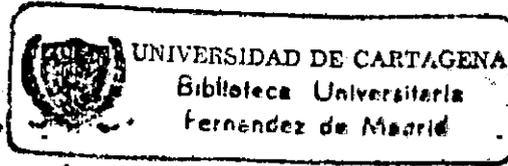


352.1
P419



SCIB
1

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

TESIS DE GRADO PRESENTADA POR

HUGO PEÑARREDONDA DUEÑAS

DE LOS DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS EN COLOMBIA

SCIB
00018396



Presidente de Tesis: Dr. Roberto Mercado Sanchez
Primer Examinador : Dr. Jorge Mercado A.
Segundo Examinador : Dr. Alcides Angulo Passos.

1983

46969

INDICE

PARTE PRIMERA

LA Administración Central, la Administración Regional y sus relaciones.

- 1. Constante Histórica de los Países1
- 2. Formas de relación entre Autoridades Regionales y Generales o Nacionales2
- 2A Sistema Federal.....2
- 2b La Descentralización.....5
- 2C La Desconcentración Administrativa.....8

PARTE SEGUNDA

De Los Departamentos

Sección I

- 1. Concepto.....10
- 2. Origen Constitucional y Legal.....10
- 3. Cómo se crea un nuevo Departamento.....11
- 4. Elementos característicos del Departamento como ente descentralizado.....12
- 5. Objetivos de los Departamentos.....13

Sección II

- 1. Administración del Departamento.....16
- 2. Las Asambleas Departamentales. Qué son.....16
- 3. Cómo se forman.....16
- 4. Composición.....16
- 5. Funciones de las Asambleas.....17
- 6. Requisitos para ser Diputado27
- 7A. Inhabilidades para elección de Diputados28
- 7B. Inhabilidades especiales para ser Diputado.....28
- 7C. Incompatibilidades de los Diputados29
- 8. Asignaciones de los Diputados29

9. Sesiones de las Asambleas y Requisitos	30
10. Control de los Actos de las Asambleas	32
11. Control Jurisdiccional	33

SECCION TERCERA

1. El Gobernador	34
2. Requisitos para ser Gobernador	36
3. Funciones de los Gobernadores	36
4. Desconcentración de funciones en los Gobernadores	40
5. Normas Regulatoras de la Elaboración de Planes y Programas de Desarrollo Departamental.....	42
6. Actos de los Gobernadores	48
7. Control de los Actos de los Gobernadores	49
8. Situación Actual de los Departamentos	50
9. Entidades Descentralizadas del Orden Departamental.....	56
10. Creación de las entidades descentralizadas del orden departamental.....	58
11. Establecimientos Públicos Departamentales. Condiciones y Requisitos para crearlos, modificarlos y extinguirlos.....	58
12. Clasificación Jurídica de las Loterías	59
13. Coordinación de las Entidades Descentralizadas Departa mentales.....	60

PARTE TERCERA

DE LOS MUNICIPIOS

Sección I

1. El Municipio.....	61
2. Inspiración Descentralista del régimen municipal	62
3. Categorías de Municipios.....	64
4. Creación de Municipios.....	64
5. Objetivos de los Municipios	66
6. Bienes e impuestos de los Municipios	67

Sección II ▲

1. Administración del Municipio	71
2. El Concejo Municipal	71
3. Composición de los Concejos	71

- 4. Quorum de los Concejos.....71
- 5. Período de Sesiones de los Concejos72
- 6. Sesiones Extraordinarias74
- 7. Condiciones de expedición de los Actos de los Concejos.....74
- 8. Control de los Actos de los Concejos76
- 9. Atribuciones de los Concejos77
- 10. Nombramiento y remoción de empleados municipales.....78
- 11. Empleados Interinos.....78
- 12. Período de empleados municipales79
- 13. Nombramiento de empleados subalternos79
- 14. Creación de empleos municipales y fijación de asignaciones.....80
- 15. Prohibiciones a los Concejos.....81
- 16. Las Juntas Administradoras Locales.....82

Sección II B

- 1. El Alcalde.....86
- 2. Nombramiento de los Alcaldes.....86
- 3. Atribuciones de los Alcaldes.....86
- 4. Facultades del Alcalde para nombrar Gerentes de Entidades
Descentralizadas Municipales.....87
- 5. Control a los Actos de los Alcaldes.....89
- 6. Establecimientos Públicos y Empresas Industriales y Comercia
les. Sociedades de Economía Mixta Municipales.....90

Sección III

Nuevas Formas de Administración Municipal

- 1. Areas Metropolitanas.....92
- 2. Las Asociaciones de Municipios.....93
- 3. Finalidades de la Asociación de Municipios.....95
- 4. Facultades de las Asociaciones de Municipios.....95
- 5. Coordinación de Planes y Programas.....97
- 6. Las Juntas Administradoras Locales.....97

CONCLUSIONES

PARTE PRIMERA

LA ADMINISTRACION CENTRAL? LA ADMINISTRACION
REGIONAL Y SUS RELACIONES

1. CONSTANTE HISTORICA DE LOS PAISES

2. FORMAS DE RELACION ENTRE AUTORIDADES
REGIONALES Y GENERALES O NACIONALES

2.A. SISTEMA FEDERAL •

2.B. LA DESCENTRALIZACION

2.C. LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

1. CONSTANTE HISTORICA DE LOS PAISES.

Como una constante histórica, aunque con variaciones, los países se han organizado con unas autoridades centrales que cumplen funciones en todo el territorio nacional y otras locales cuyo radio de acción está limitado a zonas territoriales o regiones más o menos reducidas, según la extensión de los estados. Dos razones principales han sido las causas de este tipo de organización: la imposibilidad de atender desde la capital a todas las necesidades administrativas de un país y la existencia de necesidades propias de determinadas comunidades locales que la técnica ha aconsejado atender en el mismo lugar donde ellas se presentan. En nuestro país las autoridades nacionales rectoras supremas de la rama administrativa o ejecutiva son el Presidente de la República y los Ministros del Despacho, pero además de ellos también hacen parte de la rama ejecutiva los Superintendentes, los Jefes de Departamentos Administrativos, los gerentes de Establecimientos Públicos, los gerentes de Empresas comerciales o industriales del Estado y los gerentes de Sociedades de Economía Mixta en las cuales el Estado posea la mayor parte del capital. Las autoridades locales son las asambleas departamentales, los gobernadores, los concejos y los alcaldes municipales. Esta dualidad de niveles administrativos crea problemas de relación entre las autoridades regionales y las nacionales, dando esto lugar a que se tenga que adoptar un conjunto de normas reguladoras de esas vinculaciones señalando la órbita de acción de cada una de esas autoridades, la dependencia entre ellas y el grado de control que pueden ejercer las unas respecto de las otras.

Las relaciones entre estas dos clases de autoridades pueden referirse a las personas que desempeñan los cargos correspondientes o a los organismos de carácter administrativo que cumplen su tarea por intermedio de esos funcionarios. Las autoridades centrales representan a la nación como persona jurídica o como entidad encargada de prestar servicios en todo el país. Las autoridades locales pueden ser representantes de personas jurídicas o entidades administrativas de carácter regional y atienden los servicios de índole local; en Colombia los departamentos y los municipios son personas jurídi-

cas (art. 80, ley 153 de 1887) y los funcionarios que están al frente de ellos son sus representantes.

2. Formas de relación entre autoridades nacionales y regionales.

Existen tres formas dominantes de las relaciones entre el poder central y las autoridades locales, distintas por la cantidad de competencias de que disponen estas últimas y por el grado de control que sobre ellas pueden ejercer las autoridades nacionales. Estos tres tipos son el sistema federal, la descentralización administrativa y la desconcentración administrativa.

2.A. Sistema Federal

El sistema federal es de pluralidad política, o sea, que en él no existe un solo centro de poder político, sino que éste reside en cada uno de los estados miembros de la federación; además implica autonomía administrativa de ellos.

El federalismo resulta de dos movimientos de dirección diferentes en unos casos, por la vinculación que distintos estados-antes completamente independientes- crean entre sí a través del pacto federal, una serie de facultades que ejercían libremente son confiadas a autoridades federales, por ejemplo Los Estados Unidos de Norte América; en otros casos la federación resulta del debilitamiento de las relaciones y controles existentes entre el poder central y las autoridades regionales (como Brasil, México, Argentina y Venezuela - quedurante el tiempo de la dominación española y portuguesa, respectivamente, formaban una unidad territorial estatal y después de la independencia se convirtieron en estados federales por la cantidad de competencias que se desplazaron hacia los estados federados) y, consecuentemente por la laxitud entre autoridades generales y las locales.

El sistema federal con las características que hoy tiene se origina en la organización constitucional que se dieron los Estados Unidos de Norteamérica en el año de 1787. Este modelo de organización estatal ha sido imitado por otros países, atendiendo naturalmente a sus características, el federalismo de la Unión Soviética, por ejemplo, consulta los intereses de las distintas nacionalidades integradas -

y los diferentes grados de desarrollo cultural y económico. En Colombia las ideas federalistas han sido de mucha importancia en la historia política y en ocasiones han sido consagradas en textos constitucionales. Después de la independencia, en el período llamado "la patria boba", la influencia del sistema federal norteamericano rivalizó con la forma centralista del estado proveniente de la revolución francesa. Camilo Torres y Antonio Naríño fueron los conductores más distinguidos de uno y otro sistema y esta lucha se trasladó al campo de batalla en los combates que sostuvieron las Provincias Unidas y el Estado de Cundinamarca. Mas adelante la unión con Venezuela y Ecuador, en el período llamado la Gran Colombia, se hizo con el molde centralista y dada la extensión de los territorios y las susceptibilidades que creó entre granadinos y venezolanos, se encontró que era inconveniente. Disuelta esta, la idea centralista domina por algún tiempo, pero la federal vuelve a tomar sitio, muy tímidamente en la constitución de 1853, cobra fuerza en la de 1858 y se implanta en forma total con la formación de Los Estados Unidos de Colombia, ordenada por la Constitución de Rio Negro de 1863. Conforme a este texto lo que hoy son Departamentos se llamaban Estados y tenían Constituciones, autoridades, congreso y leyes propias distintas de las autoridades o normas generales de la federación. Históricamente se ha enjuiciado al régimen federal como responsable de las numerosas guerras civiles que existieron entre los distintos estados y del desorden político y administrativo de la época. Rafael Núñez quien había sido defensor del sistema, decidió más tarde terminar con él y propuso como arma de combate contra la federación la tesis de Centralización Política y Descentralización Administrativa. Bajo esta influencia y como triunfo de las ideas federales se expidió la constitución de 1886.

Las principales características del régimen federal son las siguientes: es un fenómeno político y no simplemente administrativo y en los asuntos propios de los estados miembros de la federación no existe intervención de las autoridades federales (control de tutela). A diferencia de los otros dos sistemas- la descentralización administrativa y la (descentralización) desconcentración administrativa- el federalismo implica no solamente facultades administrativas, sino también de naturaleza política, que se expresan en la competencia

constitucional y la competencia legislativa. El pacto federal, en cuya elaboración participan todos los estados miembros de la federación y que es la constitución general, determina las atribuciones de las autoridades generales o federales y de las de los estados componentes de la Unión. El principio que rige en la materia es el de que todo aquello que no haya sido expresamente confiado a las autoridades federales corresponde a las autoridades de los estados miembros. Es usual, igualmente, que se contemple la facultad de cada estado para expedir su propia constitución, la cual regula el funcionamiento interno sin contrariar las normas de mayor categoría jurídica que contiene la constitución general.

Bajo los distintos sistemas federales que ha tenido Colombia, los estados tuvieron sus constituciones que diferían entre sí. De otra parte los estados miembros de la federación disponen también de competencias legislativas; mientras que en el régimen centralista o unitario el poder legislativo reside exclusivamente en un órgano (el Congreso Nacional), en el sistema federal cada estado dispone de un parlamento con la competencia legislativa correspondiente; así, la legislación sobre sufragio, consumo de bebidas alcohólicas, consumo de estupefacientes, por ejemplo, es distinta en los Estados Unidos de Norteamérica según el Estado, porque éstos pueden legislar sobre el particular. Esa legislación puede versar sobre organización judicial y el estado correspondiente podrá tener tribunales especiales y códigos propios; el actual Código Civil Colombiano fue inicialmente Código Civil del Estado de Cundinamarca y el Código de Comercio, reemplazado por el expedido mediante decreto extraordinario 410 de 1971, fue el del Estado de Panamá.

Desde el punto de vista administrativo, los Estados miembros de la federación tienen las competencias correspondientes y, en este aspecto, existe igualdad con el sistema llamado de la descentralización administrativa. Esquemáticamente se puede presentar el sistema federal como implicando competencias, constitucionales, legislativas, jurisdiccionales y administrativas a dos niveles: el nivel general de la federación y el nivel regional de cada Estado miembro. Por el contrario, en el sistema centralista o unitario los tres primeros-

los tres primeros grupos de competencias son privativos de los organos del poder central y las competencias de los organismos locales sólo comprenden facultades administrativas. Otra característica del sistema federal consiste en la ausencia del control de tutela, con este nombre se ha denominado al poder que ejerce el poder central sobre los Departamentos y municipios, en el régimen de la descentralización administrativa, control que resta autonomía a éstos para encausar su acción hacia los intereses generales; gozando los Estados miembros de una federación de la independencia para el manejo de los asuntos de su competencia dentro del marco constitucional, están libres de este control, a menos que el pacto federal lo haya instituido, pero ya colocaría al sistema más cerca de la descentralización administrativa.

2B. La Descentralización.

La palabra descentralización se emplea en sentido genérico y en sentido técnico, de acuerdo con el primero, se da el nombre de descentralización a todo proceso que traslada asuntos de la capital del país hacia la provincia, cualquiera que sea su índole; así, se habla de descentralización fiscal, económica, industrial, etc.

En sentido específico o jurídico significa radicación de competencias de carácter administrativo en manos de las autoridades regionales o locales, por eso se habla de descentralización administrativa.

El régimen de la descentralización administrativa implica concentración de poder político en las autoridades de carácter nacional y solamente dualidad de competencias en el campo administrativo, pues las autoridades regionales disponen de ellas en la medida que la Constitución o las leyes se las otorgan. La Constitución colombiana de 1886, para marcar el tránsito del antiguo sistema federal al centralista, se expresa así en el artículo primero: "La nación colombiana se reconstituye en forma de República Unitaria". Adelante, a partir del artículo 181 y hasta el 201, determina la forma de la administración departamental y municipal. La naturaleza simplemente administrativa de los departamentos y municipios aparece clara en los artículos 182, 185, 187, 191, 196 y 197. Como una reminiscencia del antiguo federalismo se habla del organo legislativo departamental o

o municipal para referirse a asambleas y concejos y los miembros de estas corporaciones quieren trocar en política su naturaleza exclusivamente administrativa, utilizando su paso por dichas entidades - como iniciación de una carrera política y determinando, como consecuencia de ello, la ineficacia de que han dado prueba, principalmente las primeras.

Descomponiendo, como antes lo hicimos, las competencias en constitucionales, legislativas, administrativas y jurisdiccionales, mientras que los estados miembros de una federación disponen de todas - ellas, bajo el régimen de descentralización administrativa los departamentos y municipios disponen únicamente de las últimas. El centro de gravedad del poder político está localizado en el Estado y - al paso que en la federación existen varios, en el estado centralista sólo hay uno, por eso, las competencias principalmente políticas, (poder constituyente y legislativo), están colocadas con exclusividad en los órganos del Estado que las cumplen y vedadas a las secciones de carácter administrativo.

La doctrina presenta los siguientes elementos de la noción de descentralización administrativa: existencia de necesidades locales, - personería jurídica reconocida a las entidades locales autoridades locales y control de tutela por parte del poder central.

Necesidades Locales: Ya dijimos que fuera de las necesidades generales de un país, existen otras propias de las colectividades territoriales y que son la razón de ser de la vida local. Los departamentos y los municipios necesitan construir carreteras, escuelas, acueductos, puestos de salud, tener servicio de luz eléctrica, de transporte, de teléfono, de plazas de mercado etc. Esta serie de necesidades locales es el que justifica la existencia de las comunidades locales y el grado de autonomía que se les concede para su gestión.

La determinación de los asuntos de carácter nacional y de los asuntos locales la hacen la constitución y las leyes y dentro de - éste marco jurídico pueden trasladarse competencias de uno a otro lado, aumentando o disminuyendo con ello la descentralización.

En Colombia, la Constitución, en los títulos correspondientes a la administración departamental y municipal, da las pautas de los

de los servicios administrativos de que se ocupan estas entidades; - luego, el Código de Régimen Político y Municipal y numerosas leyes - posteriores han tomado decisiones a este respecto. Con el nuevo artículo 182 de la Constitución se busca una distribución racional y - no arbitraria de servicios entre la nación, los departamentos y los - municipios.

Necesidades Locales, son, con base en lo anteriormente explicado - un elemento de la noción de descentralización administrativa.

Personería Jurídica. La gestión autónoma de los intereses locales supone la calidad de personas jurídicas de las entidades territoriales; de no existir esa personería, la actividad local tendría - que ser confiada a su gestión a otras entidades, puesto que ante el derecho serían inexistentes. La atribución de la personería jurídica a las entidades administrativas locales significa que disponen de un patrimonio propio, de rentas propias, que pueden celebrar contratos y acudir como demandantes y demandados ante la justicia: en - una palabra, que son sujetos de derechos y obligaciones. La personería jurídica de estas entidades esta consagrada en el artículo 80 - de la ley 153 de 1887.

Autoridades Locales. Ya hemos visto que la noción de descentralización está vinculada a la gestión autónoma de los intereses propios. Si esos intereses fueran administrados por personas ajenas a la comunidad, ésta, estaría gobernada desde afuera, por tal motivo figura como elemento de la noción de descentralización la presencia de autoridades distintas de las del poder central, en la dirección de los asuntos departamentales y municipales. Estas entidades locales - representan a las personas jurídicas y administran los intereses de la comunidad

Un mayor conocimiento de las necesidades locales y una vinculación real a esas necesidades han conducido a que las autoridades descentralizadas procedan del mismo lugar donde éstas ejercen su competencia, como sucede en la mayoría de los casos en nuestro país. Además por los nexos que unen la democracia con la descentralización administrativa, se quiere que las principales autoridades administrativas sean elegidas por los ciudadanos; en esa forma se eligen en nues

tro país las asambleas departamentales y los concejos municipales y en otros países, como Francia, los alcaldes municipales, el nombramiento por el poder central de gobernadores y alcaldes hace a estos funcionarios menos descentralizados que las asambleas y concejos que son elegidos popularmente.

Control de tutela por parte del poder central. La noción de descentralización es prueba de autonomía pero no de independencia; por tal motivo, las autoridades nacionales, que son guardianes del interés general, están facultadas para ejercer cierto control sobre las autoridades descentralizadas, a fin de que estas no desborden los límites normales de su autonomía y causen agravio a los intereses nacionales y aún a los mismos locales. El control de tutela, que existe tanto sobre las entidades territoriales como sobre los establecimientos públicos, es naturalmente menor que el ejercido por el poder central sobre sus subordinados jerárquicos, (empleados en los ministerios, por ejemplo); ese control puede consistir en el nombramiento de ciertos funcionarios en la administración local, o en la posibilidad de vigilar los actos emanados de las entidades descentralizadas; su naturaleza quedará precisada por el contraste que ofrece con el "control jerárquico", que es el que tiene el poder central sobre sus empleados subordinados. El poder central no tiene "facultades de instrucción", es decir, el poder de orientar el cumplimiento de las tareas administrativas de los cuerpos descentralizados, tal como lo poseen los ministros para dar directrices a los funcionarios ministeriales sobre el cumplimiento de sus deberes administrativos, pues tal poder implicaría una dirección administrativa que está reñida con la noción de autonomía; de manera general el control supone la posibilidad jurídica de acusar los actos administrativos de las autoridades descentralizadas.

2.C. La Desconcentración Administrativa.

Este nombre sólo es de reciente introducción en el lenguaje jurídico colombiano y traduce literalmente la palabra francesa, en la misma forma que el vocablo descentralización, aunque ésta sea más común, la expresión designa un sistema de técnica de administración que suele confundirse con la descentralización. Como en este-

último, entran en juego el poder central y funcionarios locales. La descentralización consiste, como ya lo explicamos, en el traspaso de competencias del poder central hacia las comunidades locales, a través de la ley y para la gestión autónoma de los intereses locales. La desconcentración, en cambio, es el traslado de competencias del poder central no hacia las entidades o funcionarios descentralizados, sino a sus agentes localizados en las provincias y para la atención de necesidades o servicios de carácter nacional y no local, como puede verse, el propósito es descongestionar el cúmulo de tareas que corresponden a los ministros, por ejemplo, y favorecer un rápido diligenciamiento de los asuntos administrativos por la atención que a ellos se brinde en el sitio mismo en donde viven los interesados. La reforma constitucional de 1968 tiene un ejemplo de desconcentración administrativa en el artículo 181, sobre delegación del presidente de la República de funciones a los gobernadores para la dirección y coordinación de servicios nacionales dentro del respectivo departamento.

PARTE SEGUNDA**DE LOS DEPARTAMENTOS****Sección I**

- 1 Concepto
- 2 Origen Constitucional y Legal
- 3 Cómo Se Crea Un Nuevo Departamento
- 4 Elementos Característicos Del Departamento
Como Ente Descentralizado
- 5 Objetivos De Los Departamentos

1. CONCEPTO DE DEPARTAMENTO.

No existe una definición constitucional o legal sobre lo que es un departamento. Nuestra Constitución se limita a expresar en su artículo 5, que los departamentos, lo mismo que las intendencias, las comisarías y los municipios o distritos municipales, son entidades territoriales de la República.

Sin embargo, de las características generales señaladas a los departamentos por la Constitución, podemos definirlo como una entidad administrativa territorial integrada por municipios y bajo la autoridad de un gobernador. De esta definición se desprenden los siguientes elementos como característicos:

1. Es una entidad administrativa territorial, 2. Está dividido en municipios y 3. Tiene un gobernador como jefe de la administración seccional. Las características de los departamentos se desprenden no sólo del artículo 5 de la Carta sino también de los artículos 1, 181, 182, 185, 187 y 194 de la Constitución.

2. ORIGEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL.

Los departamentos pueden nacer a la vida jurídica de dos formas: por creación legal, o sea cuando una porción del territorio nacional cumple con los requisitos que señala el artículo 5 de la Constitución para que pueda ser erigido en departamento, y otra forma consiste en expedir un acto legislativo que deberá ser aprobada con mayoría calificada, (dos tercios de los votos de los miembros de una y otra cámara). (Art. 5 de la C.N.).

No está de más decir que en lo que se refiere a su aspecto histórico algunos departamentos actuales fueron anteriormente los Estados federales. En el año de 1863 los departamentos se convirtieron en Estados Soberanos, en virtud de la Constitución Federal, sistema sustituido por el de la Constitución de 1886 que consagró la centralización política y la descentralización administrativa, y los llamados Estados Soberanos pasaron a llamarse Departamentos, éstos se dividieron en provincias y éstas a su turno en Distritos Municipales. En la Reforma Constitucional de 1945 se reformó el sistema anterior y se estipuló en el artículo 5; "El territorio NA

cional se divide en Departamentos, Intendencias y Comisarias; aquéllos y éstas en Municipios o Distritos Municipales". Lógicamente - que la extensión física de algunos de los actuales departamentos - no coincide con la que se tenía cuando era un Estado debido a que muchos Departamentos han nacido por segregaciones de otros Departamentos. Los requisitos que exigía con anterioridad la Constitución no se reunían siempre en los territorios que se querían convertir en tales entidades, el procedimiento constitucional al que se apelaba era la expedición de un acto legislativo que autorizaba al Congreso para crear un Departamento que no reunía los requerimientos del artículo 5. Así, esto se utilizó en el acto legislativo número 2 de 1959: "La ley puede erigir en Departamento la intendencia del Meta, aún cuando no tenga el número de habitantes requerido; y por el acto legislativo número 1 de 1963 para la Guajira, que fue convertida luego en Departamento por la ley 19 de 1964.

El acto legislativo num. 1 de 1968 aumentó los requisitos para formación de Departamentos y, a fin de cerrar paso a las prácticas de exención de ellos impuso en la parte final del artículo 5 una votación de mayoría calificada.

3. COMO SE CREA UN NUEVO DEPARTAMENTO:

Los Departamentos se crean a través de leyes, así pues, la competencia corresponde al Congreso, pero para esto se deben satisfacer los siguientes requisitos:

1. Su creación debe haber sido solicitada por las tres cuartas partes de los concejos de la comarca que ha de formar el nuevo Departamento.

2. El nuevo Departamento debe tener por lo menos 500.000 habitantes y 50 millones de pesos de renta anual, sin computar en esta suma las transferencias que reciba de la nación. A partir de 1970, las bases de población y renta se aumentarán anualmente en un 5 y 15% respectivamente, porcentajes aproximados de crecimiento de rentas y población de los departamentos en el país. Con esta norma se busca dificultar la creación de nuevos Departamentos.

3. Que aquel o aquellos de que fuere segregado, quede cada uno -

con una población y rentas por lo menos iguales a las exigidas para el nuevo Departamento.

4. Se requiere el concepto previo del Gobierno Nacional sobre la conveniencia de la creación de la nueva entidad.

5. Declaración previa del Consejo de Estado de que el proyecto satisfice las condiciones exigidas por la Constitución. Se busca con esta norma impedir que sean creados nuevos Departamentos sin el cumplimiento estricto de los requisitos constitucionales, ya que si el Consejo de Estado conceptúa negativamente, no será posible que el Congreso expida la ley correspondiente, y si a pesar de ello lo hiciera la inconstitucionalidad será manifiesta.

El inciso final del artículo 6 de la Carta dispone que la ley podrá erigir en Departamentos las Intendencias y Comisarias, si se llenan las condiciones que establece el artículo 5, pero en tal caso bastará la mitad de la población y renta por él señaladas.

La ley que cree un Departamento determinará la forma de liquidación y pago de la deuda pública que quede a cargo de las respectivas entidades.

Cuando haya dudas sobre cuáles son las líneas divisorias de los Departamentos, el Senado de la República deberá determinarlas por comisiones demarcadoras nombradas por él. La ley 62 de 1939 señala el procedimiento que debe seguirse.

4. Elementos Característicos del Departamento Como Ente Descentralizado.

De conformidad con el artículo 80 de la ley 153 de 1887, el Departamento es una entidad que tiene personería jurídica. Así, se configuran el Departamento los siguientes elementos:

a) Personería Jurídica, en virtud de la cual puede ejercer derechos y contraer obligaciones;

b) Patrimonio Propio. Los bienes y rentas de los Departamentos son de su propiedad exclusiva, la Constitución les brinda las mismas garantías dadas a la propiedad privada y prohíbe al Gobierno Nacional conceder exenciones sobre derechos o impuestos que deban ser pagados a dichas entidades. (Art. 183 C.N.).

Hacen parte también del patrimonio departamental los bienes, derechos, valores y acciones que por leyes o decretos del Gobierno Nacional o por cualquier otro título hubieren pertenecido a los antiguos Estados Soberanos. Sin embargo, hay que excluir los siguientes inmuebles por pertenecer a la nación según el artículo 202 de la C.N. :

a. Los bienes, rentas, fincas, valores, derechos y acciones que pertenecían a la Unión Colombiana el 15 de abril de 1886;

b. Los baldíos, minas y salinas que pertenecían a los Estados, cuyo dominio recobra la nación, sin perjuicios de los derechos constituidos a favor de terceros por dichos Estados, o a favor de éstos por la nación a título de indemnización;

c. Las minas de oro, de plata, de platino, y de piedras preciosas que existan en el territorio nacional, sin perjuicio de los derechos que por leyes anteriores hayan adquirido los explotadores y descubridores sobre algunas de ellas.

A la Personería Jurídica y al Patrimonio Propio como elementos del Departamento en su calidad de ente descentralizado agregamos la -- Autonomía Administrativa para disponer sobre todo lo que la Constitución y las leyes le permitan, esto significa que no son independientes, que están sometidos a normas delimitadoras de su gestión, -- a esto hay que sumarle el control de tutela a través del cual el -- presidente de la República tiene la atribución de nombrar la suprema autoridad administrativa en el Departamento como lo es el gobernador y éste a su vez ejerce control sobre los actos de las asambleas al poder objetarlas por inconstitucionales, ilegales o inconvenientes.

5. OBJETIVOS DE LOS DEPARTAMENTOS

Los objetivos de los departamentos están encomendados a la atención de las necesidades locales y de autogestión, como consecuencia de su calidad de cuerpos descentralizados. Esta noción está claramente -- consignada en el artículo 182 de la C.N. que dice ;" Los departamentos tendrán independencia para la administración de los asuntos -- seccionales, con las limitaciones que establece la Constitución". La consagración a nivel constitucional de la descentralización admi

nistrativa de los departamentos convierte este sistema de organización en principio fundamental de la estructura estatal colombiana y los recortes de esa autonomía sólo pueden provenir de la ley y de los decretos nacionales en aquellos casos en que la Constitución misma lo autorice. El ejercicio de las facultades correspondientes se describe en los títulos XVIII de la Constitución y en el IV del Código de Régimen Político y Municipal y allí figuran las limitaciones de esa independencia administrativa.

Las disposiciones sobre las materias contenidas en el título XVIII fueron notablemente modificadas durante el gobierno del general Reyes (1905-1909); a partir del último año se inicia un proceso de restauración de la autonomía departamental y municipal, que incluye trajo normas curiosas como la del artículo 183 que protege en términos de propiedad privada, bienes y rentas públicas de los departamentos y municipios.

Después de enunciado el principio rector del artículo 182, el 187 de la Constitución lo desarrolla, enumerando las principales funciones departamentales enunciando las atribuciones de las asambleas.

La reforma constitucional de 1968 modernizó la redacción del texto y dentro de él figuran aspectos fundamentales para la autonomía departamental, como los servicios propios, desarrollo regional, estructura administrativa central y descentralizada y recursos independientes.

SE prevén en el artículo 182 una distribución racional de servicios entre la nación y las entidades territoriales, teniendo en cuenta su naturaleza, importancia y costo de los mismos. Este principio, que como muchos otros de la Constitución ha tenido muy poco desarrollo legal, está destinado no solamente a poner orden en un campo donde se aprecian muchas duplicaciones de servicios sino que puede ser la fuente de una gran autonomía departamental. Salvo algunas casos en que la propia Constitución determina que un servicio es nacional (por ejemplo la Justicia) o departamental (por quedar comprendido dentro del haz de competencias administrativas señalados por la Constitución a los departamentos), es la ley la que los coloca en los distintos órdenes administrativos: nacional, departamental, in-

tendencial o comisarial o municipal. no está de más hacer notar que el Congreso por sí no puede expedir una ley determinando la competencia para determinado servicio, es al gobierno a quien corresponde la iniciativa en este aspecto. (Art. 182 C.N.).

Resumiendo pues, tenemos que a nivel regional las gentes tienen diversas necesidades: vivienda, electricidad, acueductos, alcantarillado, telefonía, pavimentación, carreteras, educación, salud, justicia, vigilancia, empleo, transporte, etc. La Constitución enuncia algunos servicios que deben ser prestados por la nación y autoriza a los departamentos a prestar los que no correspondan a la nación. A iniciativa del gobierno el Congreso expide leyes determinando los servicios a cargo de la nación, teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y costos de los mismos. Un ejemplo de lo anterior lo es la ley 43 de 1975 que nacionalizó la Educación.

SECCION SEGUNDA

- 1 ADMINISTRACION DEL DEPARTAMENTO**
- 2 LAS ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES. Qué son?**
- 3 COMO SE FORMAN**
- 4 COMPOSICION**
- 5 FUNCIONES**
- 6 REQUISITOS PARA SER DIPUTADO**
- 7 INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES DE LOS
DIPUTADOS - INHABILIDADES ESPECIALES**
- 8 ASIGNACIONES DE LOS DIPUTADOS**
- 9 SESIONES DE LAS ASAMBLEAS Y REQUISITOS**
- 10 CONTROL DE LOS ACTOS DE LAS ASAMBLEAS.**

1. ADMINISTRACION DEL DEPARTAMENTO

La administración del Departamento corresponde a la Asamblea Departamental y al Gobernador. La Asamblea es un organismo esencialmente administrativo y así lo establece el artículo 185 de la Constitución al decir; " En cada Departamento habrá una corporación administrativa de elección popular, que se denominará Asamblea Departamental". Por iniciativa del Gobernador las Asambleas pueden crear a nivel departamental otras entidades que lógicamente hacen parte de la parte administrativa del Departamento, esas entidades son los Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales Departamentales y las Sociedades de Economía Mixta. Todos estos son los entes con los que cuenta el Departamento para prestar los servicios públicos a cargo del Departamento y todos ellos están sometidos al control de tutela ejercido por la gobernación y la Asamblea en la forma que más adelante explicaremos.

2. LAS ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES. QUE SON?

Conforme lo indicamos en el párrafo anterior y de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 185 de la Constitución, las Asambleas son entidades administrativas.

3. COMO SE FORMAN

Por mandato de la Constitución las Asambleas son de elección popular, así que sus miembros son elegidos por el voto directo de los ciudadanos en ejercicio, varones y mujeres mayores de 18 años de edad.

4. COMPOSICION

Las Asambleas como mínimo deben tener quince miembros y como máximo treinta. El número depende de la población del respectivo Departamento de acuerdo a las reglas siguientes: (Ley 29 de 1969): "Los Departamentos que no lleguen actualmente a 300.000 habitantes, tendrán Asambleas de quince Diputados y aquellos que pasen de dicha población elegirán uno más por cada 150.000 habitantes adicionales o fracción no inferior a los 75000 hasta completar el máximo de treinta. Cada vez que un nuevo censo fuere aprobado, las bases anteriores se aumentarán en la misma proporción del incre--

mento de población que de él resultare."

El número de suplentes será igual al de los principales y reemplazarán a éstos en caso de faltas absolutas o temporales, según el orden de colocación en la respectiva liste electoral. Nos son pues suplentes personales sino numéricos. (Art 5, ley 29 de 1969). Son faltas absolutas, la muerte, la renuncia admitida y la incapacidad legal o física definitivas.

En los casos de falta temporal se exige la excusa del principal o su requerimiento público y escrito por parte de la Presidencia de la Asamblea para que asista a las sesiones. Los Diputados principales y suplentes sólo podrán actuar después de haber tomado posesión de sus cargos.

5. FUNCIONES DE LAS ASAMBLEAS

El artículo 187 de la C.N. señala las siguientes atribuciones de las Asambleas Departamentales, las cuales se deben cumplir por medio de ordenanzas:

a) Reglamentar, de acuerdo con los preceptos constitucionales y legales, la prestación de los servicios a cargo del Departamento.

El antiguo ordinal 1 del artículo 187 limitaba el concepto de servicios públicos a cargo de los Departamentos a los de Instrucción primaria y secundaria y los de beneficencia. Fue reformado en 1968 para ampliar el concepto de servicios departamentales.

b) Fijar, a iniciativa del Gobernador, los planes y programas de desarrollo económico y social departamentales, así como los de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución, y de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos; tales planes y programas se elaborarán bajo las normas que establezca la ley para que puedan ser coordinados con los planes y programas regionales y nacionales.

Este ordinal fue introducido en la reforma de 1968, la exposición de motivos fijó su alcance de la siguiente manera: "En el ordinal 2 del proyecto, se incluye una función trascendental de las asambleas: la de fijar los planes y programas de desarrollo económico y social-

departamental que presente el Gobernador. La extensión de la planeación al ámbito departamental es uno de los dos puntos fundamentales de la Reforma. La conveniencia de ésta medida no ofrece controversia, ya que se trata de un asunto de sentido común administrativo, de una técnica de manejo del estado moderno que no requiere justificación. La fórmula empleada es la misma del primer proyecto de la Reforma Constitucional respecto de los planes nacionales, y en la norma comentada se ordena la coordinación de los planes y programas departamentales con los que el Congreso indique para la Nación.

La institucionalización de la Planeación conlleva necesariamente, la localización de la iniciativa de gastos en la autoridad que propone los planes y programas. Así, de la misma manera como se ha hecho en lo nacional en la primera reforma constitucional, en ésta el ordinal 7, después de mencionar la facultad de la Asamblea de expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, enumera una serie de medidas de amplia repercusión fiscal que no pueden ser adoptadas o modificadas sino a propuesta del Gobernador."

c) Fomentar, de acuerdo con planes y programas generales, las empresas, industrias y actividades convenientes al desarrollo cultural, social y económico del Departamento, y que no correspondan a la nación o a los municipios.

Este ordinal, que corresponde parcialmente al segundo del antiguo artículo 187 de la codificación anterior, hace también una ampliación del concepto de fomento departamental que deben llevar a cabo las Asambleas, pues, mientras antes se decía que éstas debían dirigir y fomentar las industrias establecidas y la introducción de otras nuevas, la importación de capitales extranjeros, la colonización de tierras pertenecientes al Departamento, la apertura de caminos y de canales navegables, la construcción de vías ferreas, la explotación de bosques de propiedad del Departamento y la canalización de ríos, hoy se dispone que es función de las Asambleas "Fomentar, de acuerdo con planes y programas generales, las empresas, industrias y actividades convenientes al desarrollo cultural, social y económico del Departamento.

-d) Crear y suprimir municipios, segregar o agregar términos muni-

principales y fijar límites entre los distritos, llenando estrictamente los requisitos que establezca la ley.

, e) Determinar, a iniciativa del gobernador, la estructura de la administración departamental, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración que corresponden a las distintas categorías de empleo.

Al gobernador le corresponde crear, suprimir y fusionar, los empleos que demanden los servicios departamentales y señalar sus funciones especiales, lo mismo que fijar sus emolumentos con sujeción a las exigencias del ordinal 5 del artículo 187, es decir, de acuerdo con lo establecido por la Asamblea en la respectiva ordenanza relativa a la estructura, funciones y escalas remuneratorias.

El Consejo de Estado al interpretar el sentido y alcance de los artículos 187 y 194 (Sobre atribuciones de las Asambleas y el Gobernador respectivamente), ordinales 5 y 9 de cada uno, en concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil expresa lo siguiente:

"Para tratar esta consulta que en forma general se refiere a las atribuciones constitucionales que corresponden a las Asambleas y a los Gobernadores en relación con la administración departamental, fijadas en los artículos 187, ordinal 5, y 194, ordinal 9 de la Constitución se considera:

1) Corresponde a las Asambleas, en la ordenación actual, determinar la estructura de la administración departamental, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleo.

Según este precepto, la atribución que se otorga a las Asambleas tiene un carácter general: por medio de ordenanzas establece la estructura de la administración departamental, es decir, señala las diferentes partes que la forman, en su conjunto, la administración; distribuye e integra esos elementos, por decirlo así, que en una forma ordenada, en relación unos con otros, conforman en un todo esa administración. Así, para dar un ejemplo, por medio de ordenanza la administración del departamento se distribuye armónicamente en varias unidades, en la "Gobernación", la "Secretaría de Gobierno", la-

"Secretaría de Hacienda", etc. Además, por medio de ordenanza, también entra la Asamblea a determinar las distintas divisiones que corresponden a cada una de esas unidades, a distribuir las por "dependencias", ordenada y jerárquicamente, en oficinas que dependen de otra superior. Así, para continuar con el ejemplo, una ordenanza puede dividir la "Gobernación" en el "Despacho del Gobernador", "Oficina de Planeación", "Oficina de Asesoría Jurídica", etc., o, si se trata de una Secretaría, la de Educación, si ese es el caso, en el "Despacho del Secretario", la "Sección de Servicios Docentes", la sección de "Divulgación Cultural" etc.

Y corresponde también a la Asamblea en este campo, determinar las funciones generales que corresponden a cada una de estas unidades y sus divisiones, "Gobernación", "Secretarías", "Oficinas", "Direcciones", las "dependencias a que se refiere la Constitución".

En este mismo artículo la Constitución atribuye a la Asamblea determinar en la administración departamental las distintas categorías de empleo y fijar la remuneración correspondiente a cada una de ellas. Para el ejercicio de esta atribución debe tenerse en cuenta que la C. N. hoy usa la palabra empleo, es decir hace referencia a un conjunto de funciones que corresponden a un cargo que es desempeñado por una persona, no al "empleado", a la persona natural en particular; que además se mencionan las categorías o sea grupos de empleos, caracterizados por la similitud de las funciones que atienden y la naturaleza del trabajo que ejecutan, que requieren calidades semejantes y en las personas que los desempeñan, tienen una denominación común y se ordenan según la responsabilidad, la complejidad y la dificultad que les atañe en sus tareas. A la Asamblea por ordenanza le corresponde únicamente fijar la remuneración, graduada por escalas, correspondiente a cada una de esas categorías; es decir, establecer la nomenclatura de los cargos o empleos de la administración departamental y la escala de sueldos. Puede, excepcionalmente establecer unos cargos directivos, únicos por sus características, por fuera de esas categorías y con asignaciones que no se ajustan a esa escala de sueldos: Gobernador, Secretarios.

2.) Pero la Asamblea no puede ejercer estas atribuciones autónomamente. No puede por sí misma, por propia determinación, entrar a establecer, a cambiar, a modificar en ningún sentido, ni la estructura de la administración departamental, ni las distintas dependencias ni sus funciones, ni las remuneraciones de las distintas categorías de empleo. Para ocuparse de cualquiera de estas materias requiere hacerlo a propuesta del gobernador, sólo a él, al Gobernador, corresponde la iniciativa en estos casos, como lo precisa el ordinal 5 del artículo 187 de la Constitución al que se ha venido haciendo referencia.

Es entendido que cumplido este requisito - la iniciativa del gobernador-la asamblea al ocuparse de estas materias no sólo tiene la facultad de aprobar o negar en su conjunto la propuesta que se le haya formulado, sino también la de negar o aprobar parcialmente ese proyecto o la entrar a modificarlo variando la estructura de la administración, las funciones de las dependencias, la remuneración de las distintas categorías de empleos, según sea el caso.(C.N.Art. 187. Parágrafo).

Cabe agregar que estas tres cuestiones, la estructura, las funciones de las dependencias, la remuneración de las distintas categorías- aunque íntimamente relacionadas entre sí, son materias distintas y no constituyen un todo; puede por tanto el gobernador presentar un proyecto de ordenanza sobre uno sólo de estos aspectos y la Asamblea tiene únicamente atribuciones para ocuparse de ese aspecto, sin que pueda constitucionalmente entrar, por este solo hecho, a determinar sobre los otros. Un proyecto sobre la supresión de una Secretaría, por ejemplo, no implica necesariamente que la Asamblea pueda entrar a ocuparse de dependencias, empleos y remuneraciones.

La Asamblea tiene no solo la posibilidad de ejercer estas funciones por sí misma sino que está facultada para delegarlas al Gobernador, exigiendo la Constitución que esa autorización sea precisa y por un tiempo determinado.(Art.187. Ordinal 10 .C?N).

Al Gobernador, a su turno, le compete establecer los empleos que se requieran para la gestión de la administración departamental.El

textó de la Constitución es muy amplio: "Crear, fusionar y suprimir los empleos que demanden los servicios departamentales", dice textualmente. Es el gobernador y sólo él, quien determina lo que se designa como planta de personal de la administración departamental, - por esta atribución, en concreto, dota a cada una de las dependencias del personal necesario; así, si considera que el servicio lo requiere, puede crear un cargo nuevo, suprimir uno o algunos de los existentes, o fusionar en uno solo varios de los empleos con que venía prestándose el servicio. En una "Oficina de Planeación", para dar un ejemplo, si no existían puede crear los cargos de "Expertos de Administración", a "Economistas"; si existían varios suprimirlos todos o algunos o fusionar varios de ellos en uno solo. Al proceder de esta forma está facultado para señalar las funciones que corresponden a un empleo por la naturaleza del trabajo, las calidades y responsabilidades que le incumben. Obviamente al cambiar las funciones debe clasificarse ese empleo, y fijarse la remuneración que corresponda a la nueva categoría, lo que hace que se produzca la impresión, si no se tienen en cuenta estas atribuciones y condiciones, que el Gobernador simplemente ha alzado los sueldos.

Además es atribución propia del Gobernador señalar las funciones propias, "Especiales" que dice la Constitución, que corresponden y deben ser desempeñadas por cada uno de esos empleos.

4) Para proceder así, la Constitución impone al gobernador determinadas y expresas (funciones) limitaciones:

a) La distribución de los empleos la debe hacer ajustándose a la estructura de la administración, las funciones de cada uno a las de la dependencia a que están adscritos, y las asignaciones, según la categoría y la escala que están establecidas. Así, se repite, si se trata del "Economista" o "Economistas", del "Abogado Auxiliar" o "Abogados Auxiliares", del "Experto en Administración" o "expertos en Administración" de una dependencia, determina el Gobernador si se necesitan varios o uno sólo de ellos, de qué categoría o categorías y qué sueldo o sueldos le corresponden de acuerdo con la escala. Lo que no puede el Gobernador por sí mismo es crear otra escala

de sueldos, ni modificarla, ni fijar asignaciones por debajo o por encima de los límites señalados en dicha escala.

b) Tiene el Gobernador otra limitación de carácter presupuestal: - "El Gobernador no podrá crear con cargo al tesoro departamental obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en el presupuesto que adopte la Asamblea", según el inciso 2 del ordinal 9 del artículo 194.

Para y tratar de precisar los alcances de esta norma, puede que - no sobre hacer algunas breves observaciones.:

Corresponden estos artículos que se han venido estudiando a lo - que en lo Nacional disponen los artículos 76, ordinal 9 y 120, ordinal 21, y en lo municipal en relación a los concejos el artículo - 197, ordinal 3, textos propuestos e incorporados a la Constitución en la reforma de 1968. Por eso esencialmente, en lo que se predi- que y se considere aplicable a lo nacional, también lo es a lo de- partamental. Y a lo municipal.

Como es bien sabido y repetido, se considera que en esta forma se buscó establecer una nueva distribución de competencias entre las - ramas Ejecutiva y Legislativa, ampliando la iniciativa y ejecución de la primera pero, aunque restringiendo, manteniendo la decisión pe - por regla general en la segunda, a fin de lograr una administración más dinámica y eficiente? Hasta allí la respuesta dada por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado al ministro de - gobierno el 31 de mayo de 1971. Continuamos con las funciones de - las Asambleas:

F) Crear, a iniciativa del Gobernador, los establecimientos públi - cos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comer - ciales, conforme a las normas que determine la ley.

Esta es otra importante innovación de la reforma de 1968, tuvo - por finalidad aclarar dudas sobre la facultad que tuvieron las asam - bleas para organizar entidades administrativas descentralizadas.

G) Expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos del Depar - tamento, con base en el proyecto presentado por el gobernador y de - acuerdo con las correspondientes normas legales. En todo caso, las

ordenanzas que decreten inversiones y participaciones de fondos de departamentales; las que decreten cesiones de bienes y rentas del Departamento, y las que creen servicios a cargo del mismo o los pasen a él, sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobernador.

Esta disposición contempla otra restricción a los diputados para presentar proyectos de ordenanza en materias administrativas, económicas y fiscales siguiendo en esto las orientaciones que para lo nacional se establecieron en la reforma de 1968.

El párrafo del artículo 187 de la Constitución establece que en los casos de los ordinales 5, 6, y 7, las Asambleas conservan el derecho de introducir en los proyectos y respecto a las materias específicas sobre que versan, las modificaciones que estimen convenientes.

Por otra parte, el artículo 190 de la Constitución estatuye que la ley puede limitar las apropiaciones departamentales destinadas a asignaciones de los Diputados, gastos de funcionamiento de las Asambleas y de las Contralorías departamentales.

El artículo 194, numeral 3, atribuye al Gobernador la obligación de presentar oportunamente a las Asambleas proyectos de ordenanzas, entre otras, las que se refieren al presupuesto de rentas y gastos.

En tiempo de paz solamente El Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, podrán imponer contribuciones y no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación del tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

En cuanto a las normas reguladoras de la preparación, presentación, trámite y manejo de los presupuestos departamentales existen los decretos ejecutivos número 2058 de 1974, septiembre 30, "por el cual se dictan normas para la presentación, preparación, trámite y manejo de los presupuestos departamentales" y el decreto ejecutivo número 2813 del 19 de diciembre de 1975, "por el cual se modifica el artículo 22 del decreto 2058 de 1974 sobre elaboración, presentación y ejecución de los presupuestos departamentales.

h) Organizar la Contraloría Departamental y elegir Contralor para

un período de dos años. Esta disposición contiene una impropiedad jurídica ya de acuerdo a él la elección de Contralor debe hacerse por Ordenanza, sin embargo, la gran mayoría de las Asambleas han venido haciendo la elección como un acto autónomo de mera votación y escrutinio, que es lo correcto tratándose de elegir una persona para un cargo.

Sobre el período de los Contralores anotamos que el Acto Legislativo número 1 de 1979 en su artículo 54 disponía para el inciso 4 del artículo 190 de la Constitución que los Contralores Departamentales, El del Distrito Especial de Bogotá y los de las capitales de Departamento no podrían ser reelegidos en ningún caso para el período inmediato, ni continuar en ejercicio del cargo al vencimiento de su mandato. Sin embargo como el ese Acto Legislativo fue declarado inconstitucional, esta norma desapareció. Según el Consejo de Estado en caso de expirar el período de un contralor, éste debe seguir en el cargo mientras lo asume la persona que la Asamblea debe designar, ya que se produce suma prórroga automática de la investidura que necesariamente es precaria, porque la Asamblea está en el deber que le impone la Carta de nombrar Contralor para dos años. Si la corporación no se encontrare reunida es obvio que el Gobernador debe convocarlas para que realicen la elección. Pero lo que no debe hacer un Gobernador es, (y lo anotamos porque se ha presentado el caso), es nombrar interinamente Contralor al vencerse el período del nombrado por la Asamblea, basándose en que al terminar el período para el cual fue nombrado un contralor se produce falta absoluta y se entraría a aplicar el artículo 249 de la ley 4 de 1913 que expresa que cuando faltare absolutamente un empleado que no pueda ser reemplazado absolutamente por el suplente, (y en este caso el período del principal y el suplente coinciden), la primera autoridad política del lugar nombrará al empleado interino y dará cuenta en el acto al que debe proveer el empleo.

Sobre lo anterior, el Consejo de Estado ha expuesto que el vencimiento del período de duración de un empleo no implica falta absoluta, pues no está comprendida entre las que determina el artícu-

lo 305 de la ley 4 de 1913. Además la designación interina o mejor, la designación de Contralor interino, hecha por el Gobernador o el Alcalde, si es a nivel municipal el caso, implicaría, por una parte que el jefe de la administración seccional nombraría a quien debe efectuar el control numérico-legal de su gestión y por otra contraría la Constitución la cual expresa que el Contralor debe ser designado por la correspondiente corporación de elección popular, no por el jefe de la entidad que debe ser objeto de su control.

Ya que hablamos de nombramientos, no está de más recordar que el Acto Legislativo número uno de 1981 modificó el artículo 83 de la Constitución al preceptuar que las Asambleas, los concejos intendenciales y comisariales, y los concejos municipales podrán abrir sus sesiones y deliberar con la tercera parte de sus miembros, pero sus decisiones sólo podrán tomarse con la asistencia de la mitad más uno, por lo menos, de los integrante de la corporación.

i) Reglamentar lo relativo a la Policía Local en todo aquello que no sea materia de disposición legal.

Esta competencia residual ha dado origen a los Códigos Departamentales de Policía que regulan numerosos temas. Sin embargo el campo de acción de las Asambleas en este sentido está bastante limitado debido a la vigencia del Código Nacional de Policía.

j) Autorizar al Gobernador para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes departamentales y ejercer, pro tēpore, precisas funciones de las que corresponden a las Asambleas.

Este ordinal reproduce los ordinales 11 y 12 del artículo 76 de la Constitución, los cuales establecen atribuciones del Congreso para dar facultades especiales o extraordinarias al gobierno en materias administrativas y legislativas. Antes de la reforma de 1968 no existía esta disposición entre las atribuciones de las Asambleas.

k) Las demás funciones que les señalen la Constitución y las leyes.

Son funciones establecidas por la Constitución las siguientes:

1) Las Asambleas Departamentales, para cubrir los gastos de administración que les correspondan, podrán establecer contribuciones con las condiciones y dentro de los límites que fije la ley.

2) Corresponde a las Asambleas, a iniciativa del Gobernador y oída previamente la opinión de los concejos interesados, disponer el funcionamiento de las áreas metropolitanas autorizadas por la ley. (Inciso 2 art, 198)

3) Igualmente corresponde a las Asambleas, a iniciativa del Gobernador, hacer obligatoria la asociación de municipios, conforme a la ley que establezca las condiciones y normas para que puedan asociarse, cuando la más eficiente y económica prestación de los servicios así lo requiera (Inc. 3 art. 198). Las normas que establecen las condiciones y normas de la asociación de municipios son actualmente la ley 1 de 1975 y el decreto 1390 de 1976.

Una función de las Asambleas establecida por ley la encontramos en la ley 83 de 1925, artículo 9, que autorizó a las Asambleas a decretar pensiones a favor de los deudos de los ciudadanos que como Alcaldes o funcionarios de Policía recibieron muerte violenta a consecuencia del desempeño de sus deberes. Norma que puede tener alguna aplicación debido a las constantes agresiones guerrilleras a que son sometidos muchos pueblos calombianos a pesar de ley de amnistía.

6. REQUISITOS PARA SER DIPUTADO.

Para ser diputado se requiere tener más de veinticinco años en la fecha de la elección y ser ciudadano en ejercicio. Además no haber sido condenado por sentencia judicial a pena de presidio o prisión, se exceptúan de esta prohibición los condenados por delitos políticos. Estas son las mismas calidades necesarias para ser representante a la Cámara.

Para asegurar la representación proporcional de los partidos, cuando se vote por dos o más individuos en elección popular, (caso de las Asambleas), o en una corporación, (Por ejemplo, en el Congreso para integrar las Comisiones), se empleará el sistema de cociente electoral. (art. 172 C.N.). Por incumplimiento de este mandato fueron declaradas inconstitucionales recientemente las comisiones del Sena

do, lo cual ha traído como consecuencia una serie de interrogantes y polémicas sobre la validez de los actos del Congreso, será pues, necesario esperar una demanda sobre alguna de las leyes expedidas por el Congreso con fundamento en este argumento para ver cómo resuelve la situación La Corte Suprema de Justicia. Similar situación se puede presentar a nivel de las Asambleas si no se respeta la norma consagratoria del sistema de elección por cuociente electoral.

De acuerdo con la ley 17 de 1969, artículo 3, los diputados tienen dos años de duración en sus cargos, similarmente los consejeros intendenciales y concejales. Son reelegibles indefinidamente.

7.A. INHABILIDADES PARA ELECCIÓN DE DIPUTADOS.

No podrán ser elegidos Diputados, los gobernadores, los alcaldes de capitales de departamento o de ciudades con más de trescientos mil habitantes, los contralores departamentales y los secretarios de la Gobernación sino un año después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones, ni tampoco cualquier otro funcionario que seis meses antes de la elección haya ejercido jurisdicción o autoridad civil, política o militar, en la circunscripción electoral respectiva. (Art. 108 C.N).

7.B. INHABILIDADES ESPECIALES PARA SER DIPUTADO.

La ley 96 de 1920, establece que los individuos que fueren elegidos Senadores o Representantes, o Diputados con el carácter de principales, perderán, al entrar a ejercer el cargo, el empleo que tuvieren por nombramiento del poder ejecutivo o de los Gobernadores, o que fuere del Poder Judicial con jurisdicción; y quedarán inhabilitados por el resto de su período para el desempeño de empleos concedidos por el Poder Ejecutivo, si se tratare de Senadores o Representantes; o por los Gobernadores si se tratare de Diputados, sin más excepciones que las establecidas en el Acto Legislativo N° 3 de 1910, que es aplicable en todo lo demás, y las que esta misma disposición establezca.

Los suplentes que entraren a ejercer el cargo por renuncia, falta absoluta o excusa de los principales, quedarán en las mismas condiciones que éstos para los efectos de este artículo. La incompatibi

lidad establecida en este artículo no comprende a los Secretarios de las Gubernaciones de los Departamentos. La aceptación de dicho cargo por un miembro de la Asamblea, produce (vacancia) vacancia transitoria durante el tiempo en que desempeñe el cargo.

Las leyes 77 de 1931 (art.9) y 5 de 1929 se relacionan con lo que parcialmente acaba de transcribirse.

7. C. INCOMPETIBILIDADES DE LOS DIPUTADOS.

Las incompatibilidades establecidas por la Constitución y las leyes para los Diputados tendrán vigencia durante el período constitucional respectivo, en caso de renunciar las incompatibilidades se mantendrán por un año después de su aceptación, si faltare un lapso mayor para el vencimiento del período. La ley fijará el régimen de incompatibilidades de los Diputados.

La ley 4 de 1913 dice que es prohibido a los Diputados gestionar asuntos ajenos ante el Gobernador. Se les prohíbe también celebrar contratos por sí o como representantes de otros, con los respectivos Gobernadores. Esas prohibiciones se mantienen durante todo el período legal de sus funciones.

La ley 11 de 1973 que trata sobre incompatibilidades de los Congresistas, es aplicable por disposición expresa de la misma ley, desde el momento de su elección y hasta cuando pierden su investidura para los Diputados, Consejeros Intendenciales o Comisariales y a los Concejales.

8. ASIGNACIONES DE LOS DIPUTADOS.

El artículo 190 de la Constitución dispone que la ley podrá limitar las apropiaciones departamentales destinadas a asignaciones de los Diputados.

En desarrollo de este artículo se expidió la ley del 30 de abril de 1977 la cual expresa que la asignación diaria de los Diputados, por concepto de dietas, viáticos y gastos de representación, y cualquier otro concepto, en conjunto o separadamente, no podrán exceder de la suma total que por razón de dietas y gastos de representación, percibirán diariamente los miembros del Congreso. Las anteriores

res asignaciones sólo se percibirán durante las sesiones ordinarias o extraordinarias de la corporación según el caso. A las dietas y gastos de representación se les gravará para efectos fiscales, en la misma forma que se gravan las de los miembros del Congreso Nacional.

Así pues, tenemos, que la expresión, "...no podrán exceder...", usada por la ley 20 de 1977 ha sido utilizada para igualar las Asambleas sus asignaciones con las del Congreso, lo cual representa una carga bastante onerosa para los recursos departamentales.

9. SESIONES DE LAS ASAMBLEAS Y REQUISITOS

Las sesiones de las Asambleas son de dos clases: ordinarias y extraordinarias. Las Asambleas se deben reunir ordinariamente cada año por un término de dos meses en la capital del Departamento. La ley fija la fecha de las sesiones ordinarias.

La ley 29 de 1969 dice en el artículo 3 que las Asambleas se reunirán ordinariamente en la capital del Departamento, y en el recinto señalado para tal efecto, del primero de octubre al 30 de noviembre de cada año. Si por cualquier causa no pudieren hacerlo en la fecha indicada, se reunirán tan pronto como fuere posible dentro del año correspondiente.

Las sesiones de las Asambleas son públicas, a menos que en casos especiales resuelvan considerar algún asunto en sesión secreta.

Son extraordinarias las sesiones cuando se reúnen por convocatoria del Gobernador para que se ocupen exclusivamente de los asuntos que éste someta a aprobación de la corporación. Dichas reuniones se convocan por decreto con la duración que en el mismo se determine y para los asuntos en él indicados.

En cuanto a quorum y mayorías tenemos que las normas sobre quorum y mayorías decisorias establecidas para las Cámaras Legislativas regirán también para las Asambleas Departamentales, y para los Concejos Municipales; es decir, que pueden abrir sesiones y deliberar con la tercera parte de sus miembros, pero sus decisiones sólo podrán tomarse con la asistencia de mínimo la mitad más uno de sus miembros, a no ser que la Constitución exija expresamente una mayo

ría especial. Debemos recordar, además que las minorías deben tener participación en las mesas directivas de las Corporaciones de Elección Popular, como las Asambleas.

Los actos de las Asambleas reciben normalmente el nombre de Ordenanzas, así lo disponen los artículos 187 de la Constitución y 99 del Código de Régimen Político y Municipal. Este también dispone que ellas pueden dictar otros actos llamados Resoluciones para las decisiones de menor importancia.

Las Ordenanzas tienen requerimientos de forma y de fondo.

En cuanto a la forma propiamente dicha, los actos de las Asambleas se presentan redactados de una manera similar a las leyes, salvo, lógicamente, en su denominación. El procedimiento que se sigue para la presentación, discusión y aprobación de las ordenanzas lo encontramos en el artículo 100 y subsiguientes del C.R.P.M.:— Los proyectos de ordenanzas deben ser discutidos y aprobados en tres debates, que a su vez, deberán llevarse a cabo en tres días diferentes. Una vez aprobado el proyecto en el curso del tercer debate pasa a conocimiento del Gobernador para que lo sancione y ordene su publicación.

El Gobernador, sin embargo, puede objetar el proyecto de ordenanza invocando inconstitucionalidad, ilegalidad o inconveniencia. Dispone de cuatro días para objetar el proyecto, cuando éste no contiene más de 50 artículos, de seis días si posee entre 51 y 200 artículos y de 10 días si el proyecto tiene más de 200 artículos.

Si el Gobernador no objeta el proyecto durante los términos citados, deberá sancionarlo y publicarlo con lo cual se convertirá en ordenanza.

Cuando el Gobernador objeta el proyecto la Asamblea puede declarar sin fundamento las objeciones por mayoría de las dos terceras partes de los votos de los miembros presentes en la sesión. En ese caso el Gobernador debe sancionar y publicar la ordenanza. No está de más recordar que el artículo 4 de la ley 29 de 1969 establece un procedimiento especial para los proyectos de ordenanzas relativos a los planes y programas de desarrollo social y económico.

co y de obras públicas departamentales. La publicación de la ordenanza se hace en el Periódico Oficial del Departamento y su aplicación comienza treinta días después salvo que la Asamblea determine una fecha diferente, pero que no podrá ser, en ningún caso, anterior a la mencionada publicación. En cuanto a las Resoluciones a que hace mención el C.R.P.M., basta que sean aprobadas por la mayoría absoluta de los miembros reunidos en la sesión.

En lo tocante a los requisitos de fondo de las ordenanzas tenemos que el principio de la centralización política de los Estados Unidos como Colombia implica que las corporaciones legales locales están desprovistas de poder legislativo. Estas entidades están sometidas al legislador nacional, al Poder Legislativo. Por otra parte sus actuaciones están igualmente sometidas a los actos de las autoridades administrativas nacionales, que ellas deben respetar.

Así, las condiciones de fondo de estos actos la fijan todas las normas de jerarquía superior que se imponen a las Asambleas, particularmente las que les confieren competencias o condicionan el ejercicio de éstas.

Por el contrario, dentro de la órbita departamental las ordenanzas son los actos administrativos de mayor jerarquía, los decretos, resoluciones, y otros de los Gobernadores y los actos de funcionarios, autoridades o personas administrativas del orden departamental, así como los actos de los concejos municipales y autoridades, funcionarios o personas municipales deben respetarlas.

10. CONTROL DE LOS ACTOS DE LAS ASAMBLEAS

Los actos de las Asambleas están sometidos a dos controles, uno administrativo y otro jurisdiccional. Lógicamente si se tiene en cuenta que las Asambleas son de elección popular se podría también hablar de un control político por parte de los electores, pero ese control es general sobre la actividad de la Asamblea y no sobre los actos individualizados, razón por la cual nos limitaremos a lo administrativo y jurisdiccional.

Control Administrativo.

En el régimen jurídico colombiano, ya que las Asambleas son entida-

des descentralizadas, sus actos no están sometidos a Control Jerárquico, en consecuencia esos actos no pueden ser objeto del recurso de apelación, además no pueden ser anulados, suspendidos ni revocados, ni por el Gobierno Nacional ni por el Gobernador.

Si están sometidos a un control de tutela por parte del Estado el cual se manifiesta de dos maneras: Por unaparte, el Gobernador puede objetar los proyectos aprobados por la Asamblea por inconstitucionales, ilegales o inconvenientes. Por otra parte, de conformidad con el artículo 72 del Código Contencioso Administrativo y el 68 del C.R.P.M., el Gobierno puede por intermedio del respectivo agente del Ministerio Público, acusar los actos de las Asambleas ante la jurisdicción administrativa cuando considere que son anulables.

CONTROL JURISDICCIONAL

Los actos de las Asambleas están sometidos al control jurisdiccional previsto por el artículo 192 de la Constitución y 63, 67 y 66 del Código Contencioso Administrativo. Según estas normas este control pertenece a la Jurisdicción Administrativa y se ejerce mediante las acciones de nulidad y plena jurisdicción. Además, tales actos están sometidos igualmente al control por vía de excepción cuando ellos son violatorios de una norma jurídica superior.

SECCION TERCERA

- 1 EL GOBERNADOR
- 2 REQUISITOS PARA SER GOBERNADOR
- 3 FUNCIONES DEL GOBERNADOR
- 4 DESCONCENTRACION DE FUNCIONES EN LOS GOBERNADORES
- 5 NORMAS REGULADORAS DE ELABORACION DE PLANES DE PLANES Y PROGRAMAS DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL
- 6 ACTOS DE LOS GOBERNADORES
- 7 CONDICIONES DE EXPEDICION DE LOS ACTOS DE LOS GOBERNADORES Y SU CONTROL
- 8 SITUACION ACTUAL DE LOS DEPARTAMENTOS
- 9 ENTIDADES DESCENTRALIZADAS DEPARTAMENTALES
- 10 CREACION DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS DEPARTAMENTALES
- 11 CONDICIONES Y REQUISITOS DE CREACION, MODIFICACION Y EXTINCION DE ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS DEPARTAMENTALES
- 12 CLASIFICACION JURIDICA DE LAS LOTERIAS Y BENEFICIENCIAS COMO ENTES DESCENTRALIZADOS
- 13 COORDINACION DE LAS ACTIVIDADES DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS DEPARTAMENTALES

extienda a todo el territorio, sirviendo los gobernadores de conductores de ella. La mayor parte del trabajo de estos funcionarios - consiste en hacer cumplir la Constitución, las normas de caracter nacional, las ordenens del Gobierno, además de las de caracter local, ordenanzas y acuerdos.

Un detalle de las funciones correspondientes a los gobernadores - se encuentra en el artículo 127 del C.R.P.M.. En el aparece la forma cómo los gobernadores cumplen las normas de carcter nacional y - las de interés local. En relación con las ordenanzas las funciones - de los gobernadores son meramente ejecutivas, o sea, debe llevar a - la práctica lo dispuesto en las ordenanzas dictando otras normas más particulares o concretas, realizando los actos ordenados por la - Asamblea, firmando los contratos necesarios y nombrando el personal de funcionarios que se requiera para el cumplimiento de los manda - tos contenidos en las ordenanzas. Es similar, como se observa, la ac - tividad del gobernador y la que corresponde al presidente como jefe de la administración.

La Reforma Constitucional de 1968 robusteció las atribuciones del Gobernador, como lo hizo también en el campo nacional con el Presi - dente y en menor grado a nivel municipal. Asi, como agente del poder central puede ser depositario de facultades de dirección y coordi - nación de servicios nacionales actuantes en la vida departamental, se - gún la delegación que le confiera el Presidente.

En relación a sus atribuciones como jefe de la administración de - partamental, el fortalecimiento consiste en condesable iniciativa - exclusiva para los planes y programas de desarrollo económico y so - cial, buena parte del gasto público departamental, para la determi - nación de la estructura de la administr²ación departamental y la cre - ación de entidades descentralizadas, se erigen en agentes suyos los gerentes de éstas y se les da la misma calidad a los representantes del Departamento en la junta directiva de estos organismos; se les - autoriza para crear, suprimir y fusionar empleos, señalar sus fun - ciones especiales y emolumentos.

También se consagró constitucionalmente la posibilidad de otorga - miento de facultades extraordinarias al gobernador por las asambleas

y se estableció que en sesiones extraordinarias sólo podrán ocuparse de los asuntos por los cuales fueron convocadas.

2. REQUISITOS PARA SER GOBERNADOR.

Para ser Gobernador la Constitución no exige calidades especiales, se infiere que se requiere ser ciudadano en ejercicio debido a que la Carta impone como condición previa indispensable para ejercer empleos públicos que llevan anexa autoridad o jurisdicción, el requisito de la ciudadanía. De acuerdo con el artículo 154 de la Constitución los sacerdotes no pueden ser gobernadores debido a que el ministerio sacerdotal es incompatible con el desempeño de cargos públicos, con excepción de los de instrucción o beneficencia públicas.

3. FUNCIONES DE LOS GOBERNADORES.

Los Gobernadores deben velar porque en su respectivo departamento se cumplan los decretos y órdenes del gobierno central, debiendo coordinar y dirigir los servicios nacionales, así como las funciones que les delegue el Presidente, por medio de decretos o directivas presidenciales.

Por disposición del artículo 194 de la Constitución son funciones del gobernador las siguientes:

a. Cumplir y hacer que se cumplan en el Departamento los decretos y órdenes del gobierno y las ordenanzas de las asambleas.

b. Dirigir la acción administrativa en el Departamento, nombrando y separando a sus agentes, reformando o revocando los actos de éstos y dictando las providencias necesarias en todos los ramos de la administración.

c. Presentar oportunamente a las Asambleas los proyectos de ordenanzas sobre planes y programas de desarrollo económico y social, los de obras públicas y presupuesto de rentas y gastos.

En relación con éste literal la ley 29 de 1969, (artículo 4), dispone que es obligación del gobernador, presentar, dentro de los diez primeros días de sesiones de las asambleas, los proyectos de ordenanzas sobre planes y programas de desarrollo económico y social y que corresponderá al jefe de la Oficina de Planeación Departamental

sustentar el proyecto ante la Asamblea. A su vez, con respecto a la Asamblea, la misma disposición preceptúa, que ésta debe elegir dentro de los diez primeros días de sus sesiones ordinarias la Comisión del Plan de Desarrollo Económico y Social, compuesta por un número no mayor de la tercera parte de sus miembros. Esta comisión tiene por objeto dar primer debate a los proyectos de ordenanza relativos a los planes y programas de desarrollo económico y social y de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, así como vigilar la ejecución de los mismos. Los diputados que hagan parte de esta comisión pueden concurrir con voz pero sin voto a los organismos de planeación departamental. Según el artículo 186 de la Carta a estos organismos pueden asistir también con voz pero sin voto los Senadores y Representantes del Departamento.

Durante el primer debate a estos proyectos de ordenanzas, cualquiera de los diputados puede proponer ante la Comisión del Plan, que en los planes y programas presentados por el gobernador se incluya determinada inversión o la creación de un nuevo servicio, siempre que la propuesta haya sido objeto de estudio de factibilidad por parte de organismos de planeación regional, metropolitana o municipal que demuestren su costo, beneficio y utilidad social o económica.

La Comisión del Plan dispone de quince días, a partir de la fecha de su presentación, para decidir sobre los planes y programas que presente al Gobernador y sobre la creación o inversión de servicios nuevos que le hayan sometido los diputados, y si así no lo hiciere con respecto a la iniciativa del Gobernador, éste pasará a la Asamblea en pleno, la que deberá decidir sobre las mismas en el término de veinte días. Si vencido este plazo la Asamblea no hubiere tomado ninguna decisión, el Gobernador adquiere 1ª facultad de poner en vigencia mediante decreto los proyectos respectivos.

d. Llevar la voz del Departamento y representarlo en los negocios administrativos y judiciales, pudiendo delegar esta representación conforme a la ley.

e. Auxiliar la justicia como lo determine la ley.

f. Coordinar las actividades y servicios de los establecimientos -

públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales del orden departamental;

g. Objetar por motivos de inconstitucionalidad, ilegalidad o inconveniencia, los proyectos de ordenanzas, y sancionar y promover las mismas conforme a la ley;

h. Revisar los actos de los concejos municipales y los de los alcaldes, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, revocar los últimos y pasar los primeros al tribunal competente para que éste decida sobre su exequibilidad;

i. Crear, suprimir y fusionar los empleos que demanden los servicios departamentales, y señalar sus funciones especiales, lo mismo que fijar sus emolumentos, con sujeción a las normas del ordinal 5 del artículo 187.

El Gobernador no podrá crear con cargo al tesoro departamental - obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en el presupuesto que adopte la Asamblea.

En su artículo 127, el Código de Régimen Político y Municipal, se fija como atribuciones del Gobernador las siguientes :

a. Cumplir y hacer que se cumplan en el Departamento la Constitución, las leyes, las ordenanzas, los acuerdos municipales y las órdenes del Gobierno;

b. Dirigir la acción administrativa en el Departamento, nombrando y separando libremente sus agentes; reformando, confirmando o revocando los actos y resoluciones de éstos, y dictando las providencias necesarias en todos los ramos de la administración.

c. Mantener el orden en el Departamento.

d. Revisar los actos de las municipalidades y de los Alcaldes, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, revocar los últimos y pasar los primeros a la autoridad competente, para que éste decida sobre su exequibilidad.

Cuando el gobernador hallare irregularidades en los acuerdos municipales, podrá, dentro de los quince días siguientes al recibo, devolverlos a los concejos, con las observaciones del caso, para que sean corregidos; pero si la municipalidad insistiere, y la objeción

verse sobre punto de inconstitucionalidad o ilegalidad, los pasará al poder judicial;

e. Suspender, por causa criminal, a los empleados departamentales a petición de la autoridad competente, en todos los casos en que esta función no está atribuida por la ley a otra autoridad;

f. Nombrar magistrados interinos de los Tribunales de Distrito, cuando la falta de los principales no pueda ser llenada por los suplentes, y dar cuenta de los nombramientos a la Corte Suprema.

g. Formar anualmente el presupuesto de rentas y gastos y presentarlo a la Asamblea dentro de los primeros diez días de sus sesiones anuales;

h. Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la ley;

i. Resolver las consultas que sobre la inteligencia de las leyes le hagan los empleados municipales del orden administrativo o las corporaciones administrativas que funcionen dentro del Departamento, y consultar sus resoluciones con el Gobierno.

j. Dar instrucciones a los Alcaldes para la recta ejecución de las órdenes superiores, resolver las consultas que a este respecto se les ocurran, y dar cuenta de sus resoluciones al Gobierno, cuando la gravedad del caso así lo requiera.

k. Estatuir lo relativo a la Policía Local, de acuerdo con las leyes, ordenanzas o acuerdos departamentales vigentes.

l. Dar informe cada tres meses al gobierno sobre la marcha de la administración indicando las reformas que a su juicio sean conducentes.

ll. Visitar una vez por año, por lo menos, los distritos de su Departamento para propender por la buena marcha de la administración; vigilar la conducta de los empleados públicos e inspeccionar las obras públicas que se emprendan por el gobierno o las municipalidades.

m. Castigar con multa hasta de doscientos pesos, o con arresto hasta de un mes a los que le falten el respeto debido, en el ejercicio de sus funciones o por razón de ellas;

n. Remitir al Ministerio de Gobierno copia del inventario que debe formar luego que se encargue del puesto, del archivo, mueblaje, y enseres de la oficina y demás bienes nacionales que estén bajo su custodia y administración;

o. Suspender, por graves motivos, y sujeto a responsabilidad ulterior, a cualquier empleado nacional o municipal, del orden administrativo, que no sea nombrado por él, cuando la urgencia sea tal que no pueda aguardar la resolución del gobierno, y consultar con éste inmediatamente las resoluciones de esta clase que dicte.

p. Conceder licencias a los empleados del Departamento y a los nacionales y municipales en los casos previstos por la ley.

q. Dirigir la instrucción pública sobre las bases consignadas en las leyes y decretos del gobierno.

r. Revocar los actos de sus subalternos que sean contrarios a las leyes u órdenes superiores, a menos que dichos actos tengan carácter de definitivos o corresponda su revisión a otra autoridad.

s. Nombrar y remover libremente a los maestros de escuela y a los inspectores provinciales de instrucción pública, en armonía con la organización y reglamentación que determine el Ministerio de Educación Nacional.

t. Dictar, en caso de urgencia o gravedad, con carácter de provisionales órdenes y disposiciones administrativas, que no siendo de su incumbencia ordinaria, juzque indispensables; pero siempre, que para esto haya recibido delegación del gobierno, a quien corresponde aprobarlas definitivamente.

u. Cuidar de que las rentas sean recaudadas con acuciosidad y esmero, y que se les dé el destino señalado en las leyes, acuerdos y disposiciones del gobierno.

v. Fomentar, en lo posible, vías de comunicación.

w. Expedir reglamentos y dictar órdenes para la buena marcha de las oficinas administrativas.

4. DESCONCENTRACION DE FUNCIONES EN LOS GOBERNADORES

La desconcentración de funciones está autorizada por la Constitu-

ción y desarrollada por el decreto-ley número 84 del 21 de enero de 1976 que dice:

Artículo 1. Los gobernadores promoverán y coordinarán la ejecución de los planes y programas que hayan de cumplirse en los Departamentos por las oficinas o dependencias de la administración nacional.

Artículo 2. Para el cumplimiento de las funciones previstas en el artículo anterior, el gobierno nacional creará comités presididos - por el respectivo gobernador e integrados por los jefes o directores de las oficinas seccionales de los ministerios y de los organismos adscritos o vinculados a cada uno de estos.

En el caso de creación, se fijarán la composición de cada comité y su nomenclatura, la cual se determinará teniendo en cuenta el sector administrativo para el cual actúan y el área territorial de su jurisdicción.

Artículo 3. Corresponde a los comités que se creen conforme al artículo anterior:

a) Reunir y analizar la información básica del respectivo sector administrativo y elaborar los diagnósticos correspondientes.

b) Colaborar con el correspondiente Ministerio en el impulso, coordinación y evaluación de las políticas y programas de su competencia.

c) Informar sobre los avances logrados en la ejecución de los programas, hacer recomendaciones para los ajustes periódicos que se requieran y sugerir las medidas aconsejables, para lograr la debida expedición de los mismos.

d) Recomendar formulas y mecanismos que coordinen e integren la prestación de los servicios que se hallen a cargo de la Nación, de los Departamentos y de los Municipios, o de sus entidades;

e) Determinar las funciones y servicios cuya prestación o atención puedan, a su juicio, delegarse por parte de la administración nacional en los Departamentos y Municipios.

f) Estudiar los demás asuntos administrativos que consideren de importancia o que se les haya señalado en el acto de su creación.

Artículo 4. En los decretos que organicen los comités aquí previs

tos pueden ser invitados funcionarios de reparticiones administrativas distintas de las que hagan parte de los mismos. También en ellos se determinará la oficina o entidad departamental que prestará los servicios de secretaría técnica y administrativa necesarios para su normal funcionamiento.

Artículo 6. El presente decreto rige a partir de la fecha de publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Diario Oficial número 34489, febrero 13 de 1976.

5. NORMAS REGULADORAS DE LA ELABORACION DE PLANES Y PROGRAMAS DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL.

El Presidente de la República en ejercicio de las atribuciones del artículo 120, numeral 3 de la Constitución, expidió el decreto 1527 de 13 de 1981, reglamentario de la ley 29 de 1969, artículo 4, y de las leyes 38 de 1981 y 7 del mismo año, en lo relativo a los planes y programas de desarrollo departamental.

El decreto en referencia, comprende los conceptos básicos de los planes y programas, elaboración, y formulación, etapa de diagnóstico, objetivos, metas, definición de políticas, participación de los Concejos Departamentales, etc, en 19 artículos que disponen lo siguiente:

I. Definición y contenido de los planes y programas de Desarrollo Departamental.

Art. 1. Ambito de aplicación.

La formulación y adopción de los planes y programas de desarrollo económico y social de que trata el ordinal 2 del art. 187 de la Constitución, por parte de los Departamentos, se hará procurando su conformidad con las normas previstas en el presente decreto.

Art. 2. Definición

Se entiende por plan y programa de desarrollo económico y social del orden departamental, un conjunto de normas que permite ordenar, regular y orientar las acciones del sector público y privado, en los aspectos socio-cultural, económico-financiero, físico-territorial, y jurídico-administrativo, con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes y utilizar en forma óptima los recursos existentes.

1. EL GOBERNADOR.

Los gobernadores son funcionarios en los que la descentralización sólo se cumple de manera parcial en lo que toca a su actividad como jefe de la administración seccional. Otra zona de su actividad le toca como agente del Poder Central. El artículo 181 de la Constitución expresa el doble carácter del gobernador: "En cada Departamento habrá un gobernador, que será a un mismo tiempo agente del Gobierno y jefe de la administración seccional". El mismo principio lo encontramos en el artículo 123 del Código de Régimen Político y Municipal.

Como agentes del Gobierno los gobernadores deben cumplir y hacer cumplir sus órdenes. Como jefes de la administración seccional deben dirigir la acción administrativa en el departamento nombrando y separando a sus agentes, reformando o revocando los actos de éstos, dictando las providencias que sean necesarias en todos los ramos de la administración; llevan la voz del Departamento y lo representan en los negocios administrativos y judiciales como persona jurídica.

Por medio del gobernador el Gobierno ejerce el control de tutela sobre organismos y personas descentralizados, acusando ante la jurisdicción contencioso-administrativa los actos de las Asambleas y Concejos Municipales.

Como agentes del poder central, es decir, inferiores jerárquicos, los actos de los gobernadores pueden ser apelados ante los ministros o jefes de Departamentos Administrativos, según el ramo, en los casos que la ley permita ese recurso.

Como lo veremos más adelante, los actos de los gobernadores están sometidos, como los de toda entidad o autoridad en Colombia - al control de legalidad que ejerce la Constitución a través de la jurisdicción administrativa, en los casos de violación de la jerarquía de las normas consagradas por los artículos 62 y los siguientes del Código de la materia.

Los gobernadores son agentes del poder central en los departamentos porque son nombrados y removidos libremente por el Presidente y porque, conforme al régimen de la centralización política, es necesario que la inspiración política del jefe del Estado se -

Art.3. Fundamentos

Los planes y programas de desarrollo del orden departamental tendrán como fundamento los planes y políticas nacionales de desarrollo en especial, las políticas de desarrollo regional y urbano y la evaluación del contenido y la ejecución del plan y programa de desarrollo vigente en el momento de su formulación.

Art. 4 Contenidos

Los planes en cuestión, incluirán como aspectos centrales, la determinación de objetivos y metas, el diseño de la estrategia, la definición de políticas, la selección y el señalamiento de instrumentos y la determinación de los programas y proyectos de inversión. -

Los planes y programas pueden elaborarse con base en una regionalización del Departamento.

ELABORACION Y FORMULACION

Art.5 ETAPAS

Constituyen etapas esenciales de estos planes, en orden secuencial, el diagnóstico, la selección de alternativas, la determinación de objetivos y metas, el diseño de las estrategias, la definición de políticas, el señalamiento de instrumentos y la indicación de los programas y proyectos de inversión.

ART. 6 ETAPA DE DIAGNOSTICO

Esta consiste en una evaluación de la situación existente y de las posibilidades o limitaciones futuras del desarrollo del Departamento, así como la identificación de las principales potencialidades de la región. Comprende esencialmente un análisis de los siguientes aspectos:

1. Descripción general del Departamento.

1.1 Aspectos Físicos: topografía, hidrología, geología, climatología, suelos, vegetación, ecología.

1.2 Recursos Naturales.

1.3. Población: dinámica demográfica-tasas de crecimiento, distribución espacial de la población-áreas rurales y urbanas-densidades territoriales urbanas y rurales, migraciones, proyectos de población.

1.4 La base económica: sector primario, sector secundario, sector -

terciario. Niveles comparativos, regional-nacional.

1.5 Características económicas de la población económicamente activa. Restructura de empleo, desempleo y subempleo.

1.6 Infraestructura: transporte y comunicaciones, servicios públicos: energía, acueductos, alcantarillados, mataderos, plaza de mercado, etc.

1.7 Los equipamientos: La vivienda, la educación, la salud, la recreación.

1.8 Bases, fuentes, montos, y sistemas de liquidación, recaudo y control de los impuestos, contribuciones, tasas y participaciones.

1.9 Estructura administrativa, los instrumentos, formas de coordinación institucional, sistemas de orientación y control de actividades privadas.

2. Descripción de las relaciones interregionales. Movimientos y flujos de población, productos y de servicios. Areas de mercado y de servicios.

3. Identificación de los principales problemas y potencialidades del Departamento.

Art.7 Etapa de selección de alternativa

Con base en el diagnóstico que se haya formulado, se evaluarán las distintas alternativas de desarrollo, teniendo en cuenta los distintos aspectos que han sido objeto de análisis.

Art. 8 Etapa de determinación de objetivos y metas y de diseño de la estrategia.

Una vez seleccionada la(s) alternativa(s) de desarrollo, se deberán precisar tanto los objetivos y metas generales como particulares, ordenándolos de manera jerárquica y traduciéndolos de manera operacional, con el fin de diseñar la estrategia básica que permita alcanzarlos.

Art.9 Etapa de definición de políticas

Las políticas que orientan el plan deben referirse principalmente a:

a) La organización espacial del área, b) Definición de las áreas para futuro desarrollo, bajo el criterio de mayor potencialidad. c) Impul

so a sectores prioritarios de la región y el departamento. d) Desarrollo urbano y localización industrial. e) Desarrollo rural e integración a los centros. f) Estructura del empleo y orientación de las migraciones. g) Determinación de los sistemas de transporte y comunicaciones. h) Localización, niveles, dotación, operación y mantenimiento de los servicios públicos y de los equipamientos. i) Financiamiento del desarrollo departamental y regional. j) Tarifas, sistemas de recaudo, formas de control y penalización. k) Coordinación institucional entre los distintos niveles del sector. l) Determinación de un sistema de prioridades para la ejecución del plan.

Art 10 Etapa de selección y señalamiento de instrumentos

Los planes, deberán contener al menos, la identificación de los instrumentos normativos descritos a continuación siempre que la competencia normativa correspondiente le haya sido atribuida a las autoridades departamentales por disposiciones legales vigentes:

1) Reglamento de usos del suelo, 2) Delimitación de zonas de reserva ecológica, turística, forestal, agropecuaria, etc. 3) Normas viales y de transporte. 4) Impuestos, tarifas, contribuciones y estímulos tributarios. 5) Estatuto de valorización y estructura de la oficina encargada de su administración. 6) Recomendaciones sobre el diseño y actualización del sistema de catastro. 7) Señalamiento de medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación departamental con la municipal, distrital o metropolitana.

Parágrafo. Reglamentos de usos del suelo

La fijación o variación de los reglamentos de uso del suelo, si para ello fueren competentes las autoridades departamentales por asignación legal de competencia, se hará con sujeción a los criterios y orientaciones generales establecidas en los planes de desarrollo de las corporaciones autónomas regionales cuya área de jurisdicción incluya todo o parte del territorio del Departamento.

Art. 11 Etapa de determinación de programas y proyectos de inversión.

Para la implantación de las políticas propuestas se preparará un programa de inversiones que identifique con precisión los proyectos

específicos y el orden de prioridad para su ejecución.

El programa de inversiones contendrá como mínimo los siguientes aspectos: 1) Esquema básico, prediseño o diseño detallado de cada proyecto. 2) Inversiones prioritarias con indicación de las posibles fuentes de financiación y factibilidad de recuperación de la inversión, a través de mecanismos de tarifas y valorización. 3) Determinación de las entidades responsables de su ejecución. 4) Mecanismos para la administración de las obras ejecutadas.

III. Disposiciones Varias

Art.12 Evaluación, responsabilidad y coordinación.

La preparación, actualización y evaluación periódica de los planes de desarrollo económico y social del orden departamental, será responsabilidad directa de las oficinas de planeación departamental.

Art 13. Presentación y sustentación del proyecto de ordenanza.

En los términos previstos por el artículo 4 de la ley 29 de 1969, es obligación del Gobernador, dentro de los diez primeros días de sesiones de las Asambleas, los proyectos de ordenanzas sobre planes y programas de desarrollo económico y social. Corresponderá al jefe de la Oficina de Planeación Departamental o quien haga sus veces, sustentar el proyecto ante la asamblea.

art.14 Participación de los Consejos Departamentales de Planeación
Los Consejos Departamentales de Planeación creados y organizados por la ley 38 de 1981, constituyen el medio institucional para garantizar la vinculación y armonización de la planeación departamental y regional, con la planeación tanto del orden nacional como distrital, metropolitano y municipal, para asegurar la participación y el desarrollo regional dentro del contexto del plan nacional y para promover las políticas de descentralización.

Art.15 Concertación regional y departamental

Para los efectos de la elaboración de los planes, los Consejos Departamentales de planeación, en ejercicio de las funciones asignadas por el artículo 23 de la ley 38 de 1981, coordinarán la acción gubernamental con las fuerzas económicas y sociales y realizarán audiencias para conocer su opinión sobre los problemas, objetivos y -

y prioridades locales o nacionales con efecto en la respectiva región.

Art. 16 Aprobación

Corresponde a las Asambleas, por medio de ordenanza, a iniciativa del Gobernador, aprobar o modificar los planes y programas de desarrollo económico y social del orden departamental, con sujeción a las normas legales que regulen su armonización y coordinación con los planes y programas regionales o nacionales.

De conformidad con el artículo 4 de la ley 29 de 1969, el Gobernador podrá poner en vigencia los proyectos relativos a planes y programas de desarrollo departamental, si transcurren los plazos señalados en la misma norma sin que la Asamblea hubiese tomado ninguna decisión sobre ellos.

Art 17 Obligtoriedad

Todos los planes, programas y proyectos que adelanten las dependencias y entidades del orden departamental, distrital, metropolitano, o municipal, así como las inversiones que realicen, la Nación, o las entidades descentralizadas del orden nacional, en los Departamentos, se someterán, de conformidad con las leyes, a las disposiciones contenidas en los respectivos planes, si llegaren a afectar la regulación, el crecimiento y el logro de los objetivos de desarrollo del Departamento.

Art 18 Contratación de crédito interno o externo

La contratación de crédito interno o externo por parte del Departamento o de sus entidades descentralizadas sólo podrá efectuarse si se refiere a la realización de los planes, programas y proyectos expresamente incluidos en los planes y programas de desarrollo económico y social del orden departamental a no ser que exista concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación tratándose de crédito externo y del Consejo Departamental de Planeación cuando se trate de crédito interno.

Art. 19 Cumplimiento del presente decreto

Los Gobernadores tendrán la responsabilidad de promover la elaboración y adopción de los correspondientes planes y programas de -

desarrollo, conforme a lo dispuesto en el presente decreto.

Art. 20 Vigencia

El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación en el diario oficial.

Publíquese y Cúmplase.

Dado en Bogotá, al 3 de junio de 1981.

Publicado en el Diario Oficial 35799, el 14 de julio de 1981.

6. AUTOS DE LOS GOBERNADORES

Los Gobernadores son por excelencia los órganos de ejecución dentro del marco departamental. Son nombrados de manera discrecional por el Presidente y también los puede remover libremente.

Como consecuencia del principio de centralización política y descentralización administrativa, son, como ya lo hemos dicho, a un mismo tiempo, agentes del Poder Central y Jefes de la administración departamental. Ese doble carácter se manifiesta por demás en las funciones que la Constitución y las leyes le señalan y que ya hemos reseñado. Conviene observar que entre las funciones previstas por el Código de Régimen Político y Municipal se expresa la relativa al poder de policía, el cual debe ser ejercido, sin embargo, de conformidad con las leyes y ordenanzas. Por otra parte, la jurisprudencia del Consejo de Estado considera hoy el poder reglamentario implícito en los textos legales de las atribuciones de los gobernadores y en la necesidad de precisar las ordenanzas.

7. CONDICIONES DE EXPEDICION DE LOS ACTOS DE LOS GOBERNADORES

En su expedición, los actos de los Gobernadores requieren satisfacer requisitos de forma y de fondo, los cuales explicamos a continuación:

Condiciones de forma:

Los actos de los gobernadores reciben el nombre de decretos y resoluciones. En la práctica puede decirse que la denominación de decretos se da a los actos de mayor importancia. En cuanto a su firma, aparte de la del gobernador debe figurar la del secretario correspondiente.

Condiciones de fondo.

Según la escala de normas jurídicas previstas por el Código Contencioso Administrativo y el de Régimen Político y Municipal, los actos de los gobernadores están sometidos a la Constitución, a las leyes, a los reglamentos administrativos nacionales y a las ordenanzas departamentales.

Las condiciones de fondo de los actos de los gobernadores las establecen por tanto todas esas normas de jerarquía superior. Además hay que recordar que los actos de carácter individual dictados por el gobernador están sometidos a los de carácter general.

7. CONTROL DE LOS ACTOS DE LOS GOBERNADORES

Los actos de estos funcionarios están sometidos a dos clases de controles: el administrativo y el judicial.

Control Administrativo.

El doble carácter de agente del gobierno y jefe de la administración departamental que el gobernador posee implica que él es centralizado en el primer caso y descentralizado en el segundo. Por esto, debería poderse hablar de un control jerárquico en el primero y de tutela en el segundo.; pero la dificultad práctica de hacer claramente la separación de las funciones según el carácter con que actúa en cada caso sólo permite decir que existe un predominio del control jerárquico con algunas limitaciones resultantes de los textos legales; aunque existe subordinación del gobernador con respecto al gobierno nacional la ley ha limitado la posibilidad de los recursos administrativos contra sus actos. Así, el artículo 16 del decreto-extraordinario 2733 de 1959 dispone que los actos de los gobernadores son susceptibles del recurso de apelación, solamente cuando la ley lo prevé exactamente. En este caso, el recurso será ejercido ante el ministro respectivo o el que disponga la ley. Por otra parte, cuando el gobernador expide actos con base en delegación presidencial, el presidente puede revocarlos o reformarlos. Además el presidente posee el poder de remoción, agregándose a esto, que el gobierno, por intermedio del respectivo agente del Ministerio Público, puede solicitar la anulación de los actos de los gobernadores ante la-

jurisdicción administrativa cuando considere que son ilegales o inconstitucionales. También existe el recurso de reposición, admisible sólo contra actos individuales y el cual no es obligatorio para el ejercicio posterior de acciones judiciales.

Control Jurisdiccional

Siguiendo la regla que rige para todos los actos de las autoridades administrativas, los actos del gobernador están sometidos a control jurisdiccional cuando atentan contra una norma jurídica superior. Ese control se produce mediante el ejercicio de las acciones de nulidad y de plena jurisdicción.

8. SITUACION ACTUAL DE LOS DEPARTAMENTOS

En la actualidad, (albores del año 1983), los departamentos de nuestro país presentan tres grandes problemas comunes: en su parte administrativa, siendo el principal problema en este campo la politización y clientelismo aún imperantes a pesar de la actitud moralizadora del nuevo Presidente colombiano, este problema, a nuestro juicio es factor determinante de los otros dos problemas: el fiscal, ya que muchas veces los fiscos no reciben dinero no por incapacidad de los contribuyentes sino por ausencia de mecanismos de recaudación eficientes ya que las personas encargadas de este campo están dedicadas generalmente a otros menesteres totalmente distintos a sus deberes; el tercer problema es el que corresponde a la situación en que se encuentran los municipios que conforman cada departamento, nos referimos básicamente a la infraestructura de ellos, la visión que presentan nuestros municipios no capitales de departamento, los llamados "pueblos", al arribar a ellos es sumamente lamentable y vergonzosa ante los extraños, aunque muchos prefieren disfrazar tal situación calificándola como pintoresca. Las viviendas son sumamente precarias, construidas empíricamente y muchas veces con materiales orgánicos como la boñiga de vaca, en el 90 por ciento de los casos hay ausencia de alcantarillado y aún de letrinas, lo cual ya de por sí animaliza la existencia humana, en una gran mayoría hay carencia de agua potable por falta de acueducto o de mantenimiento del que una vez existió, de telefonía, ni hablar, en muchos este sistema todavía constituirá una novedad del día que se implante, la elec-

trificación, si hay la providencia de encontrarla, es raquítica y par padeante, limitada hasta el momento en que al motor que la mueve se le agote el combustible, como transporte el ganado caballar y mular y destaralados residuos de los que alguna vez se usaron en la ciudad, las vías de comunicación en estado lamentable cuando existen y ausencia de pavimentación en las internas. En muchos municipios se carece de maestros y aquellos donde hay las condiciones son bastante difíciles por la ausencia de elementos de educación y localidades adecuadas. Por fuera no se puede quedar la ausencia de adecuada prestación de servicios de salud, ni hospitales, ni centros de salud urbanos que funcionen regularmente, escasos médicos, (privados), odontólogos y enfermeras.

Este es, pues, un cuadro general de lo que es un departamento colombiano hoy, y téngase en cuenta, que sólo nos hemos referido a las mínimas y esenciales necesidades de una persona hoy en día y hemos dejado por fuera todas las otras refinadas y complejas de los centros urbanos.

Esta situación que se vive en la gran mayoría de los departamentos, y no sólo en ellos, sino también en los niveles municipales, nacionales, intendenciales, comisariales y metropolitanos, nos pone de manifiesto un momento democrático grave y urgente de solución radical, nos demuestra que se ha producido un blvido consciente y provocado de que la función básica del Estado Colombiano actualmente es el Servicio Público, la satisfacción de las necesidades colectivas que están fuera del alcance individual de los ciudadanos. Esa, es la meta que deben tener presente en todo momento los funcionarios públicos; pero, como lo hemos dicho, está sucediendo precisamente lo contrario y la causa de esta situación es una enfermedad sociológica de la democracia colombiana que afecta a las tres ramas del poder, pero que lamentablemente donde se manifiesta en mayor intensidad, por ser su caldo de cultivo, es en la rama administrativa del Estado colombiano; esa enfermedad es El Clientelismo, el ente patógeno principal de nuestra incipiente vida democrática, el clientelismo es el uso indebido de la función política y tiene como protagonistas principales al Presidente de la República, a los Congresistas, a los Gobernadores y a los Alcaldes. Funciona simple y destruc

toramente: El congresista, basándose en que nuestra democracia representativa no le exige un porcentaje determinado de votos de la población electoral activa, consigue los suficientes a través de la compra de los mismos y las promesas electorales y demagógicas, del sui generis canje de voto por ron y cuenta con los ya cautivos de los empleados que ha colocado en la administración o en otros cargos del estado, cuando no es a través de fraude electoral.

Generalmente la maquinaria funciona y sale elegido, conseguido esto presta su apoyo a determinado candidato presidencial y procede a usar la partícula final "...ista", entonces, con miras al debate electoral por la presidencia de la República se vuelven a realizar todos los contactos y prácticas reclutadoras de votos a fin de conseguir el triunfo del candidato presidencial socio.

Si la maquinaria vuelve a funcionar el triunfo se consigue, entonces el Presidente generalmente o lo nombra como Ministro o como Gobernador, o nuestro congresista en cuestión presenta para ese cargo a una persona de su "corriente" y mientras, él sigue disfrutando de su condición de parlamentario. A continuación el nuevo Gobernador procede a remover empleados para colocar en esos cargos a personas que pertenecieron o tienen vínculos de cualquier clase con su facción política, (lógicamente la misma del parlamentario), asegurando así un potencial de votos cautivos para próximas elecciones y así lograr la reelección del congresista o congresistas los cuales procederán a lanzarse a la alianza con el nuevo candidato presidencial que más le convenga para dar comienzo otra vez al proceso. En vista de que son varios los congresistas que por un mismo departamento apoyan a determinado candidato presidencial que gana las elecciones, proceden a realizar los llamados "acuerdos políticos" para dividirse la Gobernación por períodos de tiempo o por números de empleados, en fin, dan origen a una refinada re-partición burocrática que lo único que busca es servir de base para sustentar todo el andamiaje del corrupto sistema democrático imperante en nuestro país.

Todo lo anterior trae como consecuencia lógica la marcada defici

encia administrativa colombiana, que se traduce en el casi nulo rendimiento de las agencias gubernamentales debido a la impreparación de los funcionarios, al exceso de trámites o "papeleo", a la actitud psicológica contraria al buen servicio que concibe el empleo no como oficio sino como gaje, no para realizar sino para sobrevivir, como lugar que permite escapar de la dureza de ciertos fracasos profesionales, empleo al que hay que recortar horas de trabajo bien por insatisfacción en el pago o por hábitos comunes en estas dependencias como lectura de periódico, conversaciones telefónicas, recepción de amistades, tinto, diligencias personales en horas de trabajo, puentes; lugar donde el plácido discurrir de los días permite ver acercarse un aumento de sueldo o una jubilación si la actividad clientelista dá para llegar allá a través de nuevas marcas de hierros de diferentes burrajones políticos que los sostengan a cambio de su voto, el de sus familiares y amigos a los cuales llegaren a convencer.

La situación para esta irritante, deshonesta y pútrida situación está al alcance de la mano, lamentablemente al alcance de la mano de los congresistas quienes no pueden suicidarse en la vida política estableciendo una rígida carrera administrativa del orden nacional, departamental, municipal, intendencial, comisarial y metropolitana, la cual concediera total estabilidad laboral a los trabajadores al servicio de la parte administrativa del Estado con excepción de los jefes o directores que tienen el carácter de agentes y están encargados de asegurar la unidad y coordinación de la administración.

Fuera de ellos, ningún otro trabajador debe poder ser removido por el sólo hecho de ser empleado público, así, se verían recortadas drásticamente las fuentes de votos cautivos o comprometidos y se daría gran estímulo a la leal competencia democrática entre las personas que aspiren a representar a la comunidad con base en programas de beneficio para ella y no para grupos y allegados.

Esa hipotética carrera contemplaría condiciones rígidas de ingreso mediante concurso probatorio de capacidad, condiciones de promoción: para incentivar al empleado a superarse y evitar la monotonía del mismo trabajo y la consiguiente baja de eficiencia. Contem-

haría igualmente los requisitos para el retiro cuando de no permitir que a través de interpretación acomodaticia de ellos se puedan hacer retiros injustificados y por tanto, práctica de clientelismo o injusticias. Además de esta estabilidad se dispondría la capacitación y actualización de esos empleados a través de entidades como la Escuela Superior de Administración Pública.

En este núcleo, pues, radica la solución al estigma del clientelismo colombiano. En los periódicos, las pocas veces que se hace alusión a este tema aparecen noticias informando que por falta de acuerdos entre los partidos no hay solución a la vista para el problema. Y sencillamente no hay tal acuerdo precisamente porque se sabe bien que si se logra esta terapia democrática, para una gran mayoría de miembros del parlamento se acabaría su estancia en el Capitolio. Por tanto hay que tratar de elegir un Congreso de miembros íntegros en su mayoría que hagan realidad la aspiración presentada en esta tesis.

No obstante lo anterior, hay que reconocer que las actuales características de nuestro país permiten que el fenómeno clientelista pueda ser controlado, aunque se permanezca con la facultad para remover empleados públicos, mediante la llegada al poder de un presidente honesto, que no se deje presionar por los congresistas que lo apoyaron en la campaña y nombre a gobernadores y ministros con base en sus capacidades y valores morales y no por compromisos electoreros. Esto parece ser lo que ha sucedido con la nueva administración en el poder con Belisario Betancur al frente de ella, quien, justo es reconocerlo, ha dado un viraje total a la dinámica de la administración, no vamos a juzgar si sus disposiciones han sido positivas o negativas, pero si se puede afirmar que ha traído un nuevo estilo y ambiente de trabajo gubernamental, de honestidad, de responsabilidad, de preocupación real por los problemas colombianos, de premura en las soluciones, todo lo cual se refleja en su equipo de trabajo.

Sin, embargo, es obvio que a pesar de las directivas del Presidente, muchos mandos medios, entre ellos los gobernadores, pueden tra-

tar de actuar a sus espaldas osigilosamente tratar de proseguir con prácticas clientelistas, de lo cual ha informado la prensa, lo cual - no sería posible si existiera la carrera administrativa que hemos - descrito.

Omitiendo el problema humano como causalidad y la expedición de - normas para frenar conductas políticas inmorales, muchos autores exponen la posibilidad de suprimir los Departamentos, para lo cual se han expuesto varias tesis, un sector propugnó por la regionalización, según la cual es necesario detectar unidades geográfico-económicas para buscar por medio de ellas el desarrollo y la prestación de determinados servicios. Frente a la arbitrariedad que se suele atribuir a los límites departamentales las regiones aparecen como unidades que consultan la geografía y la economía y que pueden tener un tratamiento para su desenvolvimiento que no puede darse a los departamentos.

Algunos profesores de Derecho Público y expositores del tema han propendido por la eliminación de los departamentos, entre ellos el profesor Tulio E. Tascón al decir que son un anacronismo y representan gastos inútiles.

Nosotros pensamos, que las fallas de los Departamentos provienen, básicamente del factor humano, como ya lo expusimos, y a nuestro parecer antes de adentrarnos en estas soluciones anotadas, que el doctor Lleras Restrepo considera innecesarias, es mejor tratar de darle un cabal desarrollo práctico a todas las herramientas constitucionales concedidas a los Departamentos por la Reforma Constitucional de 1968, a través de la descentralización administrativa, de legación de funciones presidenciales, lo mismo que por medio de la racionalización del gasto público estableciendo competencias concretas a cargo de la Nación y de las entidades territoriales descentralizadas; por ahora, en lo poco que lleva el nuevo gobierno, hemos observado que se ha venido trabajando eficientemente en el campo de la planeación, el presidente solicitó además a los gobernadores a personarse de su papel de coordinadores departamentales de las dependencias de la administración nacional, se han dictado medidas desti

nadas a robustecer las finanzas departamentales y municipales y se trabaja en el campo de la coordinación institucional. De manera que es innegable que el ejecutivo está marchando. Ojalá estas medidas se complementen con sistemas eficaces de recaudos para poder tener otra vez actuantes a las entidades territoriales colombianas, y no está de más clamar nuevamente por el establecimiento de una rígida carrera administrativa que evite y combata el clientelismo, ya que las normas sobre Carrera administrativa en vigencia no han tenido ninguna aplicación a nivel departamental y municipal.

9. ENTIDADES DESCENTRALIZADAS DEL ORDEN DEPARTAMENTAL.

A nivel departamental, además de la Gobernación y de la Asamblea, existen otras entidades administrativas en cuya creación por mandato del artículo 187 de la Constitución, han participado, el Gobernador tomando la iniciativa de creación y la Asamblea creándolas. Esas entidades son, lo mismo que a nivel nacional, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales departamentales y las sociedades de economía mixta. Las normas jurídicas que crean sus características son de carácter nacional pero se ha aceptado su aplicación analógica a nivel departamental y municipal.

El artículo 5 del decreto-ley 1050 de 1968 define los establecimientos públicos como "organismos creados, (lease creados) por ley a autorizados por ésta, encargados principalmente de atender funciones administrativas, conforme a las reglas del Derecho Público, y que reúnen como características la personalidad jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, constituido con bienes o fondos públicos comunes o con el producto de impuestos, tasas o contribuciones de destinación especial.

La personalidad jurídica significa que la entidad a que se atribuye es un sujeto independiente, capaz de ejercer derechos y de contraer obligaciones. La autonomía administrativa significa la facultad o poder para ordenar el servicio o actividad con independencia de los demás organismos públicos, pero en armonía con reglamentos especiales y en cumplimiento y desarrolló de los planes adoptados por el gobierno. El patrimonio independiente significa-

que la entidad tiene uno, que no hace parte de los fondos comunes, - el cual puede consistir en cosas corporales o incorporales.

El artículo 6 del mismo decreto define las empresas industriales y comerciales del estado como organismos creados por ley o autorizados por ésta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial y comercial conforme a las reglas del derecho privado salvo las - excepciones que señala la ley, y que reúnen las siguientes caracte - rísticas: personería jurídica, autonomía administrativa y capital - independiente constituido con bienes o fondos públicos comunes o - con el producto de tasas, impuestos o contribuciones de destinación especial.

El artículo 8 define las sociedades de economía mixta como orga - nismos constituidos bajo la forma de sociedades comerciales co n - aportes estatales y de capital privado, creados por ley o autoriza - dos por ésta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial - o comercial conforme a las reglas de derecho privado, salvo las - excepciones que consagra la ley.

Aunque existen elementos comunes en estas entidades descentraliza - das-personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio propio - las dos últimas ofrecen estas diferencias con los establecimientos - públicos: cumplen actividades industriales y comerciales y no admi - nistrativas, y están sujetas , por tanto, al régimen de derecho pri - vado, a su vez, entre ellas se diferencian en que el capital de las empresas industriales y comerciales es completamente estatal y el de las sociedades es mixto. En cuanto al régimen jurídico referente a - su personal tenemos que las personas al servicio de las empresas in - dustriales y comerciales pertenecen a la categoría de trabajadores - oficiales, salvo las personas que desempeñen las actividades de - dirección y confianza, que según los estatutos del organismo deben - estar a cargo de empleados públicos.

Los trabajadores de las sociedades de economía mixta, en cambio, - están sujetos en la totalidad de su régimen a las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo, pero si el Estado posee el 90% o más de su capital social se someten al régimen previsto para las empre - sas industriales y comerciales del Estado.

Cuando las anteriores entidades descentralizadas realizan uniones, a su vez, y forman otras entidades, estas se denominan entidades descentralizadas indirectas, y fueron previstas por el art. 4 del decreto 3130 de 1968, en este precepto se da la noción de entidades descentralizadas indirectas, se exige para su creación que las entidades promotoras estén autorizadas al efecto, principio que también está inserto en el art. 29 del decreto 1050 de 1968, con lo cual se trata de frenar su proliferaación y se dispone que deben clasificarse en las categorías que señala éste decreto, o sea definirse jurídicamente como establecimientos públicos, empresas o sociedades, todo esto según la índole de sus actividades y las participaciones de capital.

Todas las entidades descentralizadas están bajo un control de tutela administrativa, la cual tiene por objeto el control de sus actividades y la coordinación de éstas con la política general del Gobierno. El grado de sometimiento a esta tutela lo establece el acto que los crea o rige, y tratándose de las sociedades de economía mixta, no sólo se determina en la ley que las crea o autoriza sino también en el respectivo contrato social.

10. CREACION DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS DEL ORDEN DEPARTAMENTAL

Corresponde a las Asambleas, crear, a iniciativa del Gobernador, los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales, conforme a las normas que determine la ley.

Según el párrafo del artículo 187, en los casos de los ordinales 5, 6 y 7, las Asambleas conservan el derecho de introducir en los proyectos y respecto a las materias específicas sobre que versan, las modificaciones que acuerden.

11. ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS DEPARTAMENTALES: Condiciones y requisitos para crearlos, modificarlos y extinguirlos.

El Consejo de Estado en sentencia del 4 de agosto de 1972, refiriéndose a la creación de los establecimientos públicos departamentales expresa: " De acuerdo con los artículos 187 numeral 6 y -

197 numeral 4 de la Constitución, las Asambleas y los Concejos pueden, bajo ciertas condiciones, crear establecimientos públicos, modificar la estructura de los existentes y extinguirlos, si quieren reasumir las funciones que en un momento dado juzgaron conveniente encomendarles. Según los artículos 187 numeral 6 y 197 numeral 4 de la Constitución, esas condiciones son dos: que ello se haga por iniciativa del gobernador o del alcalde y conforme a las normas que determine la ley. a) Iniciativa del Gobernador o del Alcalde. En lo que se refiere a la creación de establecimientos públicos departamentales o municipales, es evidente que la primera condición solamente rige para los establecimientos que se creen a partir de la vigencia de las normas mencionadas. Los establecimientos creados con anterioridad a la reforma de 1968 debieron someterse a las normas jurídicas existentes en la época de su creación.

Pero en lo referente a la modificación o extinción de los establecimientos públicos existentes, la disposición constitucional que exige la iniciativa del gobernador o del alcalde rige para todos los establecimientos públicos, tanto para los creados antes de la reforma constitucional de 1968 como para los creados después de dicha reforma, pues la regla constitucional tiene aplicación inmediata y modifica cualquier disposición en contrario. b) La segunda condición, o sea que la creación, modificación o extinción de los establecimientos públicos, departamentales o municipales se haga de acuerdo a las reglas que determine la ley es de más difícil interpretación. De hecho, hasta la fecha, el Congreso no ha dictado ninguna ley cuadro que fije las normas mínimas para crear establecimientos públicos departamentales o municipales, modificar la estructura de los existentes o extinguirlos. Pero, es evidente que la creación, modificación o extinción de establecimientos públicos no puede estar supeditada a la expedición por parte del Congreso de leyes cuadro que den las bases según las cuales ello pueda llevarse a cabo. Pretender esto, sería paralizar el continuo fluir del Derecho y su adaptación a las circunstancias cambiantes de la vida".

12. CLASIFICACION JURIDICA DE LAS LOTERIAS.

En sentencia del 4 de octubre de 1974, el Consejo de Estado, Sección Primera de la Sala Contenciosa Administrativa dice que por aplicación analógica de lo previsto en el artículo 7 del decreto 3130 de 1968, - las Loterías asumen la calidad jurídica de establecimientos públicos aunque no la de instituciones de utilidad común en estricto sentido pues para dicha sección éstas no son sino las que nacen por iniciativa de los particulares.

Sobre las juntas de beneficencia, el Consejo de Estado en la Sala de Consulta y Servicio Civil, diciembre 18 de 1974 dice; " Las juntas de beneficencia son instituciones de utilidad común de origen o autorización legal. Su régimen jurídico es el de los establecimientos públicos y su ámbito de acción es el de los Departamentos, las intendencias, las Comisarias o los Distritos, según sea la entidad territorial a que correspondan."

13. COORDINACION DE LAS ACTIVIDADES DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS DEPARTAMENTALES.

Por mandato expreso del artículo 194, numeral 6 corresponde al Gobernador la coordinación de las actividades y servicios de los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales del orden departamental.

Los representantes del Departamento en las juntas directivas de tales organismos y los directores o gerentes de los mismos, son agentes del gobernador, con excepción de los representantes designados por las Asambleas.



P A R T E T E R C E R A
D E . L O S M U N I C I P I O S

SECCION I

1. EL MUNICIPIO
2. INSPIRACION DESCENTRALISTA DEL REGIMEN MUNICIPAL
3. CATEGORIAS DE MUNICIPIOS
4. CREACION DE MUNICIPIOS
5. OBJETIVOS DE LOS MUNICIPIOS
6. BIENES E IMPUESTOS DE LOS MUNICIPIOS

1. EL MUNICIPIO

Desde el punto de vista sociológico, el municipio es un núcleo de familias radicadas en un territorio determinado, que tienen necesidades e intereses comunes, aunque subordinados a los intereses generales de la Nación. Por consiguiente, el municipio viene a ser la célula vital de la nación.

Nuestro Código de Régimen Político y Municipal ha definido el municipio en su artículo 140 diciendo que "es el territorio sometido a la jurisdicción del Alcalde con sus respectivos habitantes". Agrega esta norma también que otra denominación para el municipio es - Distrito Municipal. El municipio es la primera agrupación de la humanidad, se presenta como el fundamento de la sociedad política. El Consejo de Estado estudiando el origen y desarrollo del municipio - en la Constitución Colombiana observa: "Como es bien sabido el municipio se presenta en la historia de la humanidad como un núcleo básico, como un conglomerado social de tipo superior y más complejo que la organización tribal.

Entre nosotros surge de una agrupación humana en torno a un campanario. Y esto mismo ha ocurrido en otros países como Francia o España. Con el andar de los tiempos se reconoce al municipio la calidad de persona jurídica de Derecho Público. Ello ocurre una vez que la Revolución Francesa pone de presente esta realidad sociológica - fácilmente perceptible llamada Comuna y destaca su importancia esencial en la vida de toda sociedad organizada.

La cercanía del municipio en relación con sus habitantes y la necesidad de satisfacer adecuadamente las exigencias de éstos, constituyen razones para que ese grupo humano integre primero una colectividad natural y posteriormente una colectividad administrativa dotada de personería jurídica.

No obstante, se ha observado, que el fenómeno, de apariencia simple, es verdaderamente complejo, puesto que los fines del municipio son nada menos que la satisfacción de las más importantes necesidades locales, tales como el alumbrado, el acueducto, el alojamiento, las unidades deportivas, las casas de cultura, los lugares de esparcimiento, las comunicaciones urbanas, etc, etc.

El hecho histórico es que el desarrollo del núcleo municipal desborda siempre los marcos del derecho positivo y se presenta más ágil - que las previsiones legislativas.

De allí que las normas que en un momento dado rigen la vida del municipio no den sino una idea parcial de la realidad comunal, ha dicho Benoit en su "Derecho Administrativo".

Lo anterior explica el fenómeno, por lo demás, universalmente - aceptado de que las realidades evolucionen más rápidamente que las estructuras legales y éstas aparezcan, como sucede hoy en Colombia, en muchos casos desuetas e inconvenientes.

2. INSPIRACION DESCENTRALISTA DEL REGIMEN MUNICIPAL

A partir de la Constitución de 1886, el régimen municipal se ha inspirado en la tesis de la descentralización administrativa, pensamiento que guarda íntima relación con las reformas posteriores, especialmente las de 1945, 1968, 1977, 1979 y 1981.

En líneas generales el legislador de 1968 irrigó su filosofía - administrativa en el sentido de fortalecer la rama ejecutiva a nivel nacional, departamental y municipal. La reforma en lo municipal - establece nuevas formas de administración con la creación de las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios y las juntas - administradoras locales.

En el artículo 197 se mantienen algunas atribuciones que ya tenían los concejos pero se agregaron las siguientes.:

La señalada como tercera: determinar la estructura de la administración municipal. Semejante a lo dispuesto para el Congreso y para las Asambleas, pero con la diferencia que no se ordena que sea a iniciativa del Alcalde. Ya en el artículo 196. inc., final se había establecido para el Concejo "la de crear Juntas Administradoras Locales para sectores del territorio municipal asignándoles algunas de sus funciones y señalando su organización, dentro de los límites que determine la ley", atribución también nueva, pues difiere en sus alcances y contenido de la contemplada en el Código de Régimen Político y Municipal, (art. 189), atribución 19), que es para administrar determinados ramos del servicio público.

La señalada como cuarta, de crear, a iniciativa del Alcalde, en entidades descentralizadas, pero con subordinación a las normas que determina la ley. Atribución idéntica a la dada a las Asambleas y por la misma razón.

la quinta, expedir el presupuesto de rentas y gastos, con base en el proyecto presentado por el Alcalde, se encontraba en parte incluida en la segunda existente de 1886, "votar en conformidad con la Constitución, la ley y las ordenanzas las contribuciones y gastos locales". La atribución segunda vinculada estrechamente con la quinta, estaba consagrada en términos generales en el artículo 43 al disponer que en tiempo de paz sólo los Concejos pueden imponer contribuciones municipales y también en el 207 al disponerse que no puede hacerse gasto público municipal que no haya sido decretado por las municipalidades, ni transferirse ningún crédito a un objeto no contemplado en el respectivo presupuesto.

La señalada como la séptima de autorizar al Alcalde para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes municipales y ejercer, pro tempore precisas funciones de las que corresponden a los Concejos; es una atribución igual a la de las Asambleas respecto a los Gobernadores.

En concepto de la Corte Suprema de Justicia la atribución tercera "es una de las más importantes innovaciones de la reforma de 1968, pues no sólo reafirma la autonomía municipal para su organización interna, sino que radica directamente en los cabildos la competencia de decisión en estas materias, aunque la ley bien pudiera reservar al Alcalde la capacidad de iniciativa, conforme al inciso segundo del art. 189".

Si se exceptúa, pues, lo referente a la creación de entidades descentralizadas municipales y a la exposición del presupuesto de rentas y gastos para lo cual los Concejos sólo pueden proceder a iniciativa del Alcalde, la reforma no supeditó las atribuciones de tales corporaciones a la iniciativa del ejecutivo municipal, aunque sí dejó a la ley, según el inciso segundo del artículo 189, el poder otorgar exclusivamente a los Alcaldes la iniciativa de-

los proyectos de acuerdo sobre determinadas materias, atendiendo las categorías de los municipios".

3. CATEGORIAS DE MUNICIPIOS

El artículo 198 de la Constitución faculta al legislador para establecer diversas categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales e importancia económica, y señalar distinto régimen para su administración.

Encontramos además el artículo 199 que establece que "la ciudad de Bogotá, capital de la República, será organizada como un distrito especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley. La ley podrá agregar otro u otros municipios circunvecinos al territorio de la capital de la República, siempre que sea solicitada la anexión por las tres cuartas partes de los concejales del respectivo municipio." La ciudad de Bogotá fue organizada como Distrito Especial mediante los decretos legislativos 3463 y 3640 de 1954, hoy con fuerza de ley (ley 141 de 1961), con varios municipios anexados. Por consiguiente el Distrito especial de Bogotá constituye actualmente una categoría de municipio.

4. CREACION DE MUNICIPIOS

El artículo 147 del Código de Régimen Político y Municipal establecía los requisitos que se deberían llevar para proceder la Asamblea a crear un municipio. Esta norma fue derogada por la ley 71 de 1916 art. 8 y éste a su vez por el 1 de la ley 49 de 1931, que como en el caso de los Departamentos, contenía exigencias relativas al número de habitantes de la porción de territorio, rentas, consentimiento de los vecinos, condiciones iguales en los municipios de donde el nuevo ha sido segregado, junto con la necesidad de la existencia de personas aptas para servir los destinos municipales, locales para escuela, cárcel y hospital. Hoy día los requisitos los estipula la ley 14 de 1969 la cual es del siguiente tenor:

art.1- Para que una porción de territorio de un Departamento pueda ser erigido en municipio, se necesita que concurren las siguientes condiciones:

1. Que tenga por lo menos 20000 habitantes y que el municipio o

o municipios de los cuales se segrega quede cada uno con una población no inferior a 25.000 habitantes, según certificación detallada del Departamento Administrativo de Estadística (Dane).

2. Que en los tres últimos años fiscales haya aportado en rentas y contribuciones al municipio o municipios de los cuales se segrega una suma no inferior a ciento cincuenta mil pesos y que, además, estos distritos queden cada uno con un presupuesto no inferior a doscientos mil pesos anuales. Sin contar en dichas sumas las transferencias que reciban de la Nación y del Departamento, todo de conformidad con las respectivas certificaciones motivadas que expida la respectiva contraloría departamental.

3. Que a juicio de los organismos departamentales de planeación, tenga capacidad para organizar un presupuesto anual no inferior a doscientos mil pesos, sin contar las transferencias que se reciben de la Nación o del Departamento.

4. Que en poblado destinado a cabecera residan no menos de 3.000 personas, según certificado del DANE, que existan allí mismo locales adecuados para el funcionamiento de oficinas públicas, casa municipal, cárcel, puesto de salud y escuela, como mínimo, o que cuenten con recursos suficientes para construirlos o que su establecimiento está previsto en los programas nacionales, regionales o departamentales.

5. QUE la creación sea solicitada por no menos de cuatro mil ciudadanos domiciliados dentro de los límites que se piden para el nuevo municipio y que las firmas de los solicitantes estén autenticadas por el juez del municipio o municipios de los cuales se segrega el que se pretende crear.

6. Que los organismos departamentales de planeación conceptúen sobre la conveniencia económica y social de la nueva entidad, teniendo en cuenta su capacidad fiscal, sus posibilidades económicas y su identificación como área territorial de desarrollo.

Art 2. A partir del año siguiente al de la vigencia de esta ley, las bases de renta a que se refieren los ordinales 2 y 3 del artículo anterior se aumentarán cada año en un diez por ciento.

Art. 3 -La solicitud, acompañada de las certificaciones y documentos a que se refieren los ordinales 2 y 3 del artículo anterior, será presentada por los interesados al Gobernador del Departamento, funcionario que tramitará el expediente.

Si la documentación resultare incompleta, el Gobernador así lo declarará por resolución motivada, en un término improrrogable de diez días, y la devolverá a los interesados para los fines a que ha ya lugar.

La Asamblea Departamental conocerá el correspondiente proyecto de ordenanza, a propuesta de sus respectivos miembros o del Gobernador.

Parágrafo.- Si el proyecto de ordenanza fuere negado se archivará y una misma o nueva iniciativa sólo podrá presentarse dos años después.

Art. 4- La ordenanza que cree un municipio dispondrá cuál será su cabecera para todos los efectos legales y administrativos.

Art. 5- La ordenanza que cree un municipio determinará la forma de liquidación y pago de la deuda pública que quede a cargo de las respectivas entidades, previo concepto de la contraloría del respectivo Departamento.

Art.6- Sin el lleno de los requisitos a que se refiere el artículo primero de la presente ley, las Asambleas podrán erigir en municipios aquellos territorios que carezcan de medios adecuados de comunicación con la cabecera de distrito o distritos de los cuales forman parte, si el desarrollo de la colonización o explotación de recursos naturales así lo aconsejan, previo concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación.

Igualmente y por razones de conveniencia general, podrán crearse municipios en las zonas fronterizas sin el lleno de los mismos requisitos, previo dictamen favorable del Presidente de la República.

art 7.- La presente ley rige a partir de la fecha de publicación.
Dada en Bogotá a 13 de noviembre de 1969.

5.OBJETIVOS DE LOS MUNICIPIOS

Como integrantes del Estado y consiguientemente de sus fines los

municipios tienen actualmente la misión de prestar los servicios necesarios para satisfacer las necesidades locales que no pueden ser satisfechas por los individuos en particular, tales como pavimentación de calles, alumbrado público, alcantarillado, acueducto, recolección de basuras, arborización, salud, bomberos, transporte, educación, etc. En vista de que hay gran número de municipios que son de poca extensión territorial y de presupuestos exangües, urge que se dé cumplimiento íntegro al inciso segundo del artículo 182 de la Constitución y se determine qué servicios están a cargo de cada uno de los niveles administrativos.

6. BIENES E IMPUESTOS DE LOS MUNICIPIOS.

Con respecto a los bienes, impuestos y gastos de los municipios presentamos a continuación algunas normas que trae el Código de Régimen Político y Municipal, normas que acusan añeja trayectoria y las cuales hay que interpretar adaptándolas a las nuevas figuras y circunstancias contemporáneas para poder así hacer cumplir el gran espíritu proteccionista de los bienes municipales que las animan.

De acuerdo con el artículo 195 del CREM pertenecen a los municipios los bienes que por cualquier título integraran en 1913 su patrimonio, los edificios, puentes y demás obras cuya construcción se haya hecho con los fondos del municipio y los que les señalen las leyes y las ordenanzas. Este artículo mencionaba también como propiedad del municipio los bienes vacantes y mostrencos que se hallaran en 1913 y después dentro de los límites del municipio, pero fue válida esa disposición hasta 1968 cuando se expidió la ley 75 que estableció en favor del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar los derechos sobre las sucesiones intestadas que correspondían a los municipios vecindades de los extintos y los derechos correspondientes a otras entidades con relación a los bienes vacantes y mostrencos.

Los bienes de los municipios gozan de las mismas garantías que las propiedades que las propiedades de los particulares y en consecuencia no podrán ser ocupadas estas propiedades sino dentro de los mismos términos y con los mismos requisitos que lo sean las de los

particulares. Dichos bienes no pueden ser gravados con impuestos directos nacionales o departamentales. (art 198).

Toda solar perteneciente al común, que exista dentro del área de la población y que no sea necesario para algún uso público, se podrá vender con las formalidades aquí prevenidas. (art 201). y el artículo 202 preceptúa: " Los demás bienes que a juicio del concejo se hagan más productivos, vendiéndolos a censo que manteniéndolos en arrendamiento, podrán ser enajenados de esta manera. Esta venta no se llevará a efecto sino con la aprobación del Gobierno, quien para darla oír los informes del Personero Municipal y del Gobernador. El artículo 204 es complementario de los anteriores y dispone que en toda venta de una finca del común se observarán las siguientes reglas: - 1) Será avaluada judicialmente, 2) Se anunciará a la venta en el periódico oficial del Departamento, con sesenta días de anticipación, por lo menos, y por el mismo término se fijará el anuncio en lugares públicos de la cabecera del municipio en que exista la finca, en la de los tres municipios más inmediatos y en la capital del Departamento; 3) El anuncio de que trata la regla anterior debe expresar el valor de la finca y el día y hora del remate, y las condiciones sustanciales de él., 4) El remate debe hacerse en la cabecera del municipio en que exista la finca, en día de concurso y precediendo pregones por el espacio de una hora, a lo menos, en que se anuncien las posturas y mejoras que se hagan; 5) En los tres días de concurso que precedan inmediatamente al del remate se anunciará éste por medio de un pregón, 6) Para que sea admisible una postura, debe cubrir el avaluo de la finca, a menos que por algún motivo especial, se haya acordado y aprobado que sea admisible la postura por las cuatro quintas partes, 7) Cuando ocurriere antes del remate fundado motivo para creer que hubo fraude, colusión o error en el avalúo, dispondrá el concejo que se repita éste por diversos peritos. Después de celebrado el remate, sólo podrá anularse cuando haya lesión enorme en perjuicio del común y 8) El valor del remate será cubierto necesariamente de contado.

Las Asambleas Departamentales fijarán los impuestos que pueden es-

que pueden establecer los municipios, sin permitirles gravar objetos gravados por el Estado y pueden aquellas ceder a éstos el todo o parte del los que le correspondan conforme a la ley.

Actualmente las fuentes de recursos municipales están limitadas - básicamente a impuestos, participaciones con respecto a la Nación o al Departamento y producto de las empresas que posea el municipio.

En el inicio del gobierno del doctor Belisario Betancur por medio de decretos de emergencia económica se ha tratado de robustecer el escualido producido rentístico municipal a través de una reorganización en el impuesto predial, la extensión de los sujetos pasivos del de industria y comercio que pasa a ser pagado por todas las actividades comerciales, industriales y de servicios que se ejerzan o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales, directa o indirectamente, por personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho sea que se cumplan en forma permanente u ocasional, en inmueble determinado, con establecimientos de comercio o sin ellos, según lo contemplado por el decreto 3815 de 1982. (30 de diciembre); y el municipio participa de un nuevo ingreso a cobrar sobre los automotores particulares.

Sin querer parecer pesimistas, no podemos dejar de observar, que más que todo y siempre y cuando se ejecuten sistemas de recaudo efectivos, esos impuestos van a beneficiar prácticamente a los municipios capitales de Departamento que son las ciudades en donde están concentrados los automóviles, las actividades industriales, comerciales y de servicios y las propiedades con avalúos catastrales no irrisorios. De todas maneras las bases están puestas para cuando los otros municipios alcancen esas características, si es que las normas de emergencia económicas no son declaradas inexequibles.

Observamos anteriormente que las entradas básicas de los municipios actualmente son tres: impuestos, participaciones con respecto al Departamento y la Nación y producto de las empresas que posea el municipio, pero, teniendo en cuenta que en los municipios no capitales de Departamento, en los llamados "pueblos", la tierra tiene un bajo valor para efectos del impuesto predial y que no hay efectivo

sistema de recaudación, y que el 90% no tiene ninguna empresa industrial o comercial o sociedad de economía mixta que le produzcan ganancias, sólo les quedan las participaciones que muchas veces no llegan a tiempo, agréguese a esto el clientelismo imperante en Concejos y Asambleas que contribuye a la dilapidación de los mezquinos presupuestos y allí tenemos como resultado la lamentable situación de nuestros municipios.

SECCION II A

1. ADMINISTRACION DEL MUNICIPIO
2. EL CONCEJO MUNICIPAL
3. COMPOSICION DE LOS CONCEJOS
4. QUORUM DE LOS CONCEJOS
5. PERIODO DE SESIONES DE LOS CONCEJOS
6. SESIONES EXTRAORDINARIAS
7. CONDICIONES DE EXPEDICION DE LOS ACTOS
DE LOS CONCEJOS
8. CONTROL DE LOS ACTOS DE LOS CONCEJOS
9. ATRIBUCIONES DE LOS CONCEJOS
10. NOMBRAMIENTO Y REMOCION DE EMPLEADOS MUNICIPALES
11. EMPLEADOS INTERINOS
12. PERIODO DE EMPLEADOS MUNICIPALES
13. NOMBRAMIENTO DE EMPLEADOS SUBALTERNOS
14. CREACION DE EMPLEOS MUNICIPALES Y FIJACION
DE ASIGNACIONES
15. PROHIBICIONES A LOS CONCEJOS
16. JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES

1. ADMINISTRACION DEL MUNICIPIO .

Cada municipio colombiano está gobernado mediante la conjugación de actividades del Concejo Municipal y del Alcalde que es el - ejecutor de los acuerdos municipales y al mismo tiempo es el agente del Gobernador y por ende del Presidente de la República, como también es el jefe de la administración municipal. La Constitución y - las leyes determinan las atribuciones de Concejos y Alcaldes y por eso las actuaciones de estos organismos no pueden ser arbitrarias o caprichosas.

2. EL CONCEJO MUNICIPAL .

El Concejo Municipal es una corporación administrativa del - municipio compuesta por Concejeros o Concejales elegidos por votación popular y directa de los ciudadanos, con funciones específicas relacionadas con la administración local determinadas legalmente y - que estudiaremos más adelante.

3. COMPOSICION DE LOS CONCEJOS

Los Concejos Municipales están integrados por un número mínimo de seis y hasta un máximo de veinte miembros, según lo determine la ley, teniendo en cuenta la población del respectivo municipio. - El número de suplentes es igual al de los Concejales principales - y su función es la de reemplazar a éstos en caso de falta absoluta o temporal, según el orden de colocación en la respectiva lista electoral.

Para ser Concejel, se requiere, además de ser ciudadano en ejercicio, no ser beodo, no ser contratista ni apoderado de obras públicas municipales. (art 7 de la ley 89 de 1936)

4. QUORUM DE LOS CONCEJOS

Actualmente lo concerniente a quorum está regulado por el Acto Legislativo número uno de 1981 que modificó el artículo 83 de - la Constitución en su inciso final, dispone:

Art. 3.- Las Asambleas, Los Concejos Intendenciales y Comisariales y los Concejos Municipales PODRAN ABRIR SUS SESIONES y DELIBERAR con LA TERCERA PARTE DE SUS MIEMBROS pero sus DECISIONES sólo podrán tomarse CON LA ASISTENCIA DE LA MITAD MAS UNO, POR LO MENOS, - DE LOS INTEGRANTES DE LA RESPECTIVA CORPORACION.

En 1979 se expidió el Acto Legislativo número 1 de ese año que prescribía textualmente: "Las Cámaras y las Comisiones Permanentes podrán abrir sesiones y deliberar CON CUALQUIER NUMERO PLURAL de sus miembros, en aquellos días y horas en que deben sesionar según la Constitución y sus reglamentos internos, y en aquellos otros para los cuales las Mesas Directivas las hayan convocado, durante los períodos de sesiones, con cinco días de anticipación por lo menos. (Artículo 8).

Art. 19 -El artículo 82 de la Constitución quedará así:

"Las Cámaras y sus Comisiones Permanentes podrán tomar decisiones CON LA ASISTENCIA DE LA TERCERA PARTE DE SUS MIEMBROS, salvo cuando la Constitución exija un quorum diferente."

Estas normas del Acto Legislativo número 1 de 1979 se dictaron para combatir la inoperancia del Congreso por causa del frecuente ausentismo parlamentario. Con base en que el inciso final del artículo 83 de la Constitución dispone que las normas sobre quorum y mayorías regirán también para las Asambleas Departamentales, Consejos-Intendenciales y Comisariales y Concejos Municipales, ese fue el quorum que rigió en estas corporaciones hasta la expedición del Acto Legislativo número 1 de 1981 ya transcrito. No sobra recordar que la Reforma Constitucional de 1979 fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia, volviendo a regir así para el Congreso las normas anteriores a 1979 sobre quorum deliberativo y decisorio, las cuales coinciden con las que contiene el Acto Legislativo número 1 del 1981, con excepción de la expresión "por lo menos" la cual no se encuentra en el inciso segundo del artículo 82 de la Constitución.

5. PERIODO DE SESIONES DE LOS CONCEJOS.

Es extremadamente importante conocer con precisión cuándo se pueden reunir a sesionar los Concejos Municipales y también cuánto dura el período de sesiones, lo mismo que saber si pueden prorrogar sus sesiones y en caso afirmativo por cuánto tiempo y si todos los Concejos pueden prorrogarlas. Es imprescindible determinar todo lo anterior porque como lo ha dicho el Consejo de Estado "Cualquier -

otra reunión distinta de las ordinarias o extraordinarias convocadas por el Alcalde, así como los actos resultantes de ellas, no obligan legalmente, ya que tanto esa reunión como las determinaciones allí tomadas CARECEN DE VALIDEZ y la sanción correspondiente no es otra que la nulidad que debe declarar la jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo." Procedamos pues a aclarar los puntos iniciales:

Por disposición de la ley 30 de 1969 los Concejos Municipales - del Distrito Especial de Bogotá, de ciudades capitales de Departamento, o Municipios de más de 100.000, cien mil, habitantes, lo mismo que de aquellos que tengan más de cuatro, (4), millones de rentas municipales ordinarias en su presupuesto anual, se reunirán cuatro veces en el año así: primera (1) de noviembre, primero (1) de enero, primero (1) de abril y primero (1) de agosto por el período determinado por las leyes vigentes, o sea, por el lapso de treinta días cada vez, prorrogables por diez días más, a juicio del Cabildo, según lo establece el artículo 5 de la ley 72 de 1926.

Los Municipios carentes de las características reseñadas en el párrafo anterior tienen el siguiente régimen para sus Concejos: Se reúnen en las fechas señaladas en el artículo tercero de la ley 6 de 1958 o sea, del primero de abril al 31 de mayo y del primero de noviembre al 31 de diciembre de cada año, SIN FACULTAD LEGAL PARA PRORROGAR SUS SESIONES, pues únicamente pueden sesionar, fuera de las fechas señaladas en dicho artículo tercero, cuando el respectivo Alcalde los convoque a sesiones extraordinarias, y en éstas solamente se ocuparán de los asuntos que someta a su consideración el citado funcionario.

Para evitar expedir actos susceptibles de anulación los Concejos deben tener en cuenta que la ley, sin ninguna excepción, no excluye los días feriados o de vacantes en las sesiones de los Cabildos, -- así que los treinta días se cuentan con feriados o vacantes incluidos, lo mismo los días del período de prórroga.

Para llegar a esta interpretación el Consejo de Estado tuvo en cuenta que las normas que señalan fechas a las sesiones del Conce-

jo lo hacen para indistintamente días feriados o vacantes o que no tengan esa calidad y cuando dicen por ejemplo, "el primero de enero, el primero de abril, por el lapso de treinta días" no excluyen ningún día o días por feriados o vacantes.

Consideró también el Consejo de Estado que estos cargos, según la tradición del país, se sirven gratuitamente, como un honor y un deber cívicos, sin perjuicio de las labpres habituales de los que ostenten la investidura. De modo que si por regla general, de los plazos de días se excluyen los feriados o de vacancia, sobre todo en los tratados o negocios particulares y en los términos judiciales, los períodos ordinarios de sesiones de los Concejos constituyen una excepción a ese principio por el carácter también excepcional, de las funciones que incumben a sus miembros, que las ejercen sin menoscabo de sus tareas ordinarias.

6. SESIONES EXTRAORDINARIAS .

El artículo 8 de la ley 30 del año 1969 dispone:

"También se reunirán extraordinariamente los Concejos por convocatoria del Alcalde respectivo. En estos casos se ocuparán exclusivamente de los asuntos que someta a su consideración la (sic) autoridad que los convocare". De manera que la ley es nítida al señalar el campo de acción sobre el cual se pueden mover los Concejos durante estas sesiones, así que no vemos la necesidad de algunos autores de discutir la posibilidad de tratar asuntos distintos de los que motivaron la convocatoria. La ilegalidad sería demasiado prominente, y su nulidad accesible sin necesidad de muchas lucubraciones.

7. CONDICIONES DE EXPEDICION DE LOS ACTOS DE LOS CONCEJOS .

Los actos de los Concejos se denominan normalmente Acuerdos, además dictan resoluciones para los asuntos de menor importancia. Los Acuerdos presentan condiciones de forma y de fondo para su expedición. En cuanto a la forma, se presentan redactados en forma similar a la de las leyes. En relación a la forma de procedimiento las normas que la contienen se encuentran en el Código de Régimen Político y Municipal, artículos 172 y sub siguientes, ley 72 de 1926,

y 89 de 1936. Ellas pueden resumirse de la siguiente manera: Los proyectos de Acuerdo deben tener dos o tres debates según la importancia del Municipio, los cuales deben desarrollarse en tres días o días diferentes, en cada uno de esos debates los proyectos deben ser aprobados por la mayoría absoluta de los Concejales presentes en la sesión, (lógicamente que damos por sentado la existencia de quorum deliberativo y decisorio); una vez aprobado el proyecto con el tercer debate, es sometido al Alcalde para que éste lo sancione y ordene su publicación. El Alcalde dispone de un plazo determinado para objetar el proyecto de acuerdo, plazo que varía según la importancia del Municipio y el número de artículos del Acuerdo. Esta objeción según el art 175 del Código de Régimen Político y Municipal puede ser por inconstitucionalidad, ilegalidad e inconveniencia.

Sin embargo la ley 72 de 1926 aplicable a las capitales de Departamento y a las ciudades con más de 300.000 habitantes en el artículo 9 dice que sólo se podrán objetar por inconstitucionalidad o ilegalidad.

Si el Alcalde no objeta el proyecto dentro de los términos previstos, deberá sancionarlo y publicarlo. Si el Alcalde objeta el proyecto, el Concejo puede declarar sin fundamento las objeciones, caso en el cual el Alcalde está obligado a sancionar y publicar el Acuerdo. Esta publicación es por bando o por inserción en el periódico municipal si existe.

La aplicación del acuerdo comienza a partir del día de su publicación, salvo que el mismo exprese una fecha diferente. Sin embargo, una vez sancionado el acuerdo el Alcalde debe enviarlo al Gobernador del Departamento, quien tiene poder de revisión de los Acuerdos.

También hay que recordar que el artículo noveno de la ley 30 de 1969 consagra un procedimiento especial para los proyectos de acuerdo relativos a los planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas municipales.

En cuanto a las condiciones de fondo, los actos de los Concejos están sometidos a la Constitución, a las leyes, a los Actos Administrativos nacionales, a las Ordenanzas Departamentales y a los Actos del-Gobernador.

8. CONTROL DE LOS ACTOS DE LOS CONCEJOS .

Los actos de estas corporaciones están sometidos a un doble control: el administrativo y el jurisdiccional.

Control Administrativo:

En vista de que los Concejos son organismos descentralizados, no están sometidos a control jerárquico, están sometidos al control de tutela. Pero no existe control sobre los Concejales ya que no pueden ser removidos por la autoridad de tutela, ni el Concejo ser suspendido o disuelto por el Gobierno. Por otra parte en relación con el control sobre los actos de los Concejos, ellos no pueden ser anulados, suspendidos o revocados ni por el Gobierno Nacional, ni por el Gobernador, mucho menos por el Alcalde.

El control de tutela se ejerce en tres órdenes diferentes: en primer lugar el Alcalde puede objetar los proyectos de Acuerdo, debiendo el Concejo someterlo a una nueva deliberación. Esas objeciones pueden ser por ilegalidad o inconstitucionalidad en los casos a que ya hicimos referencia, como también por inconveniencia en los otros municipios.

En segundo lugar, de conformidad con el artículo 177 del Código de Régimen Político y Municipal, el Alcalde debe enviar al Gobernador una copia de todos los Acuerdos sancionados. El Gobernador posee según el ordinal 8 del artículo 194 de la Constitución poder para revisar los actos de los Concejos, debiendo pasarlos al tribunal competente cuando los considere ilegales o inconstitucionales.

En tercer lugar, el Gobierno Nacional puede, por intermedio del agente del Ministerio Público correspondiente, promover la anulación de los Acuerdos que considere atentatorios contra una norma superior.

Control Jurisdiccional:

Este control está a cargo del Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos de Distrito, se realiza a través del ejercicio de la Acción de Nulidad y de la de Plena Jurisdicción consagradas por el artículo 65 y siguientes del Código Contencioso Administrativo y el 192 de la Constitución.

9. ATRIBUCIONES DE LOS CONCEJOS.

Las atribuciones de los Concejos Municipales están reguladas - en la Constitución Nacional, en el Código de Régimen Político y Municipal y leyes que lo adicionan o reforman, entre las más importantes se deben tener en cuenta la ley 5 de 1929 sobre incompatibilidades, decreto 49 de 1932, leyes 89 de 1936, 115 de 1948, 6 de 1958 y 30 de 1969.

Son atribuciones de los Concejos las siguientes contenidas en la Constitución y que deben ejercer conforme a las leyes:

1. Ordenar, por medio de acuerdos, lo conveniente para la administración del Distrito.

2. Votar, en conformidad con la Constitución, la ley, las Ordenanzas, las contribuciones y gastos locales. El decreto 3815 del 30 de diciembre de 1982 expresa que subsisten para los departamentos - y municipios las siguientes prohibiciones: a) La de imponer gravámen de ninguna clase o denominación a la producción primaria, agrícola o ganadera, sin que se incluyan en esta prohibición las fábricas de productos alimenticios o toda industria donde haya un proceso de transformación por elemental que sea. b) La de gravar los artículos de producción nacional destinados a la exportación. c) La de gravar las zonas francas industriales y comerciales que se constituyan - como establecimientos públicos. d) La de gravar plazas de mercado.

3. Determinar la estructura de la administración municipal, - las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo;

4 . Crear, a iniciativa del Alcalde, los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales, conforme a las normas que determine la ley;

5. Expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos del Municipio, con base en el proyecto presentado por el Alcalde;

6. Elegir Personeros y Tesoreros municipales y los demás - funcionarios o empleados que la ley determine.

7. Autorizar al Alcalde para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes municipales y ejercer, pro tempore, precisas funciones de las que correspondan al Concejo.

8. Ejercer las demás funciones que la ley le señale.

10. NOMBRAMIENTO Y REMOCION DE EMPLEADOS MUNICIPALES.

Preceptúa el numeral 6 del artículo 197 que acabamos de estudiar que es atribución de el Concejo nombrar Personeros, Tesoreros Municipales y los demás funcionarios que la ley determine.

En vista de las constantes noticias en los periódicos referentes a doble nombramiento de empleados municipales por parte de los miembros del Concejo de determinado municipio, generalmente por insatisfacción de apetitos clientelistas censurables, es conveniente anotar que el decreto 49 de 1932 en su artículo 2 reglamenta la forma de proceder a los nombramientos de los Concejos al decir que no podrán proceder a la elección de los empleados cuyo nombramiento les corresponde, sino después de haber señalado el día y hora para ello, por tres días completos de anticipación por lo menos, y en virtud de proposición aprobada por la misma corporación.

La ley 5 de 1929, dispone que los nombramientos sólo se pueden hacer dentro de los 30 días anteriores a la fecha en que los designados deban empezar a desempeñar sus funciones.

Finalmente se debe tener en cuenta que los nombramientos comunicados no se pueden revocar, a no ser que medio consentimiento expreso y escrito del titular.

11. EMPLEADOS INTERINOS

El artículo 249 del Código de Régimen Político y Municipal dispone que cuando falte ABSOLUTAMENTE un empleado que no pueda ser reemplazado por suplente o suplentes, la primera autoridad política del lugar nombrará un empleado interino y dará cuenta en el acto al que debe proveer el empleo. Recuérdese aquí lo que manifestamos sobre el Contralor Departamental cuando hablamos sobre las atribuciones de la Asamblea y sobre que el Gobernador, por vencimiento del período para el cual fue nombrado el Contralor, no debe proceder a nombrar un interino porque esta circunstancia no está considerada como falta absoluta del funcionario. Vale la misma apreciación para el Alcalde.

También ha reiterado el Consejo de Estado la jurisprudencia

cia en el sentido de que llenada una vacante en interinidad, mientras el Concejo Municipal o la autoridad competente hace su designación en propiedad, la persona nombrada no podrá ser reemplazada por autoridad política, salvo los casos de vacancia.

La razón jurídica de la facultad de nombrar interinamente un empleado, se debe a razones de servicio público, el cual debe ser permanente, pero tomando en consideración que el funcionamiento de las corporaciones electorales no es permanente, la ley estatuyó por vía de excepción que en aquellos casos en que faltaran los empleados elegidos por tales entidades y no pudieran ser suplidos por sus suplentes, podían ser sustituidos en interinidad por la primera autoridad política del lugar. Pero una vez agotada la facultad por el hecho de haber nombrado un interino para desempeñar la función pertinente, se extingue, por así decirlo, el derecho de nombrar nuevamente interinos, salvo que el designado no acepte, muera, renuncie o de motivos previstos en normas legales para declararlo insubsistente o destituirlo.

12. PERIODO DE EMPLEADOS MUNICIPALES .

Los empleados municipales son el Secretario del Concejo, el Personero y el Tesorero Municipal.

El Secretario del Concejo Municipal es elegido por la misma corporación y deberá tenerse en cuenta lo que dijimos sobre el decreto 49 de 1932 cuando hablamos sobre el nombramiento y remoción de empleados municipales. El período del secretario será el mismo período de los Concejales, dice el art. 4 del decreto 49 de 1932, es decir, de dos años, período que comienza a contarse el primero de noviembre del año respectivo.

Según el art. 277 del Código de Régimen Político y Municipal los Personeros Municipales durarán un año en su cargo, contado desde el 1 de enero.

Similarmente para el Tesorero Municipal. (art 279 CRPM)

13. NOMBRAMIENTO DE EMPLEADOS SUBALTERNOS

La norma general es que corresponde al jefe de la oficina respectiva nombrar y remover libremente a los empleados subalternos, salvo algunas excepciones que contempla expresamente la ley. La ley-

89 de 1936 expresa que "los funcionarios designados por los Consejos pueden nombrar y remover libremente sus empleados subalternos.

14. CREACION DE EMPLEOS MUNICIPALES Y FIJACION DE ASIGNACIONES.

Uno de los puntos de más importancia en la administración municipal es el relativo a la creación, supresión, fusión de empleos, fijación de funciones y asignaciones.

Como ya vimos es atribución de los Concejos determinar la estructura de la administración municipal, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo. Según el texto constitucional, corresponde a los Concejos, determinar la estructura de la administración en forma autónoma. Cabe anotar que sobre el particular los Alcaldes recibieron en la Carta facultades similares o paralelas a las del Presidente y el Gobernador en lo relativo a la creación, fusión y supresión de empleos, etc, si bien esas facultades no se les dió expresamente en la Carta, el Consejo de Estado si las ha reconocido como facultades derivadas de la Reforma Constitucional de 1968 y sobre esto ha dicho "Hoy por hoy, les incumbe a los Concejos Municipales señalar por medio de Acuerdos, las dependencias que deben configurar la administración municipal, determinar sus funciones generales y fijar las escalas de remuneración que correspondan a las diversas categorías de empleos y al Alcalde la creación de los cargos concretos con las especificaciones de las funciones que corresponden a cada uno, la supresión o fusión de aquellos, dentro del esquema general descrito en los Acuerdos. Por consiguiente la Reforma Constitucional de 1968 implicó la derogación de la atribución 4 del artículo 169 del C.P y M, que asignaba estas funciones a los Concejos. De esta suerte, hoy, en principio, la creación y supresión de cargos, el señalamiento de sus funciones especiales y la fijación de sus asignaciones le compete al Alcalde en su condición de jefe de la administración municipal, en armonía con los Acuerdos que determinan la estructura general de la administración y para que estos tengan cumplida ejecución". (Sentencia de mayo 13 de 1975).

15, PROHIBICIONES A LOS CONCEJOS

El Código de Régimen Político y Municipal en su art. 171 se refiere a las prohibiciones a los Concejos Municipales tales como la de gravar con impuesto del tránsito de objetos por el territorio de los municipios, salvo los casos especiales en que se les haya concedido permiso, e imponer contribuciones en cualquier forma a la propiedad inmueble, cuando ésta se halle gravada con el impuesto predial.

Esta prohibido a los Concejos aplicar los bienes o rentas departamentales, se corrige, municipales a objetos distintos del servicio público. Intervenir en asuntos que no sean de su competencia; o gravar objetos ya gravados por la Nación o por el Departamento, salvo que se les conceda especialmente el derecho de hacerlo en un caso determinado.

También les está prohibido a los Concejos nombrar a ninguno de sus miembros para algún destino lucrativo, ni a los parientes de éstos dentro del segundo grado de consanguinidad o afinidad, ni a los deudores del fisco.

El art. 307 de CRPM en su numeral 8 dispone que las personas que sean miembros de corporaciones formadas por elección podrán desempeñar otros destinos mientras éstas no estén reunidas, sin dejar vacante su puesto, salvo lo dispuesto para casos especiales en la Constitución.

El cargo de Concejero Municipal es compatible con cualquier empleo; a excepción de aquellos remunerados cuya provisión incumbe al mismo Concejo.

Sobre la prohibición del párrafo tercero veamos lo que dijo el Consejo de Estado en sentencia del 23 de febrero de 1969:

"El legislador tiene prohibido a los Concejos nombrar a los Concejales y a los parientes de estos dentro del segundo grado de consanguinidad o afinidad para cargos remunerados.

La prohibición se extiende a los nombramientos que hagan los funcionarios públicos nombrados por el Concejo o con autorización de los mismos. Es tan estricta la ley a este respecto que bas

ta el hecho de que resulten electos los Concejales para que queden incursos en la prohibición, aún cuando no tomen posesión. Y no se liberan siquiera después de haber sido excusados legalmente de servir el cargo.

Lo anterior, a diferencia de lo que la Constitución Nacional establece para los miembros del Congreso, a quienes el Presidente no puede conferir empleo pero sólo cuando "hubieren ejercido el cargo" (art 109).

Se explica la severidad del Legislador porque siendo el Concejo una corporación de elección popular y los concejales los mandatarios encargados de ordenar lo conveniente para la administración de el municipio, de votar los impuestos y gastos locales, de elegir empleados municipales y los demás que la ley determina, se imponía en bien de una honesta administración de los bienes a ellos confiados, en guarda de las costumbres políticas honradas y del honor de los propios ediles, que al aceptar la postulación no los mueva un interés de conveniencia personal, sino el servicio desinteresado al municipio, que además de ser la célula vital de la Nación, en él se encarna con más propiedad el régimen republicano..."

16. LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES .

El inciso tercero del artículo 196 de la Constitución, a partir de la Reforma Constitucional de 1968, autorizó a los Concejos para crear Juntas Administradoras Locales para sectores del territorio municipal, como un corregimiento o una vereda, asignándoles algunas de sus funciones y señalando su organización, dentro de los límites que determine la ley. El Gobierno explicó en los siguientes términos la finalidad de las Juntas Administradoras Locales ;"El crecimiento de las ciudades, la gran extensión de los límites municipales, el conocimiento más completo de los problemas y la vivencia de los mismos, hacen aconsejable una mayor participación de la ciudadanía en la administración de la comunidad. Por ello el artículo 12 prevé que los Concejos puedan crear Juntas Administrativas locales para determinados sectores del territorio, con las funciones que autorice la ley. Además de responder a una filosofía demo -

crática, el texto propuesto sigue la orientación de que el actual Gobierno quiere llevar adelante la Acción Comunal y la integración popular para responsabilizar a la comunidad de sus propios problemas y soluciones."

Pasamos a exponer enseguida aspectos relacionados con los miembros de estas Juntas, tema muy importante ya que en la prensa continuamente se pueden leer informaciones relativas a anulación de Acuerdos o de credenciales de Concejales por violación de normas atinentes a integrantes de estas agrupaciones nuevas en nuestro Derecho.

Ya hemos manifestado que el Consejo de Estado ha dicho que el Acto Legislativo Número 1 de 1968 modificó el régimen legal preexistente y que por tal motivo los Concejos ya no tienen la facultad de crear, fusionar o suprimir empleos en el Municipio (tal potestad corresponde al Alcalde); pues bien; actualmente la excepción consiste en la facultad que tienen los Concejos de crear Juntas Administradoras de determinados servicios o sectores del territorio municipal, y, por iniciativa del Alcalde, establecimientos públicos. Son competencias que atañen, respectivamente, como es bien notorio, a la estructura de la administración municipal propiamente dicha y a la de los establecimientos públicos municipales.

Entonces ya tenemos una premisa clara: la creación de las juntas administradoras de servicios o sectores municipales corresponde al Concejo. Ahora, los miembros de esas juntas, SON AGENTES DEL ALCALDE, DE SU LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION, como jefe de la administración municipal, así lo ha aceptado el Consejo de Estado con base en los arts. 201 de la Constitución, 183 del C. de R. P. M., 1 letra b) de la ley 84 de 1915, 1 de la ley 72 de 1926, 15 y 16 del Decreto ley 3133 de 1968. Vemos, pues, que los Concejos no pueden nombrar miembros de esas juntas, si lo hacen esos actos son nulos.

Otro punto importante: El Alcalde no puede nombrar como miembros de esas juntas a Concejales. El argumento jurídico utilizado y aceptado por el Consejo de Estado, es que el art. 1 de la ley 5 de 1929, que hizo extensivo a los Municipios el art. 27 de la ley 96 de 1920, prohíbe a los Alcaldes nombrar a los Concejales, principa-

les os suplentes, que entren a ejercer el cargo, para desempeñar em-
pleo remunerado durante el período legal. Dice ese artículo: " La -
inhabilidad consignada en el artículo 27 de la ley 96 de 1920 con e-
relación a los que fueron elegidos Senadores o Representantes, o Di-
putados a las Asambleas con el carácter de principales, al entrar a-
ejercer el cargo, para seguir desempeñando el empleo que tuvieron -
por nombramiento del ejecutivo o de los Gobernadores, respectivamen-
te, se extiende también a los Concejeros principales, al entrar a -
ejercer el cargo para seguir ocupando el empleo remunerado que ha-
yan obtenido por designación del Alcalde del Distrito, quedando -
inhabilitados por el resto del período, (de Concejales), para el de-
sempeño de cargos de esta clase provistos por el mismo Alcalde, sin
más excepciones que las mismas consignadas en el mencionado artículo
27 de la ley 96 de 1920. Los suplentes de los Concejeros Municipales
que entraren a ejercer el cargo por renuncia, falta absoluta o -
accidental o excusa de los principales, quedarán en las mismas con-
diciones que éstos para efectos del presente artículo."

Por lo anterior se observa que el cargo de Concejal no es compati-
ble con cualquier cargo remunerado cuya provisión corresponda al -
Concejo ni con cualquier cargo remunerado provisto por el Alcalde,-
como los de miembros de las Juntas Administradoras de Servicios o-
sectores del territorio municipal.

Se observa que si los Concejales principales o suplentes NO EN-
TRAN A EJERCER EL CARGO DE CONCEJALES, entonces si pueden ser nom-
brados para cargos remunerados provistos por el ALCALDE .

Con respecto a los cargos remunerados provistos por los Conce-
jos la ley es más estricta pues basta el hecho de que resulten ELEC-
TOS los Concejales para que queden incurses los Concejos en la pro-
hibición de elegirlos para cargos remunerados.

Sobre la prohibición contenida en el art 1 de la ley 5 de 1929
hay que decir que comprende también a los Concejales que se excusen
de seguir desempeñando el cargo y su violación implica causal de nu-
lidad del acto y sanción de multa para el Alcalde(arts.3 y 4 ley 5
de 1929).

Resumiendo los aspectos tratados sobre las Juntas Administradoras Locales tenemos que al Consejo se le atribuye la facultad de crear - las, al Alcalde se le faculta para nombrar y remover libremente sus miembros y que los Concejales no pueden ser nombrados por el Alcalde como miembros de las Juntas. Tocamos ahora el siguiente aspecto: Los miembros de las Juntas Administradoras Municipales o Locales están INHABILITADOS PARA SER CONCEJALES. Efectivamente, con el fin de preservar la independencia de los Concejales y de impedir que sirvan intereses subalternos, el art. 7 de la ley 89 de 1936 dispone que "desde la sanción de la presente ley ningún contratista de obras públicas municipales, ni sus apoderados, podrán ejercer el cargo de Concejeros Municipales, mientras conserven el carácter de contratista o apoderado" y así mismo dispone que estos individuos "como los administradores de servicios públicos municipales, no podrán ser elegidos Concejeros Municipales".

La ley prohíbe que los contratistas, sus apoderados y quienes administren servicios públicos municipales sean elegidos Concejales para impedir que utilicen la influencia que se deriva de cualquiera de esas situaciones, contraria al interés público, para ser elegidos.

Trata de precaver los efectos nocivos del tráfico ilegal de influencias para lograr la investidura de Concejales y preservar la autonomía y el carácter público de la corporación edilicia.

Es evidente que los miembros de las juntas administradoras de servicios o sectores del territorio municipal como los de las juntas directivas de los establecimientos públicos son "administradores de servicios públicos municipales" y por lo mismo están comprendidos en la prohibición prescrita por el art. 7 de la ley 89 de 1936, no pueden ser elegidos Concejales.

SECCION II B

1. EL ALCALDE
2. NOMBRAMIENTO DE LOS ALCALDES
3. ATRIBUCIONES DE LOS ALCALDES
4. FACULTADES DEL ALCALDE PARA NOMBRAR GERENTES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS MUNICIPALES
5. CONTROL A LOS ACTOS DE LOS ALCALDES
6. ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS, EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES Y SOCIEDADES DE ECONOMIA MIXTA MUNICIPALES

1. EL ALCALDE.

El Alcalde es el jefe de la administración municipal y a la vez es el agente del Gobernador, por eso es un funcionario en quien la descentralización sólo se realiza parcialmente.

2. NOMBRAMIENTO DE LOS ALCALDES .

Los Alcaldes son de libre nombramiento y remoción de los Gobernadores. Para ser Alcalde no se exige ninguna calidad especial fuera de la de ser ciudadano en ejercicio..

3. ATRIBUCIONES DE LOS ALCALDES .

El establecimiento de las funciones de los Alcaldes la Constitución lo ha colocado en la ley. Teniendo en cuenta la doble calidad que poseen los Alcaldes de agentes del Gobernador y la de jefes de la administración municipal, podemos clasificar las funciones que les ha asignado la ley en dos grupos principales:

Funciones del Alcalde como agente del Gobernador:

Las principales funciones en este aspecto son las siguientes:

a) Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, las Ordenanzas y los decretos vigentes.

b) Cumplir y hacer cumplir las órdenes e instrucciones que le dé el Gobernador;

c) Conservar el orden público en el territorio de su jurisdicción. Por ello son jefes superiores de Policía en el Distrito , y

d) El Alcalde debe dar al Gobernador en el mes de diciembre un informe sobre la marcha de la administración pública en el municipio y señalar las medidas que convenga tomar para mejorarla.

4. Funciones del Alcalde como jefe de la administración municipal:

a) Cuidar de que el Concejo se reúna oportunamente y desempeñe los deberes que le corresponden. b) Convocar al Concejo a reuniones extraordinarias cuando las necesidades de la administración lo aconsejen; c) Conceder licencia a los Concejales, d) Suministrar al Concejo los informes y datos que necesite para el buen desempeño de sus funciones, e) Inspeccionar con frecuencia los establecimientos públicos del municipio para que marchen con regularidad, f) Nom

brar y remover libremente los empleados de su oficina, g) Conceder licencia a los empleados municipales, en los casos y términos establecidos por la ley, h) Velar porque los empleados municipales desempeñen oportuna y debidamente sus funciones, i) Presentar al Concejo las proyectos de acuerdo que juzgue conveniente para la buena marcha del Municipio, especialmente los relativos al presupuesto de rentas y gastos en la época señalada por la ley, j) Dar posesión de sus destinos a los empleados municipales, con las excepciones que establezcan las leyes, las ordenanzas y los decretos, k) Imponer multas hasta de veinte pesos o arresto hasta de seis días a los que desobedezcan o no cumplan sus órdenes y a los que le falten al debido respeto, l) Sancionar u objetar los Acuerdos expedidos por el Concejo, ll) Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el presupuesto y las disposiciones fiscales correspondientes, m) Perseguir a los reos prófugos que haya en el Municipio, n) Nombrar los empleados municipales, siempre que la designación no esté atribuida a otra autoridad, ñ) Nombrar los empleados municipales, se corrige, Nombrar los corregidores e inspectores de Policía Municipal, o) Coadyuvar activamente con las medidas que dicten los empleados de instrucción pública y fomentar, en cuanto esté a su alcance, la educación pública en el Municipio, p) Cuidar de que los archivos de las oficinas municipales se conserven en buen estado, q) Despachar, sin pérdida de tiempo, los exhortos y oficios que le dirijan las autoridades oficiales. r) Ser el representante legal del Municipio, de acuerdo con la ley 28 de 1974, art. 3.-

4. FACULTADES DEL ALCALDE PARA NOMBRAR GERENTES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS MUNICIPALES.

El Consejo de Estado, por medio de su Sala de Consulta y Servicio Civil, el 11 de febrero de 1976 respondió así a una consulta del Ministro de Justicia en el sentido de determinar si los gerentes de establecimientos públicos son funcionarios públicos y a quién compete su designación:

"El art. 201 de la Constitución dice que en todo Municipio habrá un Alcalde, que ejercerá las funciones de agente del Goberna

dor y que será jefe de la Administración Municipal, conforme a las normas que la ley señale. Y la Administración Municipal comprende todo lo relativo al ejercicio de las funciones de los empleados del Municipio y al manejo de los intereses de aquel, según el inciso 2º del art. 141 del Código de Régimen Político y Municipal.

Por otra parte el art. 184 de la misma obra, señala las atribuciones de los Alcaldes y dice en su numeral 19; "Nombrar los empleados municipales cuya designación no esté atribuida a otra autoridad" por la Constitución o por la ley, apunta la Sala, pues sólo éstas pueden conferir esas facultades.

Y aquí es procedente anotar que el C. de R. P. M., le atribuye al Alcalde la facultad de nombrar a los empleados de su oficina en el ordinal 6 del art. 184. Y en otro ordinal del mismo artículo, el ordinal 19, lo faculta para nombrar los empleados municipales, es decir todo el personal de la administración, con excepción de aquellos cuya nombramiento corresponda a otra autoridad.

Al Alcalde como agente del ejecutivo y como Jefe de la Administración Municipal, corresponde el manejo de los intereses municipales y nombra a los empleados a través de los cuales maneja el Distrito como ya vió. Y esto debe forzosamente ser así porque ese el criterio adoptado por nuestra Carta, como atrás se dijo, para la designación de los funcionarios y empleados del órgano ejecutivo del Poder. Y ¿Podría el Alcalde manejar cabalmente los intereses del Distrito, como se lo manda la ley, y responder de ellos, si no tuviera facultad para designar al personal de su administración?

Finalmente es obvio, que tratándose, como se trata en el caso de la consulta del señor Ministro de Justicia, del gerente de un establecimiento público municipal e incorporado a la administración distrital que está bajo la dirección y responsabilidad del Alcalde, y siendo ese gerente funcionario público municipal, como atrás se dijo, es obvio, se repite, que su designación correspondea al Alcalde ya que ese nombramiento no es atribución del Concejo.

Así que la interpretación, según la cual el numeral 19 del artículo 184 del Código de Régimen Político y Municipal faculta al Alcalde para nombrar aquel gerente, es lógica y está en un todo de -

acuerdo con las circunstancias en que opera el establecimiento público en cuestión, con su carácter de organismo municipal, con la calidad de funcionario público municipal de ese gerente y con las atribuciones que al Alcalde corresponden como agente del ejecutivo y como jefe de la administración municipal. Ya se dijo "En principio el nombramiento de todos los empleados, corresponde al Alcalde. Sólo se exceptúan aquellos que por expresa disposición de la ley están atribuidos al Concejo o a otra autoridad".

En este punto advierte la Sala que se hechen de menos las reglamentaciones legales de que trata la Constitución al autorizar la creación de los establecimientos públicos municipales de que se viene tratando, donde dice: art. 197. "Son atribuciones de los Concejos- que ejercerán conforme a la ley, las siguientes; 4) Crear, a iniciativa del Alcalde, los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y sociedades de economía mixta, conforme a las normas que determine la ley"

Para terminar parece oportuno mencionar, que por sentencia del 27 de enero de 1975, el Consejo de Estado (Sala de lo Contencioso, Sección 1), anuló los artículos 1, 2 y 32 del Acuerdo Número 3 de 1970 del Concejo Municipal de Pamplona (N. de Santander), que adscribió a la Personería y a la Tesorería de ese Distrito, algunos funcionarios municipales, como el administrador de la plaza de ferias, y atribuyó su nombramiento en este último caso al Tesorero Municipal.

El Concejo Municipal carece de facultades para quitarle al Alcalde sus atribuciones legales y para asignarles al Personero y al Tesorero, nombramientos de empleados que debe nombrar el Alcalde de acuerdo con la ley."

No resta recordar que el Alcalde tiene la facultad de nombrar todos los empleados municipales conforme a los Acuerdos que determinen la estructura general de la Administración y para que éstos tengan cumplida ejecución.

5. CONTROL A LOS ACTOS DEL ALCALDE .

Como en el caso de los Gobernadores hay un control administrativo, consistente en que El Gobernador puede revocar sus actos por considerarlos inconstitucionales o ilegales, se excluye la inconveniencia, y pueden ser removidos, esto implica que es más un inferior

jerárquico que descentralizado. Los actos individuales que expida - son susceptibles de reposición y apelación ante el gobernador. El recurso de reposición no es obligatorio para demandar posteriormente.

Existe también el control jurisdiccional que se ejerce ante lo Contencioso Administrativo a través del ejercicio de las acciones - de Nulidad o de Plena Jurisdicción.

Los actos de los Alcaldes deben estar sometidos a la Constitu - ción, a la ley, a los Actos Administrativos Nacionales, Ordenanzas, - Decretos de los Gobernadores y Acuerdos de los Concejos.

6. ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS, EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES Y SOCIEDADES DE ECONOMIA MIXTA MUNICIPALES .

Dispone el art. 197; "Son atribuciones de los Concejos, que ejercerán conforme a la ley, las siguientes; ...4) Crear, a iniciativa del Alcalde, los establecimientos públicos, empresas industria - les y comerciales y sociedades de economía mixta, conforme a las - normas que determine la ley".

Conforme al texto constitucional anterior, se observa una au - torización semejante a la conferida al Congreso, y a las Asambleas, - en las administraciones Nacional y Departamental para el mismo efec - to.

Por razón del paralelismo normativo existente en esta materia entre los órdenes nacional, departamental y municipal en la Consti - tución, debe pensarse que los establecimientos públicos del nivel - distrital, deben tener, salvo el ámbito territorial de su actuación, naturaleza y caracteres idénticos a los establecimientos del mismo - tipo en lo nacional y departamental. Es evidente, pues, que se tra - ta de organismos creados por los Concejos, a propuesta del Alcalde, dotados con personería jurídica y patrimonio independiente, formado por el producto de impuestos, tasas o contribuciones municipales, a - los que se atribuyen funciones primordialmente administrativas, ad - critos a un organismo de la administración centralizada del mismo - Distrito para la correspondiente tutela y que se someten en su ac - tividad a un régimen de Derecho Público. Estos son los caracteres -

que doctrinalmente, son iguales para estos entes, cualquiera que sea el nivel territorial en que operen y la función que tengan a su cargo, sin que por ello su régimen jurídico sea el mismo, ya que los tres planos administrativos son separados e independientes.

Siendo de Derecho Público, el régimen jurídico de los establecimientos públicos municipales, en consecuencia, estará contenido en los correspondientes Acuerdos generales y especiales del respectivo Concejo, en los que se regule por vía general o particular el funcionamiento de estas entidades y, ordinariamente, en el acto de su creación o estatuto orgánico y en los actos internos que sus propios órganos de dirección hayan expedido en desarrollo de las facultades otorgadas por aquel estatuto. Es decir, que sus actos se rigen por las reglas del estatuto constitutivo que les dió nacimiento y por las disposiciones que dicten sus propios órganos en desarrollo de las competencias a ellos atribuidos por el primero.

Deducciones que resultan del principio constitucional de la descentralización administrativa realizada mediante las entidades territoriales establecidas por el artículo 5 de la Constitución, porque tal descentralización implica autonomía administrativa de los entes territoriales y de sus organismos descentralizados, es decir poderes propios de auto-organización y, por lo tanto, regímenes jurídicos separados y diferentes, adoptados en ejercicio de esa competencia por sus propios órganos (art. 183 C.N). Pero ese principio no es absoluto, pues es lógico que en un Estado unitario, dicha autonomía debe desenvolverse dentro de los marcos de la Constitución y de la ley. De modo que la autonomía administrativa de las entidades territoriales es relativa y puede resultar condicionada por normas superiores no originadas en su propia organización, sino establecidas por autoridades nacionales o departamentales, ya que los Departamentos ejercen tutela administrativa sobre los Municipios y las funciones de los Concejos y los Alcaldes están subordinadas a la ley como lo disponen los artículos 197 y 201 de la Carta.

SECCION TERCERA**NUEVAS FORMAS DE ADMINISTRACION MUNICIPAL**

1. AREAS METROPOLITANAS
2. LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS
3. FINALIDADES DE LA ASOCIACION DE MUNICIPIOS
4. FACULTADES DE LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS
5. COORDINACION DE PLANES Y PROGRAMAS
6. LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES
- 7.

1. AREAS METROPOLITANAS .

En virtud de la Reforma Constitucional de 1968, el artículo-198 de la Carta autoriza al Legislador a organizar las áreas metropolitanas, cuya finalidad debe ser la mejor prestación o administración de servicios públicos de dos o más municipios de UN MISMO DEPARTAMENTO.

La Constitución no define el área metropolitana, ella se limita a manifestar que es aquella formada por "dos o más municipios de un mismo Departamento cuyas relaciones den al conjunto las características de tal". Por esta razón se considera que compete a la ley definirla considerando para ello a lo que en otros países recibe la misma denominación, porque no de otra manera se puede explicar la norma constitucional que dá por conocidas sus características.

Según algunos autores, el área metropolitana desde el punto de vista geográfico y sociológico, significa zona de influencia de una gran ciudad, y en consecuencia se halla constituida por el terreno o territorio sometido al influjo de dicha metrópoli. Sus dos características principales serían , la existencia de una superficie delimitada, y la de una ciudad principal que influya sobre dicha superficie.

En el terreno jurídico administrativo, área metropolitana es el territorio donde existe enclavada una ciudad o metrópoli que comprende en el mismo otras entidades territoriales, y que se encuentra sometido a la competencia o jurisdicción de órganos especiales distintos de los que rigen la ciudad centro y los municipios comprendidos e influenciados.

Consideran algunos conferencistas que los fenómenos que dan lugar a la constitución de las áreas metropolitanas, entre otros, son: a) Las diferentes formas de "habitat" distinguidas y estudiadas por geógrafos y sociólogos, b) El enorme crecimiento demográfico característico del tiempo en que vivimos, c) El impresionante y acelerado fenómeno de la concentración urbana, con todas sus consecuencias políticas, sociales y económicas, d) La multiplicación y desa-

rollo de las necesidades públicas en general y de las poblaciones urbanas en especial, con sus inevitables consecuencias sobre los servicios destinados a satisfacerlas, como los de transportes y comunicaciones, los sanitarios, los culturales, los de abastecimientos etc, e) La aparición y extraordinaria pujanza de la acción administrativa de planeamiento y programación.

Señalan también que los Estados Unidos de America las definió oficialmente a través de la oficina federal del censo y con el nombre de "Standard Metropolitan Statistical Area", como el condado o grupo de condados contiguos, que contiene cuando menos una ciudad de 50.000 o más habitantes, o varias ciudades gemelas con una población mínima acumulada de 50.000 habitantes. Además del condado y los condados expuestos, pueden ser incluidos en el área los contiguos siempre que sean esencialmente metropolitanos por su caracter y estén social y económicamente integrados en la ciudad centro.

La creación de un área metropolitana determinada debe hacerla el Legislador, y en su organización debe tener en cuenta el dárle la de personería jurídica, de darle un régimen especial para su administración y disponer que las autoridades del área metropolitana deben constituirse con participación de las autoridades municipales correspondientes. (art 198 C.N.).

Creada un área metropolitana por ley no puede entrar en funcionamiento sino cuando la Asamblea del respectivo Departamento, a iniciativa del Gobernador y oída previamente la opinión de los Concejos de los Municipios interesados, así lo disponga.

2. LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS .

En la exposición de motivos de la Reforma Constitucional de 1968 se dijo:

"Cuando no es el caso de las áreas metropolitanas en que hay un centro de gravedad que lo constituye forzosamente la gran ciudad sino de municipios similares en condiciones, la ley puede expedir normas bajo las cuales ellos puedan asociarse para la atención de los servicios públicos. En algunos eventos, habida cuenta del costo de los servicios, naturaleza de los mismos, su mejor utilización,

es necesario que la ley ordene esa asociación". Se ha considerado - que la asociación de Municipios es conveniente para efectos de una mejor prestación de los servicios públicos en determinadas regiones del país, tales como aunar recursos económicos y proyectar obras en beneficio de las comunidades asociadas. Creando además una solidaridad regional.

Las asociaciones son voluntarias cuando tienen origen en la iniciativa de los mismos Concejos conforme a la ley que establezca las condiciones para que puedan asociarse. Son obligatorias cuando son ordenadas por las /Asambleas, a iniciativa del Gobernador, conforme a la ley que establezca las condiciones para que puedan ser asociados, cuando la más económica y eficiente prestación de los servicios públicos así lo requiera.

En la asociación voluntaria, al convenirse ésta, los Municipios que van a formar parte de ella, organizan la forma de administración de sus bienes y servicios que van a prestar, lo mismo que la representación y sus respectivos órganos administrativos con sujeción a las respectivas normas.

En la obligatoria, las Asambleas, en los actos que ordenan la asociación, determinan la forma de administrar los bienes y servicios que les sean adscritos, la representación de los municipios - asociados en sus órganos de administración y las medidas tendientes a hacer efectiva la orden de asociación, pudiendo para tal efecto, - aplicar, a favor de la entidad los auxilios o aportes con que el Departamento va a contribuir para financiar las obras y servicios públicos que constituyan su objeto.

El Gobernador antes de tomar la iniciativa del proyecto de ordenanza oirá los conceptos de los respectivos Concejos Municipales de los Municipios afectados.

En ningún caso la obligatoriedad de la asociación facultan al Departamento para inmiscuirse en la organización y funcionamiento - de la respectiva entidad.

Cada Municipio puede tomar parte a la vez en varias Asociaciones que atiendan distintos fines. Los municipios se asociados no de

ben prestar separadamente los servicios que asuman.

3. FINALIDADES DE LA ASOCIACION DE MUNICIPIOS .

El art. 3 del decreto 1390 de 1976 habla de las finalidades - de las Asociaciones de Municipios y les da amplias facultades para limitar su objeto a un determinado servicio público u obra del interés común, o para que se extiendan en la prestación de varios servicios municipales, igualmente les da facultades para desarrollar - actividades de Planeación, Financiación y Ejecución de obras para - la prestación de los servicios públicos.

4.F FACULTADES DE LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS .

Para cumplir usos objetivos básicos las Asociaciones, con - base en el decreto 1390 de 1976, quedaron facultadas para lo siguiente:

a) Para elaborar, adaptar e imponer la planeación integral de la región conformada por los municipios asociados, ya a programar las obras necesarias para desarrollarlas, en coordinación con los Concejos de los municipios, coordinación que será dirigida por el Director Ejecutivo de la Asociación, si los estatutos no han dispuesto - otra cosa.

b) Para elaborar programas y estudios técnicos de las obras y - servicios públicos de interés regional, tales como drenajes, aprovechamiento de tierras y de aguas, conservación, explotación e incrementos de las reservas forestales y fluviales, generación y transmisión de energía eléctrica, prevención y control de incendios, prevención y control de inundaciones, y demás servicios de seguridad colectiva, construcción, reparación, ensanches de represas, regulación de transporte, de redes telefónicas, acueductos, alcantarillados, centros asistenciales, educativos, sanitarios, hospitalarios y de recreación y remitirlos a los respectivos Concejos Municipales para su - observancia y desarrollo. Tales programas y estudios serán normas - de imperativo cumplimiento para todos los municipios asociados.

c) Para obligar a los municipios asociados a que cooperen al - desarrollo de los programas y obras de interés regional, no solo, - con aportes económicos, técnicos y administrativos, proporcionales-

a sus recursos, sino sujetando todas las obras locales al plan integral de desarrollo de la región.

d) Para decidir, cuáles de los servicios, en obras proyectadas o realizadas por la Asociación deben ser retribuidas por medio de tasas por sus beneficiarios directos, para liquidar la cuantía y establecer la forma de pago de las tarifas correspondientes, quedando comprendidas también en las tarifas que se han de cobrar a los usuarios de los servicios, y las cuotas de reembolso, sólo pueden ser imputables como contribución a los beneficiarios directos de los inmuebles que reciban mayor valor a consecuencia de las obras realizadas.

e) Podrán expedir, en consecuencia, sus propios estatutos de valorización que deberán proveer los reglamentos o procedimientos que aseguren la participación de los beneficiarios, similares a los que rigen para la contribución de valorización, y además, podrán hacer uso de las prerrogativas que a los municipios les otorga la ley 33- de 1968 de establecer intereses de mora hasta del dos y medio por ciento mensual para cada mes o fracción de mes sobre los saldos exigibles.

e) Para promover obras de fomento municipal que beneficien a los distintos asociados, procurando que aquellos que puedan prestar servicios adecuados a varios de ellos se realicen y exploten en forma colectiva.

f) Para fomentar el desarrollo económico de la región comprendida por los distritos asociados, sugiriendo a sus cabildos sistemas técnicos de conservación, de censo, coordinación, o administración de los recursos naturales, o fiscales; del racional aprovechamiento de alguna industria, cultivo o actividad socio económica de interés general.

g) Para orientar la tecnificación de las Administraciones Distritales, y para prestarles asesoría técnica y administrativa o jurídica a los municipios que la requieran.

h) Para ejecutar u ordenar la ejecución, de las obras proyectadas y para tomar todas las medidas tendientes a su pronta y eficiente realización.

i) Para coordinar, mediante planes reguladores, el desarrollo urbano de los municipios asociados.

j) Para celebrar contratos y negociar los empréstitos necesarios para el cumplimiento adecuado de sus fines.

k) Para elaborar y adoptar su presupuesto, y para ejecutar y ordenar la realización de las obras proyectadas, controlando su correcta inversión.

l) Hacer aportes en sociedades y compañías que atiendan a la realización de los objetivos para los cuales han sido creadas.

ll) Prestar su concurso en el desarrollo de los planes y programas de Acción Comunal, de organización campesina, de cooperativas y realizarlos.

Como se puede observar, estas facultades son expresas y taxativas para que no se utilicen las Asociaciones con fines diferentes a los de colaborar en el desarrollo integral de las regiones.

5. COORDINACION DE PLANES Y PROGRAMAS.

Los programas que desarrollen las asociaciones deberán estar en coordinación con los planes generales del país, una vez que se produzca esta coordinación y los planes sean adoptados por la respectiva asociación, deberán enviarlos al organismo regional de planeación, a planeación departamental y al Departamento Nacional de Planeación, para que estas dependencias los incorporen a sus planes de desarrollo si fuere el caso.

6.1 LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES .

Este tema ya lo tocamos al hablar sobre las inhabilidades de los Concejales y de los miembros de las mismas; basta agregar que ellas, de acuerdo con el espíritu del legislador, tienen como finalidad agilizar la prestación de los servicios públicos, hace más fácil que las personas que viven lejos del casco de la ciudad, puedan ser beneficiados con la gestión oficial. Es decir, se trata de un mecanismo para hacer más fácil la desconcentración administrativa.

CONCLUSION

Queda como pesimista y perogrullezca conclusión de este trabajo afirmar que nuestros entes territoriales están en crisis, pero no una crisis intrínseca de ellos debida a sus características físicas, sino una crisis externa; ellos tienen que ser manejados por seres humanos y mientras el síndrome clientelista esté presente nunca podrán marchar ya que la degeneración de la función política, el llamado clientelismo, es el cáncer de la sociedad, por éste, como ya lo hemos dicho, las ramas del Poder Público se colman de funcionarios ineptos, impreparados, deshonestos, incompetentes, perezosos y negligentes, lo cual trae como consecuencia la falla en la prestación del servicio público y por tal la ineficiencia estatal y la desviación de los fines de la existencia del Estado, amén de la proliferación de los delitos contra la Administración Pública y el asalto continuado e inmisericorde a los bienes y recursos estatales.

Nuestro país y las secciones en que está dividido poseían y aún poseen inmensos recursos naturales, pero si la sal, el ente humano, se corrompe, no podemos entonces esperar mucho de nuestro territorio, las herramientas jurídicas son abundantes y sin embargo o se desconocen por ignorancia o desobediencia o no se aplican nunca. Numerosos son los artículos constitucionales que terminan con el estribillo "...y las que determine la ley." o "...la ley señalará...", etc, y que duermen el sueño de los justos esperando que el Congreso entre a expedir las respectivas leyes que las desarrollen.

Así pues, la solución a la crisis de los entes estatales regionales y de la Nación no está en modificaciones jurídicas, pues esto sólo producirá la creación de otra entidad que tarde o temprano sufrirá del mismo mal. La solución está en un cambio total de mentalidad al vincularse al Estado, cambio que lamentablemente no va a producirse por generación espontánea, pero al cual ayuda mucho el ejemplo de conducta honesta, actitud de servicio y recepción de inquietudes de las gentes, que practiquen el Primer Mandatario y su equipo de colaboradores, como justo es reconocerlo está sucediendo en el actual Gobierno aunque más que todo alrededor del Presidente y no tanto de su equipo de colaboradores como lo ha dado a conocer la prensa.

A este cambio de actitud debe sumársele un conjunto de rígidas normas que regulen los requisitos de ingreso, estabilidad, promoción y retiro de cargos estatales en general, es decir, no sólo cargos de la rama administrativa sino también de la jurisdiccional, de la legislativa, de la contraloría, de la procuraduría, en fin, de todos los cargos estatales; así tratando de lograr que sólo se pueda vincular y desvincular libremente a los agentes principales encargados de aplicar homogéneamente las políticas de los planos superiores administrativos y en ningún momento a empleados cuya función es eminentemente técnica. Esto acabaría en gran parte con el clientelismo, advirtiendo que deben ser normas claras y tajantes ya que los colombianos destacan al buscar sutiles salidas a todas las normas que representan un obstáculo para nuestros intereses.

Coadyuvaría mucho a la parte humana también, su óptima preparación para la prestación del servicio público a través de entes especializados como la Escuela Superior de Administración Pública, lo redundaría en la producción de funcionarios aptos, preparados, conocedores de su oficio y tal vez con más voluntad y conciencia de servicio.

No ignoramos que muchos autores y dirigentes políticos critican las normas de estabilidad estatales, como la Carrera Administrativa, manifestando que producen anquilosamiento de los cuadros directivos estatales y el cierre del paso a la imaginación creadora; pero entre un anquilosamiento de cuadros ineptos como el de hoy y uno de aptos la elección es, sumamente obvia.

Se vuelve a insistir en que la falla es primordialmente humana. De qué vale, por ejemplo, expedir normas generadoras de nuevos recursos departamentales o municipales si los mandos colaboradores o los entes administrativos regionales no se concientizan y proceden a establecer un sistema de recaudo más moderno, actuante e ineludible al alcance de la mano actualmente con la ayuda de la informática?. O, de qué vale expedir una norma que desvincule las tarifas de los servicios públicos del avalúo catastral del inmueble si los Concejos no entran en seguida a reglamentar las nuevas tarifas?. Es preponderante la falla humana. Para rematar a nuestros entes territoriales, las normas generadoras de mayores recursos emanadas del Gobierno en forma de decreto -

de Emergencia Económica cayeron por sentencia de inexecutable tra-
yendo esto como consecuencia el estancamiento en la situación ante-
rior y que se manifestara desde el Gobierno que quedaba entonces vi-
gente el régimen jurídico anterior a las normas anuladas, con respec-
to a este punto nuestro concepto es que Colombia actualmente se en-
cuentra sin legislación en aquellos campos cuyas normas reguladoras
fueron anuladas por la Corte Suprema de Justicia ya que cuando las -
leyes derogatorias son derogadas o anuladas esto no hace renacer a -
las que ellas a su vez habían derogado; es como yo disparo y mato a
una persona y luego un tercero dispara asesinándome también, este he-
cho no implica que va a resucitar quien yo maté. Por esto es nues-
tro concepto que corresponderá al Congreso legislar sabiamente en la
próxima legislatura sobre todos estos aspectos. Dios quiera que así lo
haga para que así "las estirpes condenadas a cien años de soledad -
tengan otra oportunidad sobre la tierra.

BIBLIOGRAFIA

CONSTITUCION COLOMBIANA

CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

CODIGO DE REGIMEN POLITICO Y MUNICIPAL

DERECHO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO: Miguel Angel Rodriguez

Curso de Derecho Administrativo :Gustavo Penagos

DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO: Jacobo Perez Escobar

Derecho Administrativo Colombiano: Jaime Vidal Perdomo

Esteban Bendeck Olivella : Derecho Administrativo General