

# Consideraciones en torno a la elección popular de alcaldes

Juan Manuel López Caballero

**S**i bien la propuesta para la elección popular de alcaldes en Colombia fue apoyada casi por unanimidad, la realización inminente de tales comicios regionales ha suscitado variadas críticas. En el artículo publicado a continuación<sup>1</sup>, el autor analiza algunas de las incongruencias y de los defectos que, a su juicio, presenta la nueva legislación, y cuestiona su alcance en términos prácticos de eficiencia administrativa.

\* \* \*

## *Filiación ideológico-política del proyecto para elección popular de alcaldes*

SIMPLIFICANDO EXAGERADAMENTE PODEMOS DECIR que existen dos propuestas básicas sobre la razón de existir del Estado.

La primera supone que el individuo es cronológicamente y jerárquicamente prioritario sobre la comunidad y que el conjunto de los miembros de ésta, por medio de un consenso, han logrado acordar unas reglas de juego para convivir que conforman el Estado.

Para la segunda la vida social no nace *a posteriori* de un estado natural del hombre sino simultáneamente: en consecuencia, no se da una prioridad a las características individuales del ser humano sino a sus funciones sociales, y se considera que la realidad del conjunto de cualquier organización social no nace de un consenso sino de una imposición, o más correctamente de una prescripción, es decir, de una aceptación pasiva de una situación de hecho.

La teoría del estado liberal (o consensual) se puede decir que nació experimentalmente de los sistemas de gobierno emanados de la revolución inglesa y de la conceptualización que los pensadores y políticos franceses hicieron posteriormente. Para efectos de este análisis podemos decir que quien mejor la concretó fue Montesquieu, no por el concepto de la división de poderes que fue tan solo la consecuencia de su pensamiento fundamental, sino por el énfasis que puso en la característica de adaptación sociológica que debe tener cualquier Estado con la comunidad que deberá enmarcar. El

IV TRIMESTRE 1987

desarrollo de la visión consensual del Estado lleva a que éste, dependiendo únicamente del acuerdo de los asociados, pueda ser infinitamente variable para poder manejar las diferentes particularidades de cada comunidad.

El Estado totalitario nació de una interpretación diferente de los resultados de las mismas revoluciones inglesas: lo que explicaba la validez de los sistemas de gobierno que de ellas se derivaron no era que respondieran a una lógica o a una racionalidad superior sino que, por corresponder al desarrollo de la historia y de la mentalidad inglesa, se habían legitimado por el fenómeno de aceptación no rechazada de su vigencia. Posteriormente Hegel desarrollaría este pensamiento hasta la idea de que el Estado encarna "el espíritu de la historia" o "el espíritu de la nación". El Estado está explicado, no por una lógica, sino por unas emociones o valores trascendentales; por lo tanto, está referenciado a un ideal o valor superior por el cual debe propender y el cual debe reflejar.

De acuerdo con estas explicaciones sobre las orientaciones de las dos interpretaciones políticas del Estado, podemos decir que la horizontalización del manejo del mismo, es decir la creación de mecanismos de gobierno que se caractericen por su autonomía y su adaptabilidad a los problemas regionales, es de característica liberal, mientras que la verticalización del mismo, es decir el principio de que existen objetivos ideales a alcanzar, que deben ser básicamente los mismos para diferentes regiones y que la vía de buscarlos debe ser a través de una autoridad fuerte, es de carácter o tendencia conservadora.

### Historia

LA FILOSOFÍA POLÍTICA QUE CORRESPONDE a la teoría liberal del Estado fue plasmada en la constitución americana, siendo además enriquecida con el ensayo de reconocer la autonomía dentro de una misma organización a las diferentes regiones. El concepto de Federación ya existía, pero no sobre la base de un estado central que respetaba las particularidades de sus diferentes componentes, sino sobre el principio de una asociación de varios estados soberanos que se confederaban con criterios políticos. Tal había sido el caso de las ciudades griegas, de la confederación helvética, de las repúblicas italianas o del sacro Imperio Romano Germano.

Nuestra independencia también es fruto directo y reflejo de la apoteosis de la teoría consensual del Estado que produjo la Revolución Francesa y la Independencia de América. En nuestro caso el proceso de sustitución de un concepto de Estado, el del estado de origen divino encarnado en un gobernante soberano, por otro según el cual es en la voluntad de la ciudadanía en donde nace la legitimidad, fue en la parte formal totalmente radical; no así en la realidad diaria, donde las teorías no se podían reflejar inmediatamente en unas instituciones ideales sino que padecían los trámites de controversias y matizaciones que implica toda reorganización de intereses y poderes.

El extremismo liberal de dar autonomía a las provincias no fue aceptado de inmediato y desde entonces surgieron las grandes controversias entre

centralismo y federalismo. Representadas sucesivamente por Antonio Nariño y Camilo Torres, por Bolívar y Santander, por las constituciones del 43 y de Ocaña y posteriormente por la de Rionegro y la del 86, estas dos tesis fueron el motivo central de las controversias de nuestra etapa preconstitucional.

La constitución del 86 suspendió por la vía de un acto de fuerza dicha controversia y plasmó en su texto la ambigüedad total al definir al gobernante municipal como "mandatario del Pueblo", lo cual supone una representación popular, y simultáneamente como "agente del gobernador", lo cual supone una representación de una jerarquía vertical. Esta dualidad probablemente trataba de reflejar el principio de centralización política y descentralización administrativa, aparente *leitmotiv* de dicha constitución.

Dicha confusión desapareció con la reforma de 1910, la cual no solo definió el carácter único de los alcaldes como "agentes del gobernador" sino que precisó el carácter vertical de toda nuestra organización política.

Desde entonces ha sido la reivindicación de la autonomía regional una de las banderas del llamado Partido Liberal. Esta reivindicación se ha manifestado usualmente a través de la posibilidad de la elección de alcaldes pero prácticamente siempre en una forma calificada, es decir con ciertas restricciones y no con carácter universal.

Dicha propuesta está en la plataforma liberal de 1912 con la mediación a través de la elección por los concejales, aparece en las propuestas del 35 para las capitales de los departamentos, en ponencia presentada por Pedro Juan Navarro, es parte de la plataforma ideológica de Gaitán en el 47 con la restricción de que se aplica a "las capitales y ciudades que tengan determinada población y presupuesto", es propuesta por el liberalismo en el periodo del Frente Nacional por medio de proyectos presentados en 1959 por Hernando Durán, Eduardo López y otros, en 1965 por Juan José Turbay, en 1970 por López Gómez, en 1974 por Mejía Duque y Gregorio Becerra, es objeto de la propuesta de "pequeña constituyente" del gobierno de Alfonso López Michelsen para definir una nueva regionalización que permita la elección popular a un nivel más grande que el municipio, y el mismo Dr. López ofrece como parte de su plataforma política para el 82 que "la autonomía política se conseguirá a través de la elección popular de los alcaldes de las ciudades capitales".

Por su parte, el Partido Conservador consideró que una vez desmontado el Frente Nacional una de las garantías de que no se dé una hegemonía partidista es la elección popular de alcaldes, ya que de esta forma se respetan no solo las mayorías regionales sino los puestos que estas conllevan. En 1980 la propuesta de elección de alcaldes es presentada por Alvaro Gómez, Emiliano Isaza y Darío Marín.

También para las fuerzas guerrilleras dicha elección tiene un significado concreto, ya que por medio de esta se dará legitimidad a la autoridad que ejercen ya, por las vías de hecho, sobre ciertas regiones del país; en consecuencia, este programa pasó a ser parte de los "acuerdos de La Uribe".

Por otro lado, los sectores no políticos de la administración pública, los llamados técnicos y administradores, coinciden en la importancia de una

agilización a nivel municipal de la administración y son prácticamente unánimes en la necesidad de una descentralización administrativa y fiscal; y los sectores "anti-políticos" del electorado consideran que al disminuir el tamaño de la pirámide del clientelismo y al tener que responder el administrador local directamente a sus electores, se promocionaría el carácter "anti-político" o cívico de los elegidos.

Es así como a comienzos del Gobierno de Betancur todos son partidarios de la "elección popular de alcaldes", a pesar de que sus motivaciones y sus expectativas son diferentes y algunas veces contradictorias.

Sucede entonces un manejo parecido al del famoso proceso de paz donde haciendo abstracción de que para el ejército la paz significaba la extinción de la guerrilla y para ésta la paz representa el cambio de instituciones, de que para los ricos la paz es el derecho al usufructo de sus bienes y para los pobres la paz es la distribución más equitativa de la riqueza del país, se promovía una campaña emotiva como si todos hablaran de la misma paz y se sentenció como traidor a la Patria a quien intentara tratar de evaluar el proceso a través de un análisis objetivo.

Así se administró la promoción de la elección popular de alcaldes de tal manera que ésta se identificaba a un nivel emocional con "la democracia" y quien pretendiera salir del ámbito emocional a una evaluación racional era porque era "enemigo de la democracia".

Hoy nos encontramos ante el hecho cumplido de un nuevo orden constitucional y legal que probablemente, al igual que con el proceso de paz y los acontecimientos del Palacio de Justicia, solo comprenderemos la necesidad de entenderlo cuando las consecuencias que se derivan de él sean tan traumáticas que no podamos cerrar los ojos ante la catástrofe que se produce.

### *Análisis*

TRES TIPOS DE OBJECIONES SE PUEDEN HACER al conjunto de normas que conforman la elección popular de alcaldes. En grado inverso de importancia estas son:

#### 1) El momento es inoportuno.

En principio los aspectos coyunturales no deberían tener mayor significación cuando se está pensando en términos de reformas constitucionales y de concepción general de la organización del Estado. Sin embargo, como vimos antes, la aceptación unánime de la propuesta de la elección popular de alcaldes tiene características eminentemente coyunturales que hacen necesario evaluar si su significado inmediato corresponde a la filosofía que se supone justifica esta reforma. Por lo demás, a pesar de ser este aspecto coyuntural el menos importante, es el único que ha producido algunas reacciones y reflexiones por parte de los sectores dirigentes del país.

Tres etapas críticas estamos atravesando que necesariamente van a tener repercusiones en el nuevo sistema:

1.1 La crisis social que representa el narcotráfico como nuevo factor de poder.

La elección popular de alcaldes probablemente se convertirá en el canal de acceso a la legitimación y al poder para esa clase de emergencia social a la cual se le cerraron las puertas que hasta ahora había utilizado. Lo previsible es que los excesos de dinero que antes se dedicaban a conseguir reconocimiento social y a respaldar a algunos políticos para que sirvieran de intermediarios del poder, se utilizarán ahora en constituir unos feudos que, tanto por su origen popular como por el carácter de legalidad que les da la nueva constitución, serán tan o más legítimos que los de cualquier otra autoridad que los pretenda descalificar. Pensar que los recursos económicos de los Escobar o los Rodríguez Gacha se van a destinar a elegir alcaldes cívicos que combatan la corrupción de la droga en municipios como Envigado, Puerto Triunfo o Pacho, donde tienen sus fortunas, o en San José del Guaviare, La Pradera, Florencia, o en cualquiera de los municipios que giran alrededor de esa actividad, no parece un enfoque muy realista.

1.2 La crisis política del vacío que deja la desaparición de los acuerdos del Frente Nacional se sustituirá por una controversia respecto a la interpretación que den los partidos a las funciones de los alcaldes.

El esquema de "Gobierno-Oposición" ha sido entendido por ambos partidos, como lo fue el Frente Nacional, como unas nuevas reglas para repartir el poder burocrático. Dentro de esta visión el partido de oposición, el conservador en este caso, ha manifestado que el poder municipal representa una compensación para remplazar la cuota "paritaria" o "adecuada y equitativa" que existía antes. Es también claro, y así lo han manifestado varios de sus dirigentes, que un triunfo significativo en un gran número de municipios vigorizaría la oposición, pues le daría una capacidad práctica de sabotaje sobre cualquier programa que intentara el gobierno central. Esta visión de consolidar las fuerzas de la oposición alrededor de unos instrumentos como son las alcaldías que permitan efectivamente enfrentar las acciones del gobierno (o igualmente la planteada por el partido liberal a través de la esperanza de un triunfo generalizado en la mayoría de los municipios que permita consolidar una base de poder para realizar un gobierno de grandes proyecciones, similar al de la República Liberal), no parece coincidir con la filosofía de la despolitización y mayor interés cívico que supone avalar la bondad del nuevo sistema.

1.3 la crisis socio-política que se manifiesta a través de la existencia de movimientos guerrilleros en diferentes partes del país se puede institucionalizar a través de la legitimación de unas nuevas repúblicas independientes.

Lo que probablemente lanzó al gobierno anterior a sacar adelante este proyecto fue el compromiso adquirido en los "pactos de La Uribe" y la idea de que la masificación de las elecciones directas representaba una mayor apertura democrática. Parece, sin embargo, para cualquier observador desprevenido, que la necesidad de una legitimidad política para los diferentes focos regionales tiene bastante más coincidencia con las conveniencias estratégicas de la guerrilla que con la filosofía política del marxismo. Si, como es presumible, en la mayoría de los municipios de los Territorios Nacionales, de Urabá, del Magdalena Medio o del Cauca los alcaldes serán respaldados por la guerrilla, eso no parece acercarnos más a la idea de mejor

administración y más respeto a los principios de derecho que se supone respaldan la nueva reforma, sino, por el contrario, eso nos aleja de una posible solución integral del problema sociopolítico, al crear entidades políticas autónomas y legítimas que no solo están en contra de las directrices del gobierno sino en contra del ordenamiento mismo del Estado.

(Por cierto que quienes pretenden que la Unión Patriótica y las FARC son simplemente lo mismo es porque no entienden que el inconformismo y la protesta contra el establecimiento no nacen porque la guerrilla existe sino, por el contrario, que esta última existe porque un sector de los inconformes considera válido el uso de la violencia como canal de expresión. El reconocimiento de la U.P. como partido legítimo no es la aceptación de la filosofía y los métodos de las FARC, sino la afirmación del respeto por el derecho a disentir, aunque no a escoger cualquier método para hacerlo. Los matices de diferenciación entre los candidatos de los diferentes grupos de izquierda, en especial de las FARC y los de la U.P. propiamente dicha, serán otro motivo de agitación de la controversia entre quienes pretenden el monopolio de los derechos políticos para los partidos tradicionales y quienes defienden la idea del "derecho a un puesto bajo el sol" para cualquier pensamiento y para cualquier colombiano).

En resumen, las características coyunturales del país no parecen pregonar que los grandes participantes y patrocinadores de la próxima elección de alcaldes estén viendo la posibilidad de una mayor eficiencia administrativa o de un mayor carácter cívico a través del próximo proceso electoral, sino más bien la posibilidad de un instrumento idóneo para definir unas órbitas de poder propio que no estén sometidas a la interferencia del gobierno y el Estado.

2) La falta de idoneidad operativa de la institución de los alcaldes populares y los defectos de la ley en sí misma.

Sin lugar a dudas el aspecto más sorprendente y probablemente el más grave de todo este nuevo régimen es el hecho de que no se asignan funciones a los nuevos mandatarios. El artículo 3o. de la Ley 78 de 1986 señala simplemente que "ejercerán las funciones que le asignen la Constitución, la ley, las ordenanzas y los acuerdos".

En cuanto a la Constitución, no existe ninguna asignación de funciones. Curiosamente la misma exposición de motivos del gobierno lo señala al afirmar que "como se sabe, el constituyente no detalla las atribuciones de éstos", pero a pesar de eso no encontró incongruencia entre el articulado de la ley y el de la Constitución.

En cuanto a la ley, la que específicamente reglamenta la reforma, es decir la Ley 78, solo se refiere a las funciones en el artículo 3o. enunciado anteriormente y en el artículo 24 donde se les asigna la responsabilidad de nombrar el tesorero. Se podría esperar que al definir al alcalde como "Jefe de la Administración Municipal" se especificaran o fuera posible deducir sus funciones y responsabilidades de acuerdo con la Ley 11 del 86 o estatuto básico de la Administración Municipal; sin embargo, en esta otra ley no se asignan responsabilidades y atribuciones a los alcaldes y no se menciona la función de los municipios mismos excepto para señalar que pueden ser delegatarios de funciones ajenas (Art. 5), que las funciones dependen de su

categoría (Art. 6) y que podrán cumplirlas por administración directa o por contratos (Art. 7).

Respecto a los acuerdos, estos tienen la particularidad de ser discrecionales de los Concejos de turno, no pudiendo definir entonces como función y como responsabilidad propia lo que en la práctica es tan solo una comisión del Concejo Municipal. Otro tanto sucede con las ordenanzas, las cuales además no son de carácter general y permanente sino por el contrario específico y ocasional.

En términos generales no parece haberse presentado ninguna inquietud respecto al hecho de que anteriormente los alcaldes, por ser "agentes del gobernador", eran ejecutores de políticas por las cuales la responsabilidad estaba en cabeza de sus superiores, pero que, al cambiar a una autonomía propia, no solo precisan de funciones definidas, sino que tienen que ser constitucional y legalmente responsables de su cumplimiento, cosa que no es posible si estas no están especificadas (Artículo 63, Constitución Nacional).

Aparentemente este punto fue desatendido por la conciencia que tuvieron tanto el gobierno como los legisladores de que el verdadero problema no sería el ver cómo se cumplen unas funciones sino el ver cómo estos nuevos centros de poder no se convertirán en fuente de nuevos abusos. (Probablemente porque es evidente que es hacia esto a donde tiende naturalmente esta nueva institución). De 32 artículos, 16 están destinados al control del posible abuso de poder y 9 a reglamentar los mecanismos que permitan el procesamiento de controversias.

El resultado, sin embargo, en este sentido no puede ser más desalentador, ya que parece no tuvieron en cuenta ni la falta de competencia de la Procuraduría para sancionar a unos funcionarios que no tienen la posibilidad de contravención administrativa de sus obligaciones por la indefinición de ellas, ni la triste realidad de la inoperancia de nuestra justicia ordinaria que no tiene capacidad de pronunciarse en términos aceptablemente rápidos para lo que a responsabilidad pública se refiere.

Dice el Artículo 17: *Causales de destitución*. El Presidente de la República y los Gobernadores, Intendentes o Comisarios destituirán a los Alcaldes, según sus respectivas competencias, en los siguientes casos:

- a) Cuando se haya dictado sentencia condenatoria de carácter penal o auto de llamamiento a juicio.
- b) Por violación al régimen de incompatibilidades previsto en esta ley.
- c) A solicitud del Procurador General de la Nación.
- d) Por vacancia.

Y continúa el Art. 18: *Causales de suspensión*. El Presidente de la República y los Gobernadores, Intendentes o Comisarios suspenderán a los Alcaldes, según sus respectivas competencias, en los siguientes casos:

- a) Por haberse dictado por autoridad judicial competente medidas de aseguramiento, aunque proceda la excarcelación o cualquier otro beneficio.
- b) A solicitud del Juez competente o del Procurador General de la Nación.

Es decir que la autonomía es tan absoluta que nunca podría haber suspensión ni destitución por ninguna decisión de gobierno, excepto si esta

tipifica simultáneamente un delito común como en el caso de cualquier particular (y que ese además tiene que ser fallado por la justicia ordinaria), ya que como funcionario no tiene definida ninguna obligación legal, y ninguna autoridad tiene poder discrecional para su remoción.

El solo pensar que habrá 1.072 funcionarios prácticamente inamovibles por dos años en un país donde en los primeros 9 meses de un gobierno el 80% del gabinete de 13 ha debido ser sustituido por una u otra razón, debería ser argumento para reflexionar más analíticamente sobre el proyecto presentado.

Tampoco parece haberse entendido la idiosincrasia del país y en particular del político colombiano al no establecer mecanismos especiales para fallar la infinidad de controversias que seguramente se presentarán: nuestra tradición es la de que el perdedor nunca acepta “el veredicto de las urnas” y se dedica a atacar al ganador electoral con descalificaciones morales o a veces legales. Es decir, lo previsible es que la totalidad de los elegidos estén cuestionados después de su triunfo y que dichas acusaciones no tengan forma de ser falladas. El clima de enfrentamiento a nivel local tenderá a agudizarse en proporción inversa a la población municipal, pues como dice el dicho, “en pueblo pequeño, infierno grande”. En sentido contrario, para las grandes ciudades un gobierno que está limitado por orden legal a no tener una proyección de más de dos años (por el hecho de ser prohibida la reelección) es completamente incapaz de manejar los grandes núcleos sociales que por sus características necesitan proyección a largo plazo y capacidad de dirección y ejecución por lo menos a mediano plazo.

Por lo demás, la capacidad de acción y de dirección de los alcaldes locales no solo va a estar limitada por el enfrentamiento político sino que la misma Ley 11, al desatender la propuesta presentada en la exposición de motivos del gobierno respecto a las facultades o atribuciones del mandatario regional, ya lo había sentenciado a la impotencia: dice el ministro Cepeda:

“El Gobierno encuentra preocupante la disposición contenida en el artículo 39 de la Ley 11 de 1986 y reproducida en el artículo 289 del Decreto-ley 1333 de 1986, pues, al atribuir a los concejos la determinación de la planta de personal de las alcaldías, secretarías y de sus oficinas y dependencias, rompió un esquema de distribución de competencias definido por el constituyente, el cual, para el orden nacional y departamental explícitamente radicó en el respectivo jefe de la administración (presidente, gobernador) la facultad de crear, suprimir y fusionar los empleos que demande el servicio de sus dependencias.

Con ese criterio, la jurisprudencia colombiana entendió tradicionalmente que si igual atribución no había sido específicamente asignada a los alcaldes, ello se debió simplemente a que, como se sabe, el constituyente no detalla las atribuciones de éstos.

Así se consideró que, con estricta sujeción a las apropiaciones presupuestales fijadas para el respectivo servicio, el alcalde tenía, sin embargo, la atribución de determinar la planta de personal que demandaran los servicios municipales.

El gobierno acoge este criterio jurisprudencial porque considera de impredecibles consecuencias el riesgo —no excluido— de que un concejo,

facultado para suprimir empleos, pueda desarrollar una estrategia que paralice la administración local (artículo 26)”.

El legislador no acogió este planteamiento y desapareció el proyecto del Art. 26 de la ley.

En resumen, la ausencia de funciones específicas, la probable inamovilidad de quienes resulten elegidos, la falta de atribuciones para organizar su propio personal, el énfasis en los impedimentos previos y no en los posibles errores en el ejercicio, la brevedad del periodo en lo que a grandes ciudades se refiere, y en general la falta de mecanismos definitivos para las crisis políticas nacidas de cuestionamientos morales y legales, condenan de antemano a la gran mayoría de los municipios a la paralización administrativa y a la activación de enfrentamientos políticos (cuando no personales) de características no solamente negativas sino probablemente también peligrosas.

3) La inconveniencia del momento y los vacíos en la estructuración de la ley son, sin embargo, aspectos secundarios ante el verdadero problema: la inconsistencia con el marco institucional vigente.

La estructura política, jurídica y administrativa responde, como lo señalamos antes, a una conceptualización vertical del Estado. Existe una división de los poderes según sus funciones y una estructura jerárquica dentro de cada uno. La misma separación de poderes está organizada en forma tal que, además de desarrollar las funciones inherentes a sus objetivos, deben ejercer controles recíprocos con las otras ramas del poder. Las divisiones geo-políticas no afectan la línea de poder y de responsabilidad, ya que son simples particiones dentro de las jerarquías de cada rama del poder público. En otras palabras, la autonomía y la órbita de responsabilidad están determinadas por la actividad que desarrollan y no por el espacio o la población sobre la cual la desarrollan.

La idea de dar una autonomía determinada por la población a la cual se aplica el nuevo poder es claramente opuesta a esa estructura orgánica y funcional.

Para poder superponer estos dos tipos de organigramas (independientemente de lo absurdo que esto sea) se necesitarían por lo menos tres condiciones: primero, establecer las líneas de coordinación del esquema horizontal, es decir, definir cómo se deben desarrollar las relaciones entre entes de igual jerarquía que necesariamente van a tener toda clase de intercambios entre ellos. Por ejemplo, es necesario establecer vínculos “federativos” para realizar proyectos conjuntos o mecanismos de arbitraje para cuando se den intereses u opiniones enfrentados en proyectos que afectan a varios municipios. Este es el caso de prioridades de obras públicas, de problemas ecológicos, de centralizaciones regionales para la atención de la salud, etc. Se puede decir que la división por regiones que presume una horizontalización del organigrama del Estado, en este caso se sustituyó por una “pulverización”, puesto que cada centro de poder quedó completamente desconectado de sus similares.

Segundo. Definir las articulaciones que tendrían las líneas y los núcleos decisivos de la estructura vertical con los núcleos decisivos de la estructura horizontal. Dado que la división funcional, por ser normalmente

independiente de la regionalización, cobija diferentes municipios, lo indispensable es tener unas normas que definan la relación entre la responsabilidad por regiones y la responsabilidad por funciones. ¿Quién tiene la capacidad decisoria jurídicamente? ¿Cómo se articulan estas relaciones operativamente? ¿Qué líneas de coordinación y qué núcleos de integración completan el organigrama? Estos y otros son puntos que no fueron previstos por ninguna parte. Ejemplos como el proyecto de desmonte del Infopal muestran ese vacío: ¿dejará de ser el suministro de agua potable para los colombianos responsabilidad del Ministerio de Salud? En este caso lo sorprendente es que la experiencia de los F.E.R. (sistema de descentralización de la educación) que ha sido la mayor fuente de desórdenes laborales y de desórdenes financieros del sector público justamente por la falta de coordinación entre la responsabilidad funcional del Ministro de Educación y la autonomía regional de los F.E.R., no hubiera servido aunque sea como precedente para pensar en la necesidad de crear esas articulaciones.

Tercero. Debe existir también el reconocimiento de que hay una nueva o por lo menos una segunda estructura superpuesta a la anterior que necesariamente implica cambios en ella. En este caso se procedió como si lo que hubiera habido no fuera una reforma política sino simplemente un cambio en el sistema de selección de los alcaldes. Es claro que la nueva institución de los alcaldes populares es una nueva forma de poder público, y además teóricamente más legítima en el sentido de ser una representación más directa del elector primario. Esto, sin embargo, no fue considerado como razón valedera para adaptar otros de los articulados de la Constitución a la nueva situación. Esta, por ejemplo, dice que la nación estará representada en tres poderes (Art. 2). Se pretende entonces que la nueva institución no es parte de los poderes públicos, que los votantes no son la Nación o que los alcaldes no son representantes de los electores; dice también la Constitución: "el presidente será responsable de preservar el orden público". Pero igualmente dice que "la Policía Nacional, en el municipio, estará operativamente a disposición del alcalde, que dará sus órdenes por intermedio del respectivo comandante de policía o de quien lo reemplace. Dichas órdenes son de carácter obligatorio y deberán ser atendidas con prontitud y diligencia". Pero resulta que el presidente no es superior jerárquico de los alcaldes: ¿quién responde por el orden público entonces? Por otro lado, el presidente es el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas y puede dar órdenes a la policía local por la vía jerárquica de mando. ¿A quién debe entonces obedecer el comandante local? Justamente la razón por la cual se asignó el carácter de comandante absoluto de las Fuerzas Armadas al Presidente fue para armonizar el sistema jerárquico militar a fin de que, no siendo este un poder independiente, permitiera al Jefe del Estado contar con un instrumento para cumplir con sus responsabilidades. En el caso de los alcaldes populares se hizo exactamente lo contrario: se creó un poder independiente y se dejó al ejecutivo con las responsabilidades pero sin los instrumentos y a los alcaldes populares con la capacidad pero sin las funciones.

En resumen, la fundamentación vertical de nuestra institución basada en la separación de poderes, el equilibrio de los mismos, la definición

de responsabilidad por línea jerárquica, etc., se ve perturbada por la aparición de un nuevo concepto de poder y por un nuevo poder de hecho sin que se haga el más mínimo proceso de integración y de adecuación respecto al anterior marco conceptual e institucional.

Realmente el tema de la elección popular de alcaldes no ha sido tocado hasta el momento. Aparentemente durante el trámite de la reforma y de la ley solo se pensó en un nuevo mecanismo de selección para un centro de poder que, en sí, no iba a padecer modificaciones, y en la conveniencia de que hubiera muchos de estos centros de poder y mucha legitimidad en cada uno de ellos para asegurar para cada grupo una cuota burocrática y un centro de acción política. No se ve la intención ni la conciencia de que se estaba adelantando una revolución política mucho más profunda que la simple asignación del poder dentro del mismo esquema. Lo que se está modificando es la organización del Estado y no el sistema de distribución de la burocracia del presupuesto y del poder político.

---

1/ Lo esencial del texto reproducido fue publicado como comentario complementario de la recopilación de los documentos oficiales sobre elección popular de alcaldes hecha por el periodista Rafael Onate.