



72047

# GACETA CONSTITUCIONAL

Nº 40

Bogotá, D.E., lunes 8 de abril de 1991

Edición de 28 páginas

## ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

**ANTONIO JOSE NAVARRO WOLFF**  
Presidente

**HORACIO SERPA URIBE**  
Presidente

**ALVARO GOMEZ HURTADO**  
Presidente

**JACOBO PEREZ ESCOBAR**  
Secretario General

**ALVARO LEON CAJIAO**  
Relator

## RELATORIA

### Informe - Ponencia sobre **PUEBLOS INDIGENAS Y GRUPOS ETNICOS**

Preparado por los delegatarios:

**ORLANDO FALS BORDA**  
**LORENZO MUELAS HURTADO**

(Pág. 2)

### Informe **BOGOTA, DISTRITO CAPITAL**

Presentado por:

**JAIME CASTRO**

(Pág. 9)

### Ponencia **DESIGNATURA O VICEPRESIDENCIA**

Ponentes:

**HERNANDO HERRERA VERGARA**  
**CARLOS LLERAS DE LA FUENTE**  
**ANTONIO NAVARRO WOLFF**  
**JOSE MATIAS ORTIZ**  
**ABEL RODRIGUEZ**

(Pág. 16)

### Ponencia **LA REGION**

Ponente:

**JUAN B. FERNANDEZ RENOWITZKY**

(Pág. 26)



# Informe - Ponencia sobre PUEBLOS INDIGENAS Y GRUPOS ETNICOS

Preparado por los delegatarios:

**ORLANDO FALS BORDA**  
**LORENZO MUELAS HURTADO**

## PRESENTACION

Ponemos a consideración de la Honorable Comisión Segunda de la Asamblea Nacional Constituyente el presente informe-ponencia sobre los casos especiales de Territorialidad en Colombia, que nos fuera confiado.

Su contenido tiene el siguiente ordenamiento:

### 1. Análisis general de principios.

1.1 De la unidad nacional y la territorialidad.

1.2 Del patronato existente a la autonomía.

1.3 Razones para un cambio de relación con los grupos étnicos.

2. Síntesis de los proyectos presentados.

3. Peculiaridades: problemas y soluciones presentadas.

3.1 Efectos territoriales del régimen para indígenas existente y situación actual.

3.2 Aspectos jurídicos.

3.3 Líneas generales del sistema territorial propuesto.

### 4. Propuesta de articulado.

Consideración especial constituyó el no contar en esta cuestión con punto de referencia en la Constitución vigente, lo mismo que la inconveniencia de remitirnos a experiencias foráneas en estas materias, debido a lo específico del caso colombiano. Se optó entonces por tomar como hilo conductor las propuestas más completas —las presentadas por los delegatarios Lorenzo Muelas y Francisco Rojas como representantes de las organizaciones indígenas— y las conclusiones de las Comisiones Preparatorias de esta Asamblea; además de tenerse en cuenta los aportes de otros proponentes.

En el mismo plano metodológico se optó por analizar los grados de autonomía y los recursos necesarios a las divisiones territoriales consideradas, por tratarse de aspectos indiscutiblemente conexos, aunque sean el principal objeto del análisis de otras comisiones. Igual cosa se hizo en lo referente a la jurisdicción y la circunscripción especiales para indígenas, reiteradamente propuestas. Finalmente se decidió hacer mención de los derechos lingüísticos y educativos de las minorías, tomando en cuenta la territorialidad específica de su ejercicio.

## 1. ANALISIS GENERAL DE PRINCIPIOS

### 1.1. La unidad nacional y la territorialidad

La necesidad de contemplar "casos especiales" de territorialidad que se ha impuesto a esta Comisión se deriva de un hecho concreto: la Constitución Política de 1886 no los contempló. Y no podía contemplarlos por cuanto se basaba en una concepción política excluyente de la unidad, en la que la territorialidad no podía ser sino única: un modelo de Estado eminentemente centralista y hegemónico. De ahí que le resultara imposible reconocer explícitamente ninguna diversidad territorial.

No obstante, la evolución de la acción del Estado y su paulatina modernización durante el siglo XX ha traído la conformación de otras formas de territorialidad que hoy maneja el país; en particular las surgidas de la necesidad de implementar la planeación y las corporaciones regionales. Es decir que la fuerza de los hechos implantó en las concepciones jurídico-políticas otro manejo de la unidad, basado en que puede haber unidad sobre la base de territorialidades diversas.

Igualmente, fuera del Estado mismo, la evolución de los partidos, a raíz de la adopción del sistema de sufragio universal, llevó a la paulatina conformación de territorialidades electorales de hecho, derivadas de los intereses de los grandes electores de los partidos tradicionales; variedad que en la actualidad se ha diversificado aún más con el surgimiento de movimientos políticos de otra índole, que no obedecen ya estrictamente a las divisiones administrativas imperantes, como las de la mafia o de la guerrilla.

Esta paulatina evolución operada en las ideas e instituciones políticas se manifiesta hoy como una tendencia generalizada al reconocimiento de la diversidad social, económica, política y étnica de Colombia.

Tendencia cuya última y más clara manifestación ha sido el apoyo popular que ha traído a esta Corporación a los representantes de esta múltiple diversidad. Lo cual no puede interpretarse sino como un rechazo de la población a la hegemonía centralista de la Constitución del 86, y en un sí a la diversidad democrática. Diversidad que no conlleva en la mente de nadie una concepción política distinta a la de la Unidad de la República, por cuanto los hechos han demostrado que la existencia de varias territorialidades no atenta contra

ella. Se trata entonces de una diversidad en las modalidades organizativas de la Unidad.

Lo cual conduce a una conclusión única: como el Poder Político se ejerce sobre bases territoriales, es indudable que la aspiración de la Nación en este momento es dotarse de un Estado unitario con varias territorialidades. Este es el reto de la propuesta a esta Comisión.

### 1.2 Del patronato a la autonomía

La concepción unitarista de la Constitución del 86 llevó el desconocimiento de los Pueblos Indígenas y Grupos Étnicos que caracterizan la población de Colombia; ni una palabra sobre el tema se encuentra en su texto. Pero, en este caso también, la realidad hizo que muy rápidamente, en 1890, fuera necesario tomar en consideración el "caso especial" de las poblaciones indígenas, lo que originó la Ley 89 de ese año, "por la cual se determina cómo deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada", en cuyos artículos iniciales se estableció:

**"Artículo 1.** La legislación general de la República no regirá entre los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada por medio de misiones. En consecuencia, el Gobierno, de acuerdo con la autoridad eclesiástica determinará, la manera como esas incipientes sociedades deban ser gobernadas".

**"Artículo 2.** Las comunidades de indígenas reducidas ya a la vida civil tampoco se regirán por las leyes generales de la República en asuntos de resguardo. En tal virtud se gobernarán por las disposiciones consignadas a continuación".

Ley que constituye aún hoy en día el eje del estatuto indígena en vigor, y en la cual se aprecia el esguince jurídico realizado para esquivar el reconocimiento a la diversidad étnica de la Nación. Maroma que fue mucho más lejos, por cuanto incluyó, entre otras disposiciones, el desconocimiento de la capacidad jurídica de estos compatriotas diferentes (asimilándolos judicialmente a los menores de edad) y dándole a este sistema de patronato una vigencia de 50 años; plazo en que, se suponía, los Pueblos Indígenas deberían haber desaparecido.

Pero la previsión de los constituyentes de entonces no se cumplió: los indígenas siguieron existiendo y no como los "salvajes" de que habla la legislación. De hecho han participado en el proceso de integración



nacional operado, pero sin seguir el estricto marco de las divisiones territoriales que se les había trazado (resguardos y territorios nacionales), al punto de obligar al Estado a designarles resguardos y reservas en donde no los tenían. Proceso que se ha dado en el marco de la unidad nacional, como también el nacimiento y desarrollo de un movimiento indígena lo suficientemente sólido para lograr presencia en esta Constituyente, gracias al apoyo nacional de indígenas y no-indígenas, que en esta forma están reafirmando su decisión de seguir formando parte de la misma Nación. Pero sobre la base del reconocimiento a su territorialidad y a su diferencia. Es decir, de su autonomía.

De todo lo cual se infiere que, en lo que respecta a los Pueblos Indígenas — como también con los restantes grupos étnicos colombianos — el reconocimiento de sus territorialidades no ha significado, ni significa, ningún atentado contra la unidad nacional, por no existir en ella la más leve veleidad de independentismo, sino de un deseo y una lucha por el obtener un replanteamiento de la relación con el Estado en forma acorde con la democracia y los nuevos tiempos.

### 1.3 Razones para un cambio de relación con los Pueblos Indígenas y los Grupos Étnicos

Concordando con lo anteriormente expuesto se aducen como justificación de proyectos y propuestas presentados a la consideración de esta sub-comisión, diversos argumentos respecto a la necesidad de reconocer explícitamente los diferentes derechos de los Pueblos Indígenas y Grupos Étnicos. Ellos son de dos tipos.

Ronda en las mentes de muchos proponentes la cercanía del quinto centenario del arribo de los europeos a este continente, originando un deseo común de rectificación histórica de errores y violencia cometidos sobre las poblaciones indias y negras. Pesado legado éste de la exclusión de las minorías de la vida política nacional con que nos ha tocado construir la actual Colombia. A lo que se agrega un sentimiento de responsabilidad frente a sus descendientes, reducidos aún a una vida de sufrimiento, atraso, exclusión y miseria.

Entre otros prevalece con mayor claridad la certeza de que las culturas de estos pueblos no sólo fueron distorsionadas, sino convertida su diferencia en argumento para su propio castigo, por el "delito" de no ser occidentales. Situación que no es del pasado, porque su voz continúa siendo soledad.

A manera de ejemplo se aduce el no poder dirigirse a voluntad en las regiones donde son mayoría, mientras es tenida como normal su situación de subyugación social y económica; como el hecho de que sus sistemas lingüísticos, políticos, educativos, etc., sean ignorados de parte de los funcionarios del Estado encargados de gobernarlos, juzgarlos, educarlos o decidir sobre la viabilidad o conveniencia de obras o decisiones que les afectan, a menudo irremediablemente. Igualmente se aduce que mientras sus formas de pensar, de sentir, de crear y de vivir son oficialmente despreciadas, si se las valora para su explotación turística o folclórica. Trato discrimi-

inatorio que se manifiesta claramente en la inexistencia de Facultad de Derecho alguna que se haya interesado por el estudio y promoción del Derecho Indígena, no obstante los años en que lo vienen pregando y respaldando con sus luchas, hasta lograr traerlo a estos estrados con el Título de Derecho Mayor, en busca de su justo reconocimiento (Exposición de motivos del constituyente Lorenzo Muelas).

En base a estas razones se deduce la necesidad de aceptar para los pueblos indios, así como para las poblaciones negras y raizales de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el reconocimiento a sus diferencias y derechos fundamentales, dadas las particularidades de su origen y existencia en la Nación colombiana. Los Pueblos Indígenas, como primeros titulares de territorialidad en el país; los negros, como descendientes de quienes fueron desarraigados de los suyos para venir a constituirse en aportes primigenios de la actual población nacional; y los isleños, por ser expresión de una identidad cultural, lingüística y étnica diferente a la sociedad mayor.

No obstante el acuerdo general que se manifiesta a este respecto, aparecen dos tendencias en cuanto al tipo de solución a adoptar. En algunas se hace referencia genérica a un "régimen especial", sin mayor especificación en su contenido, pero que en algunos casos parece referirse a un perfeccionamiento o ampliación del régimen de patronato actualmente vigente. Mientras hay quienes mencionan explícitamente un régimen de autonomía, que — en el caso de los proyectos de los constituyentes indígenas — llega a involucrar diversos planos de la vida social, económica y política.

Al estudiar la primera opción aparecieron algunas deficiencias en el sistema tipo patronato por cuanto:

a) Ha servido para justificar durante 104 años la política asimilacionista del Estado, basada en la convicción de la supremacía cristiano-occidental y en la inevitable desaparición de las poblaciones autóctonas;

b) Dio pie para la implementación de operaciones punitivas de las fuerzas públicas contra aquellos Pueblos Indígenas que en algún momento manifestaron su oposición a las expropiaciones de que eran objeto, o simplemente por la búsqueda de algunas formas de sustento dentro de sus territorios ancestrales;

c) Facilitó la implantación de imperios teocráticos, caucheros y terratenientes, basados en la superioridad legal del occidental sobre el indio; lo mismo que el establecimiento de poblamientos enclaves al interior de sus territorios, con la intención de promover su asimilación rápida y su consecuente desaparición como pueblos;

d) Sirvió de fundamento a la implantación de políticas encaminadas a la destrucción de las lenguas, costumbres, formas de educación, de justicia y de economía que les han sido características, y que en la actualidad son reivindicadas como patrimonio cultural de la humanidad;

e) Porque para hacer viable la política de patronato o protección se cae en negación de la diversidad etno-cultural de la República, acudiendo a expedientes como el de

declarar márgenes de incapacidad jurídica a los indígenas, hoy vigente.

Frente a este panorama aparecieron razones de tipo legal, político, social, ecológico y económico en apoyo a la autonomía de los Pueblos Indígenas:

**Legal.** Por cuanto el Estado colombiano ha suscrito numerosos tratados internacionales sobre estas materias (como el firmado con la O.I.T., recientemente reafirmado como Ley por el señor presidente de la República) en los cuales afirma su determinación de respetar cada uno de los derechos de las minorías étnicas, al mismo tiempo que rechaza cualquier forma de discriminación y racismo. Estas no pueden ser meras declaraciones de principios sin ningún efecto en la vida de las instituciones y de las poblaciones involucradas, sino que debe traducirse en el reconocimiento diario de sus culturas y en el otorgamiento de garantías legales que les permitan afirmar su autonomía, su derecho colectivo al territorio, lengua, educación, justicia, economía y administración de tierras y recursos naturales. (Lorenzo Muelas, Propuesta Indígena de Reforma Constitucional). Los derechos tienen razón de ser cuando existen garantías y la primera de ellas es la territorialidad como ámbito natural de su ejercicio. De ahí que sólo otorgando a los Pueblos Indígenas la autonomía, articulada al Estado Nacional, se estarán creando tales condiciones.

**Político.** Toda vez que el propósito fundamental de la propuesta de autonomía es el fundamento de la democracia. En este sentido consideramos que es el mejor reconocimiento que la Nación colombiana puede hacer a su población indígena después de quinientos años de experimentos con diversas políticas de Estado, que van desde el exterminio descarado hasta el integracionismo con apariencia humanitaria, pasando por la encomienda, el reduccionismo, la evangelización y el desarrollismo.

Es decir, que se acceda a formas modernas de unidad nacional basadas en el ejercicio de la democracia entre pueblos distintos. Argumentos que son igualmente aplicables a otras Poblaciones Étnicas, pues el ensanchamiento de la democracia no debe tener excepciones: ni en Colombia ni en el mundo se quiere oír más de poblaciones minusválidas. En la nueva Colombia no debe haber lugar para la dependencia ni el centralismo hegemónico. (Propuesta de las Comisiones Preparatorias, subcomisión 0604).

**Social.** Si se tiene en cuenta que en las áreas étnicas se encuentran las mayores deficiencias en este orden, hay que dar por sentado el fracaso del sistema actual en subvenir a las necesidades mínimas de su población. Fracaso que no hay que situar exclusivamente en la manida "falta de recursos", sino en la carencia de una voluntad del poder central en este sentido, así como en la existencia de factores sociales (formas de pensamiento, lengua, organización social, justicia, educación, formas de propiedad y de trabajo propias) que resultan difíciles de activar desde afuera de sus sociedades.

Lo que hace evidente que ni la salud, ni la producción, ni los niveles de vida de estas poblaciones podrán superarse mientras la



acción sobre ellas esté determinada por la imposición de políticas, de concepciones y métodos que les son completamente ajenos.

**Ecológico.** Ya que es generalmente admitido que los Pueblos Indígenas, por su relación simbiótica con el entorno cultural, han probado poseer amplios conocimientos conservacionistas del medio ambiente, mientras no se les agreda socio-económica y culturalmente. Conocimientos que constituyen una garantía para el país en el balance y mantenimiento de sistemas ecológicos frágiles. Además, si se examinan las zonas donde habitan la mayoría de las poblaciones indígenas y negras del país, se ve perfectamente que se trata de áreas cuyo mantenimiento ecológico es clave para la economía y el porvenir del país. Así lo han establecido las declaraciones de Patrimonio de la Humanidad de la Sierra Nevada de Santa Marta, la de conservación de la biosfera del territorio Awá, como las referentes a los bosques tropicales húmedos de la región del Chocó, de la Costa Pacífica, de la Amazonia, y de la Orinoquia. Lo que lleva a concluir que asegurar autonomía territorial para aquellas poblaciones que los habitan y que con sus prácticas han probado estar capacitados plenamente para su conservación, es la mejor opción para Colombia en lo relativo al manejo del medio ambiente en esos territorios.

**Económico.** Por cuanto no es posible pensar en formas del auténtico desarrollo que estén ligadas a cualquier forma de dependencia. Más aún cuando los recursos naturales y los medios de producción están enajenados, la posibilidad de evolución tecnológica interdicada e imposibilitado el ahorro interno. En estas condiciones los territorios étnicos del interior, como los de las costas, la Amazonia y la Orinoquia están condenados a seguir siendo objeto del saqueo de sus recursos por entes y personas foráneas, como lo han sido ya durante cinco siglos, sin que ello redunde en el surgimiento de fuerzas económicas propias que aseguren el mejorarse de su población y una efectiva contribución al desarrollo nacional.

Puede afirmarse, igualmente, que la propuesta de autonomía para los territorios étnicos permitirá un desarrollo armónico, no sólo socio-cultural, sino de una tecnología agraria y silvícola de la que la humanidad entera sería beneficiaria. Porque es conocido el fracaso de la "revolución verde", basada en el uso intensivo de tecnología industrial, lo cual ha permitido reevaluar la agricultura orgánica y natural, de la que son herederas nuestras poblaciones indígenas; tanto como del conocimiento y manejo de la flora y la fauna de bosques y selvas.

Al examinar los argumentos expresados se observa que con ellos se busca contribuir a corregir los desequilibrios que han llevado a estas poblaciones y a sus regiones a su actual estado de marginamiento y empobrecimiento, para permitirles que en igualdad de condiciones puedan acceder a una libre y productiva retroalimentación de su economía, en el amplio marco de la economía nacional.

Razones que nos parecen de suficiente envergadura para plantear para los pueblos indígenas y grupos étnicos un sistema político-administrativo de autonomía relativa, vinculado al Estado central.

## 2. SÍNTESIS DE LOS PROYECTOS Y PROPUESTAS PRESENTADOS.

De un total de 131 proyectos y 33 propuestas presentados a la Asamblea Nacional Constituyente, nos fueron oficialmente remitidos 42 proyectos y 11 propuestas. Analizamos en total 53 documentos de esta naturaleza, más 370 proposiciones presentadas en las mesas de trabajo (según información suministrada por el Centro de Información y Sistemas de la Presidencia de la República para la Asamblea Nacional Constituyente) y las conclusiones de las comisiones preparatorias.

Hemos adoptado un esquema temático para la presentación del análisis en vista de que esta fórmula permite, a nuestro juicio, una mejor visualización de las diferentes posiciones planteadas. Presentamos una síntesis y luego los cuadros respectivos a los que podrán remitirse los interesados. Hemos escrito en cada cuadro el número del proyecto (asignado por la Secretaría General de la Asamblea Nacional Constituyente) e incluimos un listado con los 22 proyectos que tienen referencias específicas al tema que nos ocupa.

Las iniciativas presentadas en las mesas de trabajo son bastante heterogéneas, razón por la cual decidimos presentar un cuadro explicativo de los tópicos encontrados en cada una de ellas. Hemos intentado recoger en nuestra propuesta de articulado aquellas que coinciden con los lineamientos generales de las propuestas indígenas.

### 2.1 Modalidad de territorio:

Es importante señalar la proliferación de propuestas tendientes a crear entidades territoriales de carácter especial. A pesar de la diversidad existente en los proyectos consideramos que todas las entidades de carácter especial son orientadas a:

- Pueblos indígenas y grupos étnicos.
- Distritos ambientales.
- Corporaciones regionales.

### PUEBLOS INDÍGENAS Y GRUPOS ÉTNICOS

De los 21 proyectos que contienen aspectos relativos a nuestro tema existen cuatro (2, 93, 126, 130) que plantean la necesidad de legislar con relación a estas comunidades estableciendo un estatuto especial para ellas, pero sin entrar en más detalles al respecto. Precisamos, sin embargo, que el delegado Antonio Galán (126) no propone un punto específico para los pueblos indígenas sino, la incorporación real y efectiva de las diferentes islas al territorio colombiano.

El delegado Iván Marulanda (128) propone la creación de los Distritos Étnicos como entidades territoriales de carácter especial, carácter que compartirían con los Distritos Fronterizos y los Distritos Ambientales.

Siete proyectos (7, 9, 83, 104, 113, 114, 119) proponen el reconocimiento de los Territorios Indígenas y Étnicos como entidades político-administrativas de la República de Colombia. Vale la pena insistir sobre la riqueza de las diferentes formulaciones, la cual hemos tratado de recoger en la propuesta de articulado que propo-

nemos en este informe.

Parece existir un consenso sobre la necesidad de suprimir las actuales intendencias y comisarías y transformarlas sea en departamentos, sea en otras entidades de las presentadas. En ese orden de ideas el delegado Iván Marulanda propone crear los departamentos de San Andrés y Providencia, Vichada y Amazonas, mientras que otros proyectos propenden por otorgarles un tratamiento de territorios indígenas.

### DISTRITOS AMBIENTALES

Guiados por el interés de preservar y proteger la naturaleza varios proyectos señalan la necesidad de crear distritos que tengan una unidad ecológica tal que constituyan áreas de manejo ambiental especial. Los proyectos indígenas se pronuncian en un sentido similar, pero especificando la prioridad que sobre estos distritos tendrían los pueblos indígenas y grupos étnicos en atención a su capacidad protectora del medio ambiente.

### CORPORACIONES REGIONALES

Remitimos a la ponencia especial del delegado Orlando Fals Borda.

### 2.2. Grados de Autonomía

Dieciséis proyectos, de los 22 considerados, plantean la necesidad de legislar sobre la autonomía de los territorios indígenas y étnicos. Unos lo presentan bajo la modalidad de derechos individualizados, mientras que otros lo exponen directamente como régimen de autonomía para darse sus propias formas de organización política, económica, social así como para la administración de los recursos naturales de sus territorios.

De los 16 proyectos mencionados, 14 reconocen de una o de otra forma la necesidad de otorgar autonomía (en diversos órdenes) a los pueblos indígenas y a los grupos étnicos. Hemos encontrado formulaciones generales como "... con suficiente autonomía..." hasta aquellas que enumeran "...autonomía administrativa, financiera, patrimonial y presupuestal", pasando por aquellas más explícitas que hablan de "... autonomía para darse su propia organización política, económica y social..."

Para lograr el ejercicio de la autonomía los proyectos contemplan mirar tanto al futuro como a la tradición y se reconoce en la práctica la existencia de unidades territoriales constitutivas de la unidad nacional. Articulación que debe orientarse al desarrollo de los componentes vivos y actuales de la República de Colombia.

Vistas las cosas de esta manera no es, pues, extraño que haya formulaciones sobre: las autoridades, la educación y cultura acordes a su patrimonio histórico, el derecho a vivir según sus creencias, usos y costumbres, el derecho de expresión en sus lenguas vernáculas y el fomento a su utilización consagrándolas como oficiales y explicitando el uso del castellano como idioma nacional. De ahí la necesidad que en la Constitución existe un Título especial



para los Pueblos Indígenas y Grupos Étnicos.

Al extenderse la autonomía a las diferentes ramas del Poder Público inevitablemente encontramos fórmulas relativas al Poder Legislativo y al Régimen Electoral, quedando de esta manera establecido que la particularidad indígena es evidente a todo lo largo de la vida republicana.

Mención especial merece el régimen de propiedad puesto que diez proyectos especifican una modalidad particular para los Pueblos Indígenas y Grupos Étnicos. En general existe acuerdo para consagrar el carácter inembargable, imprescriptible e inajenable de la propiedad sobre sus territorios. Cinco proyectos la definen como propiedad comunitaria, mientras que dos (93, 130) reconocen el dominio a perpetuidad y consagran el respeto a estas formas sin definir su estatuto. Los otros mencionan alguno de los criterios planteados.

Además de la autonomía en la educación, diferentes proyectos la consagran en la justicia. Encontramos que tres proyectos (57, 83, 119) la plantean de una manera explícita, en tanto que once (7, 9, 40, 58, 101, 104, 113, 114, 122, 128, 130) la consignan mediante fórmulas tales como "... con suficiente autonomía...", "... tendrán un régimen especial conforme a sus tradiciones y cultura dentro de un marco de autonomía y respeto por su identidad, con arreglo a la Ley...", "... respeto a sus tradiciones y diferencias...".

Nueve proyectos (7, 9, 83, 93, 103, 113, 114, 119, 122) se pronuncian respecto del acceso de los Pueblos Indígenas al Poder Legislativo. Siete de ellos postulan la necesidad de crear circunscripciones especiales, uno propone los parlamentarios indígenas por derecho propio y el otro plantea la necesidad de establecer un cociente electoral para minorías. Mientras tres de ellos (7, 114, 122) proponen una Asamblea Nacional como fórmula alternativa para el actual Congreso, con representación de cuatro indígenas.

Es lógico suponer que al otorgar autonomía a los territorios indígenas y étnicos sea necesario determinar instancias y mecanismos de concertación entre el Estado y las autoridades de estos territorios. En este sentido cuatro proyectos (2, 83, 119, 130) explicitan su posición al respecto.

### 3. PECULIARIDADES: PROBLEMAS Y SOLUCIONES PRESENTADAS

La implementación de un sistema autónomo para los pueblos indígenas implica, obviamente, la participación de las poblaciones involucradas y el entrar en un proceso de construcción de dicha autonomía. Elaboración que debe considerarse en el marco general de las instituciones colombianas y en las que resulten de esta Asamblea Constituyente. Entonces es necesario tener en cuenta:

3.1. Efectos territoriales del régimen para indígenas existente y situación actual.

3.2. Aspectos jurídicos especiales.

3.3. Líneas generales del sistema territorial propuesto.

Veámoslas brevemente:

**3.1. Efectos territoriales del régimen para indígenas existente y situación actual.**

Tomemos en consideración los aspectos principales constitutivos de territorialidad indígena:

**Autoridad.** Aunque la Ley 89 validó la existencia de los resguardos indígenas coloniales y legalizó a las comunidades "en vías de extinción" sus cabildos, lo cierto es que se trata de una autonomía minusválida; por cuanto no se les otorgó categoría ni equivalencia alguna dentro de las estructuras del Estado. Se trató de un mecanismo para mantener apaciguadas a dichas poblaciones, dejándoles el manejo interno de la administración de la tierra y asuntos de policía; pequeña concesión que permitió el mantenimiento de la tutoría de parte de las administraciones seccionales y nacional.

Situación que se ha visto agravada por la inexistencia de una vía de representación legal de los pueblos indios en los entes municipales, departamentales y nacionales; quedando así su vocería relegada al sistema de partidos nacionales que haciendo caso omiso de sus requerimientos los siguen considerando como mero capital electoral.

De lo cual se infiere que la autonomía indígena esté consagrada taxativamente, no sólo en lo que respecta a su territorialidad física, sino a la de su representación como pueblos ante los entes legislativos del Estado. Derecho de participación que debe ejercitarse a través de una circunscripción electoral de carácter especial y de cobertura nacional para las cámaras que sean adoptadas por esta Asamblea.

**Territorio.** Este problema para los indígenas se remonta al inicio mismo de la llegada de europeos al continente. Comenzó con la implantación que los conquistadores hicieron sobre las poblaciones indígenas entonces existentes, transformándolas en las ciudades que hoy conocemos. Mientras la población nativa que no fue asimilada se la sometió a la servidumbre de las haciendas o se vio obligada a internarse en las montañas como últimas zonas de refugio. Ambos procesos dieron origen a la masiva aparición de poblamiento rural disperso en Colombia, por la negación hecha al indio de un derecho al poblamiento urbano y su consecuente condena a ser "agropecuario".

De otra parte la mini-autonomía consagrada por la Ley 89 se ha visto permanentemente violada en los últimos 100 años con la política de patronato existente. El expediente fue el segregar por vía legislativa, "áreas de población" a los menguados resguardos, con el fin de implantar en su interior enclaves de población religiosa y mestiza, que ineludiblemente se fueron ampliando a expensas del territorio y del trabajo indígenas. Para terminar constituyendo las "cabeceras municipales" que se convirtieron así en puntas de lanza contra la territorialidad indígena; y en nuevo factor de exclusión del indio de la vida urbana. Lo cual no obsta para que en la actualidad dichas cabeceras municipales sigan rechazando a los indígenas, pero continúen viviendo, masivamente, a expensas de los bienes y del trabajo de esta población así excluida.

Esta actitud constituye la base de la generalizada oposición de los indígenas al actual municipio, consagrado por otros como base de la construcción colombiana. Tal la razón para que hoy se viva por mu-

chos de ellos no sólo como factor de discriminación socio-cultural; sino como centro de acaparamiento de los recursos disponibles para servicios o acciones de desarrollo. Acaparamiento permanentemente justificado con el argumento de no tener los indígenas derecho a los recursos municipales, por estar exentos de pago de impuesto predial sobre sus tierras de resguardo; ya sea en consideración a su existencia previa a la Nación colombiana o a la bajísima capacidad tributaria de las comunidades.

La oposición campo-poblado anotada muestra la necesidad de replantear las relaciones pueblos-resguardos en los territorios indígenas, mediante un sistema que asegure la vinculación de los indígenas a dichos poblados para obtener una mejor prestación de servicios esenciales y lograr las condiciones implícitas al desarrollo. Sistema que ha de tener en cuenta la existencia de población no-indígena en esos asentamientos; pero que garantice el derecho de dirigir los indígenas la administración de sus territorios.

Conviene, igualmente, tener presente que la política del Estado ha variado con el correr de los años. Especialmente a raíz de la situación creada por la existencia del Movimiento Indígena cuando se entró a reconocer DE HECHO a las comunidades como interlocutoras válidas y a CONCERTAR con ellas la definición de algunas políticas y proyectos que las afectan, así como el otorgamiento de nuevos resguardos (157 sobre 18'949.000 hectáreas), el reconocimiento de nuevos Cabildos y la aceptación de modelos de organización económica y administrativa antes impugnadas (Presidencia de la República, Fuego indígena).

Se ve entonces que las condiciones están dadas para la reforma del sistema.

De ahí que propongamos que la solución puede darse en el marco de unidades territoriales indígenas conformadas por asociaciones de resguardos y de comunidades de diverso tipo, que involucren las áreas urbanas situadas en su interior, todas con igual participación en el organismo administrativo (Consejo Provincial) que las aglutine.

**Justicia.** En la rama Judicial ha sido la teoría igualdad de los ciudadanos ante la Ley la que ha salido mal librada, por la inexistencia de un sistema alternativo para las comunidades y pueblos indígenas. Ante estas circunstancias se optó por decretar la "inmadurez psicológica" de los indígenas, mecanismo tendiente a disminuir las monstruosas injusticias que se venían cometiendo al aplicarles normas ajenas a sus vidas. Sin embargo, el efecto no es mejor, por cuanto se tiende a justificar la inferioridad étnica en lugar de consagrar la diferencia. Y también porque la solución adoptada ha contribuido a aumentar la impunidad oficial, que ha venido a ser remplazada con las venganzas, la implantación de mecanismos privados (justicias guerrilleras en algunas áreas) y formas de castigo ya superados (cepos, látigos, ajusticiamiento) en otros.

De otra parte, en lo relativo a la jurisdicción se observan dos situaciones: la de las sociedades indígenas más tradicionales (selvas, llano, Sierra Nevada y Costa Paci-



fica) que han conservado en gran parte sus sistemas judiciales y continúan ejerciéndolos; y la de los pueblos más integrados al proceso nacional, donde el sistema general de justicia se ha extendido.

Para los primeros aparece la conveniencia de mantener sus jurisdicciones tradicionales, mientras para los segundos se requiere consagrar la existencia de jueces indígenas, no necesariamente abogados, y asimilados a jueces municipales; nombrados sea por las instancias provinciales, sea por los mecanismos democráticos de las comunidades, a fin de asegurar el juzgamiento en sus propias lenguas y de acuerdo a su vida social.

Para los casos en que se vean involucrados actores de la sociedad nacional y las sociedades indígenas, o que se refieran a hechos ocurridos en territorios ajenos a los de sus protagonistas, se anota la conveniencia de designar tribunales especiales de indígenas y no indígenas que garanticen los derechos de sus actores.

**Lengua y Educación.** Las políticas relacionadas con la educación y el uso de las lenguas territorialmente consideradas, también manifiesta incidencia en el problema general de subyugación de los Pueblos Indígenas. Es conocido el empeño puesto por misioneros y maestros, desde la universalización de la escuela primaria, en erradicar los idiomas nativos y sus formas educativas propias, derivados de la inexistencia, por entonces, de una concepción de biculturalismo hoy en vigencia. Proceder que contribuyó al estancamiento socio-cultural que hoy evidencian muchas comunidades indígenas, que fueron cortadas de la posibilidad de entrar en un proceso dinámico de desarrollo interno, por verse obligadas a la aceptación de formas de expresión y educación ajenas a sus formas de pensar, y que no estaba en sus manos adecuar a sus requerimientos.

En este sentido también se han operado avances en los últimos años, desde el momento en que el Estado consignó la posibilidad de Educación Bilingüe y Bicultural que hoy se abre paso [Decreto 1142 de 1978], dando lugar a valiosas experiencias en este sentido que los Pueblos Indígenas buscan unánimemente generalizar.

Resulta entonces la conveniencia de validar a nivel constitucional el derecho al uso de sus lenguas y sistemas de educación y comunicación social.

**Grupos étnicos No-Indígenas.** El estudio efectuado demostró que algunos grupos negros y la población raizal de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, enfrentan situaciones parcial o totalmente similares a los Pueblos Indígenas. De ahí la razón de solicitar también para ellos los beneficios de la autonomía que les permita el libre y adecuado manejo de sus sociedades.

Caso especial constituye el grupo isleño, por padecer además del flagelo de la superpoblación, derivada de una política de inmigración indiscriminada desde el continente. En este caso, considerando su situación insular, sus peculiaridades socio-culturales y socio-económicas, apoyamos la idea de que tengan la calidad de departamento o región en el nuevo ordenamiento territorial. Además se recomienda

la conveniencia de consagrar un estatuto especial que preserve no sólo su autonomía y cultura, sino el derecho de los isleños de continuar poseyendo su territorio hoy amenazado por la invasión comercial y demográfica. Para lo cual respaldamos la solicitud raizal de constituir un territorio étnico específico y algunas garantías adicionales.

**Situación socio-económica.** La suma de los factores precedentemente anotados —invasión territorial, denegación de participación en el sistema nacional, marginamiento de la urbanización, imposibilidad de evolución socio-cultural y técnica— son factores determinantes de la situación indígena actual y de sus altos índices de necesidades no satisfechas. Situación de la que resulta prácticamente imposible que puedan liberarse ante la dificultad de generar un desarrollo interno en las actuales condiciones.

De ahí que aparezca como justo y necesario el planteamiento hecho por el Constituyente Lorenzo Muelas en el sentido de establecer en la nueva Carta la obligación en que se encuentra Colombia de establecer un Plan de Reconstrucción Económica y Social de los Pueblos Indígenas a largo plazo, a manera de compensación por las expoliaciones y errores políticos de que han sido objeto. Compensación tanto más necesaria como que parece ser la única vía de salvación de estos pueblos que, desde la más temprana formación de la nacionalidad, han aportado sus tierras, sus trabajos y su sangre a nuestra existencia actual.

### 3.2 Aspectos jurídicos especiales

En la anterior exposición se incluyen algunas afirmaciones que parecen reñir con determinados aspectos del ordenamiento jurídico nacional, o que simplemente pueden resultar novedosos. Veamos los principales.

a) La consagración de la *propiedad comunitaria* de los territorios como *inembargable, imprescriptible e inalienable*, que parece ir en contravía de la tradicional propiedad privada y de unos bienes necesariamente a disposición del mercado.

En este caso conviene tener en cuenta que estas características forman ya parte de la tradición jurídica colombiana, reafirmadas por jurisprudencias de la Corte Suprema en virtud de que conforma un derecho constitutivo desde antes de la formación nacional, siendo la mejor salvaguarda de sus pueblos ante sus poderosos enemigos.

b) Las restricciones de circulación y afincamiento en los territorios étnicos, que no pueden ser más que el efecto natural de la autonomía territorial que se les reconoce, en cuanto constituye requerimiento indispensable para el efectivo control de sus territorios, culturas y recursos.

c) El derecho de compensación económica por los destrozos sufridos en el largo proceso de colonización, que aún los afecta, debe considerarse en última instancia como simple aplicación de las retribuciones reconocidas por el Derecho Internacional a procesos similares de destrucción y genocidio.

d) El Derecho de Objeción Cultural, constituye otro producto del derecho in-

dígena que hemos recogido, ante la inobjetable razón que tienen estos pueblos para determinar por sí mismos el uso o forma de explotación de sus recursos naturales, humanos y culturales.

Facultad que lleva implícita la capacidad de concertar su participación y formas de ejecución entre ellos y los entes interesados en su utilización.

Sin embargo, la historia demuestra que esta capacidad resulta fácilmente burlada por el más fuerte. A lo que hay que añadir la diferencia de apreciación sobre lo que es útil, necesario, deseable o transgredible en distintas culturas. Aspecto en el cual las diferencias de criterio entre indígenas, negros y raizales con los "occidentales" es notoria. Por ejemplo: una kankurua o una montaña que para un ingeniero aparecen sólo como una choza y un depósito de minerales, pueden tener un alto significado espiritual para las etnias; al menos tanto como los lugares sagrados de la civilización cristiana.

Ante estos factores los indígenas afirman que no se trata de oponerse a la modernización, al desarrollo, al progreso, sino que motivados por las experiencias anteriores, exigen que se les garantice el Derecho de Oposición Cultural. Con él aspiran a resguardar los sitios y bienes fundamentales para su cultura; a la que tienen pleno derecho, por lo cual nosotros avalamos e incluimos en el articulado propuesto.

### 3.3. Lineamiento general del sistema propuesto

Principios generales:

a) Partimos de la conveniencia de aplicar un régimen especial a los territorios indígenas en materia político-administrativa. Régimen que tome en cuenta sus peculiaridades ecológicas, socio-culturales y socio-demográficas, considerando que las comunidades indígenas existen y tiene derecho a seguir existiendo.

b) Hemos retenido la necesidad de llegar a un esquema básico que consagre la autonomía indígena, determinando cuáles serían las competencias para legislar, juzgar y ejecutar que deben asumir y cuál es el ámbito territorial mínimo que le garantizará para evitar su atomización.

c) Buscamos un esquema que asegure al mismo tiempo la articulación al sistema político-administrativo general de la República.

d) A fin de asegurar su viabilidad en el contexto general actual se ha optado por el criterio presente en la ponencia del Constituyente Lorenzo Muelas, de combinar la autonomía con la concertación y la asociación.

**Organización Territorial.** Está fundada en el reconocimiento jurídico de los resguardos y demás organizaciones propias de los indígenas, existentes en la actualidad, que constituyen la base de todo el sistema, con sus autoridades tradicionales a su mando.

Un segundo nivel estará formado por la asociación de resguardos y demás unidades territoriales indígenas, con las áreas urbanas en ellas involucradas; a fin de construir una unidad mayor (el Territorio o Provincia Indígena), hoy inexistente, que les permita disponer de un ámbito de en-



cuentro social, político y cultural mayor, del que fueron privados por la segregación en las pequeñas unidades hoy vigentes. Territorios titulares de la autonomía indígena, que permiten una mayor interrelación y una escala mínima para proyectar su desarrollo; al mismo tiempo que se inscriban en forma equivalente con las restantes unidades político-administrativas de la región.

Con miras a satisfacer estos requerimientos hemos trazado un sistema lo bastante flexible para permitir la posterior adecuación legislativa a las variadas situaciones de los Pueblos Indios; en vista de lo cual el esquema proponemos a continuación no es una norma rígida sino una ilustración de una de tantas formas que pueden adoptarse con base en la organización en Provincias Indígenas —y en municipios si es el caso—, encaminadas a la salvaguarda de la convivencia entre las diversas poblaciones en contacto.

A manera de ejemplo veamos las líneas generales de cómo podría operar el sistema en algunos lugares, pero poniendo de presente que, en las formas originarias de gobierno indígena no suele haber división entre las ramas del Poder Público.

**Línea Legislativa.** Dentro de este esquema la línea legislativa quedará constituida por dos unidades básicas y un mecanismo de concertación con el Estado Central.

La primera unidad seguirán siendo los tradicionales cabildos indígenas y demás formas de autoridad existentes en el territorio. Su designación seguiría efectuándose según los mecanismos democráticos de cada comunidad y sus funciones seguirán las mismas de establecer y hacer respetar la normatividad interna y decidir sobre la administración de las tierras y bienes comunitarios. A los que se añadirían las relativas a la vigilancia de la ejecución de obras públicas en su jurisdicción.

La segunda unidad (nueva) son los Consejos Territoriales (Cabildos Mayores), conformados por las autoridades tradicionales antes mencionadas y los alcaldes de los poblados, con períodos iguales a los de los Gobernadores de Cabildos. De su competencia serían la reglamentación del poblamiento, la policía territorial, la designación de jueces indígenas de candidatos propuestos por los Cabildos, la determinación de los planes de desarrollo territorial, la obtención y distribución de recursos entre los diferentes resguardos y áreas urbanas por ellos administrados, y la formulación de proyectos y solicitudes al Consejo de Reconstrucción Económica y Social de los Pueblos Indígenas.

El mecanismo de concertación consiste en el Consejo arriba mencionado, instancia de convergencia y concertación entre los variados Pueblos Indígenas del país y el Gobierno. Estaría conformado por los jefes administrativos de los territorios indígenas (Gobernadores Territoriales) y tendría a su cargo la adecuación de los requerimientos de dichos territorios en materia de planeamiento, recursos y relaciones permanentes con los establecimientos públicos nacionales. Operaciones que se realizarían mediante la regla común de la concertación (ya iniciada en los últimos años por el Es-

tado en estas materias) entre los Consejos Territoriales y los diferentes entes nacionales coordinados a través del Consejo de Reconstrucción mismo.

**La Línea Ejecutiva de Gobierno.** Conformada básicamente de dos instancias:

La primera la conformarán los gobernadores de los cabildos, elegidos por las comunidades de acuerdo a sus costumbres, y demás autoridades tradicionales indígenas. Seguiría siendo de su competencia el gobierno económico interno, la administración de las tierras comunales, el mantenimiento del orden público y social de sus comunidades, el rol de consejo y educación que les es peculiar, añadiendo la participación en el Consejo Territorial y lo que tenga que ver con la descentralización en la prestación de servicios públicos.

La segunda instancia está constituida por un Gobernador Territorial, como jefe de la administración, nombrado por las autoridades indígenas arriba mencionadas. De su competencia serían: las relaciones a nivel de resguardos, la coordinación de proyectos y acciones emprendidos conjuntamente por estos y/o las áreas urbanas a escala territorial, el mantenimiento del orden público y urbanístico en su jurisdicción, mantener las relaciones con el nivel administrativo superior que quede establecido (región o departamento), y mantener la relación permanente con el Consejo de Reconstrucción Social y Económica de los Pueblos Indígenas y la Consejería Presidencial de Relaciones Indígenas.

**De los recursos.** La autonomía de los territorios indígenas implica autonomía en el manejo de los recursos y en su consecución. No se trata de constituir una categoría de ciudadanos perpetuamente asistidos.

El Estado cumplirá sus funciones normales de redistribución de los recursos nacionales y regionales (o departamentales) a las entidades territoriales indígenas (como provincias) definiendo su participación en los presupuestos.

Sin embargo, dados los desequilibrios enormes existentes actualmente como producto de las políticas anteriores relativas a los indígenas, se concertará un Plan de Reconstrucción Económica y Social de los Pueblos Indígenas, con carácter excepcional: una dotación especial de recursos durante un período de 20 años. Esta concertación será realizada por las Autoridades Indígenas con el Gobierno Nacional a través de la Consejería Presidencial designada.

#### 4. PROPUESTA DE ARTICULADO TÍTULO ESPECIAL

##### DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y GRUPOS ÉTNICOS

##### (Lo proponemos como Título IV de la Nueva Constitución)

**Artículo:** Colombia reconoce la existencia de los pueblos indígenas como parte integrante de la Nación y el Estado, les garantiza sus derechos constitutivos de pueblos, no pudiendo por lo tanto ser compelidos, por ningún motivo, a renunciar a su identidad.

**Artículo:** El Estado reconoce y garantiza a los Pueblos Indígenas y demás grupos étnicos el derecho a sus resguardos y territorios, que constituyen entidades territoriales autónomas dentro de la organización político-administrativa de la República, las cuales serán reglamentadas por la Ley.

Los territorios indígenas podrán ser continuos o discontinuos y se conformarán a partir de los resguardos, pudiendo constituirse en municipios y provincias o cualquier otro tipo de entidad territorial que garantice su espacio vital.

Las delimitaciones de los territorios indígenas se harán de común acuerdo entre el Gobierno y las autoridades indígenas correspondientes. Las variaciones o segregaciones de otras entidades territoriales que se lleven a cabo, no podrán en ningún caso afectar los territorios indígenas.

El territorio del grupo étnico isleño raizal comprende el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, con excepción de la ciudad de North End, en la isla de San Andrés. El Estado adoptará las medidas conducentes para restituir al grupo étnico la propiedad enajenada.

La Ley podrá restringir los derechos de circulación y residencia en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y adoptar las disposiciones necesarias para controlar la densidad de la población, exceptuando al grupo étnico isleño raizal.

**Artículo.** Se garantiza a los Pueblos Indígenas y Grupos Étnicos, el ejercicio de sus derechos a desarrollar sus formas propias de organización social, a preservar su identidad cultural, a la protección y desarrollo de sus lenguas y a la adopción autónoma de su propia organización interna.

Los territorios de los Pueblos Indígenas y Grupos Étnicos contarán con autonomía administrativa, financiera, patrimonial y presupuestal.

Colombia reconoce los derechos económicos de los Pueblos Indígenas, así como el derecho a requerir la participación del Estado en la Reconstrucción Económica y Social de sus sociedades.

**Artículo.** Los Pueblos Indígenas serán gobernados por las autoridades que les son propias, articuladas al Estado nacional, a través del Consejo de Reconstrucción Económica y Social de los Pueblos Indígenas, coordinado por una Consejería de la Presidencia de la República, creada para tal efecto.

**Artículo.** El Estado reconoce, garantiza y promueve las formas de propiedad comunitaria y familiar de las poblaciones indígenas y demás grupos étnicos, de acuerdo a sus usos y costumbres. Estas propiedades son de carácter inembargable, imprescriptible e inajenables a cualquier título.

**Artículo.** En los territorios indígenas y en los de los demás grupos étnicos, los idiomas oficiales serán los hablados por los pueblos y comunidades del lugar y el castellano, como idioma nacional.

Es deber del Estado promover y apoyar las iniciativas tendientes al fortalecimiento



de las lenguas vernáculas de los Pueblos Indígenas y los Grupos Étnicos.

**Artículo.-** Se garantiza la educación propia de los Pueblos Indígenas y Grupos Étnicos como práctica social que asegura su existencia, afirma sus instituciones y preserva su cultura.

**Artículo.-** Se crea la jurisdicción indígena articulada al sistema judicial del Estado. La Ley Orgánica de carácter especial regulará el funcionamiento, competencias y fines de la jurisdicción que se crea en la presente Constitución.

En los territorios indígenas se garantiza la vigencia de las normas y procedimientos de justicia propios, que no atenten contra los Derechos Humanos.

En aquellos Pueblos Indígenas donde no existan instancias jurisdiccionales propias, existirán jueces indígenas.

Para ser juez indígena no se requerirá ser abogado, pero sí pertenecer a la respectiva comunidad y haber ejercido los mayores cargos del gobierno de su Comunidad o Pueblo, siendo designado por los mecanismos democráticos que los caractericen.

**Artículo.-** Se garantiza en plena representación de los pueblos indígenas en los cuerpos colegiados del país.

Los Pueblos Indígenas gozarán de una circunscripción electoral especial, de cobertura nacional, mediante la cual podrán elegir a cuatro (4) senadores, más uno adicional por todo aumento de doscientos mil indígenas (200.000) o fracción de cien mil (100.000).

Para ser senador indígena, se requerirá haber ejercido la mayor autoridad de su respectivo Pueblo o Comunidad, al menos una vez, y ser o haber sido dirigente de Pueblos u Organizaciones Indígenas a nivel nacional.

La población indígena tendrá, además, una circunscripción electoral especial, de

cobertura nacional, que les permita elegir seis (6) representantes más uno por cada cien mil (100.000) o fracción de sus habitantes

Para ser representante indígena, se requerirá haber desempeñado los cargos de mayor autoridad en su respectiva comunidad y haber ejercido representación de su pueblo a escala regional o nacional.

**Artículo.-** Las Comunidades Indígenas, a través de sus Autoridades, tendrán derecho a concertar toda la **decisión** referente a proyectos, planes de desarrollo o de explotación de los recursos naturales y del subsuelo, que se encuentren en sus resguardos y territorios. Cuando un proyecto o plan de desarrollo ponga en peligro la identidad cultural o el bienestar de Comunidades Indígenas o Minorías Étnicas, éstas, a través de sus Autoridades u organizaciones reconocidas podrán oponerse haciendo uso del **Derecho de Objeción Cultural**.

**Artículo.-** Las relaciones entre el Estado y los Pueblos Indígenas se regirán por los principios consagrados en este Título, y tendrán pleno desarrollo en Ley Orgánica de carácter especial. Las normas legales favorables a las Comunidades y Pueblos Indígenas, expedidas con anterioridad a la presente Constitución, conforman derechos adquiridos que no podrán ser vulnerados. Tanto la Ley Orgánica como el estatuto particular de cada pueblo indio se establecerá de común acuerdo entre ellos y el Gobierno nacional.

**Artículo.-** Con el fin de proveer los recursos ordinarios para los Territorios Indígenas, se incluirán las partidas y contribuciones necesarias en el Presupuesto del Estado, que no podrán ser menores del 3% de su monto.

Adicionalmente, se destinarán los fondos requeridos para la financiación de un Plan de Reconstrucción Económica y Social de los Pueblos Indígenas, con duración de

veinte (20) años, que será administrado por el respectivo Consejo, en coordinación con la Consejería de Relaciones Indígenas de la Presidencia de la República.

De los señores Constituyentes,

Atentamente,

Orlando Fals Borda  
Lorenzo Muelas Hurtado

Bogotá, abril 4 de 1991.

Anexos

COMISION SEGUNDA

SUBCOMISION: CASOS ESPECIALES

Ponente: Lorenzo Muelas

PROYECTOS RETENIDOS

Proyectos	Número asignado por la Secretaría General
1) Gobierno Nacional.....	2
2) A. Navarro Wolff y otros.....	7
3) Raimundo Emiliani Román.....	8
4) Juan Gómez y Hernando Londoño.....	9
5) Jaime Ortiz y Arturo Mejía.....	10
6) Fabio Villa.....	40
7) Guillermo Plazas Alcázar.....	57
8) Consejo de Estado.....	58
9) Lorenzo Muelas.....	83
10) Perry-Serpa-Verano.....	87
11) Arturo Mejía.....	93
12) Ignacio Molina.....	101
13) Gustavo Zafra.....	103
14) Fals-Pineda-Rojas.....	101
15) Alfredo Vázquez y Aída Abella.....	113
16) Jaime Fajardo y Darío Mejía.....	114
17) Francisco Rojas Birry.....	119
18) José Matías Ortiz.....	122
19) Hernando Herrera.....	124
20) Antonio Galán.....	126
21) Iván Marulanda.....	128
22) Eduardo Espinosa F.....	130



## Informe

# BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL

Presentado por: **JAIME CASTRO**

### INDICE

#### Página

I BREVE RESEÑA HISTÓRICA.....	9
II RÉGIMEN VIGENTE.....	10
III LIMBO INSTITUC. Y JURÍDICO.....	11
IV INICIATIVAS Y PROPUESTAS.....	12
V BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL.....	13

Cumplo con el honroso encargo que me ha confiado la Presidencia de la Comisión: proponer el articulado que estimo debe someterse a primer debate, tras analizar las iniciativas puestas a consideración de la Asamblea con el fin de darle a Bogotá el tratamiento constitucional que según sus autores merece la ciudad capital.

Para mayor claridad, agrupo mis observaciones al respecto en los siguientes apartes o capítulos:

- I Breve reseña histórica
- II Régimen vigente
- III "Limbo institucional y jurídico"
- IV Iniciativas y propuestas
- V Bogotá, Distrito Capital

#### I

### BREVE RESEÑA HISTÓRICA

Un buen resumen de la historia política, jurídica y administrativa de la ciudad aparece en la ponencia (Anales Congreso, N° 26 de 1990), escrita por el H.S. Ricaurte Lozada Valderrama, durante el trámite del proyecto que terminó convirtiéndose en la ley 8ª de 1991, conforme a la cual "Con (sic) lo no previsto para Bogotá en su régimen administrativo especial, se le aplicarán las disposiciones legales comunes a todos los municipios, que sean compatibles con aquel régimen".

Para los efectos de este informe, son suficientes los grandes lineamientos del régimen aplicable a la Capital de la República, a partir de 1886, año de expedición de la actual Constitución.

Conviene señalar, en primer término, que la ciudad no hizo parte de las decisiones del Consejo Nacional de Delegatarios. Por ello, tanto su gobierno como su administración se rigieron por los principios y normas vigentes para los demás municipios del país.

El acto legislativo N° 3 de 1905 autorizó al legislador para "segregar distritos municipales de los departamentos existentes o de los que se formen" y para "organizarlos o administrarlos con arreglo a leyes espe-

ciales". La misma Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa que promulgó el citado Acto, expidió la ley 17 de 1905 que dispuso erigir en Distrito Capital el municipio de Bogotá, someterlo a la administración del Gobierno Nacional y autorizar a éste para trasladar la capital del Departamento de Cundinamarca "fuera de Bogotá... a uno de los distritos que queden más inmediatos a la línea de los ferrocarriles...". También erigió en Distrito o municipio el barrio Chapinero para hacerlo capital de Cundinamarca. En tal caso, Chapinero cambiaría su nombre por el de Tequendama.

Vale la pena anotar que el sometimiento de Bogotá a la voluntad del Gobierno Nacional, es decir, a la del Presidente Rafael Reyes, registraba un antecedente: entre 1861 y 1864, como Distrito Federal, la ciudad estuvo sujeta al General Tomás Cipriano de Mosquera.

Las normas especiales que dictó el Gobierno (decreto 509 de 1905) y que organizaron a Bogotá como Distrito Capital, tuvieron vigencia limitada en el tiempo, porque la ley 65 de 1909 ordenó reintegrar el territorio de los Departamentos, con lo cual Bogotá volvió plenamente a su anterior condición jurídico-administrativa, aun cuando conservó su "carácter de Distrito Capital" (art. 5°).

De esta breve experiencia legislativa quedan algunas lecciones:

- La necesidad, apreciada desde entonces, de darle a Bogotá un estatuto jurídico, administrativo y fiscal distinto del régimen ordinario, vigente en esas mismas materias para los demás municipios del país;
- La equivocación en que se incurre cuando se pretende separar totalmente a Bogotá de Cundinamarca, dadas las estrechas relaciones de interdependencia que existen entre las dos entidades territoriales;
- La conveniencia de "municipalizar" la ciudad al interior de sus fronteras, confiándole a sus barrios —en ese entonces Chapinero— el carácter de Distrito o municipio;
- La posibilidad de utilizar la denominación más conveniente —Distrito Capital—, dado que ella no está necesariamente vinculada a la estructura unitaria o federal del Estado.

Entre 1910 y 1945, Bogotá tiene, pues, la condición de municipio —el primer municipio del país, se dice con razón— y entonces se rige por las leyes aplicables a los demás municipios. Ese es el principio general que regula su organización y funcionamiento. Pero como todo principio tiene sus excepciones, éste también se ve forzado a ceder frente a la necesidad de expedir leyes que se refieran única y exclusivamente a la ciudad de Bogotá. Así tenía que ser porque las características políticas, económicas y sociales de Bogotá no permitían que se gobernase por las normas dictadas para unos municipios que eran bien distintos del que hacía las veces de capital de la República.

Prácticamente desde la Colonia, Bogotá ha sido, o por lo menos ha pretendido ser, el nervio motor, el epicentro de la vida nacional. Esa situación —que ha logrado conservar a lo largo de la historia— se ha reflejado también en su estatus y en su condición jurídica. Por eso se han dictado leyes referidas únicamente al caso de Bogotá, que le otorgan atribuciones especiales a sus autoridades (concejo y alcalde). De esa manera la ciudad se ha gobernado, así sea parcialmente, por normas especiales, sólo aplicables a ella, diferentes de las que rigen para los demás municipios. Claro que por poco tiempo, pues cuando dichas leyes han mostrado su bondad y conveniencia aparece una nueva que extiende su vigencia a todos los municipios, o por lo menos a determinada categoría de localidades. Empero, no dura mucho tal *uniformidad*, pues en poco tiempo vuelve a dictarse una ley especial para la capital de la República que luego se aplicará, otra vez, a los demás municipios del país. Es el caso, entre otras, de las leyes 97 de 1913, 72 de 1926, 94 de 1931, 32 de 1933, 195 de 1936, 19 de 1937 y 19 de 1943, que le dieron a Bogotá y otras capitales un régimen administrativo y fiscal distinto del aplicable a los demás municipios del país, y que luego extendieron su vigencia a todo el territorio de la República (leyes 84 de 1915 y 89 de 1936).

De tal modo, Bogotá "jalónaba" la legislación municipal, hacía las veces de ciudad-pionera para los efectos señalados, iba adelante en el proceso de actualización y modernización de su régimen jurídico-administrativo. Es un hecho que conviene destacar porque décadas después se invirtió la situación, en perjuicio de la ciudad que aun cuando tiene, en virtud de norma superior, el carácter de *Distrito Especial*, su



régimen constitucional y legal no es tan avanzado ni tan moderno como el que rige para las demás ciudades y para el resto de municipios del país. En vez de adelantarse a entidades territoriales comparables a ella desde algún punto de vista, se quedó atrás, se rezagó: ahora las "novedades" en materia de gobierno y administración locales, se aplican primero fuera de Bogotá y luego —varios años después— se "trasplantan" a la capital.

Esta situación —sumada a las profundas transformaciones políticas, económicas y sociales que ha experimentado la ciudad durante los últimos años— es precisamente la que justifica los cambios institucionales, también profundos, que requiere la ciudad y que obviamente deben empezar por la modificación de los textos constitucionales que, al definirla, condicionan los desarrollos legislativos indispensables para determinar tanto su organización interna como su funcionamiento. Veamos, entonces, cuáles son esos textos, sus limitaciones y las dificultades que han creado.

## II REGIMEN VIGENTE

La ciudad aparece constitucionalmente por primera vez en 1945.

El artículo 5°. del acto legislativo N° 1 de ese año, le da el carácter de *Distrito Especial*. Más tarde, las reformas constitucionales de 1968 y 1986 también se ocupan de Bogotá con nombre propio.

Conviene reseñar las disposiciones que se acaban de citar en orden inverso al puramente cronológico, pues son las de 1945 las de más compleja interpretación y las que mayores modificaciones demandan. Por eso, resumiremos primero las normas de 1986 y luego las de 1968 para terminar con las de 1945. Identificadas las limitaciones de los textos vigentes, será fácil mostrar la necesidad de un nuevo régimen y resumir las iniciativas puestas a consideración de la Asamblea, así como el contenido y alcance de nuestra propuesta, que (desde ahora debe decirse) no tiene ninguna originalidad, en cuanto sencillamente recoge y ordena los elementos básicos de algunas otras, defendidas con propiedad y autoridad.

### **Alcalde Mayor elegido popularmente para periodos de dos años.**

El acto legislativo N° 1 de 1986 (enero 9) dispuso:

— Los ciudadanos elegirán directamente concejales del Distrito Especial. Era lo que venía ocurriendo, porque la norma constitucional que así lo ordenaba para todos los municipios del país se aplicaba en Bogotá.

— Esos mismos ciudadanos escogerán al Alcalde Mayor de la ciudad —que será Jefe de la Administración Distrital—, para periodos de dos años. De tal manera, el Alcalde dejó de ser agente del Presidente de la República, quien sólo podrá suspenderlo o removerlo "en los casos taxativamente señalados por la ley".

— Remitió a la ley la expedición del estatuto del alcalde (inhabilitaciones, calidades, incompatibilidades, faltas, etcétera) y la

determinación de qué autoridad nombraría el tesorero distrital.

— Autorizó la realización de consultas populares para decidir sobre asuntos que interesen a los habitantes del Distrito, previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale la ley.

Como nos estamos refiriendo al Alcalde Distrital, vale la pena anotar que el acto legislativo N° 1 de 1968 (art. 189, párrafo, de la codificación vigente) le otorgó la iniciativa, frente al Concejo, de los proyectos de acuerdo en lo tocante a los planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas y en lo relativo al presupuesto anual de rentas y gastos del Distrito.

### **El Distrito, beneficiario del Situado Fiscal**

El mismo acto legislativo 1 de 1968 (art. 182 de la codificación vigente) ordenó que Bogotá perciba una parte del porcentaje de los ingresos ordinarios de la Nación que la ley disponga distribuir anualmente entre los departamentos, las intendencias, las comisarías y el Distrito Especial. Los recursos que por este concepto recibe, le sirven para cubrir parcialmente los gastos que debe atender en materia de salud y educación.

### **Bogotá, Distrito Especial**

Junto con la que ordena elegir popularmente a su alcalde mayor, la norma constitucional de mayor transcendencia para la ciudad es la que se dictó en 1945 y que la codificación vigente distingue con el número 199. Este es su texto:

"La ciudad de Bogotá, capital de la República, será organizada como un Distrito Especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la Ley. La ley podrá agregar otro u otros municipios circunvecinos al territorio de la capital de la República, siempre que sea solicitada la anexión por las tres cuartas partes de los concejales del respectivo municipio.

Sobre las rentas departamentales que se causen en Bogotá, la Ley determinará la participación que le corresponda a la capital de la República".

Son varios los asuntos que regula esta disposición. Vale la pena analizarlos con algún detalle, no sin recordar que el citado texto fue fruto del *compromiso* que celebraron quienes querían erigir a Bogotá en Distrito Capital y quienes buscaban conservar su carácter y condición de entidad meramente municipal. Por las consideraciones que siguen, se verá, que aquello no fue propiamente un *compromiso histórico*, sino más bien un *compromiso dilatorio* que aplazó una definición necesaria y que, como es evidente, ha conducido la ciudad a un verdadero "limbo institucional y jurídico".

Aparte de disponer que la ciudad sea "organizada como Distrito Especial", el texto que se comenta define las relaciones fiscales entre Bogotá y Cundinamarca, precisa los límites territoriales del Distrito y sienta las bases para la determinación del régimen que le es aplicable.

### **"Separación de bienes"**

La reforma de 1945 omitió el tema de las relaciones Bogotá-Cundinamarca. Lo remitió a las normas generales que en la Constitución se ocupan de los departamentos y a la Ley. Por esa razón las dos entidades conforman una misma circunscripción electoral y la ciudad sigue siendo capital del departamento. Alberto Lleras, ministro de Gobierno de la época, anotó sobre este particular: "Aquí se ha querido... hacer de Bogotá un Distrito Especial, pero perteneciente, como todos los distritos, a un determinado departamento.

No se puede decir en la Constitución a qué departamento, puesto que los departamentos son una creación simplemente legal, y, por consiguiente, no se puede decir: es un Distrito Especial de Cundinamarca, cuando el legislador tiene la facultad mañana no sólo de suprimir el departamento de Cundinamarca, sino de subdividirlo o de cambiarlo de nombre, si así lo tiene a bien. No existe ningún artículo constitucional que le dé a Cundinamarca ni su nombre, ni sus límites, ni su conformación actual" (Obras completas, tomo VIII, el Parlamento, p.392).

El único punto de las citadas relaciones que trató el acto legislativo de 1945 fue el relativo a la distribución de las rentas seccionales que se produjeran en la ciudad capital. Decretó una especie de "separación de bienes" cuando dispuso: "Sobre las rentas departamentales que se causen en Bogotá, la Ley determinará la participación que le corresponda a la capital de la República". El decreto-ley 3258 de 1968 hizo ese reparto, en términos que si bien pueden no ser satisfactorios para las partes, si constituyen un punto de equilibrio que ha evitado una "guerra" fiscal entre Bogotá y Cundinamarca.

Sobre este particular no parece necesario ni conveniente introducir modificación alguna. Las leyes que al respecto se dicten se encargarán de establecer, de acuerdo al momento, los puntos de equilibrio propios de la coyuntura que se presente.

### **Límites territoriales**

Para que la Ley pueda ampliar o extender el área de jurisdicción del Distrito, debe *agregar* o *anexar* a éste el territorio de los municipios circunvecinos, que pierden entonces su condición de entidades municipales para convertirse en *barriada* o *zona* de la gran ciudad. Es tan severo y hasta brutal el procedimiento ordenado —de verdadera conquista territorial— que el Congreso de la República casi nunca lo ha utilizado, pues sólo mediante decreto de estado de sitio, dictado en 1945, fue posible emplearlo una vez. Así perdieron su estatus municipal las localidades de Usaquén, Fontibón, Usme, Bosa, Suba y Engativá. Y se le fijaron al Distrito unos límites que no obedecieron a consideraciones exclusivamente administrativas ni al propósito de preservar fuentes hídricas para la ciudad: también se buscó con ellos manejar desde la capital la delicada situación de orden público que por esa época vivía la región del Sumapaz. De manera que el único desarrollo que ha tenido sobre el particular la norma constitucional de 1945 fue infor-



tunado, y por ello creó recelos justificados en los municipios que deben coordinar e integrar sus actividades con las del Distrito para el bien de todos.

Como más tarde se dirá, es necesario modificar sustancialmente el texto vigente porque conviene que quienes se incorporen y vinculen al Distrito no pierdan totalmente su carácter de entidades municipales. También precisa disponer que puedan separarse de él cuando consideren que no les beneficia hacer parte de su organización.

### "Sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la Ley"

Este aparte del texto expedido en 1945 constituye la fuente constitucional del régimen que la Ley puede adoptar para el Distrito Especial de Bogotá. Dos son sus elementos esenciales y básicos:

— "Sin sujeción al régimen municipal ordinario", y

— "Dentro de las condiciones que fije la Ley".

El primero de ellos —"sin sujeción al régimen municipal ordinario"— no agregó nada a lo existente hasta 1945, pues, como ya vimos, fueron varias las leyes especiales que después de 1910 se dictaron para Bogotá, que sólo se aplicaban en la capital de la República, y que eran distintas —por su contenido y alcances— de las que regían para el resto de los municipios del país. O sea que sin necesidad de autorización constitucional expresa se pudo legislar para Bogotá "sin sujeción al régimen municipal ordinario". En una palabra, el texto de 1945 no amplió en modo alguno la competencia jurídica del Congreso.

Pero como dicha interpretación deja el citado texto sin resultados prácticos, conclusión contraria al principio de la eficacia que debe perseguir toda norma jurídica, se podría pensar que el no sometimiento al régimen ordinario autorizaba la expedición de uno de carácter extraordinario, verdaderamente excepcional, distinto al establecido en la Constitución para los demás municipios. Pero tampoco puede ser esa la conclusión, por dos razones: porque tal régimen excepcional o extraordinario no está previsto ni autorizado en la Constitución; y porque el segundo elemento del texto de 1945 —"dentro de las condiciones que fije la Ley"— somete el estatuto especial a lo dispuesto en la Ley y ya se sabe que ésta debe sujetarse a la Constitución, y que esa Constitución no estatuye nada en particular sobre Bogotá, distinto de lo que antes analizamos.

Durante 45 años nos negamos a creer que el *compromiso dilatorio* de 1945 no decía nada distinto de lo que hasta ese momento regía, que no permitía desarrollos prácticos diferentes de los conocidos, que fuera completamente inoecu. Finalmente lo aceptamos. Así lo acaba de preceptuar la Ley 8ª de 1991 antes transcrita. En palabras de Jaime Vidal Perdomo —conocido tratadista de estos temas— "las normas que se dictan para los demás municipios son extensibles a Bogotá, salvo que la Ley disponga otra cosa". ("Bogotá: Distrito Especial? ¿Distrito capital? ¿Área metropolitana?", marzo 7 de 1991, Conferencia Universitaria).

## III LIMBO INSTITUCIONAL Y JURIDICO

Llegar a conclusión que para algunos puede parecer elemental demandó tiempo, seguramente porque el legislador, los más altos tribunales del país, las autoridades nacionales y distritales y los tratadistas en la materia, durante décadas enteras buscaron otorgarle un contenido a la reforma de 1945 ("sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la Ley") y darle unos alcances y unos desarrollos que fueran más allá de establecer simplemente que a Bogotá se le aplicaba la legislación municipal, con las excepciones que la misma ley estableciera, porque esa era una fórmula o un principio que se había aplicado a lo largo prácticamente de toda la historia de la ciudad sin tener que reformar para ello la Constitución Nacional.

Sin embargo, no lo consiguieron y sus encontradas interpretaciones enredaron a tal extremo la situación que la ciudad quedó condenada a verdadero *limbo jurídico*, como acertadamente lo afirman quienes han analizado con algún detenimiento el *viacrucis institucional* que gracias a su indefinida condición de Distrito Especial ha padecido Bogotá.

Sólo las limitaciones y complicaciones de la varias veces citado texto constitucional explican que el Congreso no lo haya desarrollado legislativamente. No lo hizo entre 1945 y 1952 cuando bien hubiera podido "estrenar" la novedosa figura que quedó a su disposición. El Gobierno, en 1954, mediante decreto de estado de sitio, llenó el vacío dejado por las Cámaras.

Entre 1958 y 1968 el Congreso tampoco revisó la legislación de emergencia ni promulgó una nueva. Guardó silencio y terminó dándole facultades extraordinarias al Ejecutivo para que actuara en su lugar (ley 33 de 1968). Y entre 1968 y 1991 sólo dictó la ley 8ª atrás citada, que tampoco desarrolla la norma constitucional pues apenas la interpreta.

Las dudas y vacilaciones del Legislativo también se han presentado en la Corte Suprema y en el Consejo de Estado siempre que les corresponde resolver un litigio o conceputar sobre una norma. Igualmente, las autoridades nacionales y distritales cuando han tenido que decidir en la órbita de sus competencias, y los tratadistas, cuando se han ocupado del asunto. Interpretaciones y opiniones las hay en todos los sentidos y para todos los gustos.

Todo este entuerto jurídico-político ha perjudicado seriamente los intereses de la ciudad y de sus habitantes porque no ha permitido que, por ejemplo, una y otros se beneficien de las normas vigentes para los demás municipios sobre participación comunitaria en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, y porque mientras Bogotá buscaba salir de las "tinieblas jurídicas" otras ciudades lograron que se les expidiera un régimen mucho más claro y favorable que el del llamado Distrito Especial.

Como los artículos de la ley 11 de 1986 sobre organización de juntas administradoras locales y elección de usuarios de los servicios públicos a las juntas de las empresas encargadas de su prestación todavía no se han podido aplicar en Bogotá, es clara la situación de "desventaja" de la capital de

la República frente al resto de municipios del país. Ahí reside parte de su atraso institucional.

Otra forma de atraso se aprecia al verificar cómo Cartagena y Santa Marta lograron convertirse en Distrito Turístico y Cultural, y en Distrito Turístico, Cultural e Histórico, respectivamente, gracias a actos reformatorios de la Constitución que les conceden más ventajas que las consagradas en el artículo 199 para Bogotá. En efecto, los actos legislativos 1 de 1987 y 3 de 1989 les otorgan a Cartagena y a Santa Marta:

— El derecho a participar de las rentas (nacionales o departamentales) que se produzcan en el área de su jurisdicción, mientras que el Distrito Especial de Bogotá sólo participa de las rentas departamentales.

— El derecho a un estatuto especial que regule sus asuntos fiscales y administrativos y su fomento económico, social y cultural. Ese régimen bien podría ser de verdad excepcional o extraordinario, es decir, distinto del prescrito en la Constitución para los demás municipios, tal como el contemplado en el artículo 6º de la codificación vigente para San Andrés y Providencia.

A lo anterior debe agregarse que la ley 61 de 1978 y el decreto ley 3104 de 1979 concluyeron que Bogotá, por ser Distrito Especial, no podía servir de ciudad núcleo de Área Metropolitana, calidad que si ostentaban ciudades como Medellín, Cali, Bucaramanga y Pereira.

Tal situación de retraso e indefinición institucionales es lo que ha permitido decir que Bogotá se encuentra en un verdadero *limbo jurídico*. Para algunos, la ley 8ª de 1991 puso término a dicha etapa porque decidió que las leyes municipales se aplican al Distrito Especial de Bogotá mientras no sean opuestas a su estatuto especial, el cual, a su vez, no puede contrariar las normas constitucionales vigentes sobre organización y funcionamiento de los municipios. Hace poco también se pensó igual porque se creyó que la ley 9ª de 1989 había "puesto las cosas en su punto al establecer que las disposiciones del Código de Régimen Municipal son aplicables a Bogotá en cuanto no se opongan a las especiales expedidas para ella en 1968". El entusiasmo duró bien poco, pues la Corte Suprema volvió a colocar las cosas en su sitio.

Digamos de todas maneras que la actual conclusión obtenida frente a la ley 8ª es válida, y que el período del famoso limbo queda cerrado, pero, claro está, sólo para quienes pretenden darle a Bogotá el tratamiento de un municipio grande, con una que otra excepción. Pero no puede ser lo mismo para quienes consideramos que no se sale del limbo mientras no se reconozca que el fenómeno de Bogotá, por sus características y dimensiones, es de naturaleza diferente y demanda, por lo tanto, de un estatuto que en verdad reconozca la realidad política, económica y social vivida por la gran urbe. De un ordenamiento que le otorgue a la ciudad los instrumentos y el grado de autonomía requeridos para asegurar el debido cumplimiento de sus atribuciones y para garantizar a sus habitantes los canales de participación indispensables para intervenir, con poder real y efectivo,



en el manejo y solución de sus propios problemas.

Esa es la razón de fondo para que la inmensa mayoría de las iniciativas traídas a nuestro estudio sugieran cambios sustanciales al estatuto constitucional de Bogotá, modificaciones que yo comparto en su formulación general.

#### IV

#### INICIATIVAS Y PROPUESTAS

Para la elaboración de este informe estudié los proyectos y propuestas que hasta el momento ha publicado la Gaceta Constitucional y las conclusiones a que llegaron las mesas de trabajo y las Comisiones Preparatorias de la Asamblea. También me reuni en varias oportunidades con quienes por una u otra razón tienen la responsabilidad del gobierno de la ciudad: concejales, alcalde mayor y algunos de sus secretarios, gobernador y diputados de Cundinamarca, senadores y representantes de Bogotá y el departamento.

El alcalde mayor de la ciudad y el Consejo Distrital prepararon sendas propuestas de reforma que hicieron llegar a la Asamblea y que también fueron tenidas en cuenta durante la preparación de este trabajo.

Los documentos mencionados y el intercambio de opiniones y puntos de vista con las personas citadas, me permitieron elaborar esta ponencia y, sobre todo, reunir los elementos de juicio indispensables para estructurar la propuesta final.

#### Resumen de proyectos

**Nº 1.** Presentado por el delegado Jesús Pérez González-Rubio. No se refiere específicamente al caso de Bogotá, pero trata de las grandes ciudades (mayores de 750.000 habitantes) que según el autor deben llamarse Distritos y dividirse en *Municipios Interiores*, cada uno de los cuales tendrá autoridades propias y el grado de autonomía que les confiera la Ley.

**Nº 2.** Presentado por el Gobierno nacional. Le conserva el carácter de Distrito Especial; lo somete al régimen municipal, salvo las excepciones que prevea la Ley; contempla la posibilidad de que conforme un Área Metropolitana; tendrá las funciones de los departamentos, y su Concejo podrá ser delegado de funciones legislativas.

**Nº 7.** Presentado por el delegado Antonio Navarro Wolff y la bancada de AD M-19. La ciudad se organizará como Distrito Capital y la Ley determinará "los asuntos y materias de régimen municipal que no le son aplicables". Se separa electoralmente de Cundinamarca y a su alcalde y Concejo corresponden las funciones de los gobernadores y asambleas departamentales.

**Nº 9.** Presentado por los delegados Juan Gómez Martínez y Hernando Londoño. Le confiere a la ciudad el carácter de Distrito Capital y la somete a un "régimen jurídico particular, no extendible a los demás municipios". El presidente de la República puede delegar funciones en el alcalde mayor, y los concejales serán elegidos en las circunscripciones zonales en que se divide el territorio distrital.

**Nº 13.** Presentado por la delegataria María Teresa Garcés Lloreda. Le conserva el carácter de Distrito Especial, no contiene

normas específicas para Bogotá, ciudad a la que se aplicarían las disposiciones propias de los Distritos Turísticos y de los demás municipios del país.

**Nº 15.** Presentado por el delegado Alberto Zalamea. Reproduce literalmente el texto de la codificación constitucional vigente.

**Nº 42.** Presentado por el delegado Carlos Lemos Simmonds. Le conserva la condición de Distrito Especial: divide su territorio en *municipios especiales*; las autoridades distritales (Concejo y alcalde mayor) y las de los *municipios* (concejos y alcaldes) serán elegidos para periodos de tres años; constituiría en una "circunscripción electoral distinta del departamento de Cundinamarca". El proyecto establece la autonomía de los que llama *municipios especiales* y, en general, tiene la misma estructura de la propuesta que también recomienda la mayoría del actual Concejo Distrital.

**Nº 57.** Presentado por el delegado Guillermo Plazas Alcázar. Crea el Distrito capital Santa Fe de Bogotá no sujeto al régimen de los demás distritos especiales o municipales, sino a sus propias normas administrativas, fiscales y políticas. Se segregará del departamento de Cundinamarca y constituirá una circunscripción electoral aparte. Organiza ciudades dentro de la ciudad, gobernadas por sus respectivos alcaldes y concejos.

El alcalde y el concejo de mayores serán elegidos popularmente para periodos de tres años. Nada dispone sobre el origen de los alcaldes y concejos de las ciudades dentro de la ciudad.

**Nº 65.** Presentado por el delegado Rodrigo Lloreda Caicedo. Le otorga el título de Distrito Capital. No desarrolla sus características o elementos.

**Nº 67.** Presentado por los voceros del Partido Social Conservador, delegados Misael Pastrana, Augusto Ramírez, Carlos Rodado, Hernando Yepes y Mariano Ospina. La ciudad tendrá el carácter de Distrito Capital y estará sometida al régimen previsto para los municipios, salvo expresa disposición en contrario, y para los departamentos, en cuanto sean compatibles. Insiste en la *anexión* de los municipios circunvecinos al área del Distrito.

**Nº 93.** Presentado por el delegado Arturo Mejía Borda. Al Distrito Capital se aplicarían las normas del régimen municipal que adopte el Concejo Distrital. Mantiene la figura de la *anexión* de los municipios circunvecinos.

**Nº 107.** Corresponde a la iniciativa presentada por la junta directiva del Concejo Distrital, coayudada ante la Asamblea por los señores miembros de la Presidencia Colegiada. En ella se ordena darle a la ciudad el carácter de Distrito Capital que se dividiría territorialmente en *municipios especiales*, cada uno de los cuales elegiría popularmente su propio alcalde y Concejo local. Obviamente, el alcalde mayor y el Concejo Distrital también tendrían origen popular. Hace un detallado reparto de funciones entre las autoridades distritales y las puramente locales. En reuniones que celebre con distinguidos miembros de esa

corporación edilicia tuvo la oportunidad de precisar los alcances y posibles desarrollos de su propuesta.

**Nº 113.** Presentado por los delegados Aida Abella y Alfredo Vázquez Carrizosa. "El Distrito Especial de Bogotá conservará su actual organización jurídico-política".

**Nº 125.** Presentado por el delegado Fernando Carrillo Flórez. Prevé que Bogotá se organice como "Distrito Especial Metropolitano" y que la Ley pueda "erigir en municipios las zonas administrativas del Distrito Especial, procurando un equilibrio demográfico entre ellos". También lo denomina Distrito Capital y lo somete, en lo no previsto por su estatuto especial, a las normas propias de los departamentos.

#### Resumen de propuestas

**Nº 1.** Presentada por la Federación Colombiana de Municipios. Sugiere que el tema —Distrito Especial o Capital— sea tratado en la Ley y no en la Constitución.

**Nº 4.** Presentada por el Colegio de Altos Estudios de Quirama. Le otorga a la capital de la República el carácter de Distrito Capital y lo somete al "estatuto que dicte el Congreso", o sea a un estatuto especial, no al que gobierne los municipios o departamentos.

#### Conclusiones de las mesas de trabajo

En relación con Bogotá se presentaron cerca de un centenar de propuestas de las más variadas indole y naturaleza. La mayoría de ellas solicita que a la ciudad se le otorgue el título de Distrito Capital y se le someta a un régimen jurídico-administrativo especial, distinto del aplicable a los demás municipios del país. Otras contienen formulaciones de carácter legal y reglamentario.

#### Conclusiones de las comisiones preparatorias

Quiénes analizaron y sistematizaron las propuestas presentadas ante la subcomisión encargada del régimen de Bogotá, resumen así el contenido de tales iniciativas: incluir a Bogotá, bien se trate de Distrito Especial o Capital, como una de las entidades territoriales; "reconstruir como municipios los que fueron anexados a Bogotá y el territorio correspondiente a los antiguos municipios de la zona del Sumapaz; crear como "circunscripción municipal", con autoridades, recursos y autonomía administrativa propias, las zonas en que se encuentra dividido el Distrito, que con los municipios circunvecinos conformará un área metropolitana; expedir un estatuto especial "para la capital de la República, moderno, claro y preciso, que no dé lugar a diferentes interpretaciones" y que se ajuste "a las necesidades económicas, sociales y políticas de sus habitantes"; permitirle a la comunidad mayor participación en la toma de decisiones; organizar un círculo electoral para Senado y Cámara, independiente del departamento de Cundinamarca; "en las zonas o municipios propuestos... habrá alcaldes zonales o municipales elegidos popularmente en los términos de la ley", que los concejales no hagan parte de las



juntas o consejos de las entidades descentralizadas; y "establecer la soberanía fiscal de Bogotá", es decir, darle facultades para crear impuestos, tasas y contribuciones.

## V BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL

Este último aparte contiene las explicaciones del articulado con que termina la ponencia.

### De Distrito Especial a Distrito Capital

Es el paso siguiente a la evolución institucional de la ciudad.

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

Ya en 1973 el visionario expresidente Alberto Lleras advertía sobre los riesgos inherentes a la descontrolada expansión de Bogotá, con desmedro también de la Sabana, lugar donde habitó por largo tiempo durante sus últimos años: "De repente Bogotá comenzó a crecer y la Sabana a encogerse, como piel de zapa (...); siguió avanzando, tomando ventaja a los campesinos, pasando el río que fue por muchos años su último límite, y millones de trabajadores de los pueblos comenzaron a emigrar hacia las fábricas, o a vivir en dos partes, reservando sólo las casas más baratas de las aldeas para dormir y partir al amanecer en los gigantescos omnibuses que se llevaban el sueño, y las tejas, de las poblaciones campesinas (...). No es mucho lo que ha prosperado Bogotá, a pesar de que se extiende como una mancha de grasa sobre la Sabana..." (Obras Selectas, tomo V, págs. 167-168).

Bogotá, como Distrito Especial, tiene limitaciones y vacíos porque sigue siendo un municipio más, con las excepciones que prevea la ley, pero sin que ésta pueda desconocer lo que la constitución disponga para los demás municipios del país. Por razones que no es el caso analizar aquí, la condición del Distrito Especial terminó perjudicando a Bogotá. El profesor Jaime Vidal Perdomo —varias veces concejal de la ciudad y también senador por la circunscripción que está hoy integrada con Cundinamarca— resume bien la situación cuando anota: "Es curioso observar que el régimen de favor que la ley ha querido dar a Bogotá hubiera sido interpretado, a la postre, en contra suya, bien para no permitirle la expansión que regula la figura de las Áreas Metropolitanas, bien para que sus habitantes fueran privados de derechos que tenían los de los municipios vecinos" (Nueva Frontera, N.º 735 y 736, junio 1990).

En cambio, la figura Distrito Capital tiene por sí misma fuerza y contenido autónomos y permite al constituyente otorgarle los desarrollos y alcances que a bien tenga, tal como sucede en la propuesta que respetuosamente recomiendo a mis compañeros de comisión.

Lo de Distrito Capital es también cuestión de estatus. Bogotá como capital de la República y sede de los poderes nacionales, tiene derecho a una condición y a una calidad distintas de las que ostentan las demás ciudades, algunas de las cuales ya son distritos, mientras que otras aspiran a serlo. Seguramente razones parecidas a las que acabo de exponer animaron a los autores de los proyectos que también sugieren la denominación Distrito Capital y que son la mayoría de los traídos a nuestro estudio.

Desde hace un buen tiempo vengo reflexionando sobre el tema de Bogotá y he llegado a conclusiones parecidas (Castro, Jaime "Entre el Distrito Especial y el Distrito Capital. Separación electoral de Bogotá y Cundinamarca", en: Cifras y Letras, Revista de la Contraloría Distrital, N.º 23, septiembre de 1988 y El Tiempo, "Bogotá, Distrito Capital", 18 de agosto de 1989, pág. 5A).

### Relaciones con Cundinamarca

La mayor o tal vez la única reserva que suscita la calificación de la ciudad como Distrito Capital es la de sus relaciones con el Departamento porque quienes se oponen a la propuesta consideran que ella conduce —forzosa, necesaria e inevitablemente— a la separación jurídica, administrativa y fiscal de Bogotá y Cundinamarca. Para sostenerlo así se fundan en apreciaciones que omiten el análisis del único elemento que se debe tener en cuenta para determinar válidamente cómo serán esas relaciones, cómo se definen, precisan y delimitan en la propuesta. Mientras así no ocurra, la discusión carece de fundamento sólido. La Asamblea —como cuerpo constituyente— puede y debe darle a esas relaciones el contenido y los desarrollos que según considere se acomodan mejor a sus necesidades e intereses de la ciudad y el departamento.

Veamos en detalle qué prevé el proyecto en este campo:

En primer lugar, debe decirse que Bogotá, como Distrito Capital, continuará siendo la Capital de Cundinamarca. Ninguna de las propuestas sometidas a nuestra consideración compromete dicha situación. Pido que tampoco lo haga el articulado que recomendamos para primer debate. El texto constitucional de 1945 no trató el tema —como no debe hacerlo el que ahora acojamos— por las razones que entonces expuso Alberto Lleras y que páginas atrás transcribimos. Quede claro, entonces, que Bogotá seguirá como capital de Cundinamarca.

Al Departamento le preocupa en alto grado que se modifiquen, en perjuicio suyo, las relaciones fiscales que hoy mantiene con Bogotá y de las que deriva el 42% de sus ingresos (presupuesto del nivel central, vigencia de 1991). Debe precisarse, igualmente, que nadie tiene interés en alterar o modificar, en ningún sentido, las proporciones, los términos, las condiciones y los porcentajes hoy vigentes para el reparto de rentas entre Bogotá y Cundinamarca. Por ello, propongo repetir la norma constitucional vigente sobre el particular.

Coinciden, en cambio, la ciudad y el departamento, y prácticamente todas las propuestas sometidas a nuestro análisis, en

la necesidad de separar electoralmente a Bogotá de Cundinamarca. Las razones para sustentarlo son de distinto orden y tan obvias que no vale la pena repetir las.

Además, de conveniencia mutua para las dos entidades territoriales. Por eso, en el articulado proponde que cada una de ellas constituya circunscripción aparte para efectos de la elección de Congreso y Asamblea Departamental. También de Gobernador, si se aprueba su origen popular. No sobra advertir que todo este asunto también depende de lo que finalmente decida la asamblea sobre régimen y circunscripciones electorales.

En materia judicial también conviene la separación. Pero como tengo entendido que la Comisión Cuarta estudia una fórmula para todo el país, que separe o desvincule la división territorial para efectos judiciales de la que se adopte para asuntos político-administrativos, no estimo necesario considerar la posibilidad de una norma especial para el caso de Bogotá y Cundinamarca.

Mención aparte merecen las relaciones del Distrito Capital con los municipios circunvecinos y otras entidades territoriales (Cundinamarca en particular) para la planeación y programación de su desarrollo conjunto, la conservación del medio ambiente y la prestación en común de algunos servicios públicos. Tienen tal importancia que a ellas les dedicaremos, más adelante, acápite especial.

### DEMOCRACIA LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN AL INTERIOR DE LA GRAN CIUDAD

Las fórmulas que se acojan para el gobierno y la administración de la ciudad deben asegurar la vigencia plena de fundamentales postulados democráticos y garantizar la prestación de los servicios públicos que demanda la comunidad. A través de ellas deben expresarse también las populosas realidades que con gran identidad política, social, económica y cultural conviven al interior del Distrito.

Para el logro de tan loables propósitos es necesario crear, en primer lugar, los canales e instrumentos que le permitan a la ciudadanía, en unos casos, a la comunidad, en otros, participar en el manejo de los asuntos públicos que directamente les conciernen, elegir sus autoridades más cercanas y controlar eficazmente la gestión que otros hacen de sus intereses.

También es necesario descentralizar, al interior de la ciudad, en las áreas o zonas geográficas que con tal fin se delimiten, el ejercicio de algunas de las funciones relacionadas con la prestación de los servicios que tengan carácter distrital y la prestación de aquellos que se decida deben atenderse dentro de un marco territorial más reducido, es decir sub-distrital. Así lo exige la oportuna y eficiente prestación de dichos servicios. Y así se facilita la intervención de la comunidad organizada y de los usuarios en la administración de esos mismos servicios y en el severo control a que debe estar sometida su prestación.

Desde el punto de vista político y social, es oportuno, igualmente, conferirle expresión institucional a las diversas y dispersas comunidades que conviven en el



seno de la Gran Ciudad. Como ellas tienen su propia identidad humana, económica y cultural, y se hallan localizadas en áreas o zonas ya definidas o fáciles de delimitar, conviene darle a cada una la oportunidad de contribuir con su propio esfuerzo al mejoramiento de sus condiciones y calidad de vida, a la construcción de su propio destino. De esa manera se canalizan fuerzas y energías sociales, se reducen los costos de las obras y los servicios, se garantiza efectiva participación ciudadana y comunitaria en el ejercicio de las funciones públicas.

## CIUDADES O MUNICIPIOS INTERIORES

Todo lo anterior exige varias cosas: que el área de jurisdicción territorial del Distrito se divida en "ciudades", "municipios especiales", "municipios interiores", "localidades", "comunidades" o "zonas" que alberguen agrupaciones con algún grado de homogeneidad, fácilmente identificables por sus características socio-económicas y su propósito de construir un futuro común. Que esa división en "ciudades", "localidades", "municipios", o "zonas" (Kennedy, Fontibón, Usme, Bosa, Centro Histórico, etc.) se haga por ley. Y que esa misma ley distribuya territorialmente las funciones o atribuciones del Distrito Capital, entre las que deben atender sus autoridades mayores (planeación y programación del desarrollo, plan vial, uso de los suelos, poder de policía, transporte, prestación de algunos servicios domiciliarios y sociales, etc.) y las que correspondan a cada una de las "localidades" o "municipios".

En razón de lo dicho, existirían dos planos o niveles administrativos: uno superior de índole distrital, con autoridad sobre todo el territorio que conforma la Gran Ciudad, y otro inferior, de carácter puramente local, cuyas decisiones y operaciones sólo tendrían valor dentro del respectivo "municipio interior" o "ciudad".

Unidad en el gobierno y administración de la ciudad y asignación de atribuciones decisorias en los asuntos de su competencia a las autoridades "locales", son los dos imperativos que debe conciliar la ley en el reparto de funciones que establezca. Con tal fin, seguramente dispondrá diversas formas de coordinación e integración entre las autoridades distritales y "zonales".

## RECURSOS PROPIOS

Para la atención de las funciones que se les asignen, las "localidades", "ciudades" o "municipios" deben tener algunos recursos a su disposición. No creo que convenga otorgarle a sus autoridades la facultad de crear impuestos o contribuciones, así sea dentro de los precisos límites que les señale la ley. Considero, en cambio, que a la ley le corresponde fijar el porcentaje mínimo del presupuesto distrital que el Gran Concejo debe distribuir y asignar a cada una de las "ciudades" para que los concejos de éstas hagan las apropiaciones correspondientes. Ese porcentaje seguramente se fijará teniendo en cuenta el valor total del presupuesto y el número de "municipios" y se distribuirá entre éstos de acuerdo con el número de habitantes de cada uno de ellos o el índice de calidad de vida de los mismos.

Las apropiaciones que hagan los Concejos de las ciudades con cargo a las partidas globales que les sean asignadas, serán in-

corporadas, sin modificaciones, al presupuesto anual del Distrito Capital. Esos mismos concejos locales decidirán con carácter general si la inversión de las partidas que apropiaron corresponde a la administración distrital, directamente o a través de contratos, o a entidades cívicas o sociales, sin ánimo de lucro, que operen en sus respectivas localidades. Esta última hipótesis se debe consignar a fin de evitar la burocratización de los nuevos "municipios".

## AUTORIDADES LEGÍTIMAS

Las autoridades del Distrito (Alcalde Mayor y Gran Concejo) y las de las "ciudades" o "municipios" que se organicen (alcaldes y concejos locales) serán elegidas popularmente para periodos uniformes de tres años. Así, en las elecciones distritales, el ciudadano podrá sufragar por los candidatos de su preferencia para la alcaldía y el concejo distritales y para la alcaldía y el concejo del "municipio" en que reside. Esta última condición es importante pues se debe prohibir y sancionar el *trasteo* de votos entre una "ciudad" y otra.

El otorgamiento a la ciudad del estatus que merece —el de Distrito Capital— no significa, como piensan algunos, que quienes en ella residen pierdan sus derechos políticos y queden inhabilitados para participar en el gobierno de la metrópoli y elegir sus autoridades porque esas serían atribuciones que, en adelante, ejercería el Poder Central, es decir el Gobierno Nacional. Por el contrario: gracias a las formas de gobierno concebidas en el proyecto que defiende para el Distrito Capital, los habitantes de Bogotá tendrán a su disposición instrumentos de participación ciudadana que hasta hoy no se les han ofrecido y podrán intervenir, efectivamente, en el manejo de la ciudad.

## REPRESENTACION DE LAS LOCALIDADES

Las "ciudades", "municipios" o "zonas" en que se divide el Distrito tendrán, entonces, autoridades propias, autonomía para el manejo de los asuntos de su competencia y recursos para la atención de las funciones a su cargo. También deben concurrir, de diversas maneras, a la escogencia de las autoridades de carácter distrital, que obviamente son las encargadas de cumplir las funciones más importantes dentro de la Gran Ciudad. Ya dijimos que sus habitantes intervendrán en la elección del Alcalde Mayor y del Gran Concejo. Pero como mecanismo de participación no es suficiente. Es necesario idear otros. En el proyecto de articulado sugiero dos, que creo le dan fuerza y representación directa a las "localidades" o "zonas" en el gobierno del Distrito:

—Los presidentes de los concejos de las "ciudades" hacen parte del Gran Concejo Distrital, con derecho a voz y voto; y

—La reunión de alcaldes locales elige un representante suyo en cada una de las juntas directivas de las empresas distritales de servicios públicos.

Los mecanismos de participación descritos y los que se adopten para la designación de delegados de los usuarios en las juntas directivas de las empresas de ser-

vicios públicos, institucionalizan en Bogotá la democracia local llamada a animar, desde el punto de vista político, el gobierno del Distrito Capital. (Castro, Jaime. "La Democracia Local", Edit. Oveja Negra, Bogotá 1984). A ese mismo propósito responden las formas de referendo local o plebiscito municipal que más adelante se explican.

## RELACIONES DEL DISTRITO CON LOS MUNICIPIOS CIRCUNVECINOS Y OTRAS ENTIDADES TERRITORIALES

El Distrito debe hacer frente a problemas que hoy, infortunadamente, lo desbordan: planeación y programación de su desarrollo integral, contaminación, manejo de la Sabana de Bogotá como ecosistema, prestación de servicios básicos a municipios que se encuentran en su área de influencia, relaciones con la provincia de la que toma los recursos que requiere y los devuelve deteriorados. Con tal fin, la Constitución debe prever expresamente que el Distrito Capital podrá asociarse con otros municipios o entidades territoriales y conformar Áreas Metropolitanas o regiones de planificación. Y que las personas jurídicas y organizaciones que surjan de tales uniones se regirán por la ley y los convenios que las hayan creado. Expresamente debe quedar consignado que la figura del Distrito Capital no es contraria a ninguna de las formas de coordinación e integración que sea necesario convenir con otras entidades territoriales. Antes que entenderse como instituciones opuestas o antagónicas, deben considerarse como fórmulas complementarias que facilitan el desarrollo integral de toda una región, en el amplio sentido de la palabra.

También deben preverse municipios circunvecinos que quieran incorporarse al Distrito Capital. En ningún caso "agregarse", porque la figura de la anexión desaparece del proyecto, que persigue un propósito claro: reconocer las realidades sociales, históricas y culturales que existen al interior de la Gran Ciudad, respetarles su identidad, facilitarles su expresión y reafirmación institucional (caso de los municipios anexados) y evitar que terminen siendo totalmente absorbidos por la metrópoli. También puede suceder que quieran desvincularse del Distrito, después de haber estado dentro de sus límites porque encuentren que les conviene más recuperar la plenitud de sus atribuciones como entidades territoriales básicas.

Esta última posibilidad también podría contemplarse en relación con los municipios que fueron anexados al Distrito Especial: Fontibón, Usaquén, Usme, Bosa, Suba y Engativá. En la Comisión preparatoria que se ocupó de Bogotá se propuso "reconstruir" como municipios a los que fueron agregados en 1955 a la capital de la República. Sin embargo, durante 35 años ha sido tal el crecimiento de la ciudad y su proyección física sobre las áreas vecinas que bien se puede afirmar que esos municipios hoy se hallan prácticamente desahucados como entidades aparte y que no son fácilmente reconstruibles como tales, en razón de que también perdieron su propia identidad y características.

De ahí que su reafirmación institucional haya necesidad de buscarla por otros



medios, uno de los cuales podría ser el de su "conversión" en una de las localidades en que se divida el Distrito Capital.

### MODELO DEMOCRATICO Y DESCENTRALIZADO

El conocido profesor universitario Pedro Santana Rodríguez advierte que tres son los modelos que rigen las formas de gobierno adoptadas para las grandes ciudades de América Latina:

- El gobierno de la ciudad depende del Gobierno Central. Ha venido perdiendo terreno. Hoy sólo subsiste en México: el presidente de la República nombra el Regente para el Distrito Federal (9.4 millones de habitantes). La otra parte de la ciudad (igual número de habitantes) pertenece al Estado de México.

- La Gran Ciudad se encuentra dividida en municipalidades que dependen cada una de las estructuras regionales de poder, con amplias atribuciones en materia de servicios públicos. Son los casos, según el citado investigador, de Caracas, Buenos Aires y Santiago de Chile.

- Existe un gobierno general para toda la ciudad o la mayor parte de ella. Así ocurre en Río de Janeiro, Sao Paulo y Lima. Este modelo muestra experiencias interesantes de democratización y descentralización al interior de la Gran Ciudad porque permite el desarrollo de unidades territoriales administrativas y termina reconociendo así dos instancias dotadas de recursos, funciones y autoridad política frente a los ciudadanos.

Inscrito dentro de nuestra propia realidad, el modelo o esquema que se defiende en esta ponencia coincide, en términos generales, con el que rige para otras grandes ciudades de América Latina, sin que nuestra abierta intención haya sido, ciertamente, copiar o imitar instituciones foráneas. La coincidencia obedece, tal vez, a la necesaria "identidad" que surge ante problemas que nos son comunes porque reflejan situaciones de características semejantes. Peca, entonces, por falta de originalidad. Sin embargo, debe decirse que se acomoda bien a las situaciones que vive Bogotá, a sus necesidades y posibilidades.

Por ello sus valores y su fuerza interna —respecto de las identidades locales y descentralización— pueden dar lugar a fecundos desarrollos entre nosotros.

No faltarán quienes digan que estamos creando un *Departamento Urbano* o un *Distrito Metropolitano*. O que estamos municipalizando el Distrito, creando unas especies de *cuasi-municipios*, *infra-municipios* o *Distritos menores*, habida cuenta de las limitadas competencias que tendrán las "ciudades" dentro de la ciudad. O que la participación de esas nuevas entidades en el presupuesto general del Distrito constituye una forma de *situado fiscal* sin destinación específica. Ello puede ser cierto, total o parcialmente. Empero, lo que también cuenta es que esa multiplicidad de interpretaciones y posibilidades ponen de presente la riqueza del modelo o esquema. De ahí que no dude en reconocerlo y en solicitarle a mis compañeros de Comisión que llevemos el articulado adjunto como propuesta única a estudio de la Asamblea, para que si lo encuentra válido le imparta su aprobación en primer debate.

Del señor presidente y de los señores delegatarios, con todo respeto,

Jaime Castro.

Anexo:

### PROYECTO DE ARTICULADO

**Artículo.** La ley organizará la ciudad de Bogotá como Distrito Capital y determinará su régimen fiscal y administrativo. También dividirá su territorio en localidades, de acuerdo con las características sociales y económicas de cada una de ellas, y les asignará funciones.

El Concejo Distrital estará integrado por el número de miembros que determine la ley y por los presidentes de los concejos locales. Los alcaldes y los concejales locales serán elegidos por los ciudadanos residentes en la respectiva localidad. La elección de Alcalde Mayor, de alcaldes locales y de concejales distritales y locales se hará en un mismo día y para periodos de tres años.

Los concejales distritales y locales no podrán hacer parte de las juntas directivas de los organismos descentralizados del Distrito; a ellas concurrirá con derecho a

voz y voto, la persona que para cada entidad elijan los alcaldes locales.

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

La ley promoverá y ordenará la participación de la ciudadanía y de la comunidad organizada en el manejo de los asuntos públicos de carácter distrital y local.

La ley fijará el porcentaje mínimo del presupuesto distrital que será distribuido entre las localidades, conforme a su población y necesidades. Con cargo a tales asignaciones, los concejos locales harán apropiaciones que se incorporarán, sin modificaciones, en el presupuesto general del Distrito. La inversión de dichas partidas se hará por la administración Distrital o por entidades sin ánimo de lucro, según lo determine con carácter general el respectivo concejo local.

**Artículo.** Los municipios circunvecinos podrán incorporarse al Distrito Capital si así lo determinan los ciudadanos que residan en ellos mediante votación producida una vez que el Concejo Distrital manifieste su acuerdo con esa vinculación. Si ésta ocurre, al municipio se le aplicarán las normas constitucionales y legales expedidas para las demás localidades que conformen el Distrito. Igualmente, podrán separarse del Distrito cuando así lo decida la mayoría de sus ciudadanos en votación pública.

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, el Distrito Capital, los municipios circunvecinos y otras entidades territoriales, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley, podrán asociarse entre sí, integrar áreas metropolitanas y conformar regiones de planificación.

El Distrito Capital constituye una circunscripción para la elección de Senadores y Representantes (y no participará en la elección de diputados ni de gobernadores).

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



# Ponencia

## DESIGNATURA O VICEPRESIDENCIA

Ponentes:

**HERNANDO HERRERA VERGARA**  
**CARLOS LLERAS DE LA FUENTE**

**ANTONIO NAVARRO WOLFF**  
**JOSE MATIAS ORTIZ**  
**ABEL RODRIGUEZ**

Bogotá, abril 1 de 1991

Señor Doctor  
ALFREDO VAZQUEZ CARRIZOSA  
Presidente Comisión Tercera  
CIUDAD

Señor Presidente:

Por su conducto la subcomisión encargada del estudio de la rama ejecutiva del poder público, integrada por Hernando Herrera Vergara, Carlos Lleras de La Fuente, Antonio Navarro Wolf, José Matías Ortiz y Abel Rodríguez, presenta a la Comisión Tercera su informe sobre designatura o vicepresidencia, con el fin de que se sirva someterlo al debate reglamentario, previa la correspondiente publicación.

De usted atentamente,

*Carlos Lleras de La Fuente*  
Coordinador

*Abel Rodríguez*  
Coordinador

### INFORME A LA COMISION TERCERA DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

**Tema:** Designatura o Vicepresidencia

**Ponentes:** Hernando Herrera Vergara, Carlos Lleras de La Fuente, Antonio Navarro Wolf, José Matías Ortiz, Abel Rodríguez.

No han podido los miembros de la subcomisión llegar a un acuerdo total sobre la conveniencia de conservar la figura del designado o remplazarla por la del Vicepresidente y por ello se presenta la alternativa, suscrita la primera fórmula por Hernando Herrera Vergara y Carlos Lleras De la Fuente y la segunda por Antonio Navarro Wolf, José Matías Ortiz y Abel Rodríguez.

Consideramos que los constituyentes conocen los proyectos y parte al menos de las propuestas que sobre el tema fueron presentadas y que, de manera resumida, se acompañan a este informe; por ello nos parece superfluo extendernos demasiado en consideraciones adjetivas y presentamos —en cambio— las conclusiones y las propuestas de la subcomisión.

#### I. Designatura

Bernardo Herrera Vergara y Carlos Lleras De la Fuente, entre otros, han planteado más a los

intereses del país conservar la actual institución por diferentes motivos:

**A.** Desde el punto de vista económico, los estudios de la Andi cuantificaron en 1988 y en pesos de entonces en doscientos noventa y cinco millones de pesos (\$295.000.000.00) la creación de la Vicepresidencia que ya aparecía en el proyecto Barco y que el ponente Hernando Durán eliminó en su informe para primer debate señalando que las instituciones de la Vicepresidencia de la República y "... fueron desechadas por los acuerdos celebrados entre los jefes de los partidos liberal y conservador".

**B.** Es así como en el proyecto del Gobierno ya no aparece la Vicepresidencia aun cuando si resulte ahora propuesta por los Constituyentes liberales Jesús Pérez González-Rubio, Horacio Serpa, Guillermo Perry y Eduardo Verano, lo mismo que por los de la Alianza Democrática M-19, el Centro de Altos Estudios de Quirama, la Fundación Futuro Colombiano y Juan Gómez Martínez.

Es de anotar que el doctor Alfonso López Michelsen no propuso modificaciones al actual sistema en sus "Borradores a una Reforma Constitucional" ni lo hicieron el Centro de Estudios Colombianos Diego Uribe Vargas, la Universidad Sergio Arboleda, ni María Teresa Garcés.

**C.** Del ilustrado discurso del anterior designado Víctor Mosquera Chaux tomamos los antecedentes de la Vicepresidencia y la designatura en las constituciones colombianas:

#### VICEPRESIDENTES

"Ejercieron el poder ejecutivo como Vicepresidentes, dentro del más absoluto respeto a la Constitución de cada época, el doctor Francisco Antonio Zea, el Precursor de la Independencia, don Antonio Nariño; los generales Francisco de Paula Santander, Domingo Caicedo, José María Obando y Eliseo Payán y los doctores José Ignacio de Márquez, Rufino Cuervo, José de Obaldía, Manuel María Mallarino y Miguel Antonio Caro, sin que ninguno de ellos hubiese pretendido tomarlo por asalto o retenerlo indebidamente.

Pero si ocurrió, que en algunas ocasiones, los Jefes de Estado, desbordaron el régimen de derecho y consideraron incómoda la presencia institucional de sus eventuales sucesores. Tal sucedió, por ejemplo, cuando el Libertador decidió asumir la dictadura y, consecuentemente, suprimió el cargo de

Vicepresidente de la República, o cuando el doctor Rafael Núñez, quien frecuentemente dejaba el mando, resolvió hacer revocar del Consejo Nacional Legislativo la elección del general Eliseo Payán como Vicepresidente, a quien poco tiempo antes había pedido que asumiera el Poder Ejecutivo. Los personajes más influyentes de la regeneración convencieron a Núñez de que Payán no era el más indicado para aclimatar el nuevo orden jurídico nacido el 4 de agosto de 1886.

#### DESIGNADOS

En su condición de designados ejercieron la Presidencia de la República, en el siglo pasado, el General Tomás Herrera, el doctor José María Rojas Garrido, el general Santos Acosta, precisamente cuando se dio el golpe contra el gobierno legítimo del general Mosquera el 23 de mayo de 1867, los doctores Salvador Camacho Roldán y Santiago Pérez, los generales Julián Trujillo y Sergio Camargo, el doctor José Eusebio Otálora, por muerte del Presidente Francisco Javier Zaldúa, los generales Ezequiel Hurtado y José María Campo Serrano; el doctor Carlos Holguín, por ausencia temporal del Presidente Núñez. También ejerció la misma calidad por pocos días, en remplazo del señor Caro, el general Guillermo Quintero Calderón.

#### PROCURADORES

Por virtud de lo dispuesto en el Art. 42 de la Carta de 1858 ejercieron accidentalmente el Poder Ejecutivo como Procuradores Generales de la Nación el doctor Bartolomé Calvo, por vencimiento del periodo del doctor Mariano Ospina Rodríguez, en 1861, cuando la revolución de los generales Mosquera y Obando se aproximaba victoriosa a la capital de la República y el doctor José Agustín Uricoechea cuando el Presidente Mosquera, en 1863, se vio obligado a comandar las tropas para defender el territorio de la invasión ecuatoriana dirigida por el general Juan José Flórez. Antes irresistiblemente impulsado a enfrentar personalmente la contra-revolución interna y a defender las fronteras había dejado en su lugar, como Ministros, a sus coteráneos Frolán Largacha y Andrés Cerón, este último calificado por historiadores caucanos como la conciencia jurídica del régimen de Mosquera.

#### DICTADURA DEL GENERAL REYES

La Asamblea General ad hoc, convocada durante el quinquenio del General Reyes



para sustituir arbitrariamente al Congreso, suprimió los cargos de Vicepresidente y de Designado, por Acto Legislativo N° 5 de 1905, el cual dispuso que, en caso de falta temporal del primer mandatario, lo remplazara el ministro que designase el Presidente y, en el de falta absoluta, el ministro escogido por el Consejo de Ministros.

En ejercicio de esa facultad, Reyes resolvió, a principios de 1908, que su Ministro de Gobierno, general Euclides de Angulo, lo remplazara por pocos días en la Presidencia, y, al separarse del Gobierno, presionado por fuertes reacciones populares, encargó de él al general Jorge Holguín, en su calidad de Ministro de Guerra.

### ESTABILIDAD INSTITUCIONAL

A medida que se fueron estabilizando las instituciones, a partir del Acto Legislativo N° 3 de 1910, y apagándose el rescaldo belicista de nuestros caudillos y de nuestros vecinos de la extinta Gran Colombia, fue casi excepcional la posibilidad de que el Designado fuese llamado a ejercer la Presidencia por causas distintas a la propia voluntad del Jefe del Estado. Con posterioridad a esa reforma, se ha consolidado en Colombia la institución de la Designatura y varios eminentes compatriotas unidos con ella, han cumplido con ejemplar decoro su deber de llenar las faltas accidentales, temporales o absolutas de los ciudadanos elegidos popularmente para regir los destinos de nuestro país.

El general Jorge Holguín remplazó a don Marco Fidel Suárez, quien voluntariamente se retiró de la Presidencia en 1921. El doctor Carlos Lozano y Lozano al doctor Alfonso López Pumarejo por pocos días de ausencia en el ejercicio de sus funciones. El maestro Darío Echandía sustituyó en dos ocasiones al mismo Presidente: la primera, por licencia para separarse temporalmente del cargo; la segunda, como consecuencia del golpe de cuartel, rápidamente debelado, del 10 de julio de 1944, en la ciudad de Pasto. Al doctor Lleras Camargo le correspondió ejercer la Presidencia, como Designado, por renuncia del titular en su último año de gobierno. El doctor Roberto Urdaneta Arbeláez la desempeñó por falta temporal del doctor Laureano Gómez y los doctores José Antonio Montalvo, Julio César Turbay, Rafael Azuero e Indalecio Liévano fueron llamados a suplir las breves ausencias de los Presidentes Guillermo León Valencia, Carlos Lleras Restrepo, Misael Pastrana Borrero y Alfonso López Michelsen, en cumplimiento de compromisos oficiales en el exterior.

### VAIVENES CONSTITUCIONALES

Nuestras constituciones han establecido alternativamente la Vicepresidencia y la Designatura y en algunas de ellas, han coexistido los dos cargos.

En las de 1821, 1830 y 1842 se mantuvo la primera. En la de 1853 se combinaron las dos teniendo prelación el Vicepresidente para ocupar el solio. Otro tanto ocurrió en la de 1886, la de 1858 abolió la Vicepresidencia y la remplazó por tres Designados, llamados en su orden a la sucesión presidencial en los casos previstos. Esta norma se conservó en la Constitución de Rionegro.

Es interesante observar que, las Constituciones de inclinación federalista, se pronunciaron en contra de la Vicepresi-

dencia y robustecieron el poder del Congreso atribuyéndole la elección de los Designados. Las otras, predominantemente centralistas, prefirieron aquella. El Acto Legislativo N° 3 de 1910 estableció dos designados elegidos por el Congreso cada año, disposición que rigió hasta la reforma de 1945 que dejó un solo Designado con un período de dos años.

En 1959 el Constituyente dispuso sabiamente que el Designado debe ser del mismo partido del Presidente.

D. No aparece a primera vista la necesidad de cambiar el sistema actual que, junto con la consagración del Ministro Delegatario, ha dado excelentes resultados. El Vicepresidente sólo acarreará problemas para el país, como pasa a explicarse:

D.1.- Ya señalamos su costo, que sumado al de otras innovaciones constitucionales incrementará las dificultades de financiar adecuadamente la nueva estructura del país.

D.2.- Con el fin de no crear una presidencia colgada, debilitar al jefe de la rama ejecutiva y desdibujar la figura del Presidente, la subcomisión si estuvo de acuerdo en que, de crearse el Vicepresidente, no podrían conferírsele funciones ni en la Constitución ni por el Presidente, salvo respecto de este último la de "dar al Vicepresidente misiones o encargos especiales".

D.3.- El Presidente se "casaría" con un Vicepresidente por el término de cinco años y soportaría a un personaje que tendría todas sus mismas inhabilidades e incompatibilidades, deambulando como alma en pena por la Casa de Nariño, recibiendo el mismo sueldo del Presidente pero sin oficio alguno, con carro, secretaria y edecán y rogando al cielo que sobreviniese a su Jefe alguna incapacidad, ojalá permanente, que le permitiese salir a él de tan dantesco limbo.

D.4.- Naturalmente, no podría ejercer el Vicepresidente ningún otro cargo, ni aspirar a la Presidencia para el período inmediatamente siguiente y en ello hemos estado de acuerdo los miembros de la subcomisión, si es que se acoge la institución de la Vicepresidencia.

D.5.- Por otra parte, la subcomisión también acordó para la misma hipótesis, que se conservaría la institución del Ministro Delegatario y que el Vicepresidente sólo ejercería el cargo en caso de falta temporal o absoluta del Presidente. Sea del caso señalar que en esta última hipótesis, sería después expresidente con derecho a pensión y jamás podría ser elegido presidente de la República.

D.6.- Tan incómodo personaje quien, sin embargo y por haber recibido su investidura del pueblo tendría enorme influencia, podría resolver —en medio de su melancólico aburrimiento— tener algunas actuaciones y en tal caso podría producir conflictos con el Presidente, problemas de tráfico de influencias o de innecesaria e inconveniente intermediación entre los ciudadanos y el Jefe del Estado, intervenciones en política y otros males.

D.7.- Frente a este sombrío panorama sólo aparece la ventaja de su elección popular, que deja de tener importancia si —como se propondrá— se regresa al sistema de que el Designado tenga que convocar a elecciones en el caso de falta ab-

soluta del Presidente, acaecida antes de cumplir el segundo año en el ejercicio del cargo, como ocurría anteriormente.

E. El Designado, a diferencia del Vicepresidente, es una austera figura republicana, que se pasea en taxi y sin edecán, que no tiene oficina en la Casa de Nariño ni, por lo general, deseos de conspirar ni de que sobrevengan males al Presidente; cambiaría cada dos años; conviviría en forma más razonable con el Ministro Delegatario; podría ocupar cargos en el Gobierno (Ministro, Embajador) o ser sólo un ciudadano de altas calidades que sólo saldría de su relativo anonimato en caso de una emergencia, pero que, no dándose ésta, permanecería al margen de las actividades del Gobierno; si la falta absoluta del Presidente se produce antes de cumplir los dos primeros años del período, convocaría a elecciones o, de lo contrario, ejercería como lo hizo Alberto Lleras Camargo en 1945.

No tiene costo y no molesta; si se elige por el Congreso de terna enviada por el Presidente de personas de su mismo partido o movimiento, se evitarán las rivalidades o la elección de un enemigo del Jefe del Estado y por ende, no habrá lugar a indebida interferencia del Congreso en el funcionamiento de la Rama Ejecutiva; podría ser elegido Presidente en el período inmediatamente posterior salvo si hubiere ejercido la presidencia dentro del año inmediatamente anterior a la elección y podría ser reelegido aun cuando el Presidente siempre podrá hacerlo cambiar pasados treinta meses.

F. Visto lo anterior, Herrera y Lleras recomiendan que se mantenga la figura del designado en la forma que se establece en el siguiente articulado referido a la Constitución vigente; se ha utilizado un período presidencial de cinco años, que es el propuesto por la sub-comisión:

**Artículo 123.**— Queda igual al actual.

**Artículo 124.**— El Presidente de la República, dentro de los dos días siguientes a su posesión, presentará al Congreso Nacional una terna integrada por personas de su mismo partido o movimiento político, de la cual aquel elegirá en el término de diez días y para un período de treinta meses, un designado quien remplazará al Presidente en caso de falta absoluta o temporal.

Al vencerse el período mencionado y para el resto del período presidencial, se elegirá nuevamente designado mediante igual procedimiento. Cuando por cualquier causa no hiciere el Congreso elección de designado o a falta de éste, y se produjere falta del Presidente de la República, entrarán a ejercer la Presidencia los ministros en el orden que establezca la ley. En las faltas temporales del presidente de la República bastará que el designado tome posesión del cargo en la primera oportunidad para que pueda ejercerlo posteriormente cuantas veces fuere necesario.

El designado deberá reunir las calidades que se requieren para ser presidente de la República.

**Artículo 125.**— Queda igual al actual.

**Artículo 126.**— Queda igual al actual.

**Artículo 127.**— En caso de falta absoluta del Presidente de la República acaecida antes de transcurridos treinta meses contados a partir de la fecha de su posesión, el



designado asumirá la Presidencia y, de inmediato, convocará a elecciones para una fecha no anterior a treinta días ni posterior a sesenta, contados a partir de aquella en que asumió el cargo.

Si la falta absoluta se produjere después de transcurrido el lapso a que se refiere el inciso anterior, el designado asumirá la Presidencia hasta el final del periodo presidencial y el Congreso procederá a elegir nuevo Designado.

Si el encargado de la Presidencia fuere un Ministro o Gobernador, por falta absoluta del designado, convocará inmediatamente al Congreso para que se reúna dentro de los diez días siguientes, con el fin de elegir al Designado, quien declarado electo, tomará posesión del cargo de Presidente de la República. En caso de que el Ministro o Gobernador encargado no hiciera la convocatoria, el Congreso se reunirá por derecho propio dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que se produjo la vacancia presidencial.

**Son faltas absolutas del Designado:**

- Su muerte, su renuncia aceptada, y la incapacidad física permanente declarada por el Senado. El Congreso podrá reunirse por derecho propio o por convocatoria del Gobierno, para elegir designado cuando esta dignidad estuviere vacante.

**Artículo Nuevo.**— En caso de falta absoluta del Presidente electo, el titular convocará de inmediato a nuevas elecciones, que tendrán lugar antes de cumplirse el periodo constitucional respectivo; si la falta se produce con una antelación que no permita la realización de las elecciones antes de dicho plazo, corresponderá al presidente del Congreso asumir el cargo, en calidad de Presidente interino, y convocar inmediatamente las elecciones que tendrán lugar dentro de los treinta (30) días siguientes a aquel en que se produjo la falta absoluta del Presidente electo.

**Artículo 128.**— Queda igual al actual.

**Artículo 130.**— Queda igual al actual.

**Artículo 131.**— Queda igual al actual.

## II Vicepresidencia.

Navarro, Ortiz y Rodríguez, por su parte, consideran que es más benéfico reemplazar la Designatura por la Vicepresidencia, por las siguientes razones:

La creación de la Vicepresidencia de elección popular en reemplazo del Designado elegido por el Congreso, constituye una de las varias reformas que el país reclama para avanzar en la democratización de la conformación del poder público y el restablecimiento de la soberanía popular. En efecto, carece de lógica política y de legitimidad democrática que la institución señalada por la Carta para reemplazar al Presidente de la República en caso de ausencia temporal o definitiva, no tenga el mismo origen popular de aquel. La elección del sustituto del Jefe del Estado por parte del Congreso o de otro poder derivado, le quita representatividad y algún grado de autonomía a su eventual gestión. Por lo demás, el Designado por su carácter de tal, no tiene posibilidad de ayudar al Presidente en sus múltiples y arduas tareas, como si el Vicepresidente, si así lo considera y dispone el Presidente.

El apoyo del país a la creación de la Vicepresidencia, se desprende del examen de las propuestas presentadas por los ciudadanos a las mesas de trabajo y de los pro-

yectos y propuestas sometidas a la consideración de la Asamblea Constituyente. Según los datos suministrados por la Presidencia de la República, de las 347 propuestas presentadas a las mesas de trabajo sobre el tema "Rama Ejecutiva", 94 traen la creación de la Vicepresidencia. De la misma manera, de los 30 proyectos y propuestas que se ocupan de la organización del Estado y más específicamente de la integración del Poder Ejecutivo, 14 la contemplan.

Proponen la institución de la Vicepresidencia los proyectos de los constituyentes Jesús Pérez G., Antonio Navarro y otros, Juan Gómez y Hernando Londoño, Carlos Holmes Trujillo, Guillermo Plazas, Lorenzo Muelas, Horacio Serpa y otros, Alfredo Vázquez y Aida Abella, Antonio Galán, Iván Marulanda y Fernando Carrillo. Las propuestas de Futuro Colombiano, Quirama, también se revelan partidarias de sustituir la designatura por la Vicepresidencia. Igual ocurre con la Cámara de Representantes.

Si se intentara dar respuesta al interrogante acerca de cuáles son las razones que han impulsado, desde tantas vertientes, el consenso con relación a la Vicepresidencia, sin duda el peso de la argumentación recaería sobre la ausencia de la legitimidad con base en la voluntad popular, de la que carece la institución de la designatura. El sistema es prácticamente una excepción en el contexto latinoamericano. Las constituciones de 12 países del continente (de 17 examinadas) contemplan la figura del Vicepresidente (Argentina, Ecuador, Uruguay, Brasil, Costa Rica, entre otros). En países como Honduras, donde la Constitución establece la designatura, ésta es de elección popular. (Art. 236). En Chile, no hay vicepresidente elegido por voto popular, sin embargo, el artículo 28 de la Constitución de ese país señala que el presidente del Senado asume el cargo de Presidente con el título de Vicepresidente, si el titular no pudiese desempeñarlo.

De esta manera, la institucionalización de la figura de la Vicepresidencia, daría respuesta no solamente a la necesidad de darle un origen popular a éste, sino que, además, colocaría al sistema constitucional colombiano en un nivel adecuado en el contexto contemporáneo.

Las objeciones a la creación de la Vicepresidencia dan cuenta de que la institución del Designado ha funcionado sin producir ningún trauma al acaecer del régimen político. Pero igual argumento se puede esgrimir con respecto de la Vicepresidencia cuando ésta rigió en el país, pues salvo alguna excepción, la historia no registra nada en contra de la institución vicepresidente. Sin embargo, para salvar posibles dificultades, el proyecto de articulado que se somete a la ilustrada decisión de la Comisión, contempla varias medidas pensadas en esa dirección. Tales son: la elección se hará en la misma fórmula del Presidente, lo que asegura que éste tenga parte decisoria en su escogencia; el Presidente podrá darle misiones o encargos y no funciones para evitar eventuales colisiones o discrepancias entre una y otra dignidad; no podrá asumir funciones de Ministro Delegatario, luego en caso de viaje del Presidente, el Vicepresidente no recibirá ninguna de sus funciones constitucionales, las cuales se mantienen en la figura del Ministro Delegatario.

Finalmente, consideramos de gran validez algunos comentarios que el grupo de trabajo constitucional de la Fundación Futuro Colombiano hizo con relación al problema de la Vicepresidencia: "Aunque en el grupo no hubo unanimidad al respecto, la mayoría consideró que era conveniente la creación de la figura del Vicepresidente en lugar del Designado, pues parece más lógica la elección de Vicepresidente en la misma plancha o papeleta con el Presidente. Especialmente porque la norma actual de que el designado reemplaza al Presidente en sus faltas absolutas por el resto del periodo, cualquiera que sea su duración, elimina las principales objeciones que se hicieron a la Vicepresidencia; y esa posibilidad corresponde mejor a una persona elegida popularmente, que a un designado elegido por el Congreso, que equivale hoy a un Vicepresidente. Sin embargo, hemos considerado conveniente reducirlas a las misiones o encargos que le confiere el presidente de la República. Las objeciones a la Vicepresidencia sólo son de conveniencia política, que han impedido un acuerdo al respecto".

**Artículo.**— Habrá un Vicepresidente de la República elegido popularmente el mismo día y en la misma fórmula con el presidente de la República.

El Vicepresidente tendrá el mismo periodo del Presidente y lo reemplazará en su faltas temporales o absolutas, aun en el caso de que éstas se presenten antes de su posesión.

En las faltas temporales del presidente de la República, bastará que el vicepresidente tome posesión del cargo en la primera oportunidad, para que pueda ejercerlo cuantas veces fuere necesario. En caso de falta absoluta del Presidente de la República, el Vicepresidente asumirá la Presidencia hasta el final del periodo presidencial.

El Presidente podrá dar al Vicepresidente misiones o encargos especiales, sin perjuicio de la responsabilidad que le corresponda. El vicepresidente no podrá asumir funciones de Ministro Delegatario.

**Artículo.**— En caso de falta absoluta del Vicepresidente, la Asamblea Nacional Legislativa se reunirá por derecho propio o por convocatoria del presidente para elegir reemplazo para el resto del periodo.

Son faltas absolutas del Vicepresidente: su muerte, su renuncia aceptada y la incapacidad física permanente declarada por la Asamblea Nacional Legislativa.

**Artículo.**— A falta del Vicepresidente, ejercerán la Presidencia los Ministros en el orden que establezca la ley y, en su defecto, los gobernadores, siguiendo éstos el orden de proximidad de su residencia a la capital de la República.

La persona que, de conformidad con este artículo, reemplace al Presidente, pertenecerá al mismo partido o movimiento político de éste y ejercerá la Presidencia hasta que la Asamblea Nacional Legislativa elija una persona, la cual declarada electa, tomará posesión del cargo de Presidente de la República. La Asamblea Nacional Legislativa efectuará dicha elección por derecho propio dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que se produjo la vacancia presidencial.

**Artículo.**— Para ser elegido vicepresidente, se requieren las mismas condiciones que para Presidente de la República.

El Vicepresidente no podrá ser reelegido.



do en ningún caso. Tampoco podrá ser elegido Presidente para el periodo siguiente al cual ejerció la Vicepresidencia.

Atentamente,

HERNANDO HERRERA VERGARA,  
CARLOS LLERAS de LA FUENTE, ANTONIO NAVARRO WOLFF, JOSE MATIAS ORTIZ, ABEL RODRIGUEZ.

## TITULO XI

### 3ª Parte

#### DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA Y DEL DESIGNADO

##### Artículo 123

VIGENTE.- El Senado concede licencia temporal al Presidente para dejar de ejercer el Poder Ejecutivo.

Por motivo de enfermedad el Presidente puede, por el tiempo necesario, dejar de ejercer el Poder Ejecutivo dando previo aviso al Senado o, en receso de éste, a la Corte Suprema. (Originario).

GOBIERNO. Artículo 124.- Fusionado con artículo 125 vigente, así:

Faltas absolutas y temporales.

1. Son faltas absolutas del Presidente de la República: su muerte, su renuncia aceptada, la destitución decretada por sentencia, la incapacidad física permanente y el abandono de cargo, declarados éstos dos últimos por el Senado.

2. Son faltas temporales del Presidente de la República: la suspensión en el ejercicio del cargo como consecuencia de la admisión pública de la acusación que apruebe el Senado en el caso previsto en el literal B, apartado 1º del artículo 98, la licencia y la enfermedad.

3. Al Senado le compete conceder licencia temporal al Presidente para dejar de ejercer el Poder Ejecutivo.

4. Por motivo de enfermedad el Presidente puede, durante el tiempo necesario; dejar de ejercer el Poder Ejecutivo dando previo aviso al Senado, o, en receso de éste, a la Comisión Legislativa.

M-19. Artículo 119, Inc. 3º y siguientes. Fusiona los artículos 123 y 125 vigentes.

#### Vicepresidente.

Son faltas absolutas del Presidente de la República: su muerte, su renuncia aceptada, la destitución decretada por sentencia, la incapacidad física permanente y el abandono del puesto, declarados estos dos últimos por la Asamblea Nacional.

Son faltas temporales del presidente de la República: la suspensión en el ejercicio del cargo como consecuencia de la admisión pública de la acusación aprobada por la Asamblea Nacional; la licencia y la enfermedad.

Son faltas absolutas del Vicepresidente: su muerte, su renuncia aceptada y la incapacidad física permanente declarada por la Asamblea Nacional.

QUIRAMA. Artículo 90.- Fusiona los artículos 123 y 125 vigentes.

Faltas del Presidente y del Vicepresidente.

Son faltas del Presidente y del Vicepresidente de la República:

1. Absolutas: la muerte, la renuncia aceptada, la destitución decretada por sentencia, la incapacidad física permanente y el abandono del puesto, declarados estos últimos por el Congreso.

2. Temporales: La suspensión en ejercicio del cargo, como consecuencia de la admisión pública de la acusación que apruebe el Congreso en el caso previsto por el ordinal 1º del artículo 72; y la licencia y la enfermedad.

C.E.C. idem artículo 123 vigente.

JESUS PEREZ. Idem artículo 123 vigente.

DIEGO URIBE. Artículo 59.- La Cámara concede licencia temporal al Presidente para dejar de ejercer el Poder Ejecutivo.

Por motivo de enfermedad el presidente puede, por el tiempo necesario, dejar de ejercer el poder ejecutivo dando previo aviso a la Cámara o, en receso de ésta, a la Corte Suprema.

SERGIO ARBOLEDA. Idem artículo 123 vigente.

FUTURO COLOMBIANO. Idem artículo 123 vigente.

JUAN GOMEZ. Artículo 58.- Fusiona los artículos 123 y 125 vigentes, así:

Faltas del Presidente y del Vicepresidente.

Las faltas del Presidente y del Vicepresidente de la República declaradas por el Senado, podrán ser:

1. Faltas absolutas: La muerte, la renuncia aceptada, la destitución decretada por sentencia, la incapacidad física permanente y el abandono del puesto.

2. Faltas temporales: La suspensión en el ejercicio del cargo, como consecuencia de la admisión de la acusación, y la licencia y enfermedad.

HUGO ESCOBAR. Idem artículo 123 vigente.

MARIA TERESA GARCES. Idem artículo 123 vigente.

ALFONSO LOPEZ. No se refiere a él.

CAMARA DE REPRESENTANTES. No se refiere a él.

IVAN MARULANDA. Idem artículo 123 vigente.

ANTONIO GALAN. No lo contempla.

ALFREDO VASQUEZ. No lo contempla.

HERNANDO HERRERA. Idem artículo 123 vigente.

E.P.L. No lo contempla.

F. CARRILLO. No se refiere a él.

P.S.C. Artículo 151.- Idem artículo 123 vigente.

GUILLERMO PLAZAS. No lo contempla.

ARTURO MEJIA. Artículo 123.- El Senado puede conceder licencia temporal al Presidente para dejar de ejercer la función ejecutiva.

Por motivo de enfermedad el Presidente puede, por el tiempo necesario, dejar de ejercer la función ejecutiva dando previo aviso al Senado, o en receso de éste, a la Corte Suprema.

#### Otros Proyectos:

CARLOS HOLMES. Artículo.- El Presidente de la República, o quien haga sus veces, no podrá trasladarse a territorio extranjero durante el ejercicio de su cargo sin aviso previo al Senado o en receso de éste a la Corte Suprema de Justicia.

La infracción de esta disposición implica abandono del puesto.

El Presidente de la República o quien haya ocupado la Presidencia a título de encargado, no podrá salir del país dentro de un año siguiente a la fecha en que cesó en el ejercicio de sus funciones, sin permiso previo del Senado. Cuando el Presidente de la República se traslade a territorio extranjero en ejercicio del cargo, el Vicepresidente ejercerá bajo su propia responsabilidad las funciones constitucionales que el Presidente le delegue.

#### Artículo 124

VIGENTE.- El Congreso elegirá cada dos años un Designado, quien remplazará al

Presidente en caso de falta absoluta o temporal de éste.

El primer periodo del Designado se iniciará el 7 de agosto del mismo año en que empieza el periodo presidencial.

Cuando por cualquier causa no hubiere hecho el congreso elección del Designado, conservará el carácter de tal el anteriormente elegido.

A falta de Designado entrarán a ejercer la Presidencia de la República los Ministros en el orden que establezca la ley y en su defecto, los Gobernadores; siguiendo éstos el orden de proximidad de su residencia a la Capital de la República.

La persona que, de conformidad con este artículo, remplace al Presidente, pertenecerá al mismo partido político de éste.

En las faltas temporales del Presidente de la República bastará que el Designado tome posesión del cargo en la primera oportunidad para que pueda ejercerlo posteriormente cuantas veces fuera necesario. (A.L. N° 1 de 1977, art. 2º).

GOBIERNO. Artículo 122.- La elección del Designado.

1. El Congreso elegirá cada dos años un Designado, quien remplazará al Presidente en caso de falta absoluta o temporal de éste.

2. El primer periodo del Designado se iniciará el 7 de agosto del mismo año en que empieza el periodo presidencial.

3. Cuando por cualquier causa no hubiere hecho el Congreso elección del Designado, conservará el carácter de tal el anteriormente elegido.

4. A falta de Designado entrarán a ejercer la Presidencia de la República los Ministros en el orden que establezca la ley y en su defecto, los gobernadores, siguiendo éstos el orden de proximidad de su residencia a la capital de la República.

5. La persona que, de conformidad con este artículo, remplace al Presidente, pertenecerá al mismo partido político de éste.

6. En las faltas temporales del Presidente de la República bastará que el Designado tome posesión del cargo en la primera oportunidad para que pueda ejercerlo posteriormente cuantas veces fuere necesario.

M-19. Artículo 119.- Inc. 1º, 2º, 5º, 6º y 8º.

#### Vicepresidente.

El Vicepresidente elegido en la misma fórmula con el Presidente tendrá las mismas funciones que este le delegue.

Remplazará al Presidente en caso de falta absoluta o temporal. A falta del Vicepresidente entrarán a ejercer la Presidencia de la República los ministros en el orden que establezca la ley y en su defecto, los Gobernadores de acuerdo con el orden de proximidad de su residencia con la capital de la República.

En caso de falta absoluta del Presidente de la República, el Vicepresidente asumirá la presidencia hasta el final del periodo presidencial. La Asamblea Nacional procederá a elegir de nuevo Vicepresidente de la misma filiación política del titular.

Si el encargado de la presidencia fuere un ministro o un gobernador, por falta absoluta del vicepresidente, aquel convocará inmediatamente a la Asamblea Nacional para que se reúna dentro de los diez días siguientes con el fin de elegir al vicepresidente quien declarado electo, tomará posesión del cargo de Presidente de la República. En caso de que el ministro o el



governador encargado no hiciere la convocatoria, la Asamblea Nacional se reunirá por derecho propio dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que se produjo la vacancia presidencial.

La Asamblea Nacional podrá reunirse por derecho propio o por convocatoria del Gobierno, para elegir vicepresidente cuando esta dignidad estuviere vacante.

**QUIRAMA. Artículo 80** (De la función ejecutiva). 83 (Elección de Presidente y Vicepresidente). 90 (Faltas del Presidente y del Vicepresidente) ya transcritos.

#### **Artículo 91.- Remplazo del Presidente.**

En caso de falta absoluta del Presidente de la República, el Vicepresidente asumirá la Presidencia hasta el final del periodo presidencial.

Cuando por falta absoluta del Vicepresidente, el encargado de la Presidencia fuere un Ministro o un Gobernador, convocará inmediatamente al Congreso para que se reúna dentro de los diez días siguientes, con el fin de elegir un nuevo Vicepresidente, quien declarado electo, tomará posesión del cargo de Presidente de la República. En caso de que el Ministro o el Gobernador encargado no hiciere la convocatoria, el Congreso se reunirá por derecho propio dentro de los 30 días siguientes a aquel en que se produjo la vacancia.

El encargado de la Presidencia tendrá el mismo rango y atribuciones del titular.

Mientras dure la ausencia temporal del Presidente de la República, asumirá sus funciones el Vicepresidente. Pero si aquel se traslada a territorio extranjero en ejercicio del cargo, el Vicepresidente ejercerá bajo su propia responsabilidad las funciones constitucionales que el Presidente delegue.

#### **Artículo 89.- Remplazo del Vicepresidente.**

A falta de Vicepresidente entrarán a ejercer la Presidencia de la República los Ministros en el orden que establezca la ley, y en su defecto, los Gobernadores, siguiendo éstos el orden de proximidad de su residencia a la Capital de la República. La persona que reemplace al Presidente pertenecerá a su mismo partido político.

C.E.C. Idem artículo 124 vigente.

**JESUS PEREZ. Artículo 78.-** Cuando por cualquier razón faltare el Vicepresidente entrarán a ejercer la Presidencia de la República, los Ministros en el orden que establezca la ley, y en su defecto, los Gobernadores, siguiendo éstos el orden de proximidad de su residencia a la Capital de la República.

**Artículo 79.-** Son funciones del Vicepresidente de la República:

1. Representar al Presidente de la República; cuando éste lo determine, en las actividades diplomáticas y protocolarias;
2. Coordinar sectores de la Administración Pública, en los términos de la delegación que le haga el Presidente;
3. Asistir al Consejo de Ministros y al Consejo de Política Económica y Social, a iniciativa del Presidente.

**DIEGO URIBE. Idem artículo 124 vigente.**

**SERGIO ARBOLEDA. Idem artículo 124**

**Artículo 124.-**

Habrà un Vicepresidente de la República que será elegido popularmente el mismo día y en la misma papeleta con el Presidente de la República.

El Presidente podrá dar al Vicepresidente

misiones o encargos especiales, sin perjuicio de la responsabilidad que le corresponda.

A falta de Vicepresidente entrarán a ejercer la Vicepresidencia de la República, los Ministros en el orden que establezca la Ley, y en su defecto, los Gobernadores, siguiendo éstos el orden de proximidad de su residencia a la Capital de la República.

La persona que, de conformidad con este artículo, reemplace al Presidente, pertenecerá al mismo partido político de éste.

En las faltas temporales del presidente de la República, bastará que el vicepresidente tome posesión del cargo en la primera oportunidad, para que pueda ejercerlo posteriormente cuantas veces fuere necesario.

#### **JUAN GOMEZ. Artículo 59.- Del Vicepresidente.**

En caso de falta absoluta del presidente de la República, el vicepresidente asumirá la Presidencia hasta el final del periodo presidencial.

A falta del vicepresidente, entrarán a ejercer la Presidencia de la República, los ministros en el orden que establezca la Ley. En estos casos, el encargado de la vicepresidencia convocará inmediatamente al Congreso para que se reúna dentro de los 10 días siguientes, con el fin de elegir un nuevo vicepresidente, quien tomará posesión del cargo de presidente de la República. En caso de que el Congreso no fuere debidamente citado, el se reunirá por derecho propio dentro de los 20 días siguientes a la fecha en que se produjo la vacancia judicial.

La persona que reemplace al presidente, pertenecerá a su mismo partido político o movimiento y tendrá el mismo rango y atribuciones que el titular.

En caso de falta temporal del presidente de la República, asumirá sus funciones el vicepresidente, sólo por el tiempo que dure la ausencia del presidente.

Si el presidente de la República se traslada a territorio extranjero en ejercicio del cargo, el vicepresidente ejercerá bajo su propia responsabilidad las funciones constitucionales que el presidente le delegue.

En caso de viaje al exterior del presidente de la República durante su periodo constitucional, y un año después del mismo, deberá avisar previamente al Senado o, en receso de éste, a la Corte Constitucional.

El vicepresidente de la República no tendrá función ni remuneración alguna mientras el Senado no declare la falta del presidente, o mientras éste no le delegue alguna de sus funciones.

**HUGO ESCOBAR. Idem artículo 124 vigente.**

**MARIA TERESA GARCES. Idem artículo 124 vigente.**

**ALFONSO LOPEZ. No se refiere a él.**

**CAMARA DE REPRESENTANTES. No se refiere a él.**

**IVAN MARULANDA. Artículo 124.-** El vicepresidente de la República reemplaza al presidente en caso de falta temporal o absoluta.

El vicepresidente tiene las funciones que le delegue el presidente.

A falta de vicepresidente, ejerce la Presidencia de la República un ministro en el orden que establezca la ley, y en su defecto, los gobernadores siguiendo éstos el orden

de proximidad de su residencia a la capital de la República.

La persona que, de conformidad con el inciso anterior, reemplace al presidente, pertenece al mismo partido político de éste.

En las faltas temporales del presidente de la República, basta que el vicepresidente tome posesión del cargo en la primera oportunidad, para que pueda ejercerlo posteriormente cuantas veces fuere necesario.

En caso de falta absoluta del vicepresidente, el Congreso elige de la misma filiación política a quien haga sus veces. Para cumplir esta función, el Congreso puede reunirse por derecho propio o por convocatoria del Gobierno, en cualquier tiempo.

En caso de falta absoluta del presidente de la República, el vicepresidente asume la Presidencia hasta el final del periodo, y el Congreso procede a elegir a quien haya de cumplir las funciones del vicepresidente en los eventos previstos en este título.

Si el encargado de la Presidencia fuere un ministro o un gobernador, por falta absoluta del vicepresidente, convoca inmediatamente al Congreso para que se reúna dentro de los diez días siguientes, con el fin de elegir a quien haya de cumplir las funciones presidenciales. Quien fuere declarado electo, toma posesión del cargo de presidente de la República. En caso de que el ministro o el gobernador encargado no hiciere la convocatoria, el Congreso se reúne por derecho propio dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que se produjo la vacancia presidencial.

Son faltas absolutas del vicepresidente: su muerte, su renuncia aceptada y la incapacidad física permanente declarada por el Senado.

La persona que, de conformidad con este artículo, sea elegida por el Congreso, pertenece al mismo partido del presidente.

#### **ANTONIO GALAN. Artículo 98.- Vicepresidencia.**

En las ausencias temporales o absolutas del presidente de la República, sus funciones serán asumidas por el vicepresidente, elegido en la misma fórmula electoral que el presidente.

#### **ALFREDO VAZQUEZ. Artículo 99.- Del vicepresidente.**

En caso de falta absoluta o temporal del presidente, lo sustituye el vicepresidente de la República, quien será elegido simultáneamente en una misma fórmula electoral con el presidente, para igual periodo, y reuniendo los mismos requisitos de éste.

A falta de vicepresidente entrarán a ejercer el cargo los ministros del despacho en el orden y prelación que establezca la Ley.

**HERNANDO HERRERA. Idem artículo 124 vigente.**

**E.P.L. No se refiere a él.**

**F. CARRILLO. Artículo.-** El vicepresidente de la República será elegido y tomará posesión de su cargo de la misma forma y conjuntamente con el presidente de la República.

**Artículo.-** Cuando, por cualquier causa, el cargo de vicepresidente se encontrare vacante por falta absoluta o temporal, o éste se hallare imposibilitado para asumir el cargo de presidente de la República, dentro de los ocho días siguientes a la declaratoria de la falta absoluta o temporal del titular, asumirá la Presidencia de la República, a título de encargado, el presidente del



Congreso durante el tiempo de la falta o de la imposibilidad del vicepresidente.

**Artículo.** En caso de falta absoluta del presidente de la República, el vicepresidente asumirá la Presidencia hasta el final del periodo presidencial, y las cámaras legislativas elegirán en Congreso pleno, por la mayoría absoluta de sus miembros, el nuevo vicepresidente.

Si el encargado de la Presidencia fuere una persona diferente del vicepresidente, por falta absoluta de éste, convocará el día siguiente a su posesión al Congreso para que se reúna dentro de los próximos 8 días, con el objeto de elegir al vicepresidente, quien, declarado electo, tomará posesión del cargo de presidente de la República. Si el Congreso no fuere convocado, éste se reunirá por derecho propio dentro de los diez días siguientes a la vacancia presidencial.

**P.S.C. Artículo 152.-** Idem artículo 124 vigente.

**GUILLERMO PLAZAS.** Se refiere a él al modificar el artículo 114 vigente, ya transcrito.

**ARTURO MEJIA. Artículo 124.-** El Congreso elegirá cada año un Designado, quien reemplazará al presidente en caso de falta absoluta o temporal de éste.

El primer periodo del Designado se iniciará el 7 de agosto del mismo año en que empieza el periodo presidencial.

Cuando por cualquier causa no hubiere hecho el Congreso elección de Designado, conservará el carácter de tal el anteriormente elegido.

A falta de Designado, entrarán a ejercer la Presidencia de la República los ministros en el orden que establezca la ley y, en su defecto, los gobernadores, siguiendo éstos el orden de proximidad de su residencia a la capital de la República.

La persona que, de conformidad con este artículo, reemplace al presidente, pertenecerá al mismo partido político de éste.

En las faltas temporales del presidente de la República bastará que el Designado tome posesión del cargo en la primera oportunidad, para que pueda ejercer posteriormente cuantas veces fuere necesario.

### Otros proyectos

**CARLOS HOLMES. Artículo.-** El vicepresidente de la República será elegido en un mismo día por el voto directo de los ciudadanos y para un periodo de cuatro años. La elección se hará simultáneamente en la misma tarjeta electoral dentro de las formas que determine la Ley.

El vicepresidente de la República será elegido en los casos de falta absoluta o temporal de éste.

El primer periodo del vicepresidente se iniciará el 7 de agosto del mismo año en que empieza el periodo presidencial.

A falta del vicepresidente, entrarán a ejercer la vicepresidencia de la República los ministros en el orden que establezca la ley y, en su defecto, los gobernadores, siguiendo éstos el orden de proximidad de su residencia a la capital de la República. La persona que de conformidad con este artículo reemplace al presidente, pertenecerá al mismo partido de éste.

En las faltas temporales del presidente de la República, bastará que el vicepresidente tome posesión del cargo en la primera oportunidad para que pueda ejercerlo posteriormente cuantas veces fuere necesario.

### ARTICULO 125

**VIGENTE.-** Son faltas absolutas del Presidente de la República: su muerte, su renuncia aceptada, la destitución decretada por sentencia, la incapacidad física permanente y el abandono del puesto, declarados estos dos últimos por el Senado.

Son faltas temporales del Presidente de la República: la suspensión en el ejercicio del cargo como consecuencia de la admisión pública de la acusación que apruebe el Senado en el caso previsto por el ordinal primero del artículo 97, y la licencia y la enfermedad, de conformidad con el artículo 123. (A.L. N° 1 de 1977, art. 3°).

**GOBIERNO. Artículo 124.-** Faltas absolutas y temporales:

1. Son faltas absolutas del Presidente de la República: su muerte, su renuncia aceptada, la destitución decretada por sentencia, la incapacidad física permanente y el abandono del cargo, declarados estos dos últimos por el Senado.

2. Son faltas temporales del Presidente de la República: la suspensión en el ejercicio del cargo como consecuencia de la admisión pública de la acusación que apruebe el Senado en el caso previsto en el literal B. apartado 1. del artículo 98, la licencia y la enfermedad.

3. Al Senado le compete conceder licencia temporal al Presidente para dejar de ejercer el Poder Ejecutivo.

4. Por motivo de enfermedad del Presidente puede, durante el tiempo necesario, dejar de ejercer el Poder Ejecutivo dando previo aviso al Senado, o, en receso de éste, a la Comisión Legislativa.

**M-19. Artículo 119, incisos 3° y 4°.** Vicepresidente.

Son faltas absolutas del Presidente de la República: su muerte, su renuncia aceptada, la destitución decretada por sentencia, la incapacidad física permanente y el abandono del puesto, declarados estos dos últimos por la Asamblea Nacional.

Son faltas temporales del Presidente de la República: la suspensión en el ejercicio del cargo como consecuencia de la admisión pública de la acusación aprobada por la Asamblea Nacional; la licencia y la enfermedad.

**QUIRAMA. Artículo 90.-** Faltas del Presidente y del Vicepresidente.

Son faltas del presidente y del vicepresidente de la República:

1. **Absolutas:** La muerte, la renuncia aceptada, la destitución decretada por sentencia, la incapacidad física permanente y el abandono del puesto, declarados estos últimos por el Congreso.

2. **Temporales:** La suspensión en el ejercicio del cargo, como consecuencia de la admisión pública de la acusación que apruebe el Congreso en el caso previsto por el ordinal 1° del artículo 72, y la licencia y la enfermedad.

**C.E.C. Idem artículo 125 vigente.**

**JESUS PEREZ. Idem artículo 125 vigente.**

**DIEGO URIBE. Artículo 60.-** Son faltas absolutas del Presidente de la República: su muerte, su renuncia aceptada, la destitución decretada por sentencia, la incapacidad física permanente y el abandono del puesto, declarados éstos dos últimos por la Cámara.

Son faltas temporales del Presidente de la República: la suspensión en el ejercicio del

cargo como consecuencia de la admisión pública de la acusación que apruebe la Cámara y la licencia y la enfermedad, de conformidad con el artículo 123.

**SERGIO ARBOLEDA. Idem artículo 125 vigente.**

**FUTURO COLOMBIANO. Idem artículo 125 vigente.**

**JUAN GOMEZ. Artículo 58.-** Faltas del Presidente y del Vicepresidente.

Las faltas del Presidente y del Vicepresidente de la República, declaradas por el Senado, podrán ser:

1. **Faltas absolutas:** La muerte, la renuncia aceptada, la destitución decretada por sentencia, la incapacidad física permanente y el abandono del puesto.

2. **Faltas temporales:** La suspensión en el ejercicio del cargo, como consecuencia de la admisión de la acusación, y la licencia y enfermedad.

**HUGO ESCOBAR. Idem artículo 125 vigente.**

**MARIA TERESA GARCES. Idem artículo 125 vigente.**

**ALFONSO LOPEZ.** No se refiere a él.  
**CÁMARA DE REPRESENTANTES.** No se refiere a él.

**IVAN MARULANDA. Idem artículo 125 vigente.**

**ANTONIO GALAN.** No se refiere a él.  
**EDUARDO ESPINOSA.** No se refiere a él.

**CONCEJO DE BOGOTÁ.** No se refiere a él.

**ALFREDO VAZQUEZ.** No se refiere a él.  
**HERNANDO HERRERA. Idem artículo 125 vigente.**

**E.P.L.** No se refiere a él.

**F. CARRILLO. Artículo.-** Son faltas absolutas o temporales del Presidente de la República las mismas consignadas para Senadores y Representantes.

**P.S.C. Idem artículo 125 vigente.**

**GUILLERMO PLAZAS. Artículo 69.-** Num. 1. Incisos 3° y 4°.

Son faltas absolutas del Presidente de la República: su muerte, su renuncia aceptada, la destitución decretada por sentencia, la incapacidad física permanente y el abandono del cargo, declarados estos dos últimos por el Senado.

Son faltas temporales del Presidente de la República: la suspensión en el ejercicio del empleo como consecuencia de la admisión por el Senado de la acusación formulada por la Cámara de Representantes en el caso previsto en el numeral 10° del artículo 55, la licencia y la enfermedad, comprobadas conforme a la ley.

**ARTURO MEJIA. Idem artículo 125 vigente.**

### OTROS PROYECTOS:

#### Artículo 126

**VIGENTE.-** El encargado del Poder Ejecutivo tendrá la misma preeminencia y ejercerá las mismas atribuciones que el Presidente, cuyas veces desempeña. (Original).

**GOBIERNO. Artículo 125.-** Atribuciones del encargado de la Presidencia.

El encargado del Poder Ejecutivo tendrá la misma preeminencia y ejercerá las mismas atribuciones del Presidente, cuyas veces desempeña.

**M-19. No se refiere a él.**

**QUIRAMA. Artículo 91. Incisos 3° y 4°.** Reemplazo del Presidente.

El encargado de la Presidencia tendrá el mismo rango y atribuciones del titular.

Mientras dure la ausencia temporal del



Presidente de la República, asumirá sus funciones el Vicepresidente.

C.E.C. Idem artículo 126 vigente.

JESUS PEREZ. Idem artículo 126 vigente.

DIEGO URIBE. Idem artículo 126 vigente.

SERGIO ARBOLEDA. Idem artículo 126 vigente.

FUTURO COLOMBIANO. Idem artículo 126 vigente.

JUAN GOMEZ. No se refiere a él.

HUGO ESCOBAR. Idem artículo 126 vigente.

MARIA TERESA GARCES. Idem artículo 126 vigente.

ALFONSO LOPEZ. No se refiere a él.

CAMARA DE REPRESENTANTES. No se refiere a él.

IVAN MARULANDA. Idem artículo 126 vigente.

ANTONIO GALAN. No se refiere a él.

EDUARDO ESPINOSA. No se refiere a él.

CONCEJO DE BOGOTA. No se refiere a él.

ALFREDO VAZQUEZ. No se refiere a él.

HERNANDO HERRERA. Idem artículo 126 vigente.

E.P.L. No se refiere a él.

F. CARRILLO. **Artículo.** El encargado del Poder Ejecutivo tendrá la misma preeminencia y ejercerá las mismas atribuciones que el Presidente, cuyas veces desempeña.

P.S.C. Idem artículo 126 vigente.

GUILLERMO PLAZAS. No se refiere a él.

ARTURO MEJIA. Idem artículo 126 vigente.

## ARTICULO 127

**VIGENTE.** En caso de falta absoluta del Presidente de la República, el Designado asumirá la Presidencia hasta el final del periodo presidencial, y el Congreso procederá a elegir nuevo Designado.

Si el encargado de la Presidencia fuere un Ministro o un Gobernador, por falta absoluta del Designado, convocará inmediatamente al Congreso para que se reúna dentro de los diez días siguientes, con el fin de elegir Designado, quien declarado electo, tomará posesión del cargo de Presidente de la República. En caso de que el Ministro o Gobernador encargado no hiciere la convocatoria, el Congreso se reunirá por derecho propio dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que se produjo la vacancia presidencial.

Son faltas absolutas del Designado:

Su muerte, su renuncia aceptada, y la incapacidad física permanente declarada por el Senado.

El Congreso podrá reunirse por derecho propio o por convocatoria del Gobierno, para elegir Designado cuando ésta dignidad estuviere vacante. (A.L. N° 1 de 1977. Art. 4°).

**GOBIERNO. Artículo. 123.** Fusionado con el artículo 124 vigente, ya transcrito.

M-19. **Artículo 119, Inc. 7°** Vicepresidente.

Son faltas absolutas del Vicepresidente: su muerte, su renuncia aceptada, y la incapacidad física permanente declarada por la Asamblea Nacional.

Los incisos restantes del artículo 119 que se refieren a este punto han sido estudiados con el artículo 124 vigente, ya transcrito.

**QUIRAMA. Artículo 91.** Ya transcrito al estudiar el artículo 124 vigente.

**Artículo 90.** Ya transcrito al estudiar el artículo 125 vigente.

C.E.C. Idem artículo 127 vigente.

JESUS PEREZ. **Artículo 80.** En caso de falta absoluta del Presidente de la República el Vicepresidente asumirá la Vicepresidencia hasta el final del periodo, y el Congreso procederá a elegir nuevo Vicepresidente, que deberá ser de la misma filiación política del anterior. Si el encargado de la Presidencia fuere un Ministro o un Gobernador, por falta absoluta del Vicepresidente, convocará inmediatamente al Congreso, para que se reúna dentro de los diez días siguientes, con el objeto de elegir nuevo Vicepresidente, quien declarado electo, tomará posesión del cargo de Presidente de la República. En caso de que el Ministro o Gobernador encargado no hiciere la convocatoria, el Congreso se reunirá por derecho propio dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que se produjo la vacancia presidencial.

DIEGO URIBE. **Artículo 61.** Modifica el inciso 4° del artículo 127 vigente, así:

Son faltas absolutas del Designado:

Su muerte, su renuncia aceptada y la incapacidad física permanente declarada por la Cámara.

Lo demás permanece igual.

SERGIO ARBOLEDA. Idem artículo 127 vigente.

FUTURO COLOMBIANO. **Artículo 127.** El Vicepresidente reemplazará al Presidente en sus faltas temporales y absolutas hasta la terminación del periodo. Si se presentare falta absoluta del Presidente de la República antes de su posesión, será reemplazado por el Vicepresidente y en este caso el Congreso elegirá un Designado que lo reemplace en sus faltas temporales y absolutas hasta la terminación del periodo. Si el encargado de la Presidencia fuere un Ministro o un Gobernador, por falta absoluta del Vicepresidente, convocará inmediatamente al Congreso para que se reúna dentro de los diez días siguientes con el fin de elegir a una persona, la cual declarada electa, tomará posesión del cargo de Presidente de la República. En caso de que el Ministro o el Gobernador encargado no hiciere la convocatoria, el Congreso se reunirá por derecho propio dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que se produjo la vacancia presidencial.

Son faltas absolutas del Vicepresidente:

Su muerte, su renuncia aceptada y la incapacidad física permanente declarada por el Senado.

El Congreso podrá reunirse por derecho propio o por convocatoria del Gobierno, para elegir Designado cuando faltare el Vicepresidente.

JUAN GOMEZ. **Artículo 59** Del Vicepresidente. Transcrito al estudiar el artículo 124 vigente.

HUGO ESCOBAR. Idem artículo 127 vigente.

MARIA TERESA GARCES. Idem artículo 127 vigente.

ALFONSO LOPEZ. No se refiere a él.

CAMARA DE REPRESENTANTES. No se refiere a él.

IVAN MARULANDA. Idem artículo 127 vigente.

ANTONIO GALAN. Artículo 98, Vicepresidente.

En las ausencias temporales o absolutas del Presidente de la República sus funciones serán asumidas por el Vicepresidente, elegido en la misma fórmula electoral que el Presidente.

EDUARDO ESPINOSA. No se refiere a él.

CONCEJO DE BOGOTA. No se refiere a él.

ALFREDO VAZQUEZ. Transcrito al estudiar el artículo 124 vigente.

HERNANDO HERRERA. Idem artículo 127 vigente.

E.P.L. No se refiere a él.

F. CARRILLO. Transcrito al estudiar el artículo 124 vigente.

P.S.C. Artículo 155. Idem artículo 127 vigente.

GUILLERMO PLAZAS. No se refiere a él.

ARTURO MEJIA. Idem artículo 127 vigente.

## OTROS PROYECTOS:

CARLOS HOLMES. **Artículo** En caso de falta absoluta del Presidente de la República, el Vicepresidente asumirá la Presidencia hasta el final del periodo presidencial, y el Congreso procederá a elegir nuevo Vicepresidente.

Si el encargado de la Vicepresidencia fuere un Ministro o Gobernador, por falta absoluta del Vicepresidente, convocará inmediatamente al Congreso para que se reúna dentro de los diez días siguientes, con el fin de elegir al Vicepresidente, quien declarado electo, tomará posesión del cargo de Presidente de la República. En caso de que el Ministro o el Gobernador encargado no hiciere la convocatoria, el Congreso se reunirá por derecho propio dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que se produjo la vacancia presidencial.

Son faltas absolutas del Vicepresidente: su muerte, su renuncia aceptada y la incapacidad física permanente declarada por el Senado.

El Congreso podrá reunirse por derecho propio o por convocatoria del Gobierno, para elegir Vicepresidente cuando esta dignidad estuviere vacante.

## Artículo 128

**VIGENTE.** El presidente de la República, o quien haga sus veces, no podrá trasladarse a territorio extranjero durante el ejercicio de su cargo, sin aviso previo al Senado, o en receso de éste, a la Corte Suprema de Justicia.

La infracción de esta disposición implica abandono del puesto.

El presidente de la República o quien haya ocupado la Presidencia a título de encargado no podrá salir del país dentro del año siguiente a la fecha en que cesó en el ejercicio de sus funciones, sin permiso previo del Senado.

Cuando el presidente de la República se traslade a territorio extranjero en ejercicio del cargo, el ministro a quien corresponda, según el orden de precedencia legal, ejer-



cerá, bajo su propia responsabilidad, las funciones constitucionales que el presidente le delegue. El ministro delegatario pertenecerá al mismo partido político del presidente. (A.L. N° 1 de 1977, Art. 5°).

**GOBIERNO. Art. 126.** Traslado del presidente a territorio extranjero. Del ministro delegatario.

1. El presidente de la República o quien haga sus veces, no podrá trasladarse a territorio extranjero durante el ejercicio de su cargo, sin aviso previo al Senado, o en receso de éste, a la Comisión Legislativa. La infracción a esta disposición implica abandono del puesto.

2. El presidente de la República o quien haya ocupado la Presidencia a título de encargado, no podrá salir del país dentro del año siguiente a la fecha en que cesó en el ejercicio de sus funciones, sin permiso previo del Senado.

3. Cuando el presidente de la República se traslade a territorio extranjero en ejercicio del cargo, el ministro a quien corresponda, según el orden de precedencia legal, ejercerá, bajo su propia responsabilidad, las funciones constitucionales que el presidente le delegue. El ministro delegatario pertenecerá al mismo partido político del presidente.

4. Para los efectos del apartado anterior, el presidente podrá delegar todas las funciones que a su juicio considere pertinentes. M-19. No se refiere a él.

**QUIRAMA. Art. 92.** Salida del país.

El presidente de la República, o quien haga sus veces, no podrá trasladarse a territorio extranjero durante el ejercicio de su cargo sin aviso previo al Congreso, o en receso de éste, a la Corte Suprema de Justicia. La infracción a esta disposición implica abandono del puesto.

El presidente de la República, o quien haya ocupado la Presidencia a título de encargado, no podrá salir del país dentro del año siguiente a la fecha en que cesó en el ejercicio de sus funciones, sin permiso previo del Congreso.

C.E.C. Idem artículo 128 vigente.

JESUS PEREZ. Idem artículo 128 vigente.

**DIEGO URIBE. Art. 62.** El presidente de la República, o quien haga sus veces, no podrá trasladarse a territorio extranjero durante el ejercicio de su cargo sin aviso previo a la Cámara, o en receso de ésta, a la Corte Suprema de Justicia.

La infracción de esta disposición implica abandono del puesto.

El presidente de la República, o quien haya ocupado la Presidencia a título de encargado, no podrá salir del país dentro del año siguiente a la fecha en que cesó en el ejercicio de sus funciones, sin permiso previo de la Cámara.

Cuando el presidente de la República se traslade a territorio extranjero en ejercicio del cargo, el ministro a quien corresponda, según el orden de precedencia legal, ejercerá, bajo su propia responsabilidad, las funciones constitucionales que el presidente le delegue. El ministro delegatario pertenecerá al mismo partido político del presidente.

**SERGIO ARBOLEDA.** Idem artículo 128 vigente.

**FUTURO COLOMBIANO.** Idem artículo 128 vigente.

**JUAN GOMEZ. Art. 59, INC. 6°.** En caso de viaje al exterior del presidente de la República, durante su periodo constitucional y un año después del mismo, deberá avisar previamente al Senado o, en receso de éste, a la Corte Constitucional.

**HUGO ESCOBAR.** Idem artículo 128 vigente.

**MARIA TERESA GARCES.** Idem artículo 128 vigente.

**ALFONSO LOPEZ.** No se refiere a él.

**CAMARA DE REPRESENTANTES.** No se refiere a él.

**IVAN MARULANDA.** Idem artículo 128 vigente.

**ANTONIO GALAN.** No se refiere a él.

**EDUARDO ESPINOSA.** No se refiere a él.

**CONCEJO DE BOGOTA.** No se refiere a él.

**ALFREDO VAZQUEZ.** No se refiere a él.

**HERNANDO HERRERA.** Idem artículo 128 vigente.

**E.P.L.** No se refiere a él.

**F. CARRILLO. ART. INC. 2°** Cuando el presidente de la República se traslade a territorio extranjero en ejercicio del cargo y en ausencia y por incapacidad del vicepresidente, el ministro a quien corresponda, según el orden de precedencia legal, ejercerá, bajo su responsabilidad, las funciones constitucionales que el presidente le delegue. El ministro delegatario pertenecerá al mismo partido del presidente de la República.

P.S.C. Idem artículo 128 vigente.

**GUILLERMO PLAZAS. Art. 65.** El presidente de la República no podrá ausentarse del país, sin aviso previo al Senado ni durante el año siguiente a la cesación de sus funciones, sin permiso previo otorgado por la misma corporación. Dicho permiso gozará de prelación en su tramitación.

**ARTURO MEJIA.** Idem artículo 128 vigente.

## ARTICULO 130

**VIGENTE.** El presidente de la República, o quien haga sus veces, será responsable por sus actos u omisiones que violen la Constitución o las leyes. (A.L. N° 3 de 1910, art. 29).

**GOBIERNO. Art. 128.** Responsabilidad del presidente.

El presidente de la República, o quien haga sus veces, será responsable de sus actos u omisiones que violen la Constitución o las leyes.

M-19. No se refiere a él.

**QUIRAMA. Art. 94.** Responsabilidad y fuero. Fusiona los artículos 130 y 131 vigentes, así:

El presidente de la República, o quien haga sus veces, será responsable por los actos u omisiones que violen la Constitución o las leyes.

Ni el presidente de la República, ni el encargado de la función ejecutiva, mientras la ejerza, podrán ser acusados ni procesados por delitos, sino por el Congreso o la Corte Suprema de Justicia, respectivamente.

C.E.C. Idem artículo 130 vigente.

**JESUS PEREZ.** Idem artículo 130 vigente.

**DIEGO URIBE.** Idem artículo 130 vigente.

**SERGIO ARBOLEDA.** Idem artículo 130 vigente.

**FUTURO COLOMBIANO.** Idem artículo 130 vigente.

**JUAN GOMEZ.** No se refiere a él.

**HUGO ESCOBAR.** Idem artículo 130 vigente.

**MARIA TERESA GARCES.** Idem artículo 130 vigente.

**ALFONSO LOPEZ.** No se refiere a él.

**CAMARA DE REPRESENTANTES.** No se refiere a él.

**IVAN MARULANDA.** Idem artículo 130 vigente.

**ANTONIO GALAN.** No se refiere a él.

**EDUARDO ESPINOSA.** No se refiere a él.

**CONCEJO DE BOGOTA.** No se refiere a él.

**ALFREDO VAZQUEZ.** No se refiere a él.

**HERNANDO HERRERA.** Idem artículo 130 vigente.

**E.P.L.** No se refiere a él.

**F. CARRILLO.** No se refiere a él.

**P.S.C.** Idem artículo 130 vigente.

**GUILLERMO PLAZAS.**

**ARTURO MEJIA.** Idem artículo 130 vigente.

## ARTICULO 131

**VIGENTE.** El presidente de la República, durante el periodo para el que sea elegido, y el que se halle encargado del Poder Ejecutivo, mientras lo ejerza, no podrán ser perseguidos ni juzgados por delitos, sino en virtud de acusación de la Cámara de Representantes y cuando el Senado haya declarado que hay lugar a formación de causa. (A.L. N° 3 de 1910, art. 31).

**GOBIERNO. Art. 129.** Fuero presidencial.

El presidente de la República, durante el periodo para el que sea elegido, y el que se halle encargado del Poder Ejecutivo, mientras lo ejerza, no podrán ser perseguidos ni juzgados por delitos, sino en virtud de acusación de la Cámara de Representantes y cuando el Senado haya declarado lugar a formación de causa.

M-19. ART. 118. Fuero presidencial.

El presidente de la República, así como el vicepresidente o quien se encuentre encargado del Poder Ejecutivo, sólo serán juzgados por acusación formulada por la Asamblea Nacional ante la Corte Suprema de Justicia, en razón de delitos comunes durante el ejercicio de sus funciones.

**QUIRAMA.** Fusión con el artículo 130 vigente, ya transcrito.

C.E.C. Idem artículo 131 vigente.

**JESUS PEREZ.** Idem artículo 131 vigente.

**DIEGO URIBE. Art. 66.** El presidente de la República, durante el periodo para el que sea elegido y el que se haya encargado del Poder Ejecutivo, mientras lo ejerza, no podrán ser perseguidos ni juzgados por delitos, sino en virtud de acusación de la Cámara de Representantes y ésta haya



declarado que hay lugar a formación de causa.

**SERGIO ARBOLEDA.** Idem artículo 131 vigente.

**FUTURO COLOMBIANO.** Idem artículo 131 vigente.

**JUAN GOMEZ.** No lo contempla.

**MARIA TERESA GARCES.** Idem artículo 131 vigente.

**ALFONSO LOPEZ.** No se refiere a él.

**CAMARA DE REPRESENTANTES.** No se refiere a él.

**IVAN MARULANDA.** Idem artículo 131 vigente.

**ANTONIO GALAN.** No se refiere a él.

**EDUARDO ESPINOSA.** No se refiere a él.

**CONCEJO DE BOGOTA.** No se refiere a él.

**ALFREDO VAZQUEZ.** No se refiere a él.

**HERNANDO HERRERA.** Idem artículo 131 vigente.

**E.P.L.** No se refiere a él.

**F. CARRILLO.** No se refiere a él.

**P.S.C.** Idem artículo 131 vigente.

**GUILLERMO PLAZAS. Art. 67.** El presidente de la República no podrá ser perseguido ni juzgado por delitos durante el ejercicio del cargo, sino en virtud de acusación de la Cámara de Representantes y cuando el Senado haya declarado que hay lugar a formación de causa.

**ARTURO MEJIA. Art. 131.** El presidente de la República, durante el período para el que sea elegido, y el que se halle encargado de la función ejecutiva mientras la ejerza, no podrán ser perseguidos ni juzgados por delitos, sino en virtud de acusación del Parlamento ciudadano y cuando el Senado haya declarado que hay lugar a formación de causa.

## ANEXO 2

DEL VICEPRESIDENTE Y EL DESIGNADO  
EN LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS

## ARGENTINA

**Artículo 74.-** El poder Ejecutivo de la Nación será desempeñado por un ciudadano con el título de "Presidente de la Nación Argentina".

**Artículo 75.-** En caso de enfermedad, ausencia de la capital, muerte, renuncia o destitución del presidente, el Poder Ejecutivo será ejercido por el vicepresidente de la Nación. En caso de destitución, muerte o inhabilidad del presidente y vicepresidente de la nación, el Congreso determinará qué funcionario público ha de desempeñar la presidencia hasta que haya cesado la causa de la inhabilidad o un nuevo presidente sea electo.

**Artículo 76.-** Para ser elegido presidente o vicepresidente de la Nación, se requiere haber nacido en territorio argentino, o ser hijo de ciudadano nativo, habiendo nacido en país extranjero, pertenecer a la comunión católica apostólica y romana, y las demás calidades exigidas por ser electo senador.

**Artículo 77.-** El presidente y vicepre-

sidente duran en sus empleos el término de seis años y no pueden ser reelegidos sino con un intervalo de un período.

**Artículo 78.-** El presidente de la nación cesa en el poder el día mismo que se expira su período de seis años; sin que evento alguno que lo haya interrumpido, pueda ser motivo de que se le complete más tarde.

**Artículo 79.-** El presidente y vicepresidente disfrutan de un sueldo pagado por el Tesorero Nacional, que no podrá ser alterado en el período de sus nombramientos. Durante el mismo período, no podrán ejercer otro empleo, ni recibir ningún otro emolumento de la Nación, ni de provincia alguna.

## CUBA

**Artículo 71.-** Treinta días después de elegidos todos los diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular, ésta se reúne por derecho propio, bajo la presencia del diputado de más edad y asistido, como secretarios, por los dos diputados más jóvenes.

En esta sesión se verifica la validez de la elección de los diputados, y éstos prestan juramento y eligen al presidente, al vicepresidente y al secretario de la Asamblea Nacional del Poder Popular, los que toman posesión de inmediato de sus cargos.

A continuación, la Asamblea procede a elegir al Consejo de Estado.

**Artículo 72.-** La Asamblea Nacional del Poder Popular elige, de entre sus diputados, al Consejo de Estado, integrado por un presidente, un primer vicepresidente, cinco vicepresidentes, un secretario y veintitrés miembros más. El presidente del Consejo de Estado es jefe de Estado y jefe de Gobierno.

El Consejo de Estado es responsable ante la Asamblea Nacional del Poder Popular y le rinde cuenta de todas sus actividades.

## ECUADOR

**Artículo 80.-** Habrá un vicepresidente de la República, elegido simultáneamente con el presidente, en la misma papeleta y por mayoría absoluta de sufragios, en votación directa, universal y secreta, de acuerdo con la ley.

**Artículo 81.-** Para ser elegido vicepresidente, se requieren las mismas condiciones que para el presidente de la República, el período es de cuatro años y no podrá ser reelegido.

**Artículo 82.-** El vicepresidente, cuando no ejerza la Presidencia de la República, es presidente nato del Consejo Nacional de Desarrollo.

**Artículo 83.-** En caso de falta temporal del vicepresidente, le subrogarán los funcionarios indicados en el artículo 76, letras b) y c), en el orden allí determinado. Cuando la falta fuere definitiva, el Congreso Nacional procederá a elegir vicepresidente, con el voto conforme de la mayoría absoluta de sus miembros, por el tiempo que faltare

para completar el correspondiente período presidencial establecido por esta Constitución.

**Artículo 84.-** Las incompatibilidades establecidas para el presidente de la República lo son también para el vicepresidente, en cuanto sean aplicadas.

## GUATEMALA

**Artículo 190.- Vicepresidente de la República.** El vicepresidente de la República ejercerá las funciones de presidente de la República en los casos y forma que establece la Constitución.

Será electo en la misma planilla con el presidente de la República, en idéntica forma y para igual período.

El vicepresidente deberá reunir las mismas calidades que el presidente de la República, gozará de iguales inmunidades y tiene, en el orden jerárquico del Estado, el grado inmediato inferior al de dicho funcionario.

**Artículo 191.- Funciones del vicepresidente.** Son funciones del vicepresidente de la República:

a) Participar en las deliberaciones del Consejo de Ministros, con voz y voto;

b) Por designación del presidente de la República, representarlo con todas las preeminencias que al mismo corresponde, en actos oficiales y protocolarios o en otras funciones;

c) Coadyuvar, con el presidente de la República, en la dirección de la política general del Gobierno y ser corresponsable de ella;

d) Participar, conjuntamente con el presidente de la República, en la formulación de la política exterior y las relaciones internacionales, así como desempeñar misiones diplomáticas o de otra naturaleza en el exterior;

e) Presidir el Consejo de Ministros en ausencia del presidente de la República;

f) Presidir los órganos de asesoría del Ejecutivo que establezcan las leyes;

g) Coordinar la labor de los ministros de Estado; y

h) Ejercer las demás atribuciones que le señalen la Constitución y las leyes.

**Artículo 192.- Falta de vicepresidente.** En caso de falta absoluta del vicepresidente de la República o renuncia del mismo, será sustituido por la persona que designe el Congreso de la República, escogiendo de una terna propuesta por el presidente de la República; en tales casos, el sustituto fungirá hasta terminar el período con iguales funciones y preeminencias.

## URUGUAY

**Artículo 150.-** Habrá un vicepresidente, que en todos los casos de vacancia temporal o definitiva de la presidencia deberá desempeñarla con sus mismas facultades y atribuciones. Si la vacancia fuese definitiva, la desempeñará hasta el término del período de Gobierno. El vicepresidente de la República desempeñará la presidencia de la Asamblea General y de la Cámara de Senadores.

**Artículo 151.-** El presidente y vicepresidente de la República serán elegidos conjunta y directamente por el Cuerpo Electoral, a mayoría simple de votantes y mediante el sistema de doble voto simul-



táneo y sin que en ningún caso pueda efectuarse acumulación de sueldos.

### SALVADOR

**Artículo 150.-** El presidente y el vicepresidente, los ministros y viceministros de Estado y sus funciones independientes, integran el Órgano Ejecutivo.

### PANAMA

**Artículo 172.-** El presidente de la República será elegido por sufragio popular directo y por mayoría de votos para un periodo de cinco años. Con el presidente de la República serán elegidos de la misma manera y por igual periodo, un primer vicepresidente y un segundo vicepresidente, quienes reemplazarán al presidente en sus faltas, conforme a lo prescrito en los artículos 182, 183 y 184 de esta Constitución.

### COSTA RICA

**Artículo 133.-** La elección de presidente y vicepresidente se hará el primer domingo de febrero del año en que debe efectuarse la renovación de estos funcionarios.

**Artículo 135.-** Habrá dos vicepresidentes de la República, quienes reemplazarán en su ausencia al presidente, por el orden de su nominación. En sus ausencias temporales, el presidente podrá llamar a cualquiera de los vicepresidentes para que lo sustituya.

Cuando ninguno de los vicepresidentes pueda llenar las faltas temporales o definitivas del presidente, ocupará el cargo el presidente de la Asamblea Legislativa.

### BRASIL

**Artículo 77.-** A elección del presidente y del vicepresidente de la República realizarse a simultáneamente, noventa días antes del término del mandato presidencial vigente.

**Artículo 79.-** Sustituirá al presidente en caso de impedimento o suceso de fuerza, no de vaga, o vicepresidente.

**Parágrafo único.-** O vicepresidente da República, além de outras atribuições que lhe forem conferidas por lei complementar, auxiliará o presidente, sempre que por ele convocado para missões especiais.

### NICARAGUA

**Artículo 145.-** El vicepresidente de la República desempeña las funciones que el presidente le delega y lo sustituirá en el cargo en caso de falta temporal o definitiva.

**Artículo 146.-** La elección del presidente y vicepresidente de la República se realiza mediante el sufragio universal, igual, directo, libre y secreto. Serán elegidos quienes obtengan la mayoría relativa de votos.

### BOLIVIA

**Artículo 86.-** El presidente de la República será elegido por sufragio directo. Al mismo tiempo, y en igual forma, se elegirá al vicepresidente.

**Artículo 87.-** El periodo del presidente y vicepresidente constitucional de la Repu-

blica será de cuatro años, improrrogables. Ninguno de ellos podrá ser reelegido sino pasados cuatro años de la terminación de su mandato constitucional. El vicepresidente podrá ser elegido presidente de la República después de cuatro años de fenecido su mandato.

### PERU

**Artículo 202.-** Para ser elegido presidente y vicepresidente de la República, se requiere ser peruano de nacimiento, gozar del derecho de sufragio, y tener más de treinta y cinco años de edad al momento de la postulación.

**Artículo 203.-** El presidente de la República es elegido por sufragio directo y por más de la mitad de los votos válidamente emitidos.

Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta, se procede a segunda elección dentro de los treinta días siguientes, entre los candidatos que han obtenido las dos más altas mayorías relativas.

Junto con el presidente de la República son elegidos, de la misma manera y por igual término, un primer y un segundo vicepresidentes.

### MEXICO

**Artículo 84.-** En caso de falta absoluta del presidente de la República, ocurrida en los primeros años del periodo respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en el Colegio Electoral, y concurrirá cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino; el mismo Congreso expedirá dentro de los diez días siguientes al de la designación de presidente interino, la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el periodo respectivo; debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que señale para la verificación de las elecciones un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho. Si el Congreso no estuviere en sesiones, la comisión permanente nombrará, desde luego, un presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste, a su vez, designe al presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior.

Cuando la falta del presidente ocurre en los cuatro últimos años del periodo respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al presidente sustituto que deberá concluir el periodo; si el Congreso estuviere reunido, la comisión permanente nombrará un presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del presidente sustituto.

### CHILE

**Artículo 28.-** Si el presidente electo no se hallare para tomar posesión del cargo, asumirá, mientras tanto, con el título de vicepresidente de la República, el presidente del Senado; a falta de éste, el presidente de la Corte Suprema, y a falta de éste, el presidente de la Cámara de Diputados.

Con todo, si el impedimento del presi-

dente electo fuere absoluto o debiera durar indefinidamente, el vicepresidente, en los diez días siguientes al acuerdo del Senado, adoptado en conformidad al artículo 49 N° 7, expedirá las órdenes convenientes para que se proceda, dentro del plazo de sesenta días, a nueva elección en la forma prevista por la Constitución y la Ley de Elecciones. El presidente de la República así elegido, asumirá sus funciones en la oportunidad que señale esa ley, y durará en el ejercicio de ellas hasta el día en que le habría correspondido cesar en el cargo al electo que no pudo asumir y cuyo impedimento hubiere motivado la nueva elección.

### VENEZUELA

**Artículo 187.-** Cuando se produzca falta absoluta del presidente electo, antes de tomar posesión, se procederá a nueva elección universal y directa en la fecha que señalen las Cámaras en sesión conjunta. Cuando la falta se produzca de la toma de posesión, las Cámaras procederán, dentro de los treinta días siguientes, a elegir, por votación secreta y en sesión conjunta convocada expresamente, un nuevo presidente por el resto del periodo constitucional. En este caso no se aplicará lo dispuesto en el único aparte del artículo 184. En uno y otro caso, mientras se elige y toma posesión el nuevo presidente, se encargará de la Presidencia de la República el presidente del Congreso; a falta de éste, el vicepresidente del mismo, y, en su defecto, el presidente de la Corte Suprema de Justicia.

### PARAGUAY

**Artículo 179.-** En caso de renuncia, inhabilidad o muerte del presidente de la República, el ministro del Interior o, a falta de éste, cualquiera de los otros ministros del Poder Ejecutivo, comunicará inmediatamente el hecho al presidente de la Cámara de Senadores, al de la Cámara de Diputados y al del Consejo de Estado, y convocará a reunión de la Asamblea Nacional bajo la presidencia del primero, para dentro de las veinte y cuatro horas, con objeto de designar la persona que ejercerá provisoriamente la Presidencia de la República. Si la inhabilidad sólo fuere temporal, la designación recaerá en uno de los ministros; pero si fuere definitiva, así como en un caso de renuncia o muerte, podrá ser designado cualquier ciudadano que reúna las condiciones establecidas para el cargo en esta Constitución. El presidente provisional, excepto en caso de inhabilidad temporal y siempre que hayan transcurrido más de dos años desde la iniciación del periodo constitucional en curso, seguirá en el cargo hasta la terminación del mismo. De no haber transcurrido dos años desde su iniciación, el presidente de la República convocará a elecciones para dentro de los tres meses, y el ciudadano electo asumirá inmediatamente la Presidencia de la República, hasta completar el periodo constitucional.

### HONDURAS

**Artículo 236.-** El presidente de la República y tres designados a la Presidencia, serán electos directamente por el pueblo por simple mayoría de votos. La elección será declarada por el Tribunal de Elecciones, y en su defecto, por el Congreso Nacional o por la Corte Suprema de Justicia en su caso.



## Ponencia

# LA REGION

Ponente:

**JUAN B. FERNANDEZ RENOWITZKY**

Señor presidente y demás miembros de la Comisión II de la Asamblea Nacional Constituyente.

Presento a ustedes la ponencia que me fue encomendada sobre el tema "región" de que se ocupó la subcomisión integrada por los constituyentes Gustavo Zafra, Eduardo Espinosa Facio-Lince, Eduardo Verano, Héctor Pineda y el suscrito.

### Los proyectos

Sobre el tema, la presidencia de la Asamblea envió los siguientes 11 proyectos:

1°. Proyecto N° 87. Autores: Eduardo Verano, Guillermo Perry y Horacio Serpa. Este proyecto incluye como entidades territoriales la Nación, las regiones, los departamentos y los municipios. Las regiones se constituirán mediante ley y se regirán por sus propios estatutos. Cada región conoce de su división territorial, coordina sus planes de desarrollo y la administración de sus bienes propios o transferidos. Sus recursos serán: las partidas del presupuesto nacional, regalías y beneficios producto de sus recursos, entre otros. La Asamblea regional será elegida popularmente y el jefe de la Administración Regional será el administrador regional.

2°. Proyecto N° 130. Autor: Eduardo Espinosa Facio-Lince. Son entidades territoriales las regiones, los departamentos, distritos especiales y municipios. La ley podrá ordenar la creación de provincias y territorios indígenas. Las regiones son divisiones territoriales destinadas a promover y administrar los asuntos relacionados con el desarrollo económico y social de su competencia. Cuentan con autonomía administrativa y fiscal para el manejo y la disposición de sus recursos. La formación de las regiones corresponde al Congreso, por medio de ley, a petición de los concejos municipales o por solicitud popular. La planeación regional estará en manos de una junta administradora del Desarrollo Regional. Los recursos de las regiones están constituidos por las partidas asignadas en el presupuesto nacional, las transferencias, etcétera.

3°. Proyecto N° 104. Autores: Francisco Rojas Birry, Orlando Fals y Héctor Pineda. Propone que las regiones sean entidades territoriales autónomas de considerable población y espacio geográfico, que se conformarán por la fusión de los actuales

departamentos, o por provincias, municipios, territorios étnicos o distritos metropolitanos contiguos y vinculados por razones históricas, sociales, culturales, económicas o ecológicas, previa consulta popular y la posterior ley orgánica que determinará el régimen administrativo de las entidades territoriales.

Mediante proyecto N° 14, los mismos autores Fals y Pineda proponen crear complementariamente la Comisión de Ordenamiento Territorial.

4°. Proyecto N° 7. Autor: Alianza Democrática M-19. Expresa que para la constitución de regiones los departamentos podrán fusionarse libremente en regiones y similar al anterior, las regiones territoriales serán de considerable población y espacio geográfico, que se conformarán por la fusión de los actuales departamentos, provincias o municipios contiguos o vinculados por razones históricas, sociales, culturales y económicas. La ley orgánica determinará el régimen administrativo de éstas, previa consulta popular que será obligatoria para las fusiones. Este proyecto mantiene, en consecuencia, la actual división territorial en departamentos.

5°. Proyecto N° 2. Autor: Gobierno nacional. Manteniendo el mismo criterio de la División Territorial en Departamentos, el proyecto habla de otras divisiones territoriales, que serían las regiones. Los departamentos podrán asociarse entre sí para crear y organizar regiones. Las cuales podrán cubrir la totalidad o parte del territorio de cada uno de ellos, en las condiciones y para cumplir funciones y prestar los servicios que autorice el Estatuto General de la Organización Territorial o que les otorguen las Asambleas departamentales. El Estatuto General de la Organización Territorial señalará la forma de organización y funcionamiento.

6°. Proyecto N° 65. Autor: Rodrigo Lloreda Calcedo. Taxativamente establece 10 regiones, agrupando en cada una varios de los departamentos actuales, que permanecen como entidades territoriales. Se establece un Consejo Regional al frente de cada región. La Ley Orgánica de Administración Territorial señalará las funciones que les competen.

7°. Proyecto N° 83. Autor: Lorenzo Muelas. Este proyecto establece la "región" como entidad territorial, que a su vez se divide en provincias y éstas en municipios.

Hace énfasis en colocar los Territorios Indígenas en la misma categoría que las provincias, y con divisiones administrativas propias.

8°. Proyecto N° 1. Autor: Jesús Pérez González-Rubio. Crea la posibilidad de establecer regiones conformadas por departamentos y organizadas a manera de establecimientos públicos. Su objeto es la planeación y el desarrollo económico y social.

9°. Proyecto N° 128. Autor: Iván Marulanda Gómez. En este proyecto, al igual que en el que presentó el Gobierno nacional y en el de A.D. M-19, se plantea la posibilidad de la creación de "regiones" con carácter puramente funcional y de prestación de servicios, circunscritas dentro de los parámetros que autorice la ley orgánica y dependiendo financieramente de los departamentos.

10. Proyecto N° 93. Autor: Arturo Mejía Borda. Este proyecto concibe la creación de las "regiones" como entes territoriales independientes, con autonomía administrativa y propiedad sobre sus bienes y rentas de la misma manera que los particulares ejercen el dominio sobre los suyos. Igualmente plantea la figura de un gobernador regional que, como agente del Gobierno, orientará y coordinará la Asamblea regional, de elección popular. Este proyecto señala en su articulado las funciones del gobernador y la Asamblea regional. En vez de departamentos, propone como entes territoriales las regiones, el distrito capital y los municipios.

11. Proyecto No. ... Autor: El suscrito, Juan B. Fernández Renowitzky. Establece como entidades territoriales de la República las regiones, las provincias, los municipios y las comunas. Las regiones serán definidas por la ley y en su territorio quedará incorporado el de las entidades denominadas actualmente departamentos, intendencias, comisarías y territorios nacionales.

### Aclaración reglamentaria

No sobra recordar que, según el artículo 27 del reglamento de la Asamblea Nacional Constituyente, la denominación de "proyectos" es sólo para los presentados por los constituyentes y por las entidades oficiales taxativamente enumeradas en ese mismo artículo.

En tanto que, según el artículo 28 de



dicho reglamento, se denominan "propuestas" las que presenten los representantes legales de organizaciones no gubernamentales de carácter nacional, las universidades y los grupos guerrilleros que se vinculan a un proceso de paz bajo la dirección del Gobierno.

De ahí que no sea correcto, reglamentariamente, atribuirle al suscrito ponente la propuesta de la Cámara de Comercio de Barranquilla sobre las "colectividades territoriales", que me limité a adjuntar a mi proyecto de reforma constitucional con la advertencia expresa en la respectiva exposición de motivos de fecha 8 de marzo de 1991, de que coincide con algunos pero no con todos mis planteamientos. Y por eso discrepo de ellas como también de los demás proyectos y propuestas que pretenden conservar los departamentos incorporando las regiones. Lo cual equivale, en mi concepto, a duplicar de manera ruinosa la burocracia existente.

### Las propuestas

Por el mismo conducto se recibieron las siguientes 4 propuestas provenientes de entidades no contempladas en el artículo 27 del reglamento:

1º. Propuesta N° 2. Autor: Federación Colombiana de Municipios. La propuesta "El reordenamiento de la administración territorial", elaborada por la Federación Colombiana de Municipios, con la asesoría de FAUS-Fescol, profundiza en la flexibilidad y eficacia de los diferentes niveles de la administración territorial dejando, sin embargo, el concepto de "región" sugerido únicamente dentro del campo de una asociación funcional.

2º. Propuesta elaborada por la Cámara de Comercio de Barranquilla, que anexé a mi proyecto. Contempla las regiones como colectividades territoriales, de creación constitucional, con personería jurídica y autonomía financiera y administrativa, a cargo de un gobernador elegido por voto popular obligatorio. Sus límites se determinarán por una comisión de demarcación integrada de la manera dispuesta por la Asamblea Nacional Constituyente. El organismo encargado de la planeación regional será el Corpes. El gobernador preside las deliberaciones del Corpes, como un ordenador del gasto de la región. Permanecen los departamentos como colectividades para la descentralización de la Administración Nacional a cuya cabeza está el jefe departamental.

3º. Propuesta N° 4. Autor: Colegio Altos Estudios de Quirama. Este proyecto propone dos niveles de división territorial: las regiones y las subregiones, que tendrán por objeto "completar" la organización departamental o intencional y municipal, respectivamente, representar sus intereses y resolver sus conflictos, conforme a criterios de planeación. Las regiones comprenden territorios de varios departamentos o de éstos y las intendencias. Serán creadas por decreto presidencial que se someterá a ratificación mediante consulta popular, previo concepto del Consejo Nacional de Planeación.

4º. Propuesta N° 22. Autor: Corporación S.O.S. Colombia. Reconocimiento consti-

tucional a entes supradepartamentales que articulen porciones territoriales con tradición y rasgos comunes, dotadas de autonomía administrativa. Creación de distritos especiales de manejo ambiental que puedan no coincidir con las divisiones territoriales clásicas. Los resguardos indígenas deben ser contemplados como entidades territoriales de régimen especial con autonomía política, administrativa y fiscal. Dichos distritos especiales y dichos resguardos pueden comportar excepciones al principio de que no existen en Colombia bienes raíces no enajenables.

### Concepto de la Comisión Preparatoria

También se tuvo en cuenta el concepto de la Comisión Preparatoria integrada por el Gobierno nacional y que puede sintetizarse así:

Comisión Preparatoria N° 0601. Considera que debe consagrarse constitucionalmente la región, pero como instancia de planificación, dejando a la ley su estructuración y buscando que los actuales Corpes sean redefinidos de manera más acorde con la realidad geográfica, económica y cultural de cada región.

Propone llegar a una división territorial más racional y armónica, logrando introducir en la Constitución principios de flexibilidad administrativa y permitiendo establecer mecanismos periódicos de revisión de límites territoriales.

Cita estudios como los desarrollados por el profesor Ernesto Guehl y otros, como base documental para definir áreas más homogéneas. También debe preverse la consulta popular como mecanismo de fijación de límites y estructuración de divisiones territoriales.

Se observa en estas propuestas de las mesas de trabajo la tendencia encaminada a conservar los actuales departamentos, pero redefiniéndolos como instancias de articulación y coordinación de la nación y el municipio.

También se observa la posibilidad de creación de provincias en los departamentos, como respuesta a las exigencias actuales del proceso de descentralización.

### Las mesas de trabajo

Del mismo modo, se tomaron en consideración las 122 propuestas de las mesas de trabajo que se conformaron en virtud del decreto de convocatoria expedido por el Gobierno nacional y de las cuales sólo 14 hablan de región.

### Tres tendencias

Tales proyectos y propuestas pueden clasificarse en tres tendencias generales:

1º) Los que rempazan los departamentos por las regiones. En esta tendencia hay dos modalidades:

a) Enumerando taxativamente las regiones en el nuevo texto constitucional, como lo hacen en sus proyectos los constituyentes Rodrigo Lloreda y Arturo Mejía Borda.

b) Por la vía de la gradualidad, o sea, dejando a cargo de una Comisión Técnica la

definición y el señalamiento de las regiones, como lo proponen los constituyentes Orlando Fals Borda, Héctor Pineda y Francisco Rojas Birry; o poniendo esa tarea en manos de la ley, según el artículo 5º del proyecto presentado por el suscrito.

2º) Conservan los departamentos agregando las regiones como nuevos entes territoriales. En este sentido se expresan en sus proyectos los constituyentes Eduardo Espinosa Facioline y Eduardo Verano, al establecer la posibilidad de que se creen regiones por reunión voluntaria de los departamentos.

3º) Aceptan la posibilidad de esa creación de regiones, pero solamente para la prestación de servicios públicos, como lo señalan en sus respectivos proyectos el Gobierno Nacional y la A.D. M-19.

El resto de los proyectos y propuestas sobre entidades territoriales defiende la supervivencia de los departamentos introduciéndoles diversas modificaciones estructurales pero sin incluir el concepto de región en la nueva nomenclatura constitucional.

### La exposición de motivos

Es lógico que tratándose de una ponencia sobre el tema "región", sustentemos este concepto para que sea incorporado en la nomenclatura de la nueva Constitución colombiana. Y lo sustentamos no con razonamientos de última hora, sino con los mismos que hemos venido exponiendo desde hace años en la prensa, en la campaña electoral, en el consenso de Cartagena, en la exposición general ante la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente. Y más concreta y pormenorizadamente en la exposición de motivos de nuestro proyecto de reforma del artículo 5º y concordantes de la Constitución actual.

A esa exposición de motivos nos remitimos ahora. Con la seguridad de que ya ha sido leída por ustedes con el mismo interés con que nosotros leímos las de ustedes sobre el tema "región". Agradezco que mi colega y presidente de esta comisión, doctor Juan Gómez Martínez, la considere en su ponencia como un trabajo serio, certero y bien documentado. (página 42).

### Otras consideraciones

Sólo queremos agregar unas breves consideraciones, sin ánimo polémico, sobre algunos planteamientos y críticas que aquí se han formulado en torno a nuestro proyecto de reforma del ya mencionado artículo 5º, en concordancia con el 182.

Con toda sinceridad debemos afirmar que no nos convencen los argumentos que hemos escuchado y leído en estos días en defensa de la supervivencia de los departamentos.

Por el contrario, todos esos argumentos de nuestros compañeros de comisión, así como todas las exposiciones de los funcionarios que aquí hemos escuchado, demuestran, aun sin proponérselo, la inoperancia e ineficacia de esos entes de ficción jurídica que no cumplen ninguna función indispensable ni corresponden a la realidad territorial del país. Pero a los



cuales se pretende, paradójicamente, darles una respiración artificial que puede resultar tan costosa e inútil como la que se aplica a todo paciente en irreversible estado de coma.

El argumento de que hay que conservar y fortalecer los departamentos, aunque no sirvan, porque están muy arraigados en la tradición colombiana, es el mismo que prohíja los vicios en las personas porque desde su remota infancia se han vuelto incorregibles.

### La duplicidad del gasto burocrático

La duplicidad en el gasto burocrático, si se incorporan las regiones dejando intactos los departamentos, es precisamente lo que obliga a escoger entre éstos y aquéllas. De ninguna manera puede aceptarse como una fórmula salomónica para no tomar ninguna decisión al respecto.

Desde luego, lo más fácil es dejar las cosas como están. Es la tendencia más cómoda y frecuente ante cualquier oportunidad de cambio. Pero los miembros de la Asamblea Constituyente tenemos la obligación contraria: la de tomar decisiones sobre ésta y otras cuestiones de fondo. Cualesquiera que sean los riesgos de nuestra conducta. Esa es nuestra responsabilidad histórica indelegable.

### La realidad regional

Hemos propuesto el reconocimiento constitucional de las regiones porque son una realidad nacional inocultable. Tienen un fundamento científico, en el mapa colombiano, que ninguna ley o Constitución podría negar. Lo artificioso y arbitrario es la creación incesante de nuevos departamentos. La "departamentalitis". Ese sí es un factor de explosión burocrática, peligroso e incontrolado.

### El derecho comparado

No se requiere, por consiguiente, recurrir a ningún modelo extranjero. Basta y sobra la abnegada experiencia nacional. Pero desde luego no está prohibido mirar hacia otros países para analizar cómo han resuelto constitucionalmente problemas regionales similares. Que allá hayan sido de mucha mayor gravedad, no indica sino lo precavido y oportuno de nuestro examen de derecho comparado, para no insistir en el viejo error nacional.

Pero, además, el ejemplo español ha sido constante para los constituyentes colombianos. Ya se sabe que los de 1936 estuvieron inspirados en la reforma republicana

peninsular, que a su vez había abreviado en las fuentes socialistas, entonces muy en boga, de Leon Guguit. Y lo más asombroso, es que hasta los remotos "regeneradores" del año de 1886 coincidieron con políticas del mismo nombre que se agitaban por esa época en la Madre Patria.

Lo que puede y debe considerarse como "colonialista" en nuestro país es el férreo centralismo. Perdura con renovado vigor no sólo en la Carta Fundamental, sino en la mentalidad de muchos compatriotas, empezando por los funcionarios de todas las épocas y sin excluir a algunos respetables colegas constituyentes.

Carece de toda veracidad la versión según la cual quienes propugnan por un sano regionalismo, como la mejor manera de lograr y fortalecer la unidad nacional, pretendan reemplazar el centralismo bogotano por el de otras capitales departamentales.

Por el contrario, de lo que se trata es que los habitantes de cada región decidan democráticamente, su propio destino político, administrativo, fiscal, económico, tributario, etcétera. Inclusive, el lugar de ubicación de la capital de cada región, mediante el respectivo plebiscito que se requiere para que empiece a funcionar, en cada caso, el nuevo sistema. En eso consiste, nada más pero tampoco nada menos, la autonomía regional que hemos propuesto y que, desde el punto de vista de la simpatía popular, se defiende y marcha por su propia dinámica liberal y democrática.

Por todas esas razones y las demás que irán surgiendo en el debate, rindo ponencia favorable a la incorporación de las regiones como entes territoriales en la nueva Constitución de Colombia.

### El nuevo articulado

En consecuencia, propongo a la aprobación de ustedes, señor presidente y señores miembros de la Comisión II de la Asamblea Nacional Constituyente, para que luego siga su curso reglamentario en la plenaria, los siguientes artículos sustitutivos del 5° y 182 de la actual Carta Constitucional:

**Artículo 5°.** "Son entidades territoriales de la República las regiones, las provincias, los municipios y las comunas.

Las regiones colombianas son las que se definan por la ley y su territorio quedará incorporado en el de las entidades denominadas anteriormente departamentos, intendencias, comisarias y territorios nacionales.

La ley regulará la formación de las provincias y de los nuevos municipios a que hubiera lugar, con base en los requisitos establecidos en esta Carta. Del mismo modo procederán los Concejos municipales con respecto a las comunas".

**Artículo 182.** "Las regiones tendrán autonomía para la administración de los asuntos seccionales, con las limitaciones que establece la Constitución, y ejercerán sobre los municipios la tutela administrativa necesaria para planificar y coordinar el desarrollo regional y local y la prestación de servicios, en los términos que las leyes señalen.

Salvo lo dispuesto por la Constitución, la Ley determinará, a iniciativa del Gobierno, los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales, teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y los costos de los mismos, y señalará el porcentaje de los ingresos ordinarios de la Nación que debe ser distribuido entre las regiones y el Distrito Especial de Bogotá, el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y los demás distritos que se creen mediante esta Constitución o en actos legislativos posteriores, para la atención de sus servicios y los de sus respectivos municipios, conforme a los planes y programas que se establezcan.

El 30% de esta asignación se distribuirá por partes iguales entre las regiones y cada uno de los Distritos a que se ha hecho referencia en el inciso anterior, y el resto (70%) entre las poblaciones proporcionalmente a sus necesidades básicas insatisfechas. El Impuesto al Valor Agregado será para los respectivos municipios.

Lo anterior, sin perjuicio del reparto de regalías y otros ingresos de las regiones, conforme a lo señalado en el artículo 4°. Dicho reparto se hará por medio de un Consejo Nacional de Planeación presidido por un representante del presidente de la República y con voz y voto de los representantes de todas las regiones del país".

(Consiguientemente, el artículo 171 quedará así:

"Todos los ciudadanos eligen directamente presidente de la República, senadores, diputados a las asambleas regionales, alcaldes y concejales de los municipios y de los distritos especiales de Bogotá, Cartagena y Santa Marta y los demás que se creen en esta Carta).

Del señor presidente y demás miembros de la Comisión II de la Asamblea Nacional Constituyente, con todo respeto y cordialidad, colega y compatriota.—

Juan B. Fernández Renowitzky.