

FILE COPY

DO NOT REMOVE  
FROM OFFICE

**CONSEJO LEGISLATIVO  
DE LA  
ASAMBLEA GENERAL DE COLORADO**

**UN ANALISIS  
DE LAS PROPUESTAS  
DE BALOTA DE 1986**

**Publicación de Investigación No. 305  
1986**

# COLORADO GENERAL ASSEMBLY

**OFFICERS**  
REP CARL B "BEV" BLEDSOE  
*Chairman*  
SEN TED L. STRICKLAND  
*Vice Chairman*  
*Staff*  
DAVID F. MORRISSEY  
*Director*  
DAVID HITE  
*Administration*  
STANLEY D. ELOFSON  
*Research*



## LEGISLATIVE COUNCIL

ROOM 029 STATE CAPITOL  
DENVER, COLORADO 80203-1784  
(303) 866-3521

## MEMBERS

SEN WAYNE ALLARD  
SEN DENNIS GASTON  
SEN DAN HAGAL  
SEN RAY PETERSON  
SEN RAY POWELL  
SEN HAROLD MCJANNET  
REP VICKIE ARMSTRONG  
REP BILL ARTIST  
REP JERRY KOPPEL  
REP CHRIS PACHA  
REP RON SIMS  
REP LARRY TRUBIE

## CARTA DE TRANSMISION

14 de agosto de 1986

Este análisis de las medidas estatales que se determinarán en la elección general de 1986 ha sido preparado por el Consejo Legislativo de Colorado como un servicio público para los miembros de la Asamblea General así como el público, de acuerdo con la sección 2-3-303 de los Estatutos Revisados de Colorado. En esta publicación se analizan cuatro medidas constitucionales propuestas.

La Asamblea General remitió las Enmiendas 1, 2 y 3. La enmienda 4 es una medida iniciada. Si son aprobadas por los votantes, las cuatro enmiendas constitucionales podrían ser enmendadas solamente mediante un voto de los electores en una elección general subsiguiente.

Se puede poner las medidas iniciadas en la balota mediante una petición de los electores registrados. Las medidas iniciadas requieren la firma de los electores registrados en una cantidad igual a cinco por ciento de todos los votos emitidos para el Secretario de Estado.

En este documento se presentan las disposiciones de cada propuesta incluyendo un comentario general sobre su aplicación y efecto. Se ha prestado cuidadosa atención en la preparación de los argumentos a favor y en contra de cada propuesta, para exponer los dos lados de cada cuestión. Aunque no se hayan presentado todos los argumentos a favor y en contra de cada propuesta, se discuten los razonamientos principales para que cada ciudadano pueda decidir los méritos relativos de cada propuesta.

Cabe notar que el Consejo Legislativo no adopta ninguna posición a favor o en contra de las propuestas. Al presentar los ARGUMENTOS A FAVOR y los ARGUMENTOS EN CONTRA, el consejo solamente está exponiendo los razonamientos relacionados con cada propuesta. La cantidad o la calidad de los párrafos A FAVOR y EN CONTRA de las propuestas no se deben interpretar como indicación o inferencia de una posición del consejo.

Respetuosamente,

Representante C.B. "Bev" Bledsoe  
Presidente  
Consejo Legislativo de Colorado

ENMIENDA NO. 1 -- ENMIENDA CONSTITUCIONAL  
PROPUESTA POR LA ASAMBLEA GENERAL

---

Título de Balota: Una enmienda al artículo XII de la constitución del estado de Colorado, requiriendo que los nombramientos a puestos públicos y empleos en el sistema de personal del estado se hagan en base a méritos y capacidades, que se comprueben mediante exámenes competitivos sin consideración de raza, credo, color, religión, sexo, origen nacional o ascendencia, impedimentos físicos o mentales, edad, o afiliación política, exceptuando del requisito del examen competitivo la reasignación de puestos titulares, exceptuando del sistema de personal a las personas cuyos sueldos se pagan exclusivamente de subsidios del gobierno o de entidades privadas, requiriendo una mayoría de dos tercios en la aprobación final por cada casa de la asamblea general para aumentar las exenciones del sistema, eliminando la junta de personal estatal, concediendo autoridad para formular reglas al director de personal estatal, autorizando al procurador general a que vete reglas de personal que el estime que son inconstitucionales, o ilegales, arbitrarias, o sin fundamentos, permitiendo a las autoridades que hacen nombramientos, que acorten el período de prueba de doce meses para los recién nombrados, extendiendo las disposiciones de empleo temporal de seis meses a un año, convirtiendo a los jefes de departamento, o a los que ellos designen, en las autoridades que hacen nombramientos para sus departamentos, salvo el departamento de patrullas de Colorado, cuyos empleados serán nombrados por el jefe de patrullas, disponiendo un procedimiento de reivindicaciones, incluyendo arbitraje para los empleados, y eliminando los requisitos sobre la residencia del empleado.

---

Disposiciones de la Enmienda Constitucional Propuesta

La enmienda propuesta a la Constitución de Colorado:

## Sistema de personal

— aboliría la junta del sistema de personal del estado y transferiría su autoridad para formular reglas al director de personal estatal;

— estipularía que las reglas promulgadas por el director de personal estén sujetas al veto del Procurador General;

-- estipularía que cualquier medida disciplinaria tomada por parte de las autoridades que hacen nombramientos y cualquier reivindicación que no haya sido resuelta, estén sujetas al proceso de apelación y arreglo mediante un proceso de arbitraje establecido por estatuto, en vez de ser apelados ante la junta de personal;

— especificaría que el árbitro sea seleccionado de mutuo acuerdo entre el director de personal y el apelante o su representante o, si las partes no llegan a ningún acuerdo, que sea seleccionado de una lista proporcionada por el Servicio Federal de Mediación y Conciliación;

— requeriría que todos los nombramientos y ascensos efectuados bajo el sistema de personal se hicieran sin consideración de religión, sexo, origen nacional o ascendencia, impedimentos físicos o mentales, o edad, además de los requisitos actuales que especifican que tales nombramientos y ascensos se realicen sin consideración de raza, credo, color, o afiliación política;

— estipularía que los jefes de los principales departamentos del gobierno estatal o los que ellos nombren, sustituyan a los jefes de las divisiones dentro de esos departamentos como las autoridades que hacen nombramientos para todos los puestos dentro de sus respectivos departamentos, con una excepción — el jefe de patrullas de caminos nombraría a los empleados del departamento de patrullas;

— seguiría eximiendo todos los puestos que actualmente son exentos del sistema de personal, pero estipularía que fueran listados en estatuto y no en la constitución;

— requeriría que cualquier otra exención del sistema de personal sea aprobada por el voto de las dos terceras partes de los miembros de ambas casas

## Sistema de personal

de la asamblea general, previa aprobación del gobernador;

— eximiría del sistema de personal aquellas personas cuyos sueldos se pagan exclusivamente de subsidios o contratos federales o de entidades privadas;

— autorizaría la sustitución del desempeño en el empleo por exámenes competitivos cuando un puesto está clasificado a un grado superior y haya un titular que cumpla con los requisitos mínimos y cuyo desempeño en el empleo sea satisfactorio;

— revocaría el requisito de que los que han sido nombrados a puestos bajo el sistema de personal sean residentes del estado;

— permitiría nombramientos a puestos temporales hasta de un año, en vez de los seis meses que actualmente se permiten; y

— transferiría de la junta de personal al director de personal la autoridad de establecer períodos de prueba de hasta un año para nuevos nombramientos y estipularía que tales períodos podrían ser acortados por la autoridad que haga los nombramientos.

Esta propuesta conserva algunas de las disposiciones importantes de la Constitución de Colorado. Entre ellas se incluye el requisito de que los solicitantes de empleos sean seleccionados para puestos en el sistema de personal en base a méritos determinados mediante exámenes competitivos de aptitud, la "regla de tres" (selección de la persona nombrada de entre los tres que obtuvieron los mejores resultados en los exámenes), y las disposiciones de preferencia al veterano. Sólo se puede despedir a los empleados del sistema de personal al presentar pruebas por escrito indicando un mal desempeño, una mala conducta deliberada, o culpabilidad de una felonía. Tales empleados conservarían el derecho de apelar las medidas disciplinarias.

### Comentarios

Historia. En 1907, la Asamblea General promulgó por primera vez

## Sistema de personal

una legislación estableciendo un sistema de administración pública. En 1918, los votantes aprobaron una enmienda constitucional iniciada que establecía los principios fundamentales que rigieron al sistema hasta 1970. Dichos principios fundamentales incluían requisitos de que los nombramientos y ascensos se basaran en méritos, que la persona con el resultado más alto en el examen recibiera el puesto ("regla de uno"), que los empleados despedidos tuvieran derecho a una audiencia, y que una comisión de tres miembros de la administración pública estuviera a cargo del sistema. En 1944 los votantes aprobaron la disposición que le otorga "preferencia al veterano" al agregarle puntos a un examen aprobado por un veterano, o la viuda de un veterano.

Los cambios constitucionales más recientes al sistema de personal se hicieron en 1970 cuando los votantes aprobaron dos enmiendas remitidas. Una enmienda estipulaba que los jefes de los principales departamentos (el gabinete del gobernador) quedarán exentos del sistema de personal. La segunda enmienda estipulaba principalmente que se reemplazara la comisión de administración pública que laboraba a tiempo completo, por una junta de personal integrada por cinco miembros a tiempo parcial, que se creara el Departamento de Personal, que se reemplazara la "regla de uno" por la "regla de tres", que se limitaran los empleos temporales a seis meses, y que la autoridad para hacer nombramientos pasara de los jefes de departamento a los jefes de división.

Proyecto de Ley 38 del Senado. Este año la Asamblea General promulgó el Proyecto de Ley 38 del Senado, el cual está diseñado para adaptar las disposiciones estatutorias del sistema de personal del estado a las disposiciones de la enmienda. La ley entrará en vigor sólo si los votantes aprueban la enmienda. Además de las disposiciones adaptadas, la nueva ley estipula que la puesta en ejecución de la enmienda sea más detallada y:

- permitiría al director de personal del estado establecer reglas para la clasificación, remuneración y prestaciones suplementarias;
- limitaría los nombramientos temporales a seis meses, a menos que el director de personal apruebe una extensión que no exceda otros seis meses;
- definiría el término "reivindicación" como "cualquier queja sobre

### Sistema de personal

las condiciones de empleo o relaciones del empleo para las cuales no existe reparación en los estatutos, las reglas o los procedimientos del director de personal del estado;

— establecería pautas para el procedimiento de quejas y para la apelación de cualquier medida disciplinaria ante un árbitro.

— requeriría que todos los solicitantes de empleos estatales sean residentes de Colorado, pero autorizaría al director a exonerar el requisito de residencia en circunstancias especiales y a establecer criterios para determinar la residencia; y

— estipularía el establecimiento de un "comité asesor de reglas", integrado por representantes de la gerencia y de los empleados, los cuales serían nombrados por el director, al cual asesorarían en la promulgación de las reglas.

### Argumentos a Favor

1) Al abolir la junta de personal, la enmienda eliminaría a la vez, la actual división de autoridad constitucional entre el director de personal y la junta de personal que obstaculiza la administración eficiente del sistema de personal. La autoridad de la junta para formular reglas podría entrar en conflicto con la responsabilidad del director de personal para poner en ejecución las normas establecidas por el gobernador. Las responsabilidades de la junta para determinar las prestaciones suplementarias y los niveles de desempeño de los empleados también tienden a estar en conflicto con las del director del personal, a veces duplicándolas. La junta es una capa innecesaria de la administración pública cuyas responsabilidades se llevarían a cabo más eficazmente bajo la autoridad del director de personal.

2) La enmienda aumentaría el sentido de responsabilidad dentro del sistema de personal del estado. Bajo la constitución actual, los jefes de departamento, que tienen la responsabilidad de la administración de sus agencias, no pueden controlar el mecanismo más importante de administración — la selección de personal que administre los programas. La enmienda les

## Sistema de personal

devolvería dicho control al transferir la autoridad para hacer nombramientos de los jefes de división a los jefes de departamento o a los que ellos designen. Al tener la autoridad para hacer nombramientos, los jefes de departamento estarían mejor posibilitados para hacer a sus empleados responsables de su propio desempeño. De la misma manera también aumentaría la responsabilidad de los jefes por su propio desempeño. Todos los nombramientos realizados por los jefes de departamento se seguirían haciendo de acuerdo con las reglas del personal del estado, las cuales aseguran que se sigan las normas en base a méritos y que sólo los solicitantes con mejores capacidades sean empleados.

3) En la enmienda existen algunas disposiciones que le permitirían a la Asamblea General y a los encargados de administrar el sistema de personal, responder con mayor eficacia y efectividad a las condiciones cambiantes. Por ejemplo, ya no sería necesario que la gente votara cada vez que se propusiera una nueva exención al sistema de personal. Sin embargo, el enfoque de la enmienda en este asunto es de cautela, al requerir que las exenciones sean aprobadas tanto por el voto de las dos terceras partes de los miembros de ambas casas así como por el gobernador. De la misma manera, al contar con la autoridad de extender el tiempo del empleo temporal hasta un año, las agencias podrían minimizar las circunstancias bajo las cuales un empleado sería despedido en forma arbitraria, tales como al final de un contrato o subsidio de nueve meses, o antes de que se encuentre un sustituto permanente. De esa forma se ahorrarían los gastos que causa la búsqueda de otras personas, su capacitación y las reclamaciones de seguro por desempleo. Además, al eximir a las personas empleadas con contratos o subsidios del sistema de personal del estado, se protegería a los empleados de carrera contra desplazamientos de sus puestos por parte de empleados que aceptaban trabajos que sabían que eran a corto plazo, pero que habían adquirido antigüedad. Finalmente, la revocación del requisito de residencia permitiría la flexibilidad para establecer mediante estatuto, criterios de residencia justos y consistentes y el grado de preferencia de residencia que sea más apropiada según las necesidades de la fuerza laboral del estado.

4) La enmienda establecería un sistema de arbitraje para resolver conflictos entre empleados y gerencia parecido al que se ha estado usando por muchos años en la industria privada. Un árbitro no tiene ningún interés creado

## Sistema de personal

en el resultado de una apelación. El procedimiento no requiere los servicios de un abogado. De esta manera, el proceso podría ser menos formal, más económico, y consumiría menos tiempo que el proceso actual en el que el personal de la junta ve audiencias. Ambos grupos, tanto los empleados como la gerencia, apoyan el arbitraje.

5) Con la promulgación del Proyecto de Ley 38 del Senado, se ha disipado gran parte de la inseguridad que existía sobre la puesta en ejecución de la enmienda propuesta. Esta legislación fue aprobada por la Asamblea General tras largas negociaciones entre todas las partes interesadas. De esta forma, se les presenta a los votantes las normas generales de la enmienda y las disposiciones específicas de la legislación promulgada para su puesta en ejecución.

### Argumentos en Contra

1) No es necesario abolir la junta de personal del estado. El sistema actual ha ofrecido una representación equilibrada tanto para los empleados así como para la gerencia. Puesto que es el Gobernador quien ahora se encarga de nombrar al director de personal y a tres de los cinco miembros de la junta de personal, existen las disposiciones adecuadas para que el Gobernador dirija la administración del sistema de personal de acuerdo con las pautas establecidas por la Asamblea General. Asimismo, puesto que dos de los miembros de la junta son elegidos por empleados estatales clasificados, el sistema actual les garantiza a la gerencia y a los empleados representación en la puesta en ejecución de las leyes y reglas del personal. La enmienda eliminaría esta importante protección de los empleados. Los empleados no tendrían recurso en contra de las reglas en caso de que existiera algún desacuerdo con la norma representada por tal regla o con los hechos concretos o la necesidad de una regla. Se autorizaría al Procurador General para que vetara una regla sólo si ésta violara algún criterio muy limitado. No le convendría al estado eliminar el sistema actual en el que la autoridad y la responsabilidad se divide entre la junta independiente y el director de personal a quien se designa por nombramiento político.

2) Sería poco aconsejable reemplazar el sistema actual de ver

## Sistema de personal

apelaciones y resolver reivindicaciones con un sistema de arbitraje que no ha sido probado en Colorado. La experiencia de otros estados sugiere que deben existir dos importantes factores para que un sistema de arbitraje funcione con eficacia y efectividad. Debe existir un acuerdo colectivo de negociación entre los empleados y la gerencia y se debe acatar la decisión del árbitro. En la enmienda que se propone no existiría ninguna de estas condiciones. De manera que el arbitraje costaría más, sería más legalista y requeriría de más tiempo que el sistema actual.

3) La transferencia de la autoridad para hacer nombramientos de los jefes de división a los jefes de departamento debilitaría la protección actual en contra del patrocinio político en el gobierno estatal. Hoy en día, los jefes de división son nombrados por los jefes de departamento y se les puede asignar la responsabilidad de llevar a cabo las metas y objetivos del departamento. Salvo los empleados del departamento de educación superior, casi todos los otros empleados en el sistema de personal son nombrados por los jefes de división, que también son empleados de la administración pública. Esta protección en el sistema de méritos quedaría eliminada ya que los jefes de departamento — asignados por nombramientos políticos del Gobernador — harían todos los nombramientos en su jurisdicción. Por lo tanto, los nombramientos a muchos puestos clasificados podrían estar sujetos a influencia política.

4) Las disposiciones de exención de la enmienda crearían nuevas oportunidades para pasar por alto el sistema de méritos. En primer lugar, al permitir que el empleo temporal pueda ser de hasta un año, y al eximir a las personas que sean empleadas con subsidios privados o públicos, es posible que un puesto esencialmente permanente pudiera ser eximida del sistema de méritos por muchos años, aunque cada año sea una persona diferente la que ocupe tal puesto. Algunos subsidios son renovados anualmente durante un período de varios años y las personas empleadas en estas circunstancias no recibirían los beneficios de la protección del sistema de personal del estado. En segundo lugar, al quedar exentos los puestos clasificados a un grado superior del requisito de las pruebas competitivas, las autoridades que hacen los nombramientos tendrían la oportunidad de pasar por alto el sistema de méritos al llenar tales vacantes. En tercer lugar, al eliminar el requisito actual de que cualquier nueva exención al sistema de personal sea aprobada por el voto del pueblo, la enmienda le quitaría a la gente la oportunidad de votar en tales asuntos y facilitaría la exención de más puestos del sistema de méritos.

ENMIENDA NO. 2 — ENMIENDA CONSTITUCIONAL  
PROPUESTA POR LA ASAMBLEA GENERAL

---

Título de Balota: Una enmienda a la Sección 15 del Artículo XIV de la Constitución del Estado de Colorado, disponiendo que, no obstante las disposiciones al contrario de la Sección 11 del Artículo XII de la constitución del estado, la junta de comisionados de condado en cada condado tiene autoridad exclusiva para establecer la compensación de oficiales de condado; que no se puede disminuir la compensación de ningún oficial de condado a menos que haya una disminución en la compensación de todos los oficiales de condado; y que la compensación en vigor el 1º de enero de 1987 en un condado permanecerá en vigor hasta que sea modificada por la junta de comisionados de condado.

---

Disposiciones de la Enmienda Constitucional Propuesta

La enmienda propuesta a la Constitución de Colorado:

— enmendaría una disposición de la constitución para estipular que la junta de comisionados de condado en cada condado tendrá autoridad exclusiva para establecer el sueldo de oficiales de condado;

— prohibiría una disminución en el sueldo de un oficial de condado a menos que haya una disminución en el sueldo de todos los oficiales dentro de dicho condado;

— estipularía que los sueldos de los oficiales de condado elegidos en vigor el 1º de enero de 1987, en cada condado, permanecerán en vigor hasta que sean modificados por la junta de comisionados de condado en cada condado; y

— permitiría que los oficiales de condado quedaran exentos de una disposición constitucional que prohíbe que todos los oficiales públicos elegidos reciban aumentos o disminuciones de sueldo mientras estén en funciones.

## Compensación de Oficiales de Condado

### Comentarios

Ley actual. La constitución del estado requiere que la Asamblea General establezca los sueldos de todos los oficiales de condado elegidos en los condados no autónomos. Para tal fin, la Asamblea General le deberá dar la debida consideración a la población, al valor predial gravable, a los registros de vehículos de motor, permisos de construcción, y otros factores que reflejan la cantidad de trabajo y responsabilidades de los oficiales de condado. Se han establecido seis categorías de condado en los estatutos, y cada tipo de condado establece los sueldos base de los oficiales de condado (comisionados, aguaciles, tesoreros, tasadores, y secretarios). A los médicos legistas de condado se les reembolsa un honorario fijo por cada día en que se necesiten sus servicios y que efectivamente lo pasen desempeñando sus funciones. A los agrimensores de condado se les paga un honorario por cada acto relacionado a sus obligaciones oficiales.

En 1981, la Asamblea General empezó a contar con la participación de las juntas de comisionados de condado en el proceso para establecer sueldos. Se promulgó una ley para estipular que, si las juntas de comisionados de condado actuaban para el 1º de mayo de 1982, los sueldos de los oficiales de condado elegidos podrían sufrir un aumento o disminución permanente dentro del quince por ciento de la base estatutoria, que entraría en vigor en enero de 1983. Estos sueldos, según fueron establecidos por la Asamblea General en 1981 y las modificaciones hechas por las juntas de comisionados de condado en 1982, se mantienen en vigor.

Este año la Asamblea General enmendó la ley para permitirles a las juntas de comisionados de condado que aumentaran el sueldo a todos los oficiales de condado elegidos en la elección de 1986, y en las subsiguientes, hasta un veinticinco por ciento sobre los sueldos actuales de tales oficiales (hasta un quince por ciento en el caso de comisionados de condado de cualquier condado que tenga una junta de cinco miembros). El aumento para el secretario y el registrador de condado, tasador y tesorero de condado debe ser en el mismo porcentaje para cada oficial. Cualquier aumento de sueldo para el aguacil de condado o para los comisionados de condado puede ser establecido a tasas distintas de las que reciben otros oficiales de condado.

## Compensación de Oficiales de Condado

Efecto de la enmienda propuesta. La enmienda transferiría la autoridad y la responsabilidad para establecer los sueldos de los oficiales de condado elegidos de la Asamblea General a los gobiernos de condado. Cada una de las juntas de comisionados de condado establecería los sueldos para sus oficiales de condado elegidos. Si se aprueba la enmienda constitucional, la ley de 1986 será revocada y los sueldos actuales de oficiales de condado se mantendrán en vigor hasta que los cambien la junta de comisionados de condado de cada condado. Si no se aprueba la enmienda, cualquier aumento de sueldos de oficiales que asuman funciones después del 1º de enero de 1987, de acuerdo a lo establecido por la junta de comisionados de condado bajo la ley de 1986, se mantendrá en vigor hasta que sea cambiado por la Asamblea General.

Aumento o disminución durante el período en funciones. La Constitución de Colorado (Sección 11 del Artículo XII) prohíbe que los oficiales públicos elegidos reciban aumentos o disminuciones en sus sueldos mientras estén en funciones. La enmienda revocará esta prohibición en lo que respecta a los oficiales de condado elegidos. Sin embargo, un estatuto (sección 30-2-102 (3) (e), Estatutos Revisados de Colorado) también estipula que a ningún oficial de condado elegido se le aumentará o disminuirá el sueldo mientras esté en funciones en el puesto para el cual ha sido elegido o nombrado. Parecería que este estatuto está en conflicto directo con el propósito de la enmienda.

### Argumentos a Favor

1) La Asamblea General no debe tomar decisiones en asuntos de sueldos locales. Los poderes generales del gobierno de condado están conferidos en las juntas de comisionados de condado; entre esos poderes se encuentra la preparación del presupuesto del condado, la determinación de niveles de servicios administrativos, el control del desembolso de fondos del condado, la fijación de sueldos de empleados y la gravación de impuestos necesarios para sufragar los gastos de condado. Los sueldos de los oficiales de condado elegidos se deben basar en las mismas consideraciones que se toman en cuenta para fijar los sueldos de otros empleados del condado (responsabilidades relativas, complejidad del trabajo, cantidad de trabajo, comparaciones de las categorías de trabajo, y otros factores), y deben de estar relacionados con la capacidad de los residentes del condado para pagarlos. Los comisionados de condado tienen un conocimiento básico y práctico de su

## Compensación de Oficiales de Condado

sistema de personal de condado, conocen el presupuesto del condado y las condiciones exigidas sobre el mismo, y se encuentran en la mejor posición para fijar los sueldos de oficiales de condado elegidos. Los miembros de la Asamblea General no están familiarizados con las demandas, la cantidad de trabajo, y las responsabilidades de cada oficial de condado elegido. Además, la responsabilidad para con sus funciones disminuye cuando los sueldos base de oficiales de condado son fijados por el gobierno estatal mientras que los impuestos gravados para pagar los sueldos son fijados por el gobierno del condado. Puesto que la junta de comisionados de condado es el cuerpo directivo de un condado, es conveniente que los comisionados fijen los sueldos de los oficiales de condado.

2) La enmienda continúa la tradición de fomentar reformas con el propósito de aumentar el control de unidades de gobierno locales sobre asuntos locales. Esta propuesta es otro paso en apoyo de la toma de decisiones a nivel local. Los oficiales de condado son responsables directamente ante los votantes.

3) La enmienda permitiría reajustes anuales por variaciones del costo de la vida u otros ajustes al sueldo de oficiales de condado elegidos. La última vez que se fijaron los sueldos base de los oficiales de condado lo hizo la Asamblea General en 1981, y estos sueldos eran vigentes para los oficiales de condado elegidos en 1982. Estos sueldos no pueden ser reajustados durante los cuatro años que los oficiales permanecen en funciones. Comparados con otros empleados de condado, que a menudo reciben ajustes anuales de sueldo, los oficiales de condado salen perjudicados. Se podrían permitir aumentos en pequeños incrementos para oficiales de condado, de esa manera se reduciría el impacto en los presupuestos de pequeños condados cuando los ajustes de sueldo se realizan cada cuatro años. Además, el sistema actual con frecuencia permite que un comisionado elegido por primera vez reciba un sueldo más alto que el de los comisionados cuyos períodos de funciones no se vencen dentro de dos años.

4) La Asamblea General determina el nivel de compensación de oficiales estatales elegidos. Los sueldos de oficiales municipales son fijados de acuerdo a las cartas constitucionales y ordenanzas municipales. Asimismo, los sueldos de los oficiales de condado se deben determinar a nivel de condado.

## Compensación de Oficiales de Condado

### Argumentos en Contra

1) Los sueldos de oficiales de condado elegidos deben ser fijados por la Asamblea General porque los condados están encargados de llevar a cabo ciertas leyes estatales y recibir y desembolsar fondos estatales para poner en ejecución muchos programas estatales. La responsabilidad primordial de los oficiales de condado, tales como el tasador y el secretario y registrador municipales, es la de hacer cumplir y administrar las leyes estatales, y ellos son agentes administrativos del estado. Su autoridad se limita a lo que está expresamente estipulado por las leyes del estado. Al estado le concierne el cumplimiento eficiente de las funciones de estos oficiales de condado elegidos y estos factores se deben tomar en cuenta al establecer sueldos. Estos oficiales desempeñan muchas funciones de forma autónoma y no bajo la dirección de los comisionados de condado. Si tales oficiales quedan bajo la autoridad de los comisionados para ajustes en sus sueldos, se reduciría la autonomía de dichos oficiales. Esto no le conviene en lo absoluto al estado.

2) La enmienda crea la posibilidad de que surjan acciones discriminatorias al ajustar sueldos y podría conducir a abusos. La propuesta estipula que no se puede disminuir el sueldo de ningún oficial de condado a menos de que haya una disminución en los sueldos de todos los oficiales de condado. Sin embargo, no estipula que todos los sueldos sean disminuidos en proporciones iguales o en sumas de dólares iguales. Por ejemplo, algunos podrían ser reducidos en un dos por ciento mientras que otros en un veinte por ciento. Se podrían aumentar los sueldos de unos oficiales y no los de otros. Consideraciones locales políticas y de carácter personal podrían ejercer una influencia significativa en la determinación de los sueldos.

3) No es necesaria la enmienda. Los residentes de un condado pueden adoptar una carta constitucional de autonomía estructural, mediante la cual podrían establecer su propio sistema para fijar sueldos de oficiales de condado elegidos.

4) Los sueldos de oficiales de condado elegidos se deben manejar de la misma manera que los salarios de otros oficiales públicos elegidos. La constitución del estado estipula que el sueldo de un oficial público elegido no se aumentará o disminuirá durante el período en funciones en el puesto para el cual fue elegido. Esta prohibición se aplica a los oficiales de estado, municipio, condado y de distritos especiales. La enmienda eliminaría esta

### Compensación de Oficiales de Condado

prohibición en lo que respecta a oficiales de condado elegidos. La norma pública aconsejable sería que se siguiera aplicando esta prohibición a todos los oficiales públicos elegidos.

ENMIENDA NO. 3 — ENMIENDA CONSTITUCIONAL  
PROPUESTA POR LA ASAMBLEA GENERAL

---

Título    Una enmienda a la Sección 4 del Artículo XX de la Constitución del  
de        Estado de Colorado, disponiendo que cualquier franquicia otorgada  
Balota:   por un municipio autónomo esté sujeta a la iniciativa y al referendo.

---

Disposiciones de la Enmienda Constitucional Propuesta

La enmienda propuesta a la Constitución de Colorado:

— eliminaría el requisito actual de que un municipio autónomo puede otorgar una franquicia sólo con el voto de los electores registrados;

— estipularía que los electores registrados de un municipio autónomo pueden requerir por petición de iniciativa o de referendo que se celebre una elección sobre la cuestión de una franquicia;

— especificaría que las firmas de no más del cinco por ciento de los electores registrados de un municipio autónomo son necesarios para que se lleve a cabo un referendo sobre la cuestión de una franquicia;

— permitiría a las cartas constitucionales de municipios autónomos estipular que menos del cinco por ciento de los electores registrados de un municipio autónomo pueden ordenar que se lleve a cabo un referendo sobre la cuestión de una franquicia; y

— permitiría que las cartas constitucionales de municipios autónomos requieran que los electores registrados voten sobre la cuestión de una franquicia;

Comentarios

Definición de lo que es una "franquicia". Se puede decir que una franquicia es un privilegio especial otorgado por una autoridad dirigente a un individuo o sociedad, permitiéndoles realizar ciertas cosas que, sin la aprobación de la autoridad dirigente, no podrían hacer. Una franquicia puede

## Franquicias Municipales

otorgar el derecho de suministrar al público energía eléctrica, televisión vía cable, combustible, u otros servicios, y podría incluir el derecho de usar una sección de las calles, callejones y derechos de paso públicos, muchos de los cuales han sido dedicados a la ciudad por dueños de propiedad o urbanizadores para proporcionar servicios públicos. Tal uso podría incluir el levantamiento de postes y el tendido de alambrado eléctrico para suministrar electricidad, o la colocación de gasoductos u otros conductos bajo tierra en las calles y callejones.

La otorgación de franquicias constituye una importante función gubernamental debido a las grandes inversiones de recursos que realizan las compañías que proporcionan los servicios así como el bienestar de la ciudadanía que recibe tales servicios. El propósito de una franquicia debe ser el de fomentar el interés del público, y el ejercicio de derechos bajo la franquicia debe estar sujeto al control del público. Por ley, en Colorado un municipio no puede otorgar una franquicia permanente. Lo que comúnmente se hace es limitar la duración de una franquicia a diez, quince o veinte años. Tales límites impuestos a la duración de franquicias podrían estipularse en las cartas constitucionales de municipios autónomos.

Otorgación de franquicias municipales. Los municipios en Colorado han utilizado diferentes procedimientos a través de los años para otorgar franquicias. Antes de que la Ciudad y Condado de Denver se convirtieran en una entidad autónoma en 1902, el consejo municipal de Denver otorgaba franquicias. Desde que obtuvo la autonomía, Denver otorga franquicias sólo con la aprobación del electorado. Otras enmiendas a la constitución que permiten que cualquier municipio adopte la forma de gobierno autónomo han extendido el requisito de celebrar elecciones sobre franquicias a todos los municipios autónomos.

Los municipios no autónomos, por estatuto, están autorizados para conceder franquicias por ordenanzas sin el voto del pueblo. Sin embargo, existe la posibilidad de que se lleven a cabo elecciones en estas ciudades. Todo asunto relacionado con franquicias se decidirá en una elección si cinco por ciento o más de los electores registrados de un municipio no autónomo pide mediante petición que así se haga.

Gastos de la elección sobre franquicias. La constitución estipula que el solicitante de una franquicia pagará los gastos de la elección sobre la cuestión de las franquicias bajo mandato. Bajo la enmienda que se propone,

## Franquicias Municipales

cuando se ordena que se presente un referendo a los votantes, se exige que el solicitante de la franquicia pague los gastos de la elección sobre el referendo.

Alcance de los poderes de iniciativa. Actualmente el lenguaje constitucional para municipios autónomos estipula que "ninguna franquicia . . . será otorgada a menos que se someta al voto de los electores registrados . . ." (el énfasis fue añadido). La enmienda cambiaría este lenguaje para declarar que ". . . cualquier franquicia . . . será sujeta a la facultad de iniciativa y referendo. . ." (el énfasis fue añadido). Algunas personas creen que este cambio en el lenguaje no será significativo porque los poderes generales de iniciativa que actualmente se estipulan en la constitución hacen que todas las ordenanzas municipales, incluyendo las que se usan para aprobar una franquicia, sean sujetas al proceso de iniciativa. Sin embargo, en la práctica no se ha utilizado el proceso de iniciativa para cambiar una franquicia una vez que ésta ha sido otorgada. Bajo el cambio de lenguaje que se propone, ¿sería sujeta una franquicia a la facultad de iniciativa del pueblo para enmendar o revocarla en cualquier momento de la duración de la franquicia? ¿Pueden utilizarse la facultad de iniciativa solamente para requerir el voto del pueblo la primera vez que se otorgue la franquicia? No está claro cómo se debe interpretar el cambio en el lenguaje que se propone.

### Argumentos a Favor

1) Los municipios reglamentarios están autorizados por estatuto a otorgar franquicias sin elecciones. En la mayoría de los casos relacionados con los poderes y la autoridad de los municipios, un municipio autónomo tiene más flexibilidad que los municipios reglamentarios. La excepción a esta regla la constituye el otorgamiento de franquicias. La enmienda pondrá los municipios autónomos sobre la misma base de los municipios reglamentarios.

2) La eliminación del requisito de celebrar elecciones evitará gastos innecesarios al solicitante de la franquicia y a los consumidores. Aunque no son frecuentes las elecciones extraordinarias sobre la cuestión de franquicias, es significativo el costo de tal elección para la compañía que solicita la franquicia. Estos costos se transmiten al consumidor o a los suscriptores.

3) No tiene ningún sentido que se exija llevar a cabo una elección para otorgar una franquicia a la única compañía que puede suministrar los servicios. En muchos casos, la aprobación de la franquicia es casi automática

## Franquicias Municipales

puesto que sólo existe una compañía que puede prestar el servicio. En la mayoría de las elecciones sobre franquicias, se aprueba la franquicia y se registra una baja concurrencia a las urnas.

4) La enmienda protege los derechos de los votantes al prever los procedimientos de iniciativa y referendo necesarios para llevar a cabo elecciones sobre franquicias. Las firmas de no más del cinco por ciento de los electores registrados podrían obligar a la celebración de elecciones. Además, las cartas constitucionales de los municipios autónomos pueden establecer que se puede requerir menos del cinco por ciento de las firmas de tales electores en tales peticiones y las cartas constitucionales de municipios autónomos pueden continuar requiriendo elecciones obligatorias si el municipio así lo decide. De esa manera, se conserva el derecho de los votantes a exigir una elección si así lo desean.

### Argumentos en Contra

1) Las disposiciones constitucionales han dado buenos resultados durante más de ochenta años y no existe, en la actualidad, una urgente necesidad de cambiar el requisito obligatorio de llevar a cabo elecciones sobre franquicias. Un gran número de municipios autónomos ya cuentan en sus cartas constitucionales con una disposición obligatoria para llevar a cabo elecciones sobre franquicias. Se obtendrían pocos beneficios al eliminar este requisito para los otros municipios autónomos que no han incorporado a sus cartas constitucionales el requisito de elecciones sobre franquicias. La aprobación de la enmienda acarrearía confusión entre los municipios que requieren elecciones y los que no las requieren.

2) Los votantes tienen el derecho de determinar si les conviene que se otorgue una franquicia y si ésta les proporcionará el mejor servicio. Puesto que una franquicia se otorga con el fin de servir al bienestar público, el público siempre debe tener el derecho de votar en esos asuntos. Es probable que las autoridades dirigentes de un municipio y los beneficiarios de una franquicia municipal sean más responsables para con el público bajo la disposición de que la elección sea obligatoria.

3) El resultado de las elecciones sobre franquicias municipales no es automático en todos los casos. La franquicia para algunos servicios (televisión vía cable, por ejemplo) la pueden solicitar varias compañías que compiten por

### Franquicias Municipales

ella, y la determinación de los votantes en una elección sobre franquicias puede hacer la diferencia en la calidad y el costo del servicio que preste el titular de la franquicia.

ENMIENDA NO. 4 — ENMIENDA CONSTITUCIONAL  
INICIADA POR PETICION

---

Título de Balota: Una enmienda a la Constitución de Colorado que prohíbe nuevos impuestos estatales y locales, o un aumento de estos, sin la aprobación, en una elección bienal, de los electores de la unidad de gobierno que propone la imposición o aumento del impuesto, y que requiere que el estado proporcione los fondos para cualquier aumento en los gastos que asigne por mandato a una subdivisión política.

---

Disposiciones de la Enmienda Constitucional Propuesta

La enmienda propuesta a la Constitución de Colorado:

— requeriría que, a partir del 1º enero de 1987, cualquier nuevo impuesto, o cualquier aumento de impuestos del gobierno estatal o local que sea producido por aumentos en las tasas impositivas o cambios en el método de cómputo se puede imponer sólo con la aprobación de los votantes en la unidad de gobierno que propone el nuevo impuesto o el aumento del mismo;

— estipularía que la aprobación de los votantes quede constituida mediante una ley aprobada por la mayoría de los que voten en la elección general celebrada en años pares.

— se definiría la palabra "impuestos" para que incluya cualquier medio mediante el cual una unidad de gobierno impone obligaciones a la gente y recauda dinero de ellas, excepto las licencias, pagos, multas y permisos, los cuales son exentos del voto de los votantes;

— permitiría que el estado asigne por mandato que una subdivisión política aumente sus gastos sólo cuando el estado proporcione los fondos a gastarse;

— estipularía que los "electores" tienen derecho de entablar una demanda con el fin de hacer cumplir las disposiciones de la enmienda y requerir que las unidades de gobierno reembolsen a tales electores, dentro de

### Impuestos - Votación

un período de treinta días, los gastos legales por tales demandas cuando la demanda sea admitida;

— estipularía que cualquier aumento de impuestos que en la actualidad está programado para entrar en vigor después de las 12:01 a.m. del 1º de enero de 1987, no entrará en vigor a menos que haya sido previamente aprobado por la mayoría de los votantes en la unidad de gobierno en que tendrá vigor el impuesto; y

— Reemplazaría cualquier disposición constitucional con que pueda estar en conflicto.

### Comentarios Generales

La enmienda limitaría la facultad de gravar de los gobiernos estatales y locales a nuevos impuestos o aumentos de impuestos aprobados por los votantes. La enmienda no ejercería ningún impacto en los impuestos federales ni eliminaría o reduciría ningún impuesto, estatal o local, que actualmente esté en vigor.

Treinta estados, incluyendo Colorado, han tenido límites en los impuestos prediales locales durante varias décadas. Desde 1976, se han establecido límites en los ingresos o gastos a nivel estatal en diecinueve estados, incluyendo Colorado. En dos de estos estados (Utah y Nueva Jersey) ya no existen estos límites. De los diecisiete estados restantes, doce (Arizona, Hawaii, Idaho, Louisiana, Michigan, Missouri, Montana, Oregon, Carolina del Sur, Tennessee, Texas y Washington) restringen el aumento de ingresos o gastos a la tasa de aumento en el ingreso personal; tres estados (Alaska, California y Nevada) toman como norma el aumento de la inflación y el crecimiento de la población; y dos estados (Colorado y Rhode Island) establecen como límite un porcentaje fijo. Durante este mismo período, veinte estados, incluyendo Colorado, establecieron nuevos límites en los ingresos y gastos de los gobiernos locales y muchos de los límites locales que ya existían se hicieron más restrictivos. (FUENTE: Comisión de Asesoría sobre Relaciones Intergubernamentales de los Estados Unidos.)

La enmienda difiere de los límites establecidos en otros estados ya que no fija un límite específico sobre el crecimiento de ingresos o gastos. Tales límites permiten cambios en la estructura impositiva siempre y cuando el total

## Impuestos - Votación

de ingresos y gastos no sobrepase el límite. La enmienda estipula que no puede haber aumentos en los impuestos actuales ni se pueden imponer nuevos impuestos sin la aprobación de los votantes. Cualquier cambio en la estructura impositiva que resulte en un aumento de impuestos tendría que ser presentada a los votantes.

Límite de impuestos y gastos en Colorado. Desde 1913 Colorado ha establecido límites a los ingresos por impuestos y gravámenes de milésima de dólar sobre terrenos del gobierno local. Cada uno de los condados, municipios (excluyendo las ciudades autónomas), y distritos especiales del estado están limitados, por ley estatal, a un aumento de porcentaje uniforme en sus ingresos por impuestos prediales anuales (cinco y medio por ciento para 1987 y seis por ciento para 1988 y en adelante). Muchas ciudades autónomas han aprobado límites parecidos. Las ciudades autónomas están sujetas al límite de cinco y medio por ciento para el ejercicio impositivo de 1987. Mediante la Ley de Finanzas de Escuelas Públicas, la ley estatal también limita la cantidad de ingresos del fondo general que los distritos escolares pueden recaudar por concepto de impuestos prediales. Desde 1977, la Asamblea General ha establecido un límite del siete por ciento en la cantidad de los gastos del fondo general del estado que se puede permitir sobre los gastos del año anterior.

Los distritos especiales pueden sobrepasar el límite en el aumento de impuestos prediales ya sea mediante la aprobación de la División del Gobierno Local o el voto del pueblo. Los municipios y condados pueden sobrepasar el límite en el aumento del impuesto predial sólo al invocar procedimientos de revelación total o al someter el asunto al voto del pueblo. Las ciudades de menos de dos mil habitantes pueden sobrepasar el límite al invocar revelación total, al obtener la aprobación de la División del Gobierno Local, o al obtener la aprobación de los votantes. Los distritos escolares pueden sobrepasar sus límites en la recaudación de ingresos previa aprobación de la Junta de Educación del Estado o el voto del pueblo. La Asamblea General puede sobrepasar el límite de los gastos estatales del siete por ciento previa aprobación de una ley.

Los votantes de Colorado han rechazado las propuestas iniciadas sobre límites de los impuestos y gastos en cuatro diferentes ocasiones. En 1972 fueron derrotadas dos enmiendas constitucionales iniciadas que habrían eliminado o reducido notablemente los impuestos prediales locales para educación. En 1976 fue derrotada una enmienda constitucional iniciada que habría querido la aprobación de la mayoría de los electores registrados para

## Impuestos - Votación

aumentar cualquier impuesto estatal o local. En 1978 fue derrotada una propuesta iniciada para limitar los gastos, la cual habría restringido los aumentos en los gastos per cápita de los gobiernos estatales y locales al aumento porcentual en el Índice de Precios al Consumidor nacional.

### Comentarios sobre la Enmienda Propuesta

Algunas de las disposiciones de la enmienda pueden estar sujetas a interpretaciones contrapuestas. A continuación se discuten cuestiones prácticas y legales que surgen sobre la puesta en ejecución de dichas disposiciones.

Cambios en el método de cómputo. La enmienda requeriría que la mayoría de los votantes en una unidad de gobierno debe aprobar cualquier aumento de impuestos producido por "cambios en el método de cómputo". ¿Este lenguaje se refiere sólo a los aumentos de la cantidad total del ingreso procurado? ¿Se podría aplicar la enmienda en el caso de que aumentara la obligación tributaria de ciertas categorías de individuos, mientras que la obligación tributaria de otros disminuyera, aunque la cantidad total estimada de ingresos por concepto de impuestos no sufriera ningún cambio? ¿Se requeriría la aprobación de los votantes para efectuar cualquier cambio en las leyes impositivas que altere la obligación tributaria, pero no la cantidad total de ingresos?

Impuestos prediales. Existe la preocupación sobre la forma en que esta disposición afectaría la administración de impuestos prediales. Se espera que con la revaloración en 1987 y cada dos años de ahí en adelante, aumenten las valorizaciones gravadas en todo el estado. Aunque los gobiernos locales redujeran los gravámenes de milésima de dólar sobre terrenos para evitar un aumento general en los ingresos de impuestos prediales, la revaloración podría producir aumentos de impuestos en ciertas propiedades dentro de una clase. ¿Se requeriría un voto separado sobre la revaloración en cada unidad de gobierno afectada? ¿A cada gobierno local se le exigiría que desarrollara diferentes gravámenes de milésima de dólar para cada clase de propiedad, o aun para cada propiedad en particular? ¿Tendrían que establecerse los impuestos prediales por dos años? ¿Quedarían sin validez los impuestos que se gravaron en 1986 para recaudarse en 1987 si no son previamente aprobados por los votantes?

## Impuestos - Votación

Impuestos sobre la Renta. La misma preocupación existe con respecto a los impuestos sobre la renta de personas físicas y a sociedades del estado. ¿Se consideraría como un aumento de impuestos producido por cambios en el método de cómputo a la reestructuración de las categorías de impuestos en la que la cantidad total de ingresos recaudados permanece constante, pero la obligación tributaria de categorías de personas físicas o de sociedades aumenta? Los impuestos sobre la renta tanto de las personas físicas como de las sociedades se encuentran ligados a la ley federal de impuestos sobre la renta. Es concebible que los cambios en la ley federal podrían producir aumentos en la obligación tributaria en Colorado, porque los cambios federales son incorporados al cómputo de impuestos del estado. ¿Se tendrían que someter al voto del pueblo los cambios en la ley federal que produzcan aumentos en las obligaciones estatales?

Fondos Estatales para Mandatos. La enmienda requeriría que "el estado puede asignar por mandato que una subdivisión política aumente sus gastos sólo cuando el estado proporcione los fondos a gastarse." No está claro el significado exacto de esta disposición. ¿La frase "aumente sus gastos" se refiere a los costos de nuevos programas estatales promulgados posteriormente a la fecha en que entra en vigor la enmienda? ¿Podría el estado exigirles a los gobiernos locales que aumenten los fondos para cualquiera de los programas actuales?

¿La frase "el estado" se refiere sólo a la Asamblea General, que aprueba las leyes, o también incluye la rama ejecutiva, que promulga las reglas y reglamentos, o a ambas? ¿Se podría interpretar la frase "el estado" de tal manera que incluyera decisiones de los tribunales del estado? Por ejemplo, si el tribunal supremo del estado le ordenara a un condado que realizara mejoras a su cárcel, ¿"el estado" tendría la responsabilidad de proporcionar fondos para las mejoras?

¿Los ejemplos que a continuación se mencionan serían considerados como aumentos en los gastos asignados por mandato, por lo que el estado tendría que proporcionar los fondos?:

- una conclusión del tribunal estatal sobre la obligación del gobierno local y el fallo al respecto.
- leyes de sentencias más estrictas, que se podrían interpretar como la necesidad de mayores gastos locales para cárceles y prisiones;
- un cambio en la contribución del estado para el financiamiento de las

### Impuestos - Votación

- escuelas públicas, el cual crea aumentos en la contribución local para ciertos distritos escolares;
- aumentos en los gastos necesarios para conservar los niveles existentes de servicios como resultado del crecimiento demográfico, de la inflación y del aumento en la demanda;
  - aumentos en los beneficios bajo la compensación del trabajador y el seguro de desempleo;
  - cambios en los beneficios de pensiones de jubilación o en las tasas de aportación;
  - aumentos en los costos de asistencia pública como resultado de los aumentos en el volumen de casos;
  - una orden del departamento de salud del estado requiriendo que el condado mejore el basurero del condado, o que un municipio mejore sus instalaciones para el servicio de agua, para que cumpla con las normas del estado?

Elección General. La enmienda propuesta requeriría que las cuestiones sobre un aumento de impuestos se sometieran a los votantes sólo en la elección general que se lleva a cabo el primer martes de noviembre en años pares. Esta disposición suplantaría las leyes existentes que permiten a los gobiernos locales someter a los votantes, en una elección general o extraordinaria, cuestiones sobre aumentos de impuestos prediales o sobre las ventas.

La enmienda podría crear un intervalo de tiempo significativo entre la decisión de una entidad gubernamental de solicitar un aumento de impuestos y la fecha de la próxima elección general. Por ejemplo, si en cualquier momento dado durante el ejercicio fiscal (julio 1 a junio 30), la Asamblea General determina que los ingresos proyectados no serán suficientes para cubrir los gastos asignados (en el caso de una baja en la economía), bajo la ley actual dicho organismo podría aumentar los impuestos, disminuir los gastos, transferir dinero de fondos fiduciarios, o promulgar alguna combinación de estos. Bajo la enmienda propuesta, no se podrían aumentar los impuestos hasta que la cuestión les fuera sometida a los votantes en la elección general.

A los gobiernos locales les podrían surgir situaciones parecidas a ésta. La situación de los gobiernos locales resultaría más complicada por el ciclo de valoración de los impuestos prediales. Por ejemplo, los gravámenes de milésima de dólar sobre los terrenos son establecidos por unidades locales de

## Impuestos - Votación

gobierno siguiendo el establecimiento de los niveles de valoración del tasador del condado. Si, tras la valoración, una unidad de gobierno determina que se requiere un aumento en el gravamen de milésima de dólar sobre los terrenos, no podría someter la cuestión de un aumento de impuestos a los votantes hasta la próxima elección general, uno o posiblemente dos años después.

Situaciones de Emergencia. La enmienda no incluye ninguna disposición para situaciones de emergencia que podrían tener los gobiernos estatales y locales. En contraste, otros estados con límites en sus ingresos disponen de un procedimiento para sobrepasar el límite en situaciones de emergencia. En Michigan y Missouri, el gobernador debe declarar la emergencia, luego la legislatura debe concordar previo voto afirmativo de las dos terceras partes en cada casa. En Washington, la legislatura debe declarar la emergencia previo voto afirmativo de las dos terceras partes, luego la legislatura debe aprobar asignaciones adicionales específicas previo el voto afirmativo de las dos terceras partes. Ninguno de los estados que tienen límites sobre los ingresos y gastos requiere el voto del pueblo en una elección general para sobrepasar el límite y así enfrentarse a las situaciones de emergencia.

### Argumentos a Favor

1) Se necesita la enmienda para proteger a los residentes de las jurisdicciones estatales o locales en contra de aumentos de impuestos, debido a aumentos en las tasas u otros cambios en los métodos de cómputo, sin el voto directo de los votantes. Según el reciente informe del Consejo de Gastos Públicos de Colorado, "Carga Fiscal e Ingresos en Colorado 1954-1984", Colorado se encuentra cerca del promedio nacional con respecto a impuestos estatales y locales combinados, pero ocupa el séptimo lugar en el nivel más alto de impuestos locales en relación al ingreso personal.

La enmienda permitiría aumentos de ingresos a los gobiernos estatales y locales que reflejan el crecimiento normal de la economía. Por ejemplo, a medida que aumentan en Colorado las ventas al por menor con el crecimiento demográfico, aumentos en el turismo, o simplemente la expansión de la actividad comercial, los ingresos por impuestos sobre las ventas aumentarían proporcionalmente. Cualquier otro impuesto adicional o aumentos de impuestos tendría que justificarse directamente ante los que deben pagar esos impuestos.

## Impuestos - Votación

2) La enmienda deceleraría el crecimiento de los programas y servicios del gobierno. A pesar de los esfuerzos que ha realizado la legislatura para limitar los aumentos de impuestos prediales por parte de unidades locales de gobierno, el sistema actual de imposición predial ha dado como resultado aumentos en los impuestos prediales que sobrepasan el límite establecido. Colorado ha seguido el llamado sistema de año-base para establecer niveles de valoración. En 1983, las valoraciones prediales fueron cambiadas de los niveles de valor de 1973 a los de 1977. Los impuestos recaudados en 1984 aumentaron en un 14.2 por ciento basado en esa nueva valoración. En 1987, se cambiará el año-base de los niveles de 1977 a los de 1985. Este cambio probablemente producirá aumentos significativos en la tasación oficial en muchas comunidades. Aunque los gravámenes de milésima de dólar sobre terrenos pueden ser ajustados proporcionalmente en tales comunidades para reducir el impacto de los niveles más altos de tasación, es probable que los actuales límites de impuestos no servirán para proteger a algunos dueños de propiedad en contra de los aumentos en impuestos prediales. Los aumentos de impuestos prediales constituyen una carga particular para las personas con ingresos fijos. La enmienda contribuirá a la protección de los residentes en contra de cualquier aumento de impuestos prediales que no haya sido aprobado por los residentes afectados.

3) Debido a que el estado tendría que pagar cualquier aumento en los gastos que el estado imponga a los gobiernos locales, los gobiernos locales quedarían protegidos en contra de las presiones de afuera, inesperadas y no deseadas, a presupuestos ya limitados. Los gobiernos estatales y locales tendrían un incentivo para colaborar más estrechamente al revisar los programas y servicios prioritarios. Esto alentaría la simplificación de programas y fomentaría un planeamiento global para la prestación de servicios públicos.

4) La enmienda estipula que el voto sobre los aumentos de impuestos se haga en los días de la elección general. Esto ayudaría a reducir el costo de la celebración de elecciones extraordinarias más frecuentes y favorecería un grado máximo de participación ciudadana en los asuntos concernientes a los aumentos de impuestos. La enmienda alentaría a los gobiernos a ser más responsables al proporcionar a los ciudadanos un entendimiento de la necesidad de nuevos ingresos.

5) La enmienda estipula que todos los impuestos y todas las unidades gubernamentales están sujetas a la enmienda, lo que impediría que el gobierno

## Impuestos - Votación

estatal desplace la carga fiscal hacia los gobiernos locales. Al quedar exentos las licencias, pagos, multas y permisos, la enmienda le permitirá al gobierno enfocar los aumentos de costos en aquellos que usan los servicios del gobierno. Por ejemplo, entre los recursos de ingresos sin carga fiscal se encuentran: los costos de la enseñanza universitaria y actividades de los estudiantes, los precios de entrada a eventos deportivos, multas por libros de biblioteca vencidos, los pagos al secretario municipal por copias de documentos legales, pagos por los estacionómetros, pasaje de autobús, el cobro por entrar a las piscinas y a los campos de golf, multas de tránsito, licencias comerciales, licencias para vehículos de motor, pagos por servicios de agua y alcantarillado, y permisos de construcción. Los contribuyentes podrían gozar de un grado mayor de estabilidad y confiabilidad en los impuestos que deben pagar.

6) La enmienda alentaría a los ciudadanos a una mayor participación en el gobierno estatal y local, reduciría en algo la presión sobre los funcionarios públicos por los que soliciten fondos, y debilitaría la influencia de intereses especiales en el establecimiento de impuestos. Existe la flexibilidad de establecer nuevos impuestos o aumentar los ya existentes cuando lo aprueben los votantes. Se puede confiar en que los votantes emitan un juicio acertado sobre tales asuntos y pueden determinar mejor las necesidades legítimas del gobierno y votar de la manera que corresponda.

7) La enmienda no les impedirá a los gobiernos responder a las situaciones de emergencia. La "Ley de Emergencia para Desastres de Colorado de 1973" prevé un mecanismo para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en caso de desastres o emergencias. De conformidad con esa ley, se dispondrá de fondos para encarar emergencias de desastres.

### Argumentos en Contra

1) La enmienda debilitaría el gobierno representativo y el control local. Los gobiernos locales estarían sujetos a un límite inflexible del estado, ya sea que los ciudadanos de una unidad particular de gobierno lo aprueben o no. A los oficiales se les elige con el propósito expreso de tomar las decisiones que afectan nuestra vida diaria, incluyendo las que modifican la estructura impositiva. La enmienda podría requerir la aprobación directa de los votantes hasta para ajustes relativamente pequeños a la estructura impositiva, mientras que permite la toma de decisiones gubernamentales, posiblemente más importantes, sin la aprobación de los votantes. Ese tipo de legislación directa

## Impuestos - Votación

presenta inconvenientes, es caro y no está sujeto a los frenos y equilibrios integrados al gobierno representativo. Los oficiales elegidos son responsables de sus decisiones y se les puede hacer responsables en las urnas.

2) La propuesta va más allá del propósito anunciado de reducir el crecimiento del gobierno. Ya muchos gobiernos tienen problemas para prestar servicios públicos debido a la escasez de ingresos y a la reducción de fondos federales. Estos factores por sí solos han arrojado reducciones en importantes servicios públicos. La enmienda haría aún más difícil que los gobiernos recaudaran los fondos necesarios para que continúen prestando los servicios públicos esenciales para la buena marcha de la economía del estado. Se debilitaría la capacidad de los gobiernos estatales y locales para mejorar el transporte, mantener buenos servicios de agua, apoyar la educación y prestar otros servicios públicos críticos en el fomento del desarrollo económico y la creación de empleos. La incertidumbre que ha creado la enmienda en lo que respecta a los futuros pagos del interés y del capital de bonos y la incertidumbre a largo plazo en cuanto a la capacidad de un gobierno local de mantener los activos y demostrar el crecimiento de ingresos podría reducir la clasificación de los bonos de tales unidades de gobierno. Esto se traduciría en más altos costos de interés e inhibiría aun más la capacidad de los gobiernos de proporcionar los proyectos de inversión necesarios para el crecimiento económico.

3) La enmienda podría causar un aumento en licencias, pagos, multas y permisos para financiar las operaciones del gobierno. Puesto que la enmienda es tan restrictiva en lo que respecta al sistema impositivo, los gobiernos tendrían un incentivo para aumentar pagos y otros cargos, sobre todo en emergencias, debido a que estas medidas se pueden tomar sin la aprobación de los votantes. El aumento en los cargos y pagos podría poner algunos servicios fuera del alcance de las personas de ingresos medios y bajos y de las personas con ingresos fijos.

4) El lenguaje de la enmienda es general, vago y se prestaría a interpretaciones contrapuestas. Para resolver el significado de la terminología empleada en la propuesta se necesitaría de un proceso de litigación caro y extensivo. Ello produciría el efecto, poco deseable, de que los tribunales participen en la administración de los gobiernos estatales y locales, añadiendo muchos casos en el registro ya saturado de sumarios del tribunal y aumentando el costo del gobierno.

### Impuestos - Votación

5) La propuesta impediría al gobierno actuar prontamente en emergencias o en períodos de necesidades especiales. Por ejemplo, si ocurriera un desastre natural de gran magnitud, los gobiernos estatales y locales tendrían que esperar hasta la próxima elección para recaudar los fondos adicionales necesarios para actuar. Si una comunidad tuviera la oportunidad de atraer nuevos comercios, pero que necesitara de ingresos adicionales para facilitarles el cambio de sitio, se podría perder la oportunidad para el desarrollo económico. En tales circunstancias, el gobierno tendría que disminuir otros servicios o esperar hasta la próxima elección general.

6) La enmienda alteraría el sistema actual de financiamiento de las escuelas públicas de Colorado y sería extremadamente difícil que el estado pudiera equilibrar el objetivo de proveer la oportunidad de recibir educación con la capacidad de los contribuyentes de financiar el sistema escolar público. La actual fórmula del estado para proporcionar fondos a los programas escolares está diseñada para permitir ajustes anuales entre los distritos en base a la necesidad de los distritos y a su capacidad de recaudar ingresos. Cada año el estado establece la cifra que determina la parte que le corresponde al estado y al distrito. El establecimiento de esta cifra hace que en algunos distritos aumenten los impuestos prediales y disminuyan en otros. A los distritos escolares donde los gravámenes de milésima de dólar sobre terrenos aumentarían se les requeriría que llevaran a cabo una elección. Si los votantes de tales distritos rechazaran el aumento que se propone a los gravámenes de milésima de dólar sobre terrenos, quedaría eliminada la base para tener derecho a fondos del estado. Por consiguiente, la enmienda alteraría el concepto actual de la asistencia del estado para la educación o los intentos del estado por proveer equidad en los fondos que provienen del estado.

7) La enmienda es innecesaria. Las leyes y los límites de impuestos actuales de Colorado proveen mecanismos para proteger a los residentes contra impuestos excesivos. Cuando ha existido un superávit de ingresos, la Asamblea General ha reducido los impuestos, una reducción de más de \$ 2 mil millones en los últimos ocho años. La enmienda impondría restricciones en la capacidad de reformar y modernizar la estructura impositiva y de proveer equidad entre los contribuyentes a medida que ocurran cambios en la economía del estado.