

BOGOTA, DISTRITO CAPITAL

COMISION ACCIDENTAL

MIGUEL SANTAMARIA, COORDINADOR

JAIME CASTRO

JUAN CARLOS ESGUERRA

ANTONIO GALAN

ALVARO LEYVA

AUGUSTO RAMIREZ OCAMPO

ABEL RODRIGUEZ

Junio 18 de 1991

ARTICULO 10.

Santa Fe de Bogotá, Capital de la República y del Departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital (Distrito Especial). Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.

Con base en las normas generales que establezca la ley, el Concejo, a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas. A las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito; a las locales, la gestión de los asuntos propios y particulares de su respectiva localidad.

(Sustitutiva presentada por Guillermo Perry.)

La ciudad de Bogotá será Capital de la República y del Departamento de Cundinamarca y estará organizada como un Distrito Metropolitano Especial. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten, las disposiciones vigentes para Distritos Metropolitanos y municipios en cuanto sean compatibles con su naturaleza.

Con base en las normas generales que establezca la ley, el Concejo dividirá el territorio distrital en localidades según las características sociales y económicas de sus habitantes y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas Distritales y locales. Igualmente podrá adoptar los tributos necesarios para el cumplimiento de las funciones a cargo del Distrito.

2-151

ARTICULO 2o.

El Concejo Distrital se compondrá de un concejal por cada ciento cincuenta mil habitantes o fracción mayor de setenta y cinco mil que tenga el Distrito. En cada una de las localidades habrá una junta administradora local, elegida popularmente para períodos de tres (cuatro) años, que estará integrada por no menos de siete miembros, según lo determine el Concejo Distrital, atendida la población respectiva.

(Aditiva presentada por Jaime Castro)

Los presidentes de las juntas administradoras locales harán parte del Concejo Distrital.

La elección de Alcalde Mayor, de concejales distritales y de consejeros locales se hará en un mismo día para períodos de tres (cuatro) años. Los alcaldes locales serán designados por el Alcalde Mayor para períodos de tres (cuatro) años de terna enviada por la correspondiente junta administradora local.

(Sustitutiva presentada por Augusto Ramírez Ocampo)

Los alcaldes menores serán de libre nombramiento y remoción del Alcalde Mayor. Su designación se hará de terna enviada por la correspondiente junta administradora local.

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

Los concejales distritales y los consejeros locales no podrán hacer parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas.

3
152

ARTICULO 3o.

Las juntas administradoras locales distribuirán y apropiarán las partidas globales que en el presupuesto anual del Distrito se asignen a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población.

Sobre las rentas departamentales que se causen en Santa Fe de Bogotá, la ley determinará la participación que le corresponde a la Capital de la República. Tal participación no podrá ser superior a la establecida en la fecha de vigencia de esta Constitución.

(Aditiva Comisión Segunda)

Con sujeción a las prohibiciones y limitaciones que fije la ley, el Concejo Distrital creará los tributos que demande el cumplimiento de las funciones y servicios distritales.

ARTICULO 4o.

Con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley, el Distrito Capital podrá conformar un Area (Distrito) Metropolitana con los municipios circunvecinos y una (Región) con otras entidades territoriales de carácter departamental.

(Sustitutiva presentada por Guillermo Perry).

Créase la Región de Planificación de Bogotá y Cundinamarca con el fin de garantizar la adecuada planeación del desarrollo de esta zona geográfica.

Para la prestación de los servicios públicos, la ordenación del crecimiento urbano, la protección del ambiente y el tratamiento de los demás problemas comunes. Bogotá y los municipios aledaños que lo soliciten, podrán conformar un área metropolitana con las características y condiciones que fije la ley.

ARTICULO 5o.

4

153

(ADITIVO COMISION SEGUNDA.)

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

ARTICULO 6o.

Si durante el año siguiente a la fecha de promulgación de esta Constitución, el Congreso no dictare la ley a que se refieren los artículos anteriores, el Gobierno, por una sola vez expedirá las normas correspondientes.

ARTICULO 7o. (NUEVO)

(PRESENTADO POR EL GOBIERNO.)

En las elecciones de Gobernador y de Diputados a la Asamblea Departamental de Cundinamarca no participarán los ciudadanos inscritos en el censo electoral del Distrito Capital.

ARTICULO 8o. (NUEVO)

El Distrito Capital constituirá circunscripción electoral propia y contará con Distrito Judicial independiente del Departamento de Cundinamarca.

ARTICULO 9o. (NUEVO)

(PRESENTADO POR ALVARO LEYVA)

Previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale el Concejo Distrital, podrán realizarse votaciones populares en las que se decidan asuntos de carácter distrital o local.

ARTICULO 10o. (NUEVO)

(PRESENTADO POR IVAN MARULANDA Y
JAIME CASTRO).

El régimen político, fiscal y administrativo prescrito en la Constitución para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital, es aplicable a las ciudades de más de dos millones de habitantes, en los términos y condiciones que fije la ley para cada caso, y que sea aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra Cámara.

LA ELECCION POPULAR DE GOBERNADORES: DE LA
ILUSION DEMOCRATICA AL ESTADO FEDERAL

Constancia de JAIME CASTRO

13 de junio de 1991

Quienes defienden la elección popular de gobernadores sostienen que se trata simplemente de una forma -auténtica y genuina- de democracia participativa, mediante la cual se asegura la presencia de la ciudadanía en la selección de una de sus autoridades más cercanas. Empero, como su contenido y alcances son mayores, varias razones la hacen inconveniente -en la actual coyuntura- para el sistema político, para los departamentos y para los municipios.

1a. Contribuye al "desmonte" del régimen presidencial. La moción de censura, la vicepresidente, la pérdida de funciones en asuntos monetarios, crediticios y cambiarios y el fortalecimiento paralelo del Congreso, son decisiones que, sumadas, desmantelan al Ejecutivo, le reducen su capacidad de orientación y de acción.

2a. Por sí sola, la elección popular de gobernadores no soluciona la crisis que viven los departamentos. Esa situación obedece a que no hemos logrado definir ni precisar el papel del departamento en la organización administrativa del país, sus atribuciones o funciones, ni sus recursos o fuentes de ingresos. El proyecto que se estudia es tímido en este campo: introduce pocas modificaciones al régimen vigente. Tampoco cambiará la situación de los departamentos. La elección de los alcaldes, por contraste, constituyó punto de partida de una nueva vida local, porque se acompañó de diversas medidas que fortalecieron los municipios desde los puntos de vista fiscal (económico - financiero) y administrativo.

Antes que solucionar, la elección de gobernadores puede acentuar y profundizar los críticos problemas de los departamentos, por las contradicciones e incoherencias que muestre el sistema escogido y por las frustraciones que acarree a la opinión.

3a. Frena el proceso de descentralización en marcha porque golpea el municipio al reducirle el pequeño margen de autonomía política que lentamente ha venido ganando

frente a otros niveles administrativos. Durante varias décadas abandonamos el municipio, lo colocamos en el estado de deterioro del que apenas empieza a salir. Mientras esa estrategia de recuperación de las entidades territoriales básicas no haya producido la plenitud de sus efectos, es un error fortalecer políticamente la instancia inmediatamente superior a los municipios. Es un error, porque los municipios van a encontrar que su interlocutor más cercano -los departamentos- tiene más autoridad y poder político que ellos. Y esa autoridad y ese poder se harán valer en el necesario diálogo departamento - municipio. El poder político que se otorgue a los departamentos se ejercerá -ante todo- frente a los que considera sus subordinados, los municipios, y no frente al poder central, contra el que es más difícil luchar.

Tal vez sea esta la razón de mayor peso para que la Federación Colombiana de Municipios se haya pronunciado en contra de la elección popular de gobernadores.

4a. Constituye una nueva forma de centralismo político en favor de las capitales y de las grandes ciudades departamentales. Quien conozca la forma como está distribuida geográficamente la población y las cifras electorales, aceptará que en casi todos los casos los votos de las capitales -y, si es preciso, los de dos o tres centros más- eligen fácilmente al gobernador. De esa manera se excluye, al quedar sin voz, la opinión congregada en los medianos y pequeños municipios, en la provincia marginada.

5a. La elección de gobernadores tiene dinámica conocida. Un sistema político-administrativo estructurado sobre la base de un gobernador dotado de gran poder político mandando en un departamento que solo cumple funciones administrativas, pierde en poco tiempo el precario equilibrio que haya podido lograr, pues lógicamente trata de buscar un punto seguro de estabilidad. Esta la consigue, obteniendo que al departamento se le otorguen funciones políticas, no procurando que el go

bernador sea autoridad meramente administrativa. Y cuando el Gobernador tiene un alto grado de representatividad política y es la primera autoridad de una organización que cumple funciones políticas, el Estado ha adquirido fisonomía y estructura federales.

Así ocurrió entre nosotros con la Constitución de 1858 --cuando "el guardián del manicomio se contagió de locura"-- que ordenó la elección de los gobernadores y cinco años después abrió las puertas al federalismo.

UN MODELO ARTICULADO

Frente a quienes propugnan la fórmula federal, presento un esquema o modelo de organización que responde bien a nuestra realidad, interpreta las necesidades y posibilidades del país y se acompasa con el grado de autonomía que su nuevo marco institucional debe consagrar en favor de las entidades territoriales.

Antes de explicarlo, se imponen tres consideraciones elementales:

1a.- Colombia es un país sub-administrado. Extensas regiones son prácticamente tierra de nadie. En ellas no hay ninguna presencia oficial. El Estado brilla por su ausencia. Nadie administra sus territorios ni gobierna sus poblaciones. Otras veces, esa presencia oficial es precaria. Cuanto los habitantes de unas y otras piden es que alguien preste los servicios públicos básicos, construya las obras que signifiquen un mínimo de progreso, cumpla las funciones que garanticen una vida social ordenada. En otras palabras, que administre. Muy pocos están reclamando funciones políticas que les permitan ejercer atribuciones constituyentes, legislativas o jurisdiccionales. Su problema es administrativo, mucho más que político. Puede que en algún tiempo se precise lo contrario; pero por ahora lo que se les debe otorgar a las entidades territoriales son amplias competencias administrativas.

2a.- Hay que desmontar el centralismo político-administrativo que concentró en manos de las autoridades nacionales el ejercicio de todo el poder del Estado y el manejo casi total de los dineros públicos. Ese necesario proceso de desmantelamiento del poder central empezó con la estrategia descentralizadora -de verdadera municipalización- en marcha. Debe continuar con la recuperación de los departamentos. Ello exige cambiar la forma de designar a los gobernadores.

No defiendo su nombramiento por el Presidente de la República. Sin pasarme a la tesis de su elección popular, propongo su escogencia en elección de segundo grado, con ventajas que más adelante explico.

3a.- Es necesario articular el departamento con el municipio. Asegurar que sus propósitos e intereses puedan concertarse institucionalmente, en cabeza de alguna autoridad. Garantizar la posibilidad de que se unan y enlacen las dos entidades básicas y fundamentales de nuestro ordenamiento territorial. Además, que esas mismas entidades puedan expresarse autónomamente, sin la inter vención -ni siquiera la presencia- de instancias superiores.

Todo lo anterior muestra la conveniencia de la elección de los gobernadores por los alcaldes y la de los diputados por los concejales.

Gobernadores elegidos por los alcaldes del respectivo departamento

A la necesaria articulación departamento-municipio ya explicada, ha de agregarse que hoy en día los departamentos deben dedicarse básicamente a la prestación de la asistencia técnica, administrativa y financiera que los municipios requieran para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

Por ello propongo que los gobernadores sean elegidos por los alcaldes. Así se le muestra al gobernador el origen de su poder y el destino que debe tener su gestión.

Su elección debe hacerse a dos vueltas. Si en la primera ninguno de los candidatos obtiene mayoría, se efectúa una segunda entre los dos que obtuvieron las mayores votaciones.

Así habrá siempre un gobernador que por lo menos represente a la mitad de los municipios. Así también se le da "juego" a todos los municipios, es decir, a la provincia que nunca ha tenido poder político.

Diputados elegidos por los concejales

Si las Asambleas continúan siendo elegidas popularmente, seguirá siendo válida la definición de diputado: político en ejercicio que tiene más votos de los que se necesitan para ser concejal, y menos de los que se requieren para llegar a la Cámara de Representantes. Es igualmente cierto que si no se introduce un cambio de fondo en las dumas seccionales no se habrá hecho ningún cambio en la condición de los departamentos.

Y ese cambio estructural tiene que darse en el origen de las asambleas porque su elección popular se ha convertido en la fuente de todas sus dificultades y limitaciones. Es esa elección la que las vincula a la política; los costos de las campañas son los que explican en parte las conductas indebidas de algunos de sus miembros. Ella determina también su situación intermedia -políticamente hablando- entre los concejos municipales y la Cámara de Representantes.

La reforma de las Asambleas no se logrará disponiendo simplemente de cambios de nombre; que en vez de llamarse Asambleas se llamen Consejos Departamentales!.

El cambio de fondo solo se da estableciendo que los miembros de las Asambleas sean elegidos por los concejales del respectivo departamento. Así se mejora sustancialmente la calidad de los diputados, se mediatiza la influencia de los partidos y movimientos políticos, se articulan departamento y municipio y se les dan atribuciones especiales a los concejos locales que se están quedando sin funciones mayores. A esa reforma se suma que los Diputados no serán funcionarios públicos y que solo devengarán honorarios por su asistencia a sesiones de la Asamblea.


Jaime Castro