

Asamblea Nacional Constituyente

Secretaría General

FAVOR NO
DIGITALIZAR LA
CARTA

Bogotá, D.E., 20 de mayo de 1991

Señor
EDGAR MONCAYO
Coordinador de la Gaceta Constitucional
E. S. D.

Estimado señor:

Conforme lo dispone el artículo 37 del Reglamento de la Asamblea, me permito enviarle copia del informe presentado por la Comisión Segunda sobre el tema: DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL del Constituyente, Gustavo Zafra Roldán para la publicación en la Gaceta Constitucional a fin de que se pueda dar el primer debate en plenaria.

Atentamente,

JACOBO PEREZ ESCOBAR
Secretario General

C.C. Relatoría, Relatoría Auxiliar, Subsecretaría y Centro de Computo.

JPE/lm


20 mayo/91
C. 20 por

352.086
2131

INFORME DE LA COMISION SEGUNDA

DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

GUSTAVO ZAFRA ROLDAN

PONENTE

988764 sub-08-84-94

Bogotá, mayo 20 de 1991

INDICE

- 1. Introducción
- 2. Las Principales Controversias del Debate
- 3. Marco Teórico
- 4. Disposiciones Comunes
- 5. Instancias Territoriales
 - 5.1. Municipio
 - 5.2. Distrito Metrooolitano
 - 5.3. Distrito Capital
 - 5.4. Territorios Indígenas
 - 5.5. Provincias
 - 5.6. Departamento
 - 5.7. Región

ANEXO No. 1: Propuesta de articulado aprobado por la Comisión

ANEXO No. 2: Artículos sometidos a votación que no obtuvieron mayoría

ANEXO No. 3: Cuadro de votación

ANEXO No. 4: Memoria descriptiva del contenido de los artículos aprobados

ANEXO No. 5: Carta del Ministerio de Relaciones Exteriores de 14 de Mayo de 1.991 enviada por el Constituyente Jaime Castro, que se incluye para estudio de la plenaria, en relación con el Artículo No. 1 de límites.

1. INTRODUCCION

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

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

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

Todos los miembros de la Comisión, en la práctica, se integraron al trabajo de la subcomisión redactora, la cual sesionó permanentemente y analizó todos los temas de manera integral, concluyendo en un articulado que fue sometido a votación en el seno de la Comisión y que constituye el objeto de este informe.

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

a) Criterio vertical:

- competencias de las entidades territoriales, cargo de Juan Gómez Martínez
- planeación y recursos, a cargo de Carlos Fernando Giraldo, Eduardo Espinosa, Eduardo Verano y Juan B. Fernández
- servicios públicos, a cargo de Augusto Ramírez Cardona y Eduardo Verano

b) Criterio horizontal:

- el municipio, a cargo de Carlos Holmes Trujillo y Héctor Pineda
- los territorios indígenas, a cargo de Orlando Fals Borda y Lorenzo Muelas
- distritos metropolitanos, a cargo de Héctor Pineda
- el distrito capital, a cargo de Jaime Castro

Asamblea Nacional Constituyente

- las provincias, a cargo de Orlando Fals Borda
- el departamento, a cargo de Gustavo Zafra Roldán
- intendencias y comisarias, a cargo de Cornelio Reyes
- la región, a cargo de Juan B. Fernández, Eduardo Espinosa y Eduardo Verano.

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

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

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

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

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

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

2. LAS PRINCIPALES CONTROVERSIAS DEL DEBATE

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

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

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

Los defensores de la tesis mayoritaria estiman que la nueva Carta, a diferencia de la de 1986, debe tener la flexibilidad necesaria para el reconocimiento de realidades futuras como las provincias y las regiones. Mediante su organización sería posible una mayor descentralización del desarrollo territorial y contribuiría a superar la crisis institucional de los departamentos, los cuales estarían obligados a renovarse o a desaparecer.

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

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

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

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

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

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

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

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

Quinto, se discutió sobre el reconocimiento del carácter de distrito especial a Cartagena y Santa Marta y sobre la posibilidad de extender dicha carácter a otras entidades. El articulado mayoritario recoge la iniciativa de no desconocer los derechos adquiridos por aquellas dos ciudades. No hubo consenso frente a la creación de nuevos distritos. La fórmula mayoritaria que se presentó fué votada ~~7-5~~.

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

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

3. MARCO TEORICO

3.1. LA CONSTITUCION Y LA FORMA DE ESTADO

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

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

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

3.2. LAS ENTIDADES TERRITORIALES

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

- una entidad que no es de carácter territorial: la nación (por el artículo 10. de la Constitución tanto vigente como la nueva)
- tres entidades territoriales básicas y compatibles porque se autocomprenden: departamentos y, en el nivel local, municipios y distritos (aunque la redacción de los distritos segrega a éstos de los departamentos).
- una entidad territorial independiente, sui géneris, no fraccionada por las anteriores: los territorios indígenas.
- y dos entidades territoriales nuevas: provincias y regiones.

Además se erigen como departamentos las actuales intendencias y comisarias y en municipios los actuales corregimientos intendenciales y comisariales, buscando con ello armonizar y unificar la nomenclatura y régimen de las instancias territoriales en Colombia.

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

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

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

Por último, se autoriza dividir el territorio nacional con criterios diferentes a los límites territoriales y para los diversos fines de la gestión pública (semejante al actual artículo 70. de la Constitución).

3.3. ¿HAY UN MODELO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL?

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

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

- la autonomía de las entidades territoriales
- la profundización de la descentralización
- el fortalecimiento económico de los entes territoriales
- la consagración del municipio como eje fundamental del Estado
- la democracia participativa

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

3.4. LAS COMPETENCIAS Y LOS RECURSOS

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

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

Este informe adopta la siguiente metodología: una instancia tendrá prioridad funcional -el municipio- y las demás se construyen en forma ascendente. El municipio se erige como eje de la actividad estatal y se establece una coordinación con los niveles superiores.

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

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

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

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

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

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

4. DISPOSICIONES COMUNES

4.1. LOS LÍMITES

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

4.2. DEFINICION DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

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

4.3. DIVISIONES DEL TERRITORIO

La Comisión segunda aprobó el artículo por el cual se establece que podrán haber otras divisiones del territorio distintas a los límites de las entidades territoriales, para la mejor gestión de algunas materias cuyo mapa institucional no coincide con el mapa político administrativo de la República. Para no citar sino un ejemplo, es imposible hacer coincidir el territorio de las instancias que atienden la lucha contra la malaria con las instancias administrativas.

4.4. COMISION ASESORA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

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

pertinentes.

4.5. REVOCATORIA DEL MANDATO

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

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

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

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

5. INSTANCIAS TERRITORIALES

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

5.1. MUNICIPIO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En síntesis, las propuestas que sobre el municipio se presentan a la Asamblea Nacional Constituyente, fueron

concebidas teniendo en cuenta, de un lado, la realidad actual de estas entidades, caracterizadas por su debilidad institucional y financiera; de otro lado, la proyección para el país de un municipio mas fuerte, en capacidad de asegurar mejores condiciones de vida para la mayoría de los colombianos, convirtiéndolo en el eje del ejercicio de las funciones básicas para el mantenimiento de las comunidades.

B

5.2. DISTRITO METROPOLITANO

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

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

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

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

Como lo sostiene la Fundación Frederick Ebert de Colombia -FESCOL-, es bien conocido el hecho de que la propuesta de áreas metropolitanas, a pesar de su evidente racionalidad, no ha logrado nunca llevarse a la práctica. Las razones del fracaso son de orden político administrativo. En efecto, el régimen propuesto, donde el alcalde metropolitano es el mismo del 'municipio principal' y la Junta, presidida por él, alcanza un máximo de cinco o seis miembros, significa una subordinación en la práctica de los municipios aledaños al 'principal'. En estas circunstancias es muy difícil obtener la aquiescencia de los 'municipios interesados.'

Partiendo de la decisión autónoma de los entes territoriales

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

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

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

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

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

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

recibirán, entre tanto por las disposiciones que regulaban su funcionamiento.

Esta es una propuesta racional y eficaz para profundizar el proceso de descentralización y autonomía de las entidades territoriales."

Esta es la propuesta que fué aprobada por siete votos en la Comisión Segunda.

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

5.3. DISTRITO CAPITAL

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

El Constituyente Jaime Castro fundamenta su propuesta de distrito capital en los siguientes términos:

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

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

Así sucede por las limitaciones y complicaciones que creó la reforma constitucional de 1945 al ordenar la organización de Bogotá como distrito especial, "sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley". Este texto -verdadero galimatías legal-, nunca pudo ser

desarrollado por el Congreso ni logró poner de acuerdo a quienes debían interpretarlo y aplicarlo (tribunales, universidades, gobiernos nacional y distrital). Se enredó a tal punto la exégesis de la norma que la ciudad quedó condenada a verdadero limbo jurídico, como acertadamente afirman quienes han analizado con algún detenimiento el viacrucis institucional que históricamente ha padecido Bogotá.

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

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

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

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

Ahora bien, es necesario democratizar el manejo interno de la ciudad. Para el efecto debe descentralizarse al interior de la ciudad, en áreas o zonas geográficas y que con tal fin se

delimiten. el ejercicio de algunas de las funciones relacionadas con la prestación de los servicios que tengan carácter distrital y la prestación de aquellos que se decida. deben atenderse dentro de un marco territorial más reducido. De esta manera se hará más eficiente la prestación de dichos servicios y se facilita la intervención de la comunidad organizada y de los usuarios en la administración de los mismos. con un severo control al que debe quedar sometida su prestación.

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

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

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

Tal vez no sobre agradecer que la Constituyente es el escenario indicado y único para lograr la modernización institucional de Bogotá. El Congreso, infortunadamente, abandonó la ciudad durante las últimas décadas. No decidió sobre las propuestas de reforma constitucional que tuvo a su estudio. Ni siquiera expidió -entre 1945 y 1990- una ley que tratara la materia. En 1968 le confirió facultades extraordinarias al gobierno para que éste lo hiciera en su lugar y en 1971 la Ley 8a. se limitó disponer que al Distrito le serían aplicables las normas propias de los municipios, siempre que no fueran contrarias al estatuto especial dictado para la ciudad."

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

Asamblea Nacional Constituyente

Vale la pena informar a la plenaria que se recibió una comunicación del Señor Ministro de Gobierno y del Alcalde Mayor de Bogotá, donde manifiestan ~~serias~~ dudas sobre la conveniencia de la elección de alcaldes locales o zonales y sobre las dificultades que para el manejo global de Bogotá podrían generarse, con los concejos zonales.

20

5.4. TERRITORIOS INDIGENAS

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

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

"Correspondió a esta Comisión el desafío histórico de rectificar el olvido constitucional en que venían sumidas las minorías étnicas del país y consagrar los derechos de los pueblos indígenas, como primeros titulares de territorialidad en Colombia, así como de los negros por sus especiales condiciones culturales y el constituir aportes primigenios a la población nacional; y el de los isleños raizales por atravesar problemas específicos que atentan contra su existencia sociocultural.

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

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

Finalmente, sobre la duda expresada acerca de si la consagración de territorios indígenas no constituía una innovación contraria a la realidad actual de la diáspora indígena, permitió verificar el sentido de la aspiración traída a esta Constituyente por sus delegatarios, para que se

les permita gozar en el futuro de los espacios que se les vienen negando, y asegurar así una mayor vinculación entre sí y con el Estado, para lograr su fortalecimiento y desarrollo."

Hasta aquí el texto del Constituyente Muelas. Una propuesta sustitutiva del Constituyente Cornelio Reyes no fué aprobada en Comisión, pero se incluye como de minoría.

5.5. PROVINCIAS

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

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

"En su origen, una provincia era un territorio lejano y marginal del imperio romano que había sido ocupado militarmente (provincere) y puesto en manos de un magistrado. Lo fué Hispania, donde el concepto se arraigó a pesar de las ocupaciones visigoda y árabes, para indicar una división administrativa de parroquias. De allí, junto con los cabildos, nos vino a América con los conquistadores españoles y portugueses, y de ésta tradición derivamos las provincias históricas colombianas, una vez readaptada esta costumbre por los borbones en el siglo XVIII en la península Ibérica. Acá las antiguas gobernaciones (Santa Marta, Cartagena, Popayán) fueron rebautizadas como provincias y a ellas se añadió por un corto tiempo la provincia de Mompóx. Luego se conformaron provincias por todo el país.

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

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

En la década de los ochenta se volvió sobre las provincias. En efecto, la Ordenanza No. 02 de 1987, creando once provincias y consejos provinciales de planificación.

La Asamblea de Nariño expidió la Ordenanza No. 15 de 1987, autorizando la creación de la asociación-provincia de Obando y de la Asomair.

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

Por último, en Boyacá la Ordenanza No. 37 de 1990 creó quince asociaciones de municipios, de carácter obligatorio, las que

equivalen a las provincias.

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

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

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

En el artículo propuesto se establece su forma de creación y se deja a la ley su reqlamentación.

5.6. DEPARTAMENTO

El departamento fué objeto de reformas aprobadas por la mayoría de los Constituyentes de la Comisión Segunda.

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

- 1) el departamento sigue siendo instancia intermedia de articulación entre lo nacional y lo local
- 2) el departamemto debe repensarse y rediseñarse como responsable de la planificación del desarrollo en su territorio
- 3) el departamento debe ser un apoyo complementario y subsidiario de la labor de los municipios. Estos últimos son los reales ejecutores de la prestación de los servicios básicos
- 4) el departaemnto debe ser un cordinador de esfuerzos de los municipios, pero en ningún caso por imposición, sino como palanca de apoyo del desarrollo local
- 5) la reforma del departamento debe tener en cuenta que múltiples elementos están dificultando el adecuado funcionamiento del departamento. A título meramente enunciativo mencionamos: el clientelismo, el burocratismo, la falta de propósitos, la corrupción, la perdida de legitimidad, el centralismo, la administración ineficiente y sin objetivos, la inestabilidad de los gobernadores, la pérdida de eficacia de las asambleas, la ineficacia y corrupción de las contralorías, la falta de controles sociales y políticos, la falta de evaluación de los resultados, la pérdida de protagonismo de los departamentos frente a los municipios
- 6) No obstante lo anterior, como surge de los estudios de Naciones Unidas, Planeación Nacional, Ministerio de Hacienda, Findeter, ANTE, Federación Colombiana de Municipios, Procomún, entre otros, la institución intermedia -bisagra- o de articulación más lógica entre la nación y los municipios son los departamentos. No es necesario insistir aquí en su arraigo histórico, político, electoral e identificador, sobre el cual la Asamblea ha tenido claros ejemplos con la presencia de las delegaciones de Guaviara, Cesar, Chocó, Valle entre otras.

Es preciso resaltar que no es posible la existencia de un sistema de administración territorial donde la nación se entienda directamente con más de 1.017 municipios, la mayoría de ellos con población de menos de 20.000 habitantes que no

pueden sobrevivir económicamente sin apoyos externos a nivel nacional e intermedio.

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

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

Por ello se propone:

a) elección popular de gobernadores con un período de cuatro años

b) reforma de las actuales Asambleas, las que se convierten en Consejos Departamentales en esta propuesta, con el propósito de corregir la ineficiencia y el clientelismo actuales. Los Consejos Departamentales tendrían funciones administrativas y normativas, su elección sería por circunscripciones electorales al interior del departamento en los términos de la ley y en proporción a la población. Los consejeros departamentales no serían reelegibles.

c) el departamento tendría fundamentalmente un papel de:

- planificador
- coordinador
- balanza de apoyo de los municipios
- financiador de crédito municipal
- complementador en servicios como deporte, salud y educación
- promotor de estrategias de desarrollo.

Se había propuesto inicialmente una serie de artículos que apuntaban a lograr un poder político real de las entidades territoriales en los órganos de decisión, de planeación, de crédito y en los organismos que ejecutan sectorialmente los planes nacionales de desarrollo en el territorio. Estos últimos no alcanzaron a ser votados, pero se presentarán a la plenaria por parte de los Constituyentes interesados como propuestas adicionales.

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

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

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

27

19

5.7. REGION

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

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

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

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

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

"Las región debe estar situada dentro del sistema territorial y, como nueva entidad, estará sometida a unas competencias constitucionales y al desarrollo legal. Además deben definirse las relaciones entre las diferentes entidades territoriales para evitar la colisión y dualidad de funciones. Es importante que las regiones tengan autonomía para el manejo de sus asuntos relacionados con el desarrollo económico y social de su territorio."

Más allá del fenómeno sociológico, a nivel internacional la tendencia apunta hacia la conformación de organismos supranacionales -como la comunidad económica europea- en los que los Estados transfieren soberanía externa e internamente, se organizan en regiones. Así las cosas, la

región encuentra su espacio en el concierto mundial, como interlocutor de las regiones de otros países.

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

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

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

La región tendría unos estatutos regionales fruto de su propia legislación, establecida por su órgano legislativo, denominado Cámara Regional, en ejercicio de su autonomía.

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

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

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

EN MI CALIDAD DE PONENTE SOLICITO QUE, PREVIA PROFUNDA REFLEXION, SE LE DE PRIMER DEBATE AL REGIMEN PROPUESTO POR LA COMISION, DE CONFORMIDAD CON EL ARTICULO 37 DEL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE.

Guillermo Zapata

29

12

ANEXO No. 1

ARTICULADO APROBADO POR LA COMISION SEGUNDA

NOCIONES GENERALES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DE LOS MUNICIPIOS

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

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

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

ARTICULO 7.- Corresponde a los concejos:

- 1o. Reglamentar las funciones y la oportuna y eficiente prestación de los servicios a cargo de los municipios;
- 2o. Adoptar planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas;
- 3o. Autorizar al alcalde para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes municipales y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden a los Concejos;
- 4o. Votar, de conformidad con la Constitución y la ley, los tributos y gastos locales;
- 5o. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos;
- 6o. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias: las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la

constitución de sociedades de economía mixta;

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

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

9o. Las demás que la Constitución y la ley les asignen.

ARTICULO 8.- En cada municipio habrá un alcalde que será jefe de la administración local, elegido popularmente para períodos de cuatro años y no será reelegido para el período siguiente.

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

ARTICULO 9.- Son atribuciones de los alcaldes:

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

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

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

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

5o. Presentar oportunamente al concejo los proyectos de acuerdo de planes y programas de desarrollo económico y

social, obras públicas y presupuesto anual de rentas y gastos, los cuales se presentarán para su reflexión con la comunidad en cabildos abiertos, sesenta días antes de la presentación a los respectivos Concejos;

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

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

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

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

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

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

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

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

34

4

10. Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas;
20. Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en el área bajo su autoridad y las inversiones que se hagan en el municipio con recursos del presupuesto nacional, regional, departamental, distrital o municipal;
30. Apropiar las partidas globales que se le asignen en el presupuesto municipal de gastos;
40. Ejercer las funciones que le deleguen los concejos y otras autoridades locales; y
50. Las demás que le señalen la ley.

PARAGRAFO TRANSITORIO.— Las juntas administradoras locales conformadas a la fecha de vigencia de la presente Constitución pasarán a ser juntas comuneras.

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

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

ARTICULO 13.— Sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan la contribución de valorización.

PARAGRAFO TRANSITORIO.— A partir de la vigencia fiscal de 1972 el gobierno reducirá hasta su eliminación total, en un término no mayor de tres años, las sobretasas u otras formas de recargo al impuesto predial que por ley existen a favor de las entidades nacionales, regionales y departamentales.

35

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

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

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

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

DE LOS DISTRITOS

Del Distrito Capital

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

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

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

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

La elección de Alcalde Mayor, de alcaldes locales y de concejales distritales y locales se hará en un mismo día para períodos de cuatro años. La ley también podrá disponer que el nombramiento de alcaldes locales se haga por el Alcalde Mayor para período igual de terna enviada por el correspondiente concejo local.

En los casos taxativamente señalados por la ley, el Presidente de la República suspenderá o destituirá al Alcalde Mayor y éste a los alcaldes locales.

ARTICULO 18.- Las juntas directivas de las entidades descentralizadas distritales estarán integradas por los funcionarios que determinen sus estatutos orgánicos, por dos delegados escogidos en reunión de alcaldes locales y por dos miembros más elegidos por los usuarios de los respectivos servicios. Los concejales distritales y locales no podrán

32

12

hacer parte de dichas juntas.

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

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

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

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

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

De los Distritos Metropolitanos

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

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

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

En cada distrito metropolitano habrá un alcalde quien será el jefe de la administración y una corporación administrativa que se denominará concejo metropolitano.

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

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

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

DE LAS PROVINCIAS

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

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

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

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

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

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

DE LOS DEPARTAMENTOS

ARTICULO 25.- Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio, en los términos establecidos por la Constitución.

Los departamentos ejercen funciones administrativas, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.

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

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

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

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

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

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

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

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

43

112

Las líneas divisorias dudosas serán determinadas por la comisión nombrada por la rama legislativa.

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

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

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

ARTICULO 28.- Corresponde al consejo departamental:

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

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

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

4o. Decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de funciones departamentales;

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

44
12

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ARTICULO 30.- Son atribuciones del gobernador:

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

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

3o. Promover, coadyuvar y hacer eficiente la labor de planificación del desarrollo en su departamento, en armonía con los planes nacionales y en concurrencia con los planes municipales y asegurar la prestación de servicios y ejecución de obras;

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

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

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

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

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

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

10o. Presentar oportunamente al Consejo departamental el proyecto de ordenanza sobre presupuesto de rentas y gastos. La ley podrá establecer que el presupuesto de rentas y gastos

46

42

tenga una periodicidad bienal:

11o. Suprimir o fusionar las entidades y órganos departamentales:

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

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

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

15o. Convocar al Consejo departamental a sesiones extraordinarias en las que sólo se ocupará de los temas y materias para lo cual fué convocado:

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

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

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

PARAGRAFO SEGUNDO.— El gobernador podrá requerir el auxilio de la fuerza pública armada, y el jefe militar obedecerá sus instrucciones, salvo las disposiciones especiales que dicte el Presidente de la República.

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

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

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

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

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

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

DE LOS TERRITORIOS INDIGENAS

ARTICULO 35.- Los territorios indigenas están conformados por los resguardos y los territorios tradicionalmente habitados por los pueblos indigenas. 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 indigenas se hará por la comisión de ordenamiento territorial y con la participación de representantes de los pueblos indigenas, de acuerdo con la Constitución.

ARTICULO 36.- Las entidades territoriales indigenas estarán gobernadas y reqlamentadas de acuerdo con los usos y costumbres de las comunidades que los habitan, así como con la Constitución y las leyes.

ARTICULO 37.- Son funciones de los Consejos:

- 1o. Ejercer el control del poblamiento y velar por la integridad territorial;
- 2o. Diseñar las políticas, los planes y programas de desarrollo económico y cultural dentro de sus territorios;
- 3o. Percibir y distribuir los recursos del ente territorial;
- 4o. Velar por la preservación de los recursos naturales y concertar su explotación dentro de su territorio;
- 5o. Coordinar los programas y proyectos promovidos conjuntamente por las diferentes comunidades; mantener el orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del gobierno nacional;
- 6o. Representar a la entidad territorial ante el gobierno central y las demás entidades a las que se integren;
- 7o. Las demás que le asignen la Constitución y la ley.

ARTICULO TRANSITORIO 38.- El gobierno nacional elaborará un plan de reconstrucción económica y social de los pueblos indígenas, cuya duración tendrá como mínimo veinte años y destinará un presupuesto especial para su ejecución.

50
19

DE LAS REGIONES

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

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

- 1o. Fijar los planes de desarrollo y programas de obras públicas necesarios para el desarrollo económico y social, con la determinación de los recursos e inversiones necesarios para su ejecución y de las determinaciones conducentes para impulsar el cumplimiento de los mismos;
- 2o. Establecer su régimen tributario de conformidad con la ley;
- 3o. Reqlamentar y administrar las competencias que le asigne el acto de creación;
- 4o. Expedir el estatuto para la organización y desarrollo de su administración.
- 5o. Las que le sean asignadas por la ley, las delegadas por el gobierno y las concertadas con las entidades territoriales que la integran.

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

ARTICULO 41.- Para garantizar el cumplimiento de las funciones y ejecución de planes, programas y proyectos que las regiones determinen, la ley establecerá un fondo nacional de regalías, constituido por el porcentaje de las regalías provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, no cedidos a las entidades territoriales a la fecha de expedición de esta Constitución.

51
17

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

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

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

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

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

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

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

52
12

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

PARAGRAFO TRANSITORIO.- Los concejos regionales de planificación (CORPES) seguirán cumpliendo con las funciones que actualmente poseen, hasta tanto se constituya la respectiva región.

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

53

R

ANEXO No. 2
ARTICULOS SOMETIDOS A VOTACION
QUE NO OBTUVIERON MAYORIA

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

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

Estas entidades podran asociarse libremente en regiones y provincias, con arreglo a la ley.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PARAGRAFO.- Las ciudades de Cartagena de Indias y de Santa Marta conservarán el carácter de Distrito Turístico y Cultural y de Distrito Turístico, Cultural e Histórico y se someterán al régimen para ellas prescrito. Podrán convertirse en distrito metropolitano conforme a las disposiciones de

este artículo. (JAIME CASTRO -3a. versión-)

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

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

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

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

PARAGRAFO TRANSITORIO.- Las áreas metropolitanas actualmente organizadas pasarán a ser distritos metropolitanos, con arreglo a la ley. (JUAN GOMEZ MARTINEZ -4a. versión-)

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

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

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

ARTICULO 23.-

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

ARTICULO 23.-

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

ARTICULO 25.- Corresponde a los departamentos de modo concurrente con otras entidades territoriales promover el desarrollo económico de sus territorios y el bienestar social de sus habitantes; cumplir labores de articulación entre la nación y los municipios; prestar a los municipios la asistencia técnica, administrativa y financiera que requieran para el cumplimiento de sus funciones; conservar el medio ambiente y los recursos naturales del área bajo su jurisdicción; y ejecutar las demás funciones y prestar los servicios que les asigne la Constitución y la ley o que les delege el Presidente de la República como autoridad administrativa. (SUBCOMISION REDACTORA -2a. versión-)

ARTICULO 28- En cada departamento habrá una corporación administrativa de elección popular para periodos de cuatro años que se denominará asamblea departamental. la cual estará integrada por el número de miembros que determine la ley, teniendo en cuenta la población respectiva. No se elegirán diputados suplentes.

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

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

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

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

PARAGRAFO TRANSITORIO.- Quienes sean elegidos gobernadores en 1992 ejercerán sus funciones hasta el 31 de diciembre de 1994. (JAIME CASTRO -2a. versión-)

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

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

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

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

PARAGRAFO.— La delimitación de los territorios indígenas se hará por la comisión de ordenamiento territorial y con la participación de representantes de los pueblos indígenas, de acuerdo con la Constitución. (EDUARDO ESPINOSA -3a. versión-)

ARTICULO 36.- Las regiones se constituyen por dos o más departamentos limítrofes con características comunes en lo económico, social, histórico y cultural. Las regiones tienen como fin promover y administrar los asuntos relacionados con el desarrollo económico y social de su territorio que los departamentos o la nación le deleguen.

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

ARTICULO 37.- La ley señalará los requisitos y condiciones bajo los cuales dos o más departamentos puedan conformar regiones encarradas de planear, promover y financiar el desarrollo económico y social de los territorios colocados bajo su autoridad.

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

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

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

62
12

ARTICULO 47.- La organización institucional de la región se basará en:

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

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

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

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

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

ARTICULO 48.- Los recursos de la región se destinarán a inversión pública y/o gasto social. (GUSTAVO ZAFRA -artículo adicional rechazado en votación-)

63
VR

ANEXO# 3
 CUADRO DE LA VOTACION SOBRE EL ARTICULADO

ARTICULO	SI	NO	ABSTENCION
1	13	0	0
2	10	1	2
2 inciso 3	13	0	0
3	9	4	0
4	10	2	1
parágrafo	8	3	2
5	13	0	0
6	11	1	1
7	10	0	0
8	11	0	0
9			
ordinal 1	10	0	0
ordinal 2	10	0	0
ordinal 3	9	0	0
ordinal 4	9	0	0
ordinal 5	10	0	0
ord.6 a 10	10	0	0
10	12	0	0
11	9	0	0
12	10	0	0
13	10	0	0
14	9	1	0
15	12	0	0
16	10	0	0
17	10	0	0
18	10	0	0
19	10	0	0
20	10	0	0
21	10	0	0
transitorio 22	10	0	0
23	7	6	0
24	11	0	1
25	8	1	0
26	10	0	1
penultimo inc.	9	0	2
último inciso	7	3	0
27	6	1	2
28	7	1	1
29	6	1	4
30	7	0	2

./..

64
12
13

31 la. parte	8	0	1
31 2a. parte	7	1	1

ARTICULO	SI	NO	ABSTENCION
32	11	0	0
33	11	0	0
34	7	1	1
35 la.p.inc.1	9	0	1
35 2a.p.inc.1	6	0	4
35 3a.p.inc.1	10	0	0
35 parágrafo	7	0	3
36	7	0	3
37 ord. 1	6	0	5
37 ord. 2	7	0	2
37 ord. 3	6	0	4
37 ord. 4	7	0	3
37 ord. 5	9	0	2
37 ord. 6	7	0	4
37 ord. 7	7	0	2
38	7	0	2
39 (sin ord.2)	9	0	2
39 ord. 2	6	3	2
40	6	4	1
41	7	0	4
42	8	0	2
43	9	0	2
44	6	3	2
45	6	2	3
46	7	0	2
47	7	0	2

65
12

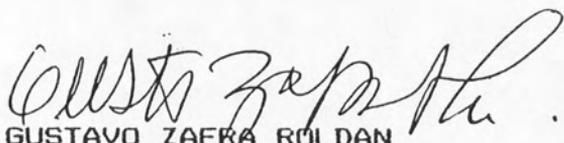
Asamblea Nacional Constituyente

NOTA: Esta ponencia fué realizada con la colaboración de todos los Constituyentes de la Comisión Segunda y del equipo de asesores de dicha Comisión, especialmente de Maria Eugenia Avendaño, Rodrigo Durán, Pilar Uribe, Félix Roberto Prieto, Victor Daniel Bonilla, Constanza Escobar y Nestor Raúl Correa, así como los asesores de los Constituyentes Orlando Fals, Héctor Pineda y Eduardo Verano.

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

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

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



GUSTAVO ZAFRA ROLDAN
Ponente

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

COMISION SEGUNDA

ANEXO No. 4

MEMORIA DESCRIPTIVA DEL CONTENIDO DE LOS ARTICULOS

Artículo 1.-

En la Comisión segunda sobre Autonomía Regional se abordó como primer tema el de los límites de Colombia.

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

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

Artículo 2.-

Se decidió que serán entidades territoriales los Departamentos, los Municipios y los Distritos en que se dividen aquellos, así como los Territorios Indígenas.

./..

67

Igualmente se les dió el carácter de Entidades territoriales a las Regiones y a las Provincias que se organicen en el futuro conforme a la Constitución y a las Leyes.

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

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

Artículo 3.-

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

Artículo 4.-

Los límites de las entidades territoriales serán flexibles.

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

./..

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

Artículo 5.-

El Municipio es la Entidad Territorial fundamental de la División Político-administrativa del Estado.

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

Artículo 6.-

Se establece que en cada Municipio habrá una Corporación Administrativa denominada Concejo.

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

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

./..

69

Artículo 7.-

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

Artículo 8.-

Se mantiene la elección popular de Alcaldes. Se amplía su período de dos a cuatro años.

El Alcalde no podrá ser reelegido para el período siguiente.

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

Artículo 9.-

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

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

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

Artículo 10.-

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

Artículo 11.-

Se dividirá el Territorio del Municipio en Comunas en la zona Urbana y Corregimientos en la zona Rural.

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

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

Artículo 12.-

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

./..

71

Artículo 13.-

Sólo el Municipio puede gravar la propiedad de bienes inmuebles. Se ordena el desmonte de sobretasas u otras formas de recargo al Impuesto Predial.

Artículo 14.-

Se presumen válidas las creaciones de Municipios efectuadas antes del 31 de Diciembre de 1.990.

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

Artículo 15.-

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

Artículo 16.-

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

El concejo Distrital podrá crear los tributos necesarios para el cumplimiento de las funciones a cargo del Distrito, conforme lo determine la Ley.

./..

72

Artículo 17.-

El Concejo distrital se compondrá de un Concejal por cada 200.000 habitantes o fracción mayor de 100.000 habitantes. Los Concejos locales se compondrán de un Concejal por cada 100.000 habitantes o fracción mayor de 50.000 habitantes.

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

Artículo 18.-

Se abre la posibilidad Constitucional para que en las Juntas Directivas de las entidades descentralizadas Distritales participen los representantes de los Alcaldes locales y de los usuarios del servicio.

Los Concejales no podrán hacer parte de estas Juntas.

Artículo 19.-

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

./..

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

Artículo 20.-

Se fija el trámite mediante el cual los Municipios circunvecinos pueden incorporarse al Distrito Capital sometiéndose a las normas que rigen las localidades que conforman el Distrito.

Artículo 21.-

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

Artículo 22.-

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

Artículo 23.-

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

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

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

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

Artículo 24.-

Los Municipios o Territorios Indígenas circunvecinos pertenecientes a uno o varios Departamentos podrán constituir Provincias a iniciativa del Gobernador, de los Alcaldes de los Municipios o por un número de ciudadanos que determine la Ley. En este artículo se establece todo el procedimiento para la conformación de esta Entidad Territorial.

Artículo 25.-

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

Artículo 26.-

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

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

Artículo 27.-

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

Artículo 28.-

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

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

Se le eliminan las competencias para elegir Contralor.

./..

26

Artículo 29.-

Se establece la elección de Gobernadores para un período de 4 años.

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

Se ratifican la prohibición a los Congresistas para ser elegidos Alcaldes en la primera mitad de su período y se extiende esta prohibición para ser ser elegidos Gobernadores durante la primera mitad de su período.

Artículo 30.-

Además de las actuales atribuciones establecidas por la Constitución se le fijan como nuevas competencias al Gobernador:

- 1 - Promover, coadyuvar y hacer eficiente la labor de planificación del desarrollo en su Departamento, en armonía con los planes nacionales y en concurrencia con los planes municipales y asegurar la prestación de servicios y ejecución de obras.
- 2 - Reglamentar lo relativo a la Policía en su jurisdicción en todo aquello que no sea materia de disposición legal.
- 3 - Suprimir o fusionar las entidades y órganos departamentales.

77

4 - Vigilar y lograr la exacta recaudación de las rentas departamentales administradas por el Departamento, las entidades descentralizadas y las que sean objeto de transferencias o asignaciones por parte de la nación y demás entes públicos.

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

Artículo 31.-

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

Artículo 32.-

Arauca, Casanare, Putumayo, Amazonas, Guaviare, Guainía, Vaupés y Vichada, se constituyen en Departamentos. El gobierno deberá dictar normas par la organización y funcionamiento de esos Departamentos.

Artículo 33.-

Se crea el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

./..

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

Artículo 34.-

Se mantienen las Corporaciones Autónomas regionales para el manejo de medio ambiente y recursos naturales. Se adscriben a la entidad Territorial donde desarrollan su función de conformidad con la Ley.

Artículo 35.-

Se reconocen como Entidades Territoriales, los territorios Indígenas.

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

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

Artículo 36.--

Se aprobó que las entidades territoriales indígenas estén gobernadas de acuerdo a sus usos, costumbres, y de conformidad con la Constitución y la Ley.

29

Artículo 37.-

Se introducen funciones para los consejos indígenas, entre las cuales se destacan:

- 1 - Ejercer el control de poblamiento y velar por la integridad territorial.
- 2 - Velar por la preservación de los recursos naturales y concertar su explotación dentro del territorio.
- 4 - Las demás funciones concernientes a la planificación en los campos económico, social y cultural, debiendo velar igualmente por el orden público en su territorio, conforme a instrucciones del Gobierno.

Artículo 38.-

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

Artículo 39.-

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

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

Artículo 40.-

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

Artículo 41.-

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

Artículo 42.-

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

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

Artículo 43.-

Se establecen las condiciones para la conformación de las Regiones, entre las cuales se establece el Referendum entre los ciudadanos de los departamentos interesados.

./..

Artículo 44.-

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

Artículo 45.-

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

Artículo 46.-

La Ley reglamentará el funcionamiento de dichas Cámaras.

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

Artículo 47.-

La Administración de las Regiones estará a cargo de funcionarios de los departamentos que las integran.

MUNICIPIO

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

En efecto, se ha delineado un municipio dotado de amplia autonomía para el manejo y atención de los asuntos de su competencia, que sea eje de la inversión pública básica del país, de la democracia participativa y modelo de administración moderna, justa y eficiente. Mecanismos como el voto programático, el fortalecimiento de las Juntas Comunales como organismos de la comunidad que participan de la gestión municipal; medidas como la ampliación del período de Alcaldes y concejales con el propósito de otorgarles el tiempo suficiente para realizar una obra de gobierno, el estricto régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los funcionarios municipales que busca contribuir al saneamiento del ejercicio de la actividad pública; el fortalecimiento de los recursos municipales con el fin de que estos puedan asumir con éxito las nuevas responsabilidades y atribuciones de servicios público, la creación de una carrera administrativa que garantice la continuidad de los programas y proyectos de inversión municipal, y una adecuada categorización que contemple las diferencias que distinguen a los municipios como unidades políticas y administrativas dinámicas, permiten creer en un futuro promisorio para la vida municipal.

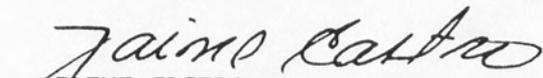
Bogotá D.E. mayo 18 de 1991

Doctor
GUSTAVO ZAFRA
Asamblea Nacional Constituyente
Ciudad

Señor Delegatario:

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

Con sentimiento de consideración y aprecio,


JAIME CASTRO
Constituyente

VM.

006094

Bogotá, 14 MAYO 1991

Doctor
JAIME CASTRO
Asamblea Nacional Constituyente
Ciudad.

Doctor Castro:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Para dilucidar otra inquietud que se presentó en el artículo del proyecto del Gobierno y también en el de la Subcomisión, de la cual usted hace parte, se aclara que el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina incluye

por supuesto los cayos Albuquerque, Cayo Roncador, Cayo Serrana, Quitasueño, Serranilla y otros cayos y bancos. Para mayor ilustración se anexa fotocopia del documento "San Andrés y Providencia. Aspectos Geográficos" del Instituto Agustin Codazzi.

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

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

Además, no se puede ignorar de ninguna manera que Colombia y Nicaragua suscribieron el 24 de marzo de 1928 el Tratado sobre Cuestiones Territoriales, el cual fué aprobado por Ley 93 de 1928 y ratificado el 5 de mayo de 1930, el cual en su artículo 1º dispone: "La República de Nicaragua reconoce la soberanía y pleno dominio de la República de Colombia sobre las Islas de San Andrés, Providencia, Santa Catalina y todas las demás islas, islotes y cayos que hacen parte de dicho Archipiélago de San Andrés. No se consideran incluidos en este tratados los cayos de Roncador, Quitasueño y Serrana; el dominio de los cuales está en litigio entre Colombia y los Estados Unidos de América". Más adelante, el 8 de septiembre de 1972, los Estados Unidos de América y Colombia suscribieron el tratado concerniente al estatus de Quitasueño, Roncador y Serrana, el cual fué aprobado por Ley 52 de 1973 y ratificado el 17 de septiembre de 1981, y su artículo 1 estipula lo siguiente: "De conformidad con los términos de este tratado, el Gobierno de los Estados Unidos de América renuncia por el presente a cualesquiera y todas las reclamaciones de soberanía sobre Quitasueño, Roncador y Serrana".

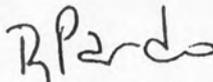
Ya para finalizar y con base en los anteriores comentarios el artículo en discusión podría quedar así: "Son límites de Colombia los que se hubieren fijado, o en lo sucesivo se fijaren, por tratados internacionales válidamente celebrados y ratificados conforme a esta Constitución y a las leyes, por sentencias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

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

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

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

Cordialmente,



RODRIGO PARDO

Viceministro de Relaciones Exteriores