

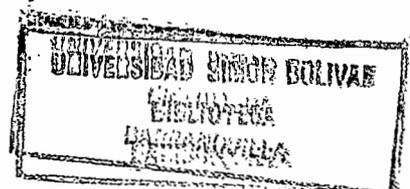
TRABAJO DE INVESTIGACION
"ELECCION POPULAR DE ALCALDES"

A N T E P R O Y E C T O

ANTEPROYECTO DE TESIS
JAVIER GARRIDO FLORIAN

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR
FACULTAD DE DERECHO

BARRANQUILLA, JULIO DE 1.987.



104287

DERECHO CONSTITUCIONAL 755

UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR
BIBLIOTECA
BARRANQUILLA

DR
7/0744

UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR
HEMEROTECA
BARRANQUILLA

UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR
BIBLIOTECA
BARRANQUILLA

UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR
BIBLIOTECA
BARRANQUILLA

1470

UNIVERSIDAD SEÑOR BOLIVAR
BIBLIOTECA
BARRANQUILLA

UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR

BIBLIOTECA

403 4287

Nº. INVENTARI

280

PRECIO

FECHA

21 FEB. 2008

GANJE

DONACIÓN

BARRANQUILLA, AGOSTO 3/87

SEÑOR

CARLOS LLANOS SANCHEZ.

DECANO FACULTAD DERECHO

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR.

E. S. D.

Atentamente presento a Ud. el original de mi anteproyecto sobre ELECCION POPULAR DE ALCALDES, trabajo de Investigación con el cual pretendo optar al título de Abogado.

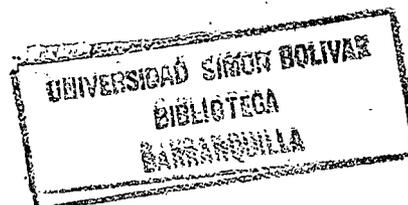
Ruego a Ud., una vez aprobado, que se digne nombrarme - director del mismo, y asignarme fecha de sustentación.

S.S. y amigo.

JAVIER GARRIDO FLORIAN.

C.C. #.

Dr. J. Bonal



T
342.068
6.247

0. INTRODUCCION

Es este un tema de gran actualidad, bajo cuyo titulo-
entro a investigar el como y el porqué de esta enmien-
da constitucional. En verdad, que la elección de Alcaldes
des es no sólo de novedad, sino que modifica la idio-
sincracia de un pueblo acostumbrado en dos siglos a la
caña de la autoridad llegada desde fuera, por imposi-
ción de un Gobernador. Veremos en mi análisis como es-
ta modificación va a afectar en tal forma el alma popu-
lar, que desde ya es necesario darnos a la tarea inves-
tigativa de las reacciones que tendrá la administra-
ción estatal, y más aun, del desplome de la Centrali-
zación política como régimen democrático que en tan -
largo tiempo hemos soportado en la Provincia. Pero, es
tará maduro el pueblo Colombiano para tal mutación?
Es llegado el tiempo en que el pueblo pueda empuñar -
las riendas de su auto gobierno municipal? Será este-
un aspecto de real autonomia, o es acaso un invento pa-
ra diatracción electorera?
Respuestas pendientes, que daremos oportunamente en

nuestro análisis.

0.1. OBJETIVO

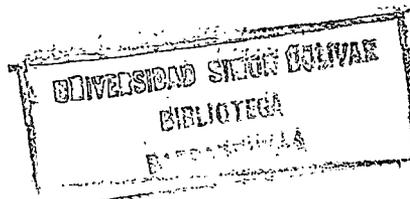
Mi finalidad no es exponer la ley 78 de 1.986, pues ella se puede leer en el texto respectivo, sino analizar sus consecuencias, ya en sus repercusiones administrativas; ya en sus consecuencias políticas, y más especialmente en el impacto que esta transformación constitucional hará en la idiosincracia del pueblo Colombiano, y ello implica examinar cuidadosamente las disposiciones pertinentes, ya que no son pocas las deficiencias que en ellas encuentro, creadoras de problemas político-sociales, a los cuales entraré a resolver.

0.2. JUSTIFICACION

Es patente que la transformación constitucional a que aludo, exige dedicarse a su estudio minucioso, ya que ella trae consigo fuertes conmociones de todo orden; lo que justifica mi trabajo, como futuro profesional del derecho.

0.3. METODOLOGIA

El método que aplico en el desarrollo de este Trabajo es el de la Investigación Científica, ofrecido por el INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TECNICAS (INCONTEC) y ordenado por el ICFES.



1. MARCO HISTORICO

1.1. EN LA ANTIGUEDAD

Durante el largo período que arranca desde el comienzo de la sociedad humana, y remata en el nacimiento de la civilización Griega, la elección de autoridades estuvo supeditada por el poder de hecho.

1.1.1. Grecia

En esta brillante civilización aparece la democracia, con su ilustre secuela de participaciones del pueblo en la dirección del gobierno.

1.1.2. Roma

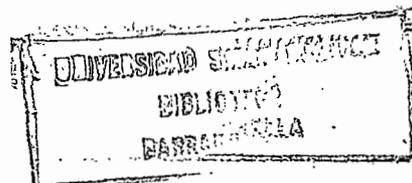
El esplendor del CODEX CIVILIS ilumina la cultura humana.

La democracia griega es perfeccionada. La elección popular es el alma de los derechos civiles del ciudadano.

1.2. EDAD MEDIA

El poder arbitrario de la autoridad, aunque el manto de la democracia, es en el fondo la supervivencia de la autocracia.

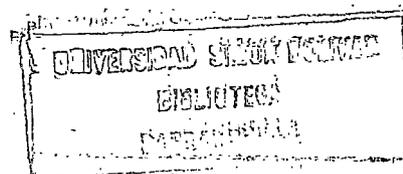
1.3. REVOLUCION FRANCESA



Irrumpe nuevamente en el mundo la brillante democracia Greco-romana, ahora vigorosa por el derrumbamiento de la corona.

1.4. SITUACION DE LA AMERICA ESPAÑOLA

Rasgos historicos predominantes.



2. M A R C O S O C I A L

2.1. RELACION DIRECTA ENTRE LA DEMOCRACIA Y LA SOCIEDAD.

Por ser la democracia el poder político ejercido indirectamente, por la ciudadanía, pero con su directa participación, toda elección de gobernantes tiene relación directa con la sociedad.

2.2. EL ALCALDE Y EL MUNICIPIO

Como la familia es la primera célula de la sociedad, el municipio es la primera célula de la Nación.

2.3. IMPORTANCIA DEL ALCALDE

El Alcalde es la primera grada en la escala jerárquica de la Nación.

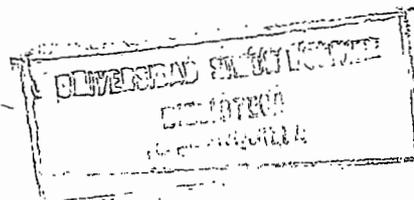
2.4. DESCENTRALIZACION POLITICO-ADMINISTRATIVA

El primer paso de esta descentralización es la elección municipal del Alcalde.

2.5. REQUISITO PARA SER ELEGIDO ALCALDE

2.6. RELACION ENTRE EL ALCALDE Y SU SUPERIOR JERARQUICO.

2.6.1 Relación política.



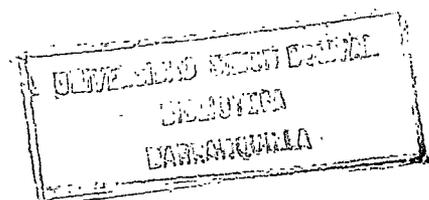
2.6.2. Relación económica.

2.6.3 Relación judicial.

2.6.4 Relación administrativa.

2.7. RENDIMIENTO DE CUENTAS

Debe el Alcalde elegido rendirle al municipio cuentas de su administración?



3. M A R C O L E G A L

3.1. LEGISLACION PERTINENTE

3.1.1. Artículo

3.1.2. Artículo

3.1.3. Artículo

3.1.4. Artículo

3.1.5. Artículo

3.2. CASACIONES DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.

3.3. COMENTARIOS DE DOCTRINERES.

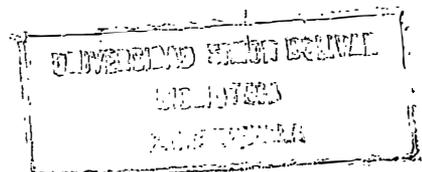
3.4. MIS COMENTARIOS.

4. MARCO ANALITICO

- 4.1. Artículo Análisis Sintáctico o Dialéctico.
 - 4.2. Artículo Análisis Sintáctico o Dialéctico.
 - 4.3. Artículo Análisis Sintáctico o Dialéctico.
 - 4.4. Artículo Análisis Sintáctico o Dialéctico.
 - 4.5. Artículo Análisis Sintáctico & Dialéctico.
-

C O N C L U S I O N E S

- 1. Solución y Sustentación.
- 2. Solución y Sustentación.
- 3. Solución y Sustentación.
- 4. Solución y Sustentación.



T A B L A D E C O N T E N I D O

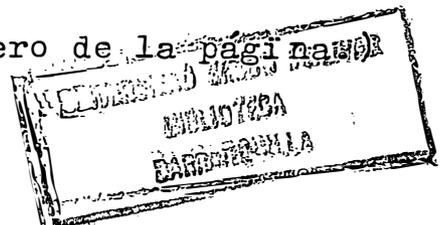
(En esta parte reproducimos Marco por Marco, incluyendo las Conclusiones, estén o no numeradas; Añadimos a continuación de cada numeral la expresión de la idea principal o dominante de cada uno de ellos.)

.....

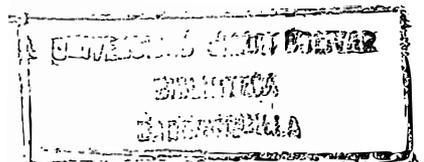
B I B L I O G R A F I A

(En esta parte citamos los autores consultados, con sus nombres y apellidos, y luego el título de sus obras.

No debemos olvidar que esta Bibliografía debe ya estar contenida en el texto del trabajo, con citas respectivas, hechas en pie de página, y en rigurosa numeración arábica, colocando además el año de publicación, el año de la edición y el número de la página.



"ELECCION POPULAR DE ALCALDES"



Barranquilla, Octubre 23 de 1.987

Señor Doctor

CARLOS D. LLANOS S.

DECANO FACULTA DE DERECHO

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR

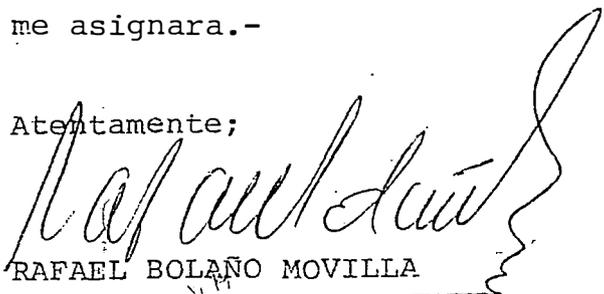
E.S.D.

Por medio de la presente rindo a usted concepto favorable sobre el trabajo de tesis que el despacho a su digno cargo me confirió en dirección, del egresado JAVIER GARRIDO FLORIAN, bajo el título "ELECCIÓN POPULAR DE ALCALDES".

Se trata de un buen trabajo, con suficiente acopio informativo, bien fundamentado/competentemente, por lo que merece se aceptado para que au autor opte al título de Abogado.-

Espero así haber cumplido con la misión que esa Decantura me asignara.-

Atentamente;


RAFAEL BOLAÑO MOVILLA

ELECCION POPULAR DE ALCALDES

JAVIER GARRIDO FLORIAN

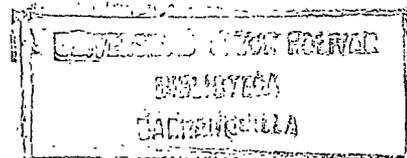
TRABAJO DE GRADO PRESENTADO
COMO REQUISITO PARCIAL PARA
OPTAR AL TITULO DE ABOGADO.

DIRECTOR: Dr. RAFAEL BOLAÑO M.

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR

FACULTAD DE DERECHO

BARRANQUILLA. 1987.



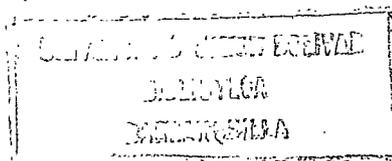
NOTA DE ACEPTACION

Presidente del Jurado.

Jurado.

Jurado.

BARRANQUILLA, 1.987.



CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO
SIMON BOLIVAR

Rector:

Dr. JOSE CONSUEGRA H.

Secretario General:

Dr. RAFAEL BOLAÑO MOVILLA.

Decano Facultad Derecho:

Dr. CARLOS LLANOS SANCHEZ.

PRESIDENTE DE TESIS:

Dr. PEDRO U. SOCARRAS R.

Jurado:

Dr.

Jurado:

Dr.

BARRANQUILLA. 1.987.

AGRADECIMIENTOS

El autor expresa sus agradecimientos:

A la UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR.

Al Dr. PEDRO U. SOCARRAS R. Por su invaluable asesoría.

Al Dr. CARLOS LLANOS SANCHEZ. Decano de la Facultad de Derecho, por su colaboración.

A todas aquellas personas que de una u otra forma colaboraron en la realización de esta investigación.

DEDICATORIA

Dedico este triunfo de mis estudios:

A

SABINA FLOREAN DE GARRIDO,
mi madre, educadora de juven-
tudes por 35 años, geni-
tora de mis once hermanos y
vidente de mi futuro.

TABLA DE CONTENIDO

Pág.

EPIGRAFE

INTRODUCCION.....	12
-------------------	----

MARCO HISTORICO

1.	ANTECEDENTES EN LA CAMARA DE REPRESENTANTES..	15
1.1.	CRITERIOS DE LOS DIRECTORIOS NACIONALES.....	16
1.1.1.	La comisión conservadora.....	16
1.1.2.	El partido liberal.....	16
1.2.	INICIATIVAS.....	16
1.3.	PROYECTO DE GOBIERNO.....	17
1.3.1.	Reforma al artículo 4º.....	17
1.3.2.	Reforma del inciso 2º.....	17
1.3.3.	El artículo 171 Constitución Nacional.....	17
1.3.4.	El artículo 173 Constitución Nacional.....	18
1.3.5.	El artículo 175 Constitución Nacional.....	18
1.4.	LEGISLATURA DE 1.980 Y 1.982.....	19
1.5.	DESARROLLO DE LA REFORMA EN LA CAMARA DE REPRESENTANTES.....	22
1.6.	ANTECEDENTES EN LA NORAMTIVIDAD CONSTITUCIONAL.....	23
1.6.1.	Constitución de Cundinamarca.....	23
1.6.2.	Constitución de Tunja.....	23

	Pág.	
1.6.3.	Constitución de Mariquita.....	24
1.6.4.	Constitución de Antioquia.....	24
1.6.5.	Constitución de 1.830, 1.932 y 1.843....	24
1.6.6.	Constitución Centro Federal.1.853.....	25
1.6.7.	Carta constitucional 1.886.....	25
1.6.8.	Constitución Nacional 1.886.....	25
1.7.	EL PROYECTO EN EL PARLAMENTO.....	26
1.7.1.	El artículo 3º.....	28
1.7.2.	El período.....	28
1.7.3.	El artículo 11.....	28
1.7.4.	El alcalde jefe de la administración municipal.....	28
1.7.4.1.	Dirección administrativa.....	28
1.7.4.2.	Representación legal.....	28
1.7.4.3.	Coordinación.....	29
1.7.4.4.	Libre nombramiento.....	29
1.7.4.5.	Creación supresión y fusión.....	29
1.7.4.6.	Cumplimiento de funciones nacionales....	29
1.7.5.5.	Inciso final del artículo 11.....	29
1.7.6.	Suspensión y destitución.....	29
1.7.7.	Contempla el artículo 7º.....	30
1.7.8.	El artículo 9º	30

MARCO SOCIAL

2.	RELACION DIRECTA ENTRE DEMOCRACIA Y LA SOCIEDAD.....	31
2.1.	EL ALCALDE Y EL MUNICIPIO.....	32
2.2.	IMPORTANCIA DEL ALCALDE.....	32
2.3.	DESCENTRALIZACION POLITICO-ADMINISTRATI- VO.....	33
2.4.	REQUISITOS PARA SER ELEGIDO ALCALDE.....	34

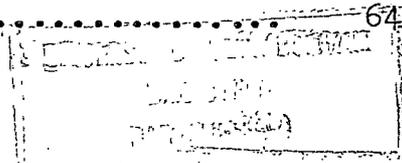
ESTUDIO

DESCENTRALIZACION POLITICO-ADMINISTRATIVA.....	40
DECRETO No.77 DE 1.987 (Enero 15).....	40

EPIGRAFE

MARCO ANALITICO-LEGAL

3. ARTICULOS PERTINENTES COMENTADOS Y ANALIZADOS.	57
3.1. ACTO LEGISLATIVO No. 1 DE 1.986.....	57
3.1.1. Artículo 1º	57
3.2. LEY REGLAMENTARIA DE LA ELECCION POPULAR DE ALCALDES.....	58
3.2.1. Artículo 1º Elección.....	58
3.2.1.1. Que la elección de alcaldes municipales y de Distrito.....	59
3.2.1.2.El período de dos años.....	59
3.2.1.3.Los alcaldes de distrito, capitales de departamentos.....	59
3.2.2. Artículo 2º.....	60
3.2.3. Artículo 2º calidades.....	61
3.2.3.1.El hecho de haber nacido.....	62
3.2.3.2.El hecho de haber sido vecino.....	62
3.2.4. Artículo 3º Acto Legislativo No. 1 1986..	63
3.2.4.1.Prohíbe la elección simultánea.....	64
3.2.4.2.Como los congresistas.....	64



	Pág.
3.2.5. Artículo 3° ley 78. Funciones.....	65
3.2.6. Artículo 4°.....	68
3.2.7. Artículo 5°.....	69
3.2.8. Artículo 15°.....	70
3.2.8.1. Dejar algun cosa.....	71
3.2.8.2. Dejar un lugar.....	71
 CONCLUSIONES.....	 73
 BIBLIOGRAFIA.....	 80
 ANEXOS	
 ANEXO 1. DECLARACION DEL DIRECTORIO NACIONAL CONSERVADOR.....	 83
 ANEXO 2. CONSTANCIA DE MINORIA.....	 92
 ANEXO 3. PENSADORES LIBERALES.....	 100
1. TENTACIONES PARA LA DEMOCRACIA..... Enrique Caballero.	100
2. ALGO INCOHERENTE.....	101
3. UN CURIOSO MELINDRE POPULISTA.....	103
4. ESTAN LOCOS..... Ramiro de la Espriella.	104
5. LLERAS RESTREPO RECHAZA LA ELECCION POPULAR DE ALCALDES.....	105
6. QUIEN PAGA, MANDA.....	108
 INDICE.....	 111

EPIGRAFE

"Dadnos la libertad municipal,
dejadnos administrarlos,
dejadnos cometer mil
desaciertos para que al
fin aprendamos a hacer
lo bien".

José Eusebio Caro,
El Granadino, Bogotá
1.842.

INTRODUCCION

Durante un siglo se ha venido discutiendo en Colombia la conveniencia de la Elección Popular de Alcaldes.

Eminentes compatriotas de ambos partidos se han lanzado a la palestra exponiendo toda clase de argumentos: No han faltado los análisis razonables y cargados de hondo sentido patriótico, de los que ven en esta reforma constitucional la realización, o mejor, el comienzo de la realización de la democracia participativa.

Y decimos "comienzo" porque la medida integral sería la elección popular de gobernadores. Otros no menos eminente pensadores, también de ambos partidos han polemizado en contra de esta elección de alcaldes, temerosos de un caos político que puede presentarse por un presunto aumento del clientelismo según unos, de un recrudecimiento de la violencia con la multiplicación de focos de divergencias políticas, según otros.

Tampoco han faltado las diatribas entre los dos bandos

opuestos, acusándose mutuamente de buscar ganancias en río revuelto.

En verdad, el paradigma filosófico en que se debaten las opiniones es favorable a la reforma, pues nada más lógico que una democracia sea el pueblo quien por voto directo escoja sus funcionarios administradores de la cosa pública; pero en la praxis son más atendibles los canales por donde el tropel democrático de las opiniones se lanza a practicar sus ideales, tal como el pueblo los entiende, que el sereno razonamiento por donde por donde la inteligencia derrama su sabiduría interpretando restamente el ejercicio de la democracia.

En todo caso, y amén de la patriótica intención de los polemistas, la elección de los alcaldes por el voto popular directo, ya está aprobada debidamente por el Congreso.

No decimos que es una política maestra, porque sus defectos los tiene, porque hay en el texto del Acto Legislativo N.º 1 de 1.986 omisiones que cuestionan seriamente la eficacia de la reforma.

Porque hay también en la ley 78 reglamentaria de la Reforma, omisiones y confusiones, que van a causar en la

práctica graves tropiezos al normal funcionamiento de la elección de alcaldes, y porque un buen porcentaje de los 1.040 municipios del país no reúnen las condiciones adecuadas de paz y madurez política suficientes para que la finalidad de la reforma se cumplan integralmente.

Con todo, somos partidarios de la reforma, y por ello en este trabajo de investigación nos proponemos descubrir aquellas deficiencias que puedan entorpecerlas, con el ánimo, no de concurrir al entierro de pobres que presagian los eponentes a detener lo que ellos llaman "un ensayo más del retozo democrático", sino por el contrario, con la intención de colaborar con los autores de esta victoria de la democracia participativa a que se enderece el camino, se limpien los atajos, se esclarezcan las sombras y se normalicen las irregularidades.

MARCO HISTORICO

1. ANTECEDENTES EN LA CAMARA DE REPRESENTANTES

El Acto Legislativo No. 1 de 1.986 fue el resultado de la primera Legislatura que tuvo esta trascendental reforma.

Fue ponente de la iniciativa gubernamental el eminente sociólogo y escritor, abogado Orlando E. Vasquez Velasquez quien en su brillante exposición en la Cámara además de sostener conveniencia necesidad de esta reforma, planteó además las del establecimiento del Mandato Imperativo, la Revocabilidad del Mandato, la Soberanía Nacional y el Referendun Nacional.

El 18 de Julio de 1.984, el Ministro de Gobierno Dr. Jaime Castro convocó en su despacho la Comisión Auxiliar para Asuntos Constitucionales y Legales, con la asistencia de los doctores Carlos Restrepo Piedrahita, Jaime Vidal Perdomo, Rodrigo Noguera Laborde, Rafael Nieto Navia, Fernando Cepeda Ulloa y Alvaro Tafur Galvis.

La misión fundamental de esta comisión era la de laborar

anteproyectos de Reformas Constitucionales y Legales que el gobierno no presentaría al Congreso de la República, Reformas que versarían fundamentalmente sobre materias electorales.

1.1. CRITERIOS DE LOS DIRECTORIOS NACIONALES

También los Directorios Nacionales del Conservatismo y el Liberalismo habían nombrado meses antes sendas comisiones de su seno para el estudio de tales Reformas.

1.1.1. La Comisión Conservadora fue integrada por Hugo Escobar Sierra, Gabriel Melo Guevara, Guillermo Angulo Gómez, Ciro López Mendoza, Donaldo Rodrigo Tafur, Lucio Pabón Núñez, Hernan Echeverry Coronado y Alvaro Leyva Durán.

1.1.2. El partido Liberal comisionó para esos fines a Orlando E. Vasquez Velásquez, Juan José Turbay, Pablo Cárdenas Pérez, Carlos Restrepo Piedrahita, León Colmenares, Gregorio Becerra, Hernando Gómez Buendía, Dagoberto Charris y Horacio Cerpa Uribe.

1.2. INICIATIVAS

Las iniciativas de estas comisiones no tuvieron el beneplácito Legislativo, pues la discusión en la Cámara fue tormentosa especialmente cuando se puso sobre la tapete la

elección de alcaldes mediante el voto popular; de modo que no quedó clara la posibilidad de una Reforma Constitucional. Solo a fines de agosto de 1.984 se despertó el interés nacional en el debate de esta materia.

1.3. PROYECTO DEL GOBIERNO

Las Reformas propuestas por el proyecto del Gobierno versaban sobre las siguientes materias:

1.3.1. Reforma al Artículo 7º

"La Ley podrá establecer otras (divisiones territoriales) para la prestación de los diferentes servicios públicos".

1.3.2. Reforma del Inciso 2º del párrafo del artículo 99 Constitución Nacional.

"En el sentido de que pueden elegir Representantes a la Cámara así: Arauca 2, Casanare 2, Putumayo 2, San Andrés y Providencia 2, Amazonas y Vaupés 2, Guaviare, Guainía y Vichada (en conjunto) 2."

1.3.3. El artículo 171 de la Constitución Nacional quedará así:

"Los ciudadanos eligen directamente Consejales, Consejero

intendenciales y comisariales, Diputados, Representantes, Senadores, Alcalde de D. E. de Bogotá, Alcaldes municipales y Presidente de la República."

1.3.4. El artículo 173 de la Constitución Nacional

"Fue radicalmente reformado, pues éste dispone que la Corte Suprema al elegir Magistrado de Tribunal, el Presidente al nombrar Fiscales de Tribunales, y el Procurador al nombrar Fiscales de los Juzgados, tendrán como base la proporción en que estén representados en partidos en la respectiva Asamblea Departamental. Y la reforma a este artículo proponía en el proyecto oficial que comentamos, lo siguiente:

La Corte Electoral tendrá a su cargo la dirección de la Organización Electoral, la expedición de las órdenes y resoluciones necesarias para la debida ejecución de las leyes concernientes a elecciones y escrutinios y las demás funciones afines que designe la ley."

1.3.5. El artículo 175 de la Constitución Nacional

"quedaba también radicalmente modificado en la propuesta del gobierno, pues mientras ese artículo establece para la elección de Diputados a las Asambleas de cada Departamento.

"Formará un círculo único", es decir que cada departamento elige sus diputados formando un solo círculo, el gobierno propone: que en cada departamento, previa consulta con la Corte Electoral, la ley podrá formar varios círculos, en los cuales la ciudadanía pueda elegir dos o más diputados diferentes según lo disponga la ley. Esto significa que por ejemplo, en el Atlántico la ley establece tres círculos Electorales, en cada uno de estos círculos se pueden elegir tres diputados cada uno.

Lo mismo proponía el proyecto del Gobierno para la elección de Concejales. Y lo mismo para esa elección (en varios Círculos) en los municipios de más de 500.00. habitantes.

OBSERVACION

Hemos omitido otras propuestas formularias por que estimamos que ellas solo obedecen a modificaciones dialécticas o sintácticas.

1.4. LEGISLATURAS DE 1.980 Y 1.982

En estas legislaturas se aprobó en primera vuelta el proyecto del Acto Legislativo No. 7. En este documento que no llegó a ser ley, decía: "LA elección de alcaldes por la ciudadanía del respectivo municipio, constituye sin

duda alguna, indiscutible avance democrático.

Exposición de motivos del Señor Ministro de Gobierno Jaime
Castro:

La elección de alcaldes por la ciudadanía del respectivo municipio constituye, sin duda alguna, indiscutible avance democrático.

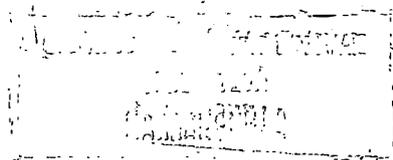
Puesto que confía a la propia comunidad la responsabilidad política de su propia gestión es su mecanismo que supera los vicios y las limitaciones del sistema actual, crea un nuevo espacio para la participación ciudadana y sienta las bases para una mayor eficiencia y estabilidad de la administración local.

Como perfeccionamiento necesario de la vida política cabe recordar que constituye, además, capítulo imprescindible del estatuto de la oposición. Administrativamente da lugar a la eficiencia y estabilidad necesaria para la atención de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del municipio. Desde el punto de vista administrativo, el fortalecimiento

to de los municipios y su autonomía deben logarse con la Reforma del anacrónico Régimen que los gobierna, con tenido en buena parte en el vetusto Código Régimen Político y municipal, expedido en 1.913. Para el efecto, el gobierno está revisando el proyecto de Código que para las entidades territoriales calificado grupo de especialistas, coordinado por la escuela Superior de Administración Pública.

Dentro de pocos días se presentarán a las cámaras el proyecto o los proyectos de ley que doten a los municipios de un régimen administrativo moderno; que les de mayor capacidad de acción, que los libere de esterilizantes controles y que les asegure efectiva y oportuna asistencia técnica y financiera para la promoción de su desarrollo y el mejoramiento social de sus habitantes".¹

¹ CASTRO, Jaime, Ministro de Gobierno. Exposición de Motivos al proyecto de Ley presentado por el Gobierno. 1.984.



1.5. DESARROLLO DE LA REFORMA EN LA CAMARA DE REPRESENTANTES

La Comisión primera Constitucional permanente en primer debate analizó y en la primera legislatura, el proyecto de Reforma Constitucional presentado por el Gobierno Nacional ponencia que fue publicada en los anales del Congreso No. 63 de Septiembre de 1.984.

Veamos algunos apuntes de esa publicación referenes a la Elección Popular de Alcaldes, y a la consulta popular o Referendum.

En la ponencia presentada por Vasquez Velásquez encontramos apuntes de la mayor importancia, como que no exclusivamente trató el ponente de la Elección Popular de Alcaldes, si no que explicando el proyecto especial de Reforma adujo como anexos indispensables a ellas el establecimiento del Referendum o Consulta Popular, o sea, que mediante votación el pueblo decidiera finalmente sobre la aceptación o rechazo de la Reforma Constitucional en ese sentido, además la modificación o división territorial del país en nuevas circunscripciones electorales, y una equitativa representación en el Congreso por parte de los Territorios Nacionales para lo cual presento un desarrollo de la participación ciudadana en forma directa examinemos brevemente ese recuento histórico:

1.6. ANTECEDENTES EN LA NORMATIVIDAD CONSTITUCIONAL

Después de la Independencia de 1.810 las constituciones provinciales consagran la institución del alcalde municipal:

1.6.1. Constitución de Cundinamarca

Dice en 1.811 esta Constitución: "El alcalde de cada parroquia de las comprendidas en estas provincias convocará todos los años desde el presente de 1.811, para el día 3 de Noviembre, a todos sus parroquianos para el nombramiento de electores de la parroquia", (En ese entonces se llamaba parroquia a la sección territorial que hoy llamamos "municipio").

1.6.2. Constitución de Tunja

Esta constitución reconoció dos clases de alcaldes:

Los pedaneos y los ordinarios; los primeros eran elegidos "todos los años por los vecinos de cada lugar a tiempo de nombrar apoderados para la elección de los individuos que deben comparecer a los respectivos cabildos" (aquí se advierte una elección indirecta: los apoderados constituyen una comisión para elegir a los concejales o cabildantes).

Y los segundos u "ordinarios" en números, de tres o más , eran los Alcaldes que en cada departamento estaban encargados de los asuntos contenciosos ocurridos en el distrito , (eran pues unos jueces que con carácter administrativo conocían de las litis entre particulares y el Estado, "a prevención con los pedaneos").

1.6.3. Constitución de Antioquia (1.815)

En ella se dispuso que los cabildos o municipalidades (que entonces llamaban así los concejos) "estarían compuestos en toda provincia de dos alcaldes ordinarios" (confuso el pasaje) y que cada año, el día 1º de Enero, elegirán los cabildos con arreglo a las leyes y a pluralidad absoluta de sufragios, los alcaldes ordinarios y comisarios de barrios de las cabeceras..... y los alcaldes pedaneos".

1.6.4. Constitución de Mariquita (1.815)

Esta constitución provincial ordenó la composición de cada ayuntamiento, así: dos alcaldes ordinarios y tres regidores (Aparecían así las Asambleas Departamentales?).

1.6.5. Constitución de 1.830, 1.832 Y 1.843

Por primera vez la 1.830, y luego las demás, consagró la dependencia del Gobernador de cada Provincia al Presidente

de la República mediatamente, e inmediatamente al prefecto del Departamento.

1.6.6. Constitución centro federal 1.853

Esta constitución de autonomía a las Provincias para que cada una disponga "lo que juzgue conveniente a su organización, régimen y administración interior, sin invadir los objetos de competencia del Gobierno General, respecto de los cuales es imprescindible y absoluta la obligación de conformarse o sobre lo que ellos dispongan, esta Constitución o las leyes".

1.6.7. Carta constitucional(1.863)

Esta constitución de Río Negro considerada como la "por excelencia del liberalismo desimonónico" organizó el Federalismo en los Estados Unidos de Colombia, con principio político "Federal, Electivo, Alternativo y Responsable" y dejó a los Estados el libre establecimiento del Régimen Municipal.

1.6.8. Constitución Nacional(1.886)

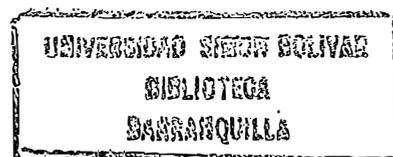
En la segunda presidencia de Rafael Núñez cambia el Régimen político:

De República Federal pasa Colombia a República Unitaria, rígidamente centralista, con las siguientes características:

El gobernador es de nuevo un agente del ejecutivo central y es designado por el Presidente de la República ; el alcalde es un "mandatario del pueblo" aunque es designado por el respectivo gobernador, y por lo cual es su inmediato representante en el municipio, siendo por el Acto Legislativo No. 3 de 1.910 jefe de la administración municipal.

1.7. EL PROYECTO EN EL PARLAMENTO

En el año 1.980, segundo período del Congreso, los senadores Alvaro Gómez Hurtado, Emiliano Izasa Henao y Darío Marín Vanegas, Conservadores, proyectan un acto legislativo, el No. 7 que reforma artículos constitucionales atinentes todos a la elección popular de alcaldes. Este anteproyecto es aprobado unánimemente tanto por la comisión primera Constitucional como luego sesión plenaria del Senado. Pero el cúmulo de trabajo no permitió que la Cámara de Representantes se dedicara a este proyecto. Fue solo en el año siguiente (1.981) cuando Luis Villar Borda elabora la ponencia correspondiente.



Es de notar en esta ponencia de Villar Borda la adición que le hace al proyecto de los senadores mencionados , consistente en la inclusión de los gobernadores en la Elección Popular, y lo que es más notable, la inclusión de la Revocatoria del Mandato de estos funcionarios por disposición directa del pueblo. Nos referiremos a esta iniciativa de Villar Borda en el Marco Analítico.

Pero no habiendo terminado esa Legislación Ordinaria (1.981) con la discusión del proyecto, se designó por la Comisión Primera Constitucional un nuevo ponente, el doctor Benjamín Ardila Duarte. En la Cámara de Representantes el proyectado Acto Legislativo cursó felizmente, pero el senado de la República se abstuvo de considerar, y así en el año de 1.984 el proyecto fue archivado.

El Ministro de Gobierno en 1.986, doctor Jaime Castro inicia nuevamente el proyecto en cuestión, incluyéndolo en un proyecto de Acto Legislativo No. 34 que originó el gobierno en 1.984.

Introduce en el Congreso el estudio de la Elección Popular de Alcalde.

Por contener este proyecto el estudio básico del tema

que nos preocupa, veamos brevemente su contenido:

1.7.1. El artículo 3° contempla a la Elección de Alcalde municipal por voto directo de los ciudadanos de cada localidad municipal.

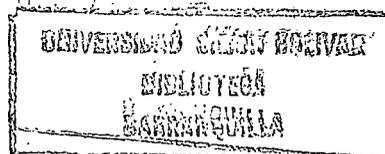
1.7.2. El período es de dos años pudiendo ser reelegido consecutivamente por una sola vez, según el artículo 11 del proyecto.

1.7.3. El mismo artículo 11 prohíbe la elección simultánea al Congreso, a la asamblea departamental, al concejo municipal y a la alcaldía municipal. No se puede pues, según este artículo ser elegido doblemente y al mismo tiempo para dos de estos cargos, y al violación de esta norma es causal de nulidad de ambas elecciones.

1.7.4. El alcalde es jefe de la administración municipal según el artículo 10 pero no es agente del Gobernador en esa administración. Se contempla en este artículo las atribuciones del alcalde como:

1.7.4.1. Dirección administrativa del municipio.

1.7.4.2. Representación legal, tanto judicial como extra judicial del mismo.



1.7.4.3. Cordinación de las actividades de las entidades municipales.

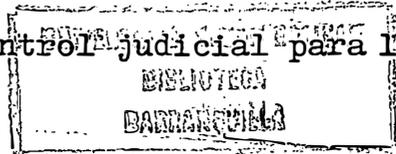
1.7.4.4. Libre nombramiento y renovación de sus agente comprendiendo entre ellos a los representantes legales de los establecimientos públicos, de las empresas industriales y comerciales, de las sociedades de Economía mixta del orden municipal.

1.7.4.5. Creación, supresión y fusión de empleados de servicios no descentralizados, de acuerdo con la ley y la Constitución.

1.7.4.6. Cumplimiento de funciones nacionales y departamentales dirección y cordinación de esos servicios.

1.7.5. El inciso final del artículo 11 del proyecto, contempla las calidades, antecedentes, inhabilidades e incompatibilidades para ser alcalde; se contempla también ahí lo relativo a las dotaciones y emonumentos, a la fecha de iniciación de período, etc.

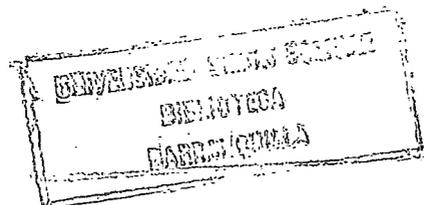
1.7.6. Suspensión y destitución que por parte de los gobernadores puedan tener los alcaldés en casos taxativos que señale la ley como también su reemplazo temporal o definitivo para el resto del período. También se contempla en el artículo 12 un control judicial para los



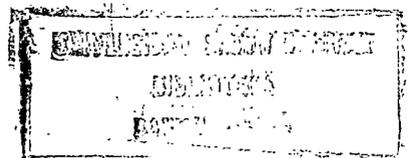
abusos del Gobernador en cumplimiento del reemplazo.

1.7.7. Contempla el artículo 7° un control de tutela sobre los actos de alcalde, y por parte de los Gobernadores.

1.7.8. El artículo 9° contemplala designación de tesoro municipal que, en vez de los concejos municipales puede hacerel alcalde municipal.



MARCO SOCIAL

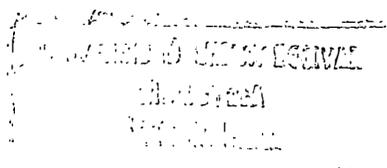


2. RELACION DIRECTA ENTRE DEMOCRACIA Y LA SOCIEDAD

Por ser la democracia el poder político ejercido indirectamente por la ciudadanía, pero con participación directa, la elección de gobernantes tiene relación directa con la sociedad.

Siguiendo las teorías de Juan Jacobo Rosseau², la soberanía de un pueblo radica en la facultad que él tiene por derecho natural, y en cuanto lo constituye la sociedad (en su extensión de grupos nacional de familias) de gobernarse por sí mismo.

Pero como nos es posible que ese gobierno sea tan plural como el número de ciudadanos, por aquello de T O T Capita, T O T Sentencial es necesario que una cabeza unitariamente o un pequeño grupo colegialmente, constituyan el ejecutivo de su país (su gobierno). Por ello el pueblo ejerce su soberanía cuando elige sus gobernantes, constituyendo la forma o manera como ejerza esa soberanía, lo que se llama Estado, y Gobierno la forma o manera como sus elegidos cumplan con el mandato reci



bido del pueblo.

2.1. EL ALCALDE Y EL MUNICIPIO

Así como la familia es la primera célula de la sociedad, el municipio que es una agrupación de familias en una determinada ubicación territorial, es la primera célula de la Nación.

Por nación se entiende precisamente una agrupación de sociedades familiares, en tanto que por país se entiende una agrupación de municipios; así que la nación es un extenso hecho social y un país es un extenso hecho territorial ocupado por ese extenso hecho social.

La elección de alcaldes por su municipio es un caso eminentemente Rosseauniano de democracia participativa, en donde la soberanía adquiere su máxima expresión nacional.

2.2. IMPORTANCIA DEL ALCALDE

El alcalde municipal es pues la primera grada en la escala jerárquica del gobierno, y es también la primera grada en la escala nacional del Estado; de aquí su máxima importancia en la democracia participativa. Debe pues la persona elegida como alcalde tener una califica

ción tanto instruccional (preparación de estudios adecuados que lo capaciten para dirigir la administración que se le confíe) como cultural (dotación síquica afinada por una educación que el permite interpretar las necesidades sociales y sacudirse las presiones política, para no llegar a ser el lacayo de un gamonal político).

2.3. DESCENTRALIZACION POLITICO - ADMINISTRATIVA

Mucho ha sufrido el pueblo colombiano con la excesiva centralización administrativa de la Constitución de 1886 porque muchos bienes se nos hallejado, y muchos males nos ha traído.

La pobreza económica y la total sujeción de Bogotá en lo administrativo en que están sumidos nuestros municipios obra es de un paternalismo con que el señor Presidente y su equipo administrativo pretenden resolver problemas de las provincias, y que no conocen y que por lo genral están supeditados en su solución a los problemas de las grandes ciudades; y si a esa absorción se añade la politiquería de un clientelismo basado en la compra de votos y el tráfico dei influencias el resultado es una administración desilvanada y una inculturación galopante.

Esperamos con ancia de patriotas, que la elección de alcalde por voto popular no solo desate a nuestros municipios de la coyunta cantralista, sino que a la vez despolitise nuestra sociedad municipal, conduciéndola a la madurez democrática.

2.4. REQUISITOS PARA SER ELEGIDO ALCALDE

Los vimos suscintamente en el No. 6 (proyecto en el parlamento del Marco Histórico); más consideramos de interés social el análisis de los principales requisitos anotados:

Dice el doctor Jaime Castro, Exministro de Gobierno en la administración Betancour:

"La descentralización para que sea real debe acompañarse del otorgamiento de los administrados de la facultad para seleccionar libremente sus autoridades propias.

La escogencia directa de concejales e indirecta de tesoreros y personeros no es suficiente como forma de participación en la

integración del "ejecutivo municipal"³

Las personas y funcionarios citados representan poco como "poder local". Este se ha desplazado hacia el alcalde. Y este es un funcionario nombrado y removido a distancia, libremente, sin sujeción o ningún criterio ni a período alguno por el gobernador.

Su representatividad política y regional es inexistente o por lo menos discutible. La influencia ciudadana en su escogencia se desnaturaliza y desfigura, si se tiene que manifestar a golpe de presión dados por los políticos y los notables locales.

Por ello las gentes deciden no intervenir. El alcalde termina siendo 'impuesto', o haciendo su arribo en "paracaídas".

A partir de ese momento no tiene diálogo con nadie ni forma de acceso a la comunidad. Queda divorciado del

³ CASTRO, Jaime. La Democracia Local. Editorial La Oveja Negra. 1.986.

Concejo, cuerpo en el que reside la "soberanía local".

Solo representa a quien o a quienes lograron su nombramiento.

La legitimidad de su título, la razón de ser de su presencia en la alcaldía, es puesta en duda por quienes deben ser colaboradores y destinatarios de su gestión.

Ante el enfrentamiento vienen las "alcaldadas", los abusos de poder, el despotismo propio de los caciques que sostienen al burgomaestre.

Este, sin programas y sin respaldos, gasta su capacidad y sus energías sosteniéndose en el cargo. Hasta que se cae. Y el proceso comienza con un nuevo alcalde.

Las excepciones a lo dicho, confirman la regla.

Precisamente porque la situación es esa, casi todas las "crisis" y traumatismos políticos y administrativos, a nivel departamental y municipal, se originan en el nombramiento y cambio de alcaldes.

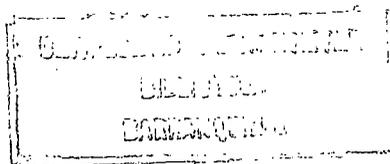
El libre nombramiento y remoción de los alcaldes por parte de los gobernadores es institución anacrónica.

Seguramente no creaba distorsiones ni dificultades cuando las alcaldías eran principalmente posiciones honoríficas, llenas de figuración cívica.

Hoy, cuando el alcalde es jefe administrativo y político en el sentido amplio de la palabra, hay necesidad que al comunidad intervenga, activa y desididamente, en su escogencia.

También lo exigen así postulados de la "democracia de participación" que alimentan los regímenes políticos modernos del mundo occidental. Y la participación ciudadana debe logarse por mecanismos democráticos, expedito que estén el alcance de la comunidad y cuya regularidad y funcionamiento puedan verificar los ciudadanos.

Siendo el alcalde en esta Reforma Constitucional el director de la acción administrativa del municipio, es el primer requisito que se le debe exigir, una preparación instruccional sobre administración en general, con conocimientos de Economía; no es preciso que sea un profesional en estas materias. Pero que según la importancia del municipio, tenga siquiera los conocimientos básicos ya por sus estudios al menos de bachillerato, o derivados de una experiencia en la práctica de tales disciplinas.

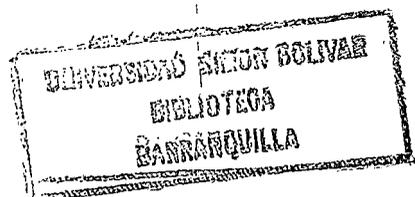


Como debe el nuevo alcalde elegir altos empleados para las empresas administrativas del municipio, es un segundo requisito para su elección que además de su preparación cultural, tenga un claro criterio del arte de gobernar, lo que se supone ordinariamente en una edad de alguna madurez.

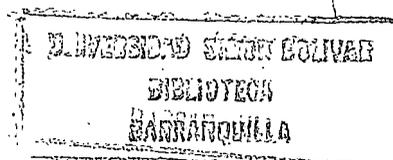
Es de esperar que para mantener el equilibrio político que el gobierno de una sociedad requiere, el alcalde tenga un tacto político que lo lleve a ser estimado por todos como neutral en la lucha candente en que por lo general se debaten los partidos de la nación.

No es exigible que oriente su administración hacia la oposición de la política del señor Presidente de la República, ni aún siquiera de su gobernador, pero sí que tenga un carácter inflexible ante las exigencias políticas de los gamonales de su departamento, de modo que su labor de gobierno establezca la paz en su municipio.

A la manera que el Presidente lo es para todos los colombianos así el alcalde como representante directo de sus electores, debe ser la autoridad necesaria para todos sus conciudadanos del municipio.



Según la ley, el alcalde no puede ser miembro de ningún cuerpo colegiado: ni concejal, ni diputado, ni representante, ni senador; ni tampoco en la votación en que resulte elegido alcalde, puede figurar en ninguna lista para esos cuerpos colegiados.



ESTUDIO

DESCENTRALIZACION POLITICO - ADMINISTRATIVA

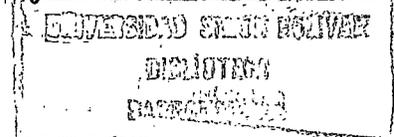
El Decreto No. 77 de 1.987 (Enero 15) dice:

CONSIDERANDO:

Que la Ley 12 de 1.986 incrementa progresivamente la participación de las entidades territoriales en el impuesto a las ventas, con el fin de fortalecer el progreso municipal y el de los entes territoriales, con base en una mayor autonomía en la administración de los recursos fiscales.

Que la referida Ley otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República para redistribuir funciones a las entidades del impuesto a las ventas.

Que la Ley 12 de 1.986 fue el resultado de un consenso de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso Nacional y la administración



anterior y que, además, contó con la aprobación de la Comisión del Gasto Público.

Que el fortalecimiento de las atribuciones de los municipios, acompañado de la cesión de Recursos Fiscales destinados a financiar su ejercicio, definen un proceso de descentralización administrativa en virtud del cual se estimula el acercamiento del ciudadano a los servicios del Estado y su vigilancia y control sobre la prestación de los mismos.

Que con el fin de evitar traumatismos en la prestación de los servicios a cargo de las entidades públicas, se ha dispuesto el traslado progresivo y armónico de funciones a los municipios y a entidades territoriales, de tal manera que en un plazo prudente, las respectivas funciones por los beneficiarios de la cesión del impuesto a las ventas.

Que en consonancia con el traslado progresivo de funciones a los municipios, deben adoptarse armónicamente las previsiones administrativas que sean necesarias, dentro del reordenamiento dispuesto por las medidas que se dictan en desarrollo de las facultades extraordinarias concedidas por el Congreso Nacional.

Que la eficiente prestación de los servicios a cargo de las entidades públicas en todos los ordenes exige la eliminación de la duplicación de funciones, mediante su asignación expresa al organismo correspondiente.

Que el literal c) del artículo 13 de la Ley 12 de 1.986 faculta al gobierno Nacional para dictar normas especiales en materia presupuestal, aplicable a las entidades beneficiarias de la sección, con el fin exclusivo de que no se desvíen los nuevos recursos cedidos por ella.

Que el literal e) del artículo 2° de la misma Ley 12 de 1.986, asigna una proporción de la participación en el impuesto a las ventas a la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP -, con destino a la ejecución de programas de asesoría técnica-administrativa, asesoría de gestión, investigación, formación, y adiestramiento de funcionario en los niveles departamental, intendencial, comisaral y municipal, así como a los diputados, concejales, consejeros, intendenciales y consejeros comisarales.

Que la ley 12 de 1.986 dispone el traslado gradual de funciones específicas de ciertos organismos nacionales y el establecimiento de mecanismos de apoyo a entidades del orden nacional, para la eficaz aplicación de esas medidas.

Que la descentralización fiscal y la descentralización administrativa contribuyen a obtener una mayor eficiencia en la prestación de los servicios del Estado y hacen al ciudadano más responsable del gobierno de su propio municipio.

Que la descentralización fiscal y la redistribución de funciones ordenadas por la ley 12 de 1.986, han configurado un marco normativo dentro del cual deben desarrollarse las competencias administrativa de la nación y de sus entidades territoriales.

Que las normas que se dicten en desarrollo de las facultades extraordinarias concedidas por la Ley 12 de 1.986, deben orientarse hacia la prevención del equilibrio financiero y fiscal de la Nación, en forma tal que la sección de recursos corresponda a la transferencia efectiva de funciones hacia las entidades territoriales.

Que el artículo 13 de la Ley 12 de 1.986, faculta al Gobierno Nacional para dictar normas especiales sobre régimen laboral, a través de las cuales se garanticen los derechos de los empleados y trabajadores vinculados a las entidades del orden nacional que sean objeto de reforma, de conformidad con el ejercicio de las facultades que en esta materia concede la misma disposición.

Que con el fin de que el presente estatuto compendie armónicamente todas las disposiciones realizadoras de la descentralización fiscal, además de las normas de orden legal dicho estatuto incluye las de orden reglamentario necesarias para el cabal cumplimiento de aquellas.

Que de conformidad con el literal a) del artículo 7° de la Ley 12 de 1.986, el departamento Nacional de Planeación autorizará previamente la destinación específica que podrá dársele a la proporción de la participación en el impuesto a las ventas, condicionada a gastos de inversión no previstos en los demás ordinales de la misma disposición.

La Ley 12 de 1.986, incrementa progresivamente la participación municipal en el I.V.A., y otorga facultades extraordinarias al Presidente de la Repú-

blica para la redistribución de funciones a los municipios con base en una autonomía en la administración de los Recursos Fiscales.

Esta ley 12 de 1.986 es la antesala del intenso movimiento de descentralización administrativa que viene a concretarse en el decreto 77 de 1.987, constitutivo del "Estatuto de descentralización en beneficio de los Municipios".

El Gobierno Nacional en el período de Belisario Betancour Cuartas puso especial empeño no solo en la teorización de la descentralización, sino que además se cuidó de que la autonomía administrativa creada en beneficio de los municipios se tradujera a la práctica, en una real aplicación de las consecuencias fiscales al desarrollo del municipio, siguiendo las líneas prioritarias de sus necesidades; y es así como el literal c) del artículo 13, ley 12 de 1.986 dicta normas presupuestales especiales aplicada a las entidades municipales con el fin exclusivo de que no se desvíen los nuevos recursos, es decir que amplía el área del peculado por indebida aprobación que pueden cometer los alcaldes con estos dineros de la cesión nacional si dichos dineros se desvían a otros fines; siendo de aplaudir que el Gobierno Central se halla preocupado

de programas de asesorías técnico-administrativa para el adiestramiento de funcionarios en el nivel municipal.

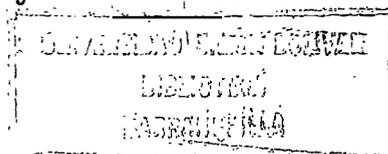
En esta forma está todo dispuesto dentro de un Marco Normativo a una mejor y eficaz administración municipal.

El artículo 1° de este decreto establece que servicios públicos deben ser prestados por el municipio con los recursos dichos a saber:

Acueducto con suministro de agua potable; sanidad básica (Erradicación de la Malaria; deshidratación; puesto de salud, etc.), aseo público y plaza de mercados; servicios que, no contando con suficientes recursos, deben estar coadyugados por el departamento, intendencia, comisaría respectiva.

Como consecuencia del artículo 1° se suprimen en el artículo 2° el INSFOPAL (Instituto Nacional de Fomento Municipal) ya que es el municipio quien asume esas funciones.

Loamos la intención paternalista del Estado contenida en los artículos 8°, 9°, y 10° de este decre



to, por cuanto crea en el Ministerio de Obras Públicas y Transporte la dirección de agua potable y saneamiento básico, comprendiendo las zonas rurales, con miras a suministrar asistencia técnica a los municipios en sus nuevas funciones de administrador de estos servicios públicos.

El capítulo 2º de este decreto contiene las disposiciones sobre construcción, hospitales, puestos de salud y demás edificios destinados a los servicios de salud.

Confrontaba el Gobierno al reconocer la autonomía del municipio en la administración de sus servicios, el grave problema económico y técnico de la construcción de edificios adecuados a las prestaciones de los servicios de salud, que requieren inversiones mayores a las posibles en municipios menores, y técnica superior solo posible al orden administrativo nacional.

Aunque quisiéramos que en este punto el decreto fuera más conciso, menos elíptico, disponiendo sin contemplaciones recursivas, que el Estado nacional se encarga con sus propios dineros de las construcciones más costosas, y de la dotación técnica de todo centro de salud municipal - porque así

como está el articulado del segundo capítulo da lugar a mucho papeleo con el Fondo Nacional Hospitalario en particular, con el Ministro de Salud en general -.

El artículo 23 del capítulo 3º dispone tajantemente que en materia de educación, las construcciones, la dotación y el mantenimiento de los establecimientos escolares siguen a cargo de cada municipio, lo que indica que también los que están actualmente en construcción, corren su continuación a cargo del municipio, lo mismo se diga en la rama de Educación Física y recreación.

Nos parece gravoso esta disposición, pues aunque es verdad que entran los municipios a disponer de mayores recursos económicos, no es justo ni conveniente quitarles con una mano lo que se les da con la otra. Téngase en cuenta que la descentralización no es un regalo, es un sistema de justicia distributiva.

El Instituto Colombiano de Construcciones Escolares es suprimido por el artículo 24, pero mientras dura su liquidación hasta el 1º de enero de 1990, el Instituto sigue trabajando en sus obras comenzadas; las irá poco a poco reduciendo (artículo

26) hasta la conclusión del proceso de liquidación, más no hasta la terminación de la obra, que sería lo deseable.

También en este capítulo 3º el Gobierno crea en el Ministerio de Educación una Dirección General de Construcciones General Escolares con la finalidad de prestar asistencia técnica a los municipios.

El artículo 48 referente al D.R.I. (Fondo de Desarrollo Rural Integral) pertenece al capítulo 4º "Sector Agropecuario", sección 3a., trata de este fondo que no abscribe la ley a los municipios, sino que deja en manos del Gobierno Central, y a cuya administración deben contribuir financieramente los municipios.

También quisiéramos que se exonerara al nuevo municipio descentralizado, de esta contribución, ya que, si por razones técnicas es necesario que el fondo D.R.I. sea administrado por el Gobierno Central, o sea, pero que no se le cargue al municipio por imposiciones que seguramente necesita para sus obras primarias.

El artículo 63 referente al INSCREDIAL (instituto

de Crédito Territorial) descarga a este Instituto y carga al municipio con la construcción de infraestructura matriz o principal de servicios público y a la provisión de equipamientos sociales.

Encontramos justa esta disposición, pues las redes propias y la dotación infraestructural de las áreas comunales en las urbanizaciones que construya, que dan a cargo del instituto. Sin embargo teniendo en cuenta que el Instituto no consulta las conveniencias del municipio para abrir sus urbanizaciones, resulta muchas veces que tales urbanizaciones las levanta lejos de la red de infraestructura que tenga el municipio y con la aplicación de ese artículo 63, el municipio se cargaría fuertemente con las vías de acceso, conducción de agua, instalaciones eléctricas, etc., lo que le causaría a su fisco graves trastornos.

Sería necesario revisar este artículo para hacer un estudio de este gravamen, que bien podría aceptarse para determinados municipios de buena solvencia fiscal, pero que para municipios indigentes, a pesar de las nuevas apropiaciones no es aceptado

En este mismo artículo los literales a, b, c, señalan fechas sucesivas hasta 1.990 para que el

Instituto de Crédito Territorial inicie un proceso de exclusión de sus actividades en los municipios mayores de 100.000 habitantes entre 1.987 y 1.990 y de 1.990 a 1.992 en los municipios menores de 100.000 habitantes.

Practicamente se suprime el Instituto, pues ya no ejercerá su función primaria y vital que consiste en el aporte inicial de los destechados en nuestro país.

No nos explicamos cómo pudo pasar este artículo en un gobierno que alza la bandera de la erradicación de la ~~Pobreza~~ Absoluta, siendo que a la de techo es la mayor de las carencias sociales.

La misión del Instituto de Crédito Territorial es dar vivienda a los cinco millones de colombianos que no la tienen; esto de reterirar el Inscre - dial de su misión, es tanto como llenar a los municipios acomodados y acrecentar las hacinacione promiscuas en los municipios pobres.

El artículo 35, los municipios tendrán a su cargo la prestación de los servicios de asistencia técnica agropecuaria directa a pequeños productores, en

aplicación de los resultados de las investigaciones realizadas por el ICA (Instituto Colombiano Agropecuario) y otros organismos de investigación científica debidamente reconocidos por las autoridades, conforme a la ley.

Para tal efecto, los municipios podrán crear unidades de asistencia agropecuaria, dentro de su estructura administrativa, con entidades públicas o privadas especializadas.

Los servicios de asistencia técnica que deban prestarse a nivel local, su naturaleza y prioridades y los requisitos de idoneidad del personal técnico que los municipios vinculen a la prestación del servicio, serán establecidos por el Gobierno Nacional según las conveniencias lo exijan para el desarrollo del sector agropecuario.

En los términos de este decreto serán de cargo de los municipios, los servicios de extensión rural en asistencia técnica directa que actualmente prestan el ICA y el INCORA.

Con el propósito de que las entidades territoriales se preparen técnica y financieramente para asu-

mir la función que les transfiere, bajo la coordinación de los departamentos, en el caso de los municipios, y con la asistencia del ICA, procederán a programar sus servicios de asistencia agropecuaria, para que a más tardar en 1.992 esté totalmente establecido el servicio en el territorio nacional.

Artículo 45. Por el cual el Fondo de Desarrollo Rural Integrado, Fondo D.R.I., es un establecimiento público del orden nacional, abscrito al Ministerio de Agricultura, cuyo objetivo primordial es participar con los municipios y otras entidades públicas y privadas, mediante mecanismos de cofinanciación de la ejecución de programas y proyectos de inversión destinados al desarrollo económico y social integrado de las áreas de economía campesina y zonas de minifundios y colonización, con la participación de las comunidades rurales beneficiarias.

Los programas y proyectos que el Fondo D.R.I. cofinancie serán ejecutados por entidades públicas o privadas especializadas o por las entidades territoriales beneficiarias, o contratada su ejecución por éstas últimas con los particulares.

Excepcionalmente el Fondo D.R.I. podrá, en asocio con los municipios o con las demás entidades co financiadoras, celebrar contratados para la ejecución de ciertos proyectos cuando la entidad territorial beneficiaria no cuente con los elementos técnicos administrativos para hacer contratación directa.

Artículo 70, capítulo 7° el decreto extraordinario 1173 de 1.980, artículo 20 numeral 2° asigna al Ministerio de Obras Públicas y Transporte (sección Dirección de Navegación y Puertos) todo lo relacionado con la construcción, conservación y operación de los puertos y Muelles Fluviales y los relacionados con la dirección y control de la administración de puertos y muelles fluviales quedarán a cargo de los municipios respectivos, dos años después de la vigencia de este decreto, y hace la salvedad de los puertos y muelles fluviales relacionados a continuación.

Artículo 71. Los puertos y muelles fluviales que no quedan a cargo de los municipios son los de:

- a) Territorios Nacionales.
- b) Los Departamentos de Chocó y Caquetá.
- c) La Costa del Pacífico.

- d) Barranquilla.
- e) Cartagene.
- f) Calamar.
- g) Magangué.
- h) El Banco.
- i) Gamarra.
- j) Puerto Capulco.
- K) Barrancabermeja.
- l) Puerto Triunfo.
- m) Puerto Berrío.
- n) Puerto Wilches.
- ñ) Dorada - Puerto Salgar.
- o) Puerto Boyacá.
- p) Cancasia.
- q) El Bagre.

Nos explicamos estas excepciones por dos razones:

1. Muchos de estos puertos son incipientes, y el Gobierno tiene especial interés en incrementarlos, ya por estrategias militar o por estrategia comercial en busca de un mayor desarrollo para ciertas regiones.

2. Los puertos fluviales más importantes importan al fisco nacional ingresos elevados que implican

un sostenimiento básico de la administración nacional; razón ésta que es también válida para los puertos marítimos (Buenaventura, Turbo, Coveñas, Santa Marta, Riohacha, y Bahía Portete).

Los puertos de Barranquilla y Cartagena tienen doble funcionamiento, son fluviales y marítimos, y por eso entran en la excepción como fluviales.

Existen en nuestras costas, Caribe y Pacífica, muchas poblaciones que no tienen la categoría internacional de puertos, y que el lenguaje común y corriente llamamos puertos, y que por no estar comprendidos en disposición legal alguna, entendemos que quedan enteramente de su municipio respectivo, como Puerto Colombia, Tolú, Lorica, Acandí y Tumaco, que por su escaso calado se usan como caletas para lanchas pesqueras.

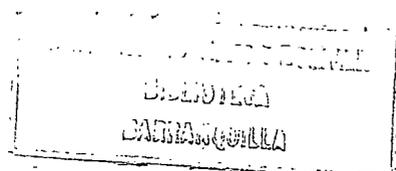
EPIGRAFE

Centralización política

y

Descentralización administrativa.

Rafael. Núñez, 1886



MARCO ANALITICO-LEGAL

3. ARTICULOS PERTINENTES COMENTADOS Y ANALIZADOS

El método que empleamos en este Marco es el siguiente:

Transcribimos el Acto Legislativo No. 1 de 1.986, artículo por artículo.

A continuación de cada artículo transcrito cotejamos sus disposiciones con la reglamentación que hace de ella la Ley 78 de 1.986, en lo referente al Acto Legislativo No. 1 de 1.986 y,

Hacemos el comentario pertinente.

3.1. ACTO LEGISLATIVO No. 1 de 1.986 :

"Por el cual se Reforma La Constitución Política"

EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:

3.1.1. Artículo 1º El artículo 171 de la Constitución Política quedará así:

Todos los ciudadanos eligen directamente Presidente de la República, Senadores, Representantes, Diputados, Consejeros intendenciales y comisariales, Alcaldes y Concejales municipales y del Distrito Especial.

Cotejamos en este artículo lo que dispone la Ley Reglamentaria.

3.2. LEY REGLAMENTARIA DE LA ELECCION POPULAR DE ALCALDES

Ley No. 78 de 1.986, Diciembre 30.

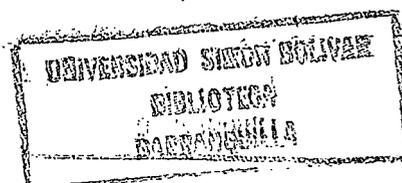
"Por la cual se desarrolla el Acto Legislativo No. 1 de 1.986 sobre Elección Popular de Alcalde y se dictan disposiciones".

EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:

3.2.1. Artículo 1º Elección.

Los alcaldes municipales y de Distrito serán elegidos por el voto de los ciudadanos en la misma fecha en la cual se elijan Concejales Municipales y de Distrito.

Los alcaldes tendrán un período de dos años que se iniciará el 1º de Junio siguiente a la fecha de su elec



ción.

Los alcaldes de Distrito, de Capitales, de Departamento Intendencia y Comisaría, se denominarán Alcaldes Mayores

COMENTARIOS

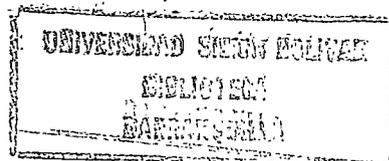
Observamos en esta reglamentación:

3.2.1.1 Que la Elección de Alcaldes municipales y de Distrito se hará "en la misma fecha en la cual se elijan Concejales Municipales y de Distrito."

3.2.1.2 El período de dos años que se les fija en el Acto Legislativo (artículo 3º) comenzará fijamente "el 1º de Junio siguiente a la fecha de su elección".

3.2.1.3. "Los alcaldes de Distrito, Capitales de Departamento, Intendencia y Comisaría, se denominarán Alcaldes Mayores".

De modo que la fecha de elección de alcaldes supeditada a la fecha de elecciones de concejales municipales y de Distrito de donde nace una inquietud: es frecuente que en Colombia la fecha de cualquier elección sea cambiada por causas emergentes administrativas o políticas (y



no contamos las de fuerza mayor que pueden ser originadas en la alteración del orden público); en este caso bien puede ocurrir que en esa fecha ocurra después del 1º de Junio, y no es de aceptar que el alcalde elegido en esta fecha haya de iniciar su período a 11, 10, 9, etc. meses después. Nos parece pues que bien podría la Ley haber fijado un período de tantos meses después de la elección, que no fijar fecha fija.

En cuanto a las denominaciones honoríficas de Mayores a los Alcaldes de Distrito, de Capitales de Departamentos, Intendencia y Comisaría es una inelegancia hecha por la Ley a ciudades meritorias por sus abalengos históricos, desarrollo comercial o número de habitantes, como sería el caso de Mompox, Ocaña, El Socorro, Barrancabermeja, Pamplona, Chiquinquirá, Sogamoso, Girardot, Honda, Río Negro, Santa Rosa de Cabal, Buenaventura, Palmira y otras.

3.2.2. Artículo 2º

El artículo 200 de la Constitución Política quedará así:

En todo municipio habrá un alcalde que será jefe de la administración municipal.

Cotejamos en este artículo lo que dispone al respecto la

Ley 78.

3.2.3. Artículo 2° Calidades

Para ser elegido alcalde se requiere ser ciudadano en ejercicio y haber nacido o haber sido vecino del respectivo municipio o de la correspondiente área metropolitana, durante el año anterior a la fecha de su inscripción como candidato.

COMENTARIO

El artículo 2° del Acto Legislativo dispone que el alcalde elegido será "jefe de la administración municipal". Es este artículo la vértebra principal de la Reforma que analizamos.

En efecto, hasta ahora los alcaldes han sido solamente agentes de la administración municipal, cuya dirección en la jefatura correspondió al Gobernador del Departamento, pero desde este momento es el alcalde quien lleva esta dirección con todas las atribuciones que más adelante estudiaremos. Creemos que esta brillante conquista contra la descentralización administrativa ha tenido par en la historia de Colombia. Y a ello atribuímos los reparos que vamos a hacer al artículo 2°

de la Ley 78 que acabamos de transcribir:

Exige este artículo que el ciudadano en ejercicio (y solo en ejercicio) para ser elegido alcalde debe haber nacido o haber sido vecino del respectivo municipio o de la correspondiente área metropolitana durante el año anterior a la fecha de su inscripción como candidato. De aquí se derivan las siguientes inquietudes:

3.2.3.1. El hecho de haber nacido en un municipio nada dice de la aptitud de la persona para ese cargo.

3.2.3.2. El hecho de haber sido vecino durante el año anterior tampoco dice esa aptitud. Bien puede un ciudadano haberse radicado como vecino muchos años en un municipio o área metropolitana, haber adquirido conocimiento de ese municipio, haber echado hondas raíces en esa sociedad, y haberse ausentado después por ese año anterior; más según este artículo no podría ser elegido como alcalde, lo que nos parece un despropósito.

Y mayor despropósito aún es el hecho de no haber considerado la ley las calidades intrínsecas tanto intelectuales como síquicas y morales, como indispensables para períodos de dos años de jefatura administrativa.

3.2.4. Artículo 3º Acto Legislativo No. 1 de 1.986

El artículo 201 de la Constitución Política quedará así:

Los alcaldes serán elegidos por el voto de los ciudadanos para períodos de dos años el día que fije la Ley y ninguno podrá ser reelegido para el período siguiente.

Nadie podrá ser elegido simultáneamente alcalde y congresista diputado, consejero intendencial o comisarial o concejal. Tampoco podrán ser elegido alcalde los congresistas durante la primera mitad de su período constitucional. La infracción de este precepto vicia de nulidad ambas elecciones.

El Presidente de la República y los Gobernadores, intendentes o comisarios, en los casos taxativamente señalados por la Ley, suspenderán o destituirán al alcalde del Distrito Especial y a los demás alcaldes, según sus respectivas competencias. La ley establecerá las sanciones a que hubiere llegar por el ejercicio indebido de esta atribución.

También determinará las calidades, inhabilidades e

incompatibilidades de los alcaldes, fecha de posesión , faltas absolutas o temporales, y formas de llevarla y dictará las demás disposiciones necesarias para su elección y el normal desempeño de su cargo.

COMENTARIO

Ya vimos en el artículo 1° de la Ley 78 la fecha en que cada dos años debe ser elegido un alcalde. La disposición del inciso segundo de este artículo 3° que comentamos, es un golpe franco a la politiquería colombiana; veamos de qué modo ingenioso lo consigue la Ley:

3.2.4.1. Prohíbe la elección simultánea de alcalde y miembro de un cuerpo colegiado del orden legislativo (concejal, diputado, representante, senador). La costumbre de nuestros políticos ha sido que una sola persona figure en toda lista para cuerpo colegial, no solo para proclamar su liderazgo un grupo muy numeroso de votante, sino también para repartir los cupos que él por falta de ubicuidad no puede llenar, entre los tenientes principales de su movimiento, y esto ya no podrá hacerlo el elegido alcalde.

3.2.4.2. Como los congresistas (Representantes y Senadores) son elegidos para un período de cuatro años, y

los alcaldes para uno de dos, sólo en la segunda mitad de su período (los últimos dos años) puede un congresista presentarse como candidato a alcalde para éste último período, que si se sale elegido, tendrá que no concurrir al Congreso, sino su suplente; y esto remata el golpe a su politiquería, pues preferirá seguramente seguir siendo congresista, que no alcalde.

No obstante lo dicho en el literal anterior, todavía no estamos conforme con esta disposición, porque creemos que no es un remate, sino una concesión que se hace a los políticos para aliviar el golpe del numeral (3.2.4.1).

En efecto bien podría ser que el congresista se trance con su suplente (que es desde hace mucho lo que están haciendo), para repartirse los cuatro años de Congreso.

El inciso 3° de este artículo 3° del Acto Legislativo No. 1 establece la suspensión y la destitución de alcaldes por el Presidente de la República, los Gobernadores, Intendentes y Comisarios y les advierte a estos mandatarios que la ley establecerá sanciones si indebidamente ejerciere esta atribución.

3.2.5. Artículo 3° Ley 78 Funciones

Los alcaldes en su carácter de jefes de la administración municipal, Distrital o como delegatarios de otra autotidad, ejercerán las funciones que le asignen la Constitución, la Ley, las Ordenanzas y los Acuerdos.

COMENTARIOS

Dice el Doctor Jaime Castro,⁴ Ministro de Gobierno en la administración Betancour, en la exposición de motivos del Proyecto Oficial: "ninguna medida descentralizadora pasará al plano teórico sino se le acompaña de paralelas Reformas Fiscales y Administrativas que le den soporte y la hagan viable"; en donde insinúa que la Elección Popular de Alcaldes exige medidas complementarias tanto en lo fiscal como en lo administrativo.

En cuanto a lo primero ya existen medidas que aseguran un ingreso mayor para los municipios, en diversos ordenes fiscales; así la participación en el impuesto del I.V.A., aumenta de un 30% a un 50%. En cuanto a lo administrativo se dispone amplia y democrática partici

⁴ CASTRO, Jaime, Ministro de Gobierno. Exposición de Motivos al Proyecto Oficial de Ley, presentado por el Gobierno. 1.984.

pación directa de la comunidad municipal con el aumento de una tercera parte de sus dirigentes, en las juntas de acción comunal, en las Sociedades de Mejoras Públicas, en las de Defensa Civil y en las demás organizaciones, corporaciones e instituciones de utilidad común que para su desarrollo funcionen en los municipios.

Lo mismo ocurre en los Concejos Directivos de entidades descentralizadas de carácter municipal, encargadas de la prestación de los servicios; pueden además los alcaldes crear juntas de vigilancia, con facultades para definir el sistema de elección de sus integrantes y sus estatutos respectivos.

En este proyecto se contempla la intención clara y precisa de la Ley, de contribuir al desarrollo de la autonomía de los municipios y su independencia para la elección de alcaldes.

En ninguna forma se atenta contra la existencia de los Concejos municipales, y la elección por éstos de personas y contralores municipales.

En este punto no estamos de acuerdo en su totalidad con el citado Acto Legislativo, pues de seguir los Concejos

Municipales eligiendo al personero municipal, se le resta al alcalde autonomía en su labor administrativa, pues entre las funciones actuales del personero no son pocas las de carácter administrativo. No obsta al nombramiento del personero por parte del alcalde el hecho de que éste ejerce funciones fiscalizadoras de la administración del alcalde y es lógico que el fiscalizado no deba nombrar a su fiscalizador.

Pero es también lógico que si el Personero tiene también funciones administrativas, sea partícipe de la administración municipal, por ello insinúo una solución a este impase, en el Marco Analítico-Legal.

3.2.6. Artículo 4°

La atribución octava del artículo 194 de la Constitución Política quedará así:

Revisar los actos de Concejos Municipales y de los Alcaldes y por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad remitirlos al tribunal competente para que decida sobre su validez.

COMENTARIO

El artículo 194 de la Constitución ya reformada, asigna esta atribución al Gobernador del Departamento, y el Acto Legislativo que comentamos no lo asigna ni al Alcalde ni al Gobernador. ¡No sabemos a que se deba esta confusión!

3.2.7. Artículo 5°

La atribución sexta del artículo 197 de la Constitución Política quedará así:

Elegir personeros y contralores municipales cuando las normas vigentes lo autoricen, y los demás funcionarios que la ley determine.

COMENTARIO

La Constitución Nacional ya reformada, da esta atribución a los concejos municipales, con exclusión del tesorero municipal, el cual según el artículo 24 de la ley 78 de 1.986 corresponde a los alcaldes el nombramiento y libre remoción de este funcionario.

3.2.8. Artículo 15º Causales de vacancia

Se produce vacancia por abandono del cargo cuando sin justa causa, el alcalde:

- No reasume sus funciones al vencimiento de las vacaciones, permiso, licencia, comisión, o incapacidad física transitoria.

- No se reintegra a sus actividades una vez haya concluido el término de la suspensión del cargo.

- Abandona el territorio de su jurisdicción por tres o más días consecutivos.

COMENTARIOS

Nos llama poderosamente la atención el empleo de este verbo "abandonar", y nos explicamos:

El diccionario de la Real Academia trae nueve acepciones cuyo denominador común es "dejar a una persona o cosa, pero que tiene cada una nota de muy amplia diferenciación, y así anotamos las siguientes:

3.2.8.1. Dejar alguna cosa emprendida ya; como una ocupación, un intento, un derecho, etc.

3.2.8.2. Esta otra: Dejar un lugar, apartarse de él, cesar de frecuntarlo o habitarlo.

3.2.8.3. Y finalmente: Descuidar uno sus intereses u obligaciones, su aseo y compostura.

Si la ley se refiere a la tercera acepción, nos parece excesiva esta causal de vacancia, pues el alcalde puede salir de su territorio durante un "puente", de los muchos que a fin de semana ocurren en nuestro país, y entonces esos tres días de descanso le causarían una vacancia, con graves perjuicios para el municipio.

Si la ley se decidió por la acepción 8, encontramos también muy perentorios esos tres días para fijar con prudencia el descuido de una obligación, de la índole administrativa que tiene el alcalde.

No nos quedaría más que la segunda acepción como aceptable de esa causal. En efecto el alcalde tiene emprendida una "cosa pública" que no admite

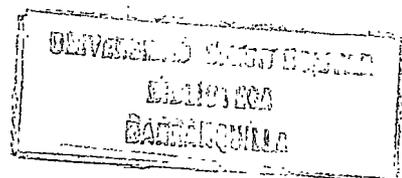
solución de continuidad, como es la administración municipal, en abstracto; pero en este sentido, y por tratarse de un punto de tanta monta, le criticamos a la ley en no ser explícita; debió expresar con nitidez conceptual su orientación, diciendo por ejemplo: "deja el territorio de su jurisdicción por los tres días o más consecutivos, con medro de su labor administrativa.

Habiendo señalado en nuestro análisis las deficiencias que hemos encontrado, a continuación hemos anotado la solución correspondiente, por lo cual nos abstenemos de presentar separadamente estas Conclusiones.

EPIGRAFE

En el municipio es donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones municipales, son a la libertad, lo que las escuelas primaria vienen a ser a la ciencia, la ponen al alcance del pueblo, le hacen paladear su uso pacífico y la habitúan a servir se de ella.

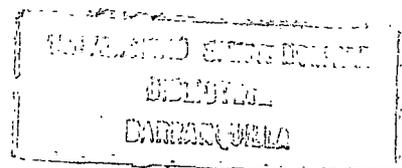
Alexis de Tocqueville,
1.835.



CONCLUSIONES

1. La Elección Popular de Alcaldes registra después de un siglo de discusiones políticas, y de espera por parte de la democracia colombiana, la solución al descentralismo, del cual aparecieron débiles brotes en la Constitución de 1886, un tiempo definitivo de la participación popular en su destino inmediato.

2. Manifestamos oportunamente que no estábamos de acuerdo con que el señor Presidente de la República, al señor Gobernador, al señor Intendente y al señor Comisario se les asignara la función de destituir a los alcaldes en los casos taxativos que señala el artículo 17 de la Ley 78 de 1.986 ni tampoco a reemplazarlos, y adujimos allí el argumento de que no era compatible el que lo que el pueblo había resuelto en las urnas haciendo uso de su soberanía, lo disolviera un funcionario de mayor jerarquía, interpretando



la ley, contrariaba siempre aquella soberanía popular.

Citamos la ponencia de Villar Borda:

"Facultad que en principio contradice abiertamente el mandato popular que recae en Alcaldes. No se concibe una autoridad del orden administrativo, como es el gobernador, funcionario del ejecutivo central, con capacidad suficiente para revocar un mandato de origen popular, así los motivos sean muy graves. Lo democrático y además lo jurídico, siguiendo, aquel principio de que las cosas se deshacen como se hacen sería el que tal facultad o poder lo tuviesen los propios electores, es decir que la revocabilidad del mandato estuviese en manos de los mandantes"⁵

Podría establecerse un sistema que sería ejemplar para el Derecho Público Latinoamericano que reglamentara dichas revocatorias, por ejemplo, por solicitud de las dos terceras partes de los electores, para evitar que se abusara de ese derecho.

Podría, igualmente, establecerse un sistema de pérdida del cargo por sentencia judicial, en los casos de violación flagrantes de la ley, de la Constitución o actos contrarios a la ética, que sean determinantes de mala conducta. Debería dejarse a la ley el desarrollo de tal principio de revocabilidad y el señalamiento de las causas, así como de los reemplazos eventuales en caso de falta absoluta o temporal del alcalde. Lo que me parece bueno es entregar esa función al Poder Ejecutivo.

Nuestra propuesta en este aspecto es concreta:

Debemos evitar un excesivo reglamentarismo, propio de los desarrollos legislativos posteriores en los contenidos normativos constitucionales.

En ellos se incurre al determinarse un procedimien

to de revisión o control automático, que lega a anticipar el ejercicio de una función judicial, con participación de un órgano judicial ("Respectivo Tribunal de lo contencioso Administrativo"), en la vía gubernativa a administrativa, desarticulando los procedimientos y las mismas disposiciones constitucionales que por su naturaleza se encuentran ya definidas. Pero además, debemos fortalecer las corporaciones edilicias, dándoles atribuciones suficientes para el amntenimiento de su importancia administrativa local; en este sentido, proponemos sean los concejos municipales los organismos competentes para designar en caso de falta de los alcaldes, sus reemplazos temporales, o hasta la terminación cuando las faltas sean absolutas.

La proporción de Villar Borda, nos parece adecuada pues consultaría más y mejor a la soberanía del pueblo, cuyo respecto debemos perseguir siempre en obsequio a la democracia representativa de que nos ufanamos.

Otras observaciones las hemos hecho ya en el Marco Analítico - Legal de nuestro trabajo, y a ellas nos atenemos, como resultado de nuestro análisis. Terminamos nuestro trabajo con el siguiente estudio:

"PROYECCION POLITICA DE LA ELECCION POPULAR DE ALCALDE"

Muy tangencialmente hemos tocado en este trabajo, el criterio político con que los grandes partidos históricos de Colombia han analizado la Reforma Constitucional cristalizada en el acto Legislativo No. 1 de 1.986 y luego reglamentada en la Ley 78 del mismo año.

En los anexos 1, 2, 3, hemos transcrito esos criterios.

Para nosotros esa Reforma aparece realmente un golpe a la Constitución del 1.986 que como obra de Caro y Ospina ha constituido el gran baluarte del partido conservador.

Se explica el voto afirmativo del Partido Liberal, precisamente por esa consideración acogida íntegramente por el Directorio Conservador de Antioquia; más no se explica esa Reforma el expresidente Betancour y el D.N.C., como tampoco se explica el rechazo de eminentes pensadores liberales.

Me atrevo a afirmar que el Partido Conservador dirigido por ilustres cabezas llegó a la conclu

sión a que yo he legado:

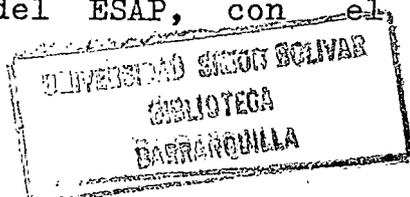
"Cuando perdmos el poder, nos quedará un reducto político inexpugnable: Los Alcaldes Conservadores , desde el cual es más viable el salto al capitolio" y me explico el rechazo liberal porque los liberales grandes habrán pensado la razón contraria:

"cuando estemos en el poder nos será más difícil retenerlos sino contamos con buena parte de municipios conservadores, a los que no podremos liberalizar en tan poco tiempo".

Hay otros factores que no son fácil analizar, y que mientras no se descifren en la realidad, implican un grave riesgo para la Democracia Colombiana:

Uno de ellos sería el que desciende clientelismo canzado en cada municipio por una creciente burocracia monopartidista con ancias incontrolables de permanente "puestofilia".

Es verdad que el Nuevo Código de Régimen Municipal incrementa la expansión del ESAP, con el



fin directo de dotar a los municipios de empleados especializados que harían frente a aquellas afecciones incontrolables, pero ese es un tratamiento a largo plazo, y mientras el cancer seguiría su irremediable destrucción de las células municipales.

Es un riesgo que la democracia debe aceptar, según el humanístico epígrafe de José Eusebio Caro:

Constancia de Minoría

"Dadnos la libertad municipal, dejadnos administrar los, dejadnos cometer mil desaciertos para que al fin aprendamos a hacerlo bien".

BIBLIOGRAFIA

BOTERO, Camila. Propuesta sobre Descentralización en Colombia, Universidad de los Andes, 1.983.

CASTRO, Jaime. Elección Popular de Alcaldes, 2a. ed. Editorial La Oveja Negra.

CASTRO, Jaime. La Democracia Local. Editorial La Oveja Negra, 1.986.

CASTRO, Jaime. Ministro de Gobierno, 3 de octubre de 1.984. Comisión 1a. Constitucional de la Cámara de Representantes. Debate sobre el desmonte del Artículo 120 de la Constitución Nacional.

Constitución Política de Colombia, Librería Publicitaria, 1.987.

DUQUE RAMIREZ, Gustavo. Debate sobre el Acto Legislativo No. 34 de 1.984.

ESCOBAR VELEZ, Ignacio. Declaración de Directorio Nacional Conservador, Noviembre 13 de 1.984, p 1396 Anales del Congreso.

FORERO BENAVIDEZ, Abelardo. Eliminación de Municipios Discurso en el Congreso.

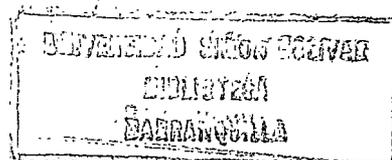
GOMEZ HURTADO, Alvaro. El Mandatario del pueblo, intervención en el Senado, Anales del Congreso, marzo de 1.985.

GOMEZ JARAMILLO, Arturo. Elección Popular de Alcaldes, Diario de la República, Noviembre 18 de 1.984.

HOYOS, Carlos Mauro. Debate sobre la destitución de un Alcalde, Intervención en el Congreso.

LLERAS RESTREPO, Carlos. Diario la República, Agosto 26 de 1.983.

RAYO, Y el Alcalde quién lo ronda?, Diario "El Espectador".



ROJAS MORALES, Ernesto. Circunscripción personal, Discurso en el Congreso. Anales de 1.985.

TASCON VICTORIA, Labreano. Debate sobre la Elección Popular de Alcaldes, Anales del Congreso. Nov. 15 de 1.984, ps. 1.475 y 1.476.

TIRADO MEJIA, Alvaro. Descentralización y Centralismo en Colombia, Editorial Oveja Negra.

VASQUEZ VELASQUEZ, Orlando E. Elección Popular de Alcaldes, Editorial Jurídica Universitaria. Vol. 2 Medellín.

ANEXOS

ANEXO 1. DECLARACION DEL DIRECTORIO NACIONAL CONSERVADOR

El Directorio Nacional Conservador, consciente de su responsabilidad histórica para con el Gobierno que precide el Doctor Belisario Betancour y frente a los anhelos y expectativas del pueblo colombiano considera oportuna, cuando faltan escasas seis semanas para la culminación de la Legislatura Ordinaria correspondiente al año de 1.984, hacer algunas precisiones en torno a los proyectos de ley de Actos Legislativos que cursan en el Congreso de la República, a efecto de puntualizar las iniciativas que lo comprometen sin que medien interpretaciones parciales o tardías que por motivo ajenos a nuestra propia colectividad, puedan hacer otros partidos o sectores de opinión, creando falsas expectativas o calculada desorientación.

Ya en el programa del candidato nacional Belisario Betancour, acogido por la comunidad de los asistentes a la convención del Partido Conservador en el año de 1.982, se manifestaron con claridad

los distintos temas que han constituido preocupación permanente de la administración del egregio presidente y, para su colectividad, todo un compromiso de acción legislativa.

No en vano se señala en el documento aludido:

"El próximo Gobierno.... tendrá un sello nacional, extraño a toda hegemonía partidista, para comprometer conjuntamente a todos los sectores de la opinión ciudadana en una política tendiente a consolidar la paz, garantizar las libertades públicas, ampliar el ámbito de las libertades públicas y sociales y acercar las distintas entre clases y regiones"

Agregando más adelante:

"En el propósito de recuperar para el país una paz basada en el orden y la justicia social, respaldaremos los esfuerzos de la Comisión de Paz, tendientes a buscar claros caminos que conduzcan al restablecimiento de la tranquilidad de la nación!"

Y no sin advertir en otros apartes:

"Resulta evidente en Colombia la ausencia de un poder independiente e imparcial que cumpla las funciones electorales. El fraude electoral es la más repobable burla que un gobierno puede hacerle a la voluntad popular y mancha peligrosamente la fuente de las legitimidades".

La tarea electoral impone la creación de una nueva rama del Estado que se dedique exclusivamente a tal propósito y que esté dotada de las facilidades de la técnica moderna para computación y sistematización de registros y resultados.

Obligación ineludible del Estado es facilitar el voto a la totalidad de los ciudadanos que, teniendo el derecho legal de ejercerlo, quieran voluntariamente sufragar, y en tal virtud la Reforma Electoral debe incluir disposiciones que permitan ejercer con facilidad el derecho al sufragio, hoy prácticamente inaccesible a vastas zonas de la población, especialmente campesina".

Deudo consecuente con las anteriores consideraciones y afirmaciones, el conservatismo insiste en

su deseo de apoyar, en el Congreso con todo su continente, no solo los esfuerzos encaminados a perpetuar la política de la paz - tan en buena hora buscada con afán y desvelo por el jefe del Estado - sino también los proyectos que harán una realidad las pretensiones del partido señaladas en su programa, como son la Reforma Electoral, el Estatuto de los partidos y financiación de campañas electorales, el estatuto referente al derecho a la información y, el indulto, en caso de este último presentado oportunamente.

A propósito de la elección popular de alcaldes, es bueno recordar cómo en el programa del candidato nacional hay todo un párrafo que nos compromete a apoyar aquella iniciativa.

Reza este:

"En atención a que los municipios tomarán a su cargo deberes adicionales y contarán con más amplios recursos los alcaldes deberán ser designado por elección popular dentro de los límites de la ley".

Con relación al estatuto básico de la administra

ción departamental, el partido conservador se muestra interezado en legar aun acuerdo con los distintos matices del partido liberal, a efecto de que se dé respuesta pronta a la necesidad de recuperar los entes locales a fin de convertirlos en instrumentos de una eficaz política de descentralización.

Con esto, estaríamos simplemente reafirmando lo ya recogido en el documento tantas veces referido, y que sobre el particular anota:

"En énfasis en la descentralización debe radiar primordialmente en el municipio, célula primaria en la organización del Estado, al que en último término es la suma de éstos. Pero es indispensable habilitar, paralelamente, a los departamentos para que cumplan eficazmente dos funciones esenciales: Coordinación y apoyo de los esfuerzos municipales y representación política del Gobierno Central.

En el caso de los municipios de mayores ingre-

sos, se les consederá el carácter de distritos especiales, revisándose la legislación hoy aplicada en la Capital de la República, para que ellos gocen de los beneficios acordados a los departamentos.

Los departamentos y los municipios tienen madurez, naturalmente en grado diverso, para asumir funciones en la actualidad monopolizadas por la Nación y su desbordante-gama de Institutos, lo que impone proceder a distribuirlas. Para ese objetivo se aplicarán 2 principios básicos:

a) Señalar categorías de los entes municipales y departamentales, conforme a criterios objetivos, tales como su capacidad económica y administrativa. En atención de esas categorías, el traslado a ellos de funciones que cumple el Gobierno Central que corresponden a necesidades y servicios

locales o regionales.

b) Descentralización correlativa de recursos financieros.

En tal virtud, los municipios y regiones menos avanzadas podrán seguir contando con un mayor apoyo y colaboración de la Nación, en tanto que los más prósperos deberán asumir ciertas responsabilidades, que habrán de atender en buena parte con su propio esfuerzo".

No sobra advertir que también desde el momento en que acogimos el Programa Nacional 1.982 - 1.986, también nos comprometimos a:

"Revisar las funciones del Instituto de Reforma Agraria a fin de que verdaderamente cumpla una tarea de cambio en beneficio del pequeño productor y del campesino sin tierra, sin desalentar la producción, lo cual es compatible".

Por no ser el partido conservador inferior al momento ni a su palabra empeñada, procederá a votar en las Cámaras el proyecto que sobre Reforma Agraria

ria se encuentra a consideración de los congresistas, introduciéndoles las pocas modificaciones ya conocidas por la opinión pública.

De igual manera, queremos recordar cómo este directorio y el partido Conservador han sido permanentemente amigos de impulsar, votando afirmativamente en el Congreso, el proyecto que convierta en realidad la carrera administrativa, pues este viejo anhelo de nuestra colectividad también fue consignado en el programa vigente, así:

"Repudiamos el "clientelismo" que ha vulgarizado el concepto de servicio público. Se propone por ello buscar nuevamente la implantación de una carrera administrativa que ofrezca seriedad y garantice mejor carácter técnico al servicio civil".

"Se procederá en el nuevo Gobierno a poner en plena vigencia la carrera administrativa, incorporando su criterio partidista a los funcionarios, como lo consiguió el Plebiscito".

Por últimos votaremos gustosos el proyecto de Acto Legislativo que revive la Reforma Constitucional a probada en el año 1.979, pues nuestros argumentos

para defenderla hoy son tan válidos y patrióticos como lo fueron entonces.

Queda, pues, expuesta con clairdad la posición del partido Conservador en torno a aquellas iniciativas que cursan en el Congreso de la República y tocan con la Reforma Política, con la seguridad para nuestros compatriotas de que no cejaremos en el empeño de hacer de Colombia una patria más grande y más digna.

ANEXO 2. CONSTANCIA DE MINORIA

Los suscritos miembros del Consejo Ideológico del Directorio Departamental Conservador de Antioquia, que votamos en favor de la elección popular de alcaldes, dejamos la siguiente constancia:

Consideramos que la elección popular de alcaldes, es una provechosa medida de avance democrático, que la oportunidad a la comunidad de participar efectivamente en el regional y local de conscientizarse de sus deberes cívicos, de responsabilizarse de la solución de sus problemas más cercanos.

Señalamos como ventaja primordial de dicha elección el hecho de que los alcaldes adquieren el carácter de agentes directos de la comunidad y que representan, comprometidos concretamente con sus necesidades y aspiraciones.

Todo proceso de democratización implica riesgos.

Pero no tenemos porqué renunciar a los beneficios substanciales del progreso tan solo por temor a los riesgos que implican.

Ciertamente la elección popular de alcalde abre la posibilidad de que personas o grupos que no representan el bien común, como el caciquismo tradicional y las organizaciones de narcotraficantes, traten de aprovechar los canales democráticos para conquistar el poder del Estado. Pero acaso estos males no han crecido como la maleza dentro del sistema actual?. Acaso las mafias y los caciques no han sentado sus reales sobre pueblos y ciudades, ante la indiferencia, o la pasividad, o la impotencia ciudadana?. Como bien lo anotaba el expresidente Dr Misael Pastrana Borrero:

"Rechazar la Elección Popular de Alcaldes con el argumento de que los mafiosos pueden tomarse la dirección de los municipios de Colombia es como suspender la elección de parlamentarios o de Presidente de la República por temor de que las mafias se tomen las palancas del mando".

En fin la elección popular de alcaldes abre también a los grupos cívicos, que se interesan sinceramente por el bienestar de sus comunidades, la posibilidad de entrar a participar y a competir por el manejo de sus asuntos.

Nosotros tenemos fé en que esta competencia predominará finalmente la bondad y la capacidad de discernimiento de nuestro pueblo. Al respecto citamos las palabras del Presidente Belisario Betancour ante el Congreso de Medellín, el 20 de Enero de 1.982:

"La facultad presidencial de nombrar y remover a discreción los gobernadores y al que éstos tienen respecto de los alcaldes, abre las puertas al gamonalismo y a la politiquería..... por eso aliento la convicción de que el pueblo colombiano recibiera la oportunidad, de elegir sus gobernadores y sus alcaldes, escogería la mayor de las veces a gentes mejores de las que resultan de un proceso de nombramiento a ojo, pensando más en politiquería que en eficiencia....."

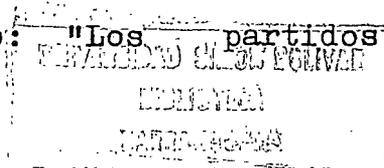
La democracia educa a la
opinión, y una opinión
educada defiende sus
intereses mejor que el
mejor de los directorios!

La elección popular de alcaldes no es una panacea
que baste por sí misma para resolver todos los
problemas.

ES sólo un paso dentro del proceso de descentrali-
zación del Estado Colombiano que debe completarse y
reforzarse con otras reformas como la implantada re-
cientemente por la Ley 14 sobre fortalecimiento de
los fiscos departamentales y municipales.

Debe así mismo ser ciudadosamente reglamentada en lo
tocante a las relaciones con los Consejos y con los
niveles superiores del ejecutivo.

Paralelamente en ella es indispensable promover un
cambio de actitud y de mentalidad en los ciudadano
concientizarlos sobre la necesidad de participar en
las actividades cívicas y democráticas, pues, por
sí sola, cualquier reforma jurídica carece de vida,
es esteril e inútil. Al respecto citamos las pala-
bras del Dr. Alvaro Gómez Hurtado: "Los partidos



políticos deben crear la conciencia indispensable para que los electores escojan bien a qué manos le encomiendan el futuro del sitio donde viven".

Ya que la elección popular de alcaldes es una medida eminentemente descentralista, debemos declarar con énfasis que el centralismo no hace parte de la Doctrina Conservadora, como a veces parece darse a entender.

La Constitución Centralista de 1.886 fue implantada por gentes de ambos partidos y obedeció a circunstancias históricas particulares que no puede separarse del contexto político, social, económico y técnico de aquella época.

No debe olvidarse que la Constitución Federalista de 1.858 fue propiciada por el Doctor Mariano Ospina Rodríguez, egregio fundador de nuestro partido, ni que la obra singular llevada a cabo por el insigne estadista y patricio Pedro Justo Berrío en Antioquia, al amparo de una Constitución Federalista constituye invaluable patrimonio histórico del conservatismo.

Queremos hacer ver, además, que cuando los más eminentes jefes de nuestro partido en la actualidad, doctores Misael Pastra Borrero, Belisario Betancour y Alvaro Gómez Hurtado, coinciden en forma afortunada en la defensa del proyecto de Elección Popular de Alcaldes, lo hacen dentro de la más pura doctrina conservadora.

No es, en efecto, nuestro partido conservador, conservador de estructuras sino conservador de principios eternos como el amor, la justicia, la dignidad y la libertad humana. Mantener la vigencia de estos principios imperecederos significa estar siempre en vela, siempre dispuestos y abiertos al cambio de estructuras legales transitorias, para hacerla eficaces en el logro de los objetivos ideológicos dentro de las variables circunstancias históricas.

En concordancia con lo anterior no entendemos por qué algunas personas respetables e ilustres se declaran alarmadas porque la elección popular de alcaldes, según ellos, "desvertebra la Constitución del 86".

Para nosotros lo verdaderamente es la desvertebración actual del país, desintegración que está

denunciando a gritos la ineficacia de las instituciones que hoy nos rigen para implantar el orden, la justicia y la paz, para contener la politiquería, la mafia, la subversión, la inmoralidad de todo orden, inseguridad, la injusticia social, la marginalidad, y todos los males que nos agobian.

Esta evidente palmaria ineficacia reclama la adecuación urgente de dichas instituciones a los requerimientos de un Estado Moderno, para evitar un colapso total del sistema democrático.

Nos llena de alegría y orgullo que el Partido Conservador, por medio de sus máximos conductores, haya tomado resueltamente el liderazgo en la propiciación de este cambio.

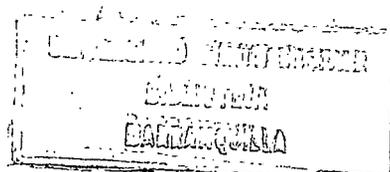
Nos alienta ver a nuestro partido comandar audazmente la marcha hacia la conquista de un nuevo destino nacional.

Respetamos profundamente el pensamiento y la actuación de nuestros ilustres compañeros de Consejo.

Sin embargo ello no nos inhibe para hecerles un

llamado cordial a que reflexionen sobre las razones expuestas en esta constancia; un llamado lleno de esperanza de que más adelante, superadas sus actuales y muy respetables reservas sobre la Elección Popular de Alcaldes se convenzan finalmente de darle un valioso y entusiasta apoyo.

Dejamos constancia por último, de la manera democrática cordial, ajena a dogmatismos cerriles como se debatió el tema dentro del Concejo. Ella hizo posible que a pesar de nuestros desacuerdos no se alterara en ningún momento el espíritu de amistad, de confraternidad y de unión que debe iluminar siempre nuestras actuaciones como miembro del partido conservador, para no desmentir el ideario Cristiano que es base fundamental de su doctrina.



ANEXO 3. PENSADORES LIBERALES

1. TENTACIONES PARA LA DEMOCRACIA

Enrique Caballero:

"para cortar por el atajo yo me anticiparía a decir que si se aprueba la es cogencia de alcaldes por el elector primario y se le quita el filtro de la gobernación, en no pocos municipios la mafia se adueñaría de esa posición clave, previa una labor de atracción al electorado con obras de apariencia benéfica que los demás candidatos no estarían en condiciones de adelantar. Completada esa labor con la compra más o menos cara de votos. Quien sino Lehder Rivas o de una de sus acólitos, se convertiría en el burgo maestro de Armenia? Y quienes obtendrán la mayoría de sufragios en los

miseros poblados desperados por el Caquetá, por Casanare, por el Vichada por San Martín, y demás territorios, en donde circulan fondos distintos de los provenientes del cultivo y mercadeo y las hierbas malditas?⁶

2. ALGO INCOHERENTE

Tenemos el complejo del insaciable reformismo constitucional.

No acabamos de concluir una reforma cuando ya estamos pensando en la otra. Constituye un verdadero milagro el hecho de que el edificio de 1886 vaya a cumplir un siglo sin que se derrumbe del todo. Tan solo se le han hecho reparaciones locativas.

⁶ CABALLERO, Enrique. Elección Popular de Alcaldes Itinerario de una Reforma Constitucional. Orlando E. Vasquez V. Volúmen 2, Editorial Jurídica Universitaria, Medellín, Colombia.

En el Senado de la República, el pasado Martes fué aprobada una iniciativa que por fortuna exige dos vueltas, en la que se dispone la elección popular de alcaldes. Esta "hipótesis", para hablar con un término en moda, sí implica, si llegara a realizarse una modificación a fondo de la Carta vigente y exigirá completa modificación de todas las estructuras.

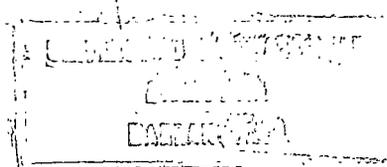
Tal como se ha presentado, destruyendo una sola pieza de la estructura, crea el más absurdo entre todos los sistemas hasta ahora ideados por la imaginación inestable de los colombianos y lleva radicalmente a la incoherencia.

Abelardo Forero Benavides.

Veamos como:

"El Presidente de la República, como es sabido, lo elige el pueblo.

Entre sus funciones está la de nombrar gobernadores. Y los gobernadores nombran los alcaldes. Pues bien, en la Reforma propuesta, los alcaldes son elegidos popularmente, de



jan en consecuencias de ser agentes de los gobernadores. A estos se les suprime su principal tarea".⁷

3. UN CURIOSO MELINDRE POPULISTA

Antonio Panesso Robledo:

"Se le ocurrió al más antipopulista de los conservadores, Alvaro Gómez Hurtado, que no cree en el pluralismo y menos aún en el poder tramatúrgico de las mayorías populares, idea totalmente ajena a la tradición conservadora ortodoxa. En una ordenación del país unitario, con ejecutivo centralizado, idea bolivariana y conservadora, la elección popular de unos agentes del Ejecutivo central en una distorsión total del espíritu original".⁸

⁷ FORERO BENAVIDES, Abelardo. Ibid. p. 173.

⁸ PANESSO ROBLEDO, Antonio. Ibid. p. 173.

4. ESTAN LOCOS

Ramiro De La Espriella:

"Hablar de las elecciones populares de los gobernadores y alcaldes cuando prevalece el clientelismo político en los departamentos y municipios y además se proyecta voraz sobre el palno nacional, es condenar al país a la más aberrante y retardaria forma de gobierno político, y entregarlo amnietado al trueque y las componendas propias del ejercicio parroquial del poder".⁹

9

De La Espriella, Ramiro. Ibid. p. 175.

5. LLERAS RESTREPO RECHAZA LA ELECCION POPULAR DE
ALCALDES

La República, Agosto 26 de 1.986.

Bogotá - (Colprensa).

La elección popular de alcaldes no es necesario para el país y las verdaderas bases de la descentralización administrativa son las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, dijo hoy el expresidente Carlos Lleras Restrepo.

Advertió que la descentralización de agentes ejecutivos debe seguirse haciendo por parte del Alto Gobierno, el tiempo que aclaró que votaciones populares que escojan buenos diputados y concejales garantizarán la buena marcha de las diversas secciones del país.

"Voy a parecer un poco conservador o deamasiado al afirmar que la fórmula que consagró la Constitución de 1.886 sobre centralización política y descentralización administrativa sigue siendo muy buena". - explicó el dirigente liberal.

Así mismo indicó que las corporaciones departamentales y municipales deben ser vigilantes y contro

ladoras de los problemas y programas escolares.

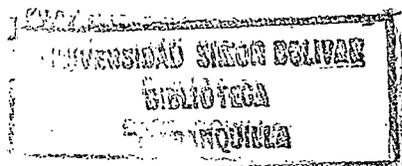
El expresidente Lleras intervino en el de reconocimiento a sus 50 años de vida pública, que le ofreció el periódico "El Colombiano" en su sede Bogotá.

Insistió repetidamente en que no es necesaria una Reforma Constitucional para poner en marcha la descentralización administrativa, y aclaró que los mecanismos para hacerla efectiva están contemplado en la enmienda que se le hizo a la Carta en 1.986.

Se declaró partidario del restablecimiento de las prefecturas de provincia, cuyos titulares serían nombrados y dotados con plenos poderes.

Al explicar su rechazo a la elección popular de alcaldes, precisó que ese sistema se presta fácilmente para el montaje de las maquinarias políticas.

Comentó al respecto: "Es preferible que su designación se mantenga como hasta ahora, y no que se monte una maquinaria local que se haría invencible desde arriba".



Añadió que la experiencia ha demostrado que el poder no se ha corrompido desde arriba, porque son escasas las imputaciones a los mandatarios nacionales, y manifestó que al contrario, hay más posibilidades de abusos locales y "eso no necesita demostración".

Citó un escrito del columnista Antonio Panesso Róbleo sobre la elección popular de alcaldes, en la que se preguntó irónicamente: Quién sería el Alcalde de Armenia?.

Lleras Restrepo criticó la actual composición de las corporaciones públicas y dijo que "las asambleas y concejos se han constituido en refugio de personajes políticos secundarios".

Recordó que anteriormente esos organismos tenían prestigio porque en ellos tenían asiento las verdaderas figuradas de las dos grandes colectividades históricas.

Observó que entidades como la Caja de Crédito Agrario, el Instituto de Crédito Territorial, el Instituto Nacional de Fomento Municipal y los

organismos encargados de las vías, que nacieron con un sano criterio descentralista, se han convertido en gigantes burocratas incapaces de resolver los graves problemas de las provincias.

6. QUIEN PAGA, MANDA

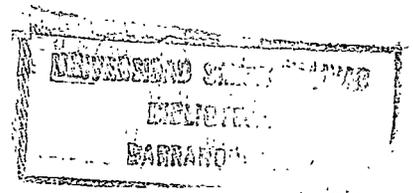
Joaquín Vallejo Arbeláez:

En la discusión sobre la elección popular de alcaldes se ha olvidado un lema popular y bien probado:

"Quien paga, manda", que significa nada menos que si los alcaldes tienen que seguir viviendo de los auxilios departamentales, no podrán escapar de la dependencia de los gobernantes.

Un alcalde que no sea grato al gobierno departamental se debatirá orgullosamente abonado de la colaboración del Ejecutivo, pero sin éxito.

Ya se comprobó esto claramente en Francia, donde también la elección popular de alcaldes precedió a la política de descentralización fiscal.

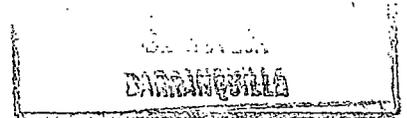


Los mecanismos de tutela administrativa ha sufrido diferencia de opinión entre el Senado y la Asamblea Francesa: "Tratándose de la supresión de la tutela administrativa recortaban la autonomía de los alcaldes".

Según el tratadista Franck Moderne, en la obra "La Nouvelle de Contralisation", el proyecto de supresión de la tutela administrativa ha sufrido diferencias de opinión entre el Senado y la Asamblea Francesa: "Tratándose de la supresión de la tutela financiera que, a pesar del alivio, quedaba muy intensa". (Se refiere a la voluntad de la mayoría descentralista).

El análisis de los efectos prácticos de la ley de descentralización, para permitir a las comunas gozar de la autonomía que no habían logrado con la elección popular de alcaldes, deja mucho pesimismo sobre lo que ocurrirá en Colombia con aquella elección sin haber detenido a los municipios disponer de rentas que no los obliguen a solicitar ayuda financiera del departamento.

Mejor dicho, la experiencia francesa indica que



antes de proceder a conseguir la elección popular de alcaldes sería necesario lograr un estatuto de descentralización fiscal que independice a los municipios.

En verdad que algo se ha hecho en el sentido de fortalecer las finanzas municipales, pero el grueso del presupuesto depende de las rentas departamentales.

Si se quiere adoptar una política descentralista comiéndose por el derecho, que es proveer de suficientes recursos a los municipios, sin tener que estarlos pidiendo a los departamentos o a la nación.

No quiero referirme hoy a los muy serios argumentos, contrarios a esa forma de elección, que merecen mucha atención; apenas considerará prudente agregar este argumento que traigo en el título con la adición de la experiencia francesa.

INDICE

Pág.

EPIGRAFE

INTRODUCCION..... 12

MARCO HISTORICO

1. ANTECEDENTES EN LA CAMARA DE REPRESENTANTES.. 15
- 1.2. INICIATIVAS..... 16
- 1.3. PROYECTO DE GOBIERNO..... 17
- 1.4. LEGILATURAS DE 1.980 Y 1.982..... 19
- 1.5. DESARROLLO DE LA REFORMA EN LA CAMARA DE
REPRESENTANTES..... 22
- 1.6. ANTECEDENTES EN LA NORMATIVIDAD CONSTITUCIONAL 23
- 1.7. EL PROYECTO EN EL PARLAMENTO..... 26

MARCO SOCIAL

2. RELACION DIRECTA ENTRE DEMOCRACIA Y LA
SOCIEDAD..... 31

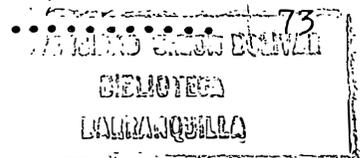
ESTUDIO

DESCENTRALIZACION POLITICO-ADMINISTRATIVA..... 40

MARCO ANALITICO-LEGAL

3. ARTICULOS PERTINENTES COMENTADOS Y ANALIZADOS 57

CONCLUSIONES.....



Pág.

BIBLIOGRAFIA..... 80.

ANEXOS

ANEXO 1. DECLARACION DEL DIRECTORIO NACIONAL
CONSERVADOR..... 83

ANEXO 2. CONSTANCIA DE MINORIA..... 92

ANEXO 3. PENSADORES LIBERALES..... 100

TRABAJO DE INVESTIGACION

"ELECCION POPULAR DE ALCALDES"

JAVIER GARRIDO FLORIAN

Asesoría Jurídica:

Dr. PEDRO U. SOCARRAS R.

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR.

Comenzado:

Concluido: