

Cómo citar el artículo

Arboleda, M. & Arboleda, A. (2017). La ética y la política como sentido de gobernabilidad en la administración municipal: el caso del alcalde colombiano (parte 2). *Revista Virtual Universidad Católica del Norte*, 50, 394-410. Recuperado de <http://revistavirtual.ucn.edu.co/index.php/RevistaUCN/article/view/830/1348>

La ética y la política como sentido de gobernabilidad en la administración municipal: el caso del alcalde colombiano (parte 2)*

María Ligia Arboleda López

Abogada
Especialista en Derecho Administrativo
Magíster en Gobierno Público
Jefe de la Oficina de Alcaldes de la Gobernación de Antioquia
mariaele@une.net.co

Adriana Patricia Arboleda López

Abogada
Magíster en Derecho Procesal Contemporáneo
Doctora en Derecho Procesal Contemporáneo
Directora del Grupo de Investigación en Derecho-GRIDE
Coordinadora (encargada) del Programa de Derecho

Recibido: 29 de abril de 2016.

Evaluado: 13 de mayo de 2016.

Aprobado: 20 de mayo de 2016.

Tipo de artículo: revisión resultado de investigación.

* Este artículo es producto de la investigación "Hechos y sanciones a alcaldes en el departamento de Antioquia (1995-2011), para optar al título de Magíster en Gobierno Público en la Universidad de Medellín.

Resumen

Esta reflexión es el complemento del artículo que ya fue publicado en esta *Revista, La ética y la política como sentido de gobernabilidad en la administración pública: el caso del alcalde colombiano (parte 1)*. En esta segunda parte se continúa con la reflexión entre la ética y la política y algunas de las especificidades que se dan en el ejercicio de la profesión de alcalde, como son la naturaleza jurídica y administrativa y las funciones inherentes a su cargo, conferidas por la Constitución y la Ley. De hecho, los servidores públicos —y en el caso concreto, los alcaldes— tienen un grado de responsabilidad mayor que el de los particulares porque manejan recursos económicos públicos y realizan acciones gubernamentales que determinan el futuro y la calidad de vida de una población, en el entendido además de que los alcaldes son los representantes de las comunidades; estas le entregan la autoridad para que los represente y ejerza su cargo correctamente. En efecto, las actuaciones ilegales realizadas por un alcalde pueden acarrear varios tipos de responsabilidades.

Ethics and Politics as a governmental issue in the local administration: The case of a Colombian mayor (part 2)

Abstract

This reflection is the complement of a previous article published in this magazine, *Ethics and Politics as a governmental issue in the local administration: The case of a Colombian mayor (part 1)*. In this second part, the reflection about ethics and politics continues dealing with some specific functions in the governmental occupation such as the juridical and administrative nature and the inherent functions of a mayor as contemplated in the Colombian Constitution and the National law. In fact, public servants - specifically mayors- have a higher degree

of responsibility different from those who are particular public servants because mayors manage public economic resources and they make governmental decisions that determine the future and quality of life in the population. Furthermore, mayors represent communities and are asked to exert this positions correctly. Indeed, illegal actions done by a mayor might bring various types of responsibilities.

Keywords

Local administration, Mayor, Ethics, Governance, Politics.

L'éthique et la politique comme un sens de la gouvernance dans l'administration publique : le cas du maire colombien (partie 1).

Cette réflexion est le complément de l'article publié dans ce journal : *L'éthique et la politique comme un sens de la gouvernance dans l'administration publique : le cas du maire colombien (partie 1)*. Dans cette seconde partie, on poursuit la réflexion entre l'éthique et la politique et des spécificités données dans l'exercice de la profession de maire, tout comme la nature juridique et administratif et les fonctions de son bureau, conféré par la Constitution et la loi. En fait, les fonctionnaires, et dans ce cas, les maires, ont une plus grande responsabilité que les personnes qui gèrent les ressources financières publiques et mènent des actions gouvernementales qui déterminent l'avenir et la qualité de vie d'une population, si on a compris que les maires sont des représentants des communautés; ceux-ci fourniront l'autorité de représenter et exercer leurs fonctions correctement. En effet, les actions illégales menées par un maire peut transporter différents types de responsabilités.

Mots clés

L'administration municipale, Le Maire, L'éthique, La Gouvernance, La Politique.

Introducción

En el artículo publicado como primera parte de este tema se sentaron las bases aristotélicas y de algunos pensadores contemporáneos sobre la ética, la virtud y la política y las características del gobernante virtuoso para el Estagirita; además, se discutió la relación que existe entre la ética y la política en la gobernabilidad, y especialmente en el caso de los alcaldes. En esta reflexión se continúa la discusión entre la ética y la política y su indisolubilidad, así como la naturaleza jurídica y

administrativa del alcalde colombiano de acuerdo con la normativa nacional, y el origen del alcalde desde la historia, terminando con las funciones que tiene el Alcalde como delegatario de funciones administrativas y ejecutivas; y las calidades que se requieren para ser elegido alcalde.

Retomando el tema de la ética y la política, es necesario hablar de las condiciones éticas que deben tener quienes son elegidos popularmente para gobernar por un determinado periodo constitucional. Al respecto, Russell (2008) afirma que

Una democracia moderna -a diferencia de las de la antigüedad- confiere gran poder a ciertos individuos elegidos, presidentes o jefes de gobierno, y debe esperarse de ellos algunos méritos y condiciones éticas, que no se esperan del ciudadano ordinario. (p. 56).

Con esta afirmación se denota, con más claridad aún, la relación que debe existir entre lo ético y lo político. Así, Bernardo Pérez dice de dónde proviene la ética y quiénes comenzaron a estudiarla desde la antigüedad; habla en especial de Aristóteles y su obra, a la cual se le deben los primeros pensamientos sobre la ética y la virtud:

(...) Los términos “ética” y “moral” (*ethos* y *mos-moris*) provienen de los griegos y de los romanos, padres de nuestra cultura occidental; ambos se identificaban con el sentido con que se conocía la palabra “costumbre”; esta, pertenece a ese escaso grupo de vocablos que desde otrora conservan más o menos el significado que ahora les damos. Aristóteles, por ejemplo, escribió la *Ética Nicomáquea*¹ y la *Ética Eudemia*, obras que aún hoy se estudian para tratar de dilucidar asuntos relacionados con el bien y el mal en la conducta humana. Ahora bien, la ética es parte del conocimiento filosófico pero encaminada a la realización práctica, esto es, la ética se estudia para aplicarse en la vida cotidiana”. (Pérez, 2007, 8).

La anterior premisa no deja de ser una aproximación ético-moral a un fenómeno que involucra el entendimiento del ejercicio de gobernar de manera cotidiana desde la antigüedad; pues un alcalde es un funcionario público, pero vive una cotidianidad similar a la de miles de ciudadanos que le han votado. Para esta reflexión, la relación entre la ética y la política es fundamental porque, en Colombia, los alcaldes pueden considerarse una expresión de lo que deontológicamente podría significar un buen o un mal gobierno.

Los alcaldes cuentan con unas atribuciones constitucionales y legales, y a su vez contraen deberes y obligaciones en grado de responsabilidad de sus acciones; en consecuencia, deben actuar de manera responsable por cuanto —entre otras funciones— están ejecutando dineros del erario público, de cuya inversión adecuada

¹ Además de estas dos obras, también escribió *Magna Moralia*, completando así la triada de las *éticas* dentro de su corpus.

son veedores todos los ciudadanos. Además, por su calidad de servidores públicos, la ley y la sociedad les exigen una conducta intachable. De hecho, el mismo Estado ejerce potestad punitiva sobre los servidores públicos o los particulares que ejercen funciones públicas y, en el caso concreto, sobre los alcaldes, por medio de entidades de control y vigilancia estatal en particular. Cuando los alcaldes desconocen o incumplen sus funciones, principios y normas que rigen su comportamiento, incurren en faltas que son sancionadas de manera disciplinaria, fiscal y penal. Dichas sanciones pueden ser, entre otras, las siguientes: suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial; destitución del cargo e inhabilidad general; responsabilidad fiscal; y pérdida de la libertad. Se debe entonces dejar claro el significado normativo que se establece en Colombia para este funcionario público y la relación directa con el quehacer político.

La ética y la política: ¿una unión indisoluble?

Como puede verse hasta aquí, existe una relación que no sucumbe al paso de la historia, pero que a su vez ha cambiado de diversas maneras y no se detiene porque cada día hay más preocupación y atención de la ciudadanía por los procesos políticos; porque las sociedades han dado nuevas significaciones a la ética y a la política; y quizá por cuanto en ámbitos de la ética hoy son impensables fenómenos que, por ejemplo, en la Grecia de Aristóteles jamás se hubieran pensado, como el que las virtudes solo eran posibles para una clase de personas —aquellas con poder y reputación—, o como en la edad media, fuertemente atada a la moral de la iglesia. El mismo Renacimiento generó un entendimiento de la ética distinta, al aparecer la nueva clase burguesa que fue el cimiento de los nuevos estados ricos y mejor estructurados, los cuales veían la ética y la política diferente de acuerdo a las nuevas formas que aparecen, o que estas nuevas clases de ciudadanos imponen. Por ejemplo, el texto *Ética para la bioética y a ratos para la política* de Ramón Valls (2003), es clave para entender algunos de esos cambios:

[...] La vinculación entre Ética y Política con su doble faz, legitimadora y crítica a un tiempo, se ejercerá ahora, a partir del siglo XIV como crítica filosófica a los poderes medievales y legitimación de los modernos. Los primeros Estados modernos se enriquecieron rápidamente en virtud del pacto implícito entre los príncipes-reyes, de una parte, y los burgueses por la otra. (p. 10).

Savater pone polo a tierra en ese sentido, en tanto que presenta a la política y a la ética en un plano similar de unión. Esta confianza se pudiera ejemplificar con la imagen del ciudadano que observa el partido de fútbol con su vecino en el bar y con la misma libertad con la cual hablara de un político por el que ha votado en las pasadas elecciones, y que le ha defraudado en su gestión pública.

En ese nivel, varios los alcaldes que han sido sancionados por sus hechos o acciones ilegales no son seres “magnánimos” ni “vanos”: son ciudadanos a los que normativamente se les ha dado competencias político-administrativas a través de la construcción ética y moral que dan procesos democráticos modernos, tales como la participación política y la representación partidista, la planificación de estrategias de gobierno y, como no, una forma de vida. Ahora Savater y Serrano presentan algunas diferencias. El primero dirá:

[...] la ética se ocupa de lo que *uno mismo* (tú, yo o cualquiera) hace con su libertad, mientras que la política intenta coordinar de la manera más provechosa para el conjunto lo que *muchos* hacen con sus libertades. En la ética es *querer* bien, porque no se trata más que de lo que cada cual hace porque quiere (no de lo que le pasa a uno quiera o no, ni de lo que hace a la fuerza). Para la política, en cambio, lo que cuentan son los resultados de las acciones, se hagan por lo que se le hagan, y el político intentará presionar con los medios a su alcance –incluida la fuerza– para obtener ciertos resultados y evitar otros. (Savater, 1996, pp. 169-170).

Para Savater, la ética hoy es parte de la vida diaria y lo que hace la gente es tratar de vivir de acuerdo a unos intereses particulares que, en el caso de lo público, pertenecen a ese dominio de lo colectivo. En ese sentido, el político pretende recoger esas buenas intenciones de la gente para hacer normas con las que todas las personas estarían de acuerdo. Otra cosa es que quede claro el dominio y la responsabilidad que tienen los partidos y movimientos políticos al avalar candidatos que cumplan requisitos para que sean elegidos, y con cuyo desempeño el pueblo se sienta gobernado y bien representado.

Se podría considerar que el problema surge cuando un político desnaturaliza lo colectivo en relación con lo personal “para obtener resultados y evitar otros”; es allí donde demuestra que en *nada* ha practicado la virtud de la ética y la política en términos racionales. El alcalde es la cuota de poder que una comunidad desea y, por tanto, la gente misma puede enjuiciarlo moralmente por sobreponer sus intereses sobre los de toda la ciudadanía.

Dejando de lado un momento a Savater, las ideas fuertemente críticas de Serrano plantean la diferencia de acuerdo con los cambios de las sociedades históricamente, pero con nuevos elementos como la soberanía, el poder, la ideología y las leyes del mercado, e incluso con un análisis sobre nuevos actores y nuevas formas político-económicas que hacen que la ética y la política sigan cambiando y a veces para intereses que representan no al interés público, sino a intereses corporativos o individuales. Así lo expresa el autor en cuestión:

No obstante lo dicho anteriormente, esta idea que, a pesar de todos los cambios en la historia, ha mantenido su sentido esencial, está hoy en crisis al enfrentarse no sólo

a los cambios en el mundo, sino a un cambio de mundo. En lo esencial, la idea de la política consiste en un movimiento de doble vía: la voluntad social, fuente de la soberanía, que da origen y legitimidad al poder; y el poder, así constituido, que debe, aunque con frecuencia no lo haga, tratar de resolver los problemas de la sociedad y alcanzar sus objetivos comunes. La política, así vista, es la encargada de responder y realizar las aspiraciones de la comunidad. Es la más alta expresión de la voluntad colectiva, y, a la vez, la posibilidad concreta de su realización. (Serrano, 2005, pp. 8-9).

Y frente a esos “nuevos actores” o nuevas formas del poder que siguen cambiando la relación ética-política en detrimento de la autonomía racional, el bien común e incluso la felicidad que se nos ha propuesto con el deber ser y el desarrollo de las virtudes, Serrano señala que:

Las teorías neoliberales y las doctrinas del Mercado Total, pretenden que el bien común depende de forma exclusiva de las leyes del Mercado, que es quien realiza en la historia el principio del Derecho Natural. La Revolución Tecnológica, por su parte, ha sustituido a la política en su función de instancia mediadora entre el poder y la sociedad. El salto cualitativo en el desarrollo de los medios de comunicación, ha restringido el papel del partido de intérprete de los acontecimientos nacionales y mundiales, y la crisis de las ideologías, que es parte de la crisis más ancha del Racionalismo y la Modernidad, le ha cercenado la posibilidad de formular propuestas globales de organización de la sociedad. La Revolución Tecnológica y las Doctrinas del Neoliberalismo, el Mercado Total y la Globalización, han afectado mucho más a la política y a las ideologías que a las religiones. (Serrano, 2005, p. 10).

Se había comentado antes en esta reflexión que la pretensión ha sido buscar distintas causas y explicar estas y sus consecuencias en la base de fenómenos (político-filosóficos), más allá de la explicación que se puede dar desde lo normativo; y se ha ido encontrando un camino que explica los propios hechos de los alcaldes a partir de lo global e histórico, a través del recorrido de la ética y la política en la historia de la humanidad.

Si bien es muy poco probable que los procesos en diferentes latitudes sean iguales (como sucede con el caso descrito por Savater en España, que da elementos concretos sobre la ética en la cotidianidad en su *Ética para Amador*, y se complementa con las visiones de Serrano y Pérez [América Latina] tanto desde el análisis de la filosofía política [Serrano] como desde la práctica del funcionario público de Pérez [México]), estos dan pautas fundamentales para entender la propia realidad local. En términos generales puede decirse que ha ido quedando claro el hecho de que la unión entre ética y política debería ser indisoluble: en tanto gobernante, el alcalde está investido de legalidad y legitimidad pero lo cubre el manto de la ética, motivos por los cuales la política debería ser el resultado de ambas cosas en el ejercicio de su periodo de gobierno.

Sumado a lo anterior, existe necesariamente una obligación más allá de lo personal y profesional que es normatizada por el Estado, y conducida por un valor moral consensuado entre la ciudadanía y el gobernante. Se puede, en suma, señalar que a ese pacto ético y moral aún se le llama bien común². En este se incluyen la búsqueda del bienestar para la ciudadanía a través de planes de gobierno; y las responsabilidades que no cabe asumir desde un rol individualista y menos desasociado al ejercicio de un cargo público; esto es, la ética y la política juntas. Esto no quiere decir que “el gobernante deba regalar salud o riqueza, pero sí que ha de crear los medios y mantener las condiciones de posibilidad para que los ciudadanos puedan procurarse por sí mismos la salud y riqueza” (Valls, 2003, pp. 66-67).

Dadas las anteriores consideraciones, es necesario incluir en esta reflexión los conceptos legales que fortalecen en términos reales el enorme significado de los conceptos que han emitido diversas corporaciones públicas para el adecuado quehacer del cargo de alcalde en el país.

Naturaleza jurídica y administrativa del alcalde colombiano

En primer lugar, se debe aclarar que en el ordenamiento jurídico colombiano —de manera concreta, en el artículo 286 de la Constitución Política— se establecen las entidades territoriales, entre las cuales se encuentran los municipios colombianos. Al respecto, el artículo 80 de la Ley 153 de 1887 deja claro que los municipios son personas jurídicas, mandato que se repite en el artículo 41 del Decreto Ley 1333 de 1986. Por su parte, el artículo 633 del Código Civil define ‘persona jurídica’ advirtiendo que se llama de esta manera a una persona ficticia, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles, y de ser representada judicial y extrajudicialmente.

Lo anterior parece establecer de forma implícita un compromiso ético y político de la función pública de los alcaldes, en tanto poseen la representación jurídica de todas las personas. De otro lado, en el Decreto Ley 1333 de 1986 que contiene el Código de Régimen Municipal en el artículo 8º consagra que, el territorio sometido a la jurisdicción del alcalde constituye con sus habitantes el distrito municipal o municipio.

Reforzando lo anterior, el artículo 287 de la Constitución Política y el artículo 2 de la ley 1551 de 2012 determinan que las entidades territoriales, entre ellas el municipio, gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley, y que podrán “governarse por autoridades propias, elegidas mediante los procedimientos democráticos y participativos de acuerdo con la Constitución y la ley”. Nuevamente, la unión de la responsabilidad política se

² Se hace referencia al bien común de la *polis* aristotélica o de la ciudad, discutido en el artículo que fue publicado en esta *Revista* como primera parte de esta reflexión.

vierte como un postulado ético normativo, en tanto la autonomía administrativa es un asunto donde converge el consenso entre ley, gobernante y ciudadanía³.

Es de destacar en este punto que, según las sentencias T-565/92, C-545/93, C-223/95, C-540 / 2001, C-506/95, C-795 de 2000 y C - 478 de 1992 de la Corte Constitucional, el municipio debe entenderse como "una entidad territorial con un amplio margen de autonomía administrativa" el cual se presenta como

"fundamento de la nación, [...] por ser las organizaciones políticas y administrativas más cercanas al individuo y a la familia. [...] en el municipio se condensa [...] todo lo más substancial y real de la vida de las familias y los individuos".

Y, además, se señala que "el municipio, es al propio tiempo lo más cierto, lo más tangible, lo más positivo de la vida individual y social; en eso está la verdadera república" de donde el municipio es el "ente [...] fundamental de la división político-administrativa del Estado" [...] como persona jurídica del nivel local, el municipio es titular de los derechos previstos en el art. 287 de la C.P. – "Gobernarse por autoridades propias. Ejercer las competencias que les correspondan".

Es, desde luego, interesante la relación que se establece en la función pública del alcalde con quienes debe representar y que, en el sentido más profundo, es un nexo indisoluble, como se ha dicho antes entre el ejercicio real de la política con el deber ser del funcionario público. Pero además de las funciones políticas el administrador público, y para el caso que ocupa a este escrito, el alcalde debe "administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Participar en las rentas nacionales". Por cierto, valga aclarar que el municipio es la "organización local de mayor cercanía y conexión con la población", por lo que, "es hoy la célula fundamental de la estructura política y administrativa del Estado; lo que significa que el poder central no puede inferir en las gestiones y decisiones que se asuman a nivel local", siendo así, "el agente más idóneo para solucionar las necesidades y problemas de su respectivo nivel". Por esto, el artículo 287 habla de la "gestión de sus intereses". Y esa es la razón por la cual se considera al municipio la piedra angular del edificio territorial del Estado (artículo 311 de la Constitución Política).

En la sentencia C-209/00, que se refiere, entre otras cosas, al ejercicio de la función pública, se dice que

mientras el alcalde es el jefe de la administración local y el representante legal del municipio, el Concejo es el órgano deliberante de dicha entidad territorial al que corresponde expedir las normas que facilitan el desarrollo y ejecución de las políticas –económicas y sociales- propuestas por el gobierno municipal, e igualmente, a quien compete ejercer control político sobre las actividades administrativas que adelanta el alcalde.

³ Estas relaciones fueron discutidas en la *parte 1*, de acuerdo con la *Política* de Aristóteles.

En esa medida, la responsabilidad del alcalde ante sus electores es personal — dando paso a la revocatoria del mandato—, en tanto que al Concejo se le imputa una responsabilidad colectiva en lo que toca con el ejercicio colegiado de sus funciones. Como se ha dicho, en Colombia, al igual que en otros países de América Latina, la preocupación sobre la adecuada gobernabilidad de los funcionarios públicos elegidos democráticamente es esencial, y sobre todo respecto al ejercicio de la función pública. Más adelante se traerán con precisión normativa los artículos 123 de la Constitución Política, 84 de la Ley 136 de 1994 (inciso 2) y 128 del Decreto ley 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal); en este último se establecen las funciones de los servidores públicos y los empleados del Estado, y en especial, del alcalde.

Es oportuno seguir haciendo referencia a la reflexión sobre el *deber ser* de los servidores públicos. Hablando a grandes rasgos, resulta ilustrativo el texto que propone el mexicano Bernardo Pérez (2007, pp. 193-195), en su *Deontología jurídica. Ética del abogado y el servidor público*, sobre los deberes del servidor público. Obsérvense, por ejemplo, los postulados básicos que orientan la función pública: lealtad; vocación de servicio; probidad; honradez; responsabilidad; competencia; efectividad y eficacia; valor civil; y transparencia.

Estas ideas se conjugan con otras que se han propuesto al inicio de esta reflexión, como referentes al bien común y al consenso para alcanzarlo. Para dar claridad a esta comparación se introducen los argumentos de González A. (2009, pp. 207-209), quien sostiene que la política procura este bien preciado de la sociedad en tanto supera lo individual y se extiende hacia lo colectivo:

[...] La actividad política cumple una función de primer orden en toda sociedad. Es la reguladora de las relaciones interpersonales que desbordan la esfera de lo familiar. El hombre cuando se reúne en sociedad pretende un objetivo: la obtención del máximo bien para todos, mediante la ayuda mutua y el intercambio de servicios. A esto se le denomina bien común, y de su consecución debe preocuparse la política.

Así las cosas, este *deber ser*, fundamentado en esos principios básicos propuestos por Pérez y González pueden articularse a las ideas constitucionales de Colombia, que dicen [...] “las autoridades locales son las que mejor conocen las necesidades a satisfacer, las que están en contacto más íntimo con la comunidad y, sobre todo, las que tienen en últimas el interés, así sea político, de solucionar los problemas locales”; y que en ese sentido de nexo próximo entre ciudadanía y Estado el “[...] municipio es la piedra angular del edificio territorial del Estado”. Por lo tanto, “los poderes autonómicos, [...] deben corresponder a las autoridades más cercanas a los ciudadanos”, en homenaje al principio democrático. Esta cercanía postula al municipio como la entidad territorial básica y fundamental, y así ha sido reconocido en el artículo 311 de la Constitución del 1991. Esto último representa un cambio

decisivo frente al antiguo régimen, que veía a ese ente territorial como el último engranaje del Estado.

Ciertamente, también es palmario señalar que al proponer que la dicotomía ética y política es parte de los cimientos de la democracia contemporánea, en tanto fortalece la gobernabilidad de los funcionarios que son elegidos a través de elección popular, también se pretendía esclarecer que es necesario en el orden normativo al más alto nivel, cultivar y hacer coherente un sistema que conduce la relación entre el gobernante y el gobernado con conexiones de transparencia y consenso entre ambos; y a su vez, entre las diferentes corporaciones (e. g. concejo, alcaldía, congreso, presidencia) como expresión de esas relaciones entre lo público, la ciudadanía y los gobernantes.

En esta perspectiva, y sumado a lo anterior, la Corte Constitucional se ha encargado de dar directrices y orientaciones a través de sus fallos y sentencias, e inclusive mandatos para que entre las dos principales autoridades se dé o materialice una relación y colaboración armónica, como también una coordinación en el cumplimiento de esas funciones y competencias que les da el ordenamiento jurídico en pro del cumplimiento de los fines del Estado desde la órbita municipal. Así, en la sentencia C-405 de 1998 se expone que

403

(...) existe pues una similitud estructural de la relación entre el Presidente y el Congreso de un lado, y los alcaldes(as) y los concejos del otro, la cual no es casual sino que responde al obvio hecho de que la Carta establece una complementariedad de tareas y controles recíprocos entre los cuerpos plurales de representación (concejos) y los ejecutivos singulares (alcaldes).

Por otra parte, en la sentencia C-008/2003 se aporta que

(...) en el nivel municipal (...) el Concejo y el Alcalde tienen órbitas de competencia expresamente definidas por la Constitución y por las leyes (artículos 313 y 315 *Ibídem*). (...) En el cumplimiento de su función cada uno de estos órganos actúa de manera autónoma, aunque debe colaborar con el otro para el logro de los fines del Estado (artículo 113 de la Constitución).

En esa dirección apunta la sentencia C-329/95 en una forma muy especial, cuando de forma contundente y concluyente indica que

[...] Como puede apreciarse, el funcionamiento del municipio colombiano depende de una relación armónica de colaboración entre el alcalde y el Concejo, de forma tal que

los acuerdos aprobados por éste (Art. 313) se constituyan en las herramientas necesarias para que el alcalde pueda implementar sus políticas administrativas.

Con todo lo anterior, es tarea de esta reflexión seguir enfatizando en una de esas dos autoridades principales y fundamentales de la vida municipal y desde el régimen municipal —el alcalde municipal—, haciendo hincapié en sus principales características y funciones, al igual que en sus responsabilidades y controles; adicionalmente, se tocarán unos pocos detalles del concejo municipal.

Del origen del alcalde en la historia y en las normas colombianas

El *Diccionario* de la Real Academia Española (RAE) dice lo siguiente respecto de la palabra 'alcalde', que procede del árabe:

Presidente del ayuntamiento de un pueblo o término municipal, encargado de ejecutar sus acuerdos, dictar bandos para el buen orden, salubridad y limpieza de la población, y cuidar de todo lo relativo a la Policía urbana. Es además, en su grado jerárquico, delegado del Gobierno en el orden administrativo.

En la doctrina se encuentra en la obra de Henao (2011) un origen complementario al de la RAE:

404

[...] la institución de la alcaldía nos llegó de Arabia a través de España. Originalmente la palabra AL-QUADI significó el juez. Realzaba la función principal que en el ámbito municipal cumplía el encargado de la alcaldía: administrar justicia. Pero solía tener también atribuciones estrictamente administrativas y, además, la de presidir las sesiones del cabildo.

Por su parte, del libro *Bases constitucionales del régimen municipal* de Jaime Orlando Santofimio (1993) se puede citar que

[...] la institución del alcalde como figura central de la organización municipal ha experimentado variedad de connotaciones dependiendo de los sistemas constitucionales y formas de gobierno en donde se le ha instituido. Históricamente, el funcionario designado con este nombre ejercía importantes funciones jurisdiccionales. No obstante, con el transcurrir de los años la figura evolucionó y pasó a ser el eje central de las administraciones locales.

Incluso en Roma, los regímenes de organización municipal se caracterizaron por asignar a una persona la cabeza de la administración local. Dentro de una perspectiva doctrinal, se puede decir que el alcalde popular del municipio colombiano, dentro del nuevo marco constitucional, es el jefe del gobierno

municipal, poseedor de claras funciones políticas administrativas y ejecutivas; director de la acción estatal a nivel local; y propulsor de los procesos tendientes a satisfacer los requerimientos y necesidades de la comunidad. Para ello cuenta con mecanismos jurídicos, económicos y materiales que le permiten distribuir y asignar recursos propios a los proyectos prioritarios de su comunidad, en cumplimiento de su plan de gobierno.

A las conclusiones anteriores se puede llegar analizando la siguiente relación normativa fundamental: los artículos 260 y 314 de la Constitución Política determinan, en el nuevo ordenamiento constitucional, el carácter electivo y popular de los alcaldes colombianos. La primera de las disposiciones como uno de los servidores públicos es impopular; la segunda reitera que “[...] en cada municipio habrá un alcalde [...] que será elegido popularmente [...] no reelegible para el período siguiente”.

En este sentido, el origen popular estudiado en los numerales anteriores a propósito del alcalde sigue teniendo plena vigencia en la actual Constitución Política colombiana. Esta consagración encuentra indubitables relaciones con lo estudiado a propósito del artículo 3 de dicha Carta Magna, que radica en la base popular el origen del poder político y la soberanía en Colombia. Es innegable que, desde la naturaleza y el origen de los alcaldes como figura central de la organización municipal, varias connotaciones van dependiendo de las formas de Estado y de gobierno. Pero la media que ha predominado es que el alcalde es el verdadero y genuino vocero desde *lo político* de la comunidad, desde luego como jefe de la administración local del gobierno municipal y representante legal del municipio.

405

El alcalde como delegatario de funciones ejecutivas

El Alcalde tiene funciones ejecutivas por mandato de las normas legales que en forma general le entrega el Congreso por medio de la ley, y el mismo presidente a través de aquellos decretos con fuerza material de ley. Asimismo, por mandato constitucional se entregan a los alcaldes funciones y atribuciones para ejercer este cargo con responsabilidad y bajo libre decisión. No obstante, también se debe tener en cuenta que, a través de los fallos y sentencias de la Corte Constitucional, en especial de las que son consecuencias de las tutelas, el alcalde debe proceder a realizar ciertas actuaciones y tomar decisiones a favor de los beneficiados con dichos fallos.

Desde el ordenamiento jurídico, y comenzando por la Constitución Política, el artículo 314 (modificado por el artículo 3 del acto legislativo 02 de 2002) consagra que en cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente; y que siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá alcalde para el tiempo que reste. En caso de que

faltaren menos de dieciocho (18) meses, el gobernador designará un alcalde para lo que reste del período, respetando al partido, grupo político o coalición por el cual haya sido inscrito el alcalde elegido.

Del artículo 123 de la Constitución Política hay que entender que son servidores públicos los empleados del Estado; y el artículo 84 de la ley 136 de 1994 (inciso 2) establece, entre otras cosas, que el alcalde tendrá el carácter de empleado público. Igualmente, determina que en cada municipio o distrito habrá un alcalde que ejercerá la autoridad política, será jefe de la administración local y representante legal de la entidad territorial y ostentará la primera autoridad de policía del municipio o distrito. De otra parte, en el artículo 128 del Decreto ley 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal) se reguló que en todo municipio habrá un alcalde, que será jefe de la administración municipal.

Además, el alcalde es elegido en forma directa por los ciudadanos, con lo que se convierte en un empleado público de elección popular con una responsabilidad de carácter individual: debe desarrollar su mandato con base en un programa de gobierno que sale vencedor de una contienda electoral como consecuencia de la existencia constitucional del voto programático, que obliga a llevar dicho programa de gobierno al plan de desarrollo municipal —el mismo que es la base de los planes de acción y de las políticas públicas del gobierno—. Para esto se tiene como instrumento financiero o de recursos el presupuesto municipal por mandato del artículo 10 del decreto 111 de 1996 y los respectivos estatutos presupuestales municipales, sin olvidar que, por mandato constitucional, el alcalde es susceptible de que se revoque su mandato por el incumplimiento de ese programa que sale vencedor sobre los demás.

Refuerza lo anterior el hecho de que la elección popular de alcaldes se presenta desde dos vías fundamentales: a) la descentralización administrativa; y b) la participación democrático-ciudadana. Así, los alcaldes se erigen como verdaderos y auténticos mandatarios populares, y no en meros agentes de gobernador, es decir, son genuinos agentes populares en tanto jefes de ese gobierno local. En ese orden de ideas, y por mandato del artículo 259 de la Constitución, quienes elijan alcaldes imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato, toda vez que, como ya se dijo, y al tenor del artículo 260, los ciudadanos eligen en forma directa entre otros al alcalde. Por ello, el artículo constitucional 316 consagra que en las votaciones realizadas para la elección de autoridades locales solo podrán participar los ciudadanos residentes en el respectivo municipio.

Profundizando, y con al ánimo de hacer la presentación necesaria sobre la figura del alcalde y su naturaleza administrativa, es necesario reconocer que por mandato del artículo 115 (inciso 5) de la Constitución Política, las alcaldías forman parte de la rama ejecutiva.

En relación con las calidades de los alcaldes, definidas por el Consejo de Estado (Radicación número: 2364 - 6 de abril de 2000) como “estado de una persona, su edad y demás circunstancias y condiciones que se requieren para un cargo, dignidad, empleo u oficio”, el artículo 293 de la Constitución Política consagra entre otras cosas que, sin perjuicio de lo establecido en la Constitución, la ley determinará las calidades de los ciudadanos que sean elegidos por voto popular para el desempeño de funciones públicas en las entidades territoriales, y que la ley dictará también las demás disposiciones necesarias para su elección y desempeño de sus funciones.

En ese sentido normativo, tales calidades se encuentran establecidas en el artículo 86 de la ley 136 de 1994, del cual se trae que para ser elegido alcalde se requiere ser ciudadano colombiano en ejercicio y haber nacido o ser residente en el respectivo municipio o de la correspondiente área metropolitana durante un año anterior a la fecha de la inscripción, o durante un período mínimo de tres años consecutivos en cualquier época. En el párrafo estipula que para ser elegido alcalde de los municipios del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Asimismo, y más allá de las condiciones determinadas por la ley, se requiere ser residente del departamento conforme a las normas de control de densidad poblacional y tener domicilio en la respectiva circunscripción por más de diez años cumplidos con anterioridad a la fecha de la elección. Como no podría ser de otra manera, el artículo 314 de la Constitución Política (modificado por el artículo 3 del Acto legislativo 02 de 2002, inciso 1, parte final) determina que el alcalde “no podrá ser reelegido para el período siguiente” que, como se estableció, tendría una duración de cuatro años.

407

En tanto ostenta el rol de representante legal de la localidad, el alcalde debe seguir un plan de gobierno por un periodo constitucional determinado que le señala, no solo su bitácora política, sino su ejercicio real de gobernabilidad. Asimismo, constitucionalmente se establecen claramente las funciones de un alcalde, las cuales se encuentran taxativamente en el tenor del artículo 315 de la Constitución Nacional de 1991, el cual dice lo siguiente:

Atribuciones de los alcaldes(as) municipales:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del Gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del Concejo.
2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.
3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y

- extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.
4. Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.
 5. Presentar oportunamente al concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.
 6. Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.
 7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.
 8. Colaborar con el Concejo para el buen desempeño de sus funciones, presentarle informes generales sobre su administración y convocarlo a sesiones extraordinarias, en las que sólo se ocupará de los temas y materias para los cuales fue citado.
 9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.
 10. Las demás que la Constitución y la ley le señalen.

Hugo Montero (2013) retrata con lucidez la manera como el incumplimiento de las responsabilidades de los funcionarios públicos, y en particular de los alcaldes (e incluso presidentes, como los casos que el autor ilustra en países africanos como Nigeria, Gabón y Zaire [hoy República Democrática del Congo]) ayudan a confeccionar una mirada global sobre la propia realidad colombiana a partir de los casos y las situaciones concretas que a diario se viven en el país, en lo que respecta al quehacer de los alcaldes municipales colombianos (como se ha escrito en las dos partes de esta reflexión) en aspectos normativos, desde los constitucionales, jurisdiccionales y jurisprudenciales hasta un nivel jurídico y filosófico, al referirse a la ética como uno de los pilares de las funciones y responsabilidades públicas de estos funcionarios.

Desde la perspectiva de indagación que se presenta, la falta de una cultura política cívica o el desconocimiento de una postura ética en el quehacer de la política real conllevan a la incomprensión de los significados que la función pública requiere, obliga y compromete. En consecuencia, se generan conductas administrativas que no solo generan sanciones en los alcaldes y otros funcionarios públicos, sino una suerte de reproducción “nociva” en las personas que aspiran a ser candidatas a las alcaldías municipales. Esta suerte de mala gobernabilidad requiere ser vista más allá de lo estipulado por la normativa colombiana. Sin lugar a dudas, el problema puede no ser visto con ligereza, por lo cual es necesario interpretar esas

transgresiones a las funciones y responsabilidades desde una óptica necesaria: la dicotomía política y ética.

Conclusión

Se hace importante y necesario para la actualidad la transparencia y del papel deontológico de lo público en la democracia colombiana, reflexión que se hizo desde la relación ética-política. Se tiene, por tanto, necesidad de discurrir sobre algunos aspectos estructurales de la figura del alcalde como unidad de análisis y de su papel político. En Colombia, los municipios corresponden al segundo nivel de división administrativa; y mediante su agrupación conforman los departamentos. Actualmente, el país posee 1.123 municipios, conteo que incluye cinco distritos especiales que también son categorizados como tales; y de ese total, 125 conforman el Departamento de Antioquia. El artículo 311 de la Constitución Política de 1991 y la Ley 136 de 2 de junio de 1994 definieron el municipio como la entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa; de ello queda claro que los municipios son representados legalmente por los alcaldes, quienes desempeñan un cargo público.

Lo anterior quiere decir que existe una amplia variedad de regulaciones jurídicas de esta figura, tanto en lo relativo a sus competencias y responsabilidades como a la forma en que el alcalde es elegido. Este tiene un mandato que dura, habitualmente, cuatro años, y no puede ser reelegido. Su obligación consiste en defender los intereses de sus conciudadanos mediante la ejecución de las políticas locales que tengan por objetivo la mejora de su calidad de vida y procurar un buen desempeño de acuerdo con los postulados de la ética, la virtud y la vida política, que está directamente relacionada con la vida en comunidad.

409

Referencias

- Castro, C. (2012). Las ideas políticas y el pensamiento administrativo en la historia. Autores y contextos de Oriente y Occidente. Bogotá: Universidad del Externado de Colombia.
- Collier, D. (1993). Método comparativo. Revista Uruguaya de Ciencia Política, 5.
- Constitución Política De Colombia. (2013) 30ª edición. Bogotá: Legis.
- Creswell, J. (2013). Qualitative inquiry and research design. Choosing among five traditions. Thousand Oaks, California: Sage Publications Inc.
- González, J. (2009). Ética. Bogotá: Ed. El Búho.
- Henao, H. (1983). El poder Municipal. Bogotá: Biblioteca Jurídica.
- Henao, J. (2011) Constitución Política de Colombia, comentada. Bogotá: Editorial Temis.
- Jurado, Y. (2010) Técnicas de investigación documental. México: Cengage Learning.

- Junta de Transparencia y Ética Pública (Jutep) (2013). Políticas públicas contra la Corrupción en el Uruguay. Montevideo: Digitalgraf.
- López, J. (1999). Ética y política. Madrid: Trotta.
- Lijphart, A. (1971). Comparative Politics and the Comparative Method. *American Political Science Review*, LXV, Sept., 682-693.
- Montero, H. (2013). El cetro y el bolsillo. Asia y África, los más escandalosos casos de gobernantes corruptos. México: L.D Books - Lectorum.
- Morlino, L. (2010). Introducción a la investigación comparada. Madrid: Alianza Editorial.
- Navarro, J. & Pardo, J. (2009) Historia de la Filosofía, Madrid: Anaya.
- Pérez, B. (2007) Deontología jurídica. Ética del abogado y del servidor público. México: Porrúa.
- Restrepo, N. (2012) Análisis comparativo de los alcaldes(as) de Antioquia 2012-2015. Sistematización de datos para la publicación "El perfil de nuestros alcaldes(as)". Medellín: Fundación Codesarrollo.
- Russel, B. (2009). Historia de la Filosofía. Madrid: Espasa, RBA.
- Santofimio, J. (2003). Bases constitucionales del régimen municipal. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Savater, F. (1996). Ética para Amador. Barcelona: Ariel.
- Serrano, A. (2003). Ética y política. Managua: Fundación Friedrich Ebert.
- Sartori, G. (2011). Cómo hacer ciencia política. Madrid: Taurus.
- Valls, R. (2003). Ética para la bioética y a ratos para la política. Barcelona: Gedisa.
- Zicolillo, J. (2010). Neoliberalismo y corrupción. Los 90: la década infame de America Latina. México: LD Books.