

12:45 p.m.

**ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE**

Bogotá, D.E., 8 de abril de 1991

Señor  
**EDGAR FORCAYO**  
Coordinador Gaceta Constitucional  
E. S. D.

Estimado señor:

Conforme lo dispone el inciso 2o. del artículo 33 del Reglamento de la Asamblea, me permito enviarle copia del informe presentado a la Comisión Segunda sobre el tema "La Planeación y las Entidades Territoriales" del Constituyente Eduardo Espinosa Paciolince para efectos de su publicación en la Gaceta Constitucional.

Atentamente,

*Jacinto Pérez Espinosa*  
**JACINTO PEREZ ESPINOSA**  
Secretario General

Entregado  
*Quijuelo*

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

JPE/lm

Recibido  
*Jacinto Pérez*  
9-11-1991

352.086  
E76P

## LA PLANEACION Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES

Autor: EDUARDO ESPINOSA FACIOLINCE

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

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

Ahora bien, a la Planeación se le clasifica tanto por el objeto (económica, administrativa, sectorial), como por el horizonte que tenga (largo, mediano y corto plazo), por el nivel gerencial implícito (global, funcional, operativo), por

el alcance o amplitud de los planes (planes, programas, proyectos, actividades) o por el territorio que cubre. Y es lo territorial nuestra área de interés.

En este punto vale la pena señalar que se ha dado la tendencia a hablar de Planeación Nacional, Regional (Departamental, Intendencial y Comisarial) y local (Municipios, Asociación de Municipios, Areas Metropolitanas), distorsionando el concepto real y objetivo del llamado nivel de planeación regional, al confundir el concepto de Región con el de nivel seccional.

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

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

Sin embargo, para comprender en forma rápida y resumida los fines de un Estado consideramos indispensable citar el pensa

miento del expresidente Alfonso López Michelsen, cuando señala que las autoridades de la República están instituidas para tutelar los derechos humanos de las personas residentes en Colombia, para prestarles los servicios públicos, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

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

En cuanto a los servicios públicos, el Estado debe asegurar el cumplimiento de las actividades organizadas que tiendan a

satisfacer en forma continua. las necesidades individuales y colectivas de todos los habitantes del territorio nacional, tal como también lo señala el expresidente Alfonso López Michelsen.

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

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

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

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

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

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

"La política Fiscal

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

#### La política Económica

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

La política económica del Estado se expresa y a la vez se orienta por un Plan de Desarrollo Económico y social, al cual las políticas fiscal, monetaria, cambiaria y de comercio exterior operacionales. Entonces, la política económica afecta a la misma economía pública, fijándole las estrategias de inversión pública en cuanto a su naturaleza y grado de intensidad.

## La provisión de bienes y servicios públicos

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

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

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

Como podemos ver en la cita anterior, la intervención del Estado se basa en esos tres grandes instrumentos que son la Política Fiscal, la Económica y <sup>la</sup> de Provisión de Bienes y Servicios Públicos. Pero debemos recordar, que al hablar de política nos estamos refiriendo a los criterios planificadores que establecen los requisitos o condiciones dentro de los cuales deben ser alcanzados los objetivos que se hayan fijado en cualquier organización. En otras palabras las políticas se erigen como guía para el pensamiento y la acción. Sin embar

oo, poner en práctica lo anterior implica la necesidad de racionalizar y planificar el uso de los instrumentos señalados, con el fin de lograr un desarrollo integral y equilibrado tanto en lo social como en lo territorial.

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

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

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

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

4). Fijar los planes y programas de desarrollo económico y social a que debe someterse la economía nacional y los de las obras públicas que haya de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución y de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos"

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

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

Pero esas facultades para que el Congreso legisle en lo relativo a la planificación del desarrollo y para la asiana

ción de recursos. no son del todo aplicables al señalar que la iniciativa legislativa descansa en cualquiera de los miembros de las dos Cámaras y del Gobierno, en cabeza de los Ministros. pues de inmediato exceptúa las que se refieren a los siguientes ordinales, que hacen parte de las funciones del Congreso anteriormente señalados en el artículo 76:

- a. Presupuesto Nacional.
- b. Planes y Programas de Desarrollo Económico y Social y asignación de recursos.
- c. Estructura de la Administración Pública.
- d. Organizar el Crédito Público.
- e. Reconocer la deuda nacional y arrear sus servicios.
- f. Cambio Internacional y Comercio Exterior.
- g. Régimen de Aduanas.

Todas estas áreas de intervención estatal sólo pueden ser fijadas o reformadas a iniciativa del Gobierno. Es decir, que sobre los más importantes aspectos de la economía y el desarrollo social, el Congreso carece de iniciativa legislativa, a pesar de que puede introducir modificaciones, siempre y cuando sea sobre la base de lo que señale el artículo 80 de la Constitución Nacional, el cual estipula que esas modificaciones únicamente podrán efectuarse en "...una Comisión Espe-

cial Permanente encargada de dar primer debate a los proyectos que se refiere al ordinal 4o. del artículo 76 (Planes de Desarrollo Económico y Social y asignación de recursos) y de vigilar "la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social..." conocida como Comisión del Plan y que nunca funcionó puesto que, según el doctor Alfonso López Michelsen (Borradores para Una Reforma Constitucional, Pág.47) "...nació muerta, no por la perversidad de los contradictores del Proyecto Oficial, como lo suponen los más suspicaces, sino porque era imposible en visperas de reemplazar el Frente Nacional por el sistema vigente, crear una Comisión del Plan inspirada en la filosofía que prevaleció por aquellas calendas. Jamás se pudo configurar la tal Comisión acudiendo al criterio de la proporcionalidad que señaló el constituyente, porque era irreal pretender conciliar la representación territorial simultáneamente con la proporcionalidad de los partidos dentro del espectro nacional. Quienes critican la enrevesada disposición, pasan por alto el hecho de que al galimatías de la 'representación adecuada y equitativa del Artículo 120', tratándose del Gabinete, corresponde la exigencia de proporcionalidad, tratándose de la Comisión del Plan. Abolida la primera de estas disposiciones por anacrónica e impracticable, ya que cada Presidente la interpreta a su manera, se puede hacer otro tanto con la Comisión del Plan

con solo configurarla al amparo de las mismas reglas con que cada dos años se configura la Comisión Cuarta de la Cámara para el estudio del Presupuesto."

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

Lo descrito como marco constitucional nos muestra un desequilibrio fuerte entre el ejecutivo y el legislativo

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

Mas una situación anómala en cuanto a la elaboración del Plan Nacional, tiene indudablemente su reflejo en lo Regional, lo Departamental y lo Municipal.

La relación viciada entre el Ejecutivo y el Legislativo, matizada por la concesión de dádivas burocráticas y del poder político que el último recibe del primero, ha llevado a una terrible sesión al Ejecutivo de facultades legislativas en casi todos los campos de la ley, por lo que ha surgido una

gama de normas legales que como un todo son excluyentes y antidemocráticas en el proceso de Planeación y de manejo de Presupuesto. Principalmente, el decreto 627 de 1974 que reestructura al Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES- y al Departamento Nacional de Planeación: el decreto No. 2410 de 1989 que, con motivo de las nuevas disposiciones acerca de la denominada reforma administrativa se expidió para modificar nuevamente al Departamento Nacional de Planeación y adecuarlo a las normas de la ley 38 de 1989 o Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación: la ley 38 de 1981 o Ley Orgánica de la Planeación Nacional: la ley 76 de 1985, por la cual se crea la Región de Planificación de la Costa Atlántica y se dictan otras disposiciones sobre Planificación Regional: la ley 03 de 1986 por la cual se expiden normas sobre la administración departamental, las intendencias y comisarias, adecuando sus administraciones a las nuevas políticas de descentralización administrativa: la ley 11 de 1986, que dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal: al igual que, una serie de decretos reformativos.

Por otra parte, para ilustrar el carácter excluyente de los sectores y fuerzas políticas, económicas y sociales, de estos procesos democráticos, el doctor Armando Montenegro, actual

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

Para mayor ilustración, miremos algunas de las funciones del Departamento Nacional de Planeación, señaladas en el Decreto 2410 de 1989, concebidas en base a los criterios anotados, entre otras, formular el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social; dirigir la preparación y control del Presupuesto General de la Nación en lo concerniente a gastos de inversión; analizar y evaluar los planes, programas y

proyectos de carácter sectorial, multisectorial, territorial y urbano que le sean presentados por los ministerios, departamentos administrativos y entidades descentralizadas y por los demás componentes del Sistema Nacional de Planificación, conforme a las normas e instrucciones que prescriba e imparta el propio Departamento Nacional de Planeación, con el fin de definir su inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social o en las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos del Gobierno Nacional; coordinar la ejecución seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social y de las políticas del Gobierno Nacional, para lo cual podrá definir con carácter obligatorio, los términos y condiciones de la participación en dichas actividades de los organismos y entidades de la administración central o descentralizadas del orden nacional, de las entidades territoriales y de sus correspondientes entidades descentralizadas; preparar conjuntamente con el Ministerio de Hacienda, el Plan Financiero del Sector Público, el Programa Anual de Caja y el Cómputo de las Rentas a ser incluidas en el presupuesto general de la Nación; elaborar el Plan Operativo Anual de Inversiones para su posterior incorporación en el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (Subrayados nuestros).

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

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

Proyectos". (Subrayados nuestros).

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

Es decir, el D.N.P., organismo técnico de carácter nacional tiene en sus manos todo el poder para la determinación o selección de planes y programas, fijación de políticas nacionales, elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, asignación de recursos, evaluación y hasta control de la ejecución. En ello incluye todo lo referente a las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con el transporte, energía eléctrica, recursos no renovables, telecomunicaciones e informática, educación y cultura, salud, recursos humanos, empleo y seguridad social, justicia, población, programas sociales especiales, producción agropecuaria, política industrial, proyectos industriales, microempresas y empresas asociativas, desarrollo tecnológico, comercio exterior, planeación territorial, finanzas territoriales, programas regionales especiales, desarrollo urbano y equipamiento municipal, vivienda, asignación de tarifas a servicios públicos, política ambiental, promoción y análisis de la inversión

extraniera, promoción y proyectos de cooperación técnica internacional, asistencia técnica, presupuesto y finanzas de las Corporaciones Regionales, etc.

Analícemos ahora el nivel regional de planeación.

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

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

De otro lado, la ley 76 de 1985 no eliminó la multiplicidad administrativa que en materia de Planeación Nacional, regional, departamental y municipal existe en nuestro país, manteniendo por lo tanto un esquema de programación y ejecución

del gasto bastante ineficiente y que propicia el despilfarro de los recursos regionales en detrimento de las posibilidades del desarrollo.

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

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

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

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

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

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

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

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

En síntesis, si se les niega autonomía a las regiones para manejar recursos a través de sus fondos de inversiones regionales; si se les niega cualquier capacidad de negociación al no concederles personería jurídica y al no permitirles que sus recursos puedan incrementarse por la ejecución de determinadas actividades de fomento; y si, además, se les limitan las fuentes de ingresos para que las regiones puedan financiar su propio desarrollo, es evidente que la efectividad en la ejecución de los planes de desarrollo regional será marginal y precaria. En tales condiciones, se carece del poder de concertación con las distintas fuerzas sociales y económicas

de la Región y de la economía nacional, que sea suficiente para dar cumplimiento a los planes y programas de desarrollo regional en cuanto a la asignación de recursos en los niveles nacional, departamental, municipal o distrital (intendencial o comisarial).

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

Con respecto al Municipio, en base a la ley 11 de 1986, se expidió el decreto 1333 de 1986, por el cual se creó el

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

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

Además de las limitantes para que instancias y sectores diferentes al ejecutivo puedan participar decisoriamente en la elaboración del Plan de Desarrollo y la asignación de recursos, en los diferentes niveles territoriales, existe una

ciara tendencia por parte de la Nación a trasladar responsabilidades que le son propias hacia las entidades territoriales, sin la correspondiente asignación adecuada de recursos y bajo el mecanismo de la cofinanciación, a sabiendas que el desarrollo desigual de los territorios, producto de las inequidades existentes, indican que la gran mayoría de las regiones, departamentos, intendencias, comisarias y municipios no están en condiciones de proveerse de recursos suficientes, para asegurar su propio desarrollo económico y social.

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

Si hablamos de democracia participativa, el paradigma de su expresión lo constituye, para nuestro caso, el Congreso de la República. A él deben revertir sus más elementales facultades cercenadas en la Reforma de 1968: la de legislar sobre cualquier tema de interés para el desarrollo equilibrado de la Nación; la de ejercer el control político, administrativo y

fiscal sobre si mismo, los restantes Poderes Públicos, la Fuerza Pública, la empresa privada y los ciudadanos, sin menoscabo del poder soberano del pueblo de realizar directamente, iguales acciones.

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

En resumen, democracia plena y participación decisoria de los diferentes sectores sociales organizados, en la definición de las políticas orientadoras de la economía y el desarrollo social y en el control de los planes, programas y proyectos que de allí se deriven.

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

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

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

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

a la instancia regional.

En la actualidad, tal y como está contemplada en la ley 76/85 en desarrollo del artículo 70. de la Constitución Nacional, la región se concibe como instancia para la planificación del desarrollo dotada de un ámbito territorial (Departamentos, Intendencias y Comisarias que la integran), de una norma rectora que el el plan de desarrollo y de un organismo ejecutivo de planificación, integrado por el Coordinador Regional y el Consejo Regional de Planificación Económica y Social.

Pero el proceso de regionalización en Colombia no puede quedarse en una mera instancia de coordinación. Debemos lograr que la Región pueda participar en la elaboración del Plan de Desarrollo, en su ejecución y lógicamente en la asignación de los recursos. Se requiere dotar a las Regiones de instrumentos eficaces para lograr que la planificación de su desarrollo no encuentre interferencias en otros niveles. Además, es necesario concederles autonomía para que puedan manejar sus recursos de acuerdo con los planes que su propio ámbito se adopte. Hay que consagrar la presencia y participación de la Región en los diferentes niveles y esferas de decisión de la Administración Nacional en los que

se desarrolla el proceso de concertación económica y de asignación del gasto público.

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

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

De igual modo es conveniente establecer la obligación de

fijar anualmente en el proyecto de presupuesto, el porcentaje de recursos que cada Ministerio, Departamento Administrativo y sus entidades descentralizadas deberán destinar para realizar programas específicos en cada región de planificación.

También se requiere diseñar procedimientos de programación y ejecución del gasto que elimine la multiplicidad administrativa que en materia de planeación existe en el país (nacional, regional, departamental, municipal, descentralizado). Para tales fines, se requiere adoptar disposiciones que le impriman obligatoriedad al proceso de planeación y su coordinación en las instancias nacionales, regionales, departamentales, municipales, e igualmente que hagan obligatoria la participación de la región (como expresión de los intereses regionales) en la programación de la inversión pública nacional en el nivel central y en descentralizado. Para ello, entre otras cosas, planteamos: Reformar el sistema de coordinación interinstitucional de la planificación regional haciendo obligatoria la coordinación con los Consejos Regionales de Planeación, para los organismos y oficinas de planeación sectorial que coeren en la Región, en la preparación y elaboración del anteproyecto del Plan Nacional de Desarrollo; Diseñar instrumentos que le

permitan al Consejo Regional de Planeación y a cada Gobernador controlar los planes, programas y proyectos que adelanten las dependencias y entidades del orden nacional, regional, departamental, distrital o municipal, los cuales deberán estar sujetos a los planes y programas de desarrollo de su respectivo orden: establecer facultades, no solamente para fijar las bases de los programas de inversión pública de la Región que deban ser incluidas en el presupuesto de gastos de inversiones de los establecimientos públicos e institutos descentralizados del orden nacional, ubicados en su jurisdicción, sino también para emitir conceptos previos sobre el anteproyecto de gasto de inversiones que esas instituciones, las empresas de economía mixta con participación mayoritaria del capital estatal y los departamentos elaboren para su presentación en el nivel central de la planeación.

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

Con el propósito de hacer real, eficaz y efectiva la correspondencia entre las acciones administrativas de los

diferentes niveles con las políticas y programas señalados en los respectivos planes. se requiere consagrar niveles de fiscalización e interventoría a nivel regional. en estrecha relación con las oficinas departamentales y municipales de planeación. para la vigilancia y control de la inversión pública.

SINTESIS DE PROPUESTAS  
Autor: EDUARDO ESPINOSA FACIOLINCE

PEREZ GONZALEZ RUBIO

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

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

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

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

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

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

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

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

#### ANTONIO NAVARRO WOLF - M-19

El proyecto del honorable constituyente Navarro reconoce la libertad de empresa, en su artículo 45, pero entrega al Estado la dirección de la Economía. La replanteación de ella en sus distintos frentes y la planificación económica están particularmente destacados.

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

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

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

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

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

El título 9o. del Proyecto de los Constituyentes Gómez Martínez y Londoño está dedicado a la Planeación. En su artículo 85 determinan que la Planeación será ejercida por el Gobierno en sus distintos niveles. El Director Nacional de Planeación dependerá del Presidente de la República. Este trabajará con el apoyo del Ministro de Hacienda. El Congreso expedirá una ley orgánica de Planeación.

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

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

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

El proyecto No.8 del honorable Constituyente Raimundo Bailiani Román no contempla en el articulado que se nos hizo llegar nada sobre la materia.

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

El Proyecto No.19 de Augusto Bonifaz Ocampo y otros (Pelicario Retancourt y Hugo Palacios) no contempla en el articulado que se nos hizo llegar nada sobre la materia.

#### PROYECTO No.2 DEL GOBIERNO NACIONAL

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

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

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

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

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

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

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

#### PROYECTO No.40 - FABIO VILLA R.

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

#### PROYECTO No.42 CARLOS LEMOS SIMONS

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

en su artículo 14 estipula un sometimiento del Concejo y el Alcalde Mayor a las entidades encargadas de planeación nacional.

#### PROYECTO No.43 - CARLOS LEMOS SIMONS

En su artículo 2o. el Honorable constituyente Lemos Simons, establece que el Estado intervendrá en la producción, distribución, utilización y

consumo de los bienes y en los servicios públicos estatales y privados, para racionalizar y planificar la economía.

en su artículo 6o. establece que los servicios públicos regionales deberán ajustarse a los planes y programas nacionales.

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

PROYECTO No. 48 - ANTONIO YEPES PARRA

El proyecto No.48 del Honorable Constituyente Antonio Yepes Parra no contempla en el articulado que se nos hizo llegar, nada sobre la materia.

PROYECTO No.57 - GUILLERMO PLAZAS ALCID

En su artículo 55 el Honorable Constituyente Plazas Alcíd al determinar las funciones de la Cámara de Representantes hace referencia a las modificaciones en las divisiones especiales, "particularmente a las que hacen relación a la planeación".

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

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

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

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

PROYECTO No.61 - GUILLERMO PERRY, HIRACIO SERPA Y EDUARDO VERAHO

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

PROYECTO No.65 - RODRIGO LLOREDA

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

PROYECTO No. 66 - RAIMUNDO EMILIANI

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

PROYECTO No.67 - PARTIDO SOCIAL CONSERVADOR

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

El artículo 121 establece el "Plan Nacional de Desarrollo físico, económico y social" reglamentado por la ley orgánica de Planeación.

En el se señalan los grandes propósitos, orientaciones y prioridades de la acción estatal y una parte pragmática trata también sobre el tratamiento especial que conllevará el trámite del proyecto.

en el párrafo de este último artículo integra el Consejo Nacional de Planeación y le crea sus funciones.

En el artículo 213 dentro de las atribuciones de los Alcaldes se le incluye la de presentar al Concejo el plan integral de desarrollo físico, económico y social.

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

El siguiente artículo contempla el valor de la planeación en la organización de los Departamentos Especiales.

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

PROYECTO No. 70 - ALVARO CALA HEDERICH

En su primer artículo el Honorable constituyente Cala plantea el fomento de programas "de inversión pública de reconocida conveniencia nacional o regional" con sujeción a los planes de desarrollo económico y social de la Nación o de las entidades territoriales.

PROYECTO No.73 - JAIME ARIAS LOPEZ

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

PROYECTO No.83 - LORENZO MUELAS HURTADO

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

PROYECTO No. 93 - ARTURO HEJIA BORDA.

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

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

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

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

**PROYECTO No. 97 - CAMARA DE REPRESENTANTES**

El proyecto no lleva numerados los artículos.

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

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

**PROYECTO No. 48 - RAIMUNDO EMILIANI Y CORNELIO REYES**

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

**PROYECTO No.104 - FRANCISCO ROJAS BIRRY, ORLANDO FALS BORDA Y HECTOR PINEDA SALAZAR.**

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

**PROYECTO No.107 - ANTONIO NAVARRO WOLF.**

En su artículo 73 sobre atribuciones del congreso establece el Plan de Desarrollo económico y social.

En el artículo 80 se reconoce una representación del Distrito Capital en la Comisión del Plan.

**PROYECTO No.101- IGNACIO HOLINA GIRALDO**

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

**PROYECTO No.103 - IGNACIO HOLINA GIRALDO**

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

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

En su artículo 69 confiere condición de miembros de las Asambleas a los Secretarios o Directores Seccionales de Planeación.

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

Y en las funciones del Concejo en el artículo 71 incluye fijar por iniciativa del Alcalde el mismo plan pero a nivel Municipal.

#### PROYECTO No. 95 - CORNELIO REYES Y ALVARO CALA

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

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

en el artículo 185 advierte que en cada departamento habrá una Corporación Pública que será un Concejo de Administración y Planeación. en el texto da las calidades que se exigen. Tendrán cada año dos períodos ordinarios de dos meses. Los delegados no tendrán suplentes.

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

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

Los organismos técnicos de planeación en los departamentos dependerán de los Consejos Administrativos.

Pueden establecer tributos.

**PROYECTO No. 119 - FRANCISCO ROJAS BIRRY**

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

**PROYECTO No. 120 - E.P.L.**

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

**PROYECTO No. 87 - HORACIO SERPA, GUILLERMO PERRY, EDUARDO VERANO.**

En el artículo 50. en lo referente a las competencias de las Regiones, literal B, se le anota la coordinación de los planes de desarrollo regional.

En el artículo 80. Literal D incluyen la aprobación por parte de la Asamblea Regional del Plan de Desarrollo Regional.

Dentro de las funciones del Administrador Regional en el artículo 14, Literal C, se pone ejecutar el Plan de Desarrollo Regional.

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

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

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

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

PROYECTO No. 113 - ALFREDO VASQUEZ Y AIDA ABELLA

En su artículo 2o. el manejo de la Planeación económica se entrelaza con el concepto de soberanía.

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

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

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

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

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

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

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

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

PROYECTO No. 114 - E.P.L.

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

PROYECTO No. 124 - HERNANDO HERRERA VERGARA.

El art. 23 establece un Plan General de Desarrollo Económico y Social y la forma especial de tramitación de la Ley.

el congreso establecerá una Comisión especial de planificación con el fin de estudiar el Plan.

PROYECTO No. 125 - FERNANDO CARRILLO

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

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

PROYECTO No. 126 - ANTONIO GALAN

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

En el art. 93 dentro de las funciones del Presidente plantea la ejecución del Plan de Desarrollo.

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

Habrà un Plan nacional de Desarrollo Económico y Social, confiado al Consejo Económico y Social. Establece su funcionamiento.

El capítulo 4o. gira todo sobre planeación, su carácter participativo y concertado; la mecánica del Plan General de Desarrollo Económico y Social. Su conformación y Vigencia.

PROYECTO No. 128 IVAN MARULANDA

En las atribuciones del Senado (no numera el articulado) incluye dictar la ley para el Plan de Desarrollo Económico y Social.

Dentro de las atribuciones de la Cámara de Representantes este aprobar la ley del plan y los programas de desarrollo económico.

El gobernador en sus atribuciones tiene la de presentar a la Asamblea el Proyecto del Plan departamental de desarrollo económico.

Las Asambleas deben a su turno aprobar el Proyecto del Plan Departamental de desarrollo.

Es un memorando a la Constituyente sin articulado.

PROYECTO No. 94 - JUAN B. FERNANDEZ

En el artículo 80 el Honorable Constituyente Fernández establece la llamada Comisión del Plan, en el Congreso, encargada de dar primer debate a aquellos proyectos enmarcados dentro de las características del ordinal 40., artículo 75 de la actual Constitución y además de vigilar la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social, al igual que la evolución del gasto público. Durante el tiempo en que el Congreso se encuentre en receso la Comisión del Plan podrá sesionar por propia iniciativa o por convocatoria del Gobierno y rendirá los informes que la Ley lo determine o que las Cámaras le soliciten.

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

La Comisión cuenta con un plazo de 3 meses para el concepto de cada proyecto, vencido este término el Gobierno lo puede poner en vigencia por un Decreto con fuerza de Ley (Art. 80).

El Constituyente Fernández garantiza las regiones con autonomía administrativa y les concede una tutela administrativa sobre los Municipios en materia de Planificación y coordinación de los desarrollos regionales y locales y la prestación de servicios señalada por la ley. (Art. 122).

En su art. 135 se le da atribuciones a los Senadores y Diputados como miembros del Consejo Nacional de Regiones y de los Organismos Regionales de Planificación.

## A R T I C U L A D O

Artículo 7. El Estado garantiza la libre competencia pero intervendrá en la regulación de la economía nacional para redistribuir el ingreso nacional y para impedir la concentración monopólica de la propiedad en actividades disímiles de la economía como la producción, el comercio, los servicios y las finanzas, en manos de una sola persona, natural o jurídica. Por mandato de la Ley intervendrá para corregir los desequilibrios y desigualdades existentes en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en la prestación de servicios públicos y privados, así como para racionalizar y planificar la economía con el fin de lograr el desarrollo integral.

Artículo 8. El Estado permitirá la inversión extranjera de capitales en el desarrollo económico de la Nación, en igualdad de condiciones con la inversión nacional, pero con sujeción a los planes y proyectos gubernamentales.

Artículo 9. El Estado tendrá la obligación de adoptar mecanismos de planeación que garanticen el desarrollo equilibrado entre las diferentes entidades territoriales mediante la concertación económica y social entre las diferentes regiones, fuerzas sociales y políticas y el Gobierno a través de la creación del Sistema Nacional de Planeación, integrado por Consejo Nacional, Regional, Departamental, Distrital y Municipal de Planeación y acciones para el desarrollo económico y social, en los cuales también participarán la comunidad, las organizaciones sociales y sindicales y las Cooperativas correspondientes.

2

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

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

**Artículo -** Las Políticas, Planes, Programas y Proyectos de Desarrollo Económico y Social del Gobierno Nacional se adoptarán atendiendo las necesidades, prioridades y objetivos contenidos en la solicitud de inversiones con recursos nacionales, contemplado en los planes regionales y departamentales.

**Artículo** - Corresponde al Congreso hacer las leyes.

Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones (corresponde al texto del artículo 76 de la Constitución Nacional vigente)

**Artículo** - Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las dos Cámaras, a propuesta de sus respectivos miembros. Igualmente a propuesta directa de un número determinado de ciudadanos, según lo determine la ley; a iniciativa de la Corte Suprema de Justicia, del Procurador General de la Nación, del Contralor General de la República o de los Ministros del Despacho.

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

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

**Artículo** - Habrá una Comisión bicameral que se denominará Comisión del Plan, conformada de acuerdo con lo que determine la Ley.

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

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

Artículo . El Congreso ejercerá la vigilancia administrativa y fiscal, así como el control político sobre las restantes ramas del Poder Público y sobre la Fuerza Pública. La ley reordenará los procedimientos y consecuencias de estas acciones.

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

Artículo Salvo lo dispuesto por la Constitución, el Legislador, a iniciativa propia o del gobierno determinará los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales, teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y costos de los mismos, y señalará el porcentaje de los ingresos totales de la Nación que deba ser distribuido entre las regiones, los departamentos, los municipios y los distritos especiales, para la atención de los mismos, conforme a los planes, programas y proyectos que se establezcan.

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

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

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

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

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

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

a. Planeación.

b. Captación de recursos.

c. Manejo presupuestal.

d. Ejecución de planes, programas, proyectos y obras de desarrollo económico y social.

e. Coordinar las acciones estatales que sean de interés regional, relacionadas con el manejo del control ambiental y los recursos hídricos; la administración y funcionamiento de la red vial y de los puertos; el turismo, el fomento agropecuario y la Educación Superior.

f. Todas aquellas contempladas de manera específica en su respectivo estatuto.

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

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

**Artículo** . En cada región habrá una Junta Administradora del Desarrollo Regional. Será un organismo decisorio en la concertación, elaboración y ejecución de los planes, programas y proyectos para el desarrollo regional, en el contexto del Sistema Nacional de Planeación y según lo expresamente establecido en su Estatuto Especial.

La Junta Administradora del Desarrollo Regional estará conformada por los Gobernadores de los Departamentos que integran la Región.

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

1. Aprobar su presupuesto de Rentas y Gastos.
2. Definir y aprobar la asignación del gasto de funcionamiento y de inversión de los recursos regionales de los programas y proyectos que se ejecuten en cada vigencia fiscal.
3. Aprobar los planes y programas de desarrollo económico y social del orden regional, así como las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse con recursos regionales; determinar las inversiones que se autoricen para su ejecución y adoptar las medidas necesarias para su cumplimiento.
4. Fijar las bases de los programas de inversión pública de la Región, que deban ser incluidos en el Presupuesto de Gastos de Inversiones de los establecimientos públicos y entidades descentralizadas del orden nacional para ser ejecutadas en el área de su jurisdicción.
5. Fomentar, de acuerdo con planes y programas generales, las empresas, industrias y actividades necesarias y beneficiosas para el desarrollo económico y social de la Región.

Artículo . Son funciones del Coordinador Regional:

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

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

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

- \* La Planeación Departamental y la coordinación de la Planeación en sus Municipios.
- \* Integrar y coordinar las acciones del Estado para el desarrollo económico y social en su territorio.

**Artículo -** Son atribuciones del Gobernador:

- \* Presentar a la Asamblea el Proyecto de Ordenanza sobre Presupuesto de Rentas y Gastos.
- \* Presentar a la Asamblea el Proyecto del Plan Departamental de Desarrollo Económico y Social.
- \* Participar en la elaboración de Planes, Programas y Proyectos del orden Regional o Nacional en aquellos asuntos que sean de su competencia.

**Artículo -** Son atribuciones de las Asambleas Departamentales:

- \* Fijar los Planes y Programas de Desarrollo Económico y Social del Departamento, con sujeción a las disposiciones constitucionales y legales que regulan el proceso de planeación.

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

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

Artículo - Los Concejos Municipales para efectos de lograr una mejor administración y elaborar los planes de Desarrollo Municipal dividirán el Territorio del área rural en corregimientos y el área urbana en Comunas.

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

Artículo - Son funciones del Alcalde:

\* Presentar al Concejo Municipal el proyecto del Plan de Desarrollo Económico y Social y el Proyecto de Acuerdo sobre el Presupuesto de Rentas y Gastos.

Artículo - Son atribuciones de los Concejos Municipales: X

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