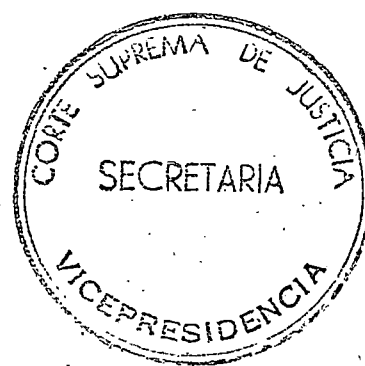
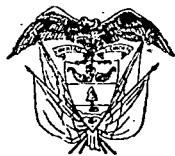


REPUBLICA DE COLOMBIA



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO I - No. 143

Santafé de Bogotá, D. C., jueves 5 de noviembre 1992

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## SENADO DE LA REPUBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 178 DE 1992

por la cual se dictan normas orgánicas de organización territorial.

##### CAPITULO PRIMERO

###### Disposiciones generales.

Artículo 1º Las entidades territoriales. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

Las regiones son divisiones territoriales para efectos administrativos y de planificación, y podrán convertirse en entidades territoriales previo el cumplimiento de los requisitos señalados en la correspondiente ley orgánica.

Artículo 2º Divisiones territoriales administrativas. Además de las entidades territoriales señaladas, la ley podrá crear otras divisiones que podrán no coincidir con los límites de aquellas para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado.

Antes de su conversión en entidad territorial en los términos de la respectiva ley, la región es una división territorial para efectos administrativos y de planificación.

Las provincias tendrán el carácter de divisiones administrativas de los departamentos, con el fin de cumplir desconcentradamente las funciones de éste y de cumplir la labor de coordinación de los municipios que la componen. Su organización y funcionamiento serán establecidos por la ley.

Las áreas metropolitanas son divisiones administrativas formadas por dos o más municipios para la programación y coordinación de su desarrollo y para la racional prestación de los servicios públicos a través de una administración integrada.

Las asociaciones de municipios son divisiones conformadas por dos o más municipios de uno o varios departamentos que se asocian voluntariamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas.

Para los efectos señalados en la ley, son también divisiones administrativas las localidades del Distrito Capital, las comunas y corregimientos.

Artículo 3º Principios rectores de la administración de las entidades territoriales. La organización y el funcionamiento de las entidades territoriales se desarrollarán con arreglo a los postulados que rigen la función administrativa y las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, y en especial con sujeción a los principios de eficacia, eficiencia y responsabilidad, de conformidad con lo que en seguida se dispone:

a) En virtud del principio de eficacia las entidades territoriales determinarán con claridad la misión, propósitos y metas de cada una de sus dependencias o entidades; definirán al ciudadano como centro de su actuación, dentro de un enfoque de excelencia en la prestación de sus servicios y establecerán rigurosos sistemas de control de resultados y evaluación de programas y proyectos;

b) En cumplimiento del principio de eficiencia las entidades territoriales deberán optimizar el uso de sus recursos financieros, humanos y técnicos, definir una organización administrativa racional que les permita cumplir de manera adecuada las funciones y servicios a su cargo y aprovechar las ventajas comparativas que ofrezcan otras entidades u organizaciones de carácter público o privado.

En desarrollo de este principio se establecerán los procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo de la entidad, evitar dilaciones que retarden la culminación de las actuaciones administrativas o perjudiquen los intereses de la entidad y garantizar la protección de los derechos de los administrados, y teniendo siempre que en ningún caso ellos deben constituir obstáculo para una buena y correcta administración;

c) En virtud del principio de responsabilidad los servidores de las entidades territoriales están obligados a observar los fines y objeto de las funciones y servicios a cargo de la entidad, a vigilar su correcta ejecución y a proteger los derechos de la administración y de los administrados.

Los servidores de las entidades territoriales tendrán en cuenta que sus actuaciones y omisiones antijurídicas generan responsabilidad y dan lugar al deber de indemnizar los daños causados, de conformidad con la ley.

#### CAPITULO SEGUNDO

##### Entidades territoriales.

##### TITULO I

###### Departamentos.

Artículo 4º Definición. Los departamentos son entidades territoriales que gozan de autonomía para la gestión de sus propios asuntos dentro de los límites de la Constitución y las leyes, y están instituidos para ejercer el gobierno y la administración seccionales de la República, planificar el desarrollo económico y social dentro de su territorio conforme a la ley, promover el bienestar de la comunidad y fomentar el desarrollo armónico e integral de sus municipios y provincias.

Artículo 5º Creación. El Congreso de la República podrá decretar la formación de nuevos departamentos previo el cumplimiento de los siguientes requisitos y condiciones:

1. Que el territorio del nuevo departamento esté formado por una pluralidad de municipios contiguos que requieran de una organización político-administrativa propia para su desarrollo.

2. Que la formación del nuevo departamento haya sido solicitada por la mayoría de los concejos de los municipios que aspiran a constituirlo, o por las tres cuartas partes de los respectivos alcaldes.

3. Que dicha solicitud haya sido ratificada mayoritariamente, en consulta popular por los ciudadanos residentes en el territorio en que están comprendidos los correspondientes municipios. Si el resultado fuere adverso a la iniciativa, ésta no podrá someterse nuevamente a consulta popular, dentro de los dos años siguientes, en los mismos municipios.

4. Que el nuevo departamento tenga por lo menos quinientos mil habitantes y recursos propios suficientes, según concepto razonado del Departamento Nacional de Planeación, para atender al cumplimiento de sus funciones y a la prestación de los servicios a su cargo. A dicho concepto se anexarán los estudios sociales y económicos, y los análisis estadísticos y financieros que demuestren la viabilidad y la conveniencia de la creación del departamento.

5. Que aquel o aquellos departamentos de que fuere segregado el nuevo departamento quede cada uno con población y recursos propios por lo menos iguales a los del nuevo.

Parágrafo. Para decretar la formación de un departamento con población inferior a la establecida en este artículo, se requerirá concepto previo favorable del Gobierno Nacional y aprobación de la respectiva ley por mayoría de los miembros de una y otra Cámara.

Artículo 69 **Anexos.** El proyecto de ley para decretar la formación de un nuevo departamento se presentará acompañado de una exposición de motivos e incluirá como anexos los estudios, certificaciones y demás documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos y condiciones establecidos en el artículo anterior.

Artículo 70 **Deuda pública.** La ley que cree un departamento determinará la forma de liquidación y pago de la deuda pública, así como la distribución de los bienes y servicios que queden a cargo de éste y del departamento o departamentos originales.

Artículo 80 **Asistencia técnica.** El Gobierno Nacional deberá prestar a las autoridades del nuevo departamento la cooperación y la asistencia técnica que éstas le requieran.

Con tal propósito, el Gobierno Nacional constituirá un comité de expertos presidido por un representante del Ministro de Gobierno que, radicado en la capital del nuevo departamento, asesorará al gobierno seccional durante un año, prorrogable por otro más a solicitud del gobernador, en la organización de la estructura administrativa y fiscal del departamento y en la preparación de los proyectos de presupuesto y de plan de desarrollo departamental.

## TITULO II

### Municipios.

Artículo 90 **Definición.** El municipio es la entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado y en tal condición goza de autonomía para la gestión de sus asuntos y de los derechos propios de ésta, dentro de los límites de la Constitución y la ley.

Artículo 10. **Creación.** Para que una porción del territorio de un departamento pueda ser erigida en municipio se necesita que concurren las siguientes condiciones:

1. Que el área del municipio propuesto tenga identidad territorial, atendidas sus características naturales, sociales, económicas y culturales.

2. Que tenga por lo menos diez mil (10.000) habitantes y que el municipio o municipios de los cuales se segrega quede cada uno con igual población como mínimo, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

3. Que el organismo departamental de planeación conceptúe sobre la conveniencia económica y social de la iniciativa y la viabilidad de la nueva entidad, teniendo en cuenta su capacidad fiscal, sus posibilidades económicas, su infraestructura y su identificación como área de desarrollo. El concepto también deberá pronunciarse favorablemente con relación a la conveniencia de la iniciativa para el municipio o municipios de los cuales se segrega el nuevo.

Parágrafo. El respectivo proyecto de ordenanza podrá ser presentado a iniciativa del gobernador o de los miembros de la asamblea departamental. Sin embargo, el gobernador estará obligado a presentarlo cuando así lo decida, por medio de consulta popular, la mayoría de los ciudadanos residentes en el territorio que se propone para el nuevo municipio.

Cuando no hubiere precedido consulta popular a la ordenanza que apruebe la creación

de un nuevo municipio, una vez ésta se expida deberá ser ratificada en consulta popular por los ciudadanos residentes en el respectivo territorio.

Artículo 11. **Excepciones.** Sin el lleno de los requisitos establecidos en el artículo anterior, las asambleas departamentales únicamente podrán crear municipios en los siguientes casos:

1. Cuando se trate de un territorio que carezca de medios adecuados de comunicación con la cabecera del municipio o municipios de los cuales forma parte, si las necesidades de desarrollo económico y social así lo aconsejan, previo concepto favorable y razonado del Departamento Nacional de Planeación.

2. Cuando, previo dictamen del Presidente de la República, su creación sea de conveniencia nacional por tratarse de una zona de frontera o de colonización, o por razones de defensa nacional.

Artículo 12. **Anexos.** El proyecto de ordenanza para la creación de un municipio se presentará acompañado de una exposición de motivos que incluirá como anexos los estudios, certificaciones y demás documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley.

Artículo 13. **Contenido de la ordenanza.** La ordenanza que cree un municipio deberá, además:

1. Determinar los límites del nuevo municipio.

2. Indicar cuál será la cabecera municipal para todos los efectos legales y administrativos.

3. Determinar la forma como el nuevo municipio debe concurrir al pago de la deuda pública que quede a cargo del municipio o municipios de los cuales se segrega.

4. Fijar, conforme a las indicaciones del gobernador, los recursos del presupuesto del departamento con que se atenderá inicialmente el funcionamiento del municipio.

Artículo 14. **Asistencia técnica.** El departamento deberá diseñar y ejecutar un programa especial de asistencia técnica al nuevo municipio, con énfasis particular en los aspectos de organización administrativa y fiscal, planeación y presupuesto.

Artículo 15. **Designación de autoridades.** Una vez sancionada la ordenanza que crea un nuevo municipio, el gobernador, mediante decreto, nombrará alcalde encargado, y señalará fecha para que, dentro de los tres meses siguientes, tenga lugar la elección de concejales y alcalde. En ese mismo decreto se indicarán las fechas de instalación del concejo municipal y de posesión del alcalde electo popularmente.

No habrá lugar a la elección del alcalde, cuando falte menos de un año para el vencimiento del periodo.

Artículo 16. **Traslado de cabecera municipal.** Las asambleas departamentales, a iniciativa del gobernador y previo concepto del organismo departamental de planeación, podrán trasladar las cabeceras de los municipios a otros lugares dentro de los respectivos territorios, cuando graves motivos de calamidad pública u orden público así lo aconsejen, o cuando esos otros lugares hubieren adquirido mayor importancia demográfica y económica.

Artículo 17. **Supresión de municipios.** Podrán las asambleas departamentales suprimir aquellos municipios de menos de tres mil habitantes y cuyo presupuesto de rentas haya sido en los dos años inmediatamente anteriores inferior a la mitad del valor de los gastos de funcionamiento del municipio.

En este caso será oído el concepto del gobernador antes de expedirse la respectiva ordenanza, en la cual se expresará claramente a qué municipio o municipios limítrofes se agrega el territorio del que se elimina.

## TITULO III

### Regiones.

Artículo 18. La región es una entidad territorial conformada por dos o más departamentos limítrofes, con características geográficas, sociales, económicas y culturales similares, constituido previo el cumplimiento de los requisitos señalados para ello en la Constitución y la ley orgánica correspondiente, con el fin de promover el desarrollo regional y gozan de autonomía para la gestión de sus asuntos, en todo lo que expresamente se le asigne por la ley de creación y sus respectivos estatutos.

## TITULO IV

### Entidades territoriales indígenas.

Artículo 19. Se constituirán en entidades territoriales indígenas aquellos territorios indígenas que cumplan los requisitos que se señalen en la ley orgánica respectiva, los cuales gozarán de autonomía, para la gestión de su propio asunto, tendrán los derechos señalados en el artículo 287 C.P., su delimitación corresponde al Gobierno Nacional.

## TITULO V

### Distritos.

Artículo 20. **Son distritos:** El Distrito Capital de Santafé de Bogotá, el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y aquellas áreas metropolitanas que se conviertan en tales previo el cumplimiento de los requisitos señalados por la ley.

## CAPITULO TERCERO

### Distribución de competencias.

Artículo 21. **Principios rectores del ejercicio de competencias.** Las entidades territoriales ejercerán las competencias que les atribuye la Constitución y la ley conforme a los siguientes principios:

a) **Coordinación.** En virtud de este principio las autoridades de las entidades territoriales al formular y ejecutar políticas o programas, expedir reglamentos, prestar servicios o realizar obras, en ejercicio de las competencias asignadas, deberán garantizar la armonía necesaria de su actuación con la que desarrollen las autoridades de otros niveles o entidades en uso de sus atribuciones, valorarán la totalidad de los intereses públicos implicados y conservarán una actitud de recíproca lealtad;

b) **Concurrencia.** Cuando sobre una materia se asignen a una entidad territorial competencias que deban desarrollar en unión o relación directa con facultades de distinta índole conferidas, sobre esa misma materia a otro nivel territorial o entidad, sus autoridades deberán ejercerlas de tal manera que su actuación no se prolongue más allá del límite fijado en la norma correspondiente, buscando respetar siempre el campo de las atribuciones de las otras autoridades;

d) **Subsidiaridad.** Una entidad territorial puede ejercer transitoriamente competencias correspondientes a niveles inferiores, cuando las entidades responsables de estos últimos no estén en capacidad de hacerlo por causas justificadas.

Artículo 22. **Competencias normativas.** Los departamentos tienen competencia para expedir normas, dentro de los límites de los principios fundamentales establecidos por las leyes, en el ámbito de su jurisdicción, sin oponerse al interés nacional o al de otros departamentos, en las siguientes materias:

1. Relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero

y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera.

2. De policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal.

3. En concurrencia con el municipio, en relación con el deporte, la educación y la salud.

En las mismas condiciones corresponde a los municipios reglamentar los usos del suelo y dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

La región como, entidad territorial, tendrá las competencias normativas asignadas para cada una en la ley de su creación.

**Artículo 23. Competencias administrativas.** Corresponde a los departamentos, a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas competentes, conforme a la ley y a las respectivas ordenanzas:

a) Ejercer funciones de coordinación y complementarias de la acción municipal respecto de las atribuciones que les corresponden a los municipios conforme a la Constitución y a la ley. En desarrollo de ellas promoverá la armonización de las actividades de los municipios entre sí y con el departamento, y contribuirá a la prestación de los servicios a cargo de los municipios, en los términos que definan las ordenanzas departamentales;

b) Actuar como instancia de intermediación entre la Nación y los municipios para los fines del ejercicio de las funciones que conforme a esta ley son de competencia de la Nación;

c) Asesorar y prestar asistencia técnica a los municipios para el ejercicio de las funciones asignadas por la presente ley.

Corresponde a los municipios, ser ejecutores principales de las acciones en materia de política social, a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas competentes, conforme a la ley, las ordenanzas y los respectivos acuerdos:

a) Administrar los asuntos locales;

b) Ordenar el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso local;

c) Promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes;

d) Planificar el desarrollo económico y social local, de conformidad con la ley y en coordinación con otras entidades.

Corresponde a la Región la promoción del desarrollo económico y social del respectivo territorio y el cumplimiento de funciones nacionales de planificación.

**Artículo 24. Competencias en materia de prestación de servicios.** Corresponde a las entidades territoriales la prestación de los servicios de educación y salud, en la forma y los niveles que señale la ley que desarrolle el artículo 356 de la Constitución Política.

Los departamentos y municipios serán competentes en cuanto a la prestación de los servicios públicos en la forma establecida por la ley de que trata el artículo 367 de la Constitución Política.

Así mismo, corresponde a los departamentos y municipios cumplir las funciones que en materia de inversión social les asignen las leyes a que se refieren los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.

**Artículo 25. Principios para la adecuada prestación de los servicios.** La prestación de los servicios a cargo de las entidades territoriales se regirá por principios de calidad, continuidad, adaptabilidad, neutralidad, solidaridad y redistribución del ingreso.

En virtud del principio de calidad, el servicio prestado debe cumplir los requisitos técnicos que se establezcan para él.

El principio de continuidad implica que se debe garantizar la prestación del servicio, aun en casos de quiebra, liquidación, intervención, sustitución o terminación de contratos de las

empresas responsables del mismo. En los casos de distribución, se debe prestar el servicio sin interrupciones diferentes a las programadas por razones técnicas, fuerza mayor, caso fortuito o por las sanciones impuestas al usuario por el incumplimiento de sus obligaciones.

El principio de adaptabilidad conduce a la incorporación de los avances de la ciencia y de la tecnología susceptibles de aportar una mayor calidad y eficiencia en la prestación del servicio al menor costo económico.

El principio de neutralidad exige un tratamiento igual para todos los usuarios, siempre que reúnan los requisitos establecidos en norma de aplicación general, sin discriminaciones diferentes a las derivadas de las condiciones y características técnicas de prestación del servicio.

Conforme al principio de solidaridad y redistribución del ingreso, los usuarios residenciales de menores recursos podrán acceder a los servicios y satisfacer los consumos que cubran sus necesidades básicas mediante subsidios.

**Artículo 26. Reglas para el ejercicio de las competencias atribuidas a las entidades territoriales.** El ejercicio de las competencias atribuidas a las entidades territoriales sólo podrá ser limitado por la Constitución y la ley. En consecuencia ninguna autoridad administrativa podrá tener facultad reguladora del ejercicio de dichas competencias, sin perjuicio de las funciones de inspección y vigilancia que se les atribuya a entidades de otros órdenes.

En caso de conflicto entre los intereses de un ente territorial y los de la Nación, definidos por la ley, prevalecerán estos sobre aquellos.

Las competencias relativas a justicia, defensa nacional, relaciones internacionales, dirección general de la economía, hacienda pública y régimen monetario, comercio exterior, las atribuidas a leyes estatutarias, la legislación civil, penal, laboral, comercial, procesal y los principios básicos de protección del medio ambiente, son de la Nación. Ninguna entidad territorial podrá asumir competencias relativas a estas materias.

El Gobierno podrá suspender los efectos de los actos que las entidades territoriales proferan en contravención a lo dispuesto en el inciso anterior y deberá demandar la declaración de nulidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa dentro de los 10 días siguientes. La suspensión decretada por el Gobierno estará vigente hasta que se produzca sentencia definitiva y podrá ser impugnada por vía judicial.

#### CAPÍTULO CUARTO

##### De los bienes y rentas de las entidades territoriales.

**Artículo 27. Bienes y rentas de las entidades territoriales.** Los bienes y rentas de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares.

Lo anterior no impide que la ley pueda, en cualquier tiempo, modificar, hacia el futuro, los porcentajes que por transferencias, regalías, o cualquier otra participación en las rentas nacionales le corresponda a las entidades territoriales.

**Artículo 28. Planeación en las entidades territoriales.** Las entidades territoriales tienen plena autonomía en materia de planeación de desarrollo económico y social, en el marco de las competencias, recursos y responsabilidades que les ha atribuido la Constitución y la ley; en armonía con lo dispuesto por el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes sectoriales, y atendiendo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad.

**Artículo 29. Capacidad impositiva de las entidades territoriales.** Las entidades territoriales, a través de los órganos competentes, po-

drán adoptar la totalidad o una parte de los tributos que sean definidos por la ley como de su propiedad. También podrán adoptarlos transitoriamente o por tiempo indefinido.

**Artículo 30. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Presentada por el señor Ministro de Gobierno,

Humberto de la Calle Lombana.

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

##### I. Introducción.

La Constitución colombiana de 1991 modificó de muy importante manera la forma de organización interna del Estado Colombiano, para lo cual adoptó un modelo que se separa de los tradicionales Estado Unitario simple o Estado Federal. Definió a Colombia como una República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.

Se adoptó una forma intermedia que en principio puede parecer heterodoxa pero está dirigida a solucionar problemas colombianos, no a copiar modelos extranjeros o extraídos de tratados de Derecho Constitucional, sin que tampoco se le pueda calificar de exótica, pues bien podría asimilarse a una tendencia mundial reflejada en el Devolution inglés, en la Constitución belga, en las modificaciones al ordenamiento territorial Francés y en las "formas intermedias" establecidas en el Estado Autonomo Español, Regional Italiano y en la Constitución portuguesa; así como en la ampliación de competencias que los Estados Federales de Estados Unidos y Alemania han tenido frente a sus Estados miembros.

Este reconocimiento de la autonomía se constituye en una garantía para las entidades territoriales y en una declaración expresa de transferencia de algún grado de poder político a dichas entidades, esto es, que la Nación ha dejado de ser el único centro de impulsión del poder, para compartirlo ahora con las entidades territoriales, cumpliéndose de esa manera un proceso de descentralización política, que no meramente administrativa, distribuyendo verticalmente el poder.

La Corte Constitucional en reciente sentencia precisó la interpretación de las tres características de la República definidas en el artículo 1 de la Carta de la siguiente manera:

"No obstante ser la descentralización territorial parte de la fórmula centralización política con descentralización administrativa que caracterizó los últimos decenios de vigencia de la Constitución de 1886, es preciso reconocer que no es exacto, yuxtaponer autonomía a descentralización. La primera es un fin, un estado de cosas que se busca y se obtiene en grados crecientes. Es como lo dice el reciente Informe Final de la Misión para la descentralización titulado **Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal**, 'un grado cada vez mayor de libertad' (pág. 71 del informe). La descentralización por el contrario es un mecanismo o una modalidad de administrar lo que no está a la mano o no debe estarlo; sean territorios o funciones. Por eso se puede afirmar que con la Constitución de 1991 el proceso de descentralización dio un salto cualitativo importante, acercando a las entidades territoriales a un grado hasta hoy desconocido de autonomía".

"..."

"La autonomía y la descentralización entrecruzan sus mecanismos de acción en múltiples aspectos. Sin embargo, responden a ópticas diferentes: Mientras la descentralización busca una mayor libertad de las instancias periféricas —territoriales y funcionales— en la toma de sus decisiones y, como consecuencia de ello, una mayor eficiencia en el manejo de la cosa pública, la autonomía en-

causa sus propósitos hacia la mayor libertad de los asociados en aras de un mayor bienestar y control de sus propios intereses”.

“En este sentido descentralización y autonomía, si bien tienen puntos de mira diferentes, resultan ser interdependientes y portadores de facetas y momentos de un mismo proceso en la ampliación de la libertad en su acepción territorial”.

Además de esa nueva concepción de la forma de organización territorial del Estado, la Constitución de 1991 introdujo nuevas formas de división territorial, ampliando el número de entidades territoriales existentes mediante la creación de las entidades territoriales indígenas y los distritos, así como con la posibilidad de convertir —por decisión legal— a las regiones y a las provincias en entidades territoriales.

Así mismo, mantuvo las áreas metropolitanas, elevó a rango constitucional las divisiones de localidades en el Distrito Capital y de comunas y corregimientos en los municipios y autorizó para que fuera de la división general del territorio hubiese otras con el fin de cumplir las funciones y servicios a cargo del Estado.

El constituyente pretendió hacer más flexible la división territorial colombiana para permitir que por la dinámica social y económica del país éste pudiera acomodarse en su organización interna sin mayores dificultades. Debe resaltarse la preocupación del constituyente para que en este proceso estuviese siempre presente el ciudadano, a través de los mecanismos de participación, bien refrendando el proceso o mediante la iniciativa popular del acto del que se trate en cada caso.

Acorde con esas dos características del nuevo ordenamiento territorial la Constitución hizo un esfuerzo inicial, que debe ser completado por la ley en forma gradual, de distribuir competencias entre los diversos niveles territoriales, con el objeto de racionalizar la actividad del Estado en cada una de las regiones y permitir que dichas funciones sean ejercidas por la entidad más próxima dependiendo si se trata de servicios de primera necesidad para la comunidad, o la entidad más capaz para ello teniendo en cuenta las escalas técnica, financiera, económica y geográfica.

El tránsito hacia este nuevo sistema de reparto de competencias debe producir una racionalización en las tareas de la Nación que debe dedicar su atención a proyectos de gran impacto, dejando a los niveles regional, seccional y local aquellos más cercanos a los individuos, de acuerdo con los criterios expresados; lo cual traerá como necesaria consecuencia la supresión o reorientación de algunas entidades nacionales.

Finalmente, la Constitución diseñó un conjunto de mecanismos que condujeran a garantizar a las entidades territoriales un mayor nivel de recursos, y un desarrollo regional equilibrado. Para lo cual introdujo nuevas variables para la distribución del situado fiscal y de las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación a los municipios.

Garantizó, también, con categoría constitucional una participación de las entidades territoriales en las regalías a que tiene derecho el Estado por la explotación de los recursos naturales no renovables y con criterio redistributivo creó el Fondo Nacional de Regalías.

Las modificaciones fueron pues sustanciales y corresponde ahora al legislador desarrollarlas para ponerlas completamente en vigencia.

## II. Objetivos del nuevo ordenamiento territorial.

La necesidad de desarrollar en Colombia un nuevo ordenamiento territorial se concreta en dos grandes objetivos: en primer lugar, construir un modelo de Estado más democrático y participativo y en segundo lugar, tener un sistema político fundamentado en el respeto

por las diferencias de orden regional, étnico, cultural, económico, etc.

Se ha dicho que autonomía y democracia son conceptos indisolubles, en cuanto que los espacios de decisión más cercanos al individuo le permiten participar en la toma de las decisiones y controlar de una mejor manera al gobernante.

La Carta Política de 1991 amplió de manera significativa esos espacios de participación, con lo cual las entidades territoriales se convierten en el escenario democrático por excelencia: los ciudadanos eligen democráticamente a sus autoridades (Gobernadores, Alcaldes, Diputados, Concejales), los ciudadanos imponen a los Gobernadores y Alcaldes como mandato el programa que presentó en su campaña, podrán acudir al expediente de la revocatoria del mandato si resulta que el mandatario no cumple con dicho programa o no ha respondido a las expectativas ciudadanas, así mismo podrán presentar proyectos de acuerdos y ordenanzas, se les deberá consultar asuntos de su interés, en fin, hay una amplia gama de instrumentos en favor del ciudadano.

Estos mecanismos de democracia participativa tendrán un mayor contenido y una mayor eficacia en la medida en que se concrete un mayor traslado de poder a las entidades territoriales.

De otra parte, con la inclusión de diversas entidades territoriales la Constitución buscó que la división territorial se acomodara a la realidad y no al contrario, como ha venido siendo hasta ahora. Pretendió de esta manera reconocer que Colombia es una Nación formada por una pluralidad de etnias y de culturas, que se caracteriza por su diversidad geográfica y regional; por lo tanto se apunta a que esas distintas divisiones territoriales sirvan para que la sociedad encuentre acomodo a su forma de ser y de expresarse.

## III. El texto del proyecto.

El proyecto de ley “por el cual se dictan normas orgánicas de la organización territorial” que se pone en consideración del Congreso de la República pretende trazar los grandes derroteros de la organización interna del Estado colombiano, estableciendo el perfil de las entidades territoriales, el alcance de su autonomía y sus principales funciones.

El proyecto busca cumplir el mandato constitucional de expedir una ley orgánica de ordenamiento territorial, mencionado en diversos artículos de la Carta y señalada en el reglamento del Congreso como una de aquellas disposiciones que tienen la categoría de orgánica.

A pesar de las menciones señaladas no existe unanimidad sobre los alcances y el contenido de esa ley orgánica. La Constitución hace referencia expresa a ella en seis casos: para la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (artículo 288); los requisitos exigidos para decretar la formación de nuevos departamentos (artículo 297); las condiciones para solicitar la conversión de una región en entidad territorial (artículo 307); los términos para la conformación de entidades territoriales indígenas (artículo 329), el régimen administrativo y fiscal de carácter especial para las áreas metropolitanas y lo relativo a la asignación de competencias normativas de las entidades territoriales (artículo 151).

Hay quienes afirman que en realidad no debería hablarse de una ley orgánica de ordenamiento territorial, sino simplemente unas decisiones —las mencionadas— que por mandato constitucional requieren una mayoría especial para su aprobación. Esta interpretación sin embargo, en nuestra opinión resulta incompleta ya que una visión sistemática del tratamiento del tema en la Constitución lleva a inferir fácilmente que el Constituyente buscó que hubiese un derrotero

general para el ordenamiento territorial, con el carácter de ley orgánica, más allá de las referencias expresas que la propia Carta hace.

Por lo anterior, el Gobierno Nacional ha estimado necesario, atendiendo para ello también las recomendaciones recogidas en diversos foros y las contenidas en el primer documento que con dicho carácter expidió la Comisión de Ordenamiento Territorial en el cual se lee: “Con el fin de cumplir el contenido de la Constitución (artículo 288 C. P.), habrá de expedirse una ley orgánica de ordenamiento territorial que contemple, en lo pertinente, las condiciones de conformación y funcionamiento de todas las entidades territoriales, tanto las establecidas como las nuevas, de tal manera que se derive de aquella ley orientaciones claras para cada una de las entidades, y para su desarrollo en sucesivas leyes especiales, estas leyes deben respetar y reproducir, con más decisión de lo hecho hasta ahora, el espíritu y la letra de la Constitución Política en cuanto a la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales”.

De esta manera el proyecto de ley que se pone a consideración del honorable Congreso de la República debe tenerse como una especie de “ley-marco”, así no corresponda a aquellas que la doctrina denomina como tales, en la cual se toman las grandes decisiones, y los criterios para ser desarrollados posteriormente, en este caso por otras leyes, aún algunas con carácter también de orgánico como las de las regiones, las entidades territoriales indígenas y las áreas metropolitanas.

## Aspectos generales y entidades territoriales.

En el capítulo primero se distingue entre las entidades territoriales y aquellas divisiones que no tienen ese carácter y que son meras divisiones administrativas para el mejor cumplimiento de las funciones estatales.

En el capítulo posterior se consignan las definiciones de cada una de las entidades territoriales y sus principales funciones.

En materia de entidades territoriales se propone en estos dos primeros capítulos adoptar las siguientes decisiones importantes:

a) Las regiones para convertirse en entidades territoriales deben cumplir un proceso por etapas, que comienza con la región como entidad administrativa y de planificación, luego de lo cual, previo el cumplimiento de determinados requisitos puede obtener el carácter mencionado. Así mismo, se señala que para la conformación de la región administrativa y de planificación debe esperarse la expedición de la ley que desarrolle lo señalado en el artículo 306 C. P.

Con esta decisión se aclara la forma de elevar a entidad territorial una región, ya que desde la expedición de la Constitución se han oído diversas propuestas que van desde, mediante un referéndum, crear una región como entidad territorial en forma directa, hasta asociarse los gobernadores mediante un acto para el que no requerirían más que la autorización de sus asambleas.

b) Por la cantidad de niveles territoriales, con las consecuencias que en materia de competencias y participación en las rentas nacionales ello tiene, se propone que las provincias sean meras divisiones administrativas, sin poder —por ahora— convertirse en entidades territoriales. Es decir, que el legislador utilizaría su potestad adoptando la decisión de considerar inconveniente e inoportuno, por el momento, la creación de provincias como entidades territoriales.

El Gobierno estima que con la existencia de tan variados niveles territoriales —Nación, región, departamento, distrito, municipios, territorios indígenas— la posibilidad de crear provincias como entidades territoriales resultaría inconveniente y complicaría el ya complejo panorama del ordenamiento territorial, dificultando la coordinación entre los diversos niveles.

c) Los distritos sólo serán aquellos que la Constitución expresamente consagra, a saber: el Distrito Capital, el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena, el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y aquellos que se conformen por la conversión de un área metropolitana en Distrito, lo cual supone la fusión de los municipios que integran el área.

La propuesta de esta decisión está basada en que la creación de nuevos distritos dificulta la administración del situado fiscal, a más de extraer de los departamentos a importantes ciudades, que tendrían acceso directo a ese recurso, concentrándolo en urbes importantes en desmedro de las zonas más des pobladas.

El Gobierno no considera conveniente la creación de nuevos distritos y hacia allá va dirigida con toda claridad su propuesta.

d) Las entidades territoriales indígenas serán aquellos territorios indígenas que cumplan unos determinados requisitos, con lo cual se avanza de manera significativa ya que se deja sentado que aquellos que no cuenten con unas condiciones previamente establecidas, básicamente de estructura, no podrán adquirir tal carácter. La fórmula propuesta no descarta que las entidades territoriales indígenas tengan diversas categorías teniendo en cuenta su población, área, etc.

e) En relación con los requisitos para la creación de departamentos y municipios se mantienen algunas de las condiciones previstas actualmente, adecuándolas con algunas provisiones constitucionales como las de la participación popular.

En este punto es importante subrayar que el Gobierno Nacional no está promoviendo la creación de nuevos departamentos, ni la modificación de límites de los actuales, considerará que este es un tema que corresponde a los ciudadanos quienes deben definirlo mediante la utilización de los mecanismos de participación popular previstos en la Carta. El grado de pertenencia del ciudadano al territorio de un departamento y del propio departamento con un territorio son los criterios básicos para que se puedan tomar ese tipo de decisiones.

La eventual desaparición de los departamentos es en opinión del Gobierno un tema respecto del cual la Asamblea Constituyente se expresó de manera muy clara. El Gobierno siempre defendió la realidad histórica inquestionable de las divisiones departamentales actuales, más allá de las discusiones académicas relacionadas con su origen o su conformación geográfica.

#### Las funciones y competencias de las entidades territoriales.

El proyecto propone una clasificación de las competencias de las entidades territoriales con la cual se pretende de una parte recoger los criterios constitucionales en la materia y de otra, superar la vieja teoría —aplicable para un régimen de descentralización administrativa y no de autonomía— según la cual la atribución de competencias se limitaba a otorgarles atribuciones en materia de prestación de servicios de educación, salud y otros.

El Gobierno comparte la afirmación de la Corte Constitucional en el sentido de que “el ejercicio de los poderes autónomos requiere de competencias que se radiquen en los diversos entes territoriales. Este debe ser el primer ángulo desde el cual se aborde la construcción de un concepto de autonomía”.

En el proyecto se distinguen tres clases de competencias, unas de carácter normativo, otras administrativas y otras referidas a la prestación de servicios.

En cuanto a las primeras la ley se limita a regular aquellas competencias otorgadas por la propia Constitución y que para su aplicación requieren desarrollo legal. Se establecen los principios que se deben tener en cuenta para el ejercicio de esas atribuciones que son las siguientes:

— Que se hagan dentro de los límites de los principios fundamentales establecidos por las leyes, con lo que se garantiza que hay una legislación nacional que en estos temas debe ser el marco general, para ser completado por los departamentos o municipios.

— Que se tomen para ser aplicadas dentro del ámbito de su jurisdicción.

— Que no se opongan al interés nacional o al de otros departamentos.

En relación con las segundas se consignan básicamente las que la Constitución otorga a departamentos y municipios, además de las funciones nacionales que se le asignan a las regiones en materia de planificación.

En lo relativo a la prestación de servicios nos remitimos a la forma que señalen otras leyes, en especial las que desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución.

El proyecto trae además el contenido de principios para la administración de las entidades territoriales y para el ejercicio de sus competencias, desarrollando conceptos constitucionales y precavando dificultades por conflictos de competencias.

Termina el proyecto precisando principios en materia de bienes y rentas de las entidades territoriales, que consideramos claros, con arraigo constitucional, por ello no nos detendremos en su explicación.

No sobra advertir que el Gobierno Nacional pretende con este proyecto promover un debate, que seguramente será intenso, en el seno del Congreso, sin que creamos tener la verdad absoluta en el tema, seguros que el resultado final se verá enriquecido con el aporte de los Congresistas.

Presentado por el señor Ministro de Gobierno,

**Humberto de la Calle Lombana.**

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes.

Santafé de Bogotá, D. C., 14 de octubre de 1992.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 178 de 1992, “por la cual se dictan normas orgánicas de organización territorial”, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es de competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

**Pedro Pumarejo Vega.**

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

14 de octubre de 1992.

De conformidad con el informe de la Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la Gaceta Legislativa del Congreso.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,  
**JOSE BLACKBURN C.**

El Secretario General del honorable Senado de la República,

**Pedro Pumarejo Vega.**

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 196 DE 1992 SENADO DE LA REPUBLICA

por la cual se expiden las normas relativas a la vigilancia y control de las entidades de Servicios Públicos.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

#### I. Disposiciones Generales.

Artículo 1º Del objeto. La presente ley tiene por objeto disponer las reglas, principios

y normas para el ejercicio del control de las empresas encargadas de la prestación de los servicios públicos en el territorio nacional.

Artículo 2º De la denominación de Empresas de Servicios Públicos. Son Empresas de Servicios Públicos aquellas que tienen como objeto social la prestación de servicios públicos domiciliarios de Acueducto y Alcantarillado, Energía Eléctrica, Gas, Telefonía y Telemática y Recolección de Desechos Sólidos Domiciliarios e Industriales; que están constituidas o que se constituyan como entidades de servicios públicos.

Artículo 3º De la modernización y descentralización. Las entidades de servicios públicos podrán convertirse en entidades de economía mixta para poder ejercer adecuadamente sus objetivos y funciones, la descentralización y desconcentración de funciones y actividades buscando una actualización estructural y operativa de acuerdo con las exigencias empresariales del mundo moderno.

En esta concepción de entidades de economía mixta podrán los suscriptores, accionistas y propietarios participar en su junta directiva y de su control, tendrán informes periódicos por parte de la Revisoría Fiscal de cada entidad.

#### III. Normas, principios y reglas.

Artículo 4º El control se ejercerá de acuerdo con la Ley 43 del 13 de diciembre de 1990 y la Ley 145 de 1960, en lo concerniente a los principios de contabilidad generalmente aceptados, las normas de Auditoría generalmente aceptadas, la fe pública, los papeles de trabajo, el dictamen y opinión sobre los estados financieros.

Así mismo, darán cumplimiento a los artículos 207 y siguientes del Código de Comercio relativos al Revisor Fiscal y de las responsabilidades civiles y penales que determinen las leyes, decretos y demás normas legales.

#### III. Del control.

Artículo 5º Los Revisores Fiscales ejercerán el control fiscal posterior, selectivo, perceptivo y de gestión, de acuerdo con las leyes del control fiscal, de normas que sean dictadas por los Contralores de la respectiva jurisdicción.

Por lo tanto, los Revisores Fiscales cumplirán y harán cumplir las normas y procedimientos de control fiscal. Además de ser interlocutores directos de los Usuarios, en la búsqueda de la optimización, de la calidad y eficiencia en la prestación de los servicios.

Parágrafo. Los Revisores Fiscales no dictarán normas de control fiscal.

#### IV. Elección de Revisores Fiscales.

Artículo 6º Elección. Los Tribunales Administrativos de los respectivos territorios enviarán terna de contadores públicos, con una antelación de 60 días antes a la iniciación del periodo respectivo, a los concejos para la elección de los Revisores Fiscales ante las entidades de servicios públicos y de economía mixta de servicios públicos.

Parágrafo transitorio. El periodo de los Revisores Fiscales elegidos por los actuales concejos terminarán su periodo el 31 de diciembre de 1994. Vencido este periodo se procederá conforme al artículo 6º de la presente ley.

#### V. Requisitos para ser Revisor Fiscal.

Artículo 8º Para ser elegido Revisor Fiscal se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad, ser Contador Público y haber ejercido la profesión por más de 5 años o haber sido catedrático universitario duran-

te un tiempo no menor de 5 años y no haber trabajado en la Entidad a la cual va a auditar por el término no inferior a un año.

#### VI. De los gastos de funcionamiento y de personal.

Artículo 9º Los cargos, asignaciones y prestaciones sociales que requieran las Revisorías Fiscales para su funcionamiento serán propuestas por el Revisor Fiscal ante las Juntas Directivas. En todo caso las asignaciones serán similares a los de la entidad vigilada. La vigilancia y administración de los recursos humanos estarán a cargo del Revisor Fiscal.

Las empresas atenderán la provisión de oficinas y elementos necesarios, así como el pago de la nómina y prestaciones sociales. En ningún caso los costos y gastos anuales de las Revisorías Fiscales serán superiores al uno y medio por ciento del presupuesto de ingresos corrientes de la respectiva entidad.

Artículo 10. El Revisor Fiscal asistirá a la Junta Directiva con voz sin voto, cuando sea invitado.

Artículo 11. Esta Ley rige a partir de la fecha de publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Presentado a consideración del honorable Senado de la República por:

**Gustavo Rodríguez Vargas.**

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

"Una estructura organizacional es el cuerpo de la Empresa, y el control es el alma de la misma. El uno no puede existir sin el otro".

Honorables Senadores:

La Constitución Nacional consagra la finalidad social del Estado y de los servicios públicos (artículo 365) en forma eficiente, eficaz y económica. Así como la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Los servicios estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, estos servicios públicos podrán ser prestados por el Estado directa o indirectamente por comunidades organizadas o por particulares.

La ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios y cobertura, calidad y financiación y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingreso.

Los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen y los departamentos cumplan funciones de apoyo y coordinación (artículo 267).

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

El proceso del control gerencial se lleva a cabo en una organización que ya existe, que tiene sus objetivos y que ha tomado decisiones sobre políticas amplias para obtener esos objetivos. Las decisiones sobre estos objetivos y sobre las políticas se han hecho en otro proceso, o sea, el proceso de la planeación estratégica.

El control como función a todos los niveles de la organización, es una necesidad básica para poder conocer y evaluar los planes y programas de cualquier institución pública o privada. Siendo indispensable el ejercicio de un control especializado en aquellas entidades complejas de gran magnitud, como son las empresas encargadas de la prestación de los servicios públicos a la comunidad.

Este control necesita mayor respaldo en conocimientos y especialización porque debe ejercer un control integral, en forma posterior, sobre los bienes y propiedades, los fondos, su recaudo y utilización, ejerciendo la vigilancia del control de gestión u operativo, el control financiero, los controles internos de la empresa y sus procedimientos y sistemas, sobre la calidad del servicio, de los contratos o trabajos desarrollados, etc., como una efectiva contribución al buen funcionamiento de la empresa y al correcto manejo de los recursos.

J. J. Servan-Schreiber sostiene que, "no es la pobreza ni la ignorancia, ni la calidad de la raza lo que tiene a los pueblos limitados en el subdesarrollo, sino el no haber tenido una buena administración, el no haber podido hallar los hombres capaces de organizar y tomar decisiones adecuadas, para realizar múltiples planes escritos repetidamente".

Corroborando que, la ciencia gerencial o administrativa bien entendida, aparece como una necesidad nacional, como una exigencia vital para toda la comunidad y para toda la institución, sea pública o privada.

La administración ha sido, es y será la ciencia motora del desarrollo de los países y de todas las organizaciones, como núcleo central de su supervivencia y progreso.

complejidad de las estructuras administrativas. Esta complejidad se explica por los ade-

"La vida gubernamental y empresarial moderna se caracteriza, entre otras cosas, por la lantos científicos y tecnológicos logrados en las últimas tres décadas en la industria, el comercio, la agricultura, las comunicaciones y muchos otros campos, en especial por la creciente aplicación de la cibernética.

Estos adelantos han demandado la creación de nuevas estructuras administrativas y, a su vez, han hecho necesario que los encargados de dirigir la administración conozcan los nuevos conceptos, principios y técnicos, para estar en capacidad de adoptar las decisiones apropiadas".

Administración es el proceso de planear, organizar, dirigir, coordinar y controlar cualquier empresa o institución pública o privada. Planear es la determinación de los planes, estrategias, programas, políticas, procedimientos y estándares para obtener los objetivos organizacionales deseados. Organizar es el desarrollo adecuado de la estructura de la organización para facilitar el exitoso cumplimiento de los objetivos, planes, etc.

Dirigir es guiar, motivar y estimular al personal de la institución, para que ejecuten las acciones prescritas para lograr los fines. Controlar es asegurarse de que las acciones dirigidas se realicen de acuerdo con los objetivos predeterminados y dentro de los límites de la estructura organizacional.

El control es "el que determina lo que está obteniendo, es decir, evaluando la ejecución, y si es necesario, aplicando las medidas correctivas de tal manera que la ejecución se lleve a cabo de acuerdo con los planes".

"Control significa acción".

La función de control está estrechamente relacionada con las demás funciones del proceso administrativo conformando el sistema del mismo, como la última etapa encargada de vigilar que los planes a llevarse a cabo sean relacionados de la mejor manera para obtener los objetivos previstos.

El control afecta tanto el futuro como el presente de la organización al indicar las acciones correctivas que permitan rectificar las desviaciones producidas de lo planeado.

El pasado no es afectado por el control, porque no admite modificaciones, pero sí puede ser objeto de estudio y análisis para conocer esas experiencias anteriores.

El control exige la existencia de un planeamiento que haya previsto los resultados a obtenerse, que presenten la base de com-

paración y de buena distribución y coordinación de los medios disponibles. Igualmente el control exige una buena dirección como condición previa necesaria para que exista un clima de confianza en el cual debe basarse.

El modelo de control debe ser flexible y no debe estar sometido a controles rígidos. La retroalimentación permite ajustes entre las labores desarrolladas en el medio ambiente, el conocimiento y los fines organizacionales.

El control gerencial es el asegurar que los recursos humanos, físicos y tecnológicos son apropiados de manera que obtengan los propósitos generales de una organización. Trata de lograr una unidad de propósito de los diversos esfuerzos de una multitud de subunidades organizacionales, de tal manera que pueda conducir la organización en su totalidad y a sus administradores hacia sus objetivos y fines. Un sistema de control está compuesto por una estructura y un proceso.

Atendiendo el mandato de la Constitución Nacional es imperativo que las estructuras de las Empresas de servicios públicos tendrán que actualizar y adecuar las estructuras a los momentos actuales con proyección de futuro, para que puedan prestar un servicio en forma eficaz, eficiente y económica para los usuarios y la comunidad.

Que es función de la ley desarrollar lo establecido por la Constitución Nacional y las normas adecuadas en la presente ley, señala la normatividad del control por las cuales deben regirse las empresas de los servicios públicos bien sean estatales o de economía mixta, evitando que se vuelvan a presentar situaciones anormales por no tener un control efectivo, moderno y adecuado como en los casos por todos conocidos del proyecto hidroeléctrico del Guavio, las Empresas Públicas de Barranquilla, la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero, Puertos de Colombia, Ferrocarriles Nacionales de Colombia, la Empresa de Transporte Urbano de Bogotá, la Empresa de Servicios Públicos de Aseo, "EDIS", entre otras.

Esperando no llegar tarde en materia de control para evitar estas grandes tragedias que afectan la economía del país, a la sociedad y al ciudadano, por no tener una clara normatividad, respaldo para ejercer el control sobre las empresas de servicios públicos y la prestación de los servicios domiciliarios.

La normatividad fiscal debe establecer claramente de acuerdo con las exigencias del momento y con los últimos adelantos técnicos, los mejores sistemas y procedimientos, para que las organizaciones encargadas de la prestación de los servicios públicos funcionen adecuadamente.

Un buen servicio de control es una verdadera y efectiva ayuda a cualquier empresa al indicarle su funcionamiento, la ejecución de planes y programas previstos y si fuere el caso recomendar las correcciones y ajustes y efectuar seguimiento a los correctivos para una óptima ejecución de los planes, proyectos y funciones de la entidad.

De los honorables Senadores,  
**Gustavo Rodríguez Vargas.**

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL - TRAMITACION DE LEYES

Santafé de Bogotá, D.C., 21 de octubre de 1992.  
Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 196 de 1992, "por la cual se expiden las normas relativas a la vigencia y control de las entidades de servicios públicos", me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado Proyecto de ley es de competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

**Pedro Pumarejo Vega.**

## PRESIDENCIA DEL SENADO DE LA REPUBLICA

Santafé de Bogotá, D.C., 21 de octubre de 1992.

De conformidad con el informe de la Secretaría General, dése por repartido el Proyecto de ley de la referencia a la Comisión Sexta Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mismo a la Imprenta, con el fin de que sea publicado en la Gaceta Legislativa del Congreso.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,  
José Blackburn C.

El Secretario General del honorable Senado de la República,  
Pedro Pumarejo Vega.

## PONENCIAS

### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

al Proyecto de ley número 147 Senado de 1992, "por la cual se restablecen unas excepciones a las incompatibilidades de los Servidores Públicos".

Señor Presidente de la Comisión Primera del Senado

Honorables Senadores:

El Congreso de la República de conformidad con lo preceptuado en el artículo 150, numeral 19 literales e) y f), de la Constitución de 1991, expidió la Ley 4ª del 18 de mayo de 1992, mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los trabajadores oficiales, y se dictan otras disposiciones. En el artículo 19 de la mencionada ley se establece: "Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público, ni recibir más de una asignación que provenga del

Tesoro Público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado. Exceptuándose las siguientes asignaciones:

a) Las que reciban los profesores universitarios que se desempeñen como asesores de la Rama Legislativa;

b) Las percibidas por el personal con asignación de retiro o pensión militar o policial de la Fuerza Pública;

c) Las percibidas por concepto de sustitución pensional;

d) Los honorarios percibidos por concepto de hora-cátedra;

e) Los honorarios percibidos por concepto de servicios profesionales de salud;

f) Los honorarios percibidos por los miembros de las Juntas Directivas, en razón de su asistencia a las mismas, siempre que no se traté de más de dos juntas;

g) Las que a la fecha de entrar en vigencia la presente ley benefician a los servidores oficiales docentes pensionados.

Parágrafo. No se podrán recibir honorarios que sumados correspondan a más de ocho (8) horas diarias de trabajo a varias entidades". (Lo subrayado es nuestro).

La norma anteriormente transcrita consagra la prohibición de desempeñar simultáneamente más de un empleo público y establece siete excepciones a la mencionada prohibición, pero en el parágrafo del mismo artículo se dispone que no se podrán recibir honorarios que sumados correspondan a más de ocho (8) horas diarias de trabajo en varias entidades, norma jurídica que ha causado un grave perjuicio a muchas entidades e instituciones que desarrollan o prestan servicios en las áreas de la salud, la educación, la investigación científica; como universidades, instituciones de educación, hospitales, servicios seccionales de salud, cajas de previsión, porque no pueden contar de forma suficiente e idónea con los servicios de profesionales altamente calificados y especializados en ciertas disciplinas, debido a que están vinculados con entidades públicas de cualquier orden o en las que el Estado tenga parte mayoritaria, o que tienen una relación contractual por más de ocho horas diarias en una sola entidad o en más de una entidad.

Además con la limitación de recibir honorarios sólo hasta por ocho horas diarias de trabajo, se agrava y desmejora la situación laboral de miles de profesionales en el país como médicos, odontólogos, auxiliares de odontología, fonoaudiólogos, docentes; quienes prestan sus servicios profesionales en una o varias entidades por más de ocho horas y son remunerados con honorarios.

Esta oportuna y necesaria iniciativa legislativa busca corregir la injusta situación creada para miles de servidores públicos con la expedición de las excepciones a las incompatibilidades de los servidores públicos establecidas con un nuevo criterio en el artículo 19 de la Ley 4ª de 1992 y permitirle a muchos hospitales, centros de salud, entidades educativas e investigativas vincular a profesionales especializados en conocimientos técnicos o científicos con la modalidad de una relación estatutaria legal que tenían antes de la vigencia de la citada Ley 4ª.

En la ponencia para primer debate se presentó un Pliego de Modificaciones en la cual se derogaba el Parágrafo Único del artículo 19 de esa Ley 4ª. Con la finalidad de mantener el espíritu de la iniciativa, que compartimos plenamente, y en el entendido que la propuesta original así lo consagra expresamente, como se deduce de la Exposición de Motivos, me permito proponer:

"Dése segundo debate al Proyecto de ley número 147 Senado de 1992".

De los señores Señadores;

Julio César Turbay Quintero  
Senador de la República.

Autorizamos el anterior informe.

El Presidente,

Darío Londoño Cardona.

El Vicepresidente,

Guillermo Angulo Gómez.

El Secretario,

Eduardo López Villa.

# CAMARA DE REPRESENTANTES

## ORDEN DEL DIA

para la sesión ordinaria de hoy jueves 5 de noviembre de 1992, a las 10:00 a. m.

### I

Llamado a lista.

### II

Aprobación del acta de la sesión anterior.

### III

Desarrollo de la Proposición número 93, aprobada en noviembre 4 de 1992, para escuchar en sesión reservada a los Ministros del Despacho, al Consejero para la Seguridad Nacional, al Fiscal y al Procurador General de la Nación.

El temario de la sesión especial será el derecho a la vida y seguridad de los colombianos y la responsabilidad del Gobierno frente a la garantía de los mismos.

Presentada por los honorables Representantes César Pérez García, Marco Tulio Gutiérrez Morad, Rafael Borré y otros.

### IV

Lo que propongan los honorables Representantes, señores Ministros y altos funcionarios del Estado.

El Presidente,

CESAR PEREZ GARCIA

El Primer Vicepresidente,

MELQUIADES CARRIZOSA AMAYA

El Segundo Vicepresidente,

RAFAEL BORRE HERNANDEZ

El Secretario General,

DIEGO VIVAS TAFUR