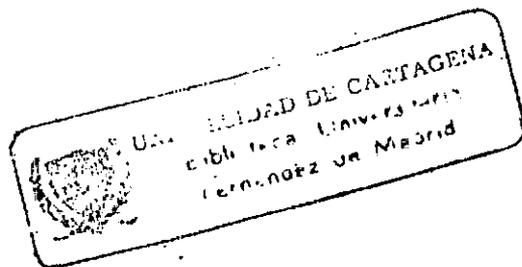


1

ELECCION POPULAR DE ALCALDES  
BASES PARA UNA MEJOR COMPRESION DEL NUEVO  
MUNICIPIO COLOMBIANO

FREDY ANTONIO MACHADO LOPEZ

JESUS GILBERTO GARCIA CASTILLA



CARTAGENA

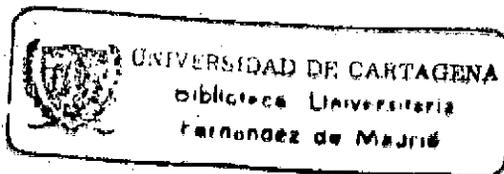
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS

1988

T.  
344.9  
M149

2



ELECCION POPULAR DE ALCALDES  
BASES PARA UNA MEJOR COMPRESION DEL NUEVO  
MUNICIPIO COLOMBIANO

FREDY ANTONIO MACHADO LOPEZ  
↓  
JESUS GILBERTO GARCIA CASTILLA

**S C I B**  
00014081

Tesis de grado presentada como requisito  
parcial para optar al título de Abogado.

**S C I B**

51525

CARTAGENA

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS

1988

Nota de Aceptación

---

---

---

---

Presidente del Jurado

---

Jurado

---

Jurado

Cartagena, Noviembre de 1988.

4

ELECCION POPULAR DE ALCALDES  
BASES PARA UNA MEJOR COMPRESION DEL NUEVO  
MUNICIPIO COLOMBIANO

RECTOR : Lic. BEATRIZ BECHARA DE BORGE  
SECRETARIO GENERAL : Dr. MANUEL SIERRA NAVARRO  
DECANO FACULTAD DE DERECHO : Dr. ALCIDES ANGULO PASOS  
SECRETARIO ACADEMICO : Dr. PEDRO MACIA HERNANDEZ  
PRESIDENTE DE TESIS : Dr. MIGUEL RAAD HERNANDEZ  
PRIMER EXAMINADOR : Dr. MIGUEL RAAD HERNANDEZ

CARTAGENA

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS

1988

" Los grandes cambios que periódicamente se manifiestan en la Constitución de las sociedades, no pueden ser efecto de la casualidad ni de la fuerza sola. La causa que los produce debe ser potente, y esa causa debe residir en el hombre. Si las leyes de la asociación humana no son las mismas que en la antigüedad, es que algo ha cambiado en el hombre. En efecto tenemos una parte de nuestro ser que se modifica de siglo en siglo : es nuestra inteligencia. Siempre esta en movimiento, casi siempre en progreso, y , a causa de ella, nuestras instituciones y nuestras leyes están sujetas al cambio."

FUSTEL DE COULANGES

Cartagena, 2 noviembre 1988

6

Doctor

ALCIDES ANGULO PASOS

Decano Facultad de Derecho

Universidad de Cartagena

E. S. D.

Señor Decano:

Los alumnos de esta Facultad, FREDY ANTONIO MACHADO LOPEZ y JESÚS GILBERTO GARCÍA CASTILLA me han dispensado el honor de designarme Presidente de Tesis para su trabajo con el cual aspiran a optar al título de ABOGADO que confiere nuestra institución. En tal condición, cumplo con el deber reglamentario de rendir concepto sobre la tesis de los graduandos.

Con el título de "ELECCION POPULAR DE ALCALDES - BASE PARA UNA MEJOR COMPRESION DEL NUEVO MUNICIPIO COLOMBIANO", Machado y García discurren sobre el apasionante y político tema con propiedad y método. Con ánimo científico, presidido por la objetividad del investigador, se plantean, como ellos mismos lo dicen, "el reto de esculcar minuciosamente" la novedosa y trascendental institución de la elección popular de Alcaldes en nuestro país.

Concientes de la importancia del tema los estudiantes buscan en la historia política y legislativa los antecedentes de la institución. Ello les permite afirmar con rigor, que los planteamientos descentralistas y de participación popular en el manejo de los asuntos públicos, no son de reciente data. Por el contrario, aparecen reiterados legislativamente desde los albores de nuestra independencia y su debate colmó, a veces con excesos guerreristas, un buen tramo de nuestra historia patria signada por la división entre centralistas y federalistas. En ese período, en diversas constituciones regionales y nacionales aparece consignada la elección popular del primer mandatario municipal. Sin embargo, la inmadurez y fragilidad del régimen democrático en estos países liberados de España, fueron causa de múltiples desmanes y excesos que los llevaron al borde de la disolución como naciones. Es entonces cuando surge la figura cimera de Núñez, quien

acompañado de la portentosa erudición de Caro, comprende que es necesario reconstituir la nacionalidad y lanza su célebre apotegma de "regeneración o catástrofe". Sobreviene entonces la llamada Constitución de 1886 de carácter centralista, con un ejecutivo fuerte y destinada fundamentalmente a establecer mecanismos que permitieran gobernar y hacer progresar a estos pueblos de temperamento e idiosincracia típicamente latinos e hispanos. En esta Constitución abortan todas las tentativas de participación popular ajenas al régimen representativo y centralista que ella consagraba. Sin embargo, su conveniencia y oportunidad histórica ya nadie la discute. Posteriormente, desde comienzos de este siglo, vuelve a agitarse la idea de establecer gobiernos municipales fundados en el voto popular. Las propuestas tienen, en su mayoría, origen liberal. Casi todas son rescoldo del radicalismo liberal del siglo anterior, y más parecen destinadas a vengar la derrota que el llamado Partido Nacional infligió a las tesis consagradas en la Constitución de Rionegro. Y aunque el sistema de nombramiento de los Alcaldes como "agentes" de un gobierno central unitario originó excesos, el ánimo revanchista que se percibía en las propuestas descentralistas, impidió que se abrieran paso.

Es evidente que bajo la Constitución de 1886 se desarrollan, con el tiempo, otro tipo de vicios políticos. Ellos podrían resumirse en dos palabras: Hegemonías partidistas. El gobierno era buscado por los partidos para disponer del botín del Estado en favor de sus partidarios. Y así, vivimos repúblicas liberales y conservadoras que, en su denominación triunfalista, parecían olvidar que la única república posible es Colombia. Aquellas costumbres políticas exclusivistas y excluyentes terminaron por parcelar la nacionalidad y nos llevaron de nuevo a la violencia fratricida. Surge entonces el Frente Nacional que pacta la paz, civiliza las costumbres políticas, consagra la alternación de los partidos en el poder y consigue un período de estabilidad institucional que se prolonga aún después de haberse desmontado.

Luego de concluido el Frente Nacional en 1974 y avanzado el proceso de retorno al libre juego democrático de los partidos por el poder, ya más madura y estable la democracia colombiana, aparece el partido conservador proponiendo la elección popular de Alcaldes. En este punto los estudiantes Machado y García parecen sorprenderse con tal hecho, y escuchan las voces liberales que llegaron a hablar de "raonazo ideológico". Sin embargo, creemos que aquí, como cuando Núñez y Caro en 1886, lo que hay fundamentalmente es un gran sentido de la conveniencia nacional y de la oportunidad histórica para aduñar la reforma. El mismo estudio pre-

sentado por los optantes al título de abogado, analiza las circunstancias sociales, políticas y económicas del país contemporáneo, para concluir que frente a los grandes cambios sufridos por la sociedad colombiana y el remezón de las costumbres políticas que representa la terminación del Frente Nacional, - el mecanismo bien valía la pena adoptarlo, entre otras razones, por las siguientes: a) Es una cortapisa a los eventuales excesos del poder presidencial, b) disipa o espanta el fantasma de la hegemonía partidista, c) acerca el gobierno a los gobernados, d) da mayor estabilidad a los Alcaldes y e) - responsabiliza a cada municipio de su propio desarrollo.

Pero la elección popular de Alcaldes habría sido vana ilusión si la misma no se hubiere acompañado de todas las reformas hoy conocidas como Nuevo Régimen Municipal. Esas normas en resumen cronológico son las siguientes: Ley 14/83, que aumenta la capacidad económica de los municipios y consagra la descentralización fiscal. Acto Legislativo No. 1 de 1986, que modificó los artículos 171, 194, 197, 199, 200 y 201 de la Constitución Nacional, consagrando la elección popular de Alcaldes y las "consultas populares" sobre asunto de interés municipal, que ya se conocen como "referendums municipales". La Ley 11 de enero 16 de 1986, que fija el estatuto básico de la administración municipal, - el cual presenta como innovaciones más destacadas los criterios de eficiencia, tecnificación y participación de la comunidad en toda la administración del municipio. La Ley 12 de enero 16 de 1986, mediante la cual se dictaron normas para la cesión de parte del impuesto a las ventas o impuesto al valor agregado (IVA), en favor de las entidades municipales y otros entes. Decreto 1333 de 1986 que reglamentó la ley 11 del mismo año y por el cual se expidió el nuevo Código de Régimen Municipal. Decreto 77 de 1987 por el cual se expide el estatuto de descentralización que asigna competencias a la entidad municipal para la prestación de los servicios de agua potable, saneamiento ambiental, salud, educación, para la adjudicación de baldíos, etc..

La anterior normatividad aunada a otras disposiciones sobre Régimen Departamental, regionalización y descentralización, originan una serie de consecuencias políticas, administrativas, sociales y económicas que han sido analizadas, al menos a la luz de la teoría, en sendos capítulos del trabajo de los graduandos. En esa labor apreciamos la capacidad de observación de los alumnos Machado y García, quienes se entusiasman con la reforma y llegan a afirmar, que la reforma constituye un golpe al clientelismo político, ese vicio que, como ellos lo dicen correctamente "convierte la democracia electoral en un mercado estacional y el voto en una mercancía de temporada". Al respecto, dicen que "liberación política"

me tal posición. Los caciques y gamonales no han desaparecido ni desaparecerán fácilmente. Hace falta la insurgencia vigorosa de una nueva clase política <sup>9</sup> que no se arredre ni amedrente ante el poder de los ya instalados y, utilizando los nuevos mecanismos de participación comunitaria, hagan operar la reforma.

Finalmente, los estudiantes hacen una serie de consideraciones propias sobre lo que llaman aspectos accesorios a la reforma, entre los cuales resulta muy madura su opinión sobre la situación de los partidos políticos tradicionales frente al nuevo Régimen Municipal. Advierten ellos el reto planteado a las dos colectividades políticas tradicionales liberal y social conservador al desplazarse el centro de gravedad del poder regional a las alcaldías. Acogen ellos la opinión, muy sentada en la realidad, de quienes afirman que si bien los partidos tradicionales han hecho la historia de nuestra patria, también hay certeza general de que ella no le ha sido escriturada a perpetuidad. Y ello es tan cierto, que el fenómeno de los alcaldes cívicos, en la primera elección de estos funcionarios, resultó un sonoro campanazo de alerta para la clase política.

En resumen, estamos frente a un serio trabajo de investigación, elaborado por dos estudiantes que aventuran sin temores sus propios conceptos y opiniones sobre el asunto investigado, denotando madurez de criterio y claridad conceptual. A ellos, como a la mayoría de los jóvenes colombianos con inquietudes políticas, los seduce la reforma y se manifiestan convencidos de las bondades de la misma. En ocasiones, al discurrir su exposición, se puede no estar de acuerdo con algunas de sus afirmaciones, pero ello no le quita rigor al tratamiento del tema si no, por el contrario, predica en favor de su autonomía e independencia de criterio. Y creemos que la enjundia demostrada por los graduandos ameritan las mejores recomendaciones para el trabajo y las más altas calificaciones que pueda otorgar nuestra Facultad. Así lo pediré expresamente más adelante.

Antes de finalizar, permítaseme una disgresión personal sobre el tema tratado por mis dos buenos alumnos FREDY MACHADO y JESUS GILBERTO GARCIA. Hoy, ya poseñados todos los alcaldes elegidos popularmente, culminó el período de las expectativas y se inicia la etapa de las realizaciones. Somos también unos convencidos de las bondades de las reformas. Ellas no son sólo la obra de dos visionarios, si no más que todo, el fruto de la interpretación racional, desapasionada y patriótica de los signos de los tiempos y de la realidad colombiana. A su perfeccionamiento contribuyeron las diversas vertientes ideológicas de nuestro panorama político, congregadas por el liderazgo ejercido por Belisario Betancur-

desde la Presidencia. Son ellas producto del diálogo y el consenso de los dos grandes partidos y demás sectores de la opinión nacional. Son consecuencia de una participación en el "liderazgo colectivo", en el que todos se ven representados y nadie se sustrae a los esfuerzos necesarios para llevar a feliz término las decisiones adoptadas. Las nuevas instituciones son, sin duda, intrínsecamente buenas. Siendo ello así, constituyen la más clara luz de esperanza para nuestra patria en la hora presente. Ahora todo depende del factor humano. De los hombres elegidos y de su capacidad para el sacrificio y la grandeza. Es la hora de cambiar las costumbres políticas, de modernizar la administración y de sensibilizarnos frente a los problemas de nuestro entorno. Es, en resumen, la hora de los Alcaldes y ellos han de responderle a sus conciudadanos y a la historia.

PETICION FORMAL:

Por todo lo expuesto, solicito al señor Decano y al Consejo Directivo de nuestra facultad acoger la tesis presentada por los graduandos FREDY ANTONIO MACHADO LOPEZ y JESUS GILBERTO GARCIA CASTILLA, y distinguirla como TESIS LAUREADA, para optar el título de ABOGADO que otorga nuestra institución.

Soy del señor Decano con toda atención,



MIGUEL MADRID HERNANDEZ

Profesor

Señor Doctor  
GUILLERMO BAENA PIANETA  
Director  
Centro de Investigaciones Jurídicas  
Facultad de Derecho  
E. S. D.

He dado lectura -dos veces- con la debida atención al trabajo que, para optar el título de Abogado, han sometido a la consideración de la Facultad los distinguidos e inquietos alumnos Freddy Antonio Machado López y Jesús Gilberto García Castilla, bajo el rubro de "ELECCION POPULAR DE ALCALDES. BASES PARA UNA MEJOR COMPRESION DEL NUEVO MUNICIPIO COLOMBIANO".

Sobre el particular se ha hablado y escrito abundantemente, dada la implicación que el asunto tiene sobre la vida de las distintas comunidades en particular y, obviamente, sobre la de la nación en general.

Huelga predicar que se trata de un interesante trabajo comprensivo de una experiencia que apenas está estrenando el país, luego de que la pasada administración nacional la diseñara y le procurara los soportes jurídicos normativos que tamaña tarea entraña, como es la de lograr la efectiva descentralización municipal, de la cual la elección popular de alcaldes es una de sus facetas: la política. Ya que el proceso descentralizador también cubre los aspectos administrativos y fiscales. Es decir, que la descentralización política traducida en la elección de Alcaldes Municipales consagrada en la reforma constitucional adoptada por el Acto Legislativo No. 1 de 1986, hace parte complementaria - y no lo contrario - del gran proyecto descentralizador impulsado por la administración presidida por el doctor Belisario Betancour. En efecto, cuando se adelantaba la campaña electoral en 1982, el candidato Betancour Cuartas se comprometió ante el país con este anuncio: "en atención a que, los municipios tomarán a su cargo deberes adicionales y contarán con más amplios recursos, los Alcaldes deberán ser designados por elección popular, dentro de los límites que señala la Ley".

Formulo estas ligeras anotaciones porque, aunque los postulantes reconocen que la elección popular de Alcaldes "no es una rueda suelta" y que "hace parte de una reforma integral adoptada por el gobierno nacional durante la administración de Belisario Betancour", también expresan en forma que oscurece el ámbito conceptual descrito, "que este proyecto de Acto Legislativo (el No. 1 de 1986) se originó a iniciativa del Ministro de Gobierno, Jaime Castro, durante la administración de Belisario Betancour, fué aprobado en las "dos vueltas" o legislaturas ordinarias. (El subrayado es mío). Y digo que ensombrece el ámbito conceptual y, de contera, la realidad histórica, porque la iniciativa fué del Presidente Betancour como lo anunció cuando adelantaba su triunfante campaña política, iniciativa que, como no podía ser de otra forma, sometió a la consideración del Congreso a través de su Ministro de Gobierno, porque, como lo señala el artículo 134 de la carta, "los ministros son órganos de comunicación del gobierno con el Congreso". Estoy cierto de que el mismo doctor Jaime Castro, de tener conocimiento de esta apreciación infundada, la rechazaría de plano.

Como antecedentes inmediato, además de considerar que el pueblo colombiano ya estaba preparado para ello, el Presidente Betancour tuvo en cuenta el proyecto de acto legislativo que en el año de 1980 habían presentado en favor de la elección de Alcaldes Municipales mediante sufragio popular. Los Senadores conservadores Alvaro Gómez Hurtado, Emiliano Isaza y Carño Marín Vané

gas. proyecto que a la postre fué archivado en el Senado de la República cuando llegó en el año de 1983 para la segunda vuelta. En este punto advierto que el trabajo examinado se resiente de cierto tufillo de sectarismo partidista al traer a cuento sus autores la cita incoherente de alguien que habló de "raonazo ideológico" de los conservadores. Porque la verdad sea dicha, y así desapasionadamente lo registran nuestros anales históricos, la institucionalidad colombiana es fruto del aporte ideológico y de la acción de los dos grandes partidos tradicionales, muchas veces en consenso.

En el caso de las elecciones populares vale anotar, sin que esto vaya en detrimento de su figura patricia y de su bien reconocido y acatado magisterio democrático, que mientras el General Rafael Uribe Uribe en el famoso "Plan de Marzo" citado por los autores entre los antecedentes de la reforma abogaba por "el manejo de los asuntos públicos a las colectividades que tienen en ellos interés especial y conocimiento dinámico", en el Congreso de la República se oponían abiertamente al proyecto de reforma constitucional que en 1910 buscaba establecer que la más importante de las elecciones, cual es la de Presidente de la República, se llevara a cabo mediante el sufragio directo de todos los ciudadanos. Una famosa polémica se suscitó en la Cámara de Representantes entre el doctor y general Uribe Uribe y el doctor José Vicente Concha, uno de los primeros maestros y tratadistas de Derecho Constitucional Colombiano. El gran caudillo e ideólogo liberal, injusta y violentamente sacrificado más tarde, prefería la elección de segundo grado a través de consejeros electorales. Al respecto, explicaba su tesis en la Cámara de Representantes, así:

"El sistema de elección del presidente por el voto popular directo, por el de consejeros electorales es ocasionado a intensa agitación pública: y aunque no la considero nociva en sí misma, como síntoma indispensable que es de la vida democrática, me parece que si puede conseguirse el mismo fin sin necesidad de conmociones, se acierta suprimiéndolas en pueblos tan impresionables y apasionados como el nuestro, donde la primera y principal necesidad es la paz, hija de la falta de ocasiones para la exaltación del y el odio".

Acerca de este episodio de la vida política y constitucional de la nación, en su obra "Derecho Constitucional Colombiano", de donde extraje la cita antecedente, Francisco de Paula Pérez, dijo:

"El doctor Concha, en cambio, anotó los graves inconvenientes de la elección por intermediarios que no siempre interpretan de manera leal y sincera la voluntad de los pueblos; expuso los peligros de la elección parlamentaria, en la cual se presentan combinaciones o canjes de votos, en mira de futuras ventajas, con el gobernante que imponen determinadas camarillas; adujo el argumento de que en el régimen parlamentario puede ser benéfica esa elección, pero que un régimen simplemente representativo como el de Colombia, producía o podría producir males inevitables. La elección por el Congreso viene a convertir al Jefe del Ejecutivo en agente suyo, y por los mismos vicia en su fuente la limitación e independencia de las funciones de los distintos órganos del Poder Público".

La recordación de este episodio, sirve apreciar cómo las circunstancias varían en el devenir histórico y que, acerca de las oportunidades y conveniencias de algunas posturas políticas, no se puede aceptar que se ha dicho la última palabra.

Volviendo a los antecedentes inmediatos tenidos en cuenta por la administración Betancur para emprender la gran tarea de la descentralización municipal, echo de menos en el trabajo examinado que no se aluda a la existencia de la misión Wiesner-Bird y al informe que ella rindió sobre sus conclusiones. En un valioso trabajo intitulado "La Hacienda Municipal y la Descentralización Fiscal", el consagrado y agudo investigador doctor Bernardo Ramírez del Valle, del Centro de Investigaciones Jurídicas, Políticas y Sociales de nuestra Universidad, anota al respecto:

El informe Wiesner Bird sirvió de marco teórico al legislador colombiano en la promulgación de las reformas administrativas, políticas y fiscales que implementaron diversas leyes y decretos. Ciertamente, hubo otros factores que incidieron en la voluntad política del Congreso como diálogos nacionales" que venían dándose desde el comienzo de la década, pero en materia fiscal, la misión ejerció una grande influencia, pues detectó los vicios del tradicional sistema y formuló estrategias que en otros países habían dado buenos resultados.

Poco tiempo después de ser presentado el informe, en 1983, se comenzó a legislar sobre la materia. Así tenemos que en el frente fiscal, se reformaron importantes aspectos del régimen, a través de la promulgación del Decreto 232 de 1983 que reestructuró el Impuesto a las Ventas, fortaleciendo su recaudo; la Ley 50 de 1984 que dictó normas para proveer el financiamiento del Presupuesto Público y el fortalecimiento de los fiscos municipales; la Ley 22 de 1985 que facultó al Presidente de la República para reformar el régimen administrativo, contractual y fiscal de los territorios nacionales; la Ley 55 de 1985 que dictó normas tendientes al ordenamiento de las finanzas del Estado; la Ley 76 de 1985 que cedió importantes recursos de la Nación por concepto de regalías a la región de planificación de la Costa Atlántica; la Ley 12 de 1986 que dictó normas sobre la cesión del Impuesto a las Ventas o impuesto al valor agregado de los Municipios; entre otros.

En el frente administrativo se reformaron importantes aspectos de la vida de los Departamentos, Intendencias, Comisariías y Municipios, a través de la promulgación de normas como la Ley 22 de 1985 que modificó el régimen administrativo de las Intendencias y Comisariías y autorizó al Presidente de la República para modificar el Departamento Administrativo de Intendencias y Comisariías DAINCO; la Ley 76 de 1985 que creó la región de planificación de la Costa Atlántica y el Consejo Regional de Planificación (CROPES); la Ley 130 de 1985 que actualizó las normas sobre vivienda obrera en los Municipios; la Ley 3a. de 1986, que expidió el estatuto básico de la administración departamental; el Decreto 122 de 1986 que expidió el Código de Régimen Departamental; la Ley 11 de 1986 que dictó el Estatuto Básico de Administración Municipal y ordenó la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales; el Decreto 0077 de 1987 que expidió el "Estatuto de Descentralización en beneficio de los Municipios"; el Decreto 78 de 1987 que asignó algunas funciones a entidades territoriales beneficiarias de la cesión del Impuesto al Valor Agregado (IVA); el Decreto 79 de 1987 que asignó funciones para el mejoramiento de la vida municipal; el Decreto 80 de 1987 que asignó funciones a los Municipios en relación con el transporte urbano, entre otras.

Y en el frente político, los más importante de las reformas, se modificaron los niveles jerárquicos del país en cuanto al control de tutela y otros aspectos, con la promulgación del Acto Legislativo No. 1 de 1986 que ordenó la elección popular de los Alcaldes; la Ley 78 de 1986 que desarrolló parcialmente el Acto Legislativo No. 1 de 1986 sobre elección popular de Alcaldes; el Decreto 3446 de 1986 que reglamentó el título IX del Código de Régimen Municipal en los relacionado con la participación de los usuarios y entidades cívicas en las juntas o consejos directivos de las entidades descentralizadas del orden municipal; la Ley 58 de 1985 que dictó el Estatuto Básico de los partidos políticos y proveyó sobre la financiación parcial de las campañas electorales, la Ley 96 de 1985 que modificó las Leyes 28 de 1979 y 85 de 1981 sobre la organización electoral del país.

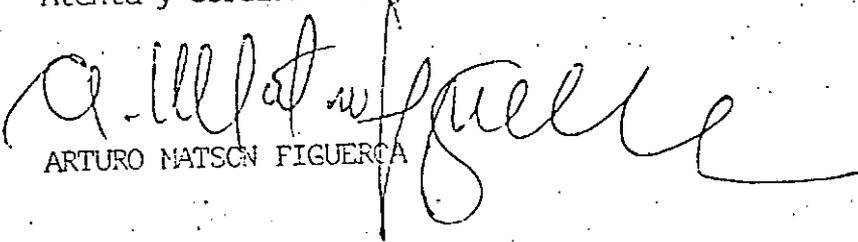
Todas las anteriores disposiciones constituyen la estructura jurídica sobre la cual descansa el peso de la reforma administrativa, política y fiscal que actualmente experimenta el país en todos los niveles".

Otra pequeña observación debo hacer, referente a una de las consecuencias que los autores le atribuyen al Acto Legislativo No. 1 de 1986: "Desaparece la

14  
institución de las "alcaldías castrenses". Respecto de lo que comúnmente se conoce como Alcaldes Militares, ciertamente su designación ahora no se posibilita por el hecho de que los Alcaldes deben ser elegidos mediante elección popular, en las que los militares les está vedado participar. De manera que, por este aspecto, sus apreciaciones son correctas, inobjetables. La observación que deseo hacer toca con la calificación que a ese fenómeno burocrático le dan de "institución", como si jurídicamente hubiera tenido existencia. Sobre el particular lo que ha tenido lugar en el país es una vieja práctica de nombrar a militares en localidades que afrontan o afrontaban problemas de orden público. Pero ni constitucional ni legalmente existe la "institución del Alcalde Militar". No existe pues, ningún estatuto que la haya contemplado. La calidad de militar en un Alcalde nombrado, según el régimen anterior, nada le agregaba en cuanto a las atribuciones señaladas por la Ley a dicho funcionario. Así lo reconoció siempre el Consejo de Estado, con la siguiente explicación que produzco: "sus funciones como Alcalde Municipal aunque el puesto esté desempeñado por un militar del ejército, siempre serán las contenidas en el artículo 144 del C.P. y M. y demás leyes que lo adicionan. Desde el momento en que el Gobernador nombra para desempeñar el cargo de Alcalde Municipal a un militar, y este acepta la designación y toma posesión del cargo, automáticamente queda separado de sus funciones como militar, para asumir las correspondientes al cargo que va a desempeñar. De no ser así, tales nombramientos serán inconstitucionales, porque en tiempo de paz el ejercicio simultáneo de funciones políticas y judiciales lo prohíbe expresamente la carta" (Anales del Consejo de Estado Nos. 367-371, pág.407).

Finalmente, creo que los jóvenes Machado López y García Castilla han cumplido un plausible esfuerzo de investigación y consulta, que les ha permitido elaborar una monografía que reúne todos los requisitos académicos y reglamentarios de la Facultad. A través de ella, sin lugar a dubitación alguna, aparece el diseño institucional del nuevo municipio colombiano. En homenaje a la brevedad, y haciendo más las acertadas apreciaciones del magnífico Presidente de Tesis doctor Miguel Raad Hernandez, me siento relevado de adentrarme a comentar en forma detallada los distintos apartados del trabajo motivador de este concepto, pero debo decir de los autores que los propósitos que se trazaron lo han cumplido a cabalidad, pues no hay aspecto alguno de la institución -desde sus antecedentes hasta sus consecuencias- que no hayan explorado con claridad conceptual y buen estilo.

Atenta y cordialmente,

  
ARTURO MATSÓN FIGUERCA

## TABLA DE CONTENIDO

		Pógs.
1.	INTRODUCCION	1
2.	GENERALIDADES	2
3.	ANTECEDENTES HISTORICO-POLITICOS LEGISLATIVOS	6
3.1	RESEÑA HISTORICO-CONSTITUCIONAL	6
3.2	ORIGENES POLITICOS DE LA INICIATIVA	10
3.3	PROYECTOS DE ACTOS LEGISLATIVOS ARCHIVADOS	12
4.	CIRCUNSTANCIAS SOCIOPOLITICAS DEL PAIS AL MOMENTO DE ADOPTAR ESTA REFORMA	16
5.	JUSTIFICACION DE LA ELECCION POPULAR DE ALCALDES	20
5.1	DEFECTOS DEL REGIMEN ANTERIOR ( Imposición )	20
5.2	LA ELECCION POPULAR DE ALCALDES COMO INSTRUMENTO EFECTIVO PARA FRENAR LOS EXCESOS DEL PODER PRESIDENCIAL	24
5.3	LA ELECCION POPULAR DE LOS MANDATARIOS LOCALES COMO ESTRATEGIA DE DESCENTRALI ZACION	25
6.	ANALISIS JURIDICO DE LA INSTITUCION	29

	Págs.	
6.1	CONSAGRACION JURIDICA	29
6.1.1	El Acto Legislativo No. 1 de 1986	29
6.1.2	Ley Reglamentaria ( Ley 78 y 49 de 1986 y 1987 respectivamente )	34
6.2	CONSECUENCIAS POLITICAS	50
6.2.1	Mayor participación Ciudadana	50
6.2.2	Mayor Autonomía Política del Municipio	52
6.2.3	Nacimiento de una Nueva clase política	53
6.2.4	Solución a Algunas Formas de Violencia Política	55
6.2.5	Golpe al Clientelismo Político	57
6.2.6	Voto Nacional y Voto Local	59
6.3	CONSECUENCIAS ADMINISTRATIVAS	60
6.3.1	Mayor estabilidad y autonomía de la Administración Municipal	60
6.3.2	Mayor Eficacia Administrativa	61
7.	REFORMAS COMPLEMENTARIAS	64
7.1	DESCENTRALIZACION FISCAL	64
7.1.1	Aspectos Generales	64
7.1.2	Ley 14 de 1983	65
7.1.3	Ley 12 de 1986	67
7.1.4	Desarrollo de la Ley 12 de 1986	69
7.1.5	Ultimas consideraciones	71
7.2	DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA	73

	Págs.	
7.2.1	Origen de las Normas	73
7.2.2	Aspectos Generales	75
7.2.3	Juntas Administrativas Locales	76
7.2.4	Participación Comunitaria	80
7.2.5	Presencia de Usuarios de los Servicios Públicos locales en las Juntas Directivas de las Entidades encargadas de su prestación.	81
7.2.6	Fortalecimiento de la Autonomía Municipal	83
8.	ASPECTOS ACCESORIOS A ESTA REFORMA	87
8.1	ELECCION POPULAR DE GOBERNADORES	87
8.2	DESAPARICION DE ALCALDES MILITARES	90
8.3	CONSULTA POPULAR	92
8.4	LOS PARTIDOS POLITICOS FRENTE A LA REFORMA	95
8.5	ESTRUCTURA ADMINSTRATIVA DE CARTAGENA	97
8.5.1	Generalidades	97
8.5.2	Antecedentes	97
8.5.3	Necesidad de Reglamentación del Acto Legislativo No. 1 de 1987.	99
8.6	REGIMEN DISTRITAL DE BOGOTA	101
8.6.1	Generalidades	101
8.6.2	Antecedentes	102
8.6.3	Confusiones originadas a raíz de la entrada en Vigencia de la Reforma Municipal	104

	Págs.
8.6.4 Principales aspectos del Acuerdo 08 de 1987 ( Descentralización administrativa del Distrito Especial de Bogotá )	105
8.7 MECANISMOS DE CONTROL	108
9. CONCLUSIONES	111
BIBLIOGRAFIA	
ANEXOS	

## INTRODUCCION

El municipio es la célula vital del organismo nacional y de su salud y solidez depende la de toda la Nación que no es más que un complejo tejido de comunidades. A su vez, el Alcalde, es el funcionario más cercano y accesible al individuo.

Por eso, una Reforma Municipal, especialmente con la elección popular de alcaldes, no deja de ser de gran interés, de despertar expectativas y originar debates acerca de sus bondades y defectos.

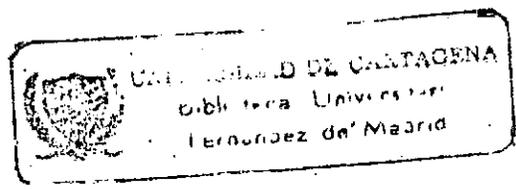
Fue esta la razón que nos empujó a desarrollar una investigación seria y objetiva, que nos diera unas bases mínimas para comprender el Nuevo Municipio Colombiano, como hemos titulado nuestra tesis.

Sería nuestro gran anhelo que el presente trabajo haga realidad los objetivos que nos propusimos al iniciar esta empresa - desentrañar el contenido y alcance del nuevo orden estructural de los municipios colombianos. Y así cumplir nuestro compromiso social con la comunidad que creyó en nosotros y de la cual nos sentimos satisfechos.

## 2. GENERALIDADES

La elección popular de los alcaldes por el voto popular, es sin lugar a dudas, una de las reformas más trascendentales que se han llevado a cabo en nuestro país en el aspecto político por lo menos en estos últimos cincuenta años, porque de un modo, perfecciona el sistema de la descentralización administrativa local como técnica de organización pública, y, del otro, le da a dicha descentralización su auténtica expresión democrática en cuanto amplía la participación del pueblo en la decisión que se tome para dirigir la marcha del municipio. Mirada con la perspectiva centralista que nos ofrece la Constitución del 86, la reforma podría en cierto modo ser calificada de revolucionaria. Por lo menos ha de influir poderosamente en las costumbres y hábitos políticos e incidir en la vocación civilista de los habitantes de la comarca que van a tener, ahora si la oportunidad de interesarse, por la suerte de su terruño y de participar efectivamente en la búsqueda de las mejores soluciones para su desarrollo integral.

Más la elección popular de alcaldes como institución, no es una "rueda suelta", ella hace parte de una Reforma integral, adoptada por el gobierno nacional durante la administración de Belisario Betancur, que pretendía además de la elec



ción de los alcaldes por el voto directo de los ciudadanos, incrementar su participación, descentralizar la planificación y acrecentar los recursos financieros locales y regionales con el fin de respaldar el proceso como un todo.

Las opiniones sobre el impacto y las consecuencias de la Reforma han permitido "tomarle el pulso a la Nación": su debate se ha colocado al orden del día en la academia, en el mundo de la política y en la cotidiana reflexión del ciudadano común. Un sinnúmero de agrupaciones y gremios, han incluido el tema de la descentralización política y la elección popular de alcaldes en sus deliberaciones anuales. En la última reunión del Episcopado colombiano, los jefes de la Iglesia igualmente se pronunciaron sobre los efectos éticos y políticos de la nueva institución, al considerarla como uno de los grandes desafíos del momento. Sindicatos, asociaciones cívicas y partidos, así como voceros de las Fuerzas Armadas y de los principales medios de comunicación, no han cesado de preguntarse sobre sus bondades, sus alcances y su significado.

Toda esta discusión ha logrado permear la cultura política de los colombianos y sensibilizar la conciencia ciudadana. Resulta empero un anacronismo que solamente en 1986 se haya logrado incorporar en nuestro ordenamiento jurídico y político una de las instituciones consustanciales a la democracia representativa. En la gran mayoría de países de América Latina la elección popular de mandatarios locales tiene una larga historia. Incluso en naciones como Guatemala, Honduras, El Salvador y Bolivia, caracterizadas por estructuras

de poder tan arcaicas y autoritarias, está prescrita constitucionalmente.

México, Brasil, Argentina, Perú y Ecuador, cuentan igualmente con el mismo institucional que la consagra.

Las expectativas creadas por la reforma podrían resumirse en los siguientes interrogantes: ¿Cómo responderán los colombianos y en especial las gentes de provincias ante esta cultura descentralista que ha propuesto el legislador? Y, en primeras instancias, ¿Cómo responderá la clase política ante esta crucial prueba de la democracia colombiana? ¿Están nuestros partidos políticos suficiente

mente preparados para el proceso de la elección popular de alcaldes o por el contrario, han perdido contacto con las masas populares y se han convertido más bien en presas fáciles de ese caciquismo regional que inevitablemente conduce a la manipulación ciudadana? ¿Vive el país en los actuales momentos

un clima de paz que asegure unas elecciones libres, o más bien se observan regiones sin presencia estatal y en permanente desorden público? Y, por último, ¿qué pasará con el actual esquema Gobierno-Oposición?

Aunque aparentemente las anteriores preguntas son claras y relevantes, las alternativas a su respuesta entrañan una discusión que no siempre ha sido expresada con igual nitidez. Esta se refiere a la definición de los elementos que en la coyuntura actual puedan significar un desarrollo de la democracia en Colombia. Como es bien sabido, las implicaciones de una medida política-administrativa sólo pueden interpretarse teniendo en cuenta las características

del momento histórico en el cual ésta se ejecuta. Además, es necesario considerar las particularidades que en Colombia ha adoptado la construcción de un Estado Nacional, y dentro de ésta, las dimensiones y canales de la participación popular.

Por todo esto, por lo que significa y significará este paso, gigantesco quizás, de nuestra democracia por un sendero de amplitud y oxigenación en favor de la participación ciudadana, hemos aceptado el reto de esculcar minuciosamente lo "novedoso" de la institución de los Alcaldes de elección popular, sus pros y sus contras, con la imparcialidad de un estudiante y con la seriedad de quienes aspiran a ser profesionales pues no hay duda de que estamos frente a un nuevo municipio, el nuevo municipio colombiano.

### 3. ANTECEDENTES HISTORICO-POLITICOS-LEGISLATIVOS

#### 3.1 RESEÑA HISTORICO-CONSTITUCIONAL

La elección popular de alcaldes y en general los planteamientos sobre descentralización administrativa y participación popular en los asuntos de interés público no es ninguna novedad en nuestra vida política. Desde los albores de nuestra independencia ya hacía parte, no sólo de las Constituciones Provinciales ( Tunja de 1811 Art. 1o , Capítulo II y Antioquia de 1815 Art. 1o y 3o , Título VII ) sino también, de los debates políticos de la época. El que hasta hoy haya tenido vida política y consagración normativa obedece a que por fin se logró la mayoritaria voluntad política para superar trabas impuestas por la Constitución Centralista de 1886 que ha mantenido a Colombia como uno de los pocos países de régimen democrático donde los alcaldes no proceden de elección popular.

Las primeras constituciones regionales, están comprendidas en un período que nuestros historiadores llamaron "La Patria boba" por la pugna entre los criollos Centralistas con los Federalistas . Lo cierto es que en casi todas estas cartas constitucionales quedó establecida la elección popular de alcaldes, en otras la

elección era indirecta por el Concejo y sólo en muy pocas, por excepción, el nombramiento por el Gobernador, él que si era elegido popularmente, como luego lo fue el presidente de cada uno de los Estados Soberanos que posteriormente se constituyeron. "Ese es el legado histórico de la provincia colombiana nos dice Germán Velandia, la que en boca de sus cabildos expresaron la voluntad de sus pobladores de ser agentes activos decisorios de sus propios intereses; reivindicando su derecho de participar directamente en la elección de sus funcionarios y a su autonomía administrativa".<sup>1</sup>

Estos primeros intentos descentralistas fracasan con la reconquista española, que encuentra a nuestras provincias dirimiendo su antagonismo ideológico ( Federalismo vs. Centralismo ) en el campo de batalla. Así, al culminar nuestra independencia, las primeras constituciones Republicanas ( 1821, 1830, 1832 y 1843 ) apenas hacen mención a la cuestión municipal y regional. Reconocen su existencia en la organización territorial de la nascente república y vuelven rígida la dependencia del Gobernador de cada provincia ( departamento ) con relación al jefe del ejecutivo.

Sin embargo, el sentimiento autonomista estaba sembrado y retoñó con las Constituciones Federalistas de 1853 y 1863 donde se consagra la autonomía regional

---

1. GERMAN VELANDIA, "Rumbo hacia la Descentralización", en Revista Javeriana. No. 537. Bogotá, Agosto 1987. p. 37

para que cada uno disponga lo que juzgue conveniente en relación con su organización, régimen y administración interior. El gobernador aparece como agente del Poder Ejecutivo General y como Jefe del Poder Ejecutivo Municipal es elegido por dos años y puede ser reelegido sin interrupción.

La reacción centralista no se hizo esperar y bajo el lema de Centralización política y Descentralización administrativa es consagrada en la constitución de 1886, que con numerosas modificaciones nos rige hasta la fecha. Este cambio de régimen político de una forma de Estado compuesto se pasa a la simple o unitaria se caracteriza por su rígido centralismo, que se observa en el Título XXVIII de la Carta con los siguientes aspectos: El Gobernador nuevamente es agente del Ejecutivo central, designado por el presidente de la República y se dijo que alcalde es "mandatario del pueblo" además de "agente del Gobernador" doble carácter que dió lugar a diversas interpretaciones como lo reseña Jaime Castro Castro, en su libro elección popular de alcaldes: "para algunos, como José María Samper, esta expresión (mandatario del pueblo) implicaba necesariamente la elección popular de los alcaldes. Para otros, el "carácter de agente del Gobernador" lo hacía empleado de libre nombramiento y remoción, de este, sin sujeción a elementales criterios o requisitos. Estaba claro que la norma de 1886 consagraba, entonces, dos principios contradictorios que originaron debate hasta que en 1910 con el A. L. No. 3, que eliminó la expresión "mandatario del pueblo" y se dijo que el alcalde, a más de "agente del Gobernador", era "Jefe de la administración municipal".

A partir de ese momento fue indiscutible la subordinación jerárquica, administrativa, jurídica y política del alcalde respecto del gobernador".<sup>2</sup>

Desde entonces, al régimen departamental y municipal, sólo ha sufrido una reforma a fondo, la contenida en el Acto Legislativo No. 1 de 1968, expedida en la administración del Presidente Carlos Lleras Restrepo, en la cual se introdujeron enmiendas de mucho calado tendientes a modernizar las instituciones de esa materia, que infortunadamente no tuvieron luego los necesarios desarrollos y complementos de carácter legal.

El Acto Legislativo No. 1 de 1968 en el Artículo 53 plantea la reforma del Artículo 182 de la Constitución y allí establece que los departamentos tendrán independencia para la administración de sus asuntos seccionales, con las limitaciones que establece la Constitución y ejercerán sobre los municipios la tutela administrativa necesaria para plantificar y coordinar el desarrollo regional y local y la prestación de servicios en los términos que las leyes señalen.

De la misma manera el Artículo 63 establece la posibilidad de categorizar a los municipios según población, recursos fiscales e importancia económica así

---

2. CASTRO, Jaime. Elección Popular de Alcaldes. Bogotá, Oveja Negra, 1986. p. 28

como la de señalar distinto régimen para su administración y plantea la posibilidad de que los municipios puedan asociarse. Esta profunda reforma dejaba establecidos útiles caminos para instrumentar el proceso posterior.

### 3.2 ORIGENES POLITICOS DE LA INICIATIVA

Ante la imposibilidad constitucional de que los alcaldes fueran elegidos directamente por los ciudadanos, empieza a agitarse a comienzos de siglo por parte del partido liberal y de sus hombres la propuesta.

El General Rafael Uribe, en el llamado "Plan de Marzo", considera necesario ensanchar las instituciones municipales con el objeto de conceder "el manejo de los asuntos públicos a las colectividades que tienen en ellos interés especial y conocimiento directo". Posteriormente en conferencia pronunciada en 1910 sobre los orígenes del poder municipal destaca la importancia de que los alcaldes emanaran del sufragio popular y señala como la designación del mandatario local por parte del gobierno trajo como resultado el advenimiento del "despostismo", de la "reacción cesarista", que buscó que los "puestos de los alcaldes se proveyeran entre los hombres que ofrecían más ciega sumisión" y que condujo a que estos ejercieran "tiránica y desvergonzada" presión sobre la población y una muy grande "desmoralización producida por este sistema detestable".

En la plataforma liberal para 1912 y 1913 se incluyó "la expedición de la ley

de autonomía municipal, en que se consagre la elección de alcalde y demás funcionarios del Distrito por el Concejo"

La Convención de 1922, celebrada en Ibagué, consagra, como una de las bases de acción y aspiraciones políticas, "la "elección popular de los alcaldes por el pueblo mismo".

En la plataforma ideológica del Colón, de 1947, a instancias de Jorge Eliécer Gaitán, se dice que "el liberalismo es partidario de que los alcaldes de las capitales y de las ciudades que tengan determinada población y determinado presupuesto, sean elegidos popularmente".

Durante el Frente Nacional, representantes del partido liberal, presentan a consideración del Congreso proyectos que buscan instaurar en Colombia la elección popular de alcaldes, pero sin ningún éxito. Por último, la Comisión Política Central del liberalismo, en 1979, sugiere la adopción de un "estatuto de la oposición" que incluya "la participación directa de los ciudadanos en la escogencia de los gobiernos locales, de manera que la pérdida de la presidencia no represente traumatismo alguno de tipo político o administrativo, a nivel municipal".

Todas estas declaraciones y programas, sin embargo, no surtieron efectos prácticos, pues, si bien es cierto que miembros liberales del Congreso presentaron

Las propuestas correspondientes, estas no contaron con el respaldo institucional de ese partido, con la voluntad política y el consenso necesario para que fueran realidad, tampoco con el respaldo gubernamental, definitivo para el éxito de la enmienda.

### 3.3 PROYECTOS DE ACTOS LEGISLATIVOS ARCHIVADOS

Buscando los orígenes de la primera propuesta política recogida por nuestros parlamentarios en relación con la elección popular de alcaldes y presentada en el congreso como proyecto de reforma constitucional, nos encontramos con que fue, como dice el Dr. Ramón Gómez Ovalle en el prólogo del libro *Apertura Democrática* del periodista Oñate Rivero, "un grupo de parlamentarios liberales encabezados por mi coterráneo el doctor Esteban Bendeck Olivella"<sup>3</sup>. Se trataba del proyecto de acto legislativo No. 58 de 1959. El proyecto no se conformó con proponer la elección popular de alcaldes sino también, la de Gobernadores y Jefes de los Territorios Nacionales.

Durante el Frente Nacional, no obstante que aseguraba la paridad política de los partidos, fueron presentados a consideración del Congreso, por parte de

---

3. OÑATE, Rafael. Véase "Apertura Democrática", Prólogo. Bogotá, Trazos editores. 1987. p. 7

de representantes del partido liberal, proyectos que buscaron instaurar en Colombia, la elección popular de alcaldes en nuestros municipios. Entre ellos figuran, el Acto Legislativo No. 55 de 1962, el No. 70 de 1970, el No. 48 de 1970 y el No. 2 de 1974. Entre sus impulsores encontramos, entre otros, a los parlamentarios Isidro Rodríguez, Edmundo López Gómez, Luis Guillermo Velásquez, Milton Puentes, Guillermo Hernández Rodríguez y Saúl Charris de la Hoz.

A finales del Frente Nacional, cuando la crisis departamental y municipal se hacía más evidente, los partidos tomaron en serio la idea de introducirle sustancia a las reformas. La propuesta más audaz en esta materia es la llamada "Constituyente" de López Michelsen, que fue declarada inexecutable por la Corte suprema de Justicia.

En 1980, los senadores Alvaro Gómez Hurtado, Emiliano Isaza Henao y Dario Marín Vanegas presentaron el proyecto de Acto Legislativo número 7 que disponía la elección popular de los alcaldes de todos los municipios del país.

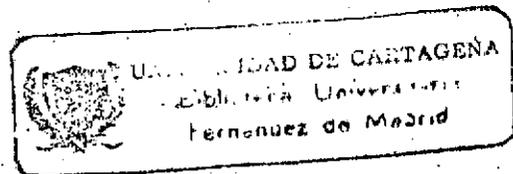
"En ese instante, dice Jaime Castro, una idea liberal pasa a manos conservadoras. Algunos, incluso, en el argot político parlamentario hablaron del raponazo ideológico".<sup>4</sup>

4. CASTRO, Op. cit. p. 12

El proyecto fue aprobado por el Senado durante la legislatura ordinaria en 1980. La Cámara de Representantes inicia su estudio en Octubre de 1981, sin embargo no logra evacuar la iniciativa; hasta 1982 se aprueba en esa Corporación. Al llegar en 1983 al Senado de la República, para cumplir su "segunda vuelta" constitucional, éste se abstuvo de considerarlo y, en consecuencia, fue archivado.

Al llegar a las elecciones de 1982, el tema de la elección popular de alcaldes se agita en la campaña presidencial de ese año. Así en el programa del entonces candidato presidencial Belisario Betancur se dijo que "en atención a que los municipios tomarán a su cargo deberes adicionales y contarán con más amplios recursos, los alcaldes deberán ser designados por elección popular, dentro de los límites que señale la ley". En el programa del partido liberal, cuyo candidato era Alfonso López Michelsen, se manifestó que "la autonomía política se conseguirá a través de la elección popular de los alcaldes de las ciudades capitales..." "paradójicamente nos recuerda Carlos Moreno Ospina - Betancur le gana las elecciones a López para en cuanto a política de descentralización se refiere, cristalizar parcialmente las ideas de éste, apoyándose en Jaime Castro uno de los principales promotores de la Constituyente lopista"<sup>5</sup>.

<sup>5</sup>OSPINA MORENO, Carlos. "La Reforma Municipal : ¿Descentralización o Centralismo? en Análisis político No. 3 Bogotá, Enero a Abril de 1988. p. 19.



Como acto modificatorio de la Carta política la elección popular de Alcaldes sufrió el trámite normal consagrado en la misma, es decir, dos "vueltas" o legislaturas ordinarias durante los años 84 y 85. La primera de ella se cumplió en el marco de unas sesiones caracterizadas por agitados y candentes debates, que reflejaron ante la opinión nacional el punto culminante de las diluidas fronteras ideológicas de los partidos políticos tradicionales. Amainadas las reacciones en su última etapa, alcanzó la aprobación en diciembre de 1985 y la sanción ejecutiva en enero del año siguiente. Posteriormente elevada a la categoría de norma constitucional la institución de la elección popular de alcaldes vino a ser desarrollada por la Ley 78 de 1987 y posteriormente modificada y aumentada por la Ley 49 de 1987 y otros decretos complementarios.

#### 4. CIRCUNSTANCIAS SOCIOPOLITICAS DEL PAIS AL MOMENTO DE ADOPTAR ESTA REFORMA

En las últimas cuatro décadas, nuestro país ha venido sufriendo importantes transformaciones económico-sociales. Entre ellas se cuentan las relaciones con la distribución poblacional y la cuestión regional.

En primer lugar Colombia pasó de ser un país rural y se convirtió en un país urbano. En 1950 la población urbana se calculaba en un 30 % y la rural en un 64 %. Hoy se estima que la población urbana es del 70 % y la rural del 30 %. Este proceso de urbanización del país está determinado por un proceso de descomposición del campesinado, acelerado por la violencia política y por el proceso de desarrollo capitalista. En 1973 se calculaba que la proporción que la migración campesina representaba en relación con la población urbana de Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla era del 50 %. Cifra por sí sola significativa.

Estos niveles de concentración poblacional, evidentemente desequilibrados, en relación con el desarrollo industrial del país manifiestan igualmente un desfase con serias implicaciones políticas, sociales y económicas.

En primer lugar, nuestra industria presenta limitados niveles en su capacidad de absorción de obra, Los índices de desempleos mantenidos en nuestras ciudades son del orden del 15 %. La descomposición del campesinado no se ha canalizado hacia su proletarización, sino por el contrario ha devenido por un lado en el crecimiento del sector de economía informal y por el otro en una lumpenización que precisamente ha agravado los problemas de inseguridad en nuestras ciudades. En segundo lugar, este proceso de industrialización se centró fundamentalmente en las mismas cuatro grandes ciudades citadas, sus trayéndose de las ciudades provincias, alejándolas de los beneficios del desarrollo capitalista. Han sido varias las ciudades intermedias que han visto frustrada su intención de ocupar un puesto digno en el contexto económico del país. Muchas de ellas fueron pilares económicos en épocas pasadas. Basta recordar los pujantes puertos sobre el río Magdalena y poblaciones como Socorro, San Gil, Mompós y Pacho que tuvieron relativa importancia industrial en otras épocas. Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla concentran no sólo el 40 % de la población urbana, sino también el 69 % de los establecimientos industriales y generan el 71 % del empleo industrial.

El crecimiento desmedido de estos polos de desarrollo, que en virtud del mismo absorben la mayor parte de la migración campesina, ha generado serios problemas en planeación urbana, vivienda, inseguridad, desempleo, sector informal inestable (sub-empleo), que mortifican la vida citadina al tiempo que han despoblado y estancado el desarrollo regional.

Es evidente que, esta desigualdad regional viene agudizándose cada vez más. La riqueza pública se ha concentrado en manos del poder central y en muy pocos departamentos. Superar estos desequilibrios y desigualdades, es primordial para una definitiva democracia real participativa e ir recuperando la autonomía local y regional.

Todas estas realidades socioeconómicas, al no encontrar respuesta oportuna en nuestra organización estatal han buscado la audiencia nacional a través de formas de expresión como el paro cívico, la abstención electoral y ciertamente el problema guerrillero. Y, ha sido, precisamente con el ánimo de hacerle frente y responder positivamente a este estado de cosas que el gobierno y los partidos políticos en la administración pasada consideraron "la necesidad de ampliar los canales e instrumentos de participación ciudadana para que todos ellos puedan decir su verdad, manifestar sus particulares puntos de vista sobre los problemas públicos y presentar sus propuestas de solución" como nos lo expone Jaime Castro.<sup>6</sup>

La elección popular de alcaldes, el referéndum local, las juntas administrativas locales, la participación de usuarios en las juntas directivas de las empresas de

---

<sup>6</sup> CASTRO. "Reforma política 1982 - 1986", en Revista Economía Colombiana, Op. cit. p. 17

servicios, la participación ciudadana en el desarrollo local, la reforma fiscal que reasigna y eleva los recursos para los municipios y la reforma al régimen administrativo municipal y departamental constituyen el cuerpo jurídico-legal con el que el país se introduce en un importante proceso de descentralización política, fiscal y administrativa.

## 5. JUSTIFICACION DE LA ELECCION POPULAR DE ALCALDES

### 5.1 DEFECTOS DEL REGIMEN ANTERIOR ( Imposición )

La elección de alcaldes es, sin duda, el aspecto más importante de la reforma municipal, desde el punto de vista político. La escogencia del jefe de la administración municipal no sólo representa un requisito mínimo de un sistema democrático que permite a los ciudadanos la selección de sus gobernantes, sino que configura un mecanismo para transformar y revitalizar la actitud apática de los colombianos con respecto a la administración de sus localidades, y para cambiar en alguna medida el manejo político con que el bipartidismo ha mantenido su promedio en casi todos los municipios del país.

En efecto la Constitución Nacional estatuyó la designación de los alcaldes municipales y del Distrito especial de Bogotá por parte de los niveles superiores dentro de la rama ejecutiva del poder público. Tal situación condujo a que la selección de los mandatarios locales estuvieran supeditada a la relación de fuerzas que el bipartidismo presentara en un momento dado ante las gobernaciones, o ante la presidencia para el caso de Bogotá. En esa medida, los alcaldes sólo tenían

compromisos ante el grupo o los grupos que respaldaban su nombramiento y no con el municipio y con sus habitantes.

El deber del ejecutivo municipal de buscar unas mejores condiciones de vida de sus habitantes, quedaba al azar de una coincidencia entre los propósitos del funcionario y los intereses de sus jefes políticos.

En estas condiciones, por lo demás aunadas a unas funciones y responsabilidades de la administración municipal reducidas al mínimo, la ciudadanía adoptó una actitud indiferente frente a la escogencia de su más inmediato gobernante.

Los partidos, por su parte, concentraban su preocupación en la disputa ante las gobernaciones por alcanzar una mejor proporción del botín clientelista, dentro del cual estaba incluido el nombramiento de los alcaldes. A nivel local, por su parte, la política partidista estaba reducida al mantenimiento de la clientela a través del Concejo y a apoyar o entorpecer desde allí la gestión del respectivo alcalde.

Con la nueva situación, pensamos como Armando Borrero Mansilla, quien asegura que la elección popular de alcaldes "no es solamente una cuña introducida en el ordenamiento constitucional de 1986. Es también una cuña introducida en el quehacer tradicional de los partidos políticos colombianos.

La dinámica de la movilización electoral en el nivel local y para el gobierno local, supone un reacomodamiento de las relaciones entre el partido y el elector" <sup>7</sup>.

En lo que tiene que ver con el aspecto práctico, las fallas más notorias del régimen anterior tenían que ver con la inestabilidad de los alcaldes; la falta de vinculación con el municipio, la preparación deficiente, la falta de control y ciertas funciones judiciales que despersonalizan la institución.

La duración promedio de un alcalde era de seis meses y en el mejor de los casos era de un año; para ejecutar cualquiera obra o desarrollar una política coherente este era un término muy corto. En cuanto a la vinculación, resultaba que los alcaldes no eran naturales del municipio en que trabajaban. La preparación insuficiente era la más conocida de nuestros alcaldes pues no se exigían una serie de cualidades que hicieron presumir su capacitación. En lo que tiene que ver con su control, presenciábamos que los personeros municipales no supervigilaban a los alcaldes, y como las personas influyentes de los pueblos sólo acusan a éstos por gravísimas irregularidades o por animadversión personal. Por último el permitir que funcionarios administrativos, como era el caso de los alcaldes,

-----  
<sup>7</sup> MANCILLA BORRERO, Armando. "La elección popular de alcaldes : Nuevas tareas para el Partido liberal" en Revista Javeriana No. 542. Bogotá, Marzo 1988 p. 135

nombrados por su filiación política administren justicia, bien sea como jueces comisionados, funcionarios de instrucción, o jueces de conocimientos, era un grave error. Este sistema desvertebra la organización judicial, hace imposible exigir responsabilidades y permite influencias extrañas en la justicia.

Mas la descentralización política, administrativa y fiscal considerada como un todo, como una reforma integral encontró justificación, en la necesidad de mitigar o al menos detener el acentuado proceso de concentración de funciones y de responsabilidades para la prestación de servicios comunitarios en manos del nivel nacional de la administración pública. Por eso en la ponencia para el segundo debate, el H. Senador Santo Fimio Botero, al respecto se refería en los siguientes términos: "El país presencia en la actualidad una evidente desproporción entre la capacidad administrativa de los municipios y los requerimientos comunitarios en materia de prestación de servicios y atención a las necesidades locales. Cuando se adoptó el régimen municipal vigente la realidad del país era otra. El papel del estado era diferente; aún había evolucionado para convertirse en promotor del desarrollo, en gerente del bienestar, en gestor del progreso comunitario"<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> OÑATE RIVERO, Op. cit. p. 126

## 5.2 LA ELECCION POPULAR DE ALCALDES COMO INSTRUMENTO EFECTIVO PARA FRENAR LOS EXCESOS DEL PODER PRESIDENCIAL

En Colombia, el poder presidencial es inmenso. Desde las épocas de Angostura y de la Constitución de Cúcuta hasta el presente, nuestro derecho Público ha procurado, sin conseguirlo, un equilibrio justo y conveniente entre las competencias de la institución presidencial y las que una sociedad democrática le otorga a sus miembros y a las agrupaciones que la libertad de asociación auspicia y protege.

El Presidente de la República, en su condición de Jefe del Estado y del Gobierno, nombra y remueve libremente Ministros, Gobernadores y Directores de todas las agencias públicas de carácter nacional. El presidente coordina y dirige el proceso económico interno y es la única voz del país ante otros estados y ante los organismos internacionales. El presidente puede dictar decretos con fuerza de ley, declarar turbado el orden público y participar en todas las etapas del proceso legislativo. Le corresponde además velar para que en el territorio nacional exista pronta y cumplida justicia y, mediante la elaboración de ternas, se vincula a la conformación del Ministerio Público. El Presidente, cualquiera que sea su filiación política, organiza vertical y horizontalmente la vida nacional.

Por lo anterior, el proyecto de reforma constitucional, presentado por Alvaro

Gómez ( No. 7 de 1980 ), planteaba un nuevo reordenamiento de nuestras instituciones, fundamentado en una decepcionante realidad : "En las últimas décadas: empero, la Nación, por razones de un excesivo centralismo administrativo ha desperdiciado inmensas posibilidades. No es bueno para Colombia, ni para el régimen presidencial, ni para una moderna concepción de una sociedad libre que la suerte del país se decida en la escogencia de un solo hombre en el fugaz acontecer de una jornada electoral. La elección popular de alcaldes permite una moderada distinción del mando político y establece insoslayables lazos de solidaridad administrativa entre el elegido y el conglomerado al cual debe servir"<sup>9</sup>.

### 5.3 LA ELECCION POPULAR DE LOS MANDATARIOS LOCALES COMO ESTRATEGIA DE DESCENTRALIZACION

El excesivo centralismo y concentración es, una realidad innegable en nuestro país. En 1940 la distribución de los ingresos fiscales era 56 % para la Nación, 32 % para los departamentos y 22 % para los municipios. En 1979 la distribución era 85 % para la Nación, 9 % para los departamentos y 9 % para los municipios. La inversión pública en virtud del mismo centralismo es manejada esencialmente por la Nación. En 1975 la Nación manejaba el 85 % y los de

<sup>9</sup> Ibid. , p. 123

partamentos el 15 %, en 1977, entre 22 entes territoriales, Cundinamarca y Valle del Cauca, representó el 62 % del total, los 18 restantes representaban el 38 %.

Lo mas criticable de la excesiva centralización, es que encontremos casos paradigmáticos como los que reseña Luis Córdoba Mariño en un artículo La Descentralización y la elección popular de alcaldes, aparecido en la Revista Centro de Estudios Colombianos... "E igualmente absurdo que los puertos se manejen desde la capital, a pesar de las características peculiares de los dos litorales que el transporte dependa de un instituto central, no obstante las diversas condiciones de las vías y del tráfico en las distintas ciudades y regiones. Y que las sucursales de algunas instituciones de crédito sean apenas oficinas intermedias, encargadas de recibir solicitudes y remitirlas a Bogotá para que sobre ellas decida la casa principal, muchas veces sin conocimiento exacto del interesado o de las verdaderas perspectivas de la empresa que se proyecta".<sup>10</sup>

En la misma publicación, Córdoba Mariño, a manera de ejemplos, nos menciona algunos casos de impresionante concentración e ineficacia, reseñados en un estudio realizado en 1977 por los gobernadores de los Departamentos del Occidente Colombiano : "Los planos de las escuelas de todo el país tienen que

-----  
<sup>10</sup>CORDOBA MARIÑO, Luis. "La Descentralización Administrativa y la Elección popular de Alcaldes". Revista del Centro de Estudios Colombianos Bogotá, Agosto 86. p 45 - 46

elaborarse en el Departamento de Arquitectura de ICCE; la mayor parte de los gerentes regionales de los institutos no tienen capacidad de contratar, o la tienen en mínimo grado, de manera que la formalización de los contratos o la aprobación de las actas de los contratistas toman cinco o seis meses, con la consiguiente paralización y recargo de las obras y grandes perjuicios para ellos y para la región, de los gerentes regionales de los institutos sólo el 22 % pueden nombrar el personal de su dependencia y sólo el 30 % puede intervenir en la elaboración y modificación de su presupuesto".<sup>11</sup>

Las desigualdades regionales que tratamos en un principio, y la excesiva centralización, hacen urgente e indispensable, antes de que el resentimiento de algunas regiones llegue a perturbar la armonía que debe existir entre ellas y aún poner en peligro la unidad nacional, que el Estado avoque seriamente y con sinceridad este delicado problema. Superar estos desequilibrios y desigualdades es primordial para una definitiva democracia real y participante e ir recuperando la autonomía local y regional.

Ciertamente descentralización no es sinónimo de eficiencia. Si la defendemos y consideramos respuesta al momento histórico por el que atraviesa el país

<sup>11</sup> Ibid. , p. 16

es simplemente porque se pide se les dé oportunidad al municipio y a las regiones de demostrar su madurez y capacidad para manejar sus asuntos sin la mediación desde el centro. La elección popular de alcaldes y las normas que la desarrollan y acompañan, se presentan como la gran oportunidad esperada, puesto que asignan más funciones a los municipios, redefinen total o parcialmente la organización de algunos institutos descentralizados, al tiempo que les proporcionan los recursos. Ley 14 de 1983 y 12 de 1986- para que los mismos municipios asuman esas funciones que les han sido trasladadas. Con razón se habla del nuevo municipio colombiano...

## 6. ANALISIS JURIDICO DE LA INSTITUCION

### 6.1 CONSAGRACION JURIDICA

#### 6.1.1 El Acto Legislativo No. 1 de 1986

La elección popular de alcaldes fue ordenada por el Acto Legislativo No. 1 de 1986 ( Enero 9 ), el cual, reformó la Constitución y dispuso : los alcaldes dejarán de ser de libre nombramiento y remoción del Gobernador y su primera elección por los ciudadanos se hará el segundo domingo de mayo de 1988.

En sus lecciones de Derecho Constitucional Colombiano, el tratadista costeño, Jacobo Pérez Escobar en forma didáctica nos explica los alcances del Artículo 218 de la Constitución Nacional que consagra a los Actos Legislativos como único mecanismo válido para reformar la Constitución : "En primer lugar, la Constitución sólo puede ser reformada por Actos Legislativos, que según el pensamiento del redactor de la Constitución de 1886, don Miguel Antonio Caro, es lo mismo que proyecto de Ley. En segundo lugar, es necesario que los Actos Legislativos sean discutidos y aprobados por el Congreso en sus sesiones ordinarias,

vale decir, en las sesiones que empiezan el 20 de Julio y terminan el 16 de diciembre, según el artículo 68 de la Constitución. Esta reforma puede tener tres orígenes :

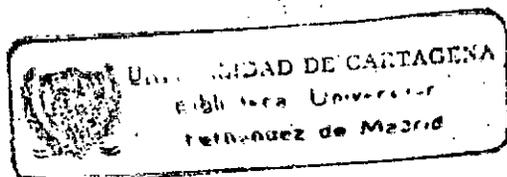
1. Puede ser presentada por un Senador o un representante.
2. Por un Ministro del despacho, porque éste en nombre del Presidente de la República tiene la facultad de tomar la iniciativa.
3. Por las comisiones permanentes de una y otra cámara ( Arts. 72 y 79 Const. )<sup>12</sup>

Este proyecto de Acto Legislativo se originó a iniciativa del Ministro de Gobierno, Jaime Castro, durante la administración de Belisario Betancur, fue aprobado en las "dos vueltas" o legislaturas ordinarias presentando como aspecto sobresaliente los siguientes :

- Todos los ciudadanos elegirán directamente alcaldes municipales y del Distrito Especial ( Art. 10. )

La primera elección de alcaldes tendrá lugar el segundo domingo de marzo de 1988, ( Este párrafo aceleró la reglamentación del acto pues fijó una fecha

<sup>12</sup> PEREZ ESCOBAR, Jacobo. Derecho Constitucional Colombiano. Editorial Horizontes. 3a. Edición Bogotá 1982. p. 29



límite en la que tendría ocurrencia la primera elección como así ocurrió por algo tenía el carácter de transitorio ).

- El alcalde ya no es agente del gobernador, lo cual acentúa su liderazgo y responsabilidad como representante directo de la voluntad popular ( Art. 2o. )
- El período del gobierno de cada alcalde se extenderá por el término de dos años, tiempo prudente para el ejercicio de la gestión administrativa en el ámbito local y que permite frecuente calificación por parte de la comunidad, de la tarea cumplida ( Art. 3o. Inc. 1o. )
- La no reelección, como mecanismo que evita inconvenientes hegemonías personales, permite examinar periódicamente las nuevas opciones de gobierno que se propongan a los ciudadanos y amplía el conjunto de la participación comunitaria en la vida social y política del municipio ( Art. 3o. Inc. 1o. )
- Se prohíbe la elección simultánea de cualquier persona como alcalde y congresista, diputado, consejero intendencial o comisarial o concejal. Esta separación de los diferentes ámbitos en que se pueden ejercer funciones de carácter público, obtenidas por el voto popular, evita indebidas acumulaciones de poder y debe conducir al ejercicio consciente y exclusivo del mandato popular en los términos por éste señalado. ( Art. 3o. Inc. 2o. )

= Se permite al Presidente de la República y a los gobernadores, intendentes y comisarios, en los términos y circunstancias que señale la ley, suspender o destituir alcaldes, con el fin de evitar la inamovilidad de quienes ejerzan de manera abusiva el cargo. Contiene sin embargo, el nuevo precepto constitucional un elemento de equilibrio que neutraliza posibles excesos en el uso de esta prerrogativa, al disponer que la ley señalará las sanciones a que hubiere lugar su ejercicio indebido. ( Art. 3o. Inc. 3o. ver comentarios Ley 78 de 1987 ).

Existirá claro régimen sobre calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los alcaldes, así como sobre las formalidades propias del ejercicio de sus empleos. La Constitución dispone que la Ley se ocupará de estas regulaciones ( Art. 3o. Inc. 4o. ).

- Se modifica la facultad de los gobernadores de revocar por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad los actos de los alcaldes. Dicha posibilidad de revocatoria se ha cambiado por la de revisión y, en caso de que las consideren inconstitucionales o ilegales, los remitirán al tribunal competente para que decida sobre su validez ( Art. 4o. )

- En materia de funcionarios del orden municipal cuya elección corresponde a los concejos, se establece ahora expresamente como de su cargo la escogencia de personero y contralor municipal y a la Ley se deja amplio campo para

señalar otros empleos que habrán de ser provistos por el cabildo. Conviene destacar, en particular, que se ha eliminado de la Constitución la facultad de los concejos para elegir tesoreros con el objeto de que la Ley disponga sean nombrados por el alcalde ( Art. 5o. )

- Por primera vez se consagra la institución de las consultas populares como mecanismo para que los nuevos alcaldes conozcan las inquietudes y necesidades de sus gobernados en sus respectivos municipios ( Art. 6o. sin que aún ha ya sido reglamentado ).

- Posteriormente en el mismo año, la Ley 76 ( diciembre 30 ) se encargó de desarrollar y reglamentar al Acto Legislativo consagradorio de la elección popular de alcaldes. Se suponía que esta ley debería contener todas las definiciones y precisiones necesarias para la realización de las elecciones. Sin embargo, se observa que sus fallas, en cuanto a vacíos e impresiones se deba a que fue tramitada a prisa, sin mayor estudio, quizás con el solo fin de "salvar" la legislatura que agonizaba en diciembre de 1986 sin balances satisfactorio.

Son tan protuberantes los vacíos, fallas técnicas e inconsistencia de la ley, que sin haberse aplicado por primera vez, el Ministro César Gaviria presentó al congreso el proyecto que la reforma y adiciona. Se trata de la Ley 49 de 1987.

## 6.1.2 Ley Reglamentaria ( Ley 78 y 49 de 1986 y 1987 respectivamente )

### ELECTORES

Los colombianos por nacimiento o por adopción ( Art. 8o. C.N ), ciudadanos en ejercicio, que no estén privados de sus derechos políticos y que figuren en el censo electoral del lugar en el que deseen sufragar ( Código de Régimen Municipal, Art. 129 ).

No existe para efectos de la elección popular de alcaldes, ninguna ampliación o restricción del cuerpo electoral que tiene derecho a sufragar en los otros comicios que la Constitución y la Ley autorizan y ordenan celebrar.

### ASPIRANTES

En principio todos los ciudadanos en ejercicio. Esa es la regla general. Sin embargo, la ley establece, además que los candidatos deben reunir determinados requisitos y prohíbe la elección de quienes se encuentran en las situaciones que ella misma precisa.

En cuanto a los requisitos la ley exige que para ser elegido válidamente, los candidatos deben haber nacido en el mismo municipio. Si así no hubiere ocurrido, es decir, si no fueren oriundos del lugar, deben haber sido vecinos de él durante el año anterior a la fecha de su inscripción como

candidato. Como la Ley 78 no definía lo que era vecindad, por analogía se adoptaba el concepto de "vecindad" que trae el Código Civil Colombiano en su artículo 78. Este vacío lo llenó el legislador con el parágrafo del Artículo 2o. de la Ley 49 de 1987 que modificó y adicionó la Ley 78 de 1986. Esta misma Ley 49 de 1987, extiende la posibilidad de ser aspirante a alcalde a quien el año anterior a la fecha de ser inscrito como candidato haya sido vecino, sino también, a aquel que : "durante un período mínimo de tres años consecutivos en cualquier época" lo haya sido.

Las prohibiciones que hace la Ley, previamente señalando las causas que dan lugar a ella y que impiden su elección, se llaman inhabilidades. Es decir la Constitución y la Ley prohíbe que determinada categoría de personas sean elegidas como alcaldes.

51525

1. Los Senadores y Representantes durante los dos primeros años de su período constitucional ( C.R.M. Art. 129 ). La infracción de este precepto, concluye el artículo, vicia de nulidad ambas elecciones. Es posible que el parlamentario pueda aspirar al final de su período pero en este caso, siempre no busque reelección para el Congreso y para ello, debe renunciar a su investidura parlamentaria -curul- y esa renuncia debe ser aceptada un año antes de las elecciones intermedias ( Art. 112 de la C.N. )

2. Quienes simultáneamente deseen ser elegidos alcaldes o miembros de una

corporación pública ( Congreso, Asamblea Departamental, Concejo Intendencial o Comisarial o Concejo Municipal ). Es decir, nadie puede, en las mismas elecciones, ser elegido Alcalde y Senador, Alcalde y Representante, Alcalde y Diputado, Alcalde y Consejero Intendencial o Consejero Comisarial o Alcalde y Concejal. No está demás anotar, que esta prohibición rige aunque la pretensión de hacerse elegir alcalde y miembro de una corporación pública se refiera a distintas circunscripciones o circuitos electorales.

3. Quienes hayan sido llamados a juicio o condenados a pena privativa de la libertad, excepto en los casos relativos a delitos políticos. Básicamente estos son los de sedición y la asonada ( Ley 78 de 1986, Art.5 lit. c )
4. Quienes hallen en interdicción judicial, estén inhabilitados por una sanción disciplinaria, impuesta v.gr : por la Procuraduría General, o se encuentren suspendidos en el ejercicio de su profesión o hayan sido excluidos de ésta. ( Ley 78 de 1986 Art. 5 lit d ).
5. Quienes dentro de los seis meses anteriores a la elección hayan sido empleados públicos del orden nacional, departamental, intendencial, o comisarial o municipal ( Ley 78 de 1986, Art. 5 lit e ).

## FECHA DE ELECCION

La fecha coincide cada cuatro años, por efectuarse el mismo día en que se eligen concejales municipales, con las elecciones intermedias o con las del Congreso, según el caso ( C.R.M. Art. 129, ley 78 de 1986, Art. 1o. )

Vale la pena destacar que la fecha de las elecciones la fija la ley, pero que la Constitución ( Acto Legislativo No. 1 de 1986 ) dispuso que la primera elección de alcaldes "tendrá lugar el segundo domingo de marzo de 1988," evitándose de este modo que la elección de alcaldes quedara condicionada a la voluntad del Congreso, es decir a la expedición de una ley.

## PERIODO

El período de los alcaldes elegidos por voluntad popular, es de dos años, contados a partir del primero de junio siguiente a la fecha de la elección ( C.R.M. Art. 129 ).

La adopción de un período de dos años a algunos les parece muy corto tiempo para desarrollar una política seria y coherente que se traduzca en obras de desarrollo social. Sin embargo, conviene anotar que según el Departamento Nacional de Planeación, conforme al sistema anterior de libre nombramiento y remoción, la duración promedio en el cargo de alcalde, para todo el país, era

apenas superior a los seis meses. Y en el caso particular de Bogotá, ese mismo promedio, para los últimos 55 años, ha sido tan sólo de 13 meses.

Tampoco hay que perder de vista, que el período de dos años se ve ampliado por los meses que transcurren antes de la posesión y que el elegido seguramente utilizará para estudiar y precisar aún más sus programas y proyectos de gobierno, lapso del cual no disponían los alcaldes por "nombramiento", pues a nadie le comunicaban, con dos o tres meses de anticipación, que iba a ser alcalde.

La adopción de un período mayor v.gr : de cuatro años, como algunos lo propusieron durante la discusión de la reforma constitucional, encontró entre otras, la dificultad de que hubiere sido necesario ampliar también el período de los cabildos a un tiempo igual para evitar que el alcalde se dedicara a elegir un "concejo amigo" en la mitad de su gestión. Así se hubieran suprimido las antiguas elecciones de "mitaca", cuando es claro que el país ha encontrado en ese debate intermedio una especie de termómetro político que sirve a gobernantes y a gobernados para verificar lo cumplido, someter sus realizaciones al veredicto popular y adecuar su acción a la voluntad ciudadana en las urnas.

Criticable, por otro aspecto, el hecho de que existe un "desfase" de cerca de 70 días entre la fecha de posesión del Presidente ( 7 de agosto ) y la de posesión de los alcaldes ( 1o. de Junio ), es decir, no coincide la terminación del período presidencial con el de los alcaldes que en ese momento estén en fun

ciones. No se busca sostener con nuestro comentario, que debería forzosamente existir una "sincronización" desde los puntos de vista políticos o administrativos, pues si así ocurriera se perdería el alcance de la elección popular de alcaldes y se recortarían los efectos de la descentralización pero crea, esta identidad o concordancia un orden en la conciencia ciudadana y una armonía en nuestras instituciones. Seguramente nuestro legislador, se guió por otro criterio que tiene que ver más con la conveniencia ; pensó en las situaciones de distinto orden que se podrían crear si los alcaldes elegidos demoraban más de tres meses en su posesión.

#### POSESION

Debe hacerse ante el Juez Civil o promiscuo Municipal, primero o único, del respectivo lugar ( Ley 78 de 1986, Art. 1o. y 4o. ).

Se debe realizar el primero de Junio correspondiente al día de iniciación del respectivo período. Si por cualquier circunstancia ello no fuere posible, tendrá lugar en fecha posterior.

#### CAUSAS DE SUSPENSION Y DESTITUCION

Los alcaldes pueden ser suspendidos y destituidos : el de Bogotá, por el Presidente de la República y los demás, por los gobernadores, intendentes y comi

sarios, en los casos que taxativa y expresamente señalen las normas vigentes ( Ley 78 de 1986, Arts. 17 y 18 ).

Esto significa que dichas autoridades no pueden remover a los alcaldes conforme a su entera voluntad y libre apreciación sino, únicamente, cuando se den las situaciones que de manera precisa y concreta describe la Ley. Así se evita que el Presidente y los Gobernadores, Intendentes o Comisarios ignoren o intenten desconocer la voluntad popular expresada el día de las elecciones, y al propio tiempo se asegura el respeto al período fijo de dos años señalados para los alcaldes.

Sin perjuicio de las aplicación de las sanciones penales a que hubiere lugar ( v.gr. por abuso de autoridad o prevaricato ), incurrirá en causal de mala conducta quienes suspendan o destituyan a los alcaldes sin sujeción a las reglas anteriormente expuestas ( Ley 78 de 1986. Art. 21 ).

Las causales de destitución consagradas en la Ley 78 sufrieron una revisión por parte de la Ley 49 de 1987 que las precisa de la siguiente forma : el literal a sufrió una actualización pues hablaba de "auto de llamamiento a juicio" la ley reformada, siendo que el nuevo código reemplazó tal denominación por la de resolución de acusación" y se hizo la observación de que tal providencia debía estar "debidamente ejecutoriada" ( Art. 6, Ley 49 de 1987 ). y, el literal c que señalaba al Procurador General de la Nación, como apto para soli

citar su destitución, fue aclarado considerablemente, ahora se dice : "A solicitud de la Procuraduría General de la Nación, cuando incurran en las causas que impliquen dicha sanción, de acuerdo con el régimen disciplinario previsto por la ley para estos funcionarios. ( Ley 49 de 1987 Art. 6o. )

En cuanto a las causales de suspensión puede concluir que ellas son, según el Art. 17 de la Ley 78 de 1986, aumentado y corregido por la Ley 49 de 1987, además de las dos reseñadas, la vacancia y la violación del régimen de incompatibilidades previsto en la ley.

En lo que tiene que ver con las de suspensión, existen sólo dos :

- a. Por haber dictado por autoridad judicial competente medidas de aseguramiento, aunque proceda excarcelación o cualquier otro beneficio.
- b. A solicitud del juez competente o del procurador General de la Nación.  
( Ley 78 Art. 19 ).

La Ley 49 de 1987, aclaró éste segundo numeral de la siguiente manera : "A solicitud de juez competente o de la Procuraduría General de la Nación. Nótese que se hace extensiva e impersonal, la facultad que antes parecía existir exclusivamente en el máximo fiscal de la Nación. De esta manera todas las procuradurías regionales fiscalizaran los desvíos disciplinarios del Jefe de la administración municipal.

En cuanto a los efectos de la suspensión y destitución, por ser faltas absolutas y faltas temporales veremos a continuación cuales son sus efectos.

### FALTAS ABSOLUTAS Y FALTAS TEMPORALES

La muerte, la renuncia aceptada, la declaratoria de nulidad de su elección, la destitución, la declaratoria de vacancia por abandono del cargo, la interdicción judicial, la invalidez absoluta o la incapacidad física permanente para desempeñar el cargo. ( Ley 78, Art )

Las faltas temporales : Las vacaciones o permisos para separarse del cargo, licencia, comisiones oficiales, incapacidad física transitoria o suspensión por orden de autoridad competente.

En los casos de faltas absolutas o de suspensión, el Presidente de la República y los gobernadores, intendentes o comisarios, designarán alcaldes del mismo domicilio y filiación política del titular. Si las faltas fueran temporales, salvo la suspensión, el alcalde encargará del despacho a uno de los secretarios o al secretario. Si no puede hacerlo, el secretario de gobierno o de la alcaldía asumirá las funciones mientras el titular se reintegre o encarga a uno de los secretarios. ( Art. 78 de 1986, Art. 19 )

La Ley 49 de 1987, en esto que tiene que ver con las faltas absolutas, comple

mentó el Art. 20 de la Ley 78 de 1986, titulado : Convocatoria a elecciones. Si la falta absoluta se produjere antes de transcurrido un año del período del alcalde, el Presidente de la República y los gobernadores, intendentes y comisarios, en el decreto de encargo señalará la fecha para la elección de nuevo alcalde, la cual deberá realizarse dentro de los dos meses siguientes a la expedición del decreto. El alcalde así elegido será para el resto del período.

La Ley 49 de 1987, dejó el mismo texto pero para evitar confusiones entró a prevenir mediante un inciso lo referente a los electores : "Las elecciones a que se refiere este artículo se efectuarán con el mismo censo electoral que se utilizó para la elección de alcaldes que se remplaza" ( Ley 49 de 1987 Art. 8o. ).

De ésta manera, se previenen los posibles abusos y conductas fraudulentas que podrían cometerse mediante el traslado de electores de un municipio a otro.

#### FUNCIONES DEL ALCALDE

La Ley 78 de 1986, de manera genérica establecía, que el alcalde ( Art. 3o. ) en su carácter de jefe de la Administración Municipal, Distrital o como delegatarios de otra autoridad, ejercerán las funciones que le asignen la Constitución, la Ley, las Ordenanzas y los acuerdos.

Por la vaguedad de las funciones descritas, la Ley 49 de 1987, que modificó y adicionó a la Ley 78 de 1986, complementó tales funciones precisándolas de

la siguiente manera. Artículo 5o. El Artículo 3o. de la Ley 78 de 1986 que dará así :

Funciones : Los alcaldes en su carácter de jefes de la administración municipal o de la distrital, o como delegatarios de otra autoridad, ejercerán las funciones que les asigne la Constitución, la Ley, las Ordenanzas y los Acuerdos.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes :

1o. Nombrar y remover libremente los empleados de la administración central del respectivo municipio y los gerentes o directores de las entidades descentralizadas del orden municipal.

2o. Reglamentar los acuerdos municipales.

3o. Dictar las medidas que sobre orden público sean requeridas por el presidente de la República o por el Gobernador del Departamento cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen.

4o. Coordinar y supervisar los servicios que presten en el municipio entidades nacionales o departamentales e informar a los responsables de las misma de su marcha y cumplimiento de sus deberes por parte de los funcionarios respectivos.

5o. Tendrán jurisdicción coactiva para hacer efectivo el cobro puntual de las

obligaciones a favor de los municipios. Esta función podrá delegarla en los tesoreros municipales que la ejerceran conforme a lo dispuesto en los artículos 68, 79 y 252 del Código Contencioso Administrativo ( Decreto 01 de 1984 ) y 561 y siguientes del Código de Procedimiento Civil.

60. Presentar al concejo durante las sesiones ordinarias del mes de agosto, el respectivo plan integral de desarrollo para el municipio con base en las técnicas modernas de planeación urbana y coordinación urbano-regional.

El manejo de la alcaldía, para un mejor entendimiento, se basará en cuatro funciones : política, administrativa, ejecutiva y policiva.

En el campo político : ordena la Ley, interpreta y orienta las políticas nacionales y departamentales en el municipio, a manera de eslabón. Sin embargo sus actos ya no son revocables por el gobernador. Este los revisa ahora jurídicamente y los somete a decisión del tribunal respectivo. O sea que sólo pueden ser anulados o corregidos por los jueces.

Como ejecutivo debe ser el motor de la administración y para lograrlo aplicará los pasos del proceso gerencial : planeación, organización, ejecución, control, coordinación de los recursos humanos, financieros y materiales del municipio.

En materia de policía es el jefe local. Debe aplicar lo que disponen los có

digos, las medidas de emergencia que dicte el gobierno ( toque de queda, ley seca, etc. ) y las que como alcalde considere pertinentes.

Y en el campo administrativo son infinitas las obligaciones : El Código de Régimen Municipal le señala, entre otras : vigilar que el concejo se reúna oportunamente y convocarlo a extras ; puede presentar proyectos de acuerdo sobre : presupuesto municipal y creación de entidades descentralizadas de nivel municipal como establecimientos públicos, sociedades de economía mixta, empresas industriales y comerciales ; sobre nomenclatura y clasificación de los empleos de la alcaldía, de las secretarías, y señalar las escalas de sueldos ; determinar las plantas de personal de las secretarías y de sus dependencias ; también pueden objetar los proyectos de acuerdo aprobados en el concejo por inconveniencia o inconstitucionalidad ; velar porque los empleados del servicio municipal desempeñen cabalmente sus funciones ; y ordenar los gastos oficiales de acuerdo con el presupuesto.

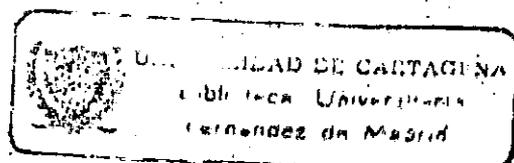
## OBLIGACIONES

En términos generales, conocidas sus funciones, el alcalde elegido tendrá mayor autoridad administrativa y política ; estabilidad asegurada a causa del periodo fijo ; más amplias funciones para la dirección del municipio ; y también, como algo correlativo mayores responsabilidades y prohibiciones. Las normas constitucionales y legales dictadas recientemente recogen esta nueva situación jurídica. Estos son los aspectos más importantes :

a. El alcalde dejó de ser agente del gobernador. Ahora únicamente es jefe de la administración municipal. Desde todo punto de vista ello le confiere, obviamente, mayor autonomía ( Código de Régimen Municipal. Art. 128 ) En razón de lo anotado, el alcalde ya no es empleado departamental ; pasa a ser funcionario municipal.

b. Los actos de los alcaldes ya no son revocables por el gobernador. Antes el gobernador podía revocar los actos de los alcaldes, es decir, dejarlos sin vigencia ni validez, sin efecto alguno, si consideraba que eran contrarios a la Constitución o a la Ley. En adelante, sólo podrá remitirlos a estudios del correspondiente tribunal de lo contencioso administrativo para que éste decida si son o no violatorios del ordenamiento jurídico superior. Así esta expresamente previsto y reglamentado en detalle para el caso de los acuerdos que el alcalde haya sancionado ( C.R.M Arts 118 y 119 y Ley 78 de 1986, Art 22 ).

c. El alcalde nombrará y removerá al tesorero municipal. Tal como ocurre en la nación y en el departamento, donde el Presidente de la República y el Gobernador nombran a los tesoreros de la nación y del departamento, el tesorero municipal que antes era nombrado por el concejo para periodos de un año, pasa a ser funcionario de libre nombramiento y remoción del alcalde ( Ley 78 de 1986 Art. 24 ).



d. La ley anterior disponía que sólo el alcalde podía presentar a estudio del concejo proyectos de acuerdo sobre organización administrativa ( creación o supresión de secretarías, oficinas, etc. ) y presupuesto. El Código agrega nuevas materias en las que la iniciativa exclusiva también corresponde al alcalde : nomenclatura, clasificación y escala de remuneración de los empleos municipales, creación de comunas y corregimientos ; y "programa municipal de inversiones" ( C.R.M. Arts 105 y 106 y Decreto Ley 77 de 1987, Arts. 89 y 90 ).

e. No habrá dos contralores ni dos personeros. El Código de Régimen Municipal, Art. 101, acaba con las dificultades administrativas que entorpecían y paralizaban la labor de los alcaldes, creadas por la presencia simultánea de dos o más personeros o contralores posesionados a veces sólo ante testigos, porque dispone que en esos casos, es decir cuando varias personas alegan haber sido elegidas por el concejo para el mismo cargo y para idéntico período, debe continuar en el cargo quien venía ejerciéndolo ; aunque se le haya vencido el período, y sólo se dará posesión a quien el respectivo tribunal de lo Contencioso Administrativo decida que fue elegido válidamente. De esta manera las habilitadas combinaciones de principales y suplentes que a veces se dan en los concejos para hacer nombramientos no repercuten, para ningún efecto, en la vida de la administración municipal.

f. Incompatibilidades. Los Artículos 6 a 12 de la Ley 78 prohíben que los alcaldes y los funcionarios que de ellos dependen se beneficien directamente o

o beneficien a sus familiares o a las sociedades de las que aquellos y éstos hagan parte, con la celebración de los contratos que adjudica el municipio. También declara nulo los nombramientos que se hagan a los parientes del alcalde o de otros funcionarios municipales que la ley expresamente señala.

Este régimen severo de incompatibilidades o prohibiciones, que deberá ser completado en el futuro, tiene indudable alcance moralizador porque prescribe frecuentes abusos y controla prácticas comunes de corrupción política, indebido nepotismo y deshonestidad administrativa.

#### REGIMEN DISCIPLINARIO

Mientras se expide el régimen disciplinario para el alcalde y demás empleados municipales, señala el Artículo 10 de la Ley 49 de 1987, además de lo dispuesto en leyes vigentes, les será aplicable el estatuto establecido en la Ley 13 de 1984 y su decreto reglamentario 482 de 1985 sobre administración de personal y régimen disciplinario para los empleados públicos de la rama ejecutiva del orden nacional.

#### PROHIBICION DE REELECCION

Expresamente prohíbe la Constitución ( C.R.M. Art. 129 ) que los alcaldes sean reelegidos para el período inmediatamente siguiente. Se adopto en este punto

el principio que rige para el Presidente de la República, que tampoco puede ser reelegido tan pronto como acaba su período.

La prohibición obedece a la necesidad de evitar que los alcaldes, como sería presumible, utilicen sus poderes y orienten la actividad de la administración municipal para conseguir sus propósitos reeleccionistas, en vez de dedicarse al cumplimiento de sus sagrados deberes de servicios públicos. Si se permitiera la reelección, es casi seguro que la mayoría de quienes a ella aspiran, incurriría en abusos y conductas indebidas.

## 6.2 CONSECUENCIAS POLITICAS

### 6.2.1 Mayor Participación Ciudadana

"Este es uno de los aspectos positivos y progresistas de la elección popular de alcaldes - dice al respecto Jaime Angulo Bossa- , cuya vocación no es otra que la de llenar a la nación de pueblo, de hombres reales, de masas verdaderas de seres de carne y hueso e impedir que de sus contornos sólo surjan banderas e himnos vacíos, mientras treinta millones de colombianos están a la espera de llenarlos con sus nombres propios Juanes, Rafaelés, Pedros, Luises, con sus angustias reales, con sus esperanzas y sueños.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> OÑATE, Op. cit. p 13

En el mismo sentido, el Honorable Senador, Ernesto Samper Pizano, en una entrevista realizada por la Revista Política 30 días en momentos en que se desempeñaba como Presidente de la Dirección Nacional Liberal, dijo lo siguiente :

"no debemos olvidar que el electorado, que ejercerá por primera vez su derecho de elegir los alcaldes en el próximo mes de marzo, es un electorado mucho más calificado que el que existió hace 30 o 40 años".<sup>14</sup>

Pero las razones para que eso ocurra las encontramos en el cambio de situación. En adelante los municipios empiezan a disponer de instrumentos y de recursos relativamente suficientes para la atención de las funciones, la ejecución de las obras y la prestación de los servicios básicos que están a su cargo. Es innegable que la administración municipal tiene ahora un contenido concreto y preciso porque cuenta con los medios necesarios ( atribuciones o poderes y medios materiales ) para el ejercicio de las responsabilidades que la ley le asignó ) ( solucionar necesidades y aspiraciones de la comunidad local ).

También es cierto que el nuevo cuadro o marco institucional del municipio sólo tendrá desarrollos positivos para la sociedad si las autoridades locales son representativas de la voluntad e intereses de los destinatarios de su acción, y sin son competentes, calificadas y honestas. Por eso, en la medida que los ciudadanos

---

<sup>14</sup> REVISTA 30 DIAS No. 58. "La Elección popular de Alcaldes Verdadera revolución constitucional. p. 24

participen directamente en la elección de sus alcaldes ; en la medida en que les exijan a éstos que presenten los programas con los cuales piensan mejorar las condiciones de vida local, vamos a ser capaces de superar el síndrome anti democrático que se ha venido apoderando de los colombianos.

El Profesor Maurice Hauriou, conocido tratadista francés de Derecho Público, citado en la exposición de motivos que acompañó el proyecto de Acto Legislativo que en 1970 buscó establecer la elección popular de alcaldes, dijo : "... las elecciones locales son las únicas que entienden verdaderamente los electores, las únicas en que éstos se dan cuenta de la plenitud de su poder, las únicas en que se interesan por el juego político, las únicas en que tienen alguna competencia para emitir una opinión... en las elecciones generales ( el cuerpo electoral ) se siente manejado por la máquina de los partidos".

#### 6.2.2 Mayor Autonomía Política del Municipio

Antiguamente, antes de la reforma descentralista, las soluciones a las necesidades locales ( construcción de una obra, prestación de un servicio ) exigía la decisión de una autoridad nacional o departamental, a veces lograda por la mediación de un Congresista o Diputado. A cambio de la obra o servicios concedidos, la comunidad debía "hipotecar" su voluntad política pues debía votar tal como se lo indicaba el funcionario de turno o el jefe político que consiguió el auxilio o ayuda. Esto en relación con las comunidades que recibían algo.

En el de las que no reciben nada, y que también son urbanas o rurales, ocurría lo mismo pues también les tocaba vivir "condicionadas" políticamente a quien les ofrece que un día, gracias a su poder o influencia, la obra o el servicio serán realidad. Las comunidades locales estaban sometidas políticamente a aquellos quienes tomaban o controlaban las decisiones que constituían un principio de respuesta a sus necesidades.

Afortunadamente ahora y en eso radica la mayor autonomía política que adquiere con los municipios, con el régimen municipal, todo cambio de manera sustancial porque, en adelante, la comunidad misma, en unos directamente, en otros por conducto de sus legítimos voceros y autoridades, tienen en sus propias manos, sin la intermediación de nadie, facultad para definir su suerte futura, para autoadministrarse, para adoptar programas y proyectos y para decidir la ejecución de determinadas obras e inversiones. Ya no necesita esperar a que le decrete el progreso desde afuera ni a que otros le ordenen su mejoramiento. Ella misma "liberada" políticamente, puede construir uno u otro con sus propias decisiones, fruto éstas de su autónoma y libre voluntad.

### 6.2.3 Nacimiento de una Nueva Clase Política

El renovado régimen municipal crea nuevas plazas u oportunidades para el ejercicio de responsabilidades públicas a nombre de la comunidad que, además, es cogera libremente, en votación directa, a quienes encuentre mejor calificados

y mas aptos para confiarle tan delicada tarea. Así ocurrirá con los alcaldes y los miembros de las juntas administradoras locales elegidos popularmente, y con quienes representen los usuarios en las juntas directivas de las empresas encargadas de la prestación de los servicios públicos municipales.

En esa forma se ampliaron las oportunidades de servir a la comunidad y de representarla políticamente. Y se multiplicaron también porque se evitó la concentración de honores y de poder en manos de una misma persona. En efecto, conforme al estricto régimen de inhabilidades que contiene el Código de Régimen Municipal, nadie puede aspirar simultáneamente a una alcaldía y a una corporación pública ( Art. 129 ); los miembros de estas últimas no pueden hacer parte de las juntas administradoras locales ( Art. 313 ) ni ser representantes de los usuarios en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos ( Art. 160 ) y ningún concejal puede pertenecer a más de dos concejos directivos de entidades descentralizadas ( Art. 161 ).

Lo anterior, es decir, la ampliación de las plazas u oportunidades, sumado a la promoción política de la comunidad, al interés que crea la elección popular de alcaldes, a un Concejo Municipal fortalecido funcional y presupuestalmente, y a la intensidad de los debates que originen las llamadas consultas populares, crea el campo propio, el clima necesario y las oportunidades suficientes para que surjan, se proyecten y destaquen nuevos talentos, más figuras, otros líderes.

En pocos años el país contará con una nueva clase dirigente que habrá hecho sus primeras armas en las alcaldías, su escuela primaria, como decía Tocqueville ( "las instituciones municipales son a la libertad, lo que las escuelas primarias vienen a ser a la ciencia..." ), en la vida pública de los municipios, escenarios que les permitió mostrar y poner a prueba su capacidad administrativa y su inteligencia política.

#### 6.2.4 Solución a Algunas Formas de Violencia Política.

Hace algunos años, en plena vigencia del Frente Nacional, algunos pensaron que el nombramientos de alcaldes por los gobernadores y de éstos por el Presidente era una de las causas reales de la violencia. Desde luego, la violencia política de hoy es bien distinta de la de hace varios lustros. Ese afán por implementar la elección popular de alcaldes como solución política a la violencia que nos ha acompañado en los últimos años, se vé en varias exposiciones de motivos de proyectos de reforma constitucional...

En la exposición de motivos del proyecto de acto legislativo número 58 de 1959 presentado a consideración del Congreso con la firma de varios miembros de la Honorable Cámara de Representantes se dijo : "... si se analizan las causas mediatas de la violencia una de ellas puede hacerse radicar en el sistema antidemocrático de la elección de gobernadores y alcaldes, quienes por no depender del voto directo de los ciudadanos ... tienen marcado carácter de

agentes o intermediarios políticos entre los funcionarios que lo designan y el pueblo" <sup>15</sup>

Más adelante, en 1970, ( proyecto de acto legislativo No 70 de 1970 ), anotó también en la exposición de motivos : "Colombia, durante más de 80 años, ha experimentado la fórmula del señor Nuñez, pero creo que nadie podrá salir garante de que con ello se han asegurado la paz y el progreso regional. Nosotros creemos que ha ocurrido todo lo contrario : que muchas veces ha sido fuente de problemas de orden público, la designación de gobernantes sin vínculo alguno con los gobernados..." <sup>16</sup>

Y en 1974 ( proyecto de acto legislativo No. 2 de 1974 ) el H.S. Gregorio Becerra, agregó como explicación al proyecto de acto legislativo que entregó a estudio de las cámaras : "Resulta, entonces, necesario concluir que un peligro inminente de generalización de cualquier clase de violencia es precisamente la centralización absoluta del poder, especialmente en lo atañadero a la Rama Ejecutiva". <sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> OÑATE RIVEROS, Op. cit. p. 33

<sup>16</sup> Ibid. , p. 41

<sup>17</sup> Ibid. , p. 47

La violencia política que hoy sufre el país, ya la reconocíamos, es distinta a la que padecía cuando se produjeron las propuestas comentadas. Sin embargo, también es cierto que algunas de las actuales formas de violencia subversiva se originan más en situaciones de carácter político, como son las que tienen que ver con la falta de oportunidades válidas para hacer acto de presencia en la vida pública, que en las condiciones de tipo económico social que puedan soportar determinadas regiones o personas.

#### 6.2.5 Golpe al Clientelismo Político

El Clientelismo, que funciona con base en una mentalidad cortoplacista y la reproduce convierte la democracia electoral en un mercado estacional, y el voto en una mercancía de temporada ; hace del político profesional un intermediario entre los electores y las entidades oficiales, de tal manera que el gasto público que puede beneficiar a una comunidad aparece más como mérito suyo que como obligación del Estado.

Al respecto ha dicho el humanista Ricardo de Lima "... La clase política al percatarse de que las masas no creen en sus proyectos de transformación ni en sus discursos ideológicos, cambian el ofrecimiento : el ladrillo o el plato de lentejas por un día, exigiendo a cambio el voto que les garantiza la elección a partir de la cual puede recuperar con creces la "inversión" en que incurrió. Es, pues, el curioso ciclo electoral del capital' por su parte, " los de abajo "

sin creer en los proyectos económicos-sociales que les ofrecen, ni en los discursos ideológicos que les pronuncian, ante la miseria que los acosa minuto tras minuto, optan más bien por un "pájaro en mano", por fugaz que sea, y aceptan el ladrillo, el cemento o el plato de lentejas por un día, a cambio de entregar el voto, que están seguros no alterará la situación. La alternancia bi-partidista les ha dejado una lección que se repiten así mismo: "con cara pierdo yo, con cruz gana usted".<sup>18</sup>

El clientelismo vicio arraigado en nuestras prácticas políticas, prospera ante la falta de canales institucionales que permitan a la comunidad ejercer una presencia decorosa y efectiva en la vida pública, razón por la cual los ciudadanos alienan su voluntad, ceden sus derechos políticos y terminan "entregados" a quienes como agentes, del clientelismo, se han convertido en el enlace "oficial" entre la comunidad y los entes gubernamentales y en verdaderos "dispensadores" magnánimos de la acción del Estado.

Ese hábitat oculto de cultivo desaparecerá, o cuando menos cambiará sustancialmente, a partir del momento en que la comunidad tenga derechos políticos tome conciencia de ellos y los ejerza debidamente. Ese es otro de los alcances

<sup>18</sup> DE LIMA, Ricardo. Revista Foro No. 4 Noviembre 1987. Bogotá. p 33

del proceso de descentralización, que, como ya dijimos, no está conformado únicamente por la elección popular de alcaldes sino por un conjunto de decisiones que otorgan unas veces a la comunidad ( usuarios de los servicios y organizaciones sociales ) y otros a la ciudadanía ( cuerpo electoral ) la facultad y los poderes suficientes para definir su futuro político administrativo.

Será duro en un principio abolir tan arraigada práctica pero si existe conciencia en los electores y las reformas logran consolidarlas no hay duda de que será un duro golpe al clientelismo político.

#### 6.2.6 Voto Nacional y Voto Local

También es dable esperar que se presenten fenómenos de "cambio" de opinión como los que ocurren en Europa en donde la ciudadanía, con pocos meses o años de diferencia, acompañan con su voto en elecciones generales a partidos de determinada orientación ideológica, y en elecciones municipales, a partidos de tendencia distinta, a veces opuesta a la que contó con su apoyo en el debate nacional. La explicación de éste fenómeno esta en el interés de los asuntos que están en juego en los debates nacionales ( seguridad exterior, políticas internacionales y económicas, intervencionismo estatal, etc. ) y municipales ( prestación de servicios sociales básicos y ejecución de infraestructuras mínima ) son obviamente distintos a un cuando no opuestos ; que los partidos y sus dirigentes han mostrado mayor o menor capacidad para el manejo de la gestión de

esos diferentes asuntos ; y que los intereses de los electores no coinciden en los planos nacionales y local.

### 6.3 CONSECUENCIAS ADMINISTRATIVAS

#### 6.3.1 Mayor Estabilidad y Autonomía de la Administración Municipal

Cuando la constitución ordena que el alcalde sea elegido para períodos de dos años, automáticamente le está dando estabilidad a la administración que aquel dirige, por lo menos por tiempo igual al señalado, y está permitiendo o facilitando :

- a. Que se elaboren planes, programas y proyectos que orienten y enmarquen o encuadren la acción del municipio dentro de ciertos parámetros mínimos, y
- b. que haya continuidad en la prestación de servicios y en la ejecución de las obras.

Desde otro punto de vista, por las importantes funciones que ahora cumple la administración municipal debe estar rodeado de un halo de autoridad y prestigio. Así ocurrirá cuando los alcaldes cambien su precario título anterior ( el nombramiento ) por uno de mayor solidez y legitimidad : el respaldo y apoyo de la comunidad. Además, el alcalde que hoy presta, básicamente, servicios

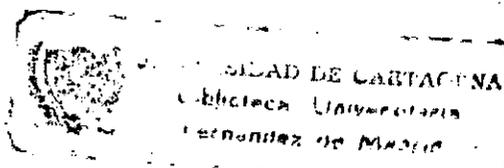
electorales, será en el futuro un líder cívico y un gerente. Ese nuevo "statu" le permitirá resistir a las presiones y a los caprichos de los jefes políticos y de los "notables" locales que terminan casi siempre agobiándolo y sometiéndolo.

### 6.3.2 Mayor Eficacia Administrativa

Resultaba en verdad sorprendente que el anacrónico esquema de organización municipal que nos rige haya sobre vivido frente a un país que sin duda ha cambiado, en el cual las aspiraciones ciudadanas a la participación han crecido y buscado nuevas oportunidades y en donde la facultad gerencial del sector público no se puede dejar como responsabilidad exclusiva del sector central.

Las leyes 22 de 1985 y 3a. y 11 de 1986 y los decretos dictados en desarrollo de sus previsiones, fortalecen la autonomía administrativa de los departamentos, intendencias, comisarías y municipios. También modernizan sus instituciones jurídicas, en todo lo que tiene que ver con su organización y funcionamiento. El país necesitaba modernizarse institucional y políticamente su administración municipal y responder así a viejos anhelos colectivos cuya atención es indispensable para el avance y consolidación de la democracia en nuestro medio.

Las 3a. y 11 también revistieron de facultades extraordinarias al Presidente de la Republica para codificar las disposiciones constitucionales y legales vigentes relativas a la organización y funcionamiento de las administraciones



seccionales y locales. Con base en dichas facultades se dictaron los decretos 1222 y 1333 de 1986 que adoptan los códigos de Régimen Departamental y Municipal, respectivamente.

Los Códigos, ha sintetizado Jaime Castro, tratan, entre otros, los siguientes temas :

- El marco de carácter constitucional y legal que define a los Distritos Municipales y a los Departamentales como entidades territoriales y fija las condiciones y procedimientos para su crecimiento, deslinde y amojanamiento;
- Los avances logrados en materia de planeación seccional y local.
- Lo atinente a la integración, organización y funcionamiento de los concejos y asambleas; a las calidades, inhabilidades, responsabilidades e incompatibilidades de sus miembros, a sus atribuciones y prohibiciones constitucionales y legales ; y al trámite, objeciones y anulación de las ordenanzas y acuerdos ;
- La normatividad relacionada con la preparación, presentación, trámite y manejo de los presupuestos ;
- Las atribuciones de gobernadores y alcaldes como jefes de sus correspondientes administraciones ;

- lo relativo a los bienes y rentas departamentales y municipales.

Además, el Código de Régimen Municipal :

- Incorpora el nuevo estatuto del personero, su carácter, período, remplazo, calidades y funciones como defensor del pueblo o veedor ciudadano y como agente del Ministerio Público.

- Ordena la participación de los usuarios en la dirección de las empresas que prestan servicios públicos ;

- Regula las Comunas y corregimientos y sus juntas administradoras locales, así como las inspecciones municipales de policía.

## 7. REFORMAS COMPLEMENTARIAS

### 7.1 DESCENTRALIZACION FISCAL

#### 7.1.1 Aspectos Generales

Se ha dicho que no es consecuente una reforma de la estructura administrativa de un país sino se conjugan los aspectos económicos con los políticos. Darle recursos monetarios a un municipio manteniendo el control político sobre las personas que deciden los gastos ( los alcaldes, en colaboración con el concejo ) es un intento incompleto. Darle autonomía política a un municipio, mediante la elección popular de su alcalde y concejales, sin asignarle dinero para las acciones locales, sería tan solo una reforma "de forma".

La autonomía municipal al incorporar estos dos aspectos delega en el nivel local, no sólo la posibilidad de llevar a cabo acciones que antes eran de competencia del nivel nacional, sino la toma de decisiones y le asigna recursos económicos. Y para ello se ha instituido la descentralización fiscal, que se refleja en el crecimiento considerable de transferencias que reciben ahora los municipios y en el mejoramiento de sus propios tributos.

La normatividad relativa a este campo de la reforma básicamente se encuentra en la Ley 14 de 1983, por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales, y en la Ley 12 de 1986, que incrementa la sesión del impuesto al valor agregado ( IVA ), así como en los decretos expedidos en virtud de las facultades otorgadas al ejecutivo por la última ley citada. Paradójicamente, la atención en cuanto a los aspectos financieros y fiscales de la reforma han caído sobre la Ley 12 de 1986, aunque la Ley 14 de 1983 tiene un más claro carácter descentralista.

La falta de correspondencia entre el crecimiento de los ingresos tributarios de los niveles inferiores de gobierno y el incremento del ingreso nacional, plantea la necesidad de revisar las bases tributarias y las tarifas de los impuestos locales. Sólo así los gobiernos seccionales podrían al menos mantener su capacidad de respuesta a la demanda de servicios gubernamentales de una población creciente.

#### 7.1.2 Ley 14 de 1983

La base de la autonomía local para superar el atraso de los municipios, se encuentra en la capacidad económica que deben tener estas entidades territoriales, la cual tiene su asiento en dos fuentes: Los ingresos propios y las transferencias que les hace la Nación. En cuanto a sus recursos propios, que es hacia donde va dirigida la Ley 14, principalmente son el impuesto predial y el de in

dustria y comercio, siendo éste último, especialmente significativo en los grandes municipios, mas no en la mayoría ya que estos carecen de la base sobre la cual recae el impuesto. La ley 14 de 1983 actúa entre otros, sobre estos dos impuestos, y pretende aumentar la captación del predial, al acercar mediante diversos mecanismos el avalúo catastral ( hecho por el IGAC ) al valor real de predios y dando facultades a los concejos para que fijen la tasa ( entre 12 y el 14 %) del impuesto de acuerdo a las características urbanas y rurales de los predios, para lo cual deben zonificar el municipio.

Los efectos de la Ley 14 de 1983 sobre los presupuestos de los municipios, han sido importantes pero no han alcanzado los resultados esperados ya que los concejos municipales no lo han implementado, principalmente porque la desconocen y por el poco interés prestado por los ediles. Sin embargo, la evolución del total recaudado por concepto de los impuestos citados ha logrado una mejoría como lo demuestra el gráfico de total de recaudos de impuestos municipales. ( ver figura 1 ).

En resumen la Ley 14 de 1983 se expide buscando dar flexibilidad a los impuestos municipales y departamentales, con el objetivo de superar el estancamiento de las recaudaciones en estos niveles de gobierno y mitigar, en alguna medida, su dependencia de las finanzas centrales del Estado. Lo que se perseguía, como puede verse en las motivaciones de ésta ley, era una situación de balance fiscal regional y local, en la cual los ingresos propios de estos entes territoriales

suficientes para sufragar sus gastos; y, en esa medida, obtuvieran autonomía financiera y poder decisorio en la asignación de recursos.

### 7.1.3. Ley 12 de 1986

La Ley 12 de 1986 aumenta la cesión que del Impuesto al Valor Agregado IVA hace la nación a todos los departamentos, intendencias, comisarías y municipios del país, siendo estos últimos los más beneficiados. Determina la citada ley que dicho incremento se ampliará progresivamente hasta llegar al 50 por ciento de la recaudación que, por concepto de IVA, reciba la nación.

Las transferencias son reflejos del centralismo y de la dependencia, pero son el instrumento a través del cual el Estado debe corregir las desigualdades regionales y son principalmente el llamado situado fiscal que está destinado a atender los servicios de educación y de salud y la participación de los municipios en el total recaudado por la Nación por concepto del Impuesto al Valor Agregado (IVA), al que nos estamos refiriendo. Precisamente la Ley 12 de 1986 aumenta del 30 % al 50 % el monto de la totalidad del IVA a distribuir entre las entidades territoriales.

Merced a este incremento de las transferencias, el presupuesto de los municipios se multiplicará crecientemente hasta 1992 y en especial para aquellos de menos de 100.000 habitantes, los cuales recibirán un "premio" o "castigo" de acuerdo al "esfuerzo fiscal" que realicen.

Esto tiene sus antecedentes, como nos lo recuerda Carlos Rodado Noriega, columnista de la sección económica del Espectador en su artículo titulado: "El desafío de la responsabilidad municipal" cuando dice: "...Esta fue una contribución de la comisión de Gasto público que recomendó la introducción del concepto de eficacia fiscal según el cual la participación en la cesión del impuesto a las ventas por parte de la nación debía favorecer y estimular a las administraciones eficientes y penalizar a las ineficaces" <sup>19</sup>.

El esfuerzo fiscal es la capacidad que tengan los municipios para aumentar la captación de impuesto predial en virtud a lo mandado en la Ley 14 y es medido por una compleja e inequitativa fórmula matemática. La Ley 12 de 1986 también estipula que el 74 % de las transferencias deberán destinarse a programas de inversión, los cuales deberán realizarse en las zonas rurales ( hasta un 50 % ) si la mayoría de la población vive en dichas áreas. Por otra parte, la Ley 12 establece un régimen de retenciones destinadas a atender los Fondos Educativos Regionales y al servicio de la deuda de los municipios, aspecto éste último que es bien delicado, ya que las pocas obras que se han ejecutado en los municipios colombianos, han sido utilizando el crédito y, por supuesto, tienen altas deudas no sólo con entidades gubernamentales sino privadas, deudas que podrán

---

<sup>19</sup> RODADO NORIEGA, Carlos. "El Desafío de la Responsabilidad Municipal"  
El Espectador, Sección Económica. Domingo 10 de febrero de 1987, p. 8a

cobrarles mediante el régimen de retenciones, desequilibrando la autonomía presupuestal de los municipios.

Puede afirmarse que no es suficiente éste incremento económico a las tesorerías municipales como para atender de manera integral la inmensa gama de necesidades de nuestros municipios, es por ello que deberán los concejales y las administraciones municipales ser lo suficientemente honestos y cuidadosos al elaborar los presupuestos, seleccionando las inversiones prioritarias de acuerdo con las capacidades disponibles para no desperdiciar estos nuevos, pero escasos y, al mismo tiempo, valiosos recursos.

#### 7.1.4 Desarrollo de la Ley 12 de 1986

En virtud de las medidas expedidas por el gobierno el 15 de enero de 1987, haciendo uso de las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 12 de 1986, se establecieron una serie de nuevas y concretas responsabilidades de los municipios. Le corresponde ahora la construcción, dotación y mantenimiento de planteles educativos (por lo cual se suprime el ICCE), campos deportivos (función que se le retira a Coldeportes), hospitales locales y centros de Salud (modificando al Fondo Nacional Hospitalario). Los municipios serán los directamente responsables de la potabilización de aguas para consumo humano (por ello se liquida el INSFOPAL) en sus áreas urbanas y rurales, lo mismo que del manejo adecuado de las aguas servidas (alcantarillado de aguas negras y lluvias)



deberán dotar de infraestructura de servicios aquellos lotes que pretendan ser urbanizados por el I.C.T., el cual venía cumpliendo esta función. También deben contribuir con los recursos económicos para el cofinamiento del Fondo de Desarrollo Rural Integrado ( DRI ), Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ( ICBF ), Fondo de Caminos Vecinales ( FCV ), con el fin de que estas entidades puedan adelantar programas y acciones en aquellos municipios que hagan dichos aportes.

Por otra parte, los municipios deberán adecuar sus estructuras administrativas con el fin de prestar asesoría técnica a los campesinos ( atribución que se le retira al ICA ), adelantar la titulación de baldíos nacionales ( función que les delega el INCORA ), controlar y vigilar la construcción de vivienda ( responsabilidad que deja de atribuirsele a la Superintendencia Bancaria ), administración, control y vigilancia del transporte urbano ( función que se le retira al INTRA ).

Es importante observar, como lo hace Alfredo Manrique Reyes en la Revista *Veriana*, en relación con el sistema de competencias concurrentes que tanto daño le ha hecho al país, lo siguiente : "...este replanteamiento de funciones y responsabilidades de la Administración Pública colombiana no corrige el sistema de competencias concurrentes, sistema en el cual distintos niveles de la administración están encargados de atender las mismas responsabilidades y prestar

los mismos servicios, trayendo como consecuencia la irracionalidad e ineficiencia del Estado".<sup>20</sup>

Esta circunstancia es un obstáculo para la eficiencia de la administración municipal y del Estado en general, y podrían frustrar expectativas de desarrollo integral del país si no son corregidas rápidamente. El éxito de éste tipo de reformas esta basado en su coherencia para un mejor y armónico funcionamiento de la estructura administrativa en todos sus niveles.

#### 7.1.5 Ultimas consideraciones

Las medidas descritas en los apartes anteriores fortalecieron los magros presupuestos regionales y locales. Así lo demuestran las cifras que registran la participación nacional, departamental y municipal en el total de los ingresos públicos del país. Hasta hace pocos años ( ver figura 2 ), la Nación concentraba una inmensa proporción de tales ingresos hasta llegar al extremo de que en 1978 recibió más del 83 % de los recursos tributarios y los departamentos y municipios, en su orden, apenas el 10.2 % y 6.4 % de estos últimos.

<sup>20</sup> MANRIQUE REYES, Alfredo. "Descentralización y Modernización del Estado : Un proceso a Media" en Revista Javeriana No. 537 p. 554

La Ley 14 de 1983, contribuye a menguar la diferencia entre ingresos y gastos propios de los niveles inferiores de gobierno y, por consiguiente, a disminuir la dependencia de ingresos provenientes de la nación. Desde un punto de vista exclusivamente fiscal, ello significa un avance hacia la descentralización. Es de anotar, sin embargo, que el autofinanciamiento y la autonomía en el gasto que esta descentralización significa, se daba en un marco general de concentración de funciones en manos del gobierno central y de responsabilidades mínimas de los gobiernos locales y departamentales. En estas condiciones, las necesidades de recursos para estos niveles eran reducidos y el autofinanciamiento muy difícil de alcanzar.

## 51525

La Ley 12 de 1986, por su parte, no pretende en forma alguna el incremento de los ingresos propios de las localidades ni brindar autonomía de gastos. Busca ante todo, trasladar a los municipios funciones y responsabilidades de prestación de servicios que, por su mismo carácter y cobertura son eminentes locales y que, por tanto, la nación no puede seguir asumiendo sin disminuir la eficacia de su gestión y su presencia en todo el territorio nacional. Las localidades, sin embargo, no tendrán que recurrir a sus magros recursos propios para la atención de tales funciones sino que recibirán, mediante transferencias, grandes recursos del presupuesto nacional para tal propósito.

Al aumentar la cesión que del Impuesto al Valor Agregado IVA, se le asignaba a los diferentes niveles de la administración, por parte de la ley 12 de 1986,

se produce un fortalecimiento de las rentas municipales pero a la vez, las funciones que se le reasignan a estos últimos les llegan casi de manera instantánea, mientras los recursos para atenderlas se irán trasladando de manera gradual, de tal modo que en el período transicional que va hasta 1992 el eventual desbalance entre necesidades y recursos puede dar lugar a una sensación generalizada de impotencia municipal.

En resumen, lo que interesa resaltar aquí es la coincidencia que la Ley 12 tiene con otras disposiciones de la reforma descentralista, en la búsqueda de la modernización y eficiencia de concentración real en la toma de decisiones y el control y vigilancia para su cumplimiento, y en la coherencia y refinamiento de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno que conducirán a un nuevo fortalecimiento del régimen municipal colombiano.

## 7.2 DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

### 7.2.1 Origen de las Normas

Peticiones como la elección popular de alcaldes, la participación comunitaria de usuarios en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos, la modernización de los municipios, etc. han sido agitados durante varios años por los más representativos sectores de la actividad popular.

La crisis del centralismo político administrativo que ha recortado extremadamente funciones a los municipios. Este proceso de concentración de las decisiones políticas ha implicado la canalización de recursos en favor de la Nación. Centralización política significa centralización de los ingresos fiscales y empobrecimiento de los municipios.

Varios son los indicadores de la crisis municipal en Colombia; déficit creciente de servicios públicos y sociales, deterioro de las grandes masas de la población, corrupción administrativa, fracaso de los planes de urbanismo, elevadas tasas de desempleo y subempleo, emergencia de movimientos reivindicativos.

Una segunda consecuencia del centralismo político es la pérdida de la legitimidad de las autoridades locales quienes regularmente son los voceros del cacique político, ajenos totalmente a los intereses y problemas de la ciudadanía.

Aunque el centralismo no es la causa fundamental de la gran crisis económica y política, del país, si contribuye a agudizar la situación en los municipios y regiones por cuanto no significa para la clase política dominante la renuncia a sus privilegios, tratan hoy por eso de ofrecer este tipo de alternativas.

Un último elemento que explica la aprobación de estas normas (Acto Legislativo No. 1 de 1986, Ley 11 de 1986, Ley 12 de 1986), es el desarrollo de corrientes democráticas al interior de los partidos políticos que entienden la

necesidad de abrir canales institucionales de participación ciudadana antes que se agudice la protesta e inconformidad ciudadana.

Debido a la confusión existente con la normatividad municipal el representante Orlando Vasquez V. , ponente del Acto Legislativo No. 1 de 1986, hizo aclaraciones que han recogido el disperso material normativo sobre la organización y funcionamiento de la administración municipal.

### 7.2.2 Aspectos Generales

En virtud de lo anterior la Ley 11 de enero 16 de 1986, que contiene "El Estatuto Básico de la Administración Municipal", asegura presencia ciudadana y participación comunitaria en la vida local, fortalece la autonomía municipal, moderniza las instituciones jurídico-administrativas de los municipios en todo lo que tiene que ver con su organización y funcionamiento y erradica prácticas indebidas y abusos.

La nueva ley busca que el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios se cumpla en los municipios por la comunidad organizada, por las personas directamente interesadas en que esas funciones y esos servicios creen el ambiente necesario para el desarrollo de sus actividades y contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida.

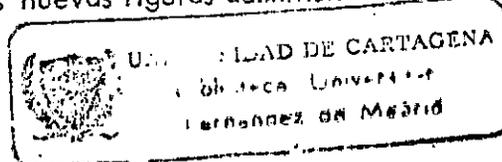
El estatuto fortalece la autonomía de los municipios y de sus instituciones, antes regidas por un cúmulo de leyes, como el Código de Régimen Político y Municipal verdadera "colcha de retazos", que no respondía a las necesidades.

La Ley contiene disposiciones sobre creación y funcionamiento de inspecciones de policía, incentivos para las asociaciones de municipios, regulación de la facultad de crear contralorías, organización de los concejos, estatuto de los concejales, modernización de los reglamentos que gobiernan las entidades descentralizadas, celebración de contratos y régimen de los servicios públicos locales.

Asimismo, la Ley 11 de 1986, en su Artículo 76 ord.b., concede facultades extraordinarias al Presidente de la República para codificar las disposiciones constitucionales y legales vigentes para la organización y el funcionamiento de la administración municipal, Por esta razón el ejecutivo expidió el decreto 1333 de abril 25 de 1986 o Código de Régimen Municipal, que en sus 385 artículos define, por vía de autoridad, con fuerza material de ley, cuáles son las normas vigentes sobre el particular. Dicha ley, fue incorporada íntegramente al Código de Régimen Municipal.

### 7.2.3 Juntas Administrativas Locales

Mediante la implementación de tres nuevas figuras administrativas se busca



el logro del objetivo de dotar a los municipios de un estatuto administrativo y fiscal que les permita, dentro de un régimen de autonomía, cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, promover el desarrollo de sus territorios y el mejoramiento socio-cultural de sus habitantes, asegurar la participación efectiva de la comunidad en el manejo de los asuntos públicos de carácter local y propiciar la integración. ( Ley 11 de 1986, Art. 1o. ) estas figuras la constituyen : Las juntas administradoras locales, la participación comunitaria y la presencia de los usuarios de los servicios públicos locales en las juntas directivas de las entidades encargadas de su prestación.

Las Juntas Administradoras Locales ( JAL ), son un mecanismo descentralizador previsto en la constitución desde 1968 artículo 196 ( Acto Legislativo No. 1 de 1968, Art. 61 ), que , sin embargo, por no haber tenido los desarrollos legislativos a los cuales los sujetó la Carta, no se había puesto en vigor. Vacío que vino a llenar la Ley 11 al disponer, entre otras materias que :

Los concejos para la mejor administración y prestación de los servicios a cargo de los municipios podrán dividir el territorio de sus respectivos distritos en sectores que se denominarán Comunas cuando se trate de áreas urbanas, y corregimientos, en los casos de zonas rurales ( Art. 16, Ley 11 de 1986 y 311 del decreto 1333 del mismo año )

- Para cada comuna o corregimiento se debe crear una Junta Administradora Local ( JAL ) que tendrá las funciones que el propio estatuto Municipal le asigna y las demás que les delegue el Concejo ( Art. 17 Ley 11 de 1986 y 312 del decreto 1333 de 1986 ).
  
- Las Juntas administradoras Locales podrán asimismo proponer motivadamente la inclusión en el presupuesto municipal de programas adoptados para el área de su jurisdicción, recomendar la aprobación de determinados impuestos y contribuciones, vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales, sugerir al Concejo y demás autoridades municipales la expedición de determinadas medidas y velar por el cumplimiento de sus decisiones ( Art. 17, Ley 11 de 1986 ).
  
- Las Juntas Administradoras Locales se integran por no menos de tres ni más de siete miembros ( Art. 313 inc. 1o. del CRM ), dichos miembros siempre deben ser elegidos, no nombrados o designados, en la forma que determinen los concejos, en todo caso, por lo menos la tercera parte lo serán mediante votación directa de los ciudadanos de la Comuna o corregimiento correspondiente.
  
- Por otra parte, existe la prohibición para los miembros principales y suplentes de las corporaciones de elección popular, quienes no podrán hacer parte de las Juntas Administradoras Locales ( Art. 18 inc. 2o. Ley 11 de 1986 )

Las Juntas administradoras Locales distribuirán y asignarán las partidas que a su favor se incluyan en los presupuestos nacionales, departamentales, municipales y de sus entidades descentralizadas. Asimismo, apropiarán el valor de los impuestos sobre tasas y contribuciones que se establezcan por el Concejo exclusivamente para la respectiva comuna o corregimiento y los demás ingresos que perciban por cualquier otro concepto ( Art. 20 Ley 11 de 1986 y 315 del decreto 1333 de 1986 ).

Este último artículo significa un avance en cuanto le permite a las Juntas Administradoras Locales distribuir y asignar o administrar a través de las respectivas entidades descentralizadas municipales las partidas que se incluyan en los presupuestos departamentales, municipales y de sus entidades descentralizadas como empresas de servicios públicos. Creemos que esto constituye un paso importante hacia el manejo autónomo de los recursos para obras y acciones de carácter local.

Quizás las facultades más importantes de las Juntas Administradoras Locales es la de proponer motivadamente la inclusión en el presupuesto municipal de partidas sufragar gastos de programas para su jurisdicción. Ese es un buen espacio para que en cada comuna o corregimiento las juntas con participación de toda la comunidad desarrollen planes de inversión en obras, servicios públicos y sociales, generación de empleos, etc. buscando que los presupuestos municipales se elaboren con base en esos planes comunitarios de inversión.

#### 7.2.4 Participación Comunitaria

Prescribe la misma Ley 11 de 1986 que determinadas entidades cívicas, constituidas con arreglo a la ley y sin ánimo de lucro como las juntas de acción comunal, las sociedades de mejoras y ornatos, juntas y asociaciones de recreación entre otras, se pueden vincular al desarrollo y mejoramiento local mediante su participación en el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios que se halle a cargo de los municipios ( Art. 22 Ley 11 de 1986 y 375 del CRM )

Este nuevo mecanismo mediante el cual se busca canalizar y aprovechar las energías dispersas hasta hoy de organizaciones que han demostrado seriedad y espíritu de servicios a la comunidad, se concreta en la facultad de celebrar convenios, acuerdos o contratos con los municipios para el cumplimiento de funciones o la ejecución de obras de claro contenido local.

La gran bondad de esos contratos consiste en que no se pone a las entidades comunitarias a competir con los grandes emporios, a licitar, a cumplir con todos los trámites y papeleos administrativos sino que únicamente se les somete a los requisitos y formalidades previstos para la contratación entre particulares ( Art. 23 de la Ley 11 y 376 del CRM )

La Ley, sin embargo, también contiene previsiones para que en el ejercicio de la anterior facultad se actúe con suficiente responsabilidad y , por eso , dispone

que el incumplimiento de los contratistas y la declaratoria de caducidad dará lugar a que se les suspenda la personería jurídica por dos años, por la primera vez, y se ordene su cancelación en caso de reincidencia ( Art. 25 de la Ley 11 de 1986 y 378 del CRM ).

Regularmente los municipios o las entidades descentralizadas contratan la prestación de servicios o la realización de obras con empresas o compañías particulares, lo que permitía jugosos negocios a estas últimas, pues ahora es posible exigir con argumentos morales y de ley tanto esa prestación de servicios como la realización de obras sean contratadas directamente con organizaciones comunales lo que indudablemente hará rendir los recursos y ampliará las fuentes de empleo.

#### 22.5 Presencia de Usuarios de los Servicios Públicos locales en las Juntas Directivas de las Entidades encargadas de su prestación.

El tema de los servicios públicos adquiere cada día mayor entidad, pues la comunidad les concede tanta importancia que sus tarifas, su ausencia o su deficiente prestación, inciden de manera notoria no sólo sobre el costo de vida y el nivel general de bienestar sino también, y durante los últimos años con mayor frecuencia sobre el orden público en sus diferentes manifestaciones.

Las protestas, los motines, las marchas y los paros cívicos que tienen como origen

las fallas de los servicios públicos seguramente han obedecido a las circunstancias de que hasta la entrada en vigor de la ley municipal, el usuario había sido el gran olvidado, el convidado de piedra que tenía que soportar con los dientes apretados unas tarifas cada día más elevadas para unos servicios que no llegaban o llegaban deficientes.

De lo anterior se desprende la importancia de lo preceptuado sobre el particular en la ley 11 de 1986 que, entre otras cosas dispone :

Las juntas o concejos directivos de los establecimientos públicos y de las empresas industriales o comerciales encargadas de la prestación directa de los servicios municipales estarán integradas así : Una tercera parte de sus miembros serán funcionarios de la correspondiente administración municipal ; otra tercera parte, representantes de los respectivos concejos y la tercera parte restante, delegados de entidades cívicas o de usuarios del servicio o servicios cuya prestación corresponde a los citados establecimientos o empresas ( Art. 27, Ley 11 de 1986 y 157 del CRM ).

Los actos que creen las entidades o sus estatutos orgánicos deben indicar los funcionarios que hacen parte de las juntas o concejos y advertirán que si dichos empleados pueden delegar su representación, lo harán designando siempre a otros funcionarios de la administración municipal ( Art. 11 de 1986 y 158 del CRM ).

Los representantes de los concejos en las juntas directivas podrán ser concejales principales o suplentes o personas ajenas a dichas corporaciones ( Art. 29 de la Ley 11 de 1986 y 159 del CRM ).

Se dicta un severo estatuto de inhabilidades, incompatibilidades y responsabilidades para los miembros de las juntas o concejos directivos ( Art. 30 y 31 de la Ley 11 de 1986 y 161 del CRM )

La aplicación de sanciones a que haya lugar por violación de las normas sobre inhabilidades, incompatibilidades y responsabilidades de las juntas directivas, de sus miembros y de los representantes legales de entidades descentralizadas se hará por la Procuraduría General de la Nación ( Art. 33 de la Ley 11 de 1986 y 163 del CRM ).

Finalmente se consagró la transitoriedad a los alcaldes, concejos municipales y juntas o concejos directivos, para que conforme a sus respectivas competencias procedieran a reformar los estatutos orgánicos de las entidades descentralizadas para dar cumplimiento a lo dispuesto en la ley en estudio ( Art. 35 de la Ley 11 de 1986 y 165 del CRM ).

#### 7.2.6 Fortalecimiento de la Autonomía Municipal

Varias disposiciones de la Ley 11 de 1986 amplían el espacio para la actuación

de las autoridades locales y fortalecen la autonomía de los municipios. Además de las ya analizadas, las que consideramos de mayor importancia pues efectivamente permiten un acercamiento directo de las comunidades con sus autoridades, vale la pena destacar las siguientes :

- La facultad de los concejos para crear inspecciones municipales de policía, determinar su número, sede y área de su jurisdicción, dependiendo directamente de los alcaldes y señalándoles una serie de funciones. ( Art. 9 al 13 de la Ley 11 de 1986 y 320 del CRM ).
- Las condiciones para crear municipios que estaban consignadas en la Ley 14 de 1969 y eran totalmente anacrónicas e irreales. La nueva ley actualiza las bases presupuestales y adiciona los requisitos al disponer que las certificaciones y estudios que se exijan deben ser motivados ( Art. 14 al 29 del CRM )
- Para hacer más ágiles y expeditos la celebración de contratos de empréstitos internos por parte de los municipios, el decreto 1333 de 1986, elimina trámites y controles innecesarios de la nación y los departamentos. En adelante, dichas operaciones de crédito cuando se celebren con entidades sometidas a la vigilancia de la superintendencia bancaria no requieran su validez la autorización previa o la aprobación posterior de ninguna autoridad intendencial, comisarial, departamental o nacional ( Art. 49 de la Ley 11 de 1986 y 276 del CRM ).

Hasta la vigencia de la Ley 11 se venía entendiendo que la revisión que practican los gobernadores a los actos de los concejos era requisito para su validez y que, tales actos solo entraban en vigor cuando el ejecutivo departamental les impartía su bendición y los aprobaba. Nada más contrario al mandato constitucional. Sin embargo, por la desconfianza secular hacia los municipios así se venía entendiendo. Fue necesario que el nuevo estatuto ratificara que los acuerdos expedidos por los concejos y sancionados por los alcaldes se presumen válidos y producen la plenitud de sus efectos a partir de la fecha de su publicación a menos que ellos mismos señalen fecha posterior para el efecto. La publicación deberá realizarse dentro de los quince días siguientes a su sanción ( Art. 66 al 75 de la Ley 11 de 1986 y 104 al 127 del CRM ).

- La misma ley 11 actualiza y complementa las normas vigentes en materia de entidades descentralizadas ( Art. 26 al 35 de la Ley 11 de 1986 y 156 al 165 del CRM ), personeros ( 36 y 37 de la Ley 11 y 142 al 152 del CRM ), administración y clasificación de los servidores públicos locales ( Art. 38 al 46 de la Ley 11 y 288 al 303 del CRM ), contratos y control fiscal ( Art. 47 al 52 de la Ley 11 del 304 al 310 del CRM ), y los concejos y concejales ( Art. 53 al 16 de la Ley 11 y del 81 al 91 del CRM

Finalmente, como quedó consignado en los aspectos generales ( 7.2.2 ), la Ley 11 revistió de extraordinarias facultades al Presidente de la República, Art. 76, para que codificara las disposiciones constitucionales y legales vigentes relativas a la organización y funcionamiento de la administración municipal.

Con base en dichas facultades se dictó el decreto 1333 de abril 25 de 1986 "por el cual se expide el código de régimen municipal" que vino a actualizar e introducir trascendentales modificaciones a la legislación expedida en los últimos 73 años sobre administración local ( Ley 4a. de 1913 ).

Las normas constitucionales y legales que el estatuto promulgado codifica, se presentan de manera ordenada, de acuerdo con su contenido, integrando con ellas un solo cuerpo o conjunto y se distribuyen en títulos y capítulos, según la afinidad de las materias.

Estas son algunas de las materias incluidas en el decreto 1333 de 1986 :

- Dibuja el marco de carácter constitucional y legal que define a los distritos municipales como entidades territoriales ( Art. 3 al 12 ), y determina las condiciones y procedimientos para la creación de municipios así como para su deslinde y amojonamiento ( Art. 13 al 29 ).
- Regula la planeación, el urbanismo, las zonas de reserva agrícolas, y la intervención del Estado que persiguen mejorar las condiciones económicas, sociales, culturales y ecológicas de los municipios ( Art. 30 al 65 )
- Regula todo lo atinente a la integración, organización y funcionamiento de los concejos ( Art. 66 al 80 ), a las calidades, inhabilidades, responsabilidades

e. incompatibilidades de los concejales ( Art. 81 al 91 ), a las atribuciones y prohibiciones constitucionales y legales de los concejos ( Art. 92 al 99 ), a los nuevos mandatos sobre elección de funcionarios ( Art. 100 al 103 ) y al trámite, objeciones, vigencia, revisión y anulación de los acuerdos ( Art. 104 al 127 ).

- Estructura y armoniza el estatuto de los alcaldes de conformidad con las previsiones del Acto Legislativo No. 1 de 1986 sobre elección popular de alcaldes ( Art. 128 al 134 ).

- Incorpora el nuevo régimen de los personeros, su carácter, período, remplazo, calidades y funciones como defensor del pueblo o veeder ciudadano y como agente del Ministerio Público ( Art. 135 al 152 ).

- Respecto del Tesorero, cuyo nombramiento y remoción corresponde ahora a los alcaldes ( Art. 93, atribución 2a, derogado por el 24 de la Ley 78 de diciembre 30 de 1986 ).

- El mismo decreto 1333 de 1986, incorporó íntegramente la Ley 11 del mismo año y derogó expresamente aquellas normas de carácter legal sobre organización y funcionamiento de la administración municipal no codificada en ese estatuto ( Art. 385 ).

## 8. ASPECTOS ACCESORIOS A ESTA REFORMA

### 8.1 ELECCION POPULAR DE GOBERNADORES

Si bien la Elección Popular de Alcaldes es un primer e importante paso en una política de descentralización, sería deseable para una mayor coherencia institucional, que igualmente los Gobernadores fuesen elegidos popularmente. Sin duda, el hecho de que los alcaldes elegidos popularmente puedan ser destituidos por los gobernadores, cuyo nombramiento no tiene el mismo control democrático, le resta armonía a ésta reforma descentralista, pues debería ser el mismo pueblo el que directa e indirectamente revoque el mandato.

Ambas propuestas, elección popular de gobernadores y el recall o desinvestidura de los elegidos, han sido propuestas en el discutido Proyecto de Reforma Constitucional del Presidente Barco. Al respecto, en la "Explicación de los principales aspectos de la Reforma" se afirma: "Habiéndose consagrado la elección popular de alcaldes y con ello institucionalizándose la democracia local en los municipios, el proyecto consagra la elección popular de gobernadores, para estimular el proceso de descentralización política iniciado en la elección

popular de alcaldes. Si lo anterior se concibe dentro de un mismo esquema con los avances que se han producido en la descentralización de carácter fiscal y en la misma descentralización administrativa debe concluirse que un mayor fortalecimiento de la democracia a nivel departamental se alcanzará cuando se consagre la elección popular de gobernadores. Solo de esa manera se dará mayor participación de la voluntad popular en la toma de decisiones políticas para manejar sus destinos y aumentar la colaboración de los ciudadanos en la gestión Administrativa del Estado" <sup>21</sup>

Lo cierto es que la conveniencia de la elección popular de gobernadores es evidente. Habiendo crecido el país hasta multiplicar su población por diez en el curso de éste siglo, estando constituida Colombia por una diversidad de regiones que representan un enorme potencial de desarrollo, la escogencia de las autoridades departamentales por el simple capricho del Ejecutivo central a las intrigas y presiones de grupos económicos o políticos, es algo profundamente dañino para la evolución de esas mismas regiones. En la motivación del proyecto de Reforma Constitucional No.7 de 1980 por el cual se instituye la elección popular de alcaldes, su ponente refirió la siguiente anécdota :

---

<sup>21</sup> EL TIEMPO. Separata Especial. Reforma Barco. Explicaciones de los principales Aspectos de la Reforma. Domingo 7 de Agosto de 1988. p. 7.

" Un expresidente de la República así lo señalaba gráficamente al decir que no podía seguir escogiendo a dedo a los mandatarios seccionales, a los cuales ni siquiera conocía y en algunos casos no llegó a conocer durante su Gobierno " 22

En resumen, las mismas razones que militan a favor de la Elección Popular de Alcaldes y aún mayores aparecen del lado de la Elección Popular de los Gobernadores ; sería un mayor estímulo a la descentralización política y a la autonomía de las regiones puesto que la abolición de tal autonomía con la Carta de 1886, le restó a la provincia su interés e identidad política relegándola a una larga ausencia de la cual ya es hora de que empiece a reponerse .

## 8.2 DESAPARICION DE ALCALDES MILITARES

Una de las consecuencias del Acto Legislativo No.1 de 1986, es que en adelante como los alcaldes serán elegidos directamente por el voto popular, desaparece la institución de las " alcaldías castrenses " con las que se solucionaban delicadas situaciones de orden público. En " Reflexiones sobre elección popular de alcaldes ", artículo publicado por la Revista Acore, órgano de la

---

<sup>22</sup> TIRADO MEJIA, Alvaro. Descentralización y Centralismo en Colombia. Editorial Oveja Negra. Fundación Friedrich Neuman 1983. p. 262.

Asociación Colombiana de Oficiales en Retiro, el Brigadier General Juan B. Córdoba, justifica en los siguientes términos la Institución Cívico Militar :

" Interesa además, tener en cuenta para valorar estas reflexiones, que hay marcada diferencia entre quien ha sido Alcalde Militar o simplemente Alcalde y quien no lo ha sido. O sea, una Alcaldía en conflicto y quien sólo la conoce por referencia tales situaciones, o por sus calidades superiores, lo cual favorece a muy pocos dirigentes; hay casos que estos pueden resolver bien sin haberlos afrontado personalmente, pero uno tan importante y delicado como la Rectoría de un Municipio, atrapado en múltiples aventuras, requiere para su tratamiento eficaz de la experiencia directa o de la genialidad de que disponen muy pocos " 23

Continúa diciendo el Brigadier (r) : " Los militares conocemos a fondo la idiosincracia del provinciano, con quienes hemos convivido en el servicio de la patria y conocemos sus parajes y sus problemas, que también los hemos vivido con ellos en muchas ocasiones y, obviamente conocemos el espíritu y la intención de quienes los dominan .

---

23 CORDOBA, Juan B. Reflexiones sobre la Elección Popular de Alcaldes.  
Revista ACORE.p. 28

En esto que no se hagan ilusión los políticos, ahora no mandan ellos y ni si quiera pueden intervenir efizamente en sus planes, si es que no se doblegan ante la incontrolable influencia de éstos dirigentes de la presión abusiva" <sup>24</sup>

Más hoy, si bien es cierto desaparecieron tales alcaldías, vemos con extrañeza la aparición de las Jefaturas Militares como la de Urabá, cuya creación estuvo motivada por la creciente ola de violencia irracional que viene azotando a la zona. Sin embargo, es tal la preponderancia de ésta institución que viene restándole autonomía a los alcaldes elegidos popularmente puesto que las jefaturas imponen o sugieren las políticas por ellos consideradas acorde para la solución a los problemas de la subversión y el orden público general.

Pensamos que este obstáculo a la apertura democrática, razón de ser de la reforma política, podría ser fácilmente obviada mediante la aprobación de la Elección Popular de Gobernadores que eviten un elemento extraño a todo un proceso político, administrativo y fiscal que apenas está en sus comienzos.

### 8.3 CONSULTA POPULAR

El Artículo 6o. del Acto Legislativo No. 1 de 1986 introdujo a nuestro ordena

---

<sup>24</sup> Ibid., p. 29

miento una de las medidas que más favorece la participación ciudadana. Dice la norma : Previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que la Ley señale, y en los casos que ésta determine, podrán realizarse consultas populares para decidir asuntos que interesen a los habitantes del respectivo distrito".

El tema interesa a todos los colombianos, en esta época en la cual los más numerosos y representativos sectores de la vida política y social del país ponen énfasis especial en la necesidad de crear más amplios niveles de participación popular como fundamento y con creación de un auténtico sistema democrático. La Consulta Popular es un complemento indispensable en el proceso que se viene gestando con medidas trascendentales, como es el caso de la elección Popular de Alcaldes y el análisis de otras enriquecedoras iniciativas, que tarde o temprano harán parte de nuestro régimen político como la concepción cabal del criterio de soberanía popular que entraña aspectos tan necesarios como el Plebiscito, el Referendum, la Iniciativa Popular y la Revocatoria del Mandato.

Algunos consideran más importante esta norma que la misma Elección Popular de Alcaldes, pues faculta a la ciudadanía para opinar sobre asuntos de interés pero lo censurable ha sido la desidia de nuestros legisladores para expedir su reglamentación y así, poner en práctica la novedosa institución y obtener los beneficios que se les augura .

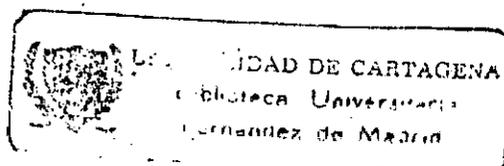
112

A pesar de su no reglamentación, hemos sido testigos de la iniciativa tomada por un alcalde costeño quien convocó a una Consulta Popular el 10. de Agosto de 1988. El Diario El Universal de Cartagena, registró en la Sección Regional la noticia con el siguiente titular " En Arjona, Alcalde convocó a una consulta popular ". En uno de sus apartes se señalaban los objetivos de la medida : " El principal objetivo que tiene el alcalde Tinoco Orozco al hacer tal consulta entre la población arjonesa, es que el mismo pueblo defina democráticamente las obras prioritarias que urgen programarse de inmediato a sabidas de las limitaciones económicas del presupuesto municipal ".<sup>25</sup>

Hechos como éste nos demuestran que la ciudadanía está ansiosa de poderse hacer partícipes de éstas nuevas normas que le dan acceso a forjar en cierta medida su propio destino. El mismo diario cartagenero una vez cumplida la consulta tituló en la misma sección de la siguiente manera : " El pueblo le respondió al Alcalde " <sup>26</sup> . Por ello compartimos los conceptos emitidos sobre el particular en " Explicaciones de los principales aspectos de la Reforma " cuan

-----  
<sup>25</sup> DIARIO EL UNIVERSAL. Sección Regional. Julio 28 de 1988. p. 10

<sup>26</sup> Ibid., Agosto 17 de 1988. p. 11



do se dice : " Los canales institucionales de participación popular en la toma de decisiones y en la conducción de la vida comunitaria, son hoy los únicos medios inmediatos capaces de descargar una tensión social acumulada en siglos de frustración ".<sup>27</sup>

#### 8.4 LOS PARTIDOS POLITICOS FRENTE A LA REFORMA

Decíamos en un trabajo anterior presentado al primer concurso jurídico " I Centenario de nuestra Constitución " convocado por el Departamento de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad de Cartagena , que : " La Elección Popular de Alcaldes va a dar una gran responsabilidad hoy casi extinta, a las clases dirigentes del país del orden municipal ".<sup>28</sup>

Lo decíamos porque los partidos tradicionales, en el régimen anterior, concentraban su preocupación en la disputa ante las gobernaciones por alcanzar una mejor proporción del botín clientelista, dentro del cual estaba incluido el nombramiento de los alcaldes. Con la nueva situación, los partidos están enfrentados a cambios profundos en lo que había venido siendo su actividad política a nivel local. Con el fin de disputar la elección popular de alcaldes y mantener su tradicional dominación han tenido que empezar por escoger candi-

<sup>27</sup> EL TIEMPO. Op. cit., Agosto 7 de 1988 p. 3

datos y plantear así sea esbozos de programas de gobierno que sean suficiente mente atractivos para una ciudadanía que hasta hace muy poco los tenía absolutamente sin cuidado. Además el aún naciente proceso pone más en evidencia la crisis de dirección y el acentuado faccionalismo que aqueja el bipartidismo colombiano. Por algo en una editorial de Nueva Frontera, manifestaba el expresidente Carlos Lleras Restrepo, que : "La multiplicidad infinita de listas prueba la falta de una organización de los partidos que ha debido preceder a la Reforma constitucional sobre la Elección Popular de Alcaldes, especialmente el partido liberal, que no tenía ni hoy tiene una organización democrática que les permita recoger fielmente la opinión de sus parciales".<sup>29</sup>

Por todo esto compartimos el criterio de quienes afirman, que los partidos tradicionales han hecho la historia de nuestra patria, pero en ninguna parte les ha sido escriturada a perpetuidad. Si pretenden seguir haciéndola que enfrenten con seriedad y con vocación de futuro, el reto de elegir alcaldes en más de 1.000 municipios, porque su espacio político le será disputado a lo largo y ancho de la nación por agrupaciones, no sólo políticas sino cívicas, que sin duda alguna irán surgiendo a medida que todos los colombianos comprendan el alcance de esta reforma.

-----  
<sup>28</sup>MACHADO, Haydar. Elección Popular de Alcaldes y Plebiscito Municipal 1986

<sup>29</sup>LLERAS RESTREPO, Carlos. Revista Nueva Frontera. Editorial No.674 Mayo de 1986. p. 6

## 8.5 ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE CARTAGENA

### 8.5.1 Generalidades

Cartagena, es la quinta ciudad del país. Tiene cerca de 550.000 habitantes. Sus principales problemas están relacionados con el desempleo, los bajos ingresos y la precariedad de los servicios públicos. Un reciente estudio indica que en Cartagena el 56 % de empleo corresponde al llamado sector informal. Los datos más recientes sobre Pobreza Absoluta nos indican que de un total de 91.264 hogares que tendría la ciudad unos 30.831 están localizados en el rango de " pobres " y unos 3.218 en el rango crítico de los " indigentes " . Es decir, que un tercio de las familias de la ciudad se enfrentan cotidianamente a carencias fundamentales tanto desde el punto de vista de su alimentación como desde el punto de vista de los servicios públicos y sociales .

Partiendo de esta exposición basada en el " Informe sobre la magnitud de la pobreza en Colombia. DANE, Mayo 1987, pasamos al estudio de las implicaciones que representa la erección de la ciudad a la categoría de Distrito Turístico .

### 8.5.2 Antecedentes

Hace más de diez años, se venía insistiendo en la posibilidad de convertir a

116

Cartagena en Distrito Turístico. La primera iniciativa en este sentido se remonta a mediados del 60 cuando el entonces, Senador Aristides Paz Vieira, visualizó la necesidad de otorgar un tratamiento especial a Cartagena por parte del Estado fundamentado en la estructura colonial que aún conserva y por las condiciones propias para el desarrollo de la industria del turismo.

Sin embargo, el poco desarrollo del turismo de esa época (1965), sumado a otros factores de tipo social y político, frenaron y echaron al olvido estas iniciativas .

Dieciseis años después 1982 el Representante a la Cámara Olegario Barboza Avendaño, retomó la idea con el apoyo de la Sociedad Económica de Amigos del País ( Capítulo Cartagena ) ante la gran expectativa que creó en los diferentes sectores de la vida nacional la singular propuesta. Al final, no se contó con el respaldo de la clase política pero en Cartagena la trascendencia del proyecto mantuvo vigente el debate en torno a la idea de convertir a la ciudad en Distrito Turístico y Cultural .

Pero hubo que esperar hasta 1986, como lo señala Iván Camargo Martínez en la Revista Comercio , Organo informativo de la Cámara de Comercio de Cartagena para que : " El Senador David Turbay Turbay, interpretando las expectativas de todos los estamentos sociales interesados en el desarrollo de este sector de la economía y de la ciudad en general, presentara al Congreso de la Repú

117

blica una vez más el proyecto de Acto Legislativo el cual fue aprobado después de un amplio debate en las Cámaras ".<sup>30</sup> El hecho de haber obtenido el título de Distrito Turístico le permitirá a la ciudad gozar de un régimen especial en materia fiscal, administrativa y de fomento social y cultural .

### 8.5.3 Necesidad de Reglamentación del Acto Legislativo No.1 de 1987.

Obtenida la erección de Cartagena a Distrito Turístico mediante el Acto Legislativo No. 1 de 1987, al parecer, tomó desprevenidas a todas las autoridades y clases dirigentes de la ciudad. Esto en razón de que hasta la fecha no ha sido posible su reglamentación.

Las anteriores administraciones municipales se limitaron a nombrar una serie de Comités integrados por representantes de diferentes estamentos gubernamentales y del sector privado, los cuales presentaron una serie de conclusiones . De las anteriores conclusiones surgió la propuesta de integrar una comisión con formada por representantes de la administración municipal y de la Empresa Promotora de Turismo, la que tuvo a su cargo la elaboración de un proyecto de Ley que otorgaba facultades extraordinarias al Presidente de la República para que en el período de un año procediera a reglamentar el Distrito Turístico.

<sup>30</sup> CAMARGO MARTINEZ, Iván. Revista el Comercio No. 1. Septiembre de 1988. p. 23

118

de Cartagena. Creemos que todas estas medidas en cierta forma van encaminadas a evadir la responsabilidad de reglamentar el Acto Legislativo, hecho que redundará en perjuicio de la ciudad, puesto que tal negligencia de nuestra clase dirigente ha impedido que Cartagena reciba grandes recursos económicos por concepto de transferencia a que tiene derecho por su erección como Distrito Turístico.

Ante estas circunstancias han empezado a oírse las voces que reclaman a nuestros dirigentes que asuman el compromiso que adquirieron para con la ciudad. Un llamado de alerta lo dió un enérgico editorial de el Diario Local El Universal cuando expresa: "Cartagena se encuentra ante el reto de saber corresponder a la crucial modificación que entraña el Distrito Turístico. Al enfrentarlo y salir airoso de la confrontación, gobernantes, dirigencias cívicas, gremial, sindical y comunitaria deberán movilizarse y trabajar unidos. Hacer examen sereno y ponderado del reordenamiento, para que las determinaciones que se incluyan en el proyecto de reglamentación sean viables en su concreción, es decir, adoptar medidas positivas que garanticen operabilidad, capacidad administrativa y fiscal para asumir eficientemente las responsabilidades que conlleva la nueva estructura".<sup>31</sup>

<sup>31</sup> DIARIO EL UNIVERSAL. Op. cit. Octubre 20 de 1988

119

Por ello nos preocupa que se presenten propuestas que pretendan asimilar en todo al Distrito Turístico con el Distrito Especial de Bogotá, pues su reasignación de jurisdicción, competencias y funciones, vida jurídica, económica y social son sustancialmente distinta .

## 8.6 REGIMEN DISTRICTAL DE BOGOTA

### 8.6.1 Generalidades

Las organizaciones administrativas de las grandes ciudades del mundo y especialmente de las de capitales, han contado históricamente con unos organismos administrativos diferentes a las del resto de ciudades. " Las nuevas estructuras políticas administrativas al decir del investigador Pedro Santana, han tratado de responder a problemas como su densidad y tamaño, sus altas tasas de crecimiento, su carácter de cosmopolitas y al hecho de ser las Sedes de los gobiernos y en general de la burocracia estatal ".<sup>32</sup>

Sin duda, Bogotá que es la principal concentración urbana del país y posee la mayor parte de la industria y de la mano de obra nacional, que contribuye con el mayor porcentaje de participación en los ingresos nacionales no podríamos

---

<sup>32</sup> SANTANA, Pedro. El Espectador. Agosto 6 de 1988. p. 8

pasar por alto en nuestro estudio sobre todo por poseer un régimen administrativo especial, por ello hemos incluido unas breves apreciaciones acerca de la forma como se encuentra organizado nuestro Distrito Especial .

120

### 8.6.2 Antecedentes

En varias oportunidades se intentó darle a Bogotá una estructura administrativa propia. La Ley 17 de 1905 se propuso darle un tratamiento diferencial erigiéndola como Distrito Capital mediante el Acto Legislativo No.3 de 1905 que permitió la organización de Distritos Municipales segregados de los Departamentos. El Distrito Capital de Bogotá dependía directamente del Gobierno Nacional. Más tarde, mediante la Ley 65 de 1909 , Bogotá volvió al régimen ordinario de los municipios del país. Se perdía así la posibilidad de dar a la ciudad una estructura administrativa propia .

En la Reforma Constitucional de 1945 se planteó la necesidad de buscar para Bogotá un régimen especial. Una de las discusiones más acaloradas entonces , consistió en determinar si Bogotá debería seguir siendo la capital del Departamento de Cundinamarca y al mismo tiempo continuar ostentando el título y la función de Capital del País. También se discutió sobre la participación y distribución de las rentas entre Bogotá y el Departamento de Cundinamarca. Como resultado del debate, el Congreso aprobó dos normas que se encuentran consagradas en los artículos 199 y 200 de la codificación actual de la Constitución

121

Nacional. El Artículo 199 señala que : " 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".

El Decreto 3640 de 1945 organizó el Distrito Especial de Bogotá como Capital del País y del Departamento de Cundinamarca. En el mismo año se agregaron al Distrito Especial los municipios de Fontibón, Usme, Bosa, Suba, Usaquén y Engativá .

La Ley 33 de 1968 confirió facultades al gobierno del Doctor Carlos Lleras Restrepo para formalizar la estructura administrativa del Distrito Especial , cosa que este hizo mediante la expedición del Decreto Ley 3133 de 1968 , que constituye la forma orgánica vigente . " Corrían los años, como acertadamente señala Santana, en los cuales se pensaba que la centralización administrativa al permitir unidad de mando y planificación centralizada permitiría la resolución de los más graves problemas de la Nación y de las mayorías hasta entonces excluidas de los beneficios del crecimiento económico "33

122

### 8.6.3 Confusiones originadas a raíz de la entrada en Vigencia de la Reforma Municipal.

La Reforma Municipal tiene como finalidad la solución de la crisis municipal en Colombia a través de la consolidación de los gobiernos municipales a nivel económico y financiero y una gestión más democrática de la vida local a través de la participación ciudadana en sus propios asuntos; así mismo, la reforma devuelve un conjunto de prerrogativas a los municipios, en materia de planificación urbana y de gestión financiera. En otras palabras, la reforma aporta una respuesta progresista, por lo menos en su filosofía a la cuestión de la gestión urbana.

Se esperaba, por ende, que también el Distrito Especial de Bogotá se beneficiaría de las proposiciones de la reforma; sin embargo, por razones de interpretación meticulosa de la Constitución, el Congreso y el Consejo de Estado no incluyeron a Bogotá en ésta, dejando el principal centro económico y demográfico del país a la deriva con respecto a los otros municipios en materia de democracia local. La Reforma Municipal constituye entonces un buen punto de partida para lograr la modernización y actualización (en un sentido acorde con una gestión local más participativa que responda de una manera

-----  
33 Ibid., p. 9

129

eficaz a las necesidades de sus habitantes ) del vigente estatuto jurídico administrativo del Distrito .

El Concejo del Distrito Especial de Bogotá sin embargo, haciendo uso de las atribuciones constitucionales y legales que le confiere el Decreto Ley 3133 de 1968 y el Decreto Ley 1333 de 1986, aprobó el acuerdo No.8 de 1987 por el cual se establece la descentralización administrativa del Distrito Especial de Bogotá; organizando las Juntas Administradoras Zonales ( JAZ ) , creando los Fondos de Desarrollo y dictando otro tipo de disposiciones. De esta manera el Concejo Distrital decidió ignorar el dictamen del Consejo del Estado y aprobó el proyecto de acuerdo sobre descentralización administrativa ya anulado. Con razón afirma Juan Díaz Arbeláez en la Revista Foro que : " ... en la actualidad Bogotá vive por razones de orden constitucional, una verdadera batalla jurídica a fin de saber si se puede aplicar o no esta reforma... " 34

#### 8.6.4 Principales aspectos del Acuerdo 08 de 1987 ( Descentralización administrativa del Distrito Especial de Bogotá ).

El polémico acuerdo, determina y establece mecanismos administrativos que facilitan el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes del Dis

34 DIAZ ARBELAEZ, Juan. Revista Foro. Noviembre de 1987. p. 56

trito Especial de Bogotá y tiende a garantizar la participación efectiva en los asuntos de carácter económico , social y físico por parte de sus ciudadanos .

En el Capítulo 2, a propósito de garantizar una mayor participación de la comunidad en la gestión como en la prestación de los servicios públicos, se decide dividir el territorio del Distrito Especial de Bogotá en veinte zonas cuya jurisdicción coincide con la actual sectorización de las Alcaldías Menores y en cada una de las cuales habrá una Junta Administradora Zonal JAZ, un Alcalde zonal y un fondo de desarrollo .

La reglamentación de las Juntas Administradoras Zonales, se determinó en el Capítulo 3, fijándoles las atribuciones en relación con la planeación , con la prestación, vigilancia y control de los servicios públicos. Incluso, las JAZ pueden formular el plan de desarrollo, programas y políticas con sujeción a lo contemplado en el Plan General de Desarrollo del Distrito .

En el Capítulo 4. se determina que los alcaldes zonales son agentes del Alcalde Mayor, por lo tanto son de libre nombramiento y remoción y ejercerán las siguientes funciones : Dirigir la acción administrativa de la Alcaldía Zonal , ejecutar y hacer cumplir las decisiones del Alcalde Mayor y de la JAZ, así como coordinar la planeación y ejecución de los programas que adelanten las secretarías, departamentos administrativos o entidades descentralizadas. También,

cumplirán y controlarán las normas establecidas en el Plan General de Desarrollo y en el Plan de Desarrollo de la Zona .

Las Alcaldías Zonales tendrán la siguiente estructura administrativa :

- Asesoría Jurídica
- División Operativa
- División Administrativa y Financiera
- División de Desarrollo y Programas Zonales Comunitarios
- División de Vigilancia y Seguridad.

El Capítulo 5, trata acerca de la creación de los Fondos de Desarrollo, en cada zona se creará un fondo que será un establecimiento público descentralizado del orden distrital dotado de Personería Jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa; sus funciones serán las de manejar los bienes y recursos de cada una de las zonas. Cada fondo tendrá un director y una Junta Directiva, el Alcalde Zonal será el director del fondo y los miembros de la JAZ serán a la vez los integrantes de su junta directiva .

El patrimonio del fondo estará compuesto por el producto de las transferencias de las entidades distritales, los dineros y bienes que reciba a cualquier título, el producto de las multas que imponga el Alcalde zonal y las partidas que en cada año fiscal le asigne el Presupuesto del Distrito Especial .

126

El Capítulo 6, determina los recursos de las zonas señalando que recibirán una participación de los ingresos ordinarios de la administración distrital que se caucen en su territorio, acerca de la participación fiscal no menos del 20% de los ingresos ordinarios estimados de la administración central serán distribuidos en todas las zonas. Esta participación que recibe cada zona debe ponderarse incluyendo la población total, la calidad de vida, la medición del empleo, el déficit de vivienda y de servicios públicos .

Por último hay que señalar que esta reforma institucional significa un punto de avance en la resolución de la problemática política administrativa del Distrito Especial de Bogotá, y contiene dos ejes importantes a saber : una descentralización administrativa y en segunda instancia, la apertura de canales democráticos de participación para que la ciudadanía tenga una injerencia real en las tomas de decisiones a propósito de las soluciones que se requieren para solucionar los múltiples problemas que los aquejan diciendo de esta manera, ellos mismos, el rumbo de sus comunidades y de la ciudad .

## 8.7 MECANISMOS DE CONTROL

Las Reformas Municipales han sido acompañadas de una serie de figuras jurídicas que pretenden asegurar que se cumplan objetivos que la inspiraron, y que en buena parte " amarran " a los municipios y condicionan su precaria autonomía.

127

El llamado control presupuestal estipulado en el Decreto Ley 77 de 1987, vincula al Ministerio de Hacienda y a las oficinas Departamentales de Planeación a la elaboración de los presupuestos municipales al obligar al Alcalde a seguirse por las orientaciones dictadas desde Bogotá o de la Capital del Departamento. Seguramente ésta va a ser una de las principales herramientas con que van a contar los gobernadores para controlar la gestión de un alcalde elegido por voto popular. Quizás el espíritu de la norma sea sana en el sentido de procurar que los recursos transferidos a los municipios no se malgasten, pero dadas las condiciones políticas de nuestro país, seguramente no será éste el único uso que se le dará a la norma.

Los Gobernadores, por otra parte, como lo señala Pedro Santana: "... seguirán siendo la cabeza del ejecutivo regional y tendrán como función coordinar la administración de los alcaldes elegidos popularmente, así como su condición de autoridad para suspender a los alcaldes o para destituirlos"<sup>35</sup>. Facultades que desnaturalizan la legitimidad del control puesto que los gobernadores poseen un nombramiento que no tiene el mismo origen democrático que el de los alcaldes elegidos por el voto popular.

---

<sup>35</sup> SANTANA, Op. cit. Septiembre de 1986. p. 45.

128

Aún así al momento de reglamentarse la Elección Popular de Alcaldes expresamente se pasó por alto el tipo de control que ejercen los gobernadores sobre los alcaldes de elección popular y, quizás por ello, en uno de los últimos Decretos dictados por el Gobierno sobre la materia ( Decreto No.1001 de 1988 de Mayo 23 por el cual se reglamentan las Leyes 78 de 1986 y 49 de 1987 , sobre Elección Popular de Alcaldes ), consagra su Artículo 17 Control de Tutela . Los gobernadores ejercerán el control de tutela sobre los Actos Administrativos que profieren los alcaldes. Dicho control se cumplirá conforme al Artículo 94 ordinal 8o. del Código de Régimen Departamental ".<sup>36</sup>

De esta manera, aunque con ciertas incoherencias, quedaron establecidos los mecanismos de control que en adelante tendrán que observar los mandatarios locales elegidos por el voto directo .

## CONCLUSIONES

La Reforma Municipal comprende fundamentalmente cuatro aspectos básicos :  
En primer lugar, la Elección Popular de Alcaldes y la consulta ciudadana ,  
consagradas en el Acto Legislativo No.1 de 1986 que reformó la Constitución.  
En segundo lugar, las medidas descentralizadoras que asignan nuevas funciones  
a los municipios y redefinen parcial o totalmente la organización de algunos  
institutos descentralizados. En tercer lugar, el fortalecimiento fiscal de los  
municipios. Finalmente, los mecanismos de participación ciudadana ( Juntas  
Administradoras Locales, participación de Ligas de Usuarios en las Juntas Di  
rectivas de las Empresas de Servicios Públicos, Convenios entre Juntas de  
Acción Comunal y Administración Local para la realización de obras ).

Consideramos que nuestro estudio no podía centrarse en torno a la nueva insti  
tución de la Elección Popular de Alcaldes , siendo que ella hace parte de una  
reforma integral " Apertura Democrática " que pretende devolver a los muni  
cipios colombianos su categoría de entes autónomos , capaces de asumir res  
ponsabilidades .

Observamos, a pesar de todo, que la reglamentación de la Reforma Municipal y su aplicación en el país ha sido un proceso sumamente lento. Después de casi dos años de promulgada la reforma y sancionada las leyes reglamentarias básicas, parece dominar una especie de " pereza política " tanto en los Concejos Municipales como en el Ejecutivo, para ponerla en marcha. Una actitud similar se aprecia en la clase dirigente cartagenera, especialmente los parlamentarios locales, quienes al no presentar oportunamente el proyecto de reglamentación del Distrito Turístico de Cartagena, han contribuido a que la ciudad no goce de un régimen especial que le permita recibir los recursos económicos a que tiene derecho a raíz de su erección en Distrito Turístico y Cultural ( Acto Legislativo No.1 de 1987 ).

De cualquier forma, presumimos que el tránsito y los efectos de las reformas no serán los mismos en las distintas ciudades pues su factibilidad política depende de variables muy diversas . Hay, por tanto, que mirar los rasgos específicos de cada ciudad y entender que el reordenamiento institucional, sólo puede ser gradual y en los que se distinguen dos fases : la inicial, de transición, la que estamos viviendo y la segunda de consolidación, cuando efectivamente se ajuste el mecanismo de los partidos y de las organizaciones populares y de los movimientos sociales al nuevo régimen municipal .

Muy a pesar de encontrarnos ante una reforma global, no deja de presentar ciertos vacíos e incoherencias, las que apreciamos en el estudio y desarrollo

131

de nuestra investigación y que a continuación señalaremos :

1. En cuanto a la Reglamentación del Acto Legislativo No. 1 de 1986

El punto crítico de esta Legislación la constituye el hecho de no haberse reglamentado el Artículo 60. del referido Acto que prevé la consulta o referendum local sobre asuntos de interés colectivos. Somos partidarios de que un proyecto de democratización de la vida municipal requiere de la participación de la ciudadanía en los asuntos que competen a su vida local puesto que es principio indiscutido de las democracias occidentales que el poder político emana del pueblo y si el sistema representativo legitima su funcionamiento en la voluntad popular, no existe argumento válido para negar al ciudadano la expresión de su voluntad, directamente sobre actos concretos de carácter legislativo o de la administración que por su trascendencia incumben a la consideración y consentimiento de la colectividad. Es por ello que se hace indispensable reglamentar el Artículo 60. del Acto Legislativo No. 1 de 1986 acerca de la consulta popular .

Por otro lado, el hecho de que los Alcaldes Municipales elegidos por voto popular puedan ser destituidos y suspendidos ( Arts. 17 y 18. Ley 78 de 1986 ) , por los gobernadores, cuyo nombramiento no tiene el mismo origen democrático constituye la más notoria incoherencia del actual proceso de reforma .

132

Sin duda, representa un control innecesario pues esta facultad con que gozan los gobernadores, podrá originar conflictos políticos, ya que se hace un abierto desconocimiento de la voluntad de la población. Debería ser el mismo pueblo el que revoque el mandato popular. Por ello nos identificamos con el proyecto de Reforma Constitucional del Gobierno ( Art. 138 ), que consagra la revocatoria del mandato a los Alcaldes por parte de los electores y el carácter de " función obligatoria del Sufragio ". Para que ello sea posible, el proyecto deberá prever una modificación en cuanto al concepto de soberanía nacional ( Art. 2o. de la actual Constitución Nacional ) por el de soberanía popular y, en consecuencia se establece la responsabilidad del elegido ante el elector.

## 2. En cuanto al aspecto administrativo

A nivel Municipal la reforma adopta normas para la modernización administrativa referentes a las Juntas Administradoras Locales, la presencia de usuarios en las Juntas o Consejos Directivos de las Empresas de Servicios Públicos y Participación comunitaria. A pesar de ello, la reorganización administrativa de los municipios no es integral sino que, por el contrario, presenta grandes vacíos que en alto grado van a condicionar las posibilidades de aplicación efectiva de la reforma .

Si bien es cierto que las Juntas Administradoras Locales se crearon con atribuciones

ciones como : "Proponer motivadamente la inclusión en el Presupuesto Municipal de partidas para sufragar gastos de programas adoptados para el área de su jurisdicción; cumplir por delegación del Concejo Municipal, mediante resoluciones lo conveniente para la administración del área de su jurisdicción" entre otras ( Art.17, Ley 11 de 1986 ), se encuentran limitadas en la medida en que los Concejos así lo estimen. Partiendo de que su reglamentación debe ser aprobada por los ediles, la mayor de las veces son reglamentadas para constituirse en organismos de ayuda a la gestión de los Concejos Municipales actuando fundamentalmente con base en las facultades que estos les deleguen.

De todas maneras como instancias de expresión ciudadana ubicada entre la comunidad y el Estado es un buen espacio para utilizar siempre que contribuya al desarrollo integral de la respectiva comunidad . Espacio que se ganará en la medida en que las Juntas Administradoras Locales entiendan que necesitan organizarse y trascender en su accionar los límites propios de las comunas . Es decir, que necesitan ganar personería política y así poder perfilar sus funciones y su carácter de interlocutores reales frente a la Administración Municipal .

En lo referente a la Presencia de Usuarios de las Organizaciones Comunitarias a las Juntas Directivas de las Empresas de Servicios Públicos, la Ley no define ni los mecanismos , ni los criterios con los que se deberán nombrar las representaciones populares. Se habla indistintamente de designación o elección,

sin que se defina claramente, cómo sería su nombramiento. Por lo que se podría caer nuevamente en la designación de supuestos representantes de la comunidad que en realidad no lo son .

Pero lo más importante es que las organizaciones populares no tendrán acierto en la Junta Nacional de Tarifas, organismo que traza las políticas tarifarias para las empresas de servicios públicos en todo el país. Se tendrá entonces una representación popular sin claros criterios de representatividad en las Juntas Directivas de las Empresas Públicas Municipales y no se tendrá representación en el organismo nacional que fija las políticas nacionales . Presentándose un caso de inadecuación entre el desarrollo de la Democracia Local y los niveles nacionales del Estado .

Nos resulta aún más preocupante la situación de los municipios con menos de 20.000 habitantes, en los que ciertamente reformas como la participación de los usuarios en las entidades descentralizadas y la organización de las Juntas Administradoras Locales no van a tener aplicación. En el primer caso , porque en estos municipios no existen entidades descentralizadas y en el segundo caso, porque se exige mínimo 10.000 habitantes para crear comunas dentro de los municipios . El motivo de nuestra preocupación radica en la circunstancia de que sólo 768 municipios en el país podrán implementar estas reformas por contar con el número de habitantes arriba señalados .

Por último, respecto a la participación de las Juntas Comunales, Sociedades de Mejoras y Hornatos, Juntas y Asociaciones de Recreación, etc. constituidas con arreglo a la Ley y sin ánimo de lucro para contratar con los municipios y con las entidades descentralizadas la prestación de servicios y la ejecución de obras, es de advertir que estas organizaciones comunitarias cuenten con un nivel de organización muy estrictos y abierto a la comunidad de tal manera que cualquier desviación sea rápidamente subsanada contrarrestando o impidiendo que el manejo de recursos sea motivo de corrupción. Es decir, que esta contratación trae algunos riesgos que se deben asumir con mucha responsabilidad, pues ya es hora de que las comunidades organizadas aprendan a manejar los recursos del Estado que son sus propios recursos. Este es un buen ejercicio democrático para que con base en estas experiencias se avance hacia mayores espacios de decisión económica y política.

### 3. En cuanto al aspecto Fiscal

La falta de correspondencia entre el crecimiento de los ingresos tributarios de los niveles inferiores de gobierno y el incremento del ingreso nacional, planteaba la necesidad de revisar las bases tributarias y las tarifas de los impuestos locales. Sólo así los gobiernos seccionales podrían al menos mantener su capacidad de respuesta a la demanda de servicios gubernamentales de una población creciente.

Por último, respecto a la participación de las Juntas Comunales, Sociedades de Mejoras y Hornatos, Juntas y Asociaciones de Recreación, etc. constituidas con arreglo a la Ley y sin ánimo de lucro para contratar con los municipios y con las entidades descentralizadas la prestación de servicios y la ejecución de obras, es de advertir que estas organizaciones comunitarias cuenten con un nivel de organización muy estrictos y abierto a la comunidad de tal manera que cualquier desviación sea rápidamente subsanada contrarrestando o impidiendo que el manejo de recursos sea motivo de corrupción. Es decir, que esta contratación trae algunos riesgos que se deben asumir con mucha responsabilidad, pues ya es hora de que las comunidades organizadas aprendan a manejar los recursos del Estado que son sus propios recursos. Este es un buen ejercicio democrático para que con base en estas experiencias se avance hacia mayores espacios de decisión económica y política.

### 3. En cuanto al aspecto Fiscal

La falta de correspondencia entre el crecimiento de los ingresos tributarios de los niveles inferiores de gobierno y el incremento del ingreso nacional, planteaba la necesidad de revisar las bases tributarias y las tarifas de los impuestos locales. Sólo así los gobiernos seccionales podrían al menos mantener su capacidad de respuesta a la demanda de servicios gubernamentales de una población creciente.

137

El primer paso en el fortalecimiento de las finanzas municipales se dió con la Ley 14 de 1983 que ordenó la revisión y actualización de los avalúos catastrales y permitió el reajuste de las tarifas del impuesto predial. También amplió la base gravable municipal al incorporar al sector financiero como sujeto del impuesto de industria y comercio .

Peró fué la Ley 12 de 1986 la que dió un vuelco radical al manejo de los asuntos locales, mediante la promulgación de un Estatuto Fiscal que les permite a los municipios atender con mayor eficacia las funciones y servicios de su competencia transfiriéndoles un volumen sustancial de recursos financieros provenientes de un incremento en la participación del impuesto a las ventas o al valor agregado IVA . La Ley 12 ordenó incrementar de manera gradual esa participación desde un 30% en 1986 hasta un 50 % en 1992, manteniendo este último porcentaje para los años siguientes .

Lo censurable de la Ley 12 es que la reasignación de funciones que hace a los municipios , opera de manera instantánea una vez promulgada la Ley , mientras que los recursos para atenderlas se irán recibiendo de manera gradual, de manera que en el período de transición que va hasta 1992 el eventual desbalance entre necesidades y recursos puede dar origen a una sensación generalizada de impotencia municipal. Y mucho más importante aún es que los municipios con menos de 100.000 habitantes sólo podrán contar cada año con un porcentaje

138

variable que dependerá del esfuerzo propio para obtener y recaudar los impuestos y tasas municipales .

En últimas, hay varios aspectos que no podíamos pasar por alto . Estos tienen que ver con la actitud que en adelante asumirán por un lado, los partidos políticos y por el otro la ciudadanía y la comunidad universitaria .

En cuanto a lo primero , la elección popular de alcaldes constituye junto con las reformas que lo complementan un reto de singular importancia que ha de llevarlos a adelantar una confrontación más democrática en torno de propuestas y alternativas específicas sobre los problemas de los municipios .

Esta nueva oportunidad de acceso al poder político municipal no ya sobre la base de los designios del ejecutivo regional sino de la voluntad ciudadana se convertirá en ocasión propicia para que los partidos y otras agrupaciones puedan probar frente a la realidad la bondad de sus propuestas así como su capacidad para convertir en realidad sus principios .

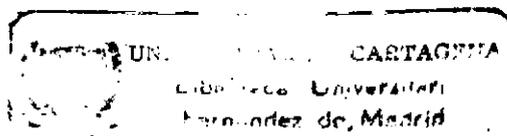
Con relación a la ciudadanía, es de esperar que, sobre la base su experiencia en el ejercicio de la democracia local, se ubique con una nueva conciencia dentro del contexto de la vida política nacional e influya de manera directa y más eficiente en los rumbos que llegue a tomar la sociedad colombiana .

Se espera así mismo que los ciudadanos descubran su potenciabilidad de manejo político y administrativo y tengan siempre presente, que estas reformas es tan orientadas a propiciar el desarrollo de la vida local, enriquecida con la discusión permanente de los problemas comunitarios que le aquejan .

Finalmente, sugerimos que la comunidad universitaria, y en especial la nuestra que reúne elementos de las distintas regiones de la Costa Atlántica , debemos asumir su misión de centro de desarrollo para contribuir a la solución de los problemas de cada una de las regiones en las que se encuentran . Y la mejor manera de apartar a este proceso de descentralización, es facilitando la creación de canales entre las comunidades y sus gobernantes, así como promoviendo conferencias, simposios y debates que sirvan para la orientación no solo del estudiante sino ante todo de la ciudadanía en procura de que este proceso descentralizador no sea una frustración más para los colombianos, cansados ya de tantos reformismos, y sí, que sea éste un punto de partida que le devuelva a los ciudadanos la credibilidad en sus instituciones y que aporte a estos asfixiantes momentos de la vida nacional , un poco de oxígeno que le permita a Colombia la oportunidad de encontrar los cauces de una auténtica democracia .

## BIBLIOGRAFIA

- BORRERO MANCILLA, Amando. Revista Javeriana No.542. Bogotá. Marzo de 1988. p. 133 - 136 .
- CAMARGO MARTINEZ, Ivan. Revista Comercial No.1 Cartagena . 1988 . p. 24 - 26 .
- CASTRO, Jaime. Elección Popular de Alcaldes. Editorial Oveja Negra. Bogotá . 1986. p. 18 - 26
- CORDOBA MARINO, Luis. Revista del Centro de Estudios Colombianos No.42. Bogotá. Agosto de 1986. p. 42 - 51
- CORDOBA, Juan.Br.Gral (r). Revista Acore No.45.Bogotá. Diciembre de 1984. p. 28 - 30 .
- DE LIMA, Ricardo. Revista Foro No.4. Bogota. Noviembre de 1987. p. 29 - 37
- DIARIO EL UNIVERSAL. Ediciones de Julio 28, Agosto 17, Octubre 20 de 1988. Cartagena.
- DIARIO OFICIAL . No.38.347 de Marzo 24 de 1988. p. 2
- EL TIEMPO. Reforma Barco . Agosto 7 de 1988 .
- DIAZ ARBELAEZ: Juan. Revista Foro No.4. Bogotá . Noviembre de 1987. p. 55 - 66 .
- LLERAS RESTREPO, Carlos. Revista Nueva Frontera No.674.Bogotá.Marzo de 1988. p. 5 - 7 .
- MACHADO, Haydar. Elección Popular de Alcaldes y Plebiscito Municipal , 3r.puesto en el primer concurso de investigaciones jurídicas.Centro de investigaciones jurídicas de la Facultad de Derecho 1986 .



MANRIQUE REYES, Alfredo. Revista Javeriana, No.537. Bogotá. Agosto de 1987. p. 551 - 558

MORENO OSPINA, Carlos. Revista Análisis Político No.3. Bogotá. Enero - Abril de 1988. p. 31 - 48

OÑATE RIVERO, Rafael. Apertura Democrática. Edic. 2da. Editorial. Trazos Editores. Bogotá. 1987. p. 36 - 43

PEREZ ESCOBAR, Jacobo. Derecho Constitucional Colombiano. Edic.3. Editorial Horizontes. Bogotá. 1982. p. 340 - 342 .

RODADO NORIEGA, Carlos. El Espectador. Bogotá. Febrero de 1988 . p. 82

SAMPER PIZANO, Ernesto. Revista Política 30 días No.58. Bogotá. Mayo Junio de 1987. p. 24 - 32

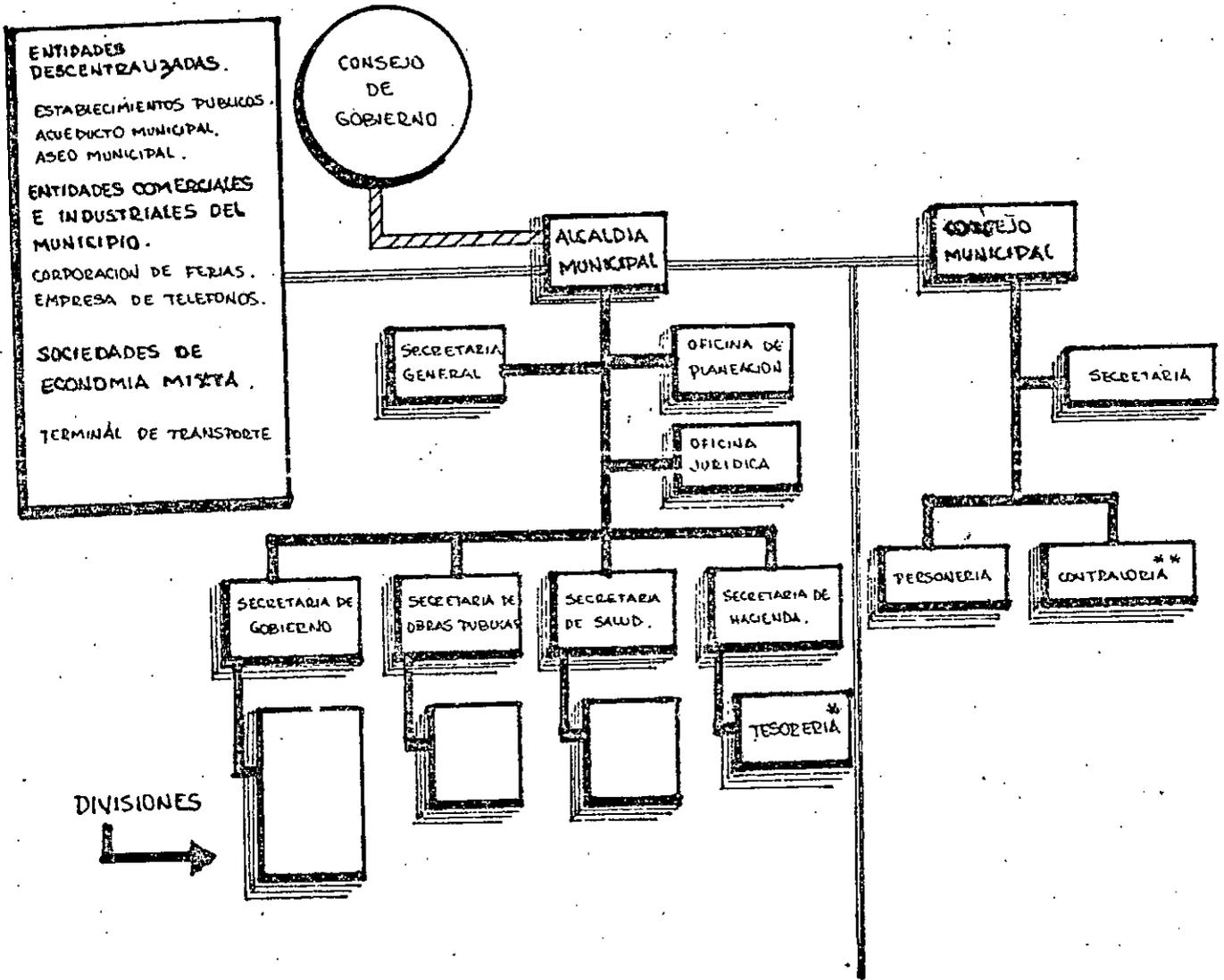
SANTANA, Pedro. El Espectador. Bogotá. Agosto 6 de 1988.

----- Revista Foro No.1. Bogotá. Septiembre de 1986.

TIRADO MAJIA, Alvaro. Descentralización y Centralismo. Editorial Oveja Negra. Fcición Friedrich Neuman. Bogotá. 1983.

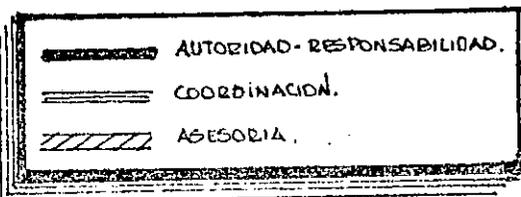
VELANDIA, Germán. Revista Javeriana No.537. Bogotá. Agosto de 1987 . p. 36 - 45 .

# ESTRUCTURA DE UN MUNICIPIO GRANDE.



DIVISIONES  
→

## CONVENCIONES:

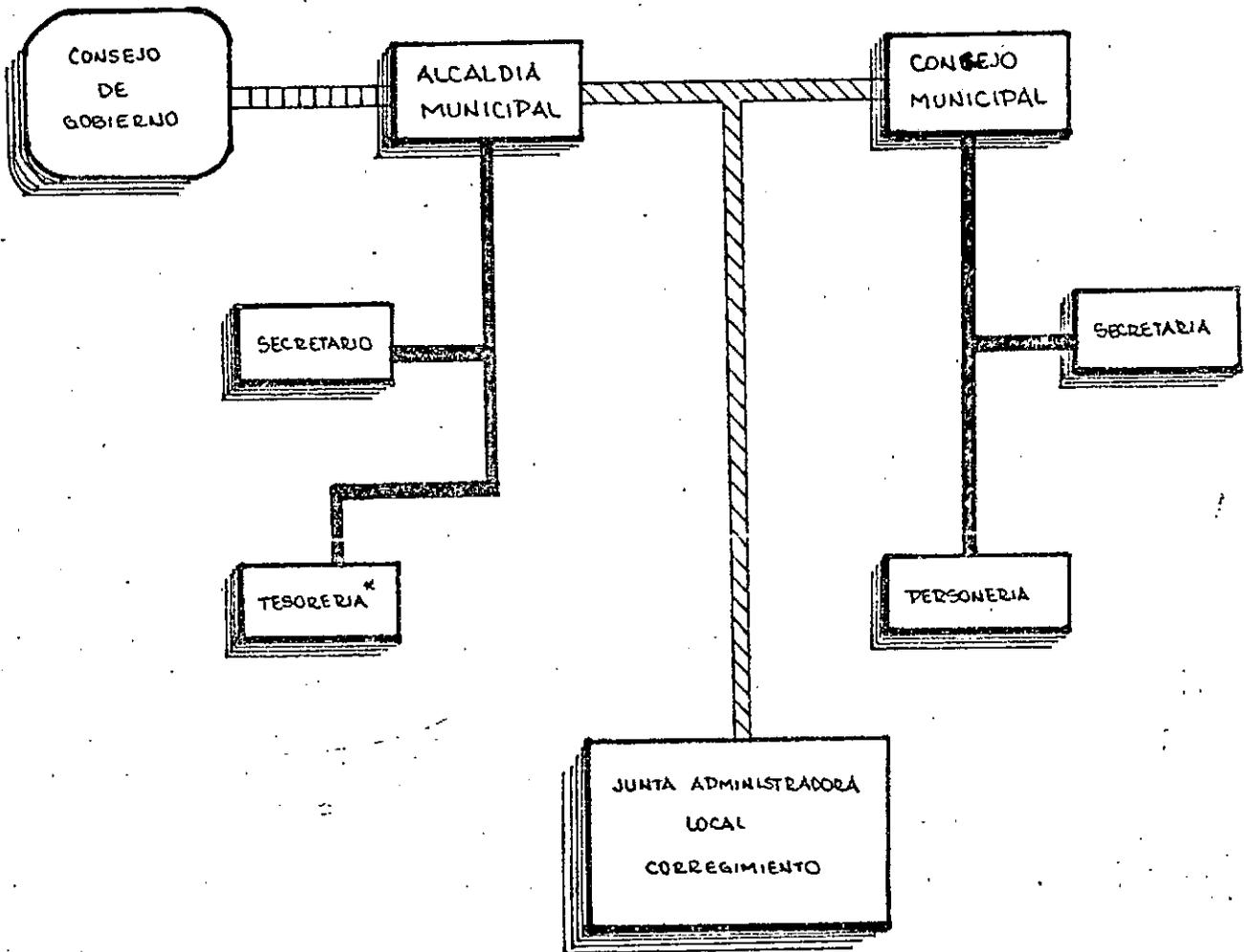


## JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES

COBREGIMIENTOS | COMUNA

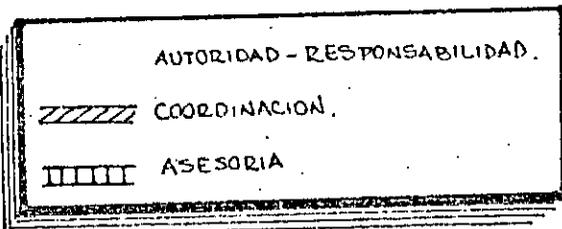
\* A PARTIR DE JUNIO DE 1987  
 \*\* PARA MUNICIPIOS DE MAS DE \$50.000.00 DE PRESUPUESTO  
 CONTANDO EXCLUSIVAMENTE INGRESOS ORDINARIOS.

ESTRUCTURA DE UN MUNICIPIO PEQUEÑO.

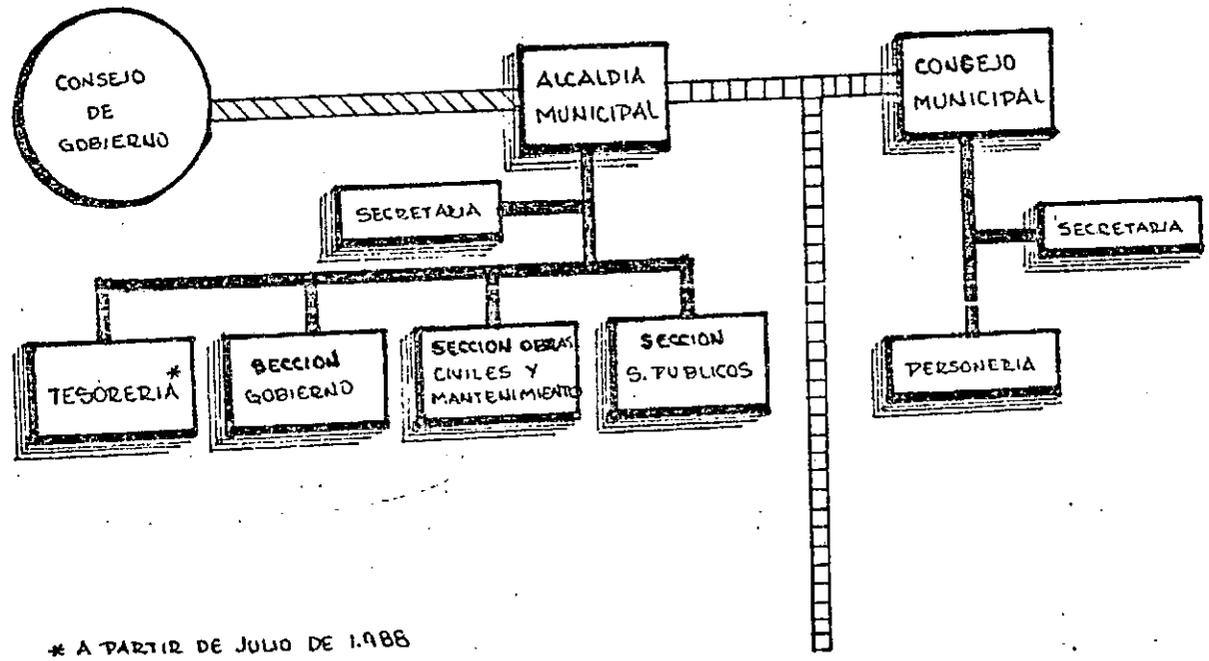


\* A PARTIR DE JUNIO DE 1988

CONVENCIONES:



ESTRUCTURA DE UN MUNICIPIO MEDIANO.



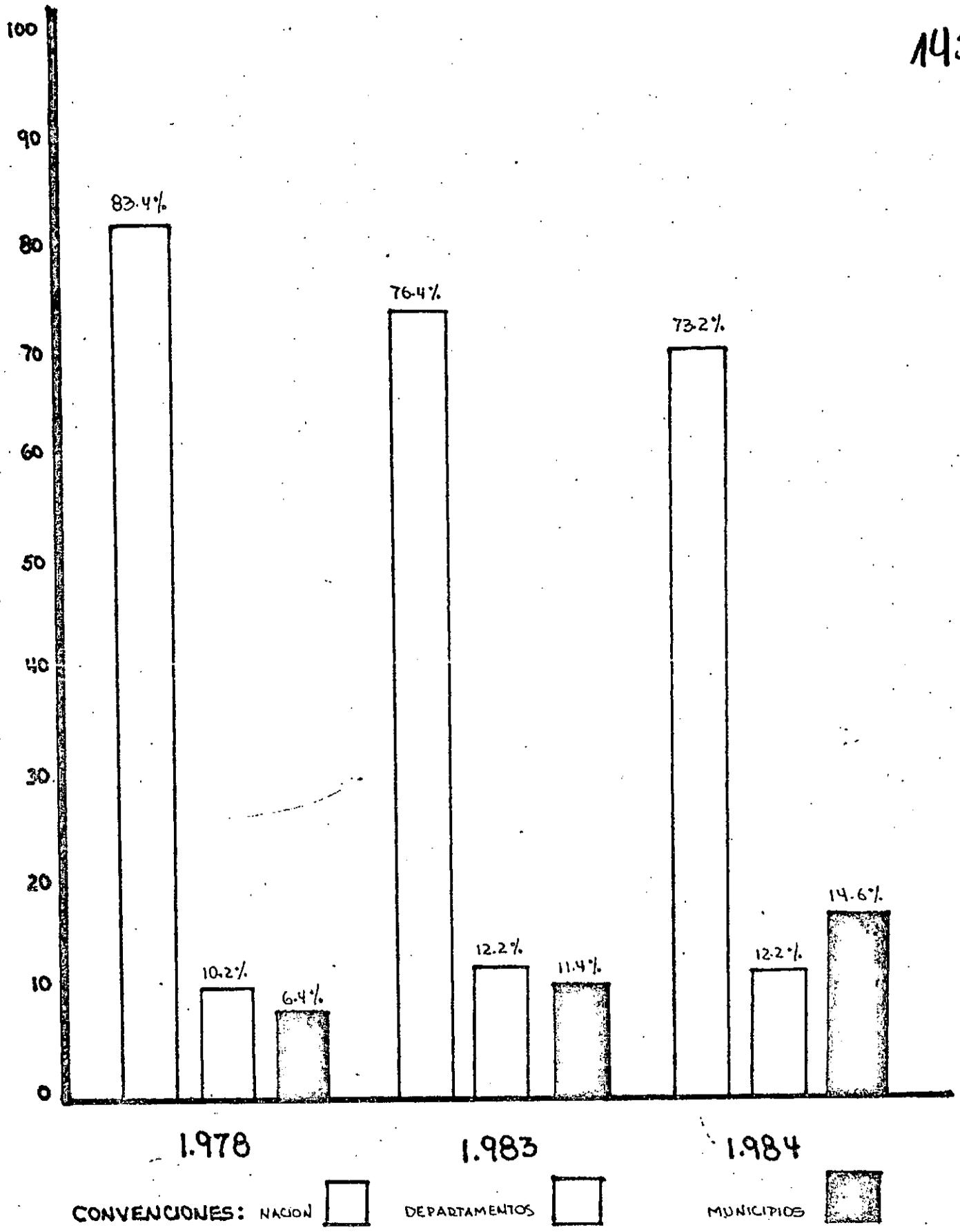
\* A PARTIR DE JULIO DE 1988

JUNTA ADMINISTRADORA LOCAL

CORREGIMIENTO | COMUNA

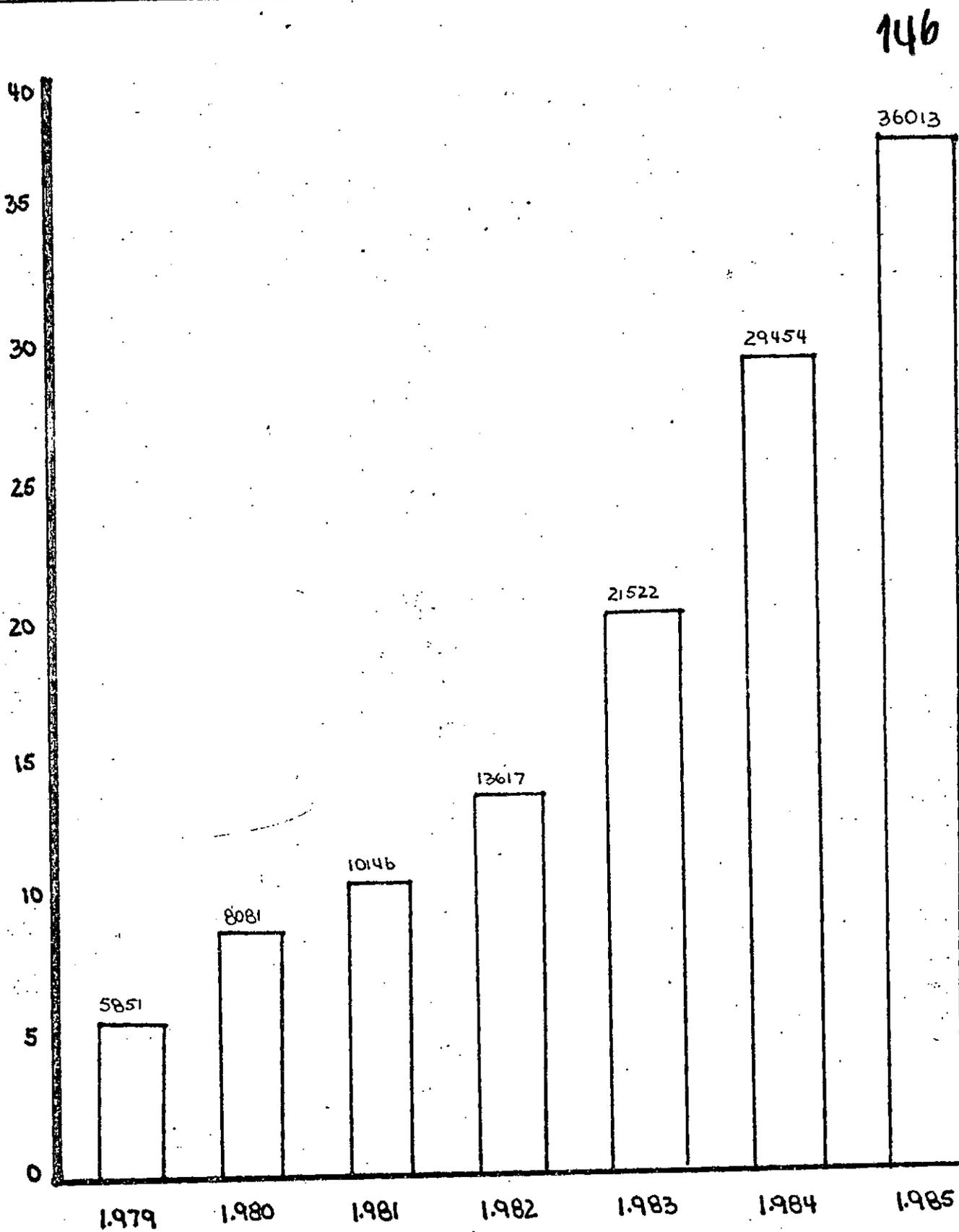
CONVENCIONES:

	AUTORIDAD - RESPONSABILIDAD.
	COORDINACION.
	ASESORIA.



FUENTE

GRAFICO N. 2.



FUENTE

GRAFICO N° 1.