136	62.439.088
Tenza (3)	14.978.742	4.565.428
La Capilla (3)	9.548.758	3.062.616
La Victoria (3)	7.301.694	2.446.946
CALDAS		
Manizales (1)	550.035.634	30.801.994
La Dorada (2)	142.462.916	124.523.178
Riosucio (2)	116.373.120	39.787.364
Victoria (3)	27.707.888	21.236.890
Marmato (3)	16.104.812	5.525.304
Marulanda (3)	11.354.528	5.138.170
CAQUETA		
Florencia (1)	222.662.342	86.033.652
Puerto Rico (2)	82.416.056	28.996.118
Solano (3)	14.189.990	4.925.458
Morelia (3)	7.702.412	3.081.770
CAUCA		
Popayán (1)	295.021.390	16.521.198
Santander (2)	143.682.822	46.427.102
Bolívar (2)	124.803.416	42.085.266
Padilla (3)	19.320.704	6.123.740
Sotará (3)	16.761.686	5.555.098
Jambaló (3)	15.470.764	4.865.588
CEGAR		
Valledupar (1)	370.564.914	20.752.754
Aguachico (2)	136.886.496	43.915.276
Codazzi (2)	109.606.562	31.244.402
Gamarra (3)	28.232.876	13.227.316
La Gloria (3)	27.012.970	10.347.728
Manauare (3)	13.238.918	3.198.330
CORDOBA		
Montería (1)	422.673.200	23.669.700
Lorica (2)	211.741.504	64.593.650
Sahagún (2)	159.835.820	58.699.770
Mamíl (3)	27.537.960	10.791.746
Chimá (3)	28.047.736	7.911.488
Purisima (3)	26.145.592	8.082.336
CUNDINAMARCA		
Órtao (2)	181.132.216	73.361.792
Fusagasugá (2)	150.340.322	58.772.310
Quechancipá (3)	9.754.190	6.039.468
Nariño (3)	5.856.066	2.506.054
Heltrán (3)	5.336.148	3.512.338
CHICO		
Quibdó (1)	215.791.800	83.254.078
Tstmina (2)	89.240.950	32.078.702
Sipí (3)	8.749.858	3.018.150
Juradó (3)	8.184.288	3.088.156
GUILA		
Neiva (1)	350.530.744	19.629.724
Pitalito (2)	134.255.802	50.281.028
Cartón (2)	106.248.644	40.349.146

Agradó (3)	15.612.790	5.545.826
Elías (3)	7.912.916	2.782.586
Altamira (3)	6.621.994	2.784.326
LA GUAJIRA		
Riohacha (1)	212.928.438	61.271.378
Maicao (2)	147.271.530	50.970.696
Uribe (2)	123.958.866	42.614.660
Urumita (3)	24.433.664	10.062.352
Manaure (3)	18.339.198	6.299.414
MAGDALENA		
Santa Marta (1)	401.111.774	22.462.258
Ciénaga (2)	240.216.838	13.452.144
Plato (2)	180.244.550	55.604.852
Remolino (3)	29.797.704	10.023.434
San Zandón (3)	22.754.704	8.631.710
Salamina (3)	20.150.038	7.428.268
META		
Villavicencio (1)	323.639.764	18.123.828
Granada (2)	81.607.014	24.727.926
El Calvario (3)	7.933.204	2.041.010
Cabuyaro (3)	5.805.340	1.060.662
San Juanito (3)	4.605.722	1.397.538
NARIÑO		
Pasto (1)	447.588.232	25.064.940
Ipiales (2)	182.349.540	56.307.396
Tumaco (2)	245.523.566	81.778.174
Ricaurte (3)	20.155.110	6.681.310
Policarpa (3)	19.800.042	6.657.814
Aldeña (3)	12.777.330	3.968.914
NORTE DE SANTANDER		
Cúcuta (1)	722.979.758	40.486.868
Ocaña (2)	179.176.812	59.887.946
Pamplona (2)	106.948.632	28.237.986
Cárcota (3)	8.625.584	2.684.794
San Cayetano (3)	7.403.144	2.831.468
Santiago (3)	6.926.338	2.394.862
QUINDIO		
Armenia (1)	354.106.264	19.829.950
Calarcá (2)	140.360.410	52.952.550
Montenegro (2)	78.791.842	32.402.268
Salento (3)	16.056.624	6.540.822
Córdoba (3)	13.363.188	4.172.508
Buenavista (3)	8.615.442	2.436.442
RISARALDA		
Pereira (1)	535.644.780	29.996.110
Dosquebradas (2)	187.686.494	10.510.444
Santa Rosa (2)	162.935.044	59.040.978
La Celia (3)	22.346.376	10.039.534
Balboa (3)	22.706.518	12.306.288
SANTANDER		
Bucaramanga (1)	648.059.878	36.179.354
Barrancabermeja (2)	283.085.822	15.852.804
Floridablanca (2)	264.047.142	14.786.642
Cabrera (3)	6.789.384	3.000.336
Aguadas (3)	6.616.922	1.809.668
California (3)	3.431.466	1.228.730
SUCRE		
Sincalejo (1)	247.692.768	13.870.794
Corozal (2)	122.837.866	36.145.770
San Onofre (2)	115.170.964	34.264.274
Colosó (3)	24.426.056	7.844.716

Cajimito (3)	22.911.946	6.979.460
La Unión (3)	19.077.228	4.942.768
TOLIMA		
Ibagué (1)	543.390.558	30.429.872
Espinal (2)	146.566.472	40.346.404
Chaparral (2)	115.865.880	40.540.354
Villarrica (3)	21.953.266	6.320.230
Alpujarra (3)	15.384.532	5.405.752
Suárez (3)	11.859.230	7.757.594
VALLE		
Cali (1)	1.772.078.408	99.236.392
Buenaventura (2)	355.977.470	19.934.736
Buga (2)	249.031.118	82.065.056
Argelia (3)	21.676.822	7.450.218
Vijes (3)	21.727.546	7.171.070
Ullóa (3)	15.229.828	4.388.352
ARAUCA		
Arauca (1)	53.967.606	21.687.740
Cravo Norte (3)	6.789.384	2.341.908
Puerto Rondón (3)	3.822.038	1.318.362
CASANARE		
Yopal (1)	58.761.008	26.871.002
Chámeza (3)	4.128.920	1.636.990
La Salina (3)	2.409.384	761.280
Samacá (3)	1.891.998	580.876
PUTUMAYO		
Mocoa (1)	51.548.080	15.899.216
Puerto Asís (2)	80.539.276	23.780.352
Orito (3)	38.334.526	15.287.962
Sibundoy (3)	18.547.164	5.526.186
SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA		
	9.267.240	2.805.310
AMAZONAS		
Leticia (1)	48.808.994	16.910.920
Pto. Nariño (2)	6.708.226	2.313.912
GUAINIA		
Puerto Inírida (1)	23.368.464	8.264.706
GUAVIARE		
San José del Guaviare (1)	78.829.884	26.914.544
VAUPES		
Mitú (1)	33.457.428	11.409.248
VICHADA		
Puerto Carreño (1)	20.494.660	6.911.298
Primavera (2)	2.642.712	911.568

FUENTE: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Oficina de Planeación.

- (1) MUNICIPIOS CAPITALES
 (2) MUNICIPIOS GRANDES
 (3) MUNICIPIOS PEQUEÑOS

En términos generales, los recursos de la Cesión del IVA se han destinado satisfactoriamente por los entes territoriales, sin embargo se requiere modificar algunos elementos, tal como se discutió en esta sección, para mejorar sus características, en especial preocupa el grado de concentración que se ha ejercido en favor de las regiones más desarrolladas y en contra de las más recónditas, que precisamente son las que viven mayores penurias. Es indispensable, así mismo, permitir que el Impuesto a las Ventas se destine en su totalidad a los municipios y regiones.

ADMINISTRACION PUBLICA Y EFICIENCIA FISCAL

Presentado por el Constituyente
Alvaro Cala Hederich.

Las entidades territoriales saldrán favorecidas en la nueva Constitución. Se aprobará en la plenaria un sustancial aumento de la cesión de los ingresos corrientes de la Nación a favor de los departamentos y municipios.

En la actualidad, entre el situado fiscal y la participación del IVA se traslada hasta un 32% de los ingresos corrientes de la Nación y, con la reforma constitucional; dicho porcentaje aumentará hasta el 42% en el año 2002, esto es, un incremento del 10% en diez años. Adicionalmente, también se trasladará la participación de las regalías a favor de la Nación, que representan el 3%, lo cual significa que el traslado de los ingresos corrientes a favor de las entidades territoriales sumará un 45% que constituye para los departamentos y municipios una cifra muy importante con la que podrán manejar la salud, la educación y además adelantar planes de desarrollo para atender en primer lugar las necesidades básicas insatisfechas:

Los departamentos, y particularmente los municipios tendrán muy buenos recursos, hecho que nos satisface plenamente, aunque conlleva el riesgo de que ellos sean empleados en forma laxa e inadecuada. Las leyes 14 de 1983 y 12 de 1986 permitieron el aumento de los recursos municipales por cuenta de los traslados del IVA. Tales recursos han multiplicado sus presupuestos, especialmente en los municipios medianos y pequeños, pero estos, a su vez, han incrementado la fronda burocrática y los gastos innecesarios. Si se hicieran comparaciones de los presupuestos ejecutados en 1985 y 1990 se podría constatar esta aseveración que obliga a tomar conciencia de la necesidad de medidas restrictivas en las leyes, de suerte que se asegure el óptimo uso de los nuevos recursos.

Hechas las consideraciones anteriores volvamos al tema de los traslados de recursos nacionales a las entidades territoriales. El doctor Rudolf Hommes, ministro de Hacienda, ha anunciado con buenas razones que en los próximos años será necesario un reajuste tributario orientado a compensar los recursos que la Nación está cediendo y, además, para proveer los fondos requeridos por los nuevos gastos que demandará la reforma constitucional. Ante tan preocupante anuncio, preguntamos al ministro, en el seno de la Comisión V, si el gobierno podría poner en práctica un plan de reducción del gasto público de funcionamiento, con el que se pudieran remplazar los recursos cedidos. Tal reducción no sólo se refiere al gasto burocrático sino también a aquellos otros, generalmente innecesarios, que pueden reducirse mediante control y disciplina operativa.

Las inquietudes planteadas se sustentan en el hecho de que un aumento en la cesión de recursos del 10% durante un periodo de diez años puede ser sensatamente absorbido mediante un programa de reducción del gasto de funcionamiento del 1% anual, lo cual sólo implicaría un esfuerzo moderado y viable. Repetimos, se necesita un mayor control de las operaciones del gobierno que generan gasto y, por sobre

todo, una decisión firme y categórica que, dicho en otras palabras, será la expresión de la voluntad política que, en este caso, no presenta riesgos o desgaste.

El señor ministro de Hacienda manifestó que por las dificultades y problemas que generan las reducciones del gasto público, serían necesarias autorizaciones al gobierno para replantear y reestructurar la organización y funcionamiento de la Administración Pública.

Ante la responsable y obvia respuesta del señor ministro, hemos presentado a la Asamblea un artículo transitorio adicional al articulado de Hacienda Pública. De llevarse a cabo el plan de reestructuración de la administración se estaría realizando el verdadero "revolcón" dentro de la Rama Ejecutiva, a más del ya realizado en la Asamblea Constituyente, promovida por el mismo Gobierno.

A continuación el artículo transitorio propuesto:

Artículo... (transitorio): "Autorízase al Gobierno nacional, por el término de dos años contados desde la vigencia del presente acto, para reestructurar la organización de la Administración Pública en todos sus niveles.

Para tales efectos, el Gobierno integrará una comisión especializada que le presentará las conclusiones y recomendaciones tendientes a racionalizar el gasto y funcionamiento de las entidades públicas.

Autorízase, igualmente, a los gobernadores y alcaldes, por el mismo término, para realizar programas de reestructuración administrativa e integrar comisiones similares en el ámbito departamental y municipal, respectivamente".

Bogotá, 17 de junio de 1991.

ALVARO CALA HEDERICH

CONSTANCIA

Dejada por el delegatario Carlos Rodado Noriega

Bogotá, D.E. junio 17 de 1991.

Doctores: Alvaro Gómez H., Antonio Navarro W., Horacio Serpa U.

Presidentes: Carlos Rodado Noriega, ponente.

Demás delegados, Asamblea Nacional Constituyente:

Honorables ciudadanos:

Con verdadero desconcierto, hemos tenido oportunidad de analizar diferentes declaraciones emitidas por distinguidos directores de varias instituciones hospitalarias del país, y por otros sectores de opinión, en relación con la norma aprobada en la Asamblea Nacional Constituyente, en cuanto hace a la obligatoriedad constitucional de prestación de atención sanitaria a todos los menores de 1 año en el país. La prensa nacional se ha permitido calificarla como "Medida de doble filo", sobre la base de las consideraciones presupuestales que la atención de este grupo de colombianos requiere, de consolidarse la propuesta de la Comisión V de la honorable Asamblea Constituyente, que ha aprobado la ponencia en tal sentido presentada por el delegado Carlos Rodado Noriega.

Esta Federación quiere manifestarse al respecto con base en algunas consideraciones que nos permitimos relacionar:

1). La mortalidad infantil (menores de 1

año), supera en nuestro país la cifra de 39 por 1.000 nacidos vivos;

2). De este número de fallecimientos, más de 33 por 1.000 corresponden al componente perinatal, que incluye la mortalidad fetal y la mortalidad neonatal (Consideradas hasta los 7 días de edad).

3). Esta cifra se ve intensificada considerablemente si al componente perinatal de la mortalidad, se añade la neonatal tardía que incorpora la ocurrida hasta los 28 días de edad;

4). Las tasas referidas perfilan para Colombia una ubicación vergonzosa dentro del concierto mundial de la atención sanitaria, tanto más si se entiende que dichas cifras no representan el alcance verdadero del fenómeno, dado el importante subregistro que el componente sufre por diferentes razones;

5). Tales circunstancias configuran prelación absoluta para el control sanitario de la mortalidad y morbilidad de los niños menores de 1 año, tanto más cuando el Gobierno nacional, por intermedio del ilustrísimo señor presidente de la República, doctor César Gaviria, adhirió a la Declaración Universal de los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea Mundial de la Organización de Naciones Unidas, en afortunada decisión, en su momento ratificada por la Honorable Asamblea Nacional Constituyente.

6). La armonía necesaria entre la decisión nacional de adhesión a la Declaración Universal de los Derechos del Niño, y la importancia epidemiológica de la atención sanitaria obligatoria para los menores de 1 año, requiere de la implementación, constitucional en primer término, y operativa posteriormente, de la determinación nacional de dejar atrás las vergonzantes condiciones de atención para los menores de 1 año, que en el momento existen en Colombia.

Por tales razones, esta Federación quiere manifestarse categóricamente, para apoyar la decisión de la comisión V de la Honorable Asamblea Nacional Constituyente, de establecer la obligatoriedad de la atención para menores de 1 año en el país, y solicitar su ratificación por parte de la plenaria de la Honorable Asamblea: ello constituye un acto de civilización, y representa un verdadero salto hacia adelante en materia de concepción sanitaria en Colombia.

Bajo ninguna circunstancia podemos aceptar que tal determinación sea considerada como "peligrosa", o de "doble filo".

La atención obligatoria de los menores de 1 año en Colombia, por el contrario, es una medida digna, solidaria, equitativa, sensata, necesaria e inaplazable.

FECOPEN, la Federación Colombiana de Asociaciones de Perinatología, no solamente la apoya con entusiasmo, sino que manifiesta su disposición a participar en la práctica en el diseño de los planes, programas y medidas que hagan factible su realización efectiva a corto plazo: para ello contamos con diferentes propuestas a presentarse en las diferentes instancias donde ello correspondiere.

De los Honorables Delegados de la Asamblea Nacional Constituyente, con verdadera complacencia por su interés por la salud de la infancia colombiana y reite-

(Continúa en la Página Siguiente)

Acta de Sesión Plenaria

(Viernes 21 de Junio de 1991)

**PRESIDENCIA DE LOS HONORABLES
CONSTITUYENTES
ANTONIO JOSE NAVARRO WOLFF,
HORACIO SERPA URIBE Y
ALVARO GOMEZ HURTADO**

I

A las diez y veinte minutos de la mañana (10:20 a.m.), de hoy viernes 21 de junio del presente año, la presidencia ordena a la Secretaría General, llamar a lista y responden los siguientes honorables delegatarios:

ABELLA ESQUIVEL AIDA YOLANDA
ABELLO ROCA CARLOS DANIEL
ARIAS LOPEZ JAIME
BENITEZ TOBON JAIME
CARRANZA CORONADO MARIA MERCEDES

(Viene de la Página Anterior)

rando nuestro respeto, admiración y solidaridad por la determinación adoptada.

Presidente, Santiago Currea G., secretario, Roberto Carrascal P., tesorera Yolanda Cifuentes C.

CC. Doctor CESAR GAVIRIA, presidente República de Colombia.

Doctora AÑA MILENA de GAVIRIA primera dama de la Nación.

Doctor CAMILO GONZALEZ POSSO ministro de Salud.

Doctor RUDOLF HOMMES ministro de Hacienda.

Doctor ERNESTO SAMPER ministro de Desarrollo.

Doctor CARLOS RODADO NORIEGA ponente proyecto.

Asociación de Sociedades Científicas, Unicef, Bienestar Familiar. Prensa escrita y hablada.

LOS PRESIDENTES:

ALVARO GOMEZ HURTADO
HORACIO SERPA URIBE
ANTONIO JOSE NAVARRO WOLFF
El secretario general.
JACOBO PEREZ ESCOBAR.
El relator.
FERNANDO GALVIS GAITAN.
JAIRO E. BONILLA MARROQUIN
Asesor (Ad Honorem)
JOSE JOAQUIN QUIROGA BRICEÑO
Asesor de Actas de la Secretaría General.
MARIO RAMIREZ ARBELAEZ
Subsecretario general.

CARRILLO FLOREZ FERNANDO
CASTRO JAIME
CHALITAS VALENZUELA MARCO ANTONIO
EMILIANI ROMAN RAIMUNDO
FALS BORDA ORLANDO
FERNANDEZ RENOWITZKY JUAN B.
GARCES LLOREDA MARIA TERESA
GARZON ANGELINO
GOMEZ HURTADO ALVARO
GOMEZ MARTINEZ JUAN
GUERRERO FIGUEROA GUILLERMO
HERRAN DE MONTOYA HELENA
HERRERA VERGARA HERNANDO
HOYOS NARANJO OSCAR
LONDOÑO JIMENEZ HERNANDO
LLERAS DE LA FUENTE CARLOS
MARULANDA GOMEZ IVAN
MUELAS HURTADO LORENZO
NAVARRO WOLFF ANTONIO JOSE
NIETO ROA LUIS GUILLERMO
ORTIZ HURTADO JAIME
OSPINA HERNANDEZ MARIANO
PALACIO RUDAS ALFONSO
PATIÑO HORMAZA OTTY
PLAZAS ALCID GUILLERMO
RAMIREZ CARDONA AUGUSTO
RAMIREZ OCAMPO AUGUSTO
REYES REYES CORNELIO
RODADO NORIEGA CARLOS
RODRIGUEZ CESPEDES ABEL
SERPA URIBE HORACIO
TORO ZULUAGA JOSE GERMAN
TRUJILLO GARCIA CARLOS HOLMES
URIBE VARGAS DIEGO
VELASCO GUERRERO JOSE MARIA
VILLA RODRIGUEZ FABIO DE JESUS
YEPES ARCILA HERNANDO
YEPES PARRA MIGUEL ANTONIO
ZAFRA ROLDAN GUSTAVO
ZALAMEA COSTA ALBERTO

Han contestado a lista cuarenta y cinco (45) señores constituyentes, con lo cual hay quórum decisorio. La presidencia declara instalada la sesión plenaria, la cual se cumple con el siguiente orden del día que se lee:

**ORDEN DEL DIA DE
LA SESION PLENARIA
VIERNES 21 DE JUNIO DE 1991
HORA 9:00 A.M.**

1. LLAMADO DE LISTA
2. LECTURA Y CONSIDERACION DEL ORDEN DEL DIA
3. LECTURA Y CONSIDERACION DEL ACTA DE LA SESION ANTERIOR

4. CONTINUACION DE LA VOTACION DE LA SESION ANTERIOR

-MECANISMOS DE PARTICIPACION, REFORMA Y PEDAGOGIA DE LA CONSTITUCION, PARTICIPACION ELECTORAL (TARJETON)
-HACIENDA PUBLICA
-VICEPRESIDENCIA (ARTICULO APLAZADO)
-PROYECTO DE ACTO CONSTITUYENTE (DESCONGESTION DE LA JUSTICIA)

5. VOTACION DE LOS ARTICULOS APLAZADOS:

-RELACIONES INTERNACIONALES (APLICACION PROVISIONAL DE TRATADOS)
-CORTE CONSTITUCIONAL, CONSEJO DE ESTADO Y CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, FISCALIA GENERAL.
-COMPOSICION DEL CONGRESO (CIRCUNSCRIPCION NACIONAL DE PAZ)
-RAMA EJECUTIVA (INTEGRACION DEL GOBIERNO)
-DERECHOS DE LOS GRUPOS ETNICOS
-ORDENAMIENTO TERRITORIAL
-FUNCION LEGISLATIVA Y CONTROL POLITICO DEL CONGRESO
-ESTATUTO DEL CONGRESISTA
-DERECHO DE HUELGA
-DEROGACION DE NORMAS
-ARTICULO TRANSITORIO COMISION LEGISLATIVA
-DERECHO A LA DIVERSIDAD
-CANALES REGIONALES
-CULTURA-ARTICULO 11
-PRESUPUESTO

6. LO QUE PROPONGAN LOS SEÑORES CONSTITUYENTES

PRESIDENCIA:

ANTONIO JOSE NAVARRO WOLFF, HORACIO SERPA URIBE, ALVARO GOMEZ HURTADO.
JACOBO PEREZ ESCOBAR. Secretario General.

Durante el transcurso de la sesión, se hacen presentes los señores delegatarios:

CALA HEDERICH ALVARO FEDERICO
CUEVAS ROMERO TULIO
ECHEVERRY URUBURU ALVARO
ESGUERRA PORTOCARRERO JUAN CARLOS
ESPINOSA FACIO-LINCE EDUARDO
FAJARDO LANDAETA JAIME

GALAN SARMIENTO ANTONIO
GIRALDO ANGEL CARLOS FERNANDO
HOLGUIN SARRIA ARMANDO
LEMONS SIMMONDS CARLOS
LEYVA DURAN ALVARO
LLOREDA CAICEDO RODRIGO
LLORENTE MARTINEZ RODRIGO
MEJIA AGUDELO DARIO
MEJIA BORDA ARTURO
MOLINA GIRALDO IGNACIO
OSSA ESCOBAR CARLOS
PEREZ GONZALEZ-RUBIO JESUS
PERRY RUBIO GUILLERMO
PINEDA SALAZAR HECTOR
ROJAS BIRRY FRANCISCO
ROJAS NIÑO GERMAN
SALGADO VASQUEZ JULIO SIMON
SANTAMARIA DAVILA MIGUEL
VAZQUEZ CARRIZOSA ALFREDO
VERANO DE LA ROSA EDUARDO

Dejan de asistir, sin excusa, el delegado Rosenberg Pabón Pabón; y con excusa, el Constituyente José Matías Ortiz Sarmiento. La excusa de éste último se relaciona como folio número siete (7).

Deben asistir, con voz, pero sin voto, los señores constituyentes José Matías Ortiz Sarmiento, vocero del P.R.T., y Alfonso Peña Chepe, vocero del Movimiento Proindigenista Quintín Lame.

II

Acto seguido, la presidencia ordena la lectura del orden del día, el cual es aprobado por la Corporación sin ningún comentario.

III

A continuación, y en desarrollo del tercer punto del orden del día, la presidencia propone a la Honorable Asamblea, suspender la lectura del acta de la Sesión Anterior (actas atrasadas), para abordar inmediatamente la aprobación de los artículos propuestos. La plenaria imparte su aprobación en forma unánime y se pasa al siguiente punto del orden del día.

IV

Continuación de la votación pendiente del día anterior.

TEMA

PARTICIPACION DEMOCRATICA, MECANISMOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL, PEDAGOGIA DE LA CONSTITUCION

MECANISMOS DE PARTICIPACION

Dado que, el día de hoy se cumple el plazo que se ha fijado a la Asamblea Nacional Constituyente, para deliberar y votar en desarrollo del Primer Debate Constitucional, el Constituyente Jaime Castro solicita a la plenaria que la noche de hoy sea tomada como dos días y aclara así. Que, en caso de no acabar las votaciones al filo de la media noche, se levante la sesión faltando cinco minutos para las doce y se convoque a las cero horas y cinco minutos, y agrega que este es un mecanismo que se utiliza en todos los organismos internacionales y que sería procedente utilizarlo en esta ocasión, por cuanto la Comisión Codificadora perdería el día entero.

La presidencia apoya la proposición aclarando que el orden del día es bastante denso.

El Honorable Constituyente Alfonso Palacio Rudas dice que a manera de alternativa, se podría adoptar otro mecanismo alterno que se emplea en todos los parlamentos del mundo y que consiste en detener el reloj de la presidencia, para que siempre se permanezca en el mismo día.

La presidencia coadyuva también esta propuesta, con la advertencia de que si se trabaja con disciplina, se podrá acabar antes de las nueve de la noche, con el fin de evitar estas prácticas que se han propuesto.

El tema propuesto de mecanismos de participación, lo ilustra el delegado Jaime Arias López. Votado el primer artículo recibe por votación nominal:

Cuarenta y un (41) votos afirmativos,
Ninguno (0) negativo y,
Once (11) abstenciones.

El artículo es APROBADO con el siguiente contenido:

MECANISMOS DE PARTICIPACION

ARTICULO 1. *Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.*

El Honorable Constituyente pide que conste su voto afirmativo (Hernando Yepes Arcila).

Inmediatamente se solicita pasar a la votación del artículo de elección popular de los gobernadores, por lo cual se desata una polémica en la plenaria, en la que intervienen varios señores constituyentes. La Presidencia, una vez escuchadas las diferentes tesis, pide a la Asamblea que se exprese en cuanto a si desca o no que este tema se aborde inmediatamente, solicitud que recibe:

Cuarenta y un (41) votos afirmativos,
Uno (1) negativo y,
Una (1) abstención.

En tal virtud, se pasa a votar por el artículo, en forma nominal:

Cuarenta y seis (46) votos afirmativos,
Doce (12) negativos y,
Cuatro (4) abstenciones.

El artículo ha sido APROBADO con el siguiente texto:

ELECCION POPULAR DE GOBERNADORES

ARTICULO. *Los gobernadores de los departamentos serán elegidos por voto popular.*

El Honorable Constituyente Augusto Ramirez Ocampo expresa su complacencia por el resultado de la votación de este artículo y dice que ésta fue una iniciativa de su colectividad, el Partido Social Conservador.

El siguiente artículo Propuesto que se denomina Juntas Administradoras Regionales y Locales, se somete a votación por partes:

Primera Parte: El nombre del artículo: JUNTAS ADMINISTRADORAS REGIONALES Y LOCALES: La Presidencia aclara que la frase correcta es: JUNTA ADMINISTRADORA LOCAL:

Cuarenta y cuatro (44) votos afirmativos,
Uno (1) negativo y,
Seis (6) abstenciones.

El texto propuesto es APROBADO.

Segunda Parte: **Dividirán:** en el primer inciso:

Treinta y cuatro (34) votos afirmativos,
Tres (3) negativos y,
Seis (6) abstenciones.
La expresión es NEGADA.

Tercera Parte: **Podrán dividir:**

Cuarenta y nueve (49) votos afirmativos,
Ninguno (0) negativo y,
Ninguna (0) abstención.
La expresión ha sido APROBADA.

Cuarta parte: **Recibir** en el numeral 4:

Trece (13) votos afirmativos,
Cinco (5) negativos y,
Siete (7) abstenciones.
Ha sido NEGADA la expresión.

Quinta Parte: **Distribuir:**

Cuarenta y cuatro (44) votos afirmativos,
Uno (1) negativo y,
Una (1) abstención.
La palabra ha sido APROBADA.

Sexta Parte: En el primer inciso la frase **Económico y social:**

Cuarenta (40) votos afirmativos,
Ninguno (0) negativo y,
Cinco (5) abstenciones.
La frase es APROBADA.

Acto seguido, se somete a votación el resto del texto del Artículo:

Cuarenta y tres (43) votos afirmativos,
Ninguno (0) negativo y,
Ninguna (0) abstención.
Es APROBADO el resto del texto.

Sometido a votación el texto íntegro del texto aprobado por partes, obtiene:

Cuarenta y ocho (48) votos afirmativos,
Ninguno (0) negativo y,
Ninguna (0) abstención.

El artículo es APROBADO con el siguiente contenido:

JUNTA ADMINISTRADORA LOCAL

ARTICULO. *Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos municipales podrán dividir sus municipios en comunas cuando se tratan de áreas urbanas y en corregimientos en el caso de las zonas rurales. En cada una de las comunas o corregimientos habrá una Junta Administradora Local de elección popular, integrada por el número de miembros que determine la ley y con las siguientes atribuciones:*

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

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

3. Formular propuestas ante las instituciones nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de dichos planes a fin de que éstos tengan en mente las necesidades y las políticas de desarrollo requeridas por las regiones.

4. Distribuir las partidas globales que le

asignen en el presupuesto municipal de gastos.

5. Ejercer las funciones que le deleguen los concejos y otras autoridades locales, así mismo las que le señale la ley.

Las Asambleas Departamentales podrán crear Juntas Administradoras Regionales, para sectores de territorio departamental en las mismas condiciones y con las mismas funciones anteriores.

El Ministro de Gobierno, Humberto de la Calle Lombana, retira varias propuestas sustitutivas presentadas por su despacho.

Se regresa a la propuesta del Voto, que había sido aplazada. Por partes:

Primera Parte: **El voto es un derecho ciudadano:**

Cincuenta y cuatro (54) votos afirmativos.
Ninguno (0) negativo y,
Ninguna (0) abstención.
Ha sido APROBADA la frase.

Segunda Parte: **y un deber** y la **s** de ciudadano:

Treinta y nueve (39) votos afirmativos,
Tres (3) negativos y,
Cuatro (4) abstenciones.

Es APROBADA la segunda parte.

Tercera parte: (La ley podrá establecer el voto obligatorio y señalar los casos de excepción al cumplimiento de esa obligación):

Treinta (30) votos afirmativos,
Quince (15) negativos y,
Seis (6) abstenciones.

La tercera parte ha sido NEGADA.

Cuarta parte: En votación Nominal, se somete a votación la siguiente frase: **La ley creará estímulos para quienes ejerzan el derecho del sufragio:**

Treinta y un (31) votos afirmativos,
Veinte (20) negativos y,
Siete (7) abstenciones.

La cuarta parte ha sido NEGADA.

Quinta parte: **El resto del texto, exceptuando lo que está entre paréntesis y agregando la palabra: ofrezca:** La votación es Nominal.

Sesenta y dos (62) votos afirmativos,
Ninguno (0) negativo y,
Ninguna (0) abstención.

La quinta parte ha sido APROBADA.

Sexta Parte: (En cubículos unipersonales instalados en cada mesa de votación):

Treinta y ocho (38) votos afirmativos,
Uno (1) negativo y,
Cuatro (4) abstenciones.

La sexta parte ha sido APROBADA.

Séptima parte: **El texto de la aditiva de los honorables delegatarios Augusto Ramirez Ocampo y Juan Carlos Esquerro Portocarrero:** la votación se efectúa nominalmente:

Cincuenta y siete (57) votos afirmativos;
Ninguno (0), negativo y,
Una (1) abstención.
Ha sido APROBADA la séptima parte.

Octava parte: **Aditiva N° 1.**

Cuarenta y cinco (45) votos afirmativos,
Uno (1) negativo y,
Cuatro (4) abstenciones.
La aditiva es APROBADA.

La presidencia, en atención a las disposiciones del Reglamento Interno de Trabajo de la Honorable Asamblea Nacional Cons-

tituyente, somete a votación el texto completo del Artículo que acaba de ser aprobado por partes:

Cuarenta y seis (46) votos afirmativos,
Dos (2) negativos y,
Una (1) abstención.
El texto ha sido APROBADO y su contenido es:

EL VOTO

ARTICULO. El Voto es un derecho y un deber ciudadanos. En todas las elecciones los ciudadanos votarán secretamente en cubículos unipersonales instalados en cada mesa de votación con tarjetas electorales numeradas y en papel que ofrezca seguridad, distribuidas oficialmente. La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos.

En todas las elecciones y a través del sistema electoral, el Gobierno suministrará igualitariamente a los votantes el instrumento indispensable para que cada uno de ellos puede señalar en secreto e inequívocamente su preferencia electoral, y en el cual estén identificados en idénticas condiciones todos los candidatos.

VOTO PROGRAMATICO

Quienes elijan popularmente funcionarios con dirección y mando, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato, con excepción del presidente de la República. La ley reglamentará los medios para garantizar el desarrollo de lo estipulado en este artículo.

Se pasa, inmediatamente, al artículo de Acción de Prioridad ante el Gobierno, cuyo texto explica el ponente Jaime Arias López.

Se someten a votación las tres aditivas de Acción de Prioridad ante el Gobierno, participación ciudadana en los organismos de prestación de Servicios Públicos y, participación comunitaria en la Elaboración de los Planes de desarrollo:

Treinta y dos (32) votos afirmativos,
Nueve (9) negativos y,
Cuatro (4) abstenciones.

Las aditivas han sido NEGADAS. Sus textos se encuentran en el folder de documentos soporte del Acta.

La propuesta de elección popular de personeros, es aplazada, con la siguiente votación:

Veintiún (21) votos afirmativos,
Once (11) negativos y,
Una (1) abstención.
Ha sido APLAZADA.

Sometido a votación, el artículo sobre las Organizaciones Sociales, presentado por el honorable constituyente Augusto Ramirez Ocampo, recibe por votación nominal:

Treinta y seis (36) votos afirmativos,
Ocho (8) negativos y,
Trece (13) abstenciones:
El texto ha sido NEGADO. Su contenido en el folder de documentos soporte.

La aditiva de la revocatoria del mandato, sometida al proceso, recibe:

Treinta y un (31) votos afirmativos,
Veintiún (21) votos negativos y,
Once (11) abstenciones:
Igualmente es NEGADO.

A continuación se adjunta la lista de la votación nominal, por solicitud del constituyente Héctor Pineda Salazar.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

SECRETARIA GENERAL VOTACION ARTICULO DE LA REVOCATORIA DEL MANDATO

HECTOR PINEDA SALAZAR, OTTY PATIÑO HORMAZA Y OTROS

Bogotá, viernes 21 de junio de 1991

ESCRUTADORES JUAN B. FERNANDEZ
RENOWITZKY Y ALVARO CALA H.
VOTACION SECRETA

ABELLA ESQUIVEL AIDA YOLANDA
ABELLO ROCA CARLOS DANIEL
ARIAS LOPEZ JAIME
BENITEZ TOBON JAIME
CALA HEDERICH ALVARO FEDERICO
CARRANZA CORONADO MARIA MERCEDES
CARRILLO FLOREZ FERNANDO
CASTRO JAIME
CUEVAS ROMERO TULIO
CHALITAS VALENZUELA MARCO ANTONIO
ECHEVERRY URUBURU ALVARO
EMILIANI ROMAN RAIMUNDO
ESGUERRA PORTOCARRERO JUAN CARLOS
ESPINOSA FACIO-LINCE EDUARDO
FAJARDO LANDAETA JAIME
FALS BORDA ORLANDO
FERNANDEZ RENOWITZKY JUAN B.
GALAN SARMIENTO ANTONIO
GARCES LLOREDA MARIA TERESA
GARZON ANGELINO
GIRALDO ANGEL CARLOS FERNANDO
GOMEZ HURTADO ALVARO
GOMEZ MARTINEZ JUAN
GUERRERO FIGUEROA GUILLERMO
HERRAN DE MONTOYA HELENA
HERRERA VERGARA HERNANDO
HOYOS NARANJO OSCAR
LEYVA DURAN ALVARO
LONDOÑO JIMENEZ HERNANDO
LLERAS DE LA FUENTE CARLOS
LLOREDA CAICEDO RODRIGO
LLORENTE MARTINEZ RODRIGO
MARULANDA GOMEZ IVAN
MEJIA AGUDELO DARIO
MEJIA BORDA ARTURO
MOLINA GIRALDO IGNACIO
MUELAS HURTADO LORENZO
NAVARRO WOLFF ANTONIO JOSE
NIETO ROA LUIS GUILLERMO
ORTIZ HURTADO JAIME
PALACIO RUDAS ALFONSO
PATIÑO HORMAZA OTTY
PEREZ GONZALEZ-RUBIO JESUS
PERRY RUBIO GUILLERMO
PINEDA SALAZAR HECTOR
PLAZAS ALCID GUILLERMO
RAMIREZ CARDONA AUGUSTO
RAMIREZ OCAMPO AUGUSTO
REYES REYES CORNELIO
RODADO NORIEGA CARLOS
ROJAS NIÑO GERMAN
SALGADO VASQUEZ JULIO SIMON
SANTAMARIA DAVILA MIGUEL
SERPA URIBE HORACIO
TORO ZULUAGA JOSE GERMAN
TRUJILLO GARCIA CARLOS HOLMES
URIBE VARGAS DIEGO
VAZQUEZ CARRIZOSA ALFREDO
VELASCO GUERRERO JOSE MARIA
VERANO DE LA ROSA EDUARDO

VILLA RODRIGUEZ FABIO DE JESUS
YEPES ARCILA HERNANDO
YEPES PARRA MIGUEL ANTONIO
ZAFRA ROLDAN GUSTAVO
ZALAMEA COSTA ALBERTO

DELEGATARIOS CON VOZ:
ORTIZ SARMIENTO JOSE MATIAS
PEÑA CHEPE ALFONSO

La Presidencia, para este proceso, designó a los constituyentes Juan B. Fernández Renowitzky y Alvaro Federico Cala Hederich, como escrutadores.

El constituyente Héctor Pineda Salazar, retira su solicitud de publicación especial en la gaceta del resultado de esta votación.

Se somete a votación el artículo sustitutivo presentado por el ministro de Gobierno Humberto de la Calle Lombana, con el siguiente resultado:

La votación es nominal. Veinticinco (25) votos afirmativos, catorce (14) negativos y dieciséis (16) abstenciones.

El texto ha sido NEGADO y su contenido se encuentra en el fólder de documentos soporte del acta.

A continuación se somete a votación el artículo número 78 sustitutivo, presentado por la Comisión Tercera: en forma nominal: treinta (30) votos afirmativos, dieciséis (16) negativos y diez (10) abstenciones. La propuesta ha sido NEGADA.

Posteriormente, se somete a votación el artículo 79, presentado por la Comisión Tercera, en forma nominal y en varias partes así:

Primera parte: el texto del artículo 79, salvo el parágrafo: veintinueve (29) votos afirmativos, catorce (14) votos negativos y diez (10) abstenciones. Ha sido NEGADA. En consecuencia, el parágrafo no se somete a votación.

Inmediatamente se somete a votación la aditiva al artículo 45 ya aprobado de la iniciativa legislativa, capítulo de formación de las leyes: ... **de ordenanza ante las Asambleas o de acuerdo ante los Concejos**: veintiocho (28) votos afirmativos, uno (1) negativo y, once (11) abstenciones. El proyecto ha sido NEGADO. La Presidencia anuncia que en el recinto hay cuarenta y cinco (45) honorables delegatarios, con lo cual se mantiene el quórum decisorio.

Para votar la aditiva al artículo 45, se hace en forma nominal, de la página 8 de la propuesta: veintiocho (28) votos afirmativos, ocho (8) negativos y catorce (14) abstenciones. La propuesta ha sido NEGADA.

A continuación, se somete a votación el artículo sustitutivo presentado por el ministro de Gobierno, Humberto de la Calle Lombana. De él, se someten a votación, el primer y tercer numerales: treinta y tres (33) votos afirmativos, uno (1) negativo y, doce (12) abstenciones. El texto ha sido NEGADO.

Los honorables delegatarios insisten en la precariedad del quórum y la Presidencia ordena al señor subsecretario general, doctor Mario Ramírez Arbeláez, pasar por las diferentes comisiones y solicitar la presencia de los constituyentes en el recinto de la Plenaria, a fin de completar el quórum. Sin embargo se anota que hay cuarenta y seis (46) honorables constituyentes, de acuerdo con el último resultado de las votaciones.

En este punto de la sesión, cuando son las

dos y seis minutos de la tarde (2:06 p.m.), la Presidencia solicita a la Plenaria la declaratoria de *sesión permanente*, a lo cual accede la corporación en forma unánime.

La Presidencia solicita a la Secretaría, que en el acta de hoy, conste la falta de los señores constituyentes que no contesten al llamado de lista en el momento de las votaciones nominales. En consecuencia, a partir de este momento, la Secretaría adjuntará la respectiva relación de quienes no responden al llamado.

En votación nominal, se somete a votación el artículo nuevo, de la página 9 de la propuesta, presentado por el ministro de Gobierno Humberto de la Calle Lombana: cuarenta y seis (46) votos afirmativos, ninguno (0) negativo y, dos (2) abstenciones. El texto ha sido APROBADO.

Dejaron de participar en esta votación, los señores delegatarios: Aida Yolanda Avella Esquivel, Jaime Castro, Raimundo Emiliani Román, Orlando Fals Borda, Antonio Galán Sarmiento, María Teresa Garcés Lloreda, Alvaro Gómez Hurtado, Juan Gómez Martínez, Carlos Lemos Simmonds, Alvaro Leyva Durán, Carlos Lleras de la Fuente, Rodrigo Llorente Martínez, Luis Guillermo Nieto Roa, Jaime Ortiz Hurtado, Mariano Ospina Hernández, Carlos Ossa Escobar, Rosemberg Pabón Pabón, Augusto Ramírez Ocampo, Francisco Rojas Birry, Diego Uribe Vargas, Alfredo Vázquez Carrizosa, José María Velasco Guerrero, Hernando Yepes Arcila.

Seguidamente se somete a votación la frase: **la decisión del pueblo ... será obligatoria**: por el sistema ordinario de votación: cuarenta y tres (43) votos afirmativos, ninguno (0) negativo y, una (1) abstención. La frase ha sido APROBADA.

Finalmente, se somete a votación el término: **No**: uno (1) afirmativo, treinta y ocho (38) negativos y, ninguna (0) abstención. La palabra NO, ha sido NEGADA.

Se somete a votación todo el artículo del ministro: cuarenta y un (41) votos afirmativos, ninguno (0) negativo y, ninguna (0) abstención. El texto ha sido APROBADO. Su contenido expresa:

ARTICULO NUEVO. CONSULTA POPULAR

El presidente de la República, con la firma de todos los ministros, y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional. La decisión del pueblo será obligatoria. La consulta no podrá realizarse en concurrencia con otra elección.

El siguiente artículo NUEVO, presentado por el ministro de Gobierno, y contenido en la hoja número 10, recibe: cuarenta y tres (43) votos afirmativos, ninguno (0) negativo y, ninguna (0) abstención. El texto ha sido APROBADO y su contenido reza:

ARTICULO NUEVO

Previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señala el estatuto general de la Organización Territorial y en los casos que éste determine, los gobernadores y alcaldes según el caso, podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio.

La propuesta aditiva del constituyente Arturo Mejía Borda, recibe: veintitrés (23) votos afirmativos, ninguno (0) negativo y,

once (11) abstenciones. En tal virtud, el texto ha sido NEGADO y su contenido se encuentra en el fólder de documento soporte del acta.

TEMA MECANISMOS DE REFORMA DE LA CONSTITUCION

El ponente, constituyente Jaime Arias López procede a dar lectura a los artículos de la propuesta. El constituyente Rodrigo Lloreda Caicedo solicita votación por partes (sin los artículos 5 y transitorio).

Se vota por los artículos 1, 2, 3, 4 y 6: (salvo el segundo inciso del artículo 4): cuarenta y ocho (48) votos afirmativos, ninguno (0) negativo y, ninguna (0) abstención. Han sido APROBADOS los textos. Se solicita que conste en el acta la unanimidad en esta votación.

Inciso segundo del artículo 4: cuarenta y siete (47) votos afirmativos, uno (1) negativo y, una (1) abstención. Es APROBADO el texto.

Todo el texto del artículo cuarto recibe: cuarenta y ocho (48) votos afirmativos, ninguno (0) negativo y, ninguna (0) abstención. El artículo ha sido APROBADO.

Se somete al proceso, el texto del artículo 5: treinta y ocho (38) votos afirmativos, ninguno (0) negativo y, cinco (5) abstenciones. Ha sido APROBADO. Se vota por el artículo transitorio: ninguno (0) afirmativo, cuarenta (40) negativos y, tres (3) abstenciones. El artículo ha sido NEGADO. Los textos de los artículos aprobados, son como sigue:

MECANISMOS DE REFORMA DE LA CONSTITUCION

ARTICULO 1. *La Constitución colombiana sólo podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Nacional Constituyente o por referéndum, en los términos que señale esta Constitución.*

ARTICULO 2. *En virtud de una ley, aprobada por la mayoría de los miembros de cada Cámara, se consultará a los ciudadanos su voluntad de convocar una Asamblea Constituyente de elección popular. En el texto de aquella se definirá su competencia, su período y el número de delegatarios.*

Si la iniciativa legislativa de convocatoria a la Asamblea Constituyente proviene del pueblo y ha sido aprobada por éste en consulta conforme al artículo... (sobre iniciativa legislativa), no se requiere nueva consulta. Si la consulta fuere favorable el presidente de la República estará obligado a convocarla, cuando una tercera parte del censo electoral la hubiera votado afirmativamente.

Efectuada la convocatoria simultáneamente con la elección popular de delegatarios, podrán someterse a referéndum las decisiones realizadas con la Asamblea Nacional Constituyente y en todo caso, las razones de inconstitucionalidad, de los actos que ésta expida. La Asamblea adoptará autónomamente su reglamento. La convocatoria de una Asamblea Constituyente suspende durante el período de sus sesiones, la atribución que tiene el Congreso para reformar la Constitución.

ARTICULO 3. *Podrán presentar proyectos de acto legislativo al Gobierno Nacional, diez miembros del Congreso, el*

veinte por ciento de los concejales o de los diputados del país y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al uno por ciento del censo electoral vigente.

El trámite y la aprobación del Proyecto de Acto Legislativo tendrá lugar en dos legislaturas ordinarias y consecutivas.

La votación requerida para su aprobación será la mayoría de los asistentes, en el primer periodo y la mayoría absoluta de los individuos que componen cada Cámara, en el segundo periodo.

El proyecto de acto legislativo aprobado en la primera legislatura, podrá ser parcialmente modificado o negado, siempre que las iniciativas hayan sido presentadas en el primer periodo legislativo.

ARTICULO 4. Un proyecto de acto legislativo aprobado en un periodo legislativo conforme al trámite previsto en esta constitución, podrá ser sometido a referéndum, convocado por el presidente de la República siempre que haya dado aviso a las cámaras antes de su aprobación.

Una reforma será adoptada cuando en el referéndum participe al menos una cuarta parte del censo electoral vigente y la mayoría lo apruebe.

ARTICULO 5. Los proyectos de Acto Legislativo que se refieren a principios fundamentales, derechos, garantías, mecanismos de protección y de participación democrática, formas de organización del Estado y régimen político, serán sometidos a ratificación popular cuando un número de ciudadanos no menor al uno por ciento del censo electoral lo soliciten dentro de los seis meses siguientes a su promulgación.

Una reforma será abrogada cuando en el referéndum participe al menos una cuarta parte del censo electoral vigente y sea negado por mayoría.

ARTICULO 6. Los actos legislativos, la convocatoria a referéndum, la consulta popular o el acto de convocación de la Asamblea Constituyente, sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando violen los requisitos establecidos en este título.

La acción pública contra otros actos sólo procederá dentro del año siguiente a su promulgación.

TEMA

PEDAGOGIA DE LA CONSTITUCION

Inmediatamente se somete a votación el artículo sobre la pedagogía constitucional:

Cuarenta y dos (42) votos afirmativos,
Ninguno (0) negativo y,
Ninguna (0) abstención.

En tal virtud, se declara APROBADO, con el siguiente contenido:

PEDAGOGIA DE LA CONSTITUCION

ARTICULO: En todas las instituciones de educación, pública o privada, será obligatorio el estudio de la Constitución y la Cívica. Así mismo se establecerán prácticas democráticas que garanticen el fortalecimiento del aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana. El Estado divulgará por diferentes medios la constitución.

TEMA

DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES

Al abordar el tema de las organizaciones

sociales, la presidencia concede el uso de la palabra al ponente y coordinador de la Comisión Accidental, Jaime Arias López, para explicar el contenido de la propuesta. Por su parte el constituyente Eduardo Verano de la Rosa, pide una interpelación, para decir que uno de los ponentes de este tema, el constituyente Francisco Rojas Birry, no ha estado presente en el día de hoy para las votaciones.

Se someten a votación, los artículos 1 y 2 de la propuesta:

Treinta (30) votos afirmativos,

Ninguno (0) negativo y,

Doce (12) abstenciones.

En tal virtud, han sido NEGADOS.

Por el artículo tercero, se registran:

Doce (12) votos afirmativos,

Cuatro (4) negativos y,

Veintidós (22) abstenciones.

Ha sido NEGADO el artículo.

Los artículos 4 y 5, en el concepto de la Presidencia, el ponente y el constituyente Alberto Zalamea Costa, ya fueron aprobados antes, por lo cual no se someten a votación.

TEMA

HACIENDA PUBLICA Y DISTRIBUCION TERRITORIAL DE LOS RECURSOS DEL ESTADO

Al abordar el tema de la hacienda pública y distribución territorial de los recursos del Estado, la presidencia concede el uso de la palabra al coordinador de la Comisión Accidental, Rodrigo Lloreda Caicedo, para que ilustre a la plenaria, acerca de la votación respectiva. Luego de ello, hacen uso de la palabra los honorables constituyentes, Alvaro Gómez Hurtado, Mariano Ospina Hernández, Jesús Pérez González-Rubio, Guillermo Perry Rubio, Rodrigo Lloreda Martínez, Gustavo Zafra Roldán, Carlos Holmes Trujillo García, Carlos Rodado Noriega, Abel Rodríguez Céspedes, Alvaro Leyva Durán, Rafael Ignacio Molina Giraldo, Luis Guillermo Nieto Roa, Juan Gómez Martínez, Jaime Castro, Carlos Fernando Giraldo Angel, Eduardo Espinosa Facio-Lince, Angelino Garzón, Carlos Lleras de la Fuente, Alfonso Palacio Rudas, Antonio José Navarro Wolff, Carlos Ossa Escobar y Augusto Ramírez Ocampo.

Luego de estas intervenciones y muchas observaciones de parte de ellos, se someten a votación los textos propuestos de los artículos 3 y 6, los cuales obtienen:

Cincuenta y un (51) votos afirmativos,

Ninguno (0) negativo y,

Ninguna (0) abstención.

Los textos, han sido APROBADOS y su contenido es:

ARTICULO 3. Para los efectos aquí previstos entiéndense por ingresos corrientes los constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios con excepción de los recursos de capital.

ARTICULO 6. Con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios, se creará un Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales en los términos de la ley. Estos fondos se aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del medio ambiente y a financiar proyectos regionales de

inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.

Acto seguido, se somete a votación el artículo 1, por partes.

Primera parte: Los textos de los incisos 1, 2 y 3, salvo las frases: **por el término que señale la ley y básica, en especial la atención en salud de los niños en su primer año de vida**, del segundo inciso, y, a partir de 1993, del mismo segundo inciso:

Sesenta (60) votos afirmativos,

Ninguno (0) negativo y,

Ninguna (0) abstención.

La primera parte queda APROBADA.

Segunda parte: **Por el término que señale la ley:**

Veintinueve (29) votos afirmativos,

Seis (6) negativos y,

Ocho (8) abstenciones.

La segunda parte ha sido NEGADA.

Tercera parte: **básica:**

Doce (12) votos afirmativos,

Once (11) negativos y,

Dieciocho (18) abstenciones.

La tercera parte ha sido NEGADA.

Cuarta parte: **en especial la atención en salud de los niños:**

Cuarenta y nueve (49) votos afirmativos,

Ninguno (0) negativo y,

Cinco (5) abstenciones.

La cuarta parte es APROBADA.

Quinta parte: **en su primer año de vida.**

Diecisiete (17) votos afirmativos,

Tres (3) negativos y,

Veintiséis (26) abstenciones.

La quinta parte es NEGADA.

Sexta parte: **A partir de 1993:**

Cuarenta y dos (42) votos afirmativos,

Uno (1) negativo y,

Tres (3) abstenciones.

La sexta parte es APROBADA.

Séptima parte: Inciso 4, salvo las frases: **y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta** y agregando dos textos:

Cincuenta y dos (52) votos afirmativos,

Tres (3) negativos y,

Ninguna (0) abstención.

La séptima parte ha sido APROBADA.

Octava parte: **Cada cinco (5) años la ley, a iniciativa del Congreso, podrá revisar estos porcentajes:** Esta frase, como aditiva, según propuesta de los constituyentes Rodrigo Lloreda Caicedo y Jaime Castro:

Cincuenta y cinco (55) votos afirmativos,

Ninguno (0) negativo y,

Una (1) abstención.

La octava parte ha sido APROBADA.

Novena parte: **y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta.**

Esta parte se vota en forma secreta, a solicitud del constituyente Luis Guillermo Nieto Roa, quien aduce que existen presiones indebidas por parte de veintisiete constituyentes. Así las cosas, la presidencia designa a los constituyentes Eduardo Espinosa Facio-Lince y Cornelio Reyes Reyes, escrutadores para esta votación:

Cuarenta y un (41) votos afirmativos,

Veintidós (22) negativos y,

Dos (2) abstenciones.

La frase de la novena parte, ha sido APROBADA.

Décima parte: La aditiva presentada por el constituyente Alvaro Leyva Durán:

Cuarenta (40) votos afirmativos,
Ninguno (0) negativo y,
Ninguna (0) abstención.
Ha sido APROBADO.

El Constituyente Miguel Antonio Yepes Parra, solicita que en el acta conste la unanimidad en esta votación.

Décimo primera parte: **La aditiva presentada por el constituyente Miguel Antonio Yepes Parra.**

Veintiún (21) votos afirmativos,
Uno (1) negativo y,
Doce (12) abstenciones.
La propuesta ha sido NEGADA.

En atención a las disposiciones del reglamento interno de la honorable Asamblea Nacional Constituyente, la presidencia somete a votación el texto completo del artículo primero que ha sido votado por partes, con el siguiente resultado:

Cincuenta y un (51) votos afirmativos,
Ninguno (0) negativo y,
Ninguna (0) abstención.

El texto APROBADO del artículo primero es como sigue:

ARTICULO 1. *Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del gobierno, fijará los servicios a cargo de la nación y de las entidades territoriales. Así mismo, determinará el situado fiscal, o sea el porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que será cedido a los departamentos, el distrito capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta, para la atención directa o a través de los municipios de los servicios que se les asignen.*

Los recursos del situado fiscal se destinarán a financiar la educación pre-escolar, primaria, secundaria y media y la salud, en especial la atención en salud de los niños. A partir de 1993, en el situado fiscal se incorporará la totalidad de los recursos que la Nación destina para la atención de estos servicios, incluida la participación en el Impuesto a las Ventas asignada para educación.

La ley establecerá los niveles, las condiciones y los plazos en que cada departamento o distrito asumirá la atención de dichos servicios y podrá autorizar a los municipios para que en forma individual o asociada, los presten directamente. No se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para su atención.

Un quince por ciento (15%) del situado fiscal se distribuirá por partes iguales entre los departamentos, el Distrito Capital y los Distritos Especiales de Cartagena y Santa Marta. El resto se asignará en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios mencionados, teniendo en cuenta, además el esfuerzo fiscal ponderado y administrativo de la respectiva entidad territorial. Cada cinco (5) años la ley, a iniciativa del Congreso, podrá revisar estos porcentajes.

También, de la distribución de los ingresos del Estado participará como ente no territorial, destinado a la recuperación de la navegación y actividad portuaria, recuperación, adecuación y conservación de tierras, producción y distribución de energía y al aprovechamiento y coordinación de la política de recursos ictiológicos y demás recursos naturales, el Distrito Integral del

rio Magdalena, conformado por todos los municipios ribereños, los cuales recibirán tratamiento especial en la distribución del situado fiscal y de regalías en los términos que señale la ley.

Posteriormente, se somete a votación el artículo 2 de la propuesta, por partes:

Primera parte: Incisos 1 y 2; inciso tres, menos: de conformidad con los siguientes criterios: sesenta por ciento (60%); absolutas; y proporcionales; y el resto en función; y dispondrá que un porcentaje de estos ingresos se invierta en las zonas rurales. Cada cinco (5) años la ley podrá revisar estos porcentajes de distribución; el texto del párrafo, salvo la expresión transitorio; el veintidós por ciento (22%) como mínimo en el 2002; salvo el inciso 2 del párrafo, e incluyendo, finalmente, el texto del párrafo transitorio:

Cincuenta y tres (53) votos afirmativos,
Ninguno (0) negativo y,
Una (1) abstención:

El texto completo ha sido APROBADO, con las salvedades.

Segunda parte: **de conformidad con los siguientes criterios: sesenta por ciento (60%):**

Cuarenta y seis (46) votos afirmativos,
Ninguno (0) negativo y,
Cinco (5) abstenciones.
La segunda parte ha sido APROBADA.

Tercera parte: **absolutas y proporcionales:**

Cuarenta y siete (47) votos afirmativos,
Dos (2) negativos y,
Dos (2) abstenciones.
La tercera parte es APROBADA.
Cuarta parte: **y el resto en función:**
Cuarenta y tres (43) votos afirmativos,
Ninguno (0) negativo y,
Cuatro (4) abstenciones.
La cuarta parte ha sido APROBADA.

El Honorable Constituyente Juan Carlos Esguerra Portocarrero, deja constancia de su voto negativo.

Quinta parte: **y dispondrá que un porcentaje de estos ingresos se invierta en las zonas rurales. Cada cinco (5) años la ley a iniciativa del Congreso podrá revisar estos porcentajes de distribución:**

Cuarenta y cinco (45) votos afirmativos,
Ninguno (0) negativo y,
Una (1) abstención.
La quinta parte es APROBADA.

Sexta Parte: **TRANSITORIO**, para ser adicionada a PARAGRAFO:

Veinte (20) votos afirmativos,
Ninguno (0) negativo y,
Diecisiete (17) abstenciones.
La sexta parte es NEGADA.

Séptima parte: **el veintidós por ciento (22%) como mínimo en el 2002:**

Cuarenta y seis (46) votos afirmativos,
Dos (2) negativos y,
Dos (2) abstenciones.
La séptima parte es APROBADA.

Octava parte: **Inciso segundo del párrafo.** (Página 3 de la propuesta). Ante la solicitud de votación secreta, formulada por el constituyente Darío Mejía Agudelo, la presidencia designa a Francisco Rojas Birry y Jesús Pérez González-Rubio, como escrutadores, pero ante la renuncia del

primero, se designa a Hernando Yepes Arcila en su remplazo.

Los constituyentes Juan Gómez Martínez y Carlos Lleras de la Fuente, dejan una constancia verbal.

Los escrutadores informan que el resultado es:

Treinta y nueve (39) votos afirmativos,
Veintitrés (23) votos negativos y,
Cuatro (4) abstenciones.

El texto de la octava parte ha sido APROBADO.

Acto seguido, la presidencia somete a votación el texto completo del artículo segundo, el cual recibe:

Treinte y ocho (38) votos afirmativos,
Ninguno (0) negativo y,
Cinco (5) abstenciones.

En tal virtud, el texto es APROBADO con el siguiente contenido:

ARTICULO 2.- *Los municipios participarán en los ingresos corrientes de la Nación. La ley, a iniciativa del Gobierno, determinará el porcentaje mínimo de esa participación y definirá las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán con dichos recursos.*

Para los efectos de esta participación, la ley determinará los resguardos indígenas que serán considerados como municipios.

Los recursos provenientes de esta participación serán distribuidos por la ley de conformidad con los siguientes criterios: sesenta por ciento (60%) en proporción directa al número de habitantes en situación de pobreza o con necesidades básicas insatisfechas, absolutas y proporcionales, y el resto en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida. La ley precisará el alcance, los criterios de distribución aquí previstos y dispondrá que un porcentaje de estos ingresos se invierta en las zonas rurales. Cada cinco (5) años la ley, a iniciativa del Congreso, podrá revisar estos porcentajes de distribución.

PARAGRAFO. *La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación se incrementará año por año del catorce por ciento (14%) en 1993 hasta alcanzar el veintidós (22%) por ciento como mínimo en el 2.002. La ley fijará el aumento gradual de estas transferencias y definirá las nuevas responsabilidades que en materia de inversión social asumirán los municipios y las condiciones para su cumplimiento. Estos deberán demostrar a los organismos de evaluación y control de resultados la eficiente y correcta aplicación de estos recursos y, en caso de mal manejo, serán acreedores a las sanciones que establezca la ley.*

Estarán excluidos de la participación anterior, los impuestos nuevos que el Congreso así determine y en todo caso, durante el primer año de vigencia los ajustes a tributos existentes y los que se arbitren por medidas de emergencia económica.

PARAGRAFO TRANSITORIO. *La ley establecerá un régimen progresivo de transición a partir de 1993 y por un periodo hasta de tres (3) años al cabo del cual entrarán en plena vigencia los nuevos criterios de distribución señalados en este artículo. Durante el periodo de transición el valor que reciban los distritos y municipios*

por concepto de las participaciones aquí establecidas, será igual o superior en peso constantes al percibido en 1992.

Inmediatamente, se somete a votación el texto completo del artículo 4 de la propuesta, con el siguiente resultado:

Cuarenta y seis (46) votos afirmativos,
Ninguno (0) negativo y,
Tres (3) abstenciones.

En tal virtud, la propuesta ha sido APROBADA, con el siguiente contenido:

ARTICULO 4. A partir de 1993 no habrá rentas nacionales de destinación específica salvo las existentes para gastos de inversión y previsión sociales y para atender las transferencias y participaciones regionales, previstas en los artículos 1 y 2.

Se somete a votación el texto del artículo 5 de la propuesta, salvo la expresión: y los medios:

Cincuenta (50) votos afirmativos,
Ninguno (0) negativo y,
Ninguna (0) abstención.
El texto es APROBADO.

Posteriormente, es sometido a votación el texto de la expresión: **y los medios:**

Trece (13) votos afirmativos,
Cinco (5) negativos y,
Ocho (8) abstenciones.
La frase ha sido NEGADA.

A continuación se somete a votación una propuesta aditiva presentada por el Honorable Constituyente Guillermo Plazas Alcíd, la cual recibe:

Diecinueve (19) votos afirmativos,
Dos (2) negativos y,
Diecisiete (17) abstenciones.
La propuesta ha sido NEGADA.

El ponente, Honorable Constituyente, Guillermo Plazas Alcíd, deja una constancia verbal respecto de esta votación, y la Constituyente Aída Yolanda Avella Esquivel, deja constancia de su voto positivo.

En atención a las disposiciones del reglamento interno de trabajo de la Honorable Asamblea Nacional Constituyente, la presidencia somete a votación el texto íntegro del artículo que acaba de ser votado por partes:

Cuarenta y ocho (48) votos afirmativos,
Ninguno (0) negativo y,
Una (1) abstención.

El artículo 5 es APROBADO con el siguiente contenido:

ARTICULO 5. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables así como los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos.

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

Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones.

La presidencia somete a votación el texto del artículo 7, con la excepción del siguiente texto: **y no podrán ser expro-**

piados sino en los mismos términos en que lo sea la propiedad privada:

Cincuenta (50) votos afirmativos,
Uno (1) negativo y,
Ninguna (0) abstención.
El artículo es APROBADO.

A continuación se somete a votación el texto que se había exceptuado antes:

Dieciocho (18) votos afirmativos,
Cinco (5) negativos y,
Siete (7) abstenciones.

Inmediatamente se vota por el artículo 7 completo:

Cincuenta (50) votos afirmativos,
Uno (1) negativo y,
Ninguna (0) abstención.

El contenido del artículo que acaba de ser APROBADO es:

ARTICULO 7. Los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, son de propiedad exclusiva, gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares.

Los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior.

Con respecto al artículo 8, y luego de las explicaciones del coordinador de la comisión, Constituyente Rodrigo Lloreda Cacedo, y de las observaciones de los constituyentes, Carlos Holmes Trujillo García, Guillermo Perry, Jaime Castro, Eduardo Verano de la Rosa y Carlos Fernando Giraldo, se decide aplazar la votación por este artículo.

Se pasa luego, al artículo 9, el cual recibe:

Sesenta (60) votos afirmativos,
Ninguno (0) negativo y,
Una (1) abstención.

El artículo es APROBADO y su contenido expresa:

ARTICULO 9. El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad.

Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad.

Para la votación del Artículo Transitorio, se solicita votación secreta, por parte del delegatario Darío Mejía Agudelo. Se designa como escrutadores a los constituyentes Eduardo Verano de la Rosa y Alberto Zalamea Costa:

Cuarenta y un (41) votos afirmativos,
Veintiséis (26) negativos y,
Dos (2) abstenciones.

El transitorio ha sido APROBADO y su contenido expresa:

ARTICULO TRANSITORIO. Para financiar el funcionamiento de las nuevas instituciones y atender las obligaciones derivadas de la Reforma Constitucional que no hayan sido compensadas por disminución de gastos o traslado de responsabilidades, el Congreso podrá para estos efectos por una sola vez disponer ajustes tributarios cuyo producto se destine exclusivamente a la Nación.

Si en un plazo de dieciocho (18) meses, el Congreso no ha hecho los ajustes fiscales y es evidente que los esfuerzos de la administración para hacer más eficiente el recaudo y para disminuir el gasto público a nivel nacional no han sido suficientes para cubrir los nuevos gastos, el Gobierno na-

cional podrá hacerlos, por una sola vez mediante decreto con fuerza de ley.

Aprobado este texto, el Constituyente Rodrigo Llorente Martínez presenta una constancia que contiene dos protestas.

La Asamblea aborda, a continuación, la consideración de las aditivas. En primer lugar se vota por la aditiva del Constituyente Alvaro Federico Cala Hederich, con el siguiente resultado:

Treinta y un (31) votos afirmativos,
Tres (3) negativos y,
Once (11) abstenciones.

En tal virtud, la aditiva es NEGADA.

Inmediatamente se somete a votación la aditiva del Constituyente Alvaro Echeverry Uruburu, por partes:

Primera parte: El texto inicial, hasta la expresión **población colombiana**, y la parte final que dice: **También estará abierto a la cooperación nacional e internacional:**

Treinta y siete (37) votos afirmativos,
Ninguno (0) negativo y,
Tres (3) abstenciones.

La primera parte ha sido APROBADA.

Terminada esta votación, la presidencia da lectura a una comunicación de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, enviada desde Caracas, Venezuela, a través del Constituyente Alvaro Leyva Durán y que textualmente reza:

Acta de 21 de junio de 1991
Caracas, junio 21 de 1991
Señores

Asamblea Nacional Constituyente
Bogotá

Nuestro saludo de compatriotas acompaña estas líneas reafirmativas de nuestra disposición para acordar con el Gobierno nacional un cese de fuegos inmediato, tal como lo hemos manifestado en la mesa de negociación.

Les comentamos también que le hemos propuesto al Gobierno la creación de una comisión que se encargue de acopiar la información existente sobre secuestros, desapariciones y ejecuciones extrajudiciales para que en plazo definido pueda presentar un informe que precise responsabilidades y posibilite conocer el destino de un sinnúmero de compatriotas víctimas de estos flagelos.

Esta comisión ha de estar integrada por colombianos de reconocida solvencia moral.

Queremos proponerles, que la Asamblea Nacional Constituyente designe unos representantes de su seno para que hagan parte de la referida comisión. Así, el país estaría seguro de la imparcialidad y transparencia del trabajo que puedan empezar a desarrollar en compañía de otros compatriotas que debemos acordar con el Gobierno nacional.

Aprovechamos para agradecerles la aceptación a escuchar en sesión plenaria a una delegación de la Coordinadora Nacional Guerrillera Simón Bolívar. Quisiéramos, que dado el apremio y la estrechez del tiempo restante, ustedes nos pudiesen indicar la fecha y hora en que nos recibirán para poder, sobre esa premisa, adelantar las gestiones pertinentes con el Gobierno nacional.

Por su atención, muchas gracias.

Acto seguido, la presidencia solicita autorización de la plenaria para alterar el

orden del día, por solicitud formulada por el honorable constituyente Carlos Lemos Simmonds, solicitud que es APROBADA en forma unánime por la Corporación. Tal solicitud, para considerar en votación el tema de PRESUPUESTO.

Luego de la lectura correspondiente del artículo aditivo, se somete a votación por partes:

Primera Parte: **ARTICULO 11. Ninguna de las ramas del poder público podrá decretar auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado:**

Cuarenta y cinco (45) votos afirmativos.
Uno (1) negativo y,
Cinco (5) abstenciones.
La primera parte ha sido APROBADA.

En vista de que, para la segunda parte de la votación, se solicita por parte del Constituyente Jesús Pérez González-Rubio, votación secreta, la presidencia designa a los señores constituyentes Carlos Rodado Noriega y Jesús Pérez González-Rubio, escrutadores del proceso:

Cuarenta y siete (47) votos afirmativos,
Dieciséis (16) negativos y,
Seis (6) abstenciones.
Ha sido APROBADA la aditiva.

Tercera Parte: **con criterios de equidad regional:**

La tercera parte ha sido NEGADA.
Posteriormente, se somete a votación el texto completo, el cual recibe:
Cuarenta y dos (42) votos afirmativos,
Ninguno (0) negativo y,
Tres (3) abstenciones.
El texto ha sido APROBADO en su integridad y expresa:

PRESUPUESTO

ARTICULO 11. Ninguna de las ramas del poder público podrá decretar auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

TEMA

FECHA DE ELECCIONES

La primera fórmula, presentada por la comisión, se somete a votación nominal, con el siguiente resultado:

Cuarenta y seis (46) votos afirmativos.

FECHA DE ELECCIONES

ARTICULO. La elección de presidente y vicepresidente no podrá coincidir con ninguna otra elección. La elección de Congreso y la de autoridades y corporaciones departamentales y municipales se hará en fechas separadas.

Con respecto al tema de descongestión de la justicia, es ilustrado por el Constituyente Luis Guillermo Nieto Roa, para posteriormente aplazarlo, por solicitud del

constituyente Dario Mejía Agudelo, con la siguiente votación:

Treinta y un (31) votos afirmativos,
Catorce (14) negativos y,
Una (1) abstención.
La votación se APLAZA.

TEMA

ESTADOS DE EXCEPCION

El artículo de Estado de Guerra Exterior, se vota por partes:

Primera parte: primer inciso:
Cincuenta y cuatro (54) votos afirmativos,
Dos (2) negativos y,
Una (1) abstención.
Segunda parte: se someten a votación los incisos 3 y 4:

Sesenta y un (61) votos afirmativos,
Dos (2) negativos y,
Una (1) abstención.
Se declaran APROBADOS.

Tercera parte: La adición: **Pero en todo caso dejarán de regir tan pronto como se declare restablecida la normalidad:**

Cincuenta y tres (53) votos afirmativos,
Dos (2) negativos y,
Tres (3) abstenciones.
La tercera parte ha sido APROBADA.
Cuarta parte: la declaratoria del Estado de guerra exterior, sólo procederá una vez el Senado haya autorizado la declaratoria de guerra, salvo que fuere necesario repeler la agresión:

Cincuenta y ocho (58) votos afirmativos,
Dos (2) negativos y,
Una (1) abstención.
La cuarta parte ha sido APROBADA.

Quinta parte: **A juicio del presidente.**
Treinta y siete (37) votos afirmativos,
La quinta parte ha sido APROBADA.
Se vota a continuación, el artículo completo:

Cincuenta y nueve (59) votos afirmativos,
Dos (2) negativos y,
Dos (2) abstenciones.
Ha sido APROBADO, con el siguiente contenido:

ESTADOS DE EXCEPCION

ARTICULO 1. ESTADO DE GUERRA EXTERIOR. El presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de guerra exterior. Mediante tal declaración el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para repeler la agresión, defender la soberanía, atender las necesidades de la guerra, y procurar el restablecimiento de la normalidad.

La declaratoria del Estado de Guerra Exterior, sólo procederá una vez el Senado haya autorizado la declaratoria de guerra, salvo que a juicio del presidente, fuere necesario repeler la agresión.

Mientras subsista el estado de guerra, el Congreso se reunirá con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales, y el gobierno le informará motivada y periódicamente sobre los decretos que haya dictado la evolución de los acontecimientos.

Los decretos legislativos que dicte el Gobierno suspenden las leyes incompatibles con el Estado de Guerra, rigen durante el tiempo que ellos mismos señalen, pero en todo caso dejarán de regir tan pronto como se declare restablecida la normalidad, y el Congreso podrá en cualquier época reformatos o derogarlos con el voto favorable

de los dos tercios de los miembros de una y otra cámara.

El segundo artículo de la propuesta, es votado por partes:

Primera parte: **Todo el texto, salvo los corchetes y las aditivas:**

Sesenta y un (61) votos afirmativos,
Tres (3) negativos y,
Tres (3) abstenciones.
Ha sido aprobada la primera parte.

Segunda parte: **el segundo de los cuales requiere concepto previo del Senado de la República:**

Cincuenta y ocho (58) votos afirmativos,
Tres (3) negativos y,
Tres (3) abstenciones.

La segunda parte ha sido APROBADA.

Tercera parte: **y favorable:**
Cuarenta y siete (47) votos afirmativos,
Tres (3) negativos y,
Dos (2) abstenciones.

La tercera parte ha sido APROBADA.

Cuarta parte: **El gobierno podrá prorrogar su vigencia hasta por noventa días más:**

Cincuenta (50) votos afirmativos,
Dos (2) negativos y,
Dos (2) abstenciones.

La cuarta parte ha sido APROBADA.

Quinta parte: **O prórroga, como aditiva al cuarto inciso:**

Cincuenta y dos (52) votos afirmativos,
Dos (2) negativos y,
Una (1) abstención.

La quinta parte ha sido APROBADA.

Sexta parte: **El texto del último inciso que ha sido propuesto aparte:**

Cincuenta y cinco (55) votos afirmativos,
Tres (3) negativos y,
Dos (2) abstenciones.

La sexta parte es APROBADA.

El texto completo del artículo recibe:
Cincuenta y dos (52) votos afirmativos,
Uno (1) negativo y,
Dos (2) abstenciones.

ARTICULO II. ESTADO DE CONMOCION INTERIOR. En caso de graves perturbaciones del orden público que atenten de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana, y que no puedan ser conjuradas mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Conmoción Interior, en toda la república o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogables hasta por dos periodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República.

Mediante tal declaración el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

Los decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el estado de conmoción y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público. El gobierno podrá prorrogar su vigencia hasta por noventa días más.

Dentro de los tres días siguientes a la declaratoria del Estado de conmoción, el Congreso se reunirá por derecho propio y con la plenitud de sus atribuciones cons-

titucionales y legales. El presidente le pasará inmediatamente un informe motivado sobre las razones que determinaron la declaración o prórroga.

En ningún caso, los civiles podrán ser investigados o juzgados por la Justicia Penal Militar.

El texto del artículo III de la propuesta recibe:

Cincuenta y cuatro (54) votos afirmativos,
Tres (3) negativos y,
Una (1) abstención.

ARTICULO III. DISPOSICIONES COMUNES. Los estados de excepción a que se refieren los artículos anteriores se someterán a las siguientes reglas:

1. Los decretos legislativos llevarán la firma del presidente y todos los ministros y solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determinó el estado de excepción.

2. No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario.

Una ley estatutaria regulará las facultades del Gobierno durante los Estados de Excepción y establecerá los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos de conformidad con los tratados internacionales. En todo caso, las medidas que se adopten deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos.

3. No se interrumpirá el normal funcionamiento de los poderes públicos.

4. Tan pronto como hayan cesado la guerra exterior o las causas que dieron lugar al estado de conmoción interior, el Gobierno declarará restablecido el orden público y levantará el respectivo estado de excepción.

5. Serán responsables el presidente y los ministros, cuando declaren los estados de excepción sin haber ocurrido los casos de guerra exterior o de conmoción interior y lo serán también, los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos anteriores.

6. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional el día siguiente a su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refieren los artículos anteriores, para que aquella decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional asumirá inmediatamente de oficio su conocimiento.

TEMA

RELACIONES INTERNACIONALES

A continuación se somete a votación, el texto del artículo que trata la Aplicación Provisional de Tratados, en el marco del tema de Relaciones Internacionales, el cual recibe:

Cuarenta y ocho (48) votos afirmativos,
Uno (1) negativo y,
Una (1) abstención.
El texto que ha sido APROBADO, reza:

RELACIONES INTERNACIONALES

ARTICULO. APLICACION PROVISIONAL DE TRATADOS. Los tratados

para su validez deberán ser aprobados por el Congreso. Sin embargo, el presidente de la República, de conformidad con el Derecho Internacional, podrá dar aplicación provisional a los Tratados Internacionales que así lo dispongan. Los Tratados de naturaleza económica y comercial deberán ser acordados en el marco de organismos internacionales. Tan pronto un tratado se ponga en vigor provisionalmente, deberá enviarse al Congreso para su aprobación. Si el Congreso no lo aprueba, se suspenderá la aplicación del Tratado.

TEMA

FISCALIA GENERAL DE LA NACION

Al terminar la votación anterior, se somete a votación el texto de un artículo pendiente sobre el fiscal general de la Nación, el cual recibe:

Cuarenta y ocho (48) votos afirmativos,
Ninguno (0) negativo y,
Ninguna (0) abstención.

El texto APROBADO es como sigue:

ARTICULO. El fiscal general de la Nación debe llenar las mismas calidades exigidas a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

TEMA

CIRCUNSCRIPCION NACIONAL DE PAZ

Sometido a votación el artículo transitorio, recibe:

Cuarenta y nueve (49) votos afirmativos,
Ninguno (0) negativo y,
Una (1) abstención.

El texto APROBADO es como sigue:

ARTICULO TRANSITORIO. Con el fin de facilitar la reincorporación a la vida civil de los grupos guerrilleros que se encuentren vinculados decididamente a un proceso de paz bajo la dirección del Gobierno, este podrá establecer por una sola vez, circuncripciones especiales de paz para las elecciones próximas a corporaciones públicas o nombrar directamente y por una sola vez, un número plural de congresistas en cada Cámara en representación de los mencionados grupos en proceso de paz y desmovilizados.

El número será establecido por el Gobierno nacional según valoración que haga de las circunstancias y del avance del proceso. Los nombres de los senadores y representantes a que se refiere este artículo serán convenidos entre el Gobierno y los grupos guerrilleros y su designación responderá al presidente de la República.

Para los efectos previstos en este artículo, el Gobierno podrá no tener en cuenta determinadas inhabilidades o requisitos que se requieren para ser congresista.

TEMA

ESTRUCTURA DEL ESTADO Y

RAMA EJECUTIVA

CAPITULO II - DEL

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

Para efectuar la votación por el artículo propuesto por el Honorable Constituyente Augusto Ramírez Ocampo, la plenaria, a solicitud del delegado Iván Marulanda Gómez, procede en forma secreta, para lo cual la presidencia designa escrutadores a los señores constituyentes Augusto Ramírez Ocampo e Iván Marulanda Gómez.:

Treinta y dos (32) votos afirmativos,
Treinta (30) negativos y,

Cuatro (4) abstenciones.

Al someter a votación el texto del artículo sobre Corte Constitucional, se determina aplazarlo, luego de una acalorada deliberación, en la que se expresan opiniones en contra, tanto del texto y su contenido, como la oportunidad reglamentaria. Estos comentarios son apoyados por el ministro de Gobierno Humberto de la Calle Lombana.

La presidencia recuerda que la Comisión Accidental integrada por los señores constituyentes Alvaro Echeverry Uruburu, Hernando Yepes Arcila, Miguel Santamaría Dávila, Jaime Arias López, como coordinador y Alvaro Gómez Hurtado, deberá trabajar con toda celeridad para poder presentar una nueva propuesta o algún texto mejorado o acordado por consenso, sobre este espinoso tema, en la Sesión Plenaria de mañana.

TEMA

DERECHOS DE LOS GRUPOS ETNICOS TERRITORIOS INDIGENAS

Luego de las respectivas explicaciones del coordinador de la Comisión Accidental, constituyente Francisco Rojas Birry, la Plenaria vota de la siguiente manera: Artículo 1 de la propuesta:

Cuarenta y siete (47) votos afirmativos,
Ninguno (0) negativo y,
Cinco (5) abstenciones.

El texto es APROBADO.

Segunda Parte: Los cuales son de su propiedad colectiva:

Cincuenta y cinco (55) votos afirmativos.

Uno (1) negativo y,
Ninguna (0) abstención.

La frase ha sido APROBADA.

Inmediatamente se somete a votación el texto completo del artículo aprobado por partes, el cual recibe:

Cincuenta y seis (56) votos afirmativos,
Ninguno (0) negativo y,
Una (1) abstención.

El texto del artículo APROBADO es como sigue:

TERRITORIOS INDIGENAS

ARTICULO (35). Los territorios indígenas están conformados por los resguardos y los territorios tradicionalmente ocupados por los pueblos indígenas, los cuales son de su propiedad colectiva y no enajenable. Estos podrán articularse a las diferentes entidades territoriales o directamente a la Nación y en ningún caso podrán ser fraccionados por otras entidades territoriales.

PARAGRAFO. La delimitación de los Territorios indígenas se hará por la Comisión de Ordenamiento Territorial y con la participación de representantes de los pueblos indígenas.

A continuación, se someten a votación los artículos enumerados como 36 y 37, con la salvedad de que en el numeral 5 del artículo 37, se agrega la expresión renovables y la expresión (no renovables y), la cual, por estar entre corchetes, estará sujeta a verificación en la.....

Cincuenta y tres (53) votos afirmativos,
Ninguno (0) negativo y,
Una (1) abstención.

Los textos que acaban de ser APROBADOS expresan:

ARTICULO 36. Las entidades territo-

riales indígenas estarán gobernadas por Consejos conformados y reglamentados de acuerdo con los usos y costumbres de las comunidades que los habitan, así como la Constitución y las leyes.

La población no indígena que quede comprendida en áreas urbanas dentro de estos territorios, tendrá participación adecuada en la administración de aquellas y en la distribución de recursos de acuerdo con la ley.

ARTICULO 37.- Son funciones de los Consejos:

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

2. Diseñar las políticas, los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de sus territorios.

3. Concertar y vigilar las inversiones públicas dentro de su territorio.

4. Percibir y distribuir los recursos del ente territorial.

5. Velar por la preservación de los recursos naturales renovables y (no renovables y) concertar su explotación dentro de su territorio.

6. Coordinar los programas y los proyectos promovidos conjuntamente por las diferentes comunidades.

7. Colaborar en el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de diferentes comunidades de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno nacional.

8. Representar a la entidad territorial ante el Gobierno central y las demás entidades territoriales a las que se integran.

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

TEMA

TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES NEGRAS

El siguiente artículo de la propuesta, sobre territorio de las comunidades negras, se procede a votarlo por partes así:

Primera parte: **rurales:** cuarenta y seis (46) votos afirmativos, uno (1) negativo y, cinco (5) abstenciones. La primera parte es **APROBADA.**

Segunda parte: **de la región del Litoral Pacífico:** treinta y cuatro (34) votos afirmativos, nueve (9) negativos, ocho (8) abstenciones. En tal virtud, ha sido **NEGADA** la propuesta.

Tercera parte: **riberañas:** diez (10) votos afirmativos, cinco (5) negativos y, nueve (9) abstenciones. La tercera parte ha sido **NEGADA.**

Cuarta parte: incisos 1 y 2 del artículo: veintisiete (27) votos afirmativos, dos (2) negativos y, catorce (14) abstenciones. La cuarta parte ha sido **NEGADA.**

Quinta parte: **el texto del tercer inciso encochetado y exceptuando la frase (riberañas del Litoral Pacífico):** veintidós (22) votos afirmativos, ninguno (0) negativo y, catorce (14) abstenciones. La quinta parte ha sido **NEGADA.**

Como resultado de este proceso de votación, en el que se ha negado toda la propuesta, salvo la expresión rurales que sí fue aprobada, el constituyente Jaime Benítez, deja la siguiente constancia:

CONSTANCIA

Bogotá, junio 21 de 1991

Dejo mi más enérgica constancia, por

las determinaciones adoptadas por la Asamblea Nacional Constituyente en favor de todo el país y en contra de las comunidades negras.

Presentada por: **JAIME BENITEZ TOBON**

A continuación, la Presidencia somete a la consideración de la Plenaria, la petición del constituyente Orlando Fals Borda, de que su artículo sustitutivo sea votado: treinta y siete (37) votos afirmativos.

En este momento, se solicita oír la grabación del momento, en el que "supuestamente" el constituyente Orlando Fals Borda retira su propuesta sustitutiva.

"Sobre el tema de las comunidades negras se delega a los honorables constituyentes Francisco Rojas Birry, Juan Carlos Esguerra Portocarrero y Orlando Fals Borda para presentar nuevo texto a la Plenaria, de tal manera que concilie los diferentes criterios de la Plenaria al respecto". **(SIC ... página siete (7) borrador de acta que se encuentra en el folder de documentos soporte del acta). (Se aplica a todas las comillas).**

"El presidente de la honorable Asamblea Antonio Navarro Wolff, presenta propuesta de acuerdo a la plenaria ampliando el plazo para el primer debate hasta el sábado 22 de junio de 1991, propuesta que sin observaciones es aprobada por la Plenaria por cincuenta y dos (52) votos afirmativos, un (1) voto negativo y cero (0) abstenciones. Se anexan textos aprobados:"

PROPOSICION

De acuerdo con lo previsto en el artículo 38 del reglamento publicado en la "Gaceta Constitucional" número 66, amplíase el plazo para discutir y votar los proyectos sometidos a primer debate, hasta el sábado 22 de junio de 1991.

"Siendo las 11 p.m. del día 21 de junio se levanta la sesión y se convoca para el día siguiente, 22 de junio, a las 09 horas en el lugar de sesiones de la honorable Asamblea Nacional Constituyente".

La Secretaría General de la Honorable Asamblea Nacional Constituyente, se permite adjuntar a la presente acta, la totalidad de los documentos (constancias, proposiciones, artículos sustitutivos y aditivos, etc.), anunciados y presentados oficialmente a esta dependencia en el transcurso de la Plenaria:

CONSTANCIA

El artículo transitorio sobre Hacienda Pública, votado mayoritariamente por la Plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente, es un atentado grande, inhumano contra un pueblo que no resiste más impuestos y que se verá sometido a una sobrecarga de tributos sin poder hoy con los que tiene.

No corro a abrazar ministros porque por cada palmada en la espalda a éstos, es una puñalada a mi pueblo.

Presentada por: **DARIO MEJIA AGUDELO, AIDA YOLANDA ABELLA ESQUIVEL**

Bogotá, junio 21 de 1991.

CONSTANCIA

Bogotá, junio 21 de 1991

CONSTANCIA DE MI VOTO NEGATIVO A LAS REFORMAS AL ACTUAL ARTICULO 121 DE LA CONSTITUCION

He votado negativamente todas las re-

formas propuestas para modificar el actual artículo 121 de la actual Constitución Nacional, porque sólo él contempla nuestra realidad de valencia permanente y cruenta, atribuye al Gobierno las facultades indispensables para conjurarla, y controla el abuso de éstas por el más eficaz y justo de los medios, como lo es el fallo de inconstitucionalidad de la Corte Suprema de Justicia.

Todas las reformas propuestas tienden a restar facultades al Gobierno para poder garantizar el orden dentro del derecho, sembrando de incertidumbres el futuro del país.

Presentada por: **RAIMUNDO EMILIANO ROMAN**

CONSTANCIA

Bogotá, junio 21 de 1991

El suscrito constituyente **ARMANDO HOLGUIN** deja constancia que votó afirmativamente el reconocimiento de los derechos de las comunidades negras de la región del Litoral Pacífico que han desarrollado prácticas ribereñas de ocupación, que se les reconozca el derecho sobre esos territorios y que constituya una circunscripción electoral especial para ellos.

Presentada por: **ARMANDO HOLGUIN SARRIA**

CONSTANCIA

Con la aprobación de la proposición que autoriza al Gobierno en todos los niveles para entregar bajo la forma de contrato los famosos auxilios, se trasladó el clientelismo del Congreso al Ejecutivo; en adelante, serán los presidentes, ministros, gobernadores y alcaldes quienes repartirán auxilios bajo la civilina forma del contrato. Lamento que la Comisión Accidental no haya tomado en cuenta mi proposición sobre el tema, la cual adjunto a la presente constancia.

ABEL RODRIGUEZ C., constituyente A.D.M-19.

PROPOSICION

Para adicionar el artículo que prohíbe a las ramas del poder público decretar auxilios o condonaciones (tema presupuesto).

No obstante, para fomentar instituciones de utilidad común y sin ánimo de lucro que desarrollen programas de beneficio social, la ley creará un fondo especial que será administrado por una junta directiva integrada por personas de reconocida solvencia moral no vinculadas a la actividad política.

La misma ley establecerá las condiciones y requisitos que deben cumplir dichas instituciones para acceder a los beneficios del Fondo.

ABEL RODRIGUEZ C., constituyente A.D.M-19.

CARTA ABIERTA DE LOS TRABAJADORES DE INRAVISION A LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

Bogotá, 21 de junio de 1991

Señores
ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE
Ciudad

Señores Delegatarios:

En la sesión de junio 18 fue aprobado por esa asamblea el articulado sobre "Infor-

mación y Comunicación", presentado por una Comisión Accidental que elaboró una propuesta final al lado de varias sustitutivas.

Los debates que el tema suscita en el seno de la Asamblea y por fuera de ella, explican que no se hubiera logrado un consenso y que varios puntos sigan dando lugar a controversia: privatización de la televisión, prestación del servicio, servicio público, nueva entidad, dirección de la misma, regulación de la radio, etcétera.

Lo que para los trabajadores queda claro es que el texto aprobado ordena la desaparición de Inravisión y la futura creación de una nueva entidad de cuya organización y funciones se ocuparía el Parlamento mediante expedición de ley. Así las cosas, los trabajadores de Inravisión quedamos en interinidad (palabras del delegado Alberto Zalamea) y nuestra estabilidad y conquistas laborales pueden desaparecer también.

Como consideramos que esa no es la intención de la Asamblea, solicitamos respetuosa pero enérgicamente sea incluido, en la segunda vuelta, un *parágrafo transitorio* que garantice la estabilidad y el respeto a los derechos adquiridos por los trabajadores, como mínimo reconocimiento a la labor que ha permitido la existencia de la televisión en Colombia. Cordialmente,

ASOCIACION COLOMBIANA DE TRABAJADORES DE TELEVISION.

STELLA CHAPARRO CH. Secretario general

ORGANIZACION SINDICAL QUE AGRUPA A LOS TRABAJADORES DE INRAVISION.

**ADJUNTO COMO CONSTANCIA
A MI VOTO EN EL TEMA DE LICORES
GUSTAVO ZAFRA
CONSTANCIA: 21 de junio/91**

Bogotá, D.E., 15 de marzo de 1991

Señor Delegatario
GUSTAVO ZAFRA
E. S. D.

Estimado señor delegatario:

En relación con la consulta hecha por usted a la Comisión de Ética con fecha 12 de marzo del presente año, me permito comunicarle que dicha Comisión consideró que, de acuerdo con los términos de su comunicación, no se encuentra, conforme al reglamento, que haya conflicto de intereses en las actividades profesionales señaladas.

Del señor delegatario, atentamente,
JACOBO PEREZ ESCOBAR
Secretario General
Comisión de Ética.

Bogotá, 12 de marzo de 1991
Señores
ASAMBLEA CONSTITUCIONAL
Comisión de Ética

Apreciados Miembros de la Comisión:

Como tuve oportunidad de manifestarlo públicamente en la segunda reunión de la Comisión Segunda, antes de constituirse la Comisión de Ética, quiero poner a consideración de la misma, la siguiente circunstancia que me lleva a abstenerme de opinar y votar, en materia de la Renta Departamental de Licores.

Fui apoderado del departamento del Valle

defendiendo la legalidad de una ordenanza relacionada con la Renta Departamental de Licores, hasta días antes de mi inscripción como candidato a la Asamblea Constitucional.

Si bien el contrato se había celebrado entre la firma de abogados para la cual yo trabajaba que tiene carácter de Sociedad Anónima y el departamento del Valle, no quisiera que dicha circunstancia pudiera influir en mi criterio sobre el particular.

Agradeciendo la decisión que la Comisión tenga a bien, me suscribo. Atento, seguro servidor

GUSTAVO ZAFRA ROLDAN. Constituyente.

CONSTANCIA del delegatario RODRIGO LLORENTE MARTINEZ al haber sido aprobado el artículo transitorio de Hacienda Pública.

Consciente de que los gastos del Estado por concepto de las nuevas transferencias y garantías aprobadas exceden los recursos ordinarios del fisco nacional en el futuro, he votado negativamente el artículo transitorio en el que la Asamblea le otorga facultades al Gobierno para que ordene por decreto un alza en los impuestos.

Como lo aprobó ya esta Asamblea y por principio elemental de la democracia, solamente le corresponde al Congreso aprobar aumentos en los tributos. Por eso sometí a tiempo una proposición sustitutiva como lo anuncié en la sesión pública de hoy en la que se autoriza al Gobierno nacional para que las nuevas garantías y transferencias se apliquen siempre y cuando el Congreso establezca los recursos correspondientes.

RODRIGO LLORENTE MARTINEZ

Estuve en un todo de acuerdo con la proposición del constituyente Llorente que fue la única fórmula razonable que se propuso sobre el tema. LLERAS.

**CONSTANCIA
COMISION CUARTA**

El presente artículo no fue sometido a votación por decisión de la presidencia:

Artículo Transitorio.- A partir del 1° de enero de 1992 y durante los próximos 10 años, el Gobierno Nacional invertirá no menos del 10% del presupuesto general de gastos, en la Rama Jurisdiccional, y el Ministerio Público.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

CONSTANCIA

Los suscritos delegatarios dejamos constancia de que mientras la Asamblea Nacional Constituyente modifica la estructura del Estado, normatiza la prestación de los servicios públicos y democratiza la administración pública, el Gobierno nacional y descentralizado continúa liquidando empresas, entregando indiscriminadamente al capital privado la propiedad estatal y a las multinacionales las actividades económicas más estables.

En el caso particular de la EDIS en Bogotá, sector eléctrico, telecomunicaciones, IDEMA, sector financiero, y en general en las diferentes ramas de la actividad económica, *no se puede permitir una masacre laboral que atenta el deseo de paz y democracia que clama el país y que promueve la Asamblea Nacional Constituyente.*

Llamo a que con carácter urgente se suspendan las privatizaciones indiscriminadas que incluso atentan contra la soberanía nacional y a que igualmente se suspendan las órdenes administrativas y autorizaciones por las cuales se están dando por terminado los contratos de trabajo y a cientos de trabajadores al servicio del Estado en Bogotá D.E.; y a nivel nacional.

Es preciso que el Gobierno nacional y distrital escuche y defina con las organizaciones de los trabajadores alternativas urgentes en pro de la paz y la democracia.

CONSTANCIA

Deseamos expresar nuestra satisfacción por la aprobación del artículo sobre el capítulo relacionado con el Presupuesto Nacional que consagra la obligatoriedad de que la ley de apropiaciones contenga un componente denominado *Gasto Público Social* cuya distribución territorial se hará teniendo en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, población y eficiencia fiscal y administrativa.

Igualmente con el precepto que establece que, excepto en caso de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación. Es decir, que primero está la atención de la deuda social que la financiera, con lo cual se le señala al Gobierno una dirección clara en relación con la reestructuración de la deuda externa.

CONSTANCIA

Bogotá, 21 de junio de 1991
Armando Holguín

Hago propio y dejo como constancia el texto aparecido en la página 4 de *El Nuevo Siglo*, el 21 de junio de 1991, que dice:

Evitar elocuencia

La fatiga hace mella. Y las demasiadas peroratas, que la mayoría de las veces exceden los tiempos reglamentarios, confunden. Esto puede haber ocurrido en varias votaciones de la Constituyente. La inexplicable de la réplica a los medios de comunicación, la de la mayoría de edad para sufragar y otras en las cuales se han ido distorsiones de los textos aprobados en las comisiones. Hay constituyentes que las mociones de orden las vuelven discursos. Y esto enreda, en vez de aclarar. Sería bueno que el pacto de la brevedad oratoria se cumpliera por los delegatarios como con fortuna han logrado otros puntos de consenso. Por lo demás, es indudable que las imperfecciones que se hayan podido pasar serán corregidas oportunamente por la propia Asamblea o por la Comisión Codificadora. Tanto en el contenido de las disposiciones como en el lenguaje jurídico y en el rigor académico.

Presentada por:
ARMANDO HOLGUIN SARRIA

**ACTA
CONSTANCIA
Junio 21 de 1991
LIBERTAD DE ASOCIACION**

Presentadas por: María Teresa Garcés, Abel Rodríguez, Otty Patiño, Orlando Fals Borda, Angelino Garzón, Alvaro Echeverry

U., María Mercedes Carranza y Héctor Pineda.

Se garantiza la libertad de asociación con cualquier finalidad que no sea contraria al orden constitucional o legal.

Las entidades sin ánimo de lucro tendrán un objetivo y un funcionamiento de evidente beneficio social.

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública.

CONSTANCIA

Queremos dejar constancia de nuestra preocupación por la negación del artículo de Servicios Públicos que tiende a unificar las tareas de Servicios Públicos de carácter nacional.

Si la infraestructura de generación y transmisión está organizada como un sistema interconectado nacional, no tiene sentido que se le impongan tarifas menores a unas regiones perjudicando los intereses de la nación entera.

Muy respetuosamente, insistiremos en este tema en la Segunda Vuelta.

EDUARDO VERANO DE LA ROSA.
CARLOS RODADO NORIEGA.

CONSTANCIA

Bogotá, junio 21 de 1991

Hemos aprobado que los recursos provenientes del monopolio de licores, lotería y juegos sean exclusivamente para salud y educación.

Igualmente, en el día de hoy, aprobamos que los recursos provenientes de las transferencias de la Nación a los departamentos por el Situado Fiscal, sean para salud y educación.

Pido que se modifique algo para que los departamentos puedan atender otros frentes y necesidades de los mismos departamentos.

Presentada por:

JUAN GOMEZ MARTINEZ Y OTRO.

CONSTANCIA

Bogotá, junio 21 de 1991

En el día de hoy el Honorable Constituyente Guillermo Perry, con motivo de proposición sobre organizaciones sociales, dijo que la había firmado con el doctor Augusto Ramírez Ocampo, para cubrir la falla de no existir una sola propuesta sobre apoyo a organizaciones sociales.

Dejo constancia de que en el proyecto que presenté, formulé una propuesta en ese sentido, que, desafortunadamente, la respectiva comisión no hizo presente o no tramitó.

Presentada por:

ARTURO MEJIA BORDA.

El Honorable Constituyente, Rodrigo Llorente Martínez, solicitó a la Secretaría General, que el texto de su intervención ante la Corporación, respecto del tema económico, fuera incluido en su totalidad en la presente acta, como en efecto se procede:

(Publicado en gaceta)

INFORME DE MINORIA PROPOSICION SUSTITUTIVA Tema: FISCAL GENERAL

Presentado por: MARIA TERESA GARCES LLOREDA

INSTITUTO NACIONAL DE INSTRUCCION CRIMINAL

ARTICULO 1°. El Instituto Nacional de Instrucción Criminal es una entidad con autonomía administrativa, patrimonio independiente y personería jurídica, integrado a la Rama Jurisdiccional, cuyo objeto es coordinar y vigilar administrativamente la investigación criminal y el funcionamiento de los Juzgados de Instrucción Criminal en todo el país, para lo cual tendrá las atribuciones que determine la ley.

ARTICULO 2°. El Instituto Nacional de Instrucción Criminal tendrá un Consejo Nacional de Instrucción Criminal integrado por el ministro de Justicia, el presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, el procurador general de la Nación, el director de la Policía Nacional y un magistrado de la Sala Penal de uno de los Tribunales Superiores del país, nombrado de conformidad con la ley.

ARTICULO 3°. El Consejo Nacional de Instrucción Criminal tendrá las funciones que determine la ley.

ARTICULO 4°. El Instituto Nacional de Instrucción Criminal tendrá un director general con las mismas calidades de magistrado de la Corte Suprema de Justicia y subdirectores seccionales, los cuales serán nombrados por el Consejo Nacional de Instrucción Criminal, cuyas calidades y funciones se determinarán por la ley.

ARTICULO 5°. El Instituto Nacional de Instrucción Criminal dirigirá y coordinará las funciones de Policía Judicial, que en forma permanente cumple la Policía Nacional y tendrá bajo su dependencia las funciones de medicina legal, investigación forense y las demás que señale la ley.

MARIA TERESA GARCES LLOREDA

PROPOSICION SUSTITUTIVA Tema: FISCAL GENERAL

Por: MARIA TERESA GARCES LLOREDA

Frente a la deficiencia de la investigación penal, se ha tratado de buscar en Colombia autoridades distintas a las de la Rama Jurisdiccional para la realización de esta fase del proceso penal.

En la Reforma Constitucional de 1979 se creó la Fiscalía General de la Nación como un organismo que ejercería, junto con el procurador general de la Nación, las funciones del Ministerio Público. Le correspondía la persecución de los delitos, de oficio, o mediante denuncia de cualquier persona y la acusación de los infractores ante las autoridades competentes. Se constituía en el jefe de la Policía Judicial. Su designación la realizaba la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, de lista enviada por el presidente de la República con no menos de cinco nombres, pertenecientes a distintos partidos políticos, para un periodo de seis años, sin oportunidad de ser reelegido para el periodo subsiguiente.

Hoy en día ha revivido esta propuesta y es así como varios de los proyectos presentados a estudio de la Honorable Asamblea Constituyente plantean esta posibilidad, algunos estatuyéndola como dependiente

de la Rama Ejecutiva, otros de la jurisdiccional.

Quitar a la Rama Jurisdiccional la investigación penal constituye un peligro para los derechos ciudadanos y para las garantías procesales en particular, ya que limita su radio de acción y fracciona sus funciones trasasándolas a otra Rama del Poder Público.

El hecho de sostener que la investigación penal debe estar en cabeza de la Rama Jurisdiccional obedece a todos los principios que la rigen. Es esta, la Rama del Poder Público cuya integración garantiza la absoluta independencia que se debe tener para juzgar y decidir sobre la libertad de los individuos.

Pero además es necesario que los jueces puedan dirigir el proceso penal en su fase fundamental, cual es el sumario. Esta es la etapa introductora al proceso y de ella depende su desarrollo y conclusión. Es por ello que debe ser jurisdiccional.

Durante la investigación penal se presentan situaciones de hecho, relaciones de derecho y situaciones jurídicas que implican acciones de toda naturaleza que van desde la expedición de proveídos de embargo y secuestro de bienes hasta autos que ordenan la detención o la libertad de los sindicados, los cuales para garantía de la sociedad deben estar en manos de un juez o sea, emanar de la potestad jurisdiccional.

Atribuirle funciones jurisdiccionales a la Fiscalía General de la Nación, dependiente del ejecutivo, es, en consecuencia, atacar la autonomía e independencia de la Rama Jurisdiccional y el principio de la separación de poderes.

La fiscalía como se encuentra planteada tendrá funciones fiscalizadoras y de instrucción en cabeza de un solo organismo, las cuales deben necesariamente estar separadas en autoridades diferentes. Como anota el doctor Rafael Gustavo Murcia Ballén, en su libro "Pasado Presente y Futuro del Procedimiento Penal", la instrucción es función jurisdiccional y debe corresponder a los jueces dependientes de la Rama Jurisdiccional.

Cuando se instruye se está juzgando, pues instruir es juzgar. Durante la etapa de instrucción se administra justicia y se dan los primeros pasos orientadores al juzgamiento.

La Fiscalía General de Nación concentra en una sola autoridad los poderes de juez, fiscal, parte acusadora y director de la Policía Judicial.

El funcionario que realiza la instrucción no puede tener un origen político, debe ser elegido en forma tal que se garantice su imparcialidad.

Se ha dicho también que se trata de cambiar el sistema inquisitivo por el acusatorio. En este último al fiscal y a sus agentes corresponde la titularidad de la acción penal; ello le resta imparcialidad a la investigación penal.

Cuando se discutió la creación de la Fiscalía General de la Nación en la reforma de 1979, el doctor Jaime Vidal Perdomo anotó, como consta en el acta número 3 del 22 de agosto de 1979, que en algunos ambientes jurídicos se consideraba que esta institución podía ser muy bella teóricamente pero con riesgos de burocratización. Este planteamiento fue reforzado por el senador Rodrigo Lara Bonilla quien expresó: "Finalmente sobre el Fiscal General:

yo creo que lo que el senador Vidal ha dicho es muy cierto. Necesitamos una explicación más a fondo sobre este cambio que desde la Constitución se la va a hacer la sistema penal colombiano. Creo que se deben, me imagino yo, estar estudiando estos cambios del sistema inquisitivo al sistema acusatorio. Pero yo quisiera que en las próximas sesiones se nos informara más a fondo sobre estas materias".

A su vez el senador Enrique Pardo Parra sostuvo, como consta en el Acta número 4 de la sesión ordinaria del 23 de agosto de 1979, que "Necesitamos un fiscal independiente, nombrado por un periodo fijo, con los poderes necesarios, con la capacidad financiera necesaria para estructurar la policía judicial. Pero sobre todo tan independiente que pueda realmente tratar de que haya justicia en el país, al margen de lo que eventualmente puede interesarle a los cuerpos políticos de la nación".

Es obvio que esta independencia no se logra sino integrando la investigación penal a la Rama Jurisdiccional.

Para justificar la creación de la Fiscalía General de la Nación se arguye que el problema de la justicia radica en la deficiente instrucción de los sumarios. Consideramos ello cierto, pero a la vez que el remedio no es el apropiado. Lo indicado es fortalecer y hacer más eficiente la función de instrucción en cabeza de los jueces de instrucción, para lo cual es menester contar con recursos humanos, económicos y técnicos, que no surgen espontáneamente con solo crear el cargo al que nos hemos venido refiriendo.

Si existe el propósito decidido de mejorar la eficacia de la administración de justicia y se sabe cuál es la causa de sus deficiencias, lo lógico es eliminar aquella. Si la Fiscalía va a tener la misma penuria de que hoy padecen los jueces de instrucción, es obvio que no se cambiará en nada lo existente. Pero si existen los recursos presupuestales

no es lógico que pasen a dárseles a otra institución, sino a aquella que no ha podido actuar por estar necesitándolos. Lo acertado es darle a los jueces las herramientas que les permitan cumplir con su misión.

A estas conclusiones llegó el Foro Nacional Judicial, realizado en Bogotá en el mes de julio de 1979, el cual concluyó que a la Fiscalía General de la Nación se podía conceder la función acusadora pero no la jurisdiccional de instruir los sumarios.

En la sesión ordinaria del 28 de agosto de 1979, como consta en el Acta número 5, los senadores Federico Estrada Vélez y Carlos Augusto Noriega sostienen, también, que el fiscal general de la nación no debe tener facultades investigativas sino de acusación.

También sostienen que la acción penal debe estar en cabeza de cualquier ciudadano que considere necesario poner una denuncia y no solo en cabeza del fiscal general.

En la etapa instructiva se está definiendo nada menos que lo atinente a la libertad de las personas. Ello no puede realizarse por un organismo ejecutivo o administrativo, sino jurisdiccional. Siempre que se defina algo sobre los derechos fundamentales de la persona, aquellos que tutela especialmente la Carta, esa definición tiene que ser jurisdiccional.

En esas mismas discusiones el senador Miguel Escobar Méndez expresó: "Creo que hay un consenso general de que hay una crisis en la administración de justicia, especialmente en el ramo penal. Si queremos salir de esa crisis y poner a funcionar una justicia penal verdaderamente operante, nadie puede abrigar la menor duda de que eso requerirá una fuerte inversión del Estado en la organización y montaje de un aparato judicial verdaderamente eficiente. Eso lo está reclamando la nación, eso lo está reclamando todo el mundo y todos los días. Entonces, el Estado tendrá que tomar las decisiones de hacer unas inversiones im-

portantes en la administración de justicia, si quiere que funcione. Porque de lo contrario, como usted lo ha dicho, una verdad de Perogrullo, de nada valen las reformas si no se desarrollan en todos sus aspectos, incluido el gasto público que eso significa".

Como puede verse, desde el año de 1979 se planteaba que el problema lo constituía realmente la falta de recursos de la Rama Jurisdiccional.

Además todos los senadores fueron enfáticos en el hecho de que el fiscal no podía tener una procedencia política y que debía ser absolutamente independiente de la Rama Ejecutiva del Poder Público. Para ello su origen tenía que ser jurisdiccional, hecho que conduce a concluir que el mejor sistema es el que provenga de la Rama Jurisdiccional, sin necesidad de crear nuevas instituciones dentro de ella, sino fortaleciendo y haciendo efectiva la actual instrucción criminal.

Consideramos inconveniente otorgarle un nivel constitucional a un sistema procesal como el acusatorio, que no ha sido suficientemente probado en nuestro medio y que puede ser establecido por la ley, si se estima solo en forma parcial, como lo prevé el Código de Procedimiento Penal actual.

MARÍA TERESA GARCÉS LLOREDA

LOS PRESIDENTES

HORACIO SERPA URIBE, ALVARO GOMEZ HURTADO, ANTONIO JOSE NAVARRO WOLFF.

El secretario general, JACOBO PEREZ ESCOBAR.

El relator, FERNANDO GALVIS GAITAN.

JAIRO E. BONILLA MARROQUIN, asesor (ad honorem).

JOSE JOAQUIN QUIROGA BRICEÑO, asesor de Actas de la Secretaría General.

MARIO RAMIREZ ARBELAEZ, subsecretario general.

GUILLERMO ANTONIO CARDONA MORENO, jefe de Archivo.