

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

FACULTAD DE DERECHO Y CIEN -

CIAS POLITICAS

TESIS PARA OPTAR AL TITULO
DE DOCTORA EN DERECHO Y -
CIENCIAS POLITICAS.

DEPARTAMENTO DE
BIBLIOTECA
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

" GENESIS, EVOLUCION Y PERSPEC-

TIVAS DEL MUNICIPIO COLOMBIANO "

CARMENZA TINOCO GUERRERO

S C I B

00019016

31053

- 1.975 -

REPUBLICA DE COLOMBIA

- UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

RECTOR:

Dr. ALBERTO CARMONA ARANGO

SECRETARIO GENERAL:

Dr. HERNANDO ALVAREZ LOZANO

FACULTAD DE DERECHO Y CIEN-
CIAS POLITICAS

DECANO:

Dr. ANTONIO OSTAU DE LAFONT

SECRETARIO ACADEMICO:

Dr. JORGE PALLARES BOSSA

PRESIDENTES HONORARIOS:

Dn. ELOY TINOCO BOSSA

Dr. JORGE PALLARES BOSSA

PRESIDENTE DE TESIS:

Dr. ANTONIO ALVARADO CABRALES

EXAMINADORES:

Dr. GUILLERMO GUERRERO FIGUEROA.

Dr. CARLOS VILLALEA BUSTILLO

Dr. Alcides Ayulo Pazo

T 349.9
T45

3

REGLAMENTO DE LA FACULTAD

ARTICULO 83

"La Facultad no aprueba
ni desaprueba los con -
ceptos emitidos en esta
tesis. Ellos son consi-
derados como propios -
de su autor".-

DEDICATORIA

A MIS PADRES.

A MI NOVIO.

A MIS HERMANAS Y SOBRINA.

LOS FUNDAMENTOS DEL MUNICIPIO

ORIGEN DEL MUNICIPIO

Una de las ramas del Derecho que ha adquirido singular importancia en los últimos tiempos es el Derecho Municipal. No cabe duda, que la excesiva tecnificación y el gigantismo de los centros urbanos modernos ha contribuido grandemente a que doctrinantes de los tiempos actuales vuelvan sus ojos hacia esta disciplina, la estudien y desarrollen después planteamientos que hagan posible un desenvolvimiento no solo político-administrativo sino social más eficaz y sobre todo más humano. Los estudiosos de la materia son conscientes de que las ciudades no están cumpliendo los objetivos que fueron trazados en un pasado y por tanto se esmeran en concederle proyecciones más sólidas.-

Sin embargo, para acometer un estudio serio en este campo, debemos antes investigar los orígenes de la institución municipal y adentrarnos necesariamente en consideraciones más severas de otras manifestaciones de la cultura que tienen relación íntima con el aspecto jurídico-político que caracteriza al municipio. Al respecto dice Martindale: "Muchas de las propiedades fundamentales de la economía y más aún del comportamiento político, solo pueden explicarse mediante el estudio de las relaciones existentes entre las esferas del Derecho, la economía y la política".(1).-

Los orígenes del municipio hay que rastrearlos, por todo ello, en los primeros desarrollos embrionarios del Estado y más aún en los de la sociedad misma. Se puede decir, sin incurrir en error que los orígenes de estas tres instituciones aparecen fusionados en los primeros tiempos, tal como sucede en las demás manifestaciones culturales, acerca de las cuales es muy difícil establecer una línea divisoria que delimite sus y que ubique a cada una de ellas.-

En los comienzos de la civilización el área geográfica en el cual se desempeña el hombre, o el "espacio vital" como prefirieron llamarlo los alemanes en la era Hitleriana es bastante reducido. Las limitaciones impuestas por el medio y los imperativos naturales amén de las poco frecuentes relaciones sociales con los demás de su especie impusieron al hombre una barrera a la cual debía someterse voluntariamente. Los griegos, sujetos racionales por excelencia, como que fueron los ordenadores de las líneas directrices del pensamiento occidental, decían que las fronteras del "estado se extendían hasta donde alcanzara la trayectoria de la lanza. Todo esto, para significar que el hombre no debía esparcir su influencia sino hasta donde le fuere posible asumir el control de la situación. Conscientes de ello idearon las "polis" o ciudades-estados, estudiadas con tanto acierto por Fustel de Coulanges.-

Como se vé, para el griego los límites del Estado eran los mismos de la ciudad, vale decir del Municipio. Esta concepción no fué alterada sustancialmente sino hasta la época imperial de Alejandro Magno, período en la cual la magnitud del poderío griego desborda las primitivas líneas demarcatorias de la urbe para expandirse por todo el cercano Oriente y Occidente. Analizando los elementos del Estado y cotejándolos con los del Municipio estos aparecen similares y la certidumbre de tal aserto es tan concluyente que sabedores de ello, idearon la noción político-jurídica de la ciudadanía heredada por Roma y que no es otra cosa que la traslación al campo del Derecho de la noción de territorio, con todas sus implicaciones.-

Por todo ello, existe la necesidad de acudir a las fuentes de la cultura griega y a través de ella, establecer un hi

lo conductor que se prolongue a través de Roma y España hasta nuestros días y entonces sí, proceder a aplicarlo al campo que más nos incumbe, que es el de nuestro país. Sobre estas bases realizaremos un análisis sucinto del fenómeno del hombre como ente social por excelencia, para desembocar en las manifestaciones culturales del grupo, que hará posible la aparición del Estado y por consiguiente del Municipio.-

LA SOCIABILIDAD HUMANA.- Es un hecho incontrovertible el presupuesto de que el hombre es un animal social o "zoon politikón" como lo denominó Aristóteles. Atrás han quedado las concepciones rousonianas y hobbianas que lo consideraban como un ente extraño a todo tipo de relación social, como un ser naturalmente reactivo a aceptarlas y a las que se lo se acogía después de comprobar que tal actitud antes de favorecerlo lo perjudicaba.-

De todas estas teorías solo queda una evidencia en pie y es la de que el individualismo que solo posee entre los demás seres el hombre es el fundamento de la cultura, pero que si no está dirigido al beneficio colectivo se desperdicia lamentablemente. En este sentido la afirmación individual adquiere una situación positiva ajena a los antagonismos y controversias en las que se ven envueltos todos los seres, y con mayor razón el hombre, que puede asumirlo concretamente ajeno a los impulsos instintivos. En entes no racionales tal actitud no va nunca más allá de donde lo toleran las necesidades de la especie.-

Por esto, la sociabilidad del hombre es diferente, y por ello como primer fenómeno cultural aparece la cooperación y no la competencia, como parecían entenderlo pensadores

como Hobbes y Rousseau, lo que sucede ciertamente es que la competencia aparece latente con el subconsciente del hombre como termómetro de su propia superación, pero que al aflorar por cauces mentales debe atravesar por el filtro que lo transforme conscientemente en la cooperación que debe y solicita a sus semejantes.-

Cuando el hombre se integra al grupo por primitivo que sea adopta tal comportamiento y se convierte en ente receptor del que a su vez le proporcionan los demás a través de las interacciones que hacen posible la relación social. Al romperse el equilibrio de este tipo de relación se puede caer en confrontaciones que superen en mucho a las acaecidas entre los demás animales.-

La agrupación de los hombre da origen a las instituciones sociales y políticas a partir de la célula familiar. De esa manera, se proporciona sus propios gobernantes y facultades a éstos para que delimiten el ámbito que le corresponde. Inicialmente, como en el caso del griego y como fruto de esas instituciones, el municipio nace amalgamado con el Estado y en el otro no aparecen perfilados con toda claridad tales elementos, de acuerdo a la evolución que haya registrado el grupo social respectivo.-

EL ESTADO Y EL GOBIERNO LOCAL.- Como decíamos, el municipio nació coétáneamente con el Estado o como consecuencia de organización más o menos elaborada de este. Si entendemos por municipio toda forma político jurídica de organización, observamos que todos los grupos sociales tienen forma de gobierno, en dos sentidos: 1) Estados con administración netamente local y 2) Estados con administración relativamente lo

cal.-

La ordenación aquí planteada casi que responde a un ordenamiento cronológico, solo que quienes concibieron y practicaron la segunda forma, asumieron desde un principio una actitud sociológico-política más o menos consciente, y en tal virtud, precipitaron a la sociedad en que vivían a un atraso secular, puesto que solo a través del nomadismo se puede lograr un control más o menos estable de un territorio bastante extenso. La estabilidad y el sedentarismo siempre estuvo unido al superior desarrollo de la vida local y esto fué comprendido muy bien por los helenos, que eludieron el fragmentarismo social, construyendo urbes autosuficientes económica y políticamente. Dice Burckardt: "El hecho de que los griegos pudieran desarrollar una cultura unitaria tan poderosa constituye una demostración fuerte de su originaria unidad nacional, más aún si se tiene en cuenta que políticamente fueron siempre algo vario y en esta variedad perduraron todo el tiempo que les fué posible".(2).-

El Estado griego fué la primera formación política realmente organizada. Sin embargo, no se puede hablar exactamente de Estado griego sino de una serie de Estados que a manera de microcélulas políticas se multiplicaron por toda la accidentada geografía de la Hélade. Así surgieron Atenas, Tebas, Esparta, etc, con constituciones similares pero desarrolladas en forma diferente, unificadas por el vínculo de la sangre manifestado cada cuatro años en los Juegos Olímpicos y Florales, según que las competiciones fueran atléticas o intelectuales. En tales condiciones, resultaba claro que los límites del Estado eran los mismos del municipio a que este tenía una administración eminentemente local.-

No ocurre igual en aquellas colectividades que no pusieron demasiado énfasis en la organización local y que se dedicaron a desplazarse alternativamente de un sitio a otro, según lo impusieran los rigores de la naturaleza o las fuerzas de las circunstancias de diversa índole. Estas formaciones estatales no adquirieron solidez sino hasta tanto transformaron el ritmo de sus vidas, lo cual hizo posible un mayor índice de desarrollo y por consiguiente de progreso.-

Esto sucedió en las tribus estavas en Europa o cosacas en el Asia o en las distintas sociedades indias americanas - para citar solo algunos ejemplos. De ahí la característica especial que los conquistadores españoles desarrollaron en el proceso de la conquista del suelo americano con el deseo de acrecentar el proceso sedentario que venía adelantándose en las distintas culturas indoamericanas.-

ELEMENTOS DEL MUNICIPIO

No se puede imaginar ningún tipo de organización municipal si esta no se encuentra situada en un Estado determinado. El municipio no puede pues en ningún caso desbordar los límites del país en el cual se encuentra ubicado. Lo máximo que puede suceder, como en el caso de la organización administrativa helénica, es que este se identifique con el Estado mismo convirtiéndose en "ciudad-Estado", fenómeno que supervive hoy en algunas colectividades estatales o asimilables a estas, como en el caso de Mónaco o de la ciudad del Vaticano, que por lo exiguo de su tamaño hace posible tal situación.-

El municipio es pues la microcélula política del Estado de tal manera que recoge sus propios elementos, como son según la concepción tradicional: a) El Territorio; b) La población y c) el vínculo jurídico entre gobernantes y gobernados. A estos se aunan algunos otros elementos como son la capacidad económica propia, que el gobierno central traslada a las autoridades locales con el propósito de concederle una organización más eficiente. El engranaje municipal debe pues proceder de consuno con el aparato puesto en marcha a nivel nacional, pero al mismo tiempo debe poseer capacidad propia que le permita adelantar programas y lineamientos y objetivos propios adaptables al medio en el cual se radica y ejerce sus funciones.-

Dice Larrainzar Yoldi: "El municipio es la zona de jurisdicción que define el ejercicio de la autoridad municipal y delimita el de su competencia".(3). La definición consignada por este experto colombiano en administración local, es bastante precisa, solo que incompleta ya que en ella no se incluye el elemento fundamental de la organización municipal cual es la de sus pobladores. A continuación pasaremos a examinar cada uno de ellos.-

LA PERSONALIDAD JURIDICA.- El municipio es una persona jurídica al igual que la Nación o el Departamento. Es, como ya se dijo la célula político-administrativa más pequeña de todo Estado.-

De acuerdo a las distintas concepciones estatales, según se trate de Estados con organización más o menos centralista o federalista, el municipio tiene su propia personería jurídica. Sin embargo, no todos los Estados le asignan esa -

categoría enfocada desde un aspecto único, y los hay quienes piensan que tiene personalidad jurídica en cuanto puede administrar su propio patrimonio, pero no en otros aspectos.- El tratadista Ferrara no es del mismo concepto, y nosotros compartimos la noción por él suministrada. Al respecto dice: "(...) las personas jurídicas gozan (...) de una capacidad que trasciende de la esfera del patrimonio y penetra en el derecho personal y en el derecho público". De acuerdo con esto, habrá que atribuir al municipio como persona moral, las siguientes características:

1o. La gestión de todos sus medios económicos tanto patrimoniales como tributarios.-

2o. Las actividades desarrolladas para la prestación de los servicios públicos.-

3o. El ejercicio propio del Jus imperii o poder de policía, que la administración central delega en este.-

Todas estas actividades son desarrolladas por el municipio en ejercicio de la función administrativa que manifiesta a través de su ordenamiento u organización propia, en el ámbito que la misma ley le ha asignado como persona jurídica - que es y no únicamente como fruto de la administración exclusiva de sus recursos económicos que el mismo produce o recauda dentro de la jurisdicción previamente concertada.-

EL TERRITORIO.- Decíamos antes que no podíamos concebir al municipio si no lo imaginamos situado en una porción de terreno determinada. El municipio es pues una entidad territorial propia, lo que los técnicos alemanes denominan "Gebietkörperschaften".-

Sin territorio pues, no puede haber municipio. Sin em-

bargo, hay aquí que distinguir con Santi Romano entre: a) Entidades administrativas locales y b) entidades territoriales. Las primeras son las que actúan en una porción determinada del territorio nacional. En las entidades administrativas locales, la ubicación geográfica supone un límite a su actuación. Es decir, el territorio donde se asienta implica un límite a su actuación y ejerce una función puramente negativa en su actividad. Ej., la atención de un servicio o de un grupo de servicios. En cambio, las entidades territoriales, el territorio es algo más que la pura limitación al radio de acción propio. Realmente en esta segunda clase de municipio no está limitado sino constituido por el territorio. Este le pertenece jurisdiccionalmente, o lo que es igual, es el término territorial donde hace operativa su jurisdicción. Se refiere pues, no a un único servicio sino a todos aquellos que la población que allí habita reclame.-

Sin embargo, la noción de territorio ha adquirido con el correr de los días una tendencia diferente encaminada a concederle a este un radio de acción mucho mayor, convirtiendo así al municipio en algo más complejo y con alcances mucho mayores. Dice Fernando Albi: "De mayor interés que lo indicado en cuanto al territorio se refiere, es la tendencia del municipio hispánico a perder su carácter de agrupación primaria para transformarse en una entidad más compleja, es decir a "territorializarse", a adherirse al territorio para su caracterización, hasta considerarse como una simple división administrativa, dejando de lado la agrupación social sobre que descansa".(4).-

Esta orientación nos parece funesta, ya que antes que contribuir a aliviar la institución municipal la recarga de

tales obligaciones que le va a ser casi que imposible cumplir su función. Para nadie es un secreto la emigración registrada en la actualidad de los campos en dirección a las ciudades que desarrolla desproporcionadamente las urbes modernas. El elemento humano va convirtiéndose cada vez más en un ser anónimo al que no se presta oídos y al cual le quedan pocas canales de expresión para hacer valer u oír sus reclamos. Cosa difícil es que se elimine el carácter de municipio a aquellas secciones territorial-administrativas que antes que un beneficio representen una pesada carga para el Estado, tal como se ha puesto en práctica en Suecia, hace algunos años, donde se eliminaron más de la mitad de los municipios originalmente consagrados.-

Por otro lado, frente a los criterios expuestos, estrictamente territoriales, aparecen otros en los cuales predomina una tendencia enderezada a relacionar el municipio con la aglomeración humana, con el centro urbano, pero esto solo se cumple en apariencia, porque si investigamos nos damos cuenta de que predomina al fin y al cabo la misma tendencia territorial que el municipio nos muestra desde sus orígenes y que es general en toda la América Hispana.-

LA POBLACION.- Otro de los elementos fundamentales para la constitución del municipio es la población que posee. No se puede concebir la organización municipal sin un conglomerado de personas que vivan dentro de él y tengan fijado en ese sitio su domicilio, el centro de sus actividades particulares. Esto quiere decir, que debemos entender el concepto de población como un conjunto de individuos que se encuentran sometidos voluntariamente a la autoridad fundamental del orden municipal. Lo anterior, porque puede existir un grupo más o

menos numeroso que se encuentren de tránsito y que no obedezcan ni se obliguen con dichas autoridades sino solo en el evento de que quebranten las normas de policía o no suministren las contribuciones del caso o no profesen el respeto debido a las autoridades de dicha esfera estatal.--

La noción de población referida al municipio hay que entenderla en un doble sentido: a) como elemento básico sin el cual no puede imaginarse el municipio y b) como un requisito mínimo que reclama un número determinado de personas. Esta última noción es fundamental para la creación de todo municipio y se encuentra regulada por las leyes de cada país. En Colombia se requiere de acuerdo a lo dispuesto por la Ley 14 de 27 de noviembre de 1.969 que el conglomerado que aspire a formar el municipio sume 20.000 habitantes, por lo menos, y que en el supuesto caso de que este sea segregado de otro, este no quede con una población menor de 25.000 personas. Claro que a estos requisitos se aunan otros de carácter puramente patrimonial, en base al cual puede el municipio desarrollar sus propias actividades sin que esto cause detrimento en la economía del gobierno central.--

A pesar de esto, en muchos sitios del continente americano no se han creado municipios sin la población requerida para el efecto, con el fin de atraer a núcleos de población dispersos, como en el caso de Argentina, Brasil, Canadá en las regiones de los grandes lagos.--

LA VECINDAD.- Otra de las notas características del municipio y en especial del municipio hispano es el aspecto vecinal y está determinado por la comunidad de residencia. Esta noción se deriva directamente del aspecto poblacional, sin el -

cuál no se entiende la noción de vecindad. Vecino es todo aquel que habita con otros en un mismo pueblo, barrio o casa. La noción de vecindad presupone la contigüidad material de familias y edificios.-

Haciendo hincapié en la importancia de este aspecto, afirma Fernando Albi: "Ese contacto vecinal ocasiona necesidades especiales, problemas particulares de diversa índole, motivados por el hecho social que comentamos, y para atender aquellas y resolver estos ha sido indispensable una peculiar organización jurídica, que es lo que denominamos municipio". (5).-

La vecindad aparece en Occidente al configurarse las ciudades-estados en Grecia con base a un trazado más o menos regular que luego es perfeccionado por los romanos al delinear lo que ellos denominaron el "cardo" y el "decumanus" según que la orientación de las vías centrales de las poblaciones fueran de norte a sur y de este a oeste, originando una red viaria uniforme. En la Edad Media, en el siglo XIII y en el XV al iniciarse la reconstrucción de las ciudades invadidas por los bárbaros se revitaliza el concepto de lo vecinal por medio de las "cartas pueblas" que establecen para los vecinos un régimen de exenciones y privilegios que incentiven a los eventuales habitantes, o por medio del sistema contractual usual en Francia, llamado de los contratos de "hostise" antecedente medieval del asilo de "paraje", modalidad específica de condominio.-

Por eso muchas legislaciones, entre las cuales de cuenta la nuestra, han preferido involucrar dichos conceptos dentro de los elementos constitutivos del municipio. Este es el caso

de México, en los Estados de Chihuahua y Puebla en donde se exige una categoría especial especial de edificios dentro de la contigüidad que estos deben guardar, así existen inmuebles destinados a oficinas públicas, además de cárcel y cementerio.- En Colombia, por ejemplo, de acuerdo con el numeral 4 de la ley 14 de 27 de noviembre de 1.969, ya citada, se dice a la letra: "Que existan allí mismo locales adecuados para el funcionamiento de oficinas públicas, casa municipal, cárcel, centro de salud y escuela, como mínimo, o que cuente con recursos suficientes para construirlos o que su establecimiento esté previsto en los programas nacionales, regionales y departamentales".-

NATURALEZA DEL MUNICIPIO

Cuando estudiamos el origen del municipio decíamos que sus raíces había que encontrarlas en la génesis misma de la sociedad ya que el hombre tiene una tendencia natural de asociarse con sus semejantes. Es decir, que era en la inclinación innata del gregarismo humano donde encontrábamos la gestación de una institución como esta que es la célula viva y primigenia de los Estados, en donde podemos diseccionar los grandes problemas nacionales y analizarlos a la luz del microscopio sociológico. Máxime Leroy decía que "el Estado es demasiado vasto, demasiado pesado, demasiado alejado de las necesidades inmediatas", y que en razón de esto se requiere de un organismo jurídico más cercano a los problemas locales y este no puede ser otro que el municipio.-

Lo anterior es una verdad de a puño y es un problema que se encuentra estrechamente relacionado con este de la naturaleza que nos proponemos analizar y que depende del crit

tal con que se mire, según que se entienda que este es un simple agregado de familias, o la comunidad de domicilios o el consentimiento pactado por los que residen en un mismo lugar.

La palabra municipio, proviene de la voz latina municipis que a su vez deriva de munere, entendido como lazo de vecindad, como la participación en los derechos y deberes comunes. El profesor Fernández de Velasco lo ha definido como la "institución jurídico-política que personifica con facultades públicas y capacidad civil, una o varias comunidades de familias, entidades, bienes y trabajo, que está emplazado en un terreno legalmente circunscrito, al que extiende su poder jurisdiccional, e integrada en el Estado como órgano final de su jerarquía administrativa y territorial". Esta definición es mucho más completa que la analizada anteriormente, a la cual hemos querido llegar después de estudiar cada uno de sus elementos, que sin duda, aparecen aquí incorporados.-

En base a los anteriores enunciados, han sido varios los criterios que se han expuesto para explicar la naturaleza del municipio. Todos ellos por su lado, intentan justificar la existencia del municipio y le consideran como el nervio motor del engranaje estatal, solo que los enfoques son disímiles, de acuerdo a las corrientes doctrinales y líneas de pensamiento a que se encuentran adscritos sus defensores.-

SISTEMA JURISNATURALISTA.- Digamos con Albi que "El sistema jurisnaturalista es una construcción científica, una interpretación teórica de la evolución histórica del gobierno local".(6).- Quiere esto decir, que el municipio es una realidad histórica que el Derecho encuentra ya viva, por cuanto

según las concepciones del jusnaturalismo procede de Dios.-

El principal defensor de esta línea doctrinal es el francés Alexis de Tocqueville, el célebre autor de "La Democracia en América" que recoge el pensamiento romántico del jusnaturalismo de su época.-

Esta tendencia tuvo en España honda repercusión. Los tratadistas de Derecho Natural la tomaron como suya y la desarrollaron. Este es el caso de Martínez Marina, iniciador de la tendencia en los comienzos del siglo anterior, de Henoja y de Azcárate, que dice: "El Municipio es una ciudad natural anterior a la voluntad del Estado y de los individuos y cuya existencia y relaciones necesarias con los círculos superiores tiene por tanto que reconocer, no crear, el Estado con los individuos" (7).-

Sin embargo, el jusnaturalismo ha perdido mucha influencia en la actualidad, puesto que se ha demostrado, como se dejó sentado más adelante y es el caso específico del Continente Americano, de que en muchas ocasiones el proceso operó en sentido contrario, que Albi deja muy claramente sentado cuando dice: "El complejo que denominamos municipio lo integran dos elementos distintos que el jusnaturalismo no ha sabido percibir y diferenciar: la agrupación humana -hecho social- y el municipio propiamente dicho -institución jurídica. La clave del problema descansa en esta distinción".(7).-

Es claro que el hombre según la cultura a que pertenece constituye agrupaciones planificadas, como es el caso de Grecia y Roma y de todo el ámbito por ellos colonizado, y Exg

ten también agrupaciones no planificadas, en razón de que no ha habido en ellas ordenación de conjunto e impulso coordinador. En este último caso han incidido factores de distinta categoría como son por ejemplo, el medio ambiente o la topografía del terreno. Dice Bergel: "El enfoque de la ecología vegetal es biológico, mientras que el de la ecología humana es esencialmente sociológico y que aquí como en otros campos de la sociología, es una falacia depender de las analogías biológicas".(8).-

SISTEMA HISTORICO O ANGLOBERMANO.- Esta corriente está orientada en la tradición. Se caracteriza pues, por la persistencia de las viejas modalidades orgánicas surgida espontáneamente a través de los tiempos.-

Según estas tendencias no existe una fórmula única de gobierno local, aplicable de modo uniforme, como un cartabón, a todas las divisiones territoriales de la misma naturaleza sino organismos de diversa índole de estructura no necesariamente coincidente. Estas diferencias se acentúan sobre todo entre el núcleo urbano y el medio rural y en razón de ello hay que someter uno y otro a tratamiento distinto.-

Este sistema se utiliza sobre todo en los países regidos por el sistema jurídico del "Common Law", que le asignan mayor importancia a la costumbre jurídica que a los mismos textos legales, por considerar a la primera más dinámica y más adaptable al medio social. Por eso, tal vez se ha afirmado que en este sistema el municipio no es una creación legal por que esta no le establece un mínimo de condiciones. "Esto en la práctica no resulta totalmente exacto ya que en Inglaterra, por ejemplo, el "Urban District" se crea por un acuerdo del -

"Consejo del Condado" y el "Municipal Brough", precisa Carta Real.-

SISTEMA LEGAL FRANCÉS.- Este sistema resulta ser totalmente contrario al anterior. Es decir, el sistema francés le asigna plena validez a la ley, que sitúa por encima de cualquier otra consideración. Recoge la tendencia antihistórica y unificadora de la Revolución Francesa, que quiso superar y archivar todo lo pasado, estableciendo un sistema uniforme que reflejaba la tendencia burguesa de la época. El municipio se amolda pues a una serie de normas apriorísticas dictadas por el legislador.-

A este sistema se le imprime, durante la época napoleónica una rígida centralización, convirtiendo a los municipios en una simple división administrativa del territorio francés. Las comunas constituyen para entonces la última de las circunscripciones de las que desciende la autoridad pública.

El principal representante de esta tendencia jasmunicipalista es Hans Kelsen, y ello ha influido grandemente no sólo en la modificación de la estructura de los municipios de países latinos sino en otros como Bélgica, Holanda y Grecia. En nuestro país, por ejemplo tal orientación ha creado precedentes funestos como lo es la excesiva dependencia que tiene la órbita municipal del poder central, fruto de las innovaciones instauradas en la época de la República, cuando bajo la orientación de los Libertadores de nuestro país se quiso, haciendo eco a las tendencias galas, dejar de lado todo lo que tuviera sabor hispano.-

SISTEMA AMERICANO O DE LA CAPACIDAD ECONOMICA.- Los parti

darios de esta corriente opinan que el municipio es una simple división del territorio, pero que al mismo tiempo consideraran que solo deben adquirir tal categoría, aquellos núcleos urbanos que posean la capacidad económica para serlo.-

Este enfoque practicado por países como los Estados Unidos de Norteamérica y Polonia, es indudablemente de un gran realismo, ya que en nuestro país hemos pecado en este sentido pues por razones de orden político se han erigido en municipios a conglomerados que no cuentan con los recursos suficientes para serlo y aún más con un número poblacional realmente risible.-

Sin embargo, esta teoría deja de lado el aspecto humano, que es fundamental, ya que si esto se abandona origina conflictos sociales y económicos que luego redundarán, como se ha comprobado en una pésima distribución de la riqueza no solo individual sino a nivel administrativo entre un municipio y otro

SISTEMA DE ECONOMIA MARXISTA.- Finalmente, se ha adoptado un enfoque diferente que es el de aquellos países que se rigen por el sistema de economía marxista a cuya cabeza se sitúa la U.R.S.S. (Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas) y sobre todo de los países que integran el bloque de la Europa Oriental.-

Juan Barmeno, en su obra "Derecho de Entidades Locales" nos presenta la siguiente definición de municipio refiriéndose a tal sistema económico: "Unidad económica-social básica de ciudadanos unidos por intereses generales, como productores de mercaderías y servicios y como consumidores".(9).-

En la U.R.S.S. existen dentro de su dirección administrativa tres grupos de ciudades locales: a) Los territorios y regiones; b) Ciudades medianas y distritos urbanos o rurales y c) Las aldeas y establecimientos. Todos ellos responden a un rígido sistema de gobierno centralista, dirigidos por los Soviets, que son los órganos supremos del gobierno, y que poseen distintas divisiones que derivan a nivel local en los Comites Ejecutivos.-

Sin embargo, hoy día se puede diferenciar con entera propiedad entre dos corrientes imperantes dentro de los países socialistas. Los unos encabezados por la Unión Soviética en base a un rígido sistema de gobierno de partido, que lo es el comunista y que se manifiesta a través del Soviet Supremo del Estado, y otra corriente que ha encabezado Ygoslavia, que propugna por una autonomía más efectiva de las entidades locales, a través del mecanismo de la autogestión, vigente no solo en el seno de los municipios sino además en las empresas y organizaciones.-

La autogestión obrera que opera en las empresas se constituye en el elemento esencial de la democracia directa yugoeslava. Los Consejos obreros y los comites de dirección de las empresas y los consejos de productores de los municipios, distritos, república y federaciones, representan las formas institucionales de la autogestión obrera y hacen posible la autonomía de que estos disfruta.-

BIBLIOGRAFIA CITADA:

- (1). Don Martindale, La Teoría sociológica, pag. 53.
- (2). Yaco Burckardt, Historia de la Cultura Griega, pag. 371.
- (3). Larrainzar Yoldi, La Administración Municipal en Colombia, pag. 28.-
- (4). Fernando Albi, Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico, pag. 32.-
- (5). Fernando Albi, ibidem, pag. 32.
- (6). Fernando Albi, IBIDEM, pag. 24.
- (7). Gumersindo de Azcárate, El Municipio en la Edad Media, pag. 207.
- (8). Fernando Albi, ob. cit., pag. 26.
- (9). Bergel, Sociología Urbana, pag. 181.
- (9). Juan Bermejo, Derecho de Entidades Locales, pag. 75.

←-----,-----

EL PODER CENTRAL Y LA ADMINISTRACION

LOCAL

LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL MUNICIPIO

El municipio pertenece al engranaje de la Administración Pública, que en Colombia se encuentra estructurada en base a una escala de valores que va desde la Nación, incluyendo los Departamentos y concluye en el Municipio. Cada uno de ellos constituye una persona jurídica de derecho público, en cuyo lugar se sitúan como cabeza de la función administrativa o ejecutiva el Presidente de la República, con sus respectivos Ministros de Despacho, los Gobernadores de Departamento y los Alcaldes municipales.-

Sin embargo, la organización de la Administración Pública no está constituida únicamente por éstos y por los Jefes o Directores de Establecimientos Públicos, adscritos a cada una de las personas morales enunciadas sino que además poseen órganos de distinta naturaleza, dependientes de la rama legislativa o de la administrativa del poder público, como son el Congreso, que es el órgano que hace las leyes y cuyos componentes son el resultado de la consulta popular, como son además las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, cuya función es colaborar armónicamente, con los representantes de la rama ejecutiva en su obra de Gobierno.-

A estas últimas, se remite estrictamente el funcionamiento de la Administración ya que otros aplican un criterio más amplio a ésta incluyendo el funcionamiento de las tres ramas del Poder Público, que excluye la noción más estricta planteada por el barón de Montesquieu que identifica a la Administración con la rama ejecutiva, dentro de la división tripartita del Estado.-

Sin embargo, hay otra teoría que viene siendo muy utilizada por los administrativistas modernos, cuya intención ra-

dica en la distinción que establecen entre Administración y Constitución. Los teorizantes adscritos a esta corriente opinan que Constitución es la actividad jurídica encaminada a procurar la organización fundamental del Estado, y añaden que Administración, es la actividad ejercida por el propio Estado para que una vez estructurada su organización, tienda al cumplimiento de fines de interés social y general, a la realización de los servicios públicos y a la satisfacción de las necesidades colectivas.-

De esta manera, se delimita con entera propiedad el campo del Derecho Constitucional y el radio de acción que corresponde al Derecho Administrativo y por tanto conceden al Municipio el lugar que le corresponde como célula primigenia dentro de la organización administrativa que junto a la Función, Actos y Control de la Administración constituye lo que los tratadistas llaman el Contenido del Derecho Administrativo. Como se vé claramente, la intención de este trabajo no es otro que efectuar el análisis exclusivo de esa primera parte del Derecho y dejar de lado los otros aspectos como en la teoría de los servicios públicos, los medios para reclamar que el Estado ejerza adecuadamente la función que le corresponde, el estudio detallado de los funcionarios que la llevan a cabo, etc.-

CONCEPTO DE ADMINISTRACION.- La palabra Administración procede de la voz latina "Administrare" que a su vez procede de "minister", que significa el que es menos, por oposición a "magister", el que es más. El "minister" pues es el que se encuentra bajo el dominio u ordenación de un "magistratus", voz que se ha reservado exclusivamente para los más altos funcionarios de la rama jurisdiccional y que es aplicable también al Presidente de la República, cuando se dice el

primer magistrado de la Nación, para dar a entender su alta investidura. Es curioso que la semántica de la palabra haya adoptado ese rumbo que entre otras cosas parece afortunado porque da a entender la sumisión que debe tener un país, con tradición republicana, a los dictados de la ley, y son estos quienes deben velar porque a través de ella "se administre recta y cumplida justicia".-

Por otra parte, el vocablo administración, tiene un significado de gestión o de negociación, es decir como aquel conjunto de actividades enderezadas hacia un fin que es totalmente extraño, entendido en el sentido de beneficio personal, el sujeto encargado de administrar. Por eso, en términos vulgares, se dice, que administrar el tiempo, aquel que no lo desperdicia, que produce algo útil y beneficioso. Bermejo afirma que el sentido de administrar tiene un contenido ético de formación y norma moral de conducta.-

DELIMITACION ENTRE ADMINISTRACION PUBLICA Y ADMINISTRACION LOCAL.- La Administración pública engloba a todas aquellas entidades que en esfera más o menos amplia propician fines de carácter general. Fernández de Velasco define la administración pública como "(...) la actividad concreta y práctica por la cual y dentro de los límites trazados por la ley el Estado prevé a la consecución de sus propios fines e de tutela jurídica y de perfeccionamiento social" (1).-

El área de la Administración Pública abarca las divisiones territoriales establecidas por cada Estado, entre las cuales aparece como entidad menor el municipio como representante de la administración local.-

La administración local es aquella que se ejercita a -

nivel local. Larrainzar Yoldi define así a la administración local: "Sistema de normas y facultades correspondientes a la actividad de los órganos representativos de las Entidades territoriales determinadas por la Constitución o leyes fundamentales, para la gestión y fomento de los servicios públicos propios, delegados y compartidos en el territorio de su jurisdicción y en la esfera de su competencia".(2).-

LA AUTONOMIA MUNICIPAL Y SUS DISTINTAS FACETAS

El Municipio como ya se ha afirmado, es la célula primaria de toda colectividad estatal. Los problemas del Estado - son los del municipio, de tal manera que la terapéutica social debe comenzar a aplicarse por el organismo más pequeño y sobre todo más cercano, a los problemas cotidianos. De ahí la importancia que debe concederse al municipio en todos los sentidos, proporcionándole la mayor autonomía posible por que solo a través de ella este puede lograr más eficazmente los fines que le son propios.-

La autonomía es la independencia administrativa, legislativa o económica que posee una región, provincia u organismo público dentro de un Estado. La autonomía pues es la facultad de determinar por sí misma que tiene un organismo o entidad. El municipio colombiano que había heredado las características propias del municipio castellano, tuvo en un principio una autonomía bastante amplia, sibien esta fué un poco artificial como ocurrió en toda Hispanoamérica, debido a que se tuvo que crear municipios sin el elemento fundamental de la población.-

Sin embargo, la autonomía del municipio fué disminuida

considerablemente al iniciarse la época de la República cuando se estableció por parte de los revolucionarios un rígido sistema centralista que ganó terreno rápidamente. Sin embargo, las nuevas tendencias del Derecho Administrativo han hecho posible que las complicaciones del Estado moderno sufran un alivio a través de la descentralización de servicios y de funciones que se ha hecho imposible imponer y que ha retornado a la institución municipal a la primitiva organización municipal que perdiera terreno en el siglo anterior.

El Consejo Castellano Leonés evolucionó hasta cuando se produjo la Reconquista de los árabes, fecha que coincidió con el descubrimiento de América. Para entonces comenzaron a concederse "cartas pueblas", similares al home-rule norteamericano de hoy, y los vecinos del lugar se reunían en Asambleas. Posteriormente, a partir del siglo XIV el municipio de esencia democrática comenzó a derivar hacia un aristocratismo cada vez más pronunciado. Los Concejos se hacían cerrados y cada vez más dependientes del poder del rey. En la Revolución Francesa paradójicamente ocurrió otro tanto. Dice Larraz Yoldi: "(...) la Revolución Francesa, acontecimiento que provoca el que en el mundo latino comience a contemplarse un nuevo planteamiento de la institución municipal, que comentamos. Este planteamiento lo es en el sentido de considerar al municipio como circunscripción estatal creada por el Estado, a su servicio, para el mejor cumplimiento de sus fines, o lo que es lo mismo, el considerarlo como asociación legal reconocida y sometida a la administración central, concepto que sobrevivió hasta la aparición de las tesis de la autonomía municipal o doctrina americana del Home-rule, con la cual fué limitada dicha supeditación física del municipio al Estado y se le reconoció su propia personalidad como entida

dad sustantiva". (3).-

No es posible y además anacrónico imaginar un municipio erigido sobre los moldes de la centuria pasada, heredero directo del ideario de la Revolución Francesa. Sobre el particular afirma Jaime Vidal Perdomo: "Dos orígenes principales han sido fundamento 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 lugar mismo donde ellas se presentan". (4).-

CENTRALIZACION.- Este sistema es el imperante en aquellos países de tendencia centralista, como es el caso de los regimenes dictatoriales, o izquierdistas, como ocurre en los países de orientación marxista-leninista ortodoxa como es el caso de la U. R. S.S.-

En este sistema todos los poderes se encuentran concentrados en un órgano central, que toma todas las decisiones fundamentales y que solo delega a las divisiones político-administrativas del orden regional y local aquellas que no tienen mayor influencia en la marcha del Estado. Al respecto, dice Larrainzar Yoldi: "Es el sistema en el cual todas las atribuciones inciden en el centro y si bien existen autoridades y organismos en otros planos que no sea la administración central, estas adoptan sus decisiones no en uso de propias facultades sino que actúan por delegación de la misma". (5).-

Y Rodolfo Bullrich: "Centralización política es aquella mediante la cual se va a la unidad del Derecho y a la unidad

de la ley, se refiere a la ejecución de la ley respetando la unidad a la ejecución de los servicios públicos".(6).-

La Administración es una organización rigurosamente jerárquica en la cual el inferior ejecuta las órdenes que le dá el superior y transmite las que le corresponden al inferior. Es decir, que la voluntad parte del centro de la organización estatal y se va derivando hacia la periferia.-

Según este sistema las colectividades locales no tienen por sí misma vida propia sino que ésta les viene programada, por así decirlo, de las entidades centrales del Estado, que les remiten las órdenes para que las ejecuten. Sin embargo, el sistema de la centralización permite perfectamente la organización de las circunscripciones territoriales.-

Como se vé , en la practica el sistema de la centralización no es practicable en toda su integridad, ya que el municipio nació con la historia y como hemos visto, en la mayoría de las ocasiones este se anticipa al Estado mismo. Por lo tanto habrá funciones que el órgano central, que es el Estado no podrá acometer porque son necesidades que no le incumben directamente por ser de carácter local, y que difieren en un mismo país de un sitio a otro, en razón de las diferencias sociológicas, geográficas, ecológicas e incluso políticas que hacen necesaria una diferenciación que de base no puede establecer el poder central.-

DESCONCENTRACION.-Este segundo sistema se constituye en una derivación de la centralización. Indudablemente, las necesidades de la vida moderna han llevado a los distintos Estados, a asignar muchas de las funciones administrativas

atribuidas inicialmente al poder central, a otras circunscripciones territoriales de menor valor. -

Dice Jaime Vidal Perdomo: "La desconcentración (...), 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 servicios de carácter nacional y no local".(7).-

El Estado delimita pues, las competencias, las descarga del poder central y las radica en cabeza de otras de inferior categoría. Por eso, el centro permite a los entes inferiores adoptar medidas sin consultar las instrucciones de las superioridad y en virtud de la cual se hace enteramente responsable.-

Dice al respecto Rodolfo Bullrich: "No es la desconcentración lo mismo que la descentralización. Aquella consiste en mantener la autoridad de coordinación o unificación del poder central pero acordando algunas de sus facultades a empleados dependientes del poder central o entidades administrativas que realizan en su nombre determinadas actividades que le ha delegado. Esas facultades pertenecen, en esencia y potencialmente, al poder central y éste, por ley, los delega en una entidad que actúa por él; desconcentra de su poder parte de sus atribuciones para delegarlas en otra entidad dependiente".(8).

Y mas adelante insiste el mismo Bullrich: "la desconcentración significa un paso hacia la descentralización, porque las personas se acostumbran a ver que esas facultades se resuelven dentro de la jurisdicción en que actúa la entidad de-

legadas, sin intervención ostensible del poder central".(9).

Por otro lado no es posible confundir desconcentración con "Delegación de funciones". Es perfectamente posible establecer las siguientes distinciones entre los dos:-

a). En la Desconcentración la norma legal asigna a un órgano que no encuentra situado en la cúspide administrativa determinada competencia. Ej., la facultad de conceder la explotación de un pozo petrolífero asignado por la ley al Jefe de la División de Minas en defecto del Ministro de dicho ramo.

b). En la Delegación de funciones , la ley en cambio, permite al superior para que éste por medio de un acto expreso de voluntad de la administración trasmita su competencia al jerárquicamente inferior.-

Otra diferencia fundamental que encontramos entre la desconcentración y la delegación de funciones estriba en que la primera es permanente y no susceptible de una revocatoria posterior y la segunda es transitoria y esencialmente revocable.-

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.- Este es un sistema de organización opuesto a la centralización y se caracteriza por la facultad que posee una entidad territorial de administrarse por sí misma. Como se vé está ubicada en el polo opuesto de la centralización. En este caso la decisión no se toma porque el poder central la haya delegado en el organismo de inferior categoría ni tampoco porque esta sea de competencia de esta última. En este caso la iniciativa y la responsabilidad corre a cargo de la entidad que la adopta y la ej

su nombre como representante del organismo central, en uso de la facultad soberana que posee que aquel le ha concedido.-

La descentralización puede referirse tanto a la administración del Estado como a la administración local. En Colombia, se ha hablado mucho de una fórmula política que ha adquirido enorme resonancia: "Centralización Política y Descentralización Administrativa". El problema se origina en el proceso de adecuación que se ha procurado realizar entre el régimen federalista y el régimen centralista. En el régimen federal o de descentralización funcional básica coexisten dos legalidades, la una que se circunscribe a la unión y la otra que se remite exclusivamente al Estado soberano.-Por su parte, en el sistema centralista o descentralización funcional básica existe en cambio, una legalidad única, lo que quiere decir que la ley tiene plena vigencia en todo el territorio de la República.-

En el régimen de centralización política o unitario, tal como ocurre en Colombia, según lo dispone el artículo 10. de la Carta, encontramos un Presidente y una serie de Gobernadores que se constituyen en agente de este a nivel departamental o regional. Por el contrario, en el sistema descentralista encontramos una serie de Presidentes o de Gobernadores de cada Estado soberano que no dependen administrativamente del Presidente de la Unión y por tanto, este no posee la facultad de removerlos libremente de los cargos que desempeñan.-

Dicha descentralización es aplicable a todos los niveles de la Administración y como es fácil deducirlo, cubre por ende a la "administración local.-

Tres son los elementos esenciales para que pueda darse la Descentralización de Entidades Locales:

1o. Necesidades locales distintas de las nacionales. Es decir, aquello que los especialistas en Administración Local denominan el "mínimo local", esto es, aquel cúmulo de necesidades netamente locales.-

2o. Reconocimiento de la personalidad jurídica de las entidades locales que se encuentran descentralizadas, lo cual presupone el que estas puedan poseer autonomía financiera.-

3o. Facultad de elección de sus órganos en sustitución de aquella que en primera instancia debía ser efectuada por el Poder Central.-

LA COOPARTICIPACION.-Esta línea doctrinaria lleva implícita un concepto mucho más moderno de la autonomía. Es evidente, que no se puede entender en los actuales momentos el concepto autonómico tal como tal como funcionaba en la época antigua o en el medievo, es decir, como sinónimo de autoabastecimiento o de autarquía, traducido a términos estrictamente económicos.-

Hoy funciona no solo a nivel local, regional o nacional sino también a nivel internacional con la noción de interdependencia que los administrativistas se esfuerzan en adoptar al campo de la Administración.- Para ello, seleccionan teorías y experimentan planteamientos que proporcionen un funcionamiento más adecuado a las distintas entidades jurídico-administrativas.-

Afirma el profesor español García de Enterría; "que el aumento de las necesidades públicas, los progresos técnicos, la investigación, los desarrollos sociales y las dificultades económicas han motivado un cambio total en los principios autonómicos que constituyen cada una de las formas de descentralización administrativa"-(10).-

Con el propósito de alcanzar el bienestar común, puede suceder que las entidades locales cedan al Estado la gestión de algunas de sus funciones competenciales y por el contrario, que el propio Estado ceda a los entes locales la gestión de servicios anexos a la competencia estatal.-

BIBLIOGRAFIA CITADA:

- (1). Fernandez de Velasco, citado por Larrainzar Yoldi.
- (2). Larrainzar Yoldi, La Administración Local en Col. pag. 18.
- (3). Larrainzar Yoldi, ibidem, pag. 20.
- (4). Jaime Vidal Perdomo, Derecho Advo General, pag. 36.
- (5). Larrainzar Yoldi, Ob. Cit. pag. 14.
- (6). Rodolfo Bullrich, Derecho Administrativo, pag. 82.
- (7). Jaime Vidal Perdomo, Derecho Administrativo General, pag. 47.
- (8). Rodolfo Bullrich, Ob. Cit. pag. 82.
- (9). Rodolfo Bullrich, ibidem, pag. 83.
- (10). García de Enterría, citado por Larrainzar Yoldi.-

LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA A NIVEL

MUNICIPAL

CARACTERISTICAS DEL MUNICIPIO COLOMBIANO

El Municipio colombiano presenta características que en muchos aspectos son comunes a todos los hispanoamericanos. Por algo, los orígenes de esta institución son comunes y el procedimiento utilizado por los conquistadores españoles es similar. La Conquista Española del suelo americano presenta desde un comienzo notas muy propias que la separan, por ejemplo, de la realizada por los ingleses en el territorio que hoy es los Estados Unidos de Norteamérica.-

La obra colonizadora ibérica no es la empresa de un Estado. Es apenas la aventura de una serie de hombres emprendedores, bizarros y arriesgados que se asocian a la Corona Española y atraviesan el océano para apropiarse de una vasta extensión de tierras vírgenes, en la cual viven civilizaciones que se encuentran en su inmensa mayoría muy atrás de las posibilidades guerreras y económicas de las grandes potencias navales de la época. Estos colonizadores no necesitan más que el apoyo y el reconocimiento moral de sus gobernantes.-

Por eso, los primeros repartimientos de tierras no tienen el sello de una verdadera organización. Solo hasta medio siglo después cuando el Imperio Español tomó conciencia de la obra que tiene por delante, procura corregir los abusos de los primeros conquistadores e interviene decididamente con el propósito de estructurar una verdadera organización administrativa de los territorios de ultramar, en las denominadas Indias Occidentales.-

Para entonces, comienzan a organizarse los municipios ,

que más que organismos reguladores de una vida local incipiente van a servir como polos de atracción sobre todo para la gran masa de la población aborigen refugiada en lugares menos accesibles adonde los llevó el fragor de las constantes confrontaciones bélicas. La Corona Española comprende que solo a través de ese procedimiento puede evitar los abusos de sus connacionales contra los indígenas, estableciendo en cada uno de sus sitios agentes o funcionarios del Reino.--

Se establece así la estructura del municipio colombiano sobre una base política que posee tintes eminentemente populares, y donde el pueblo raso va a asumir a través del Concejo la vocería de sus propios problemas comunes. Desde luego, que los dictados de la Corona no siempre fueron seguidos al pie de la letra, pero era evidente que el esfuerzo estaba enderezado en ese sentido.--

Por otro lado las circunstancias de que España se enfrenta con el correr del tiempo, a una serie de problemas de orden político y económico que fueron debilitando la eficacia de las instituciones por ella ideadas, que gravitaban e incidían en la vida local americana en torno a dos partes: a) el surgimiento de una clase dirigente mucho más capacitada que la gran masa poblacional, carente de recursos para procurarse lo y b) la evidente modificación de la vieja estructura del Consejo Castellano-Lionés adaptado al medio americano, que seguía cada vez más orientaciones aristocratizantes.--

Todo ello desvirtuó instituciones democráticas y de sabor popular como el Cabildo Abierto o las propiedades ejidales o comunales municipales, que eran aquellos terrenos extendidos como un cinturón alrededor de las villas que impedían, al menos en teoría, el enriquecimiento creciente de a-

quellos que contaban con mayores recursos económicos e influencias.-

Al producirse la emancipación política de todos estos países se aprovecharon los planteamientos de la Revolución Francesa y con ello el municipio perdió definitivamente su base popular y vecinal y pasó a ser únicamente un apéndice del gobierno central, como simples divisiones político-administrativas del territorio. Los dictados procedían desde ese momento de la Capital, en donde eran adoptadas las decisiones que luego deberían poner en práctica los representantes de esta a nivel local.-

En razón de estas consideraciones, la organización municipal quedó dentro de ese sistema de órbitas de influencia promovidas desde el centro relegada a un grado de influencia ínfimo, en donde las necesidades de la localidad alcanzaban casi que ningún eco y a donde las voces de los representantes del pueblo, quedarían cada vez más destinadas a perder toda su eficacia, no por el propósito de quienes así intentaron modificarlo, muy bien intencionados, es cierto, pero equivocados como se ha venido a comprobar despues.-

LA HERENCIA HISPANA.- No es posible pues, de ninguna manera la realización de un análisis serio, acerca de las características de nuestra institución municipal, si antes no efectuamos un repaso de la conformación y evolución del municipio español que a su vez encuentra su primitivo origen en la administración romana, que la tocó de manera tan directa ya que el territorio de la Península Ibérica se convirtió en una de las principales sectores coloniales de Roma.-

El Imperio Romano, heredó la mayor parte de sus institu-

ciones políticaesjurídicas de los griegos y las desarrolló de una manera potentosa, hasta proporcionarles matices enteramente propios. De la "pólis" griega se pasa a la "civitas" romana, en donde el ciudadano tiene privilegios que lo colocan en situación de preponderancia sobre los demás que en ella habitan. Pero en Roma el enfoque político va a ser diferente, el ciudadano no va a tener valor en cuanto habita en la ciudad que le protege sino en cuanto procede de ella aún cuando se encuentre fuera de sus linderos. La ciudadanía romana es pues el conjunto de derechos públicos y privados inherentes a los individuos que la habitan.-

Esto quiere decir, que la concepción romana es diferente, por ser expansionista como que es heredera legítima de la época alejandrina que desquicia las primitivas concepciones helénicas que recluían el Estado dentro de los murbes de la ciudad. Por otro lado, el territorio romano no presenta la misma homogeneidad de la Hélade ni tiene en la base la unidad que los reúne cada cierto tiempo en competiciones de distinta índole. Por eso, las ciudades romanas no tienen todas la misma categoría no gozan de los mismos privilegios.- Normalmente, esto sucedió en aquellas villas ubicadas en las colonias, diseminadas por toda la ribera del Mediterráneo o "Mare Nostrum", como preferían llamarlo.-

Antaño, "Municipium" equivalía a ciudad principal y libre, que se gobernaba por leyes propias y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y gozan de los derechos de los ciudadanos romanos. Es decir, que se daba ese calificativo solo a aquellas villas que poseían autonomía.-

En el concepto romano de la entidad municipal domina la idea del deber. Así vemos que el "municipib" es el ciudadano

de una ciudad provincial y no puede excusarse de desempeñar el cargo que se le confiá. Cicerón decía que ciudad era una asociación de justicia y Ulpiano la consideraba como una ampliación de la familia. Solo era "municipis" el que por origen o adopción pertenecía a una familia municipal. Este podía votar, formar parte del Senado y ocupar cualquier cargo. Al habitante de otra ciudad se le llamaba "peregrinus" o extranjero y si fijaba su residencia en otro municipio diferente al de su origen "incola" pero nunca "municipis".-

Sin embargo, al extender Roma sus conquistas este tipo de ciudades comienzan a declinar y son cada vez más escasas y aún aquellas que poseían tal categoría van perdiendo la facultad de autogobierno. La autonomía de la ciudad estaba pues en relación directa al grado de ciudadanía romana. Es decir que en Roma existía dos clases de municipios.-

Por otra parte, en la España Romana, la administración latina establece tres clases de ciudades, según la categoría que posean: 1o.) Las confederadas; 2o.) Las comunes y 3o.) Las estipendiarias. Las primeras tenían un régimen especial de preferencia, que las equiparaba prácticamente a aquellas ubicadas en la península itálica. Las comunes estaban sujetas a un régimen más restringido y finalmente las estipendiarias que estaban sometidas a la onnipotencia del poder romano, aun aún cuando seguían conservando instituciones muy particulares.-Sin embargo, el Edicto de Caracalla unificó los municipios y declaró ciudadanos a todos los súbditos del Imperio.-

Posteriormente, en la Edad Media se modifica sustancialmente la estructura administrativa de las ciudades en favor de las incidencias de orden público. Esto sucedía en razón

de la reunificación necesaria despues de las invasiones bárbaras del siglo V al IX, de las correrías de normandos y saracenos y la anarquía feudal que obligó a los pecheros a agruparse en torno al castillo del señor o del monasterio del fraile, y que obligó incluso a otros a refugiarse en sitios poco frecuentados como las lagunas y pantanos del norte del Adigio en Italia, donde surgiría luego la floreciente Venecia.-

Las ciudades de la Edad Media en razón de todas esas circunstancias se clasifican en tres grupos: 1o.) los antiguos municipios romanos, que lograron sobrevivir a la catástrofe; 2o.) Aquellas villas nacidas a la sombra del castillo feudal y 3o.) las ciudades reales, gobernadas por un delegado del soberano. Estas diferencias en el origen ciudadano produjeron diferencias en la Administración. Cuanto mas vestigio conservaron del antiguo municipio mayor fué la preponderancia del elemento popular.-

Lo contrario, ocurrió en aquellas ciudades sometidas al poder real. Como fruto de ella aparecen los Condes y Gobernadores militares y el de los Duques cuyo poder es incluso muy superior al de los citados en razón de las facultades onimodas de que está revestido. Como reflejo de la antigua organización, supervivió en estas ciudades el "Conventus publicus", que no era otra cosa que una asamblea de hombres libres cuya misión es intervenir en los litigios suscitados entre los particulares, como son por ejemplo los deslindes de terreno.-

Todo esto, desde luego, afectó como es fácil deducirlo a la propia España y como consecuencia de ello estas tuvieron honda repercusión en la administración que adelantaba la

46

corona española en los territorios de toda Hispanoamérica-y que ha estudiado tan acertadamente Juan Beneyto.- Toda esta seire de modificaciones suscitadas en las estructuras administrativas ibéricas y trasladadas a las circunstancias socio-políticas de las Naciones americanas se traduce en una alteración de las bases populares de las instituciones que se relacionan directamente con el área municipal y que por ende incide en todo el territorio del país.-

EL MUNICIPIO COLONIAL.- Como se ha adelantado en párrafos anteriores el municipio hispanoamericano no es otra cosa que la adecuación del municipio español y específicamente del castellano-lionés al medio nuestro. Lo que sucede con la organización es lo mismo que se realiza en las demás instituciones, pero es a través de esto como se observa este trasplante con entera claridad.-

Sobre el particular afirma Ote Capdequí: "Sabido es que la colonización española en América se caracteriza, desde el punto de vista jurídico, por ser un verdadero trasplante de leyes e instituciones. Los territorios de las llamadas Indias Occidentales, no fueron para España simples factorías comerciales ni meras colonias de explotación".(1).-

Por las circunstancias particulares en las cuales se desenvolvía la historia hispana con la ocupación por los árabes durante cinco siglos, las características del Medievo no fueron enteramente iguales a las del resto de Europa. El propio afán de reconquista y las guerras frecuentes hicieron pues, que la conformación de las ciudades fuera diferente al de otras naciones.-

Los terrenos fronterizos, desiertos y expuestos a las -

constantes escaramuzas islámicas, hicieron que se concedieran ventajosas franquicias a quienes se avinieran a habitar en ellas, a través de las ya mencionadas "Cartas Pueblas". Las ciudades españolas gozaron pues de una mayor independencia que las del resto de pueblos europeos, donde el feudalismo tuvo siempre mayor arraigo y poder. Todas ellas fueron rodeadas de enormes muros y la mayoría perdidas y ganadas en batalla varias veces.-Además fueron edificadas en sitios estratégicos que facilitaban la defensa.-

El Derecho Castellano, solo tuvo en las Indias un carácter supletorio de las leyes y costumbres aborígenes. Pero al ser una adaptación de la antigua legislación de Castilla, que conservaba con todo su vigor, al igual que León sus propias instituciones, autoridades y cortes, tuvo necesariamente que ser casuista para resolver más adecuadamente los litigios presentados.-

Dentro de la organización municipal hispana la función originaria de los Concejos Castellanos del Medievo, según afirman Rianza y García Gallo en su "Historia del Derecho Español" fué la, "Regulación de los aprovechamientos comunes, fijación de pesas y medidas, de los jornales, del precio de los alimentos y otros semejantes".(2).-Como se vé, estos organismos no tenían ninguna intervención ni participación en el Gobierno e incluso sus acuerdos para ser efectivos debían ser ejecutados por un funcionario real, llamado "El Maiorinus".-

Particularmente, en España, entre el siglo XII y el XIV se establecía la división social de la siguiente manera: 1) clase distinguida: integrada por los hacendados y comercian-

tes; 2.) Los artesanos y menestrales, dependientes económicamente de los otros, que se agrupan a fines de la Edad Media en Cofradías y Hermandades, que son asociaciones de carácter piadoso y por otro lado, en gremios, asociaciones de orden profesional, que fueron reguladas inicialmente por los municipios.-

De esta manera, los municipios y los Gremios, absorben políticamente a vecinos y agrupados y debilitaron el vínculo jurídico existente entre estos y la Corona, que hasta entonces era directo. Los municipios comienzan a organizarse en recintos amurallados o lugares de mercado. Aparecen la villa que comienza a gobernar a las aldeas. El municipio se convierte así en un señorío. Los vecinos perdieron así su primitiva condición jurídica. Por otra parte, las aldeas no se resignaron a semejante cambio y promovieron frecuentes revueltas en el siglo XIV.-

El municipio queda así en manos de la minoría. La Asamblea Popular pierde atribuciones y va dejando de reunirse poco a poco. Surge así pequeñas Concejos que comienzan a dirigir la vida local. De esta manera, aparecen en el siglo XIII en las ciudades andaluzas, pequeños Concejos de carácter vitalicio, compuestos por un número de miembros que se extienden desde 8 a 36 miembros según la población que posean.-

Estos gremios o concejos fueron reconocidos por las autoridades municipales porque a su vez estos apoyaban al gobierno local. Se llegó incluso, a declarar obligatoria la pertenencia a ellos, con el propósito de darle un cariz renovador y popular

Por otro lado, la jurisdicción evolucionó, debido a la separación administrativa entre aldea y municipio, pero el Rey

quiso reservarse funciones exclusivas y por tal razón consti-
tuyó a fines del siglo XIII los llamados Alcaldes de sala -
rio o pesquisidores, que eran personas no originarias del lu-
gar donde actuaban y que ejercían las mismas funciones de -
los Alcaldes de fuero, que habían comenzado a adquirir impor-
tancia de primera línea.-

A partir de la Baja Edad Media, la Asamblea General o -
constitución de Concejo abierto, desaparece definitivamente
para dar paso en la conducción de la vida ciudadana a los -
Concejos. Solo en las pequeñas ciudades siguieron existien-
do conjuntamente las dos corporaciones.-

Aparecen los Corregidores, antecedentes de los Goberna-
dores provinciales actuales, agentes directos de la Corona ,
cuyo gobierno abarca varias ciudades o estas con sus aldeas,
que gobiernan aquellas zonas donde no existían alcaldes or-
dinarios. El Corregidor que tenía funciones administrativas
y judiciales y que era funcionario a sueldo se elegían entre
hombres de toga y de capa y espada.-

Esta es la situación que presenta el municipio hispano
al verificarse el acontecimiento histórico de la Conquista,
que proporciona por otra parte a este viejo derecho público
castellano-leonés una inyección reparadora que lo revitaliza
y le concede nuevas formas que contribuyen a reconocerle su -
viejo carácter popular.-

Al respecto afirma Ots Capdequí: "Al implantarse en las
Indias, el viejo régimen municipal castellano, cobra punto
una vitalidad y un vigor sorprendentes. Las nuevas caracte-
rísticas del ambiente económico y social que las circunstan-
cias impusieron en los territorios recientemente descubiertos

influyeron poderosamente en la vida de esta institución. En los Concejos de las ciudades coloniales hubo de encontrarse el que pudieramos llamar Estado llano de la colonización, órgano adecuado para hacer frente a los privilegios exorbitantes de la nueva nobleza integrada por los descendientes y a los abusos de poder de la incipiente y pronta excesivamente frondosa burocracia colonial".(3).-

LA COMPETENCIA DEL MUNICIPIO COLOMBIANO

Se ha dicho que la competencia no es otra cosa que el límite de la jurisdicción. Por su parte, jurisdicción es la facultad que tiene un funcionario o corporación para administrar justicia e imponer la legalidad dentro de determinado territorio. Calamandrei decía que el fin preeminente de la jurisdicción es el sistema de la legalidad, es la observancia del derecho objetivo traducida en los principios individualizados.-

Según esto, la competencia municipal, es la facultad que tiene el municipio para que a través de sus órganos pueda por ministerio de la ley ejercer la jurisdicción que corresponde a la República. Es en uso de esa facultad como los Concejos pueden imponer nuevas contribuciones a los ciudadanos, elegir personero, tesoreros y demás funcionarios municipales, o autorizar al Alcalde para que celebre contratos o negocie empréstitos(art. 197, numerales 2, 6 y 7, de la Constitución Nacional).-

Para el caso, la ley ha impuesto al Municipio unos límites de los cuales no puede excederse y que le sirven como pauta para saber hasta donde puede ejercer su influencia sin tropiezo la que le corresponde a otros organismos.-

La competencia municipal aparece especialmente atribuída en un doble sentido, es decir, como a) competencia funcional y b) Competencia territorial. Desde el punto de vista funcional, ⁴tiene a su cargo la aplicación de la ley a los sujetos a quienes debe aplicarse, encontramos que algunas competencias son asignadas al "alcalde o a sus inmediatos colaboradores a través de las Juntas directivas y otras, las que revisten mayor importancia, al Concejo mismo, como entidad que recoge las inquietudes populares, como que sus miembros son elegidos para esto por medio del sufragio.-

Por otra parte, la competencia territorial hace relación a aquella porción de terreno en donde se ejerce el "ius imperii" para que se constriña a los ciudadanos a que cumplan con las obligaciones que les corresponden y para que ejerciten los derechos que les han sido acreditados.-

Por otro lado, ha manifestado el Consejo de Estado en sentencia de 22 de febrero de 1.973 : "Es indudable que ninguna corporación o funcionario público pueden pretender que las actividades jurídicas que realicen traspasen los límites del lugar o espacio territorial que tanto la Constitución como las leyes le han asignado para su ejercicio. El ordenamiento jurídico exige que para que las autoridades de todo orden puedan ejercer válidamente sus funciones, ellas deben tener competencia suficiente para producir sus providencias". (4).-

Todo lo anterior quiere decir, que la competencia debe ser observada por los funcionarios y corporaciones públicas, en tres aspectos: 1) por razón de la materia (ratione materiae); 2) por razón del tiempo (ratione tempore); 3) por ra-

zón del lugar (ratione loci). La carencia de alguna de estas tres circunstancias mencionadas origina un vicio administrativo que engendra la nulidad del acto respectivo, produciendo se pues, incompetencia en cada uno de los tres sentidos.-

De esa manera, un acto que viole las tres vertientes mencionadas generará por consiguiente: a) Incompetencia por razón de la materia, que se presenta cuando el funcionario o corporación administrativa realiza actividades sobre cuestiones atribuidas a otras autoridades. Ej., cuando el alcalde impone contribuciones a los ciudadanos. b) incompetencia por razón del tiempo, que se verifica cuando el agente administrativo no obstante tener atribuciones para actuar, lo hace antes o después del periodo señalado por la propia ley. Ej., cobrar un impuesto antes del vencimiento del término para el pago. y c) incompetencia por razón del lugar, que ocurre cuando el funcionario de la administración actúa o dicta disposiciones para un territorio dentro del cual no ejerce su autoridad, Ej., como cuando el Concejo de Cartagena señala un impuesto que debe tener efectividad en Turbaco.-

Todo esto tiene su fundamento en el artículo 50. de la Constitución Nacional, que establece la descentralización territorial que es el basamento mismo de la Descentralización administrativa, cuyas finalidades fueron planteadas por el Constituyente del 86, acogiéndose al pensamiento de Núñez.-

El articulado de la disposición mencionada, comienza así: "Son entidades territoriales de la República, los departamentos las Intendencias, las Comisarias y los Municipios o Distritos municipales, en que se dividen aquellos y estas (...)" El fundamento pues, de la competencia municipal como el de los De-

partamentos, las Intendencias y Comisarias está constituida por la sectorización espacial atribuida por la propia Ley Fundamental.-

Ahora bien, el Código de Régimen Político y Municipal regula las atribuciones del Consejo, pero ello lógicamente no marca la competencia del Municipio colombiano, porque el Consejo no constituye la totalidad del municipio, sino que es apenas un órgano deliberante que estudia y consulta las inquietudes del pueblo y que está constituido por un número limitado de miembros que representan la voluntad popular.- El Decreto 550 de 1.960 determina que corresponde al municipio colombiano la realización diaria de los programas dentro de sus respectivos territorios tomando a su cargo el manejo directo de aquellos organismos cuyas actividades tengan carácter netamente local.-

Dentro de estas actividades existen unas que suelen ser declaradas de obligatorio cumplimiento, siendo las siguientes: 1) Establecimiento de casas de asilo, conforme a lo dispuesto por el art. 170 del C. de R. P. y M., lo que es de obligatorio cumplimiento en aquellos municipios que tengan más de 25.000 habitantes. La finalidad de esta disposición es la de que se prohíba la mendicidad en lugares públicos. 2) Regulación del uso de los cementerios (ley 92 de 1.938). 3) Reglamentación de las rifas que se celebran dentro del término municipal. 4) Creación de la Dirección Municipal de Higiene, esta obligación abarca a las capitales de Departamentos y poblaciones de más de 50.000 habitantes, que tengan un presupuesto anual de más de doscientos mil pesos.-5) es competencia municipal la inhumación de los pobres que fallezcan en sus términos jurisdiccionales. 6).Tambien es competencia municipal la -

dotación de funcionarios y enseres en las oficinas de estadísticas.-

CONSTITUCION DE LOS MUNICIPIOS

Todo municipio necesita de una serie de requisitos para su constitución que estan determinados en las leyes respectivas de cada Estado. Estos requisitos son de orden vario que va desde el aspecto poblacional hasta el vecinal. - Es decir, que es indispensable un mínimo de personas ubicadas dentro del territorio, y que además tenga edificios públicos suficientes para el funcionamiento de los organismos del Estado, lo mismo que mercado, cárcel e iglesia como exigen las leyes de las naciones centroamericanas, e incluso - que aquellos se encuentren ubicados en sitios cercanos a - fuentes de apropiacionamiento de aguas.-

Sin embargo, el municipio colombiano, al igual que la mayor parte de los municipios de la América española, se separa de la naturaleza del clásico municipio como institución para transformarse fundamentalmente en una división territorial. A ese punto se refirió el art. 50. de la Constitución Nacional citado en el capítulo anterior y que ha sido modificado en su estructura general.- De la lectura de él se deduce que prima en nuestra legislación el factor territorial, lo cual demuestra que en la práctica, nuestro legislador concede mayor importancia a este aspecto y para éste el municipio según el pensamiento de Larrainzar Yoldi no es "una agrupación natural ni una institución legal, ni una división territorial en donde determinada autoridad ejerce su potestad de mando".(5).-

Sin embargo, por medio del acto legislativo No. 1 de 1.968 se modificó el anterior concepto considerándose al municipio no como una división territorial sino como una entidad territorial, en la cual aparecen insertados elementos no solo de orden territorial y poblacional, sino además de orden vecinal, en un intento por rescatar la vieja noción del municipio hispánico, ya perdida, y que es indudablemente mucho más humanizante.-

REQUISITOS PARA SU CONSTITUCION.- Los presupuestos indispensables que debe reunir todo municipio son los elementos expresados en capítulo anterior, y que son, como se dejó dicho: Territorio, población y personalidad jurídica que incluye la capacidad económica.-Doctrinalmente se añade también el factor vecinal tan importante antaño pero tan olvidado en las sociedades presentes, que parecen haber perdido el sentido humanizante de la vida.-

Por eso, y como correctivo a esa situación, la Ley 14 de 27 de noviembre de 1.969, incluyó este aspecto que indudablemente puede en un futuro contribuir a que el municipio regrese a los objetivos trazados en un pasado y que venía omitiendo como resultado a la acentuada tendencia centralista y dependiente que se le venía asignando.-

La mencionada Ley 14 de 1.969 establece como requisitos para la constitución de un municipio los siguientes:

- 1o. Que tenga por lo menos 20.000 habitantes y que el municipio o municipios de los cuales se segrega, quede cada uno con una población no menor a 25.000 habitantes, según certificación detallada del Departamento Nacional de Estadística.

2). Que en los tres últimos años finales haya aportado en rentas y contribuciones al municipio o municipios de los cuales se segregara una suma no inferior a 150.000 pesos anuales y que, además, estos distritos queden cada uno con un presupuesto no inferior a 200.000 pesos anuales sin computar en dichas sumas las transferencias que reciban de la Nación y del Departamento, todo de conformidad con las 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 200.000 pesos sin computar las transferencias que reciba de la Nación y del Departamento.-

4). Que en el poblado destinado a cabecera residan no menos de 3.000 personas según datos del Departamento Nacional de Estadística (DANE); que existan allí mismo locales adecuados para el funcionamiento de oficinas públicas, casa municipal, cárcel, centro de salud y escuela como mínimo, o que cuente con recursos suficientes para construírlos o que su establecimiento esté previsto en planes y programas nacionales, regionales y departamentales.-

5). Que la creación sea solicitada por no menos de 4.000 ciudadanos domiciliados dentro de los límites que se fijen para el nuevo municipio y que las firmas de los solicitantes esten autenticadas por el juez del municipio o municipios de los cuales se segrega.-

6). Que los organismos departamentales de planeación competan sobre la conveniencia económica y social de la -

nueva entidad teniendo en cuenta su capacidad fiscal, su posibilidades económicas y una identificación como área territorial de desarrollo.-

7). A partir del 1o. de Enero de 1.960 las bases de renta señaladas en los numerales 2 y 3 del presente eprígrafe se encrementarán cada año en un 10% .2.-

Como se vé los requisitos señalados persiguen dificultar la creación de nuevos municipios que más que un beneficio se convertían en una pesada carga para el fisco departamental y nacional, elevados a tal calidad, por razones de orden político,mas que por cualquier otra razón que lo justificara.-

FRAMITE PARA LA CONSTITUCION DE MUNICIPIOS.- La Ley 14 de 1.969 exige para la constitución de los municipios una tramitación especial, que se encuentra esquematizada en cuatro bases enteramente diferentes. Esta función corresponde a las Asambleas Departamentales, tal como las faculta el art. 187, numeral 4o. de la Constitución Navional.- Tales pasos a seguir son los siguientes:

1.) Corresponde al Gobernador del Departamento respectivo estimar las pruebas que se aportan acompañando a la solicitud del tramite de la constitución de la entidad municipal, estando facultada dicha autoridad para que por medio de resolución motivada y en el término inprorrogable de 10 días, de volver el expediente a los interesados a fin de completar dicha documentación si algo faltare a ella.-

2.) La Asamblea Departamental conocerá del correspondiente proyecto de Ordenanza a propuesta de los miembros,

interesados de la Corporación o del propio Gobernador.-

3.) Si el proyecto de Ordenanza fuere negado, se archivará el expediente y una nueva iniciativa en el mismo sentido, solo podrá presentarse cuando hayan transcurrido dos años.-

4.) La Ordenanza que cree un municipio dispondrá además cual será su cabecera para todos los efectos legales y administrativos y determinará la forma de liquidación y pago de la deuda pública que quede a cargo de las respectivas entidades, previo concepto favorable rendido por la Contraloría del respectivo departamento.-

El Proyecto del nuevo Código de las Entidades Administrativas Territoriales que cursa en el Parlamento señala en su artículo 480 un trámite similar al adoptado hasta hoy, pero con la diferencia de que extiende el término improrrogable de contestación de la solicitud por parte del Gobernador hasta los 60 días.-El objetivo no es otro que ayudar al Gobernante respectivo a formarse un mejor concepto sobre la conveniencia e inconveniencia de su creación que evite las improvisaciones en que se ha venido incurriendo.-

ERECION DE UN MUNICIPIO SIN OBSERVANCIA DE LAS NORMAS LEGALES.- La Ley 14 del año de 1.969, permite por excepción a las Asambleas Departamentales la creación de municipios sin el lleno de los requisitos generales a aquellos territorios aquellos territorios que carezcan de medios adecuados de comunicación con las respectivas cabeceras de Distrito o Distritos de las cuales forman parte, siempre que el desarrollo de la colonización o explotación de los recursos naturales así lo aconsejen, después de recibirse concepto favorable del

partamento Nacional de Planeación. Y añade, que igualmente podrán erigirse en nuevos municipios, por razones de conveniencia nacional, las zonas fronterizas, siempre que medie el concepto favorable del Presidente de la República.-

El Proyecto del nuevo Código que cursa en el Congreso señala exactamente las mismas circunstancias exceptivas pero excluye, no sabemos por qué, el concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación, en el primer caso, y del Presidente de la República en el segundo, quizá con el propósito de conceder mayor influencia a las Asambleas Departamentales, algo maltrechas a partir de la Reforma Constitucional de 1.968. Creemos sin embargo, que este dictamen es más que todo de orden técnico lo cual no parece ser la pauta que siguen hoy en día las corporaciones administrativas departamentales, y por tanto se corre el riesgo de proferir una decisión equivocada, so pretexto de conceder a las Asambleas nuevas atribuciones.-

LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL

El estudio de la organización municipal lo encontramos inmerso dentro del capítulo perteneciente al Contenido del Derecho Administrativo, que incluye: 1o) La organización administrativa, 2o) La acción administrativa, 3o) los medios de acción administrativa y d). El control jurisdiccional de los actos de la administración.-

La acción administrativa incluye el estudio de la teoría de los actos administrativos, la teoría de los servicios públicos, la teoría de los contratos administrativos, el poder de policía, la teoría de la responsabilidad administrativa, entre otros.- Los medios de acción administrativa, comprenden el estudio de los funcionarios públicos y los bienes del Estado.

do. El control jurisdiccional de los actos de la administración conlleva el estudio de la responsabilidad estatal y de justicia administrativa o jurisdicción contenciosa-administrativa en toda su extensión.-

Por otro lado, el estudio de la Organización Administrativa hace referencia a la estructura de la Administración - que va desde el Presidente de la República hasta el Alcalde y el Concejo en la órbita municipal, que constituyen lo que se denomina la organización municipal. A ella nos referiremos en los párrafos que siguen a continuación.-

La Organización Municipal se encuentra señalada en el artículo 141 del Código de Régimen Político y Municipal, que a la letra dice: "La Organización municipal comprende la creación, nombre y demarcación del municipio, y la forma de su régimen municipal.-

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".

Es decir, que la disposición mencionada distingue entre organización y administración municipal, ya que la primera es el género y la segunda es la especie, o sea la dinámica de la organización.-

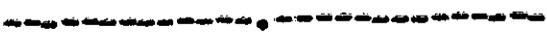
Por su parte los artículos 145 y 146 del desueto Código a que nos estamos refiriendo afirman: "La administración de los intereses del municipio está a cargo del Concejo y la representación del mismo corresponde al Personero municipal, pero el concejo puede confiar a cualquier persona la represen -

tación del municipio en cualquier asunto determinado".-

Cabe agregar, que hoy en día el Personero Municipal ha perdido la representación de los intereses del municipio, - de acuerdo a lo dispuesto por la reciente Ley 28 de 1.975, para otorgarsela a los Alcaldes municipales.-

El artículo 146 afirma por su parte: "La sanción, promulgación y ejecución de los acuerdos del Concejo corresponden al Alcalde respectivo".-

De la letra de las disposiciones citadas se desprende - que el municipio colombiano se encuentra organizado en base a los siguientes estamentos: 1o.) Un órgano colegiado, deliberante, denominado Concejo Municipal, al cual corresponde - la administración de los intereses del municipio. 2o.) Un - órgano personal, que es el Alcalde, al cual corresponde la sanción y ejecución de los acuerdos además de otras funciones y atribuciones asignadas por la Constitución y las leyes y 3o.) Un órgano personal, que es el Personero Municipal, al cual corresponden una serie de atribuciones que analizaremos más adelante.-



BIBLIOGRAFIA CITADA:

- (1) Ots Capdequi, Manual de Historia del Derecho Español de las Indias y del Derecho propiamente indiano, pag. 137
- (2). Riaza y García Gallo, Historia del Derecho Español, pag. 85.
- (3). Ots, Capdequi, Ob.Cit., pag. 148.
- (4). Jurisprudencia y Doctrina, 1.972.-
- (5). Larrainzar Idi, La Administración Municipal en Col, pag. 45.



EL CONCEJO COMO ORGANISMO BASICO

LOCAL

LA DEMOCRACIA DIRECTA Y EL MUNICIPIO

Es evidente, que la democracia directa en su forma estricta, solo se dió en los pueblos de la antigüedad. El ejemplo, - más notable de esto es la Grecia Clásica, donde el pueblo se reunía en la "ecclesia" o Asamblea y adoptaba directamente sus propias decisiones.-

Sin embargo el crecimiento acelerado de la población y el desarrollo de la humanidad han hecho posible modernamente la aplicación de este principio, tal como fué concebido primitivamente: De ahí, la necesidad de la aparición de la "representación popular", que vemos aparecer incluso en la Roma Imperial, con el nombre de "tribuno del pueblo".-

Dice Albi: "El principio de la soberanía popular, básico de la democracia, ha alcanzado su desenvolvimiento normal mediante los sistemas representativos, en virtud de los cuales, el pueblo-organo primario- crea un organo secundario deliberante y resolutorio, que actúa en su nombre. En los grandes Estados modernos, la intervención inmediata del pueblo, al estilo de los pequeños grupos urbanos de la antigüedad clásica, resultaba físicamente imposible; la democracia directa era inoperante. De ahí surgió la representación".(1).-

Incluso este concepto emitido por el jsmunicipalista - español no era enteramente aplicable en la Hólade, debido a - que solo participaban en las deliberaciones menos de un tercio de la población, ya que los demás no eran mayores o no eran simplemente ciudadanos. Por eso, atribuyen con el correr del tiempo la dirección del Estado o ciudad-Estado al Senado o Consejo de Ancianos, hombres de mayor experiencia.-

Por tal razón, la democracia directa solo fué aplicable con todas las restricciones expuestas, a nivel del municipio.

EL CONCEJO COMO ORGANO FUNCIONAL DE LA DEMOCRACIA DIRECTA. En estas condiciones la "Bulé" o Consejo de Ancianos, entendido en términos griegos, o el "Senatus", según preferían llamarlo los hombres de estirpe itálica pasó a convertirse en

el organismo deliberatorio del Municipio como manifestación del deseo popular, que sustituyó a la democracia directa pura de la cual solo quedan vestigios, tales como el "referendum" o el "Plebiscito".-

En el mundo hispánico, la democracia directa ha alcanzado en el campo municipal una moderada difusión. En España, el Estatuto de 1.924 tan influido por el municipalismo norteamericano implantó el referendum, la iniciativa y el "recall", pero las leyes de 1.935 y 1.950 suprimieron del todo esas instituciones.-

Tan solo el Concejo, continuó siendo el organismo heredero de la democracia directa-no-pura pero que al fin y al cabo posee intrinsecamente los ingredientes, que recuerdan su origen popular y los deseos de autogobierno de los habitantes del municipio, que han venido siendo relegados a un segundo plano al asignarse a la corporación edilicia una exagerada dependencia del poder central cuyos lineamientos son mucho menos concretos y realistas.-

De ahí, la reiterada preocupación de los estudiosos, expertos en derecho municipal y su afán de retornarle a ese organismo aquellas características que lo tipificaron y le dieron vida propia, y que tuvieron su origen en las reuniones o corporaciones deliberantes del mundo antiguo.-

LOS CABILDOS ABIERTOS.- En los procedimientos de democracia directa que aún subsisten en pueblos como Suiza, Inglaterra o los Estados Unidos, el pueblo, en realidad, no delibera, no opera una Asamblea legislativa sino un cuerpo electoral que debe resolver sobre una propuesta que se someteen a su consideración, limitándose a dar una respuesta afirmativa o negativa.

Sin embargo, en España durante la Edad Media, encontramos según afirma Sacristán Martínez que, "(...) la representación del municipio reside en la totalidad de los habitantes por derecho de vecindad, reunidos con arreglo a Fuero en Concejo - abierto, llamado así porque la convocación se verificaba a - son de campana, disfrutando de voz y voto todos los aforados; esta asamblea discute y decide los negocios de interés local, inspecciona la administración y elige los magistrados por mayoría de sufragios".(7).-

Sin embargo, el robustecimiento de las monarquías se produce a descrédito de la entidad municipal y es así como a partir de Alfonso XI la institución del Concejo Municipal va perdiendo terreno hasta determinar finalmente su decadencia. A pesar de todo superviven hoy muestras históricas recluidas en las aldeas de las Montañas del Norte de España, concretamente en Asturias y León, donde aún se efectúan estos cabildos abiertos después de verificada la misa dominical.-

El cabildo abierto pasó a América, durante la conquista, pero ya con el carácter excepcional que tenían en España para entonces. En la Recopilación de Indias de 1.680 se hace alusión a ella en dos ocasiones. Sin embargo, es evidente que ellos tuvieron bastante difusión como modalidad del concejo de forma abierta. El padre Bayle cita numerosos ejemplos de la actividad de estos cabildos abiertos y destaca el carácter extraordinario que tenía atendidos como estaban a normas consuetudinarias verdaderamente excepcionales en nuestro sistema legal, romano-ibérico.

Dice Albi de los Cabildos abiertos: "(...) pueden difícilmente encuadrarse en la clasificación de democracia directa -

66

porque ni tienen facultades resolutorias, ni poseen una competencia determinada, ni aún tan solo una existencia autónoma, dependiendo su actuación de los Gobernadores o de las corporaciones municipales, a las que, por lo visto, no prestan más que una simple colaboración asesora o consultiva"(8).-

A pesar de todo, es indudable que esta institución como forma de democracia directa sirvió a los revolucionarios hispanoamericanos como trinchera fortificada, para movilizar las inquietudes de la masa contra las posiciones asumidas por la Corona Española.-

ATRIBUCIONES ESPECIFICAS DE LOS CONCEJOS

Los Concejos municipales son como las Asambleas Departamentales, organismos de elección popular encargados de dirigir la administración del Distrito.-

Los concejales son elegidos popularmente para períodos de dos años y su número difiere de acuerdo a la población de cada municipio. Los concejales son "ad honorem", lo cual quiere decir que no reciben ninguna remuneración y en los municipios grandes que poseen empresas descentralizadas, suelen ser representantes de la entidad municipal ante ellas.-

Las atribuciones que a estos organismos, fundamento de la administración del municipio, les corresponde están establecidas por la Constitución, el Código de Régimen Político y Municipal y las leyes específicas que han complementado algunas disposiciones, especialmente del último Código, que por lo antiguas se han vuelto anacrónicas.-

ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES.- Las facultades que asigna la Carta a los Concejos Municipales, se encuentran consignadas en el artículo 197, que a la letra dice:

Artículo 197.-Son atribuciones de los Concejos, que ejercerán conforme a la ley, las siguientes:

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

2o. Votar en conformidad con la Constitución, la ley y las Ordenanzas, las contribuciones y gastos locales;

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

4o. 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;

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

6o. Elegir perconeros y tesoreros municipales y los demás funcionarios o empleados que la ley determine;

7o. Autorizar al alcalde para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes municipales y ejercer, pro tempore, precisas funciones de las que corresponden a los Con-

cejos, y

8o. Ejercer las demás funciones que la ley señale. (Acto Legislativo No.1 de 1.368).-

ATRIBUCIONES ASIGNADAS POR EL CÓDIGO DE REGIMEN POLITICO Y MUNICIPAL.- Las atribuciones de los Concejos señaladas por el Código de Regimen Político y Municipal se encuentran reguladas en el artículo 169. Dice así la norma:

Artículo 169.- Son atribuciones de los Concejos:

1o. Formar el presupuesto de rentas y gastos para el servicio del distrito;

2o. Imponer contribuciones para el servicio municipal, dentro de los límites señalados por la ley y las ordenanzas, y reglamentar su recaudación e inversión;

3o. Nombrar los jueces, tesoreros y personeros municipales;

4o. Crear empleados para el servicio municipal, señalándoles sus atribuciones, duración y remuneración, sin controversia a las leyes y ordenanzas, salvo el caso previsto en el artículo 154, en el cual el nombramiento del empleado que haya de desempeñar las funciones de tesorero o de recaudador de hacienda corresponde al empleado que debe hacer este último, conforme a la legislación del respectivo departamento;

5o. Arreglar la policía en sus diferentes ramos, sin controvertir las leyes y ordenanzas, ni los decretos del Go -

bierno, del gobernador o del prefecto respectivo;

6o. Señalar penas de multa hasta de cincuenta pesos y arresto hasta por diez días a los que infringan sus acuerdos;

7o. Exigir a los empleados del Municipio los informes - que necesiten para el buen desempeño de sus deberes;

8o. Ori y decidir las excusas accidentales de sus miembros;

9o. Reglamentar sus trabajos y policía interior;

10o. Examinar y fencer en primera instancia las cuentas de los tesoreros municipales, salvo lo que dispongan las ordenanzas;

11o. Acordar lo conveniente a la mejora, moralidad y - prosperidad del municipio, respetando los derechos de los - otros y las disposiciones de la Constitución, leyes y orde - nanzas y los decretos del poder ejecutivo y de los goberna - dores y prefectos; (?)

12o. Derogado. Const. Nal. art.158.

13o. Calificar las credenciales de sus propios miembros;

14o. Llevar el movimiento de la población y formar el - censo civil, de conformidad con lo que dispongan las leyes y ordenanzas;

15o. Señalar el día o días en que deba tener lugar el mercado público (?).

16o. Conceder privilegios para obras de interés público del municipio; pero las concesiones no serán válidas sin que las apruebe el gobernador, oyendo previamente el informe del respectivo prefecto (?). Si las obras interesan a más de un municipio, corresponde a las Asambleas conceder el privilegio;

17o. Reglamentar el repartimiento y entrega de los terrenos comunales y de los baldíos cedidos al municipio. Los acuerdos que dicte el concejo sobre este punto no se llevarán a efecto sin la aprobación del gobernador, quien podrá modificarlos y adicionarlos, oyendo previamente el informe del respectivo prefecto (?), la adjudicación de los baldíos requiere la aprobación del respectivo ministerio;

18o. Disponer lo conveniente acerca de la manera como debe hacerse uso de los terrenos comunales (?) de los municipios;

19o. Crear juntas para la administración de determinadas ramas del servicio público, cuando lo juzgue conveniente y reglamentar sus atribuciones;

20o. Llevar el movimiento anual de la población;

21o. Formar el censo cuando lo determine la ley, y

22o. Desempeñar las demás funciones señaladas por las leyes".-

Como se observa muchas de las mencionadas atribuciones del Cabildo son hoy evidentemente anacrónicas a pesar de lo cual sobreviven en nuestra legislación. Por ejemplo allí se habla todavía de los "prefectos", funcionarios que desaparecieron hace mucho tiempo, lo mismo que de "señalar el día o

días en que debe tener lugar el mercado público"(num.15) ,
costumbre que también fué suprimida al menos en las ciuda -
des más importantes, hace ya muchos años.-

Por otro lado, se hace referencia allí a los "terre -
nos comunales" o propiedades ejidales, que estableció la -
Corona Española, en las afueras de la población con el pro -
pósito de que sirviéra no solo de lugar de recreo, como son
los actuales parques, sino además para que las personas de
escasos recursos llevaran allí a pastar sus animales. Esta
insitución solo sobrevive en México.▼

El proyecyo del nuevo Código de las Entidades adminis -
trativas y territoriales, señala a los Concejos en su artí -
culo 505 atribuciones que están más a tono con la época. Di -
ce por ejemplo, la disposición mencionada:

Artículo 505. Otras funciones de los Concejos. Corres -
ponde además a los Concejos municipales:

1o. Reglamentar, de acuerdo con los preceptos constitu -
cionales y legales, la prestación de los servicios a cargo
del municipio.

2o. Decretar las tasas y tarifas por servicios públicos
municipales y revisarlas, buscando la costeabilidad de los -
servicios y establecer los recursos correspondientes a la -
vía gubernativa.-

3o. Fijar los planes y programas de desarrollo económi -
co y social municipal, así como los de las obras públicas que
hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de
los recursos e inversiones que se autoricen p ra su ejecución

y de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de las mismas.-

4o. Fomentar, de acuerdo con planes y programas generales, las empresas industriales y actividades convenientes al desarrollo cultural, social y económico del Municipio que no correspondan al Nación o a los Departamentos.-

5o. Reglamentar lo relativo a la Policía local en todo aquello que no sea materia de disposición legal, de decreto del Gobierno Nacional, de Ordenanzas Departamentales o de decreto del Gobernador.-

6o. Erigir las localidades menores en corregimientos o veredas administrativas.-

7o. Decidir sobre la asociación voluntaria del Municipio con otro u otros municipios para la prestación de los servicios públicos.-

8o. Crear juntas para la administración de determinados ramos del servicio público y reglamentar sus atribuciones.-

9o. Determinar el área urbana del municipio.-

10o. Determinar los juegos prohibidos y reglamentar los juegos permitidos.-

11o. Señalar penas de multas hasta de quinientos pesos y de arresto hasta por treinta días a los que infrinjan sus acuerdos. Por tales conceptos, los Concejos no podrán imponer penas diferentes.-

120. Examinar y fenezer en primera instancia las cuentas de los Tesoreros municipales, salvo lo que sipongan las Ordenanzas.-

130. Exgir de los empleados del mgnicipio los informes que necesiten para el buen desempo de sus deberes.-

140. Calificar las credenciales de sus propios miembros.

150. Reglamentar sus trabajos y policia interior.-

160. Oir y decidir las excusas accidentales de sus mbembros.

170. Las demás que le asignen las leyes.-

ATRIBUCIONES DE LEYES ESPECIALES.- Además de las atribuciones señaladas por el Código de Régimen Político y Municipal encontramos una serie de disposiciones aisladas cuya función ha sido actualizar dentro de lo posible el sistema de la obsoleta legislación departamental y municipal que aún nos rige. Veamos algunas de ellas.-

Ley 71 de 1.919, artículo 15.- Se refiere a las reglas especiales que pueden dictar los Concejos para comprobar los ingresos y egresos.-

Ley 84 de 1.915.- Establece impuestos municipales sobre tabacos extranjeros, empleados municipales del ramo de las vías de comunicación, fomento e higiene pública, excepto aquellos que tengan el carácter de agentes del Gobernador.-

Decreto 49 de 1.932, artículo 2o. Señala que los Concejos municipales no podrán proceder a la elección de los empleados que deben ser nombrados por ellos sino después de haber señalado día y hora para ello con tres días completos de anticipación y por medio de proposición aprobada por la corporación.-

Ley 89 de 1.936, artículo 4o. Facultar a los empleados elegidos por el Consejo para remover libremente sus subalternos.-

Ley 63 de 1.931.- Faculta para crear el Impuesto de Valorización.-

Ley 64 de 1.938.- Exime a los hoteles del pago de impuestos de servicio público durante cinco años.-

Ley 92 de 1.938 Establece el usufructo de los cementerios.-

Ley 5a. de 1.929. Establece el mínimo del número de miembros de las Juntas creadas por el Consejo.-

Ley 93 de 1.938, art. 4.- Dispone que haya un delegado de la higiene nacional con voz y voto, en las Juntas de beneficencias departamental.-

Ley 14 de 1.944.- Establece el impuesto de parques y arborización.-

Ley 115 de 1.948.- Impone sanciones a los infractores de los acuerdos que reglamenten urbanismo y planeamiento.-

Ley 33 de 1.948.- Reglamenta las rifas y utilidades no mayores del 30%.-

Ley 5a. de 1.926.- Señala partidas de ayuda para la inhumación de cadáveres de personas pobres, después de efectuada la declaración de pobreza hecha por el Alcalde y el Personero, conjuntamente.-

Decreto 268 de 1.954, art. 10. Señala la dependencia técnica y administrativamente de las oficinas municipales de estadística.-

COMPOSICION Y NUMERO DE CONCEJALES

De acuerdo al correr de los tiempos y al crecimiento poblacional de los distintos municipios, la composición y el número de concejales se ha ido modificando y acompañando a las distintas épocas.-

Su composición y número estaba inicialmente regulada por el art. 159 del Código de Régimen Político y Municipal. Posteriormente este fué modificado por el art. 50. de la Ley 89 de 1.936, que establecía un mínimo número de cinco (5) para municipios con población inferior a 5.000 habitantes y un máximo de 15 para ciudades que excedieran los 50.000 habitantes. A esta disposición siguió el Decreto 29 de 1.958, que en su artículo 10. reducía a solo 3.000 habitantes el mínimo de población de un municipio, asignándole el mismo número de cinco y extendía el máximo a aquellas urbes que sobrepasaran los 100.000 habitantes.-

La adecuación de las norma jurídica respondía a un hecho social creciente, como era el desplazamiento de las per-

sonas residentes en zonas rurales hacia las ciudades, por un doble fenómeno: 1o.) Los abismos cada vez más profundos entre los centros urbanos y las zonas rurales, y 2o.) El fenómeno de la violencia política, que obligaba a los ciudadanos a buscar refugio en las grandes ciudades, capitales de Departamentos donde el Gobierno pudiera proporcionarles mayor seguridad "en sus vidas, honra y bienes", como reza el precepto constitucional.-

Sin embargo, se comenzó a observar que el crecido número de concejales en algunos casos, adecuados por un lado a la norma paritaria transitoria que rigió durante el período del Frente Nacional, más que beneficios traía inconvenientes insalvables al funcionamiento de estos organismos de tan fundamental importancia en la vida administrativa del Municipio.

Fué así como finalmente, por medio de la Ley 30 de 1.969, que desarrolló el acto legislativo No. 1 de 1.968 se modificó nuevamente la norma respectiva para establecer en su artículo 10. lo siguiente:

"Los Concejos municipales se compondrán de los siguientes concejales:

Los municipios cuya población actual exceda de cinco mil habitantes, elegirán seis (6) concejales; los que tengan cinco mil uno a diez mil elegirán ocho (8); los que tengan de diez mil uno hasta veinte mil elegirán diez (10); los de veintemil uno hasta cincuenta mil elegirán doce (12); los de cincuenta mil uno hasta cien mil, elegirán quince (15); y uno más por cada cien mil habitantes, hasta completar el máximo de veinte (20) concejales.-

CAPACIDAD PARA SER CONCEJAL.- Toda persona por el hecho

de ser ciudadano colombiano tiene capacidad para elegir y - ser elegido. Esta elección incluye los cargos de representa ción como es el caso de los Concejos municipales.-

Como la Constitución remite a las leyes y estas no exi gen ningún requisito especial se deduce que todo ciudadano - por el hecho de serlo puede desempeñar el cargo de Concej al. Además por la razón de desempeñarse ese cargo de manera "ad - honorem", es de forzosa aceptación, acompañando como dice el artículo 301 del Código de Régimen Político y Municipal: "a su solicitud los comprobantes respectivos. Y añade en el in - ciso 2o. del mencionado artículo: "cuando las pruebas fueren informaciones o declaraciones de testigos, estos deben de - clarar sobre hechos precisos y determinados y dar razón sa - tisfactoria de su dicho" Estas informaciones se practica - ran con citación del Agente del Ministerio público, que - tiene a repreguntar a los testigos. El que reciba las decla - raciones debe certificar sobre la veracidad de los deponen - tes".-

Las causales que una persona puede alegar como excusa para desempeñar un cargo de forzosa aceptación , como es el de Concejal, las establece el artículo 300 del C. de R. P. y M.- Desde luego que resulta difícil aceptar que una perso - na elegida para tal destino desee por voluntad propia dese - gar ya que es de suponer que si hace parte de una lista = es porque así es su deseo. Las causales están cimentadas en impedimentos mixt o excusas que cobijan por entero a todas aquellas personas que vayan a desempeñar destinos públicos.

La norma respectiva dice: Artículo 300.- Son motivos su - ficientes para excusarse de servir destinos obligatorios:

1o. Impedimentos físicos por causa que con toda probabilidad se extiendan a más de la mitad de lo que falte del período respectivo;

2o. Estar sirviendo otro destino público;

3o. Haber servido en el año anterior un destino público oneroso, siquiera por seis meses;

4o. Ser mayor de sesenta años y menor de veintiano;

5o. Grave calamidad doméstica, como enfermedad grave o muerte de padres, esposa e hijos, gravísimos trastornos de interés que exijan cuidados y atenciones incompatibles con las funciones del empleado. Para que esta causal sirva de excusa es preciso que con toda probabilidad haya de durar más de la mitad de lo que falte del período respectivo, pues en caso contrario hay apenas motivo para una licencia, por el tiempo de la causal; y,

6o. Haber aceptado otro destino que debe durar más de la mitad de lo que falta del período respectivo. Si la duración tiende a ser menor, es apenas motivo para una licencia por el tiempo de la causal; y

7o. Incompatibilidad de funciones, según el artículo 307".

Como se desprende del análisis de la norma, observamos que los impedimentos que hacen valer la excusa son de tres clases: 1o) Físicos (como en el caso del numeral 1 y 4); 2.) - Personales (como en el caso del numeral 5) y 3o.) Morales (como en el caso de los numerales 2, 3 y 6). Es de observar que

numeral 7 del artículo 300 no contempla propiamente un impedimento sino una incompatibilidad, que debe ser tratada en tema aparte.-

INCOMPATIBILIDADES Y LICENCIAS.-Las incompatibilidades a que quedan sometidos los miembros del Concejo aparecen establecidas en el artículo 306 del C. de R. P. y M., que dice:

Artículo 306. "ninguna persona o corporación podrán ejercer simultáneamente la autoridad política o civil y la judicial o la militar".

Establece pues, la incompatibilidad que es de dos clases: 1o). General, que cubre a los concejales y 2o.) Particular, que se refiere a dos o más empleos remunerados que provengan del Tesoro Público.

Es evidente que los ediles quedan cobijados por la primera disposición por ser sus cargos "ad honorem", vale decir, que no reciben remuneración por el servicio que le prestan a la sociedad que los ha elegido para representarla políticamente. No podrán autoelegirse ni alcaldes, ni personeros ni tesoreros, es decir en aquellos cargos cuyo nombramiento a ellos corresponda.-

La incompatibilidad especial establecida por el artículo 64 de la Constitución Nacional hace referencia a los miembros del Congreso y en general a todos los empleados al servicio del Estado. La norma mencionada dice: "Nadie podrá recibir más de una signación que provenga del tesoro público o de empresas o instituciones en que tengan parte principal el Estado, salvo lo que para casos especiales determinen las leyes. Entiéndese por Tesoro Público el de la Nación, los Departamen-

tos y los Municipios". Un caso especial a que se refirere la disposición sería la dncencia, con las limitaciones del caso.

Las causales de incompatibilidad quedaron determinadas con mayor propiedad por la Lwy 8a. de 1.958 y se pueden resumir así:

1o. Hacer por sí o por interpuesta persona contrato alguno con el municipio respectivo.-

2o. Gestionar en nombre propio o ajeno negocios que tengan relación con el mismo municipio.

3o. Ser apoderados o gestores ante las entidades oficiales o semi-oficiales del municipio del cual son ediles.

4o. Defender intereses contrarios a los del municipio o entidades oficiales, aunque si pueden ser apoderados ante autoridades judiciales.-

Por otra parte, la Ley 5a. de 1.929 y el art. 27 de la Ley 96 de 1.920, hacen incompatible el cargo de concejal con un empleo remunerado designado por el Alcalde, con excepción de Secretario del Alcalde.- También es incompatible con el cargo de Secretario del Concejo según lo determina la Ley - 71 de 1.914.-

Finalmente existe otra incompatibilidad señalada por las leyes, se trate de que se sea al mismo tiempo contratista de obras del municipio o ejerza jefatura del servicio municipal según lo dispone la Ley 89 de 1.936.-Hay que aclarar que estas últimas no constituyen propiamente una incompatibi-

lidad sino inhabilidad, cuya diferencia radica en que esta se sucede al momento de la elección.-

En cuanto a las renunciaciones y excusas definitivas del cargo de Concejal, estas se presentan ante el Gobernador, - conforme a lo dispuesto por el artículo 303 del Código de - Régimen Político y Municipal, y ante el Alcalde si se se - trata de capitales de Departamento o ciudades que tengan - un presupuesto no inferior a \$200.000 pesos.- Las excusas - accidentales son oídas y decididas por la misma corporación, según el art. 169 del mismo Código.-

BIBLIOGRAFIA CITADA:

- (1). Fernando Albi, Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico, pag. 387.
 - (2). Sacristán Martínez, Municipalidades de Castilla y León, pag. 185.
 - (3). Fernando Albi, Ob. Cit, pag. 391
-

EL REGIMEN JURIDICO DEL MUNICIPIO

COLOMBIANO

LAS SESIONES DEL CONCEJO MUNICIPAL

El Concejo Municipal Colombiano, al igual que la mayor parte, por no decir la totalidad de los cuerpos colegiados, deliberan y adoptan sus resoluciones por medio de reuniones que reciben el nombre de sesiones siempre que se celebren conforme a la ley.-

El artículo 48 de la Constitución Nacional prohíbe el porte de armas a quienes concurren a las corporaciones públicas, ya sea para actuar en ellas o para presenciárlas. Y el Decreto 2269 de 1.958 prohíbe la venta de bebidas alcohólicas en los restaurantes ubicados en estas.-

Además, de acuerdo con lo que dispone el Decreto 49 de 1.932, los concejales deben ser citados a las sesiones por medio de notificación personal en la que se indique de manera precisa y concreta los asuntos incluidos en el temario a tratar. La notificación se hará por el Secretario respectivo, directamente o por medio de un empleado subalterno o de un agente de policía.-

Las sesiones celebradas por los Concejos Municipales son de cuatro (4) clases: 1). Sesiones Ordinarias. 2). Sesiones Extraordinarias. 3). Sesiones Públicas. 4). Sesiones Secretas.-

SESIONES ORDINARIAS.- Estas sesiones son las que se celebran periódicamente y en los plazos que la ley determina. Estos plazos se hallaban prescritos por la Ley 6a. de 1.958 que derogó la Ley 72 de 1.926, que a su vez había también derogado el artículo 161 del Código de Régimen Político y

Municipal.-

Es el precepto legal que se cita se prescribía que los Concejos Municipales funcionaran ordinariamente del 10. de abril al 31 de marzo y del 10. de noviembre al 31 de diciembre de cada año. Se exceptúan de este régimen los Concejos del Distrito Especial de Bogotá, los de las ciudades capitales de Departamento, los de los municipios con una población superior a cien mil almas y los de los municipios que tengan más de cuatro millones de pesos como rentas ordinarias en su presupuesto anual.-

Efectivamente, de acuerdo a lo dispuesto por la Ley 30 de diciembre de 1.969, se han señalado nuevas reglas para estos municipios de tal manera, que tendrán anualmente cuatro períodos de sesiones, cada una de duración de 30 días prorrogables por diez días más a juicio del propio organismo. Las fechas de iniciación de dichas sesiones son el 10. de noviembre, el 10. de enero, el 10. de abril y el 10. de agosto.-

Normalmente, los Concejos mismos, señalan los días, dentro del correspondiente período legal de sesiones en que por derecho propio han de reunirse ordinariamente y casi siempre determinan esto en el correspondiente reglamento interno.-

SESIONES EXTRAORDINARIAS.- Son aquellas que se efectúan por convocatoria del respectivo Alcalde Municipal y por el tiempo que este señale.-

En ellos debe tratarse preferentemente de los asuntos sometidos a su consideración, pero la ley ha dejado la puerta abierta y existe la posibilidad de que se traten además otros

que los concejales crean oportunos, por distintas circunstancias.-

Estas sesiones extraordinarias se encuentran consagradas en el artículo 8o. de la ya citada Ley 30 de 1.969.-

OTRAS SESIONES.- Las sesiones del Cabildo pueden ser además públicas y secretas.-

Las sesiones públicas son aquellas en las cuales asisten además de los miembros de la Corporación, el público en general. Por eso tienen ese nombre. Normalmente las sesiones que realiza este organismo municipal tienen este carácter, ya que el ciudadano tiene derecho al igual que sucede con el Congreso a estar al corriente de los temas que se tratan en las reuniones.-

Sin embargo, nos parece que este principio de la publicidad de las sesiones del Concejo y este acceso a la información que tiene el público se encuentra restringido por el Decreto 2269 de 1.958 que prohíbe la transmisión por medio de radiodifusoras de las sesiones del Concejo aún cuando si se pueden pasar aparte de ella o en grabaciones magnetofónicas.-

Finalmente, las sesiones son Secretas, cuando por concurren circunstancias de diversa índole, tales como la alteración del orden público, o cuando se van a tratar asuntos que atentan contra el honor de cualquiera de los miembros y de otras causas, el Presidente decreta que se celebren en tales condiciones, es decir, sin la asistencia del público.-

LOS ACUERDOS MUNICIPALES

Los Acuerdos son los actos administrativos de carácter general que los Concejos Municipales expiden en desarrollo de sus funciones. Como es obvio ellos solo rigen dentro del territorio del respectivo municipio.-Están pues englobados dentro de la clasificación de los actos administrativos que de acuerdo a la conocida definición estos son aquellas manifestaciones de la voluntad de la Administración encaminadas a producir efectos jurídicos.-

Los Acuerdos se adoptan por simple mayoría, es decir, por la mitad más uno de los ediles presentes en la reunión. En caso de presentarse empate, los compañeros presentes podrán apremiar a los ausentes por medio de multas sucesivas de cinco a diez pesos.-

Por el Acto Legislativo de 1.957 la mayoría de votos fué sustituida por el quorum de las dos terceras partes, pero posteriormente ha sido reformado por la ley 76 de 1.966, la cual solamente exige la mayoría para los siguientes asuntos:

- a) Cuestiones laborales y seguridad social;
- b) Fomento de la vivienda popular;
- c) Extensión, coordinación y organización de los servicios de salud, higiene y medicina preventiva; protección infantil, sistema hospitalario, asistencia y beneficencia pública;
- d) Fomento del empleo y capacitación de la mano de obra;

e) Cooperativas y acción comunal;

f) Reformas a las leyes agrarias vigentes;

g) Fijación de los planes y programas a que debe someterse el fomento de la economía nacional y de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse;

h) Cuestiones tributarias, fiscales, cambiarias y monetarias, inclusive la expedición del presupuesto y aprobación del créditos extraordinarios y suplementales;

i) Fomento del turismo;

j) Cuestiones educativas;

k) Expedición de Códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones;

l) Reforma urbana.-

SU POSICION EN EL ORDEN JERARQUICO LEGAL.- Dijimos antes que los Acuerdos son actos jurídicos de la Administración, por lo tanto ellos deben obedecer a una jerarquía normativa que establecen las leyes.-

Esto quiere decir que la actividad de la administración está permanentemente sujeta al ordenamiento jurídico y por ello las normas que ella expida y los actos que realice no deben contrariar reglas jurídicas de orden superior.-

Este fenómeno jurídico-político se conoce con el nombre

de "Principio de la Legalidad", tomada esta palabra no en el sentido de acto emanado del Parlamento sino de acto jurídico cuyo cumplimiento se impone a la autoridad administrativa cualquiera que sea el autor.-

Al respecto advierte De Laubadere: "El principio de legalidad constituye una limitación del poder administrativo y tiene una inspiración liberal; estará mejor asegurado, de otra parte, en la medida en que resulte más expedito controvertir judicialmente las decisiones administrativas".(1).

Como es lógico en un régimen de derecho, los gobernantes deben obrar de acuerdo a las normas superiores y ellas son la fuente de sus poderes jurídicos y el marco de su acción. Y es precisamente ese sometimiento a las normas jerárquicas superiores el que garantiza la efectividad del llamado principio de la legalidad. Sin embargo puede crearse controversias en torno a la juridicidad de los actos de laxa administración.-

Por tanto, es al Juez administrativo, vale decir, el Consejo de Estado y los Tribunales de lo Contencioso administrativo departamental a quienes cumple decidir si el comportamiento de la Administración quebranta o no el "principio de la legalidad", bien porque el acto acusado no sea objeto de los recursos de reposición y apelación, como en el caso de los Acuerdos de los Concejos, que no son susceptibles de la vía gubernativa, bien porque el interesado no esté conforme con la respuesta que a los recursos se ha dado.-

Los artículos 62, 63, 64 y 65 del Código Contencioso Administrativo establece la jerarquía de las normas en el derecho colombiano de la siguiente manera, utilizando el sistema

comparativo que emplea Kelsen, quien representa la jerarquía de las normas como una pirámide invertida, colocando en la cúspide de esta la Constitución, ley de leyes. Luego viene la Ley, o sea, los actos del Congreso. En el grado inmediatamente anterior vienen los decretos del Presidente de la República, las resoluciones y otros actos del gobierno.- En el plano departamental están primeramente las Ordenanzas, luego los decretos y demás actos de los gobernadores, y a continuación de los actos de los funcionarios departamentales. En la escala más baja se encuentran los actos de carácter municipal, los ACUERDOS de los Concejos, en primer lugar, y después los actos del alcalde y las demás autoridades municipales.-

SANCION POR LA VIOLACION DE ESE ORDEN.- Establece el artículo 192 de la Constitución Nacional la obligatoriedad de los actos de las Asambleas y de los Concejos mientras no sean anulados o suspendidos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.- O sea que es a los jueces administrativos a quienes incumbe declarar si un acto de la administración producido por el Concejo, es contrario o no a derecho, lo que se logra por medio de las acciones establecidas para el efecto, o por declaración oficiosa de aquellos.-

Pues bien, entendido el principio de la legalidad como la obligación al respeto de las normas jurídicas superiores, la consecuencia que se deriva de esa existencia de él, es la de que la violación del orden jurídico por un acto de la administración puede dar lugar a la anulación del mismo por el Juez que ejerce el control legal,- que como ya hemos dicho corresponde, para el caso de los Acuerdos, como para las Ordenanzas, a los jueces administrativos (consejo de Estado y

Tribunales de lo Contencioso Administrativo), como lo declara el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo.

Dice Jaime Vidal Perdomo: " Es en este terreno de la anulación donde se evidencia el sometimiento al derecho, o sea el rigor del principio de la legalidad. Por medio de él se busca que el acto administrativo lo expida quien esté investido por la ley de facultad para ello y llenando los requisitos de elaboración señalados".(2).-

TRAMITE DE LOS ACUERDOS.- La facultad para presentar proyectos de Acuerdos se encuentra estipulado por el artículo 172 y 167 del Código de Régimen Político y Municipal que a la letra dicen:

artículo 172.- Los proyectos de acuerdos pueden ser presentados por los concejales y por los empleados de que trata el artículo 167.-

Artículo 167.- El Prefecto, El Alcalde, el Tesorero y el Personero municipales y Presidente de Juntas de beneficencias tienen voz pero no voto, en las sesiones del Concejo y pueden presentar proyectos de acuerdos en los asuntos de su ramo.-

El trámite pues se remite a: 1o. Un Proyecto inicial; 2o. Dos debates en dos días distintos en municipios no privilegiados y en tres días en aquellos en los cuales quepa la aplicación de la ley 89 de 1.936 y 3o. Aprobado el acuerdo en segundo debate pasará este al Alcalde para que verifique su sanción. Examinemos cada una de las fases por las cuales debe atravesar el proyecto que luego ha de con -

vertirse en Acuerdo Municipal.-

Iniciativa.- Como se dijo más arriba y en consonancia con lo dispuesto por los artículos 172 y 167 del Código de Régimen Político y Municipal, la iniciativa para presentar proyectos de Acuerdo corresponde en primera instancia a los concejales y en los asuntos de su ramo al Alcalde, Tesorero, Personero, etc, que pueden ser oídos en la corporación, pero no pueden votar.-

Sin embargo, según lo dispone el artículo 197 de la Carta, los acuerdos que se refieran a determinadas materias solo pueden ser expedidos o reformados por el Concejo o iniciativa del Alcalde. Es decir, que los concejales, según la Constitución carecen de facultad para presentar proyectos de acuerdo sobre los siguientes asuntos:

1o. Presupuesto municipal;

2o. Creación de establecimientos públicos, Empresas Industriales o Comerciales y Sociedades de Economía Mixta. Sobre este particular la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado han expresado que la iniciativa exclusiva del Alcalde en esta materia comprende no solo la creación sino además la supresión y fusión de dichas entidades o su alteración en cualquier forma.

3o. En el Distrito Especial de Bogotá también corresponde al Alcalde la iniciativa exclusiva en materias relacionadas con planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas, inversiones, participaciones y sesiones de bienes y rentas, creación o traspaso de servicios a cargo

de la ciudad de Bogotá.-

Además la ley puede otorgar a los Alcaldes la iniciativa exclusiva en materias distintas a las señaladas en los apartes anteriores pero hasta el momento no lo ha hecho sino exclusivamente para el Alcalde de Bogotá y en asuntos muy limitados por medio del Decreto -Ley 3133 de 1.968.-

Desde luego, se entiende que los Concejos conservan la facultad de introducir modificaciones a los proyectos que presenta el Alcalde, cuando este según la Constitución o la ley, goce de la iniciativa exclusiva.-

Debates.- Como se dijo antes, por regla general todo proyecto de acuerdo debe sufrir dos debates en dos días distintos. Esto se encuentra estipulado en el artículo 173 del Código de Régimen Político y Municipal que es del siguiente tenor:

Artículo 173.- Todo proyecto de acuerdo debe sufrir dos debates en dos días distintos; y para ser aprobado necesita absoluta de los miembros presentes en la sesión.-

Sin embargo, para esta regla se señala una excepción, consignada en las leyes 89 de 1.936 y 115 de 1.948. En efecto se dispone que en las capitales de departamento y en aquellas cuyo presupuesto anual exceda los 300.000 pesos, los proyectos de acuerdo necesitan ser aprobados en tres debates llevados a efecto en tres días distintos.-

Cuando el Concejo Municipal se ocupe de proyectos que versen sobre planes y programas de desarrollo económico y so-

cial o de obras públicas, habrá una comisión encargada de darle el primer debate.-

Pero la Ley 30 de 1.969 que dispuso el procedimiento, incluyó además la aprobación del "proyecto de forma automática en el evento de que el Cabildo dejare transcurrir sin decidir el periodo de sesiones. Dice la parte pertinente ; "(...) si la comisión del Plan encargada de dar primer debate a los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social o de obras públicas, dejare pasar el periodo de sesiones sin darle el debate previsto, el Alcalde podrá poner en vigencia el proyecto de acuerdo presentado por él".-

Sanción y objeción.- Una veza aprobado el proyecto de acuerdo, en los debates feglamentarios, debe pasar al Alcalde para su sanción y promulgación.

De acuerdo a lo prescrito por el artículo 175 del Código de Régimen Político y Municipal, el alcalde dispone del término de dos días para sancionar los proyectos de Acuerdo o para devolverlos con las objeciones del caso. Dice el artículo mencionado:

Art. 175.- El Alcalde dentro de los dos días siguientes al en que reciba un acuerdo, debe sancionarlo o devolverlo con observaciones, por motivos de inconstitucionalidad, incompetencia o inconveniencia.-

Pero cuando se trate de capitales departamentales o de ciudades con presupuesto superior a 200.000 pesos, los plazos se amplían. Los plazos de sanción para el Alcalde y el trámite queda de la siguiente forma:

a) Para los municipios con número de habitantes inferior a 200.000 todo proyecto de Acuerdo debe ser sancionado por el Alcalde o devuelto con observaciones dentro de los dos días siguientes al en que lo recibe. La devolución puede ser fundada por motivos de inconstitucionalidad, incompetencia o inconveniencia.-

b) En las capitales de Departamentos, ciudades de más de 300.000 habitantes, el Alcalde debe dar la misma tramitación en un término de cinco días, cuando el proyecto no conste de más de veinte artículos y de ocho cuando exceda ese número, y los motivos por los cuales puede dejar de sancionarlo son exclusividad, inconstitucionalidad o ilegalidad.-

c) Si el Alcalde, en los términos indicados no hubiere devuelto el proyecto objetado, deberá sancionarlo y promulgarlo. De la misma manera, si el Concejo declara infundada las objeciones del Alcalde, este se encuentra en la obligación de sancionar el Acuerdo.-

d) Sancionado el acuerdo por el Alcalde, deberá pasar al Gobernador copia del acuerdo y cuando crea que existe inconstitucionalidad o ilegalidad lo expresará así motivando las razones en que se funda.-

e) De conformidad con el artículo 12 de la Ley 72 de 1.926 el Gobernador deberá, dentro del término de los tres días siguientes al en que recibe un acuerdo, declararlo exequible o devolverlo con observaciones.

Si el Concejo declara infundadas las objeciones del Gobernador del Departamento, este deberá impartir su conformidad con el Acuerdo sin perjuicio de que este lo considere

inconstitucional o ilegal y que lo remita así al Tribunal - de lo Contencioso administrativo para que este decida en - definitiva.-

En caso de que el Consejo considere fundadas las objeciones el proyecto se archivará.-

SUSPENSION DE LOS ACUERDOS.- Todos los acuerdos son ejecutivos, pero por excepción, la citada Ley 167 de 1.941 determina que los casos de suspensión de un Acuerdo sean los siguientes: a) que la suspensión sea necesaria para evitar un perjuicio notoriamente grave. Si la acción es de nulidad basta que haya violación manifiesta de una norma positiva de derecho.

Si la acción ejercitada es distinta de la de nulidad del acto, debe aparecer comprobado, aunque sea sumariamente, el agravio que sufre quien promueve la demanda.

b). Que la medida se solicite de modo expreso en el libelo de la demanda o por escrito separado, antes de dictarse el auto admisorio de aquella.

c). Que la suspensión no esté prohibida por la ley.

No habrá lugar a suspensión provisional en los siguientes casos:

1o. En los juicios electorales.

2o. En las acciones referentes a cambios, remociones, suspensiones o retiro en el personal militar o en el ramo edu-

cativo.-

30. En las acciones sobre monto, atribución o pago de impuestos, contribuciones o tasas, cuando no se trate de un acto de carácter general, creador o regulador del tributo.-

40. Cuando la acción principal está prescrita.-

50. Cuando la ley expresamente lo dispone.

La competencia para todas estas suspensiones recae en el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos.-

PROHIBICIONES A LOS CONCEJOS.-Al igual que el Código de Régimen Político y Municipal establece una serie de prohibiciones alas Asambleas Departamentales. El artículo 171 del mismo estatuto legal contiene una serie de prohibiciones a los Concejos sobre el ejercicio de determinadas funciones o la comisión de determinados actos.Son las siguientes:

10. Obligar a los habitantes, sean domiciliados o transeúntes, a contribuir con dinero o servicios para fiestas o regocijos públicos;

20. Costear dichas fiestas o regocijos con fondos del municipio;

30. Condonar deudas a favor del municipio;

40. Gravar con impuesto el tránsito de objetos por el territorio de los municipios, salvo los casos especiales en que se le haya concedido permiso, e imponer contribuciones

en cualquier forma a la propiedad inmueble, cuando esta se halla gravada con el impuesto predial;

5o. Aplicar los bienes o rentas municipales a objetos distintos del servicio público;

6o. Decretar honores y ordenar la erección de estatuas, bustos y otros monumentos conmemorativos, a costa de los fondos públicos, salvo los casos excepcionales y con aprobación de la asamblea;

7o. Intervenir en asuntos que no sean de su competencia, ya por medio de acuerdos o de simples resoluciones;

8o. Dar votos de aplauso o de censura a actos oficiales; pero podrán pedir la revocación de los que estimen ilegales o inconvenientes, exponiendo los motivos en que se funden ;

9o. 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;

10o. Nombrar a ninguno de sus miembros para algún destino lucrativo, ni a los parientes de estos dentro del segundo grado de consanguinidad o afinidad, ni a los deudores del fisco;

11o. Privar a los vecinos de otros municipios de los derechos, garantías o protección de que disfrutaban los del propio municipio;

12o. Prohibir o impedir de cualquier modo el libre funcionamiento de los mercados que se establezcan o ya existan

en propiedades particulares que estén situadas a más de tres kilómetros de la cabecera del municipio, y

13o. Gravar los artículos de consumo, viveres, ganados, maderas, etc., que pasen por su territorio para ser expedidos en otro municipio.--

PROHIBICIONES ESPECIALES.- Las prohibiciones especiales a los Concejos se encuentran diseminadas en diferentes leyes, algunas reforman y complementan las disposiciones antes detalladas. Así:

Ordinal 1o.: Ley 88 de 1.923, art.10.-

Ordinal 3o.: Ley 71 de 1.916, art.10.

Ordinal 4o. Ley 91 de 1.931, art.10. Art. 2o.--

Ley 123 de 1.931 art, 5o.

Decreto 84 de 1.964 art.10.art.2o., 3o., 4o. 5o.

Ordinal 5o. Ley 56 de 1.922, art. 3o.

Ordinal 6o. Ley 46 de 1.946, art.4o.

Ordinal 10o. Ley 28 de 1.922, art.4o.

Ley 5a. de 1.923, art.2o., art.3o.art.4o.

-----,-----
BIBLIOGRAFIA CITADA:

(1). Andrés de Laubadere, citado por Vidal Perdomo.

(2). Jaime Vidal Perdomo, Derecho Administrativo General, pag.388.

-----,-----

EL ALCALDE MUNICIPAL

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL ALCALDE

En términos generales el Alcalde según Larrainzar Yoldi es "el órgano personal de la Administración Municipal que ejecuta los acuerdos adoptados por el cuerpo colegiado deliberante, cumpliendo así mismo otras misiones que la ley le encomienda"(1).-

Según el artículo 201 del Código de Régimen Político y Municipal el alcalde es el agente del Gobernador en el municipio y Jefe de la Administración municipal conforme a las normas que la ley señale. De acuerdo con este criterio en el caso de los alcaldes de Descentralización cuyas nociones quedaron fijadas en capítulo anterior se cumple solo parcialmente por el doble carácter de que está investido.-

Este doble carácter lo encontramos en la institución desde sus mismos orígenes, como lo dejamos mentado más adelante y analizaremos más a espacio en este capítulo, es decir, funciones de tipo administrativo y que conserva hoy, y de tipo jurisdiccional que hoy ha perdido, salvo en casos excepcionales muy curiosos.-

En Colombia el Alcalde como agente del Gobernador ejerce las funciones que se derivan de tal carácter, ejecuta los acuerdos del Concejo, Es Jefe superior de policía en el territorio y asume las atribuciones y prerrogativas que la ley le concede.-

La palabra Alcalde, procede de una voz de origen árabe "al-cadi" que significa el juez en sentido restringido, pero que en la práctica servía para denominar al funcionario con atribuciones judiciales y administrativas. La institución con características básicamente españolas recibió no solo influ-

101

jo romano, como lo veremos, sino también árabe hasta el punto de que tomó su nombre de los "alcaldes" que trajeron los árabes y que ejercieron un gobierno discreto y prudente que fué bien recibido por los españoles.-

LOS INFLUJOS ROMANOS Y ARABIGOS.- Es induda que el primer antecedente histórico del Alcalde lo encontramos en los "duunviros" o ediles romanos, que eran elegidos por la Curia o Senado para un período de un año y luego de dos, por las calendas de Marzo. Estos Duunviros eran elegidos con tres meses de antelación al día en que debían asumir el cargo, con el propósito de que todo el que tuviera interés en recusarlo pudiera hacerlo o que se produjeran las excusas del caos.

Las funciones de los Duunviros eran de dos clases: 1) Como administradores de la República Municipal, en virtud de la cual presidían las reuniones del Concejo, en los asuntos de su resorte, representaban al municipio y nombraban sus subalternos, y 2) 3.º orden jurisdiccional, sirviendo como jueces de primera instancia en asuntos de menor cuantía.-

El profesor español Juan Ignacio Bernejo dice en su libro "Derecho de Entidades Locales", citado por Larrainzar y Yoldi; afirmar constituir antecedentes históricos del Alcalde el Duunviro romano, que era el funcionario existente en el municipio de Roma. Así mismo parece encontrarse otro precedente en los Vicarios, magistrados con jurisdicción en las ciudades en tiempos de los visigodos y en los milicos, gobernantes de los pueblos en la misma civilización.-

También se ha tratado de decir que la Alcaldía deriva del funcionario árabe denominado "El-Kadi", autoridad existente en esa civilización con prerrogativas judiciales y go-

bernadoras. La voz árabe que en España equivale a "el Juez" debió pasar a los mozárabes y de estos a los pobladores de -
Castilla y León y en la misma se ha querido ver un predeter-
minante lingüístico de "El Kadi", "Al-Kalle" y más tarde al
calde".(2).-

EN ESPAÑA Y EN HISPANOAMÉRICA.- El origen de la institu-
ción en España se remonta a la época de la Reconquista, en -
el territorio ocupado por los árabes. Estos habían introdu-
cido entre otros funcionarios sus "cadis", que ejercían fun-
ciones de jueces y de gobierno en los pueblos.-

Estos funcionarios supervivieron en León y Castilla y el
tránsito se realizó a través de la cultura jurídica de los -
mozárabes. Sus atribuciones y competencias no estuvieron bien
delimitadas en la antigua civilización española, lo cual de -
muestra la diversidad de alcaldes que había y la variedad de
nombres que recibían, derivados todos de "Al-Kadif", como "el-
calle", "alcayat" o "alcalde".-

Parece muy probable que el gobierno que ejercieron estos
funcionarios árabes gozó de simpatía hispanoárabe, de ahí que
la institución tomara su nombre después de la Reconquista. En
los primeros Fueros Municipales comienzan a aparecer los al -
caldes en ciudades como Hueca, León, Najera, Sepúlveda, Sa-
lamanca, Zamora y Toledo.-

Alfonso VI al conquistar esta última ciudad nombra tres
clases de alcaldes: el Mayor, nombrado por el Rey y dos or -
dinarios, cuyo nombramiento correspondía a los mozárabes y a
los castellanos.-

Con posterioridad cuando se produce la evolución de la

institución municipal y comienzan a adquirir los gremios - gran importancia frente a las ambiciones de la Corona que intentaba disminuir la autonomía del municipio, los alcaldes adquirieron tres categorías: Ekkas primero son agente - directo del rey llamados "alcaldes de realengo", otro nombrado por los señores, denominados "Alcaldes señoriales" y finalmente aquellos emisarios de los Concejos llamados "Alcaldes foreros".-

Con todos estos antecedentes la influencia más propia del alcalde lo es el alcalde español, que en la Conquista fué importado al mundo americano, lo mismo que otras figuras de la Administración.- En España fueron varios los cargos denominados alcaldes. Existían por ejemplo, los alcaldes ordinarios que ejercían la jurisdicción ordinaria. también los alcaldes mayores que fueron nombrados inicialmente como ya se dijo, por el rey directamente y por los regidores, representantes del reg. Estos alcaldes tenían jurisdicción de derecho civil y criminal y a veces desempeñaban algunas funciones administrativas.-

Los alcaldes de Casa y Corte, tenían jurisdicción criminal en Madrid. También se conocían los alcaldes de Cuartel, los alcaldes de Hermandad, los alcaldes de Mesta, encargados de conocer las causas de ganados. Alcaldes de la Cuadra, que atendían asuntos penales, Sexmeros o de campo que se nombraban para representar a los Siesmos.-

Por otro lado los corregidores que en casi todas las villas de importancia se nombraban desde los Reyes Católicos, eran considerados como Alcaldes Mayores, magistrados con jurisdicción civil y criminal.-

En la época de la colonia, hubo también alcaldes mayores

, Ordinarios de Hermandad y de Mestas.-

Los Ordinarios nombrados por el rey eran dos y tenía que ser vecinos de esa ciudad, saber leer y escribir, ser honrados, preferentemente descendientes de descubridores y pacificadores. Estos alcaldes reemplazaban al Gobernador cuando quedaba vacante el cargo. gozaban de la garantía de no ser detenidos sin previa consulta del Virrey. Sus funciones más que administrativas eran judiciales.-

Colombia al declarar su independencia conservó estas características de alcaldes ordinarios existentes en la Colonia, ya que por Ley la. de 8 de octubre de 1.821 se previó que en las cabeceras de Cantón habrá dos alcaldes ordinarios, nombrados por el Cabildo, encargándose de la policía orden y tranquilidad en sus cantones pero subordinados a los jueces políticos y demás autoridades superiores. En la ley 11 de marzo de 1.825 se varía un poco el concepto, se nombran los alcaldes municipales en las cabeceras de cantón, los que deberán conservar el orden, tranquilidad, decencia y moralidad públicas, cuidando de la constitución y demás leyes y de las órdenes superiores que les comunique el jefe municipal. Por Ley de 19 de marzo de 1.834 se configuró definitivamente el Alcalde Colombiano, considerado como funcionario público subordinado al Jefe político de quien es Agente inmediato. Para el ejercicio del cargo se requería ser granadino, vecino del Distrito Parroquial y tener pleno ejercicio de los derechos de ciudadano. Sus funciones más que administrativas que judiciales eran entre otras cuidar de que se reuniera el Concejo, convocarlo a sesiones extraordinarias, suspender decretos que violaran la constitución y a la ley; cuidar del orden y tranquilidad de las personas, promovía el progreso de

la enseñanza e instrucción, cuidaba de la buena dirección, administración, recaudación e inversión de los bienes y rentas comunales.-

La Ley de junio 3 de 1.848 concretó el carácter ejecutivo de los Alcaldes al prescribir en su artículo 69 que el Gobernador en la provincia, el jefe político en el Distrito y el alcalde en los demás distritos son los ejecutores de los actos de las corporaciones municipales. Por último la ley 149 de 3 de diciembre de 1.989 expresó la naturaleza y atribuciones del alcalde colombiano tal como en la actualidad se le conoce, como jefe de la administración pública en el Distrito, ejecutor de los acuerdos del Concejo Municipal, Es jefe Supremo de la Policía en el territorio de su jurisdicción.- Por ley 28 de 1.975 tiene la representación del municipio.-

CAPACIDAD Y NOMBRAMIENTO.- De los preceptos legales vigentes no se desprende la existencia de requisito especial para poder desempeñar el cargo de Alcalde, pero el artículo 241 del Código de Regimen Político y Municipal exige para el ejercicio de cualquier destino o cargo público de mando o jurisdicción, ser ciudadano en ejercicio y ser debidamente nombrado por quien le corresponda. Esta norma es perfectamente aplicable para el cargo de alcalde, por cuanto este es un cargo público con mando y jurisdicción.-

Es competencia de los gobernadores departamentales, según se desprende del artículo 194, numeral w 2o. nombrar los alcaldes municipales, lo mismo que del art. 127 numeral 20. del Código de Regimen Político y Municipal. Según el artículo 186 del mismo Código deberán nombrarse por el Gobernador dos suplentes los cuales desempeñarán el cargo de al -

calde, en su orden, cuando faltare el principal.-

CARACTER DEL CARGO Y DURACION DEL MISMO.- El artículo 194 del C. de R.P. y M. dispone que el cargo de Alcalde es de forzosa aceptación, pudiendo ser remunerado, según lo establezca la Asamblea respectiva. Y según el art. 300 para excusarse de ese cargo debe exponerse motivos suficientes.

El ejercicio del cargo de Alcalde tiene una duración de un año, conforme a lo dispuesto por los arts. 185 y 275 del Código de Regimen Político y Municipal, pudiendo ser reelegido por el Gobernador si este lo estime pertinente. Este precepto en la realidad es inoperante por cuanto el mismo Código en el art. 127 al fijar las atribuciones del Gobernador, en su numeral 2o. expresa que corresponde al Gobernador la "dirección de la acción administrativa en el departamento nombrando y separando libremente sus agentes;(..)" Y si el Alcalde, como ya se ha dicho, es un Agente del Gobernador, es lógico colegir que de acuerdo con esta norma puede removerlo y cambiarlo libremente. La Constitución Nacional al señalar las atribuciones del Gobernador también preceptúa que el Gobernador puede remover libremente sus agentes. Por lo que la norma superior prima ante la inferior.-

FUNCIONES DEL ALCALDE

Las funciones del Alcalde se pueden esquematizar así:
1o. Como Jefe de la Administración municipal.- 2o. Como Agente del Gobernador.- 3o. Como Jefe Superior de Policía.- 4o. Como ejecutor de los Acuerdos del concejo. 5o. Como investigador y policía judicial. 6o. Funciones variadas. Además es el Representante del Municipio, conforme a la ley 28 de 1.975, investidura que antes correspondía al personero Municipal

COMO JEFE DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL.--A pesar de que el Código de Regimen Politico y Municipal determine que el Alcalde es el Jefe de la Administración Pública del Municipio, la reforma constitucio al de 1.945 que incorporó los arts.188 al 201 de la vigente Constitución concretó y aclaró el concepto de Jefe de la Administración Pública, entendiendó tal Jefatura no a la totalidad de la administración dentro del territorio de su jurisdicción, sino exclusivamente a la sola jefatura de la administración municipal. Así las atribuciones como tal de los alcaldes, son las siguientes:

- 1o. Cuidad de que el Concejo se reúna oportunamente y desempeñe los deberes que les corresponden;
- 2o. Convocarlo a reuniones extraordinarias cuando un caso grave y urgente lo exija;
- 3o. Conceder licencias a los concejales;
- 4o. Suministrar al Concejo los informes y datos que necesite para el buen desempeño de sus funciones;
- 5o. Inspeccionar con frecuencia los establecimientos públicos del municipio, para que marchen con regularidad;
- 6o. Nombrar y remover libremente los empleados de su oficina;
- 7o. Conceder licencia a los empleados municipales en los casos y términos especificados por la ley;
- 8o. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, leyes, ordenanzas, acuerdos y decretos que estén en vigor;
- 9o. Velar porque los empleados en el servicio municipal desempeñen debidamente sus funciones;
- 10o. Presentar al Concejo proyectos de acuerdos que Juz-

que convenientes a la buena marcha del municipio, y con especialidad los de los presupuestos de rentas y gastos en la época oportuna;

11. Dar posesión de sus destinos a los empleados municipales, con las excepciones que establezcan las leyes, ordenanzas y acuerdos;

12. Remitir al Gobernador, en los primeros ocho días de cada mes, los datos estadísticos del consumo de ganado mayor lanar y de cruda;

13. Dar en el mes de diciembre un informe al prefecto de la provincia o al gobernador del Departamento, cuando no exista la entidad provincial, sobre la marcha de la administración pública en el municipio, y las medidas que convenga tomar para mejorarla;

14. 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 les falten al debido respeto;

15. Sancionar y objetar los acuerdos expedidos por el Concejo;

16. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el presupuesto y los reglamentos de contabilidad;

17. Perseguir a los reos prófugos que haya en el municipio;

18. Nombrar los coregidores en las fracciones en que es-

to deba tener lugar;

19. Nombrar los empleados municipales, siempre que la designación no esté atribuida a otra autoridad;

20. Coadyuvar activamente a las medidas que dicten los empleados de instrucción pública, y fomentar en cuanto esté a su alcance, este ramo en el municipio;

21. Cuidar de que los archivos de las oficinas del municipio se conserven en perfecto buen estado y arreglo, y

22. Despachar, sin pérdida de tiempo, los exhortos y oficios que les dirijan las autoridades judiciales.

COMO AGENTE DEL GOBERNADOR. Como bien sabemos el Alcalde es un funcionario en quien la descentralización se realiza sólo parcialmente, porque tiene el doble carácter de jefe de la administración municipal y agente del Gobernador. Como agente del Gobernador le corresponde al Alcalde:

- a). Cumplir y hacer cumplir la Constitución, leyes, ordenanzas, Acueddos y Decretos vigentes.
- b). Perseguir los prófugos que haya en el municipio;
- c). Nombrar los corregidores en las fracciones en que esto deba tener lugar.-

COMO JEFE SUPERIOR DE POLICIA.- Esta función desempeñada por el Alcalde en su carácter de Jefe Superior de Policía, tiene por misión especialísima:

- a). Hacer efectiva la ejecución de las leyes;
- b). Garantizar el orden;
- c). Garantizar la tranquilidad;
- d). Garantizar el respeto a las propiedades-
- e). Garantizar la (propiedad) seguridad de propiedades y personas.-
- f). Garantizar el bienestar de la sociedad;
- g). Dar otras garantías.-

Lo anterior tiene su fundamento en la norma constitucional que reza: "Las autoridades de la República están instituidas para proteger a las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

Así lo entienden y lo establecen todos los Códigos de Policía de la Nación.-

COMO EJECUTOR DE LOS ACUERDOS DEL CONCEJO.- El alcalde debe sancionar y ejecutar los Acuerdos adoptados por el Concejo Municipal, según trámite y procedimientos señalados.-

COMO INVESTIGADOR Y POLICIA JUDICIAL.- La administración de justicia en el campo penal se ejerce en Colombia de manera permanente, por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.....etc.....- En casos especiales se ejerce por el senado, los tribunales militares, algunas autoridades de policía.....". Art. 31 del C. de P.P.-

Pues bien son competentes los Alcaldes para instruir y fallar; como autoridad de policía:

- 1o. Las contravenciones;
- 2o. De los delitos de lesiones personales en los casos del artículo 372 del Código Penal, cuando la incapacidad no

111

exceda de quince días y no produzcan otras consecuencias y,

3o. De los delitos contra la propiedad reprimidos con arresto o prisión cuando la cuantía no sea superior a quinientos pesos.

Los funcionarios judiciales, establece en su última parte el art. 49 del C. de P.P. pueden comisionar a un funcionario de policía en los lugares donde no haya Juez.-

Y el artículo 287 ibidem dice: que ejercen ocasionalmente funciones de policía judicial, en casos de urgencia, o cuando por cualquier circunstancia no intervenga inmediatamente el funcionario de instrucción o la policía judicial, los alcaldes municipales, los inspectores de artamentales, municipales de policía, los corregidores y los comisarios de policía.- (El subrayado es mío).-

FUNCIONES VARIADAS.- Siguiendo la enumeración de funciones podemos resumir las funciones de los alcaldes en los distintos procedimientos así:

a). Con menores delincuentes, regulado en la ley 83 de 1.946 y ampliada por el Decreto 17 de julio de 1.964;

b) Procedimiento a seguir en los casos de ocupación o usurpación de bienes de uso público;

c) En la usurpación de vías públicas, según decreto 640 de 1.937.-

d). En control de las aguas de uso público, así como en la conservación y defensa de las mismas, según los Decretos 1381 de junio de 1.940 y 1382 del mismo año.

e). Procedimiento en defensa de caminos públicos, regu-

ado por ley 71 de 1.947;

f). Atribuciones en los procedimientos de expropiación por causa de utilidad pública;

g). Vigilancia de la Pesca fluvial, lacustre y de playa, según Decreto 376 de 1.957;

h). Atribuciones y obligaciones en relación con la exacción de impuestos de timbre y papel sellado, según decreto 2308 de 1.960.

i). Atribuciones sobre protección a la industria hotelera.-

PROHIBICIONES A LOS ALCALDES.-

En íntima relación con las prohibiciones impuestas a los Concejos de nombrar a ninguno de sus miembros para algún destino lucrativo, ni a los parientes de estos dentro del segundo grado de consanguinidad o afinidad, aparece la Ley 5a de 1.929 en ella aparece la comminación a los Alcaldes municipales de que si hiciéren nombramientos para cargos políticos remunerados en personas inhábiles, incurrirán por este solo hecho, en una multa igual al sueldo que devengara, subvención, etc, que debía devengar la persona nombrada, además de la nulidad absoluta del nombramiento.-

ALCALDES DE ZONA Y ALCALDES MILITARES.

Para efectos exclusivos de procedimiento policial, algunos Códigos, como el de Cundinamarca, y previa aprobación de la Asamblea Departamental, suelen crear la figura de

EL PERSONERO MUNICIPAL

Alcalde de Zona con la función revisora de las resoluciones que dicten los Alcaldes Municipales, Inspectores de Policía Departamentales y Municipales y Corregidores.-

La figura de Alcaldes Militares, es muy interesante en Colombia, los cuales a pesar de venir siendo mencionados - así por el pueblo y prensa en general, no se describe en ningún texto legal ni precepto de derecho positivo, En determinadas épocas anteriores y con motivo de la erradicación de la violencia, se designaron militares para la función de Alcaldes, pero sin que ello significara la unificación de los dos fueros civil y militar, ya que el artículo 306 del C. de R. P. y M. prescribe la incompatibilidad de esta acumulación.-

Lo que sucedió fué una necesidad de contar para situaciones graves con personas educadas en el espíritu castrense, que con el concepto de rigidez e inflexibilidad en sus decisiones, permitiera en determinados períodos, adoptar resoluciones rápidas y enérgicas propias de las circunstancias.- Sin otro fundamento que la inercia se continúa denominando Alcalde Militar, cuando la persona que jerce la función de primera autoridad municipal es procedente de la carrera de las armas. Es más exacto decir militar alcalde que alcalde militar ya que esta confluencia de personas, no de cargos, no lleva consigo atribuciones y prerrogativas distintas a las que obtentan el resto de los alcaldes municipales del país.-

BIBLIOGRAFIA CITADA:

- (1). Larrainzar Xoldi, La Administración Municipal en Col. Pag. 56.
- (2). Juan Ignacio Bermejo, Derecho de Entidades Locales, citado por Albi. -

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL PERSONERO

El Personero o Procurador o Síndico, que con todos esos nombres se le conoce, es aquella persona que tiene poder suficiente para representar en juicio los derechos de otro. Esto entendido desde luego en sentido lato.-Antiguamente se denominaban Personeros porque se presentaban a juicios a nombre de otras personas. Curiosamente en Colombia, se ha conservado la primitiva denominación de Personero.-

Dentro del ordenamiento municipal el Personero constituye el tercer estamento y es como el Alcalde, un órgano personal. En este sentido se asemeja a éste y por otro lado, se diferencia, al menos en nuestro país, en el procedimiento de elección, ya que los Personeros son elegidos por el Cabildo Municipal, y el Alcalde en cambio, lo es por el Gobernador del Departamento, como Agente de éste que es.-

El Código de Régimen Político y Municipal estudia la institución de los Personeros en los artículos 232, 233, y 234. Sin embargo este escaso articulado ha sido enriquecido por leyes posteriores que han intentado actualizar una institución que como la del Personero cumple un escaso servicio dentro de la Organización municipal.-

EN LOS PRIMEROS TIEMPOS.-Rastreando los orígenes del Procurador o Personero encontramos su más lejano antecedente en la época Imperial con la institución denominada "Defensor Civitatis" que era un funcionario que estaba encargado de representar los intereses populares.-

Los griegos no conocieron los procuradores como tampoco los conocieron los romanos en sus primeras épocas, porque según el sistema de acciones de ley nadie podía representar a otro en juicio. No obstante el pueblo, las ciudades y las personas morales podían por excepción ser representadas por agentes o síndicos. La representación fué posible cuando se eliminó el sistema de acciones de ley por el de familia. En este caso los procuradores tenían todos los derechos y deberes del mandatario.-

Los visigodos tuvieron en este sentido, casi la misma legislación romana. Solo el Príncipe y los Obispos estaban obligados a hacerse representar ya que los particulares debían comparecer en juicio sosteniendo ellos mismos sus propias pretenciones. El Fuero real y las Partidas lo organizaron debidamente, estableciendo las condiciones que debía llenar quien asumiera dicha representación, al igual que las obligaciones y derechos y los modos de conceder y extinguir dicha representación. La novísima recopilación hace obligatorio el nombramiento de procurador.

Como se observa la personería fue desde un principio una institución de Derecho Público, que fué posteriormente trasladada al campo del Derecho Privado en desarrollo del fenómeno jurídico de la representación.-De esa manera, lo exceptivo pasó a convertirse en algo de uso general.-

EN ESPAÑA E HISPANOAMERICA.- Es indudable que la institución del Procurero o Procurador es típicamente hispánica y es la única supervivencia perfectamente caracterizada, que mantiene todavía el robusto contenido de la época imperial y que merece por tanto una detenida consideración.-

El síndico o procurador municipal fué cargo concejil desde épocas remotas. Pafece evidente, que estando atribuidas facultades jurisdiccionales al residente del Concejo, fuera otra persona la que representase al mismo ante los tribunales. Esta institución se trasladó a América desde los primeros tiempos de la conquista y por Reales Cédulas de 1.519 y 1.528 recogidas en el libro IV de la Recopilación de Indias se dispuso que "las ciudades villas y poblaciones de las Indias pueden nombrar procuradores que asistan a sus negocios y las defiendan en nuestro concejo, -audiencias y tribunales para conseguir su derecho y justicia y las demás pretensiones que por bien pudieren".-

La legalidad correspondiente a la institución del Personero fué ya desde España y desde luego en América abundante en imprecisiones pero la realidad es que la competencia atribuida al mismo es de gran importancia y amplitud. Al respecto dice el padre Bayle, que el procurador era: "(...) defensor de los derechos ciudadanos contra todos; de los derechos de la ciudad, del cabildo, del vecindario aún contra el propio cabildo; en materia de privilegios, de regalías, que los municipios imaginaban administrar; de puntos de honra, de intereses temporales; cuanto atañera al pro común."

En el siglo XVIII las funciones del Personero o Síndico se orientan en otro sentido, ya que se había adoptado la pésima costumbre de transferir dichas funciones a manera de herencia o delegación, lo cual perpetuaba el uso del cargo en algunas familias. Por ello Carlos III al establecer su reforma municipal tiende en cierta manera a democratizar los Concejos situando representantes populares designados por elección de segundo grado al lado de los caegos perpetuos de ca-

Esta institución vigente todavía en la gran mayoría de los países hispanoamericanos ha desaparecido paradójicamente en España a partir de la ley orgánica de 1.950.-

CAPACIDAD, NOMBRAMIENTO Y PERIODO

El Código de Régimen Político y Municipal no establece la capacidad específica para poder ejercer el cargo de Personero, pero el artículo 241 del mismo estatuto exige para el ejercicio de cualquier cargo público de mando o jurisdicción, que la persona sea ciudadana en ejercicio. Por tanto como el cargo de Personero es un destino público quien va a ejercerlo debe ser ciudadano en ejercicio, es decir debe tener 21 años de edad, por lo menos. Cuando se trata de Personeros en Capital de Departamento, es necesario que estos sean abogados titulados.-

La autoridad encargada de nombrar a los Personeros municipales es el Concejo Municipal, conforme a lo dispuesto por el numeral 3o. del artículo 169, que señala las atribuciones de los Cabildos.-

El período de duración del personero municipal es de un año, y puede ser reelegido indefinidamente, pero no obligado a servir dos períodos consecutivos, según lo dispuesto por el artículo 233 del Código de Regimen Político y Municipal.-

INCOMPATIBILIDADES Y EXCUSAS

Las incompatibilidades y excusas que pesan sobre la función de Personero y que pueden alegar las personas que

que ejercen esa función son las mismas que se han señalado para el cargo de Alcalde, o de cualquier destino público, señaladas en el Código de Régimen Político y Municipal, y en la carta constitucional.-

FUNCIONES DEL PERSONERO

Para una formal esquematización de las funciones que sobre este funcionario de los municipios inciden, las dividiremos de la siguiente manera:

- 1o. Funciones determinadas por el Código de Régimen Político y Municipal;
- 2o. Funciones reguladas por los Códigos Fiscales;
- 3o. Atribuciones judiciales y civiles;
- 4o. Atribuciones en los Procesos Penales.-

Antes de detallar cada una de las anteriores funciones, creo necesario volver a aclarar que la atribución que antes tenía el personero como Representante del Municipio, ha sido concedida por medio de la reciente Ley 28 de 1.975 al ALCALDE de Municipal. Lo anterior tiene su fundamento en la reforma constitucional de 1.968 consistente en una tendencia a fortalecer al Estado, y dentro de este la rama ejecutiva, haciendo una redistribución en las ramas del Poder Público, que otorga al Ejecutivo mayor iniciativa y competencias no solo a nivel Nacional sino Departamental y municipal.- De esta manera el Personero Municipal se concreta más que todo a ser Agente del Ministerio Público.-

FUNCIONES SEGUN EL CODIGO DE REGIMEN POLITICO Y MUNICIPAL.
Las funciones determinadas por el citado Código son las si-

1. Llevar la voz del Ministerio Público en los negocios en que deba intervenir y que se ventilen en el Juzgado Municipal;

2. Dar informe cada año, en los últimos quince días de diciembre, sobre la marcha de los asuntos relacionados con el ministerio público del municipio, y acompañar los cuadros estadísticos respectivos, acomodados a los modelos que deben observarse para el caso;

3. Velar por el cumplimiento de la Constitución, leyes, ordenanzas, acuerdos y ordenes superiores en el municipio;

4. Suministrar los datos e informes que le pidan para el buen servicio público, y solicitar lo que se necesite con el mismo fin;

5. Vigilar la conducta de los empleados municipales y promover que se les exija la responsabilidad por las faltas o delitos que cometan;

6. Oír las quejas que le den los particulares por denegación de justicia, examinar los antecedentes, y si cree que hay motivo fundado, promover lo conveniente, para que cese el mal y para que se castigue al responsable, si hay lugar a ello;

7. Concurrir a las sesiones del Concejo cuando se le invite o lo crea conveniente;

8. Otorgar o aceptar las escrituras y cualesquiera otros documentos en que tenga interés el municipio, representando los de este y observando las instrucciones del concejo;

9. Promover ante cualquier autoridad o empleado todo lo

que estime conveniente a la mejora y prosperidad del municipio.-

10. Excitar a las autoridades locales a que tomen las medidas convenientes para impedir la propagación de las epidemias, y en general los males que amenacen la población.

11. Velar por la conservación de los bienes municipales y la puntual y exacta recaudación e inversión de sus rentas;

12. Proponer al concejo los proyectos de acuerdos que estime convenientes.-

~~FUNCIÓNES REGULADAS POR LOS CODIGOS FISCALES.~~ Son las siguientes:

1. Realizar los inventarios de los bienes municipales su clasificación y avalúo.-

2. Firmar a nombre de la entidad, las escrituras acreditativas de los contratos que la misma celebre.

3. Formar parte de consejos municipales de 'Gobiernos' o juntas especiales.-

COMO AGENTE DEL MINISTERIO PUBLICO.-Según se desprende del artículo 215 del Código de Régimen Político y Municipal el ministerio público es ejercido por el procurador general de la Nación, la cámara de representantes, los fiscales, los personeros municipales y los empleados especiales que se nombren en determinados casos. Por otra parte en el artículo

122

142^{ey} siguiente se consagra tal institución.-

Su función primordial es la defensa de los intereses del Estado, departamento y municipio y en general de la sociedad, la vigilancia constante de la ejecución de las leyes, ordenanzas acuerdos y ordenes de las autoridades, vigilar la conducta de los empleados publicos, la averiguación de los delitos y el castigo al delincuente"art. 216 del C. de R. P. y M^o preceptos constitucionales. En la realidad, el Ministerio Público no desarrolla como debiera hacer sus funciones, ya que en Colombia no existe un verdadero estatuto del Ministerio Público, que lo convierta en una realidad actuante.-

Los Personeros municipales, en desarrollo de los anteriores principios, ejercen las funciones de ministerio público, que a ellos imbueme, en el campo municipal, como representantes de la sociedad en los procesos judiciales tanto civiles como penales. En el artículo 102 del Código de Procedimiento Penal se dispone que el publico, y los personeros municipales, por lo tanto, deben procurar como representantes de la sociedad, la sanción de las infracciones de la ley penal, la defensa de las personas acusadas sin justa causa y la indemnización de los perjuicios causados con la infracción. en cumplimiento de lo anterior puede pedir pruebas, para el esclarecimiento de la verdad, la detención o libertad del procesado, y en general intervenir en todas las diligencias y actuaciones del proceso penal.

Es deber del mismo, dar noticia al funcionario respectivo de la infracciones que se cometieren y de las cuales se entere suministrándole datos para adelantar la investigación.-

A él debe darse noticia o aviso de la iniciación de sumarios, puede interponer recursos, conceptos sobre peticiones de revocatoria de auto de detención, interponer habeas corpus, etc.

DELEGACION DE FUNCIONES

De conformidad con el Decreto 968 de 1.955 los Personeros Municipales de los Distritos comprendido en la ley 89 de 1.936 o sea aquellos o sea aquellos con presupuesto superior a 300.000 pesos pueden delegar en los empleados de su dependencia por medio de Resolución general o Resolución especial, las facultades o funciones que les corresponden en la gestión de los juicios y diligencias de carácter civil, penal, administrativo y laboral.- En este caso el empleado toma la denominación de Personero Delegado y autoriza con su firma los conceptos que emite, en las actuaciones en que intervenga.

FACULTADES ESPECIALES AL DISTRITO ESPECIAL DE BOGOTA Y OTROS MUNICIPIOS.-

Por ley 19 de 1.937 se determina que el Personero Municipal puede presentarse a defender la causa del municipio ante la respectiva entidad que conozca del asunto en que el municipio esté representado por otro funcionario.-

Cuando así lo haga, tiene la obligación de cursar un memorial anunciándole y desde ese momento reemplaza en el negocio a, funcionario que tenía la representación y la asume sin retrotraer los términos.-

Si la intervención del personero se limita a alegar dentro de los respectivos términos, no se produce el cambio de personería. Como excepción se prescribe en la ley que no cabe hacer uso de la facultad de cambio de personería en los recursos de casación.-La ley anterior se aplica a Municipios con presupuesto superior a 300.000 pesos.-



CONCLUSIONES

PERSPECTIVAS FUTURAS DEL MUNICIPIO

COLOMBIANO

La América Española al igual que todo el mundo sufre un acelerado proceso de desarrollo. Las transformaciones de la vida moderna y la incorporación de nuevas tecnologías ha suscitado un cambio de rumbo en las orientaciones socioeconómicas. La revolución en los vehículos de información y en las fuentes del conocimiento, que adquieren una mayor trascendencia en el campo de las comunicaciones intercontinentales han propiciado el rompimiento del aislamiento y de la autonomía regional y local.-

Colombia, desde luego no es extraña a este proceso, y se encuentra colocada ante la alternativa de propiciar la transformación de las instituciones sin ocasionar mayores traumatismos a la sociedad o el de afrontarlos por las vías inadmisibles de la violencia.- La gama de problemas que se ofrecen a los gobernantes a manera de desafío se extienden desde los eminentemente sociales como la vivienda o la salud hasta aquellos de tipo político y económico, como son el de la migración en dirección a los grandes centros urbanos y el no menos graves de la explosión demográfica.-

Para solucionar todas estas cuestiones se hacen imprescindibles los agentes de cambios, que presionen y propicien esas transformaciones y que contribuyan a subsanar los abismos económicos existentes entre las distintas clases de la sociedad colombiana, y además, que contribuyan a subsanar las diferencias de grados de desarrollo entre unos sitios y otros. Al respecto afirma Eduardo Santa: "Un grupo de cambio debe ser conciente, racional, consecuente con la sociedad sobre la cual actúa a manera de agente catalítico".(1).-

Para hacer posible el cambio social se hace necesario adoptar una actitud no solo a nivel estatal sino particular,

que desemboque en un enfoque político y jurídico-económico coherente. Esta toma de posesión debe atravesar por tres fases que son: 1. Percepción de la existencia de la crisis, es decir, conocerla y analizarla integralmente estudiando las causas originarias y sintomáticas y no las manifestaciones superficiales de ella. 2. Inconformidad con la crisis, pero entendido este como un inconformismo positivo, que persiga objetivos reales y sinceros y no posiciones demagógicas ni falsas que no incluyan soluciones verdaderas. 3. Capacidad para superarlo, es decir, que efectuada la autocrítica se lleve a cabo una tarea encomiosa y difícil que sea trasunto de la realidad y que pueda ser traducida en leyes prácticas.-

Esta crisis, es observable con mayor precisión a nivel del municipio que es donde se perciben los problemas inmediatos que nos tocan y nos afectan, en cuanto somos integrantes de la comunidad municipal. Bien dice Eduardo Santa, cuando afirma: "Un Estado, una sociedad, en realidad no es otra cosa que un conjunto de municipios, de la misma manera que un tejido no es otra cosa que un conjunto de células organizadas. De tal manera, pues, que siendo el municipio la célula de los tejidos de la Nación es a través de ella por donde el cambio social debe efectuarse y es en ella donde debemos hacer todo hincapié por la eficacia de la terapéutica curativa o transformadora"(2).-

Esto quiere decir, que cada municipio debe cumplir una función similar por la base pero distinta en cuanto estos organismos están condicionados por circunstancias geográficas, raciales, económicas y sociales que le conceden su propia personalidad y que por tanto propician una autonomía relativa que no debe ser desconocida por los órganos centrales.-

EL MUNICIPIO HISPANOAMERICANO Y EL PODER CENTRAL. Dice Julio D'costa y Esquivel: " El municipio es una agrupación natural de familias o individuos que por atractivo de una región, necesidades de tráfico o de defensa, se reúnen en un lugar determinado formando una colectividad con bienes propios como grupo, pero distintos de la de sus componentes como familias o individuos"(3).-

La definición consignada en el párrafo anterior, revela la tendencia jurnaturalista del autor. Sin embargo, como vimos en capítulo anterior esta constante no se cumple rigurosamente en la organización municipal hispanoamericana que perteneció desde su origen a las agrupaciones sociopolíticas no planificadas. Por el contrario, el municipio americano fué siempre de acuerdo con la orientación española, receptor de las corrientes migratorias del campo que lo fueron engrosando, ya que para la época de la colonia solo el cinco por ciento de la población pertenecía a la raza blanca europea, que desde un comienzo sentó reales en su gran mayoría en el municipio que constituyó su residencia habitual.-

De esa manera, la autonomía del municipio fué mas que todo negativa y entorpecedora de los planes de desarrollo acometidos por el gobierno central que tropezaban con el obstáculo insalvable de la falta de coherencia en las pretenciones locales al par con una discordinada política a nivel regional. Por esa razón, los regímenes federalistas fracasaron estrepitosamente, precipitando como consecuencia la exagerada dependencia no solo política sino administrativa de los órganos centrales del Estado.-

De esa manera, se incurrió en otro vicio provocado por el

dictado imperioso de las disposiciones provenientes del centro, que desconocían las políticas regionales y locales y que no consultaban las necesidades propias de cada sitio o región. El municipio quedó convertido así, como lo está hoy, en un simple apéndice de los poderes centrales, como ejecutor incuestionable de las ordenes adoptadas por los funcionarios capitulinos.-

LA DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA Y LA AUTONOMIA. Por todo lo anterior el municipio ha quedado reducido funcionalmente a su mínima expresión lo cual convierte los problemas en crónicos porque es en él donde ellos se inmediateizan y materializan - puestos- que estos al ser trasladados al organismo central - quedan sometidos a un proceso de identificación con otros de organizaciones similares. perdiendo así su carácter peculiar.

De esa manera, se hace necesario un replantamiento del concepto de autonomía, que no debe seguir siendo entendido - en el sentido en que se le daba aplicación tiempos atrás, o sea, como sinónimo de autarquía, de autoabastecimiento, de autosuficiencia, sino como la capacidad de procurarle la solución de los problemas de manera particular respondiendo a las exigencias de una política coordinada nacional programada desde el centro.-

La autonomía del municipio debe ser entendida pues como autonomía planificada es decir, como aquel cúmulo de pretensiones provenientes de esa célula básica que es el municipio pero adaptable y planificable a nivel nacional que reciba el apoyo del centro y que las canalicen. En una palabra que las organice, coordine y aplique al caso concreto, que necesita cada región o cada localidad.-

MUNICIPIO HISPANICO Y MUNICIPIO MODERNO.-El problema a que se ha visto abocado la estructura del municipio colombiano es igual a la del hispanoamericano y radica en las mismas bases de su constitución y sus peculiaridades, que nuestros gobernantes parecen dejar siempre de lado.-

La razón estriba en que la estructura del municipio hispanoamericano presenta raíces enteramente españolas, muy distintas de las de otras naciones que por muy desarrolladas que sean no nos pueden aportar soluciones prácticas al problema del jusmunicipalismo. Tal parece, que la polvareda levantada como reacción contra el dominio hispano en décadas anteriores no ha impedido observar con claridad el hecho de que solo acudiendo a ellas y analizándolas conjuntamente con las características de la vida local americana, podemos aspirar a superar el problema. Sobre el particular afirma Eduardo Santa: "curioso es observar que en ninguno de los Congresos interamericanos municipales se ha insistido en nuestra tradición hispana. naturalmente no es mi planteamiento(...)el retorno al municipio español de la colonia, pero debo insistir que la realidad americanista no puede estudiarse desconociendo nuestra raíz hispánica y aborigen"(4).-

Efectivamente, son muchas las instituciones de la organización municipal que nos han sido legadas directamente de la madre patria y de las cuales, como se ha visto en capítulos anteriores no se encuentra ningún antecedente en Grecia o Roma como tampoco en las Naciones árabes que la ocuparon durante muchos siglos. Donde pues instituciones que no guardan ninguna conexión con las raíces propias del pensamiento jurídico occidental y cuya fuente más lejana es el derecho romano.-

130

EL DESEQUILIBRIO MUNICIPAL

Durante muchos siglos, las ciudades, y por que no decirlo los países, fueron autosuficientes, podían autoabastecerse. Esto constituyó lo que los jusmunicipalistas han denominado el "localismo". Este es un fenómeno social por medio del cual cada sector de la población lleva una vida aislada desprovista de contactos exteriores y que encontró su expresión en el municipio.-

Para entonces, el servicio público no existía. En pocas palabras el gasto comunal resulta muy reducido. Las exigencias colectivas que eran muy escasas son resueltas por los mismos particulares, a través del procedimiento que los economistas denominan como "división del trabajo" por medio del cual hacen uso de la cooperación, de la cual ya hemos dicho que como fenómeno de orden sociológico es anterior al antagonismo o competencia.-

Sin embargo, este fenómeno de la autarquía no fué nunca absoluto. Con frecuencia las gentes de distintas poblaciones o ciudades tuvieron que desplazarse a sitios diferentes al de su lugar de residencia habitual o más o menos habitual para aprovecharse de determinados artículos que necesitaban.-

La humanidad comienza a desarrollarse aceleradamente, a final de la Edad Media y el Renacimiento, y entonces las necesidades colectivas se multiplican determinando la creación de los servicios públicos, es decir aquellos procurados por el Estado. Las complicaciones surgen con el desarrollo de los servicios públicos, es decir, en aquel momento en que el enfoque individualista se desveetebra y desequilibra y por tanto se abandona para asegurar al conglomerado prestaciones de distinta naturaleza.-

En ese momento, el desequilibrio dentro del municipio mismo se hace patente, sobre todo atendiendo a la posición ventajista en que están situadas las fuerzas gobernantes - como la nobleza, la milicia y el clero, que no cancelan - impuestos al Estado con el propósito de que este pueda atender de la mejor manera posible a los servicios públicos.

Como es natural, todo comienza a recaer sobre la clase burguesa que es la de los comerciantes, ya que el pueblo raso no se encuentra en condiciones de poder suministrar al Estado subvenciones de ninguna naturaleza. Todo esto produce - la Revolución Francesa a partir de la cual se suprime el impuesto sobre el consumo, injusto por lo poco distributivo.-

Por otra parte, a partir de la Segunda Guerra Mundial aparecen el "Local rate" inglés y el "Property tax", norteamericano que persigue la independencia tributaria, o se asignan impuesto sobre las rentas como en Holanda o Escandinavia. Se propicia además el sistema de haciendas locales que subordina aún más el municipio al Estado. Los gastos locales comienzan a adquirir un crecimiento desmesurado, sobre todo en las grandes ciudades donde a diario se deben afrontar, en base al fenómeno de migración de las gentes del campo, servicios cada vez mas crecientes de agua, alcantarillado o transportes.-

Las grandes diferencias socioeconómicas dentro del propio municipio se hacen mas espaciadas y proponen en los gobernantes un reto cada vez mas comprometedor y dificultoso de solucionar.-

LOS PSEUDORECURSOS PROPIOS Y EL DEFICIT.- Al suscitarse

casí que de improviso tal avalancha de problemas que recaen sobre el organismo municipal, se produce el colapso y la - consiguiente incapacidad de este para proporcionar la terapéutica adecuada que requiere la malformación del organismo social en la órbita local.- El problema radicaba fundamentalmente y en primer lugar en una especie de espéjismo financiero que hace creer a los dirigentes municipales que las necesidades que el pueblo reclama y los desajustes sociales operados pueden ser resueltos con recursos propios.- Ante este estado de cosas el "autofinanciamiento" no es posible - porque la ciudad deja de ser el organismo vecinal para convertirse en un núcleo urbano más complicado hacia el cual confluyen desde diferentes partes de los sectores más cercanos a la ciudad y aún de sitios lejanos distintas colectividades. En este sentido el municipio ya no es el municipio mismo sino la región.-

De ahí arranca la necesidad de crear más fuentes de trabajo o empleos siempre insuficientes para solucionar las crecientes demandas, en detrimento de otros que han quedado a la zaga y que ven disminuídas su hacienda pública, en base a una política tributaria. Los correctivos procedentes del gobierno central llegan tardía e insuficientemente.-

En segundo lugar, la raíz del problema se fundamenta como dice Albi en la politización integral de las gestiones de las entidades locales. Para nadie es un secreto, que en muchos países y en Colombia, desde luego, el manejo de las corporaciones locales y también de los establecimientos y entidades adscritas a la órbita municipal han sido manejadas con mucho desgreño, en razón de ^{que} quienes allí concurren llevan más un deseo de tipo político que de servicio a la comunidad. Es

decir, se sacrifica el aspecto capacitario y técnico a las actitudes y posiciones políticas.-

En tal virtud no es posible adelantar una política coherente y ordenada, porque entre otras cosas la planificación de la cual no ocuparemos más adelante, no es adelantada en torno a unas directrices que excluyan las improvisaciones y el desorden.-

LAS POSIBLES SOLUCIONES.- La tarea de construir soluciones para los problemas que agobian al municipio colombiano no es fácil. Es evidente que el primer aspecto requiere correctivos de urgencia que propicien un desarrollo más acelerado de las poblaciones cercanas a los grandes centros urbanos que evite el desfile permanente de las grñes del campo hacia las ciudades.-

Se requiere pues, que los municipios abarquen áreas más extensas y que alguna industria sea trasladada o instalada en dichos sitios siempre que estas se adecúen al medio en el cual se van a incorporar. Desde luego, que esto requiere una serie de infraestructuras como son la instalación de acueductos, luz, alcantarillado, etc, que requieren una política eficaz de parte de los órganos del gobierno.-

Por otro lado, se debe evitar la excesiva politización a que están sometidos los organismos municipales dejando en manos de una serie de Juntas o de Comités adscritos al trazado de las políticas a seguir y los manejos de orden técnico en consonancia con los principios planificativos provenientes del mismo municipio pero encausados por el gobierno central.-

Sería pues un mecanismo semejante al de la "autogestión"

yugoeslava vigente en el seno de los comités dependientes del municipio lo mismo que en las empresas y organizaciones. Los miembros son elegidos por el sufragio popular de entre los residentes en el lugar. Estos comités representan de acuerdo a la especialidad de cada uno de sus miembros el trazado de políticas sobre elecciones, la hacienda, el régimen interior (función de control) y de petición de quejas elevadas por los ciudadanos que deben ser respondida en el lapso de 30 días.-

Aparte de eso cada uno de los municipios yugoeslavos tienen su propio estatuto comunal, que no se encuentra sujeta a sanción superior, de acuerdo con el mecanismo de autogestión, únicamente sujeta al control jurisdiccional que establece la Constitución. Estas políticas de los estatutos municipales son conciliadas a través de la Conferencia Permanente de Ciudades Yugoslavas que unifica técnicamente como órgano central las políticas establecidas estatutariamente a nivel municipal, a través de las comunidades de trabajo y los distintos órganos gestionables como son las empresas, escuelas, los hospitales, radicados en el territorio nacional y que tienen asiento en dicha conferencia.-

De esa manera, se elimina la excesiva politización y el pretendido autofinanciamiento, ya que en ella se establecen las políticas a seguir. Al respecto dice el profesor español, LUIS MARQUÉS CARBÓ: "(...) cada uno de los municipios yugoeslavos se da y se ha dado con la mayor libertad subordinada - tan solo a la observancia de las normas constitucionales, su propio estatuto o Carta, mediante el simple acuerdo del respectivo ayuntamiento, sin aprobación superior de ninguna clase. Y este estatuto o carta es en definitiva, la ley municipal que rige en el municipio respectivo".(5).-

La América Española al igual que todo el mundo sufre un acelerado proceso de desarrollo. Las transformaciones de la vida moderna y la incorporación de nuevas tecnologías ha suscitado un cambio de rumbo en las orientaciones socioeconómicas. La revolución en los vehículos de información y en las fuentes del conocimiento, que adquieren una mayor trascendencia en el campo de las comunicaciones intercontinentales han propiciado el rompimiento del aislamiento y de la autonomía regional y local.-

Colombia, desde luego no es extraña a este proceso, y se encuentra colocada ante la alternativa de propiciar la transformación de las instituciones sin ocasionar mayores traumatismos a la sociedad o el de afrontarlos por las vías inadmisibles de la violencia.- La gama de problemas que se ofrecen a los gobernantes a manera de desafío se extienden desde los eminentemente sociales como la vivienda o la salud hasta aquellos de tipo político y económico, como son el de la migración en dirección a los grandes centros urbanos y el no menos graves de la explosión demográfica.-

Para solucionar todas estas cuestiones se hacen imprescindibles los agentes de cambios, que presionen y propicien esas transformaciones y que contribuyan a subsanar los abismos económicos existentes entre las distintas clases de la sociedad colombiana, y además, que contribuyan a subsanar las diferencias de grados de desarrollo entre unos sitios y otros. Al respecto afirma Eduardo Santa: "Un grupo de cambio debe ser conciente, racional, consecuente con la sociedad sobre la cual actúa a manera de agente catalítico".(1).-

Para hacer posible el cambio social se hace necesario adoptar una actitud no solo a nivel estatal sino particular,

EL DESEQUILIBRIO INTERMUNICIPAL

El desequilibrio no solo se ha manifestado a nivel interno del municipio sino que con más razón aún se ha evidenciado entre los distintos municipios, debido a las condiciones diferentes de geografía, medio, orientación del desarrollo comercial, etc.-De esa manera, dentro de un mismo país - algunas regiones experimentaron un desarrollo más acelerado que el de otras.-

Dice Fernando Albi: "El crecimiento del bienestar económico con la consiguiente elevación del nivel de vida, hace perentoria la exigencia de prestaciones colectivas con las cuales hasta entonces no se había pensado y que incluso se ignoraban, pero cuyo conocimiento había sido propagado por las frecuentes desplazamientos de la época actual y por las novísimas técnicas de difusión". (6).-

Esto comenzó a ocurrir a partir del Renacimiento cuando se apreció la elevación a primer plano de un gran número de ciudades debido a la situación geográfica, a la cercanía a los ríos y mares, en una época donde la actividad comercial por esa vía se hizo intensa y la concepción geopolítica se remitió a ese factor.-

De esa manera el desequilibrio intermunicipal fue ocasionado entre otras cosas, diversidad natural de recursos, por la desigual distribución de la riqueza, por la enorme desproporción de los medios financieros entre unas y otras ciudades. Como resultado de todo esto se produjeron unidades privilegiadas y urbes proletarias.-

Esta serie de circunstancias producen en la colectividad diferentes tipos de reacciones que podemos agrupar como: 1). Reacciones individuales y 2). Reacciones dirigidas. Las reacciones individuales determinan los movimientos demográficos y de actividades industriales y laborales. Los habitantes de los núcleos peor dotados los abandonan para ir en busca de los privilegiados.-

En cuanto a las reacciones dirigidas, que hace referencia a aquellas que son orientadas por los propios poderes del Estado encontramos: a) Internas, como son la elevación de impuestos en los municipios pobres, es decir, a menos recursos mayores impuestos, y b) nacionales, por medio de la cual los poderes centrales intervienen para propiciar dos clases de soluciones: estructurales, es decir reajustando la delimitación tradicional del municipio o creando mayores circunscripciones municipales y las de tipo económico como es la técnica de transferencias, que estudiaremos en capítulo especial.-

LA POLITICA DE TRANSFERENCIAS.- Ante la eventualidad de la diferencia existente de un municipio a otro, incluso entre los de una misma región se hace imprescindible acometer políticas terapéuticas que pongan el dedo en la llaga y que restaurezcan el equilibrio hoy tan desquiciado.-

La idea de la independencia financiera del municipio es hoy un verdadero absurdo. La noción que debe acometerse es la de interdependencia, adelantando políticas coordinadas y complementarias. Por eso, al ámbito de los municipios debe ser ampliado incorporando la noción de ciudades dentro de las ciudades. Un ejemplo de esto es la Ley de Fianzas de Austria, mediante los impuestos coordinados.-

Afirma Albi: "Pero llega un momento en que surge un principio nuevo: el de la interés intercomunal, es decir, el convencimiento de que hay problemas municipales que escapan de las posibilidades de un solo municipio y que, para su resolución, precisan de dispositivos especiales que, englobando varias circunscripciones municipales constituyan una nueva entidad especialmente adecuada a la situación a que ha de atender." (7).

Y más adelante, dice: "La idea básica que caracteriza toda la legislación a que nos venimos refiriendo está constituida por una adasada tendencia muy generalizada en la época actual a superar las desigualdades y desequilibrios económicos mediante transferencias efectuadas a través del Presupuesto Nacional de los sobrantes de los grupos sociales mejor dotados a aquellos otros que se encuentran en una situación precaria"(8).-

Esta técnica subvencional de la política de transferencias puede ser orientada como dice Albi a través del Presupuesto Nacional, que para el caso debía ser manejada en forma más técnica o estableciendo la creación de una Conferencia Permanente de ciudades, a la maneta eslava, como se dejó dicho anteriormente.-

LAS DISTINTAS CATEGORIAS DE MUNICIPIOS. Ya sea que se adelanten las políticas a través de subvenciones proporcionadas en aparte especial del presupuesto nacional o que se haga a través de una organización que de asiento a todos los municipios y su representantes en las diversas entidades, es prioritario proceder a la clasificación de Municipios y en

base a ella, de acuerdo con las categorías elaborar - una serie de planes reguladores, viales, etc.-

El Nuevo Código de las Entidades Administrativas y Territoriales que debe reemplazar a nuestro viejo código de Régimen Político y Municipal, que cursa en el Congreso - desde hace varios años se preocupa por este aspecto y establece en base a la clasificación de los municipios una serie de políticas a trazar.- Dicho proyecto de ley afirma en el artículo 446: "clasificación de los municipios. Los municipios se clasificarán por categorías; la categoría municipal es el resultado de la conjunción de tres factores, a saber: volumen de población, monto de los recursos fiscales e importancia económica.- Y el art. 447 es del siguiente tenor: Establécense en los Departamentos las siguientes categorías para los municipios del país:

- 1a. Primera categoría (ciudad principal); población superior a 300.000 habitantes; presupuesto, mas de 50.000.000 de pesos; importancia económica, grado uno.-
- 2a. Segunda categoría, (ciudad intermedia) población, entre cien y trescientos mil habitantes; presupuesto, entre dos y diez millones de pesos; importancia económica, grado dos.-
- 3a. Tercera categoría (ciudad pequeña); población entre treinta mil y cien mil habitantes; presupuesto entre dos y diez millones de pesos; importancia económica, grado tres.-
- 4a. Cuarta categoría (Municipio corriente); población, entre diez mil y treinta mil habitantes; presupuesto, entre quinientos mil y dos millones de pesos; importancia económica, grado cuarto.-
- 5a. Quinta categoría (pequeños municipios); población

entre ~~...~~ a cinco mil habitantes; y diez mil; presupuesto, entre trescientos mil y quinientos mil pesos; importancia económica grado cinco.-

60. Sexta categoría (municipio menor); población inferior a cinco mil habitantes; presupuesto, menor de trescientos mil pesos; importancia económica limitada.-

LA PLANIFICACION Y EL MUNICIPIO

Los efectos negativos suscitados en los grandes municipios y que hemos entendido, son producidos en su mayor parte por la emigración de las gentes provenientes del campo. El propósito de esa gente no es otro que la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, que poder encontrar en las ciudades. Como resultado de ello, se producen las grandes aglomeraciones urbanas.

Sobre el particular afirma Albi, refiriéndose a la crisis de la institución municipal; "(...) está determinada, en esencia por un problema de desequilibrio y congestión urbana y despoblación rural, para lograr la normalización de los niveles demográficos y económicos, tan gravemente alterados, será preciso una ordenación de conjunto que coordine los diversos factores que actúan en desajuste. Esto es la planificación.- (9).-

Los esquemas ideados para procurar el alivio de los problemas patentizados en el campo no puede ser coincidente con el de la ciudad. En pocas palabras, la planificación tiene que tomar en cuenta estos problemas. Richard Meier afirma: - "La sociedad rural es de pequeñas dimensiones en buena medida autosuficiente, culturalmente homogénea, dominada por la tra-

dición, y la familia ocupa en ella una posición central, estando estructurada de modo rígidamente jerárquico. Por el contrario, la sociedad urbana es de dimensiones gitanescas, estrechamente interdependiente, social y culturalmente heterogénea, sometida a constantes procesos de cambio, dominada por la innovación (...). Por tanto, en el cambio campo-ciudad es la estructura familiar la que sufre mayor impacto. En las zonas rurales, la familia está estructurada en unos pocos escalones, y se caracteriza por un autoritarismo en la cumbre con unas bases muy igualitarias, sin embargo esta estructura no es susceptible de ser trasladada a la ciudad, donde predominan los valores económicos y la jerarquía se establece en función de los ingresos de cada individuo".(10).-

El objetivo es pues, restablecer el equilibrio perdido, entre la producción y las necesidades sociales. Para eso, sirve el concepto de Planificación que adopta para dicho caso una modalidad especial constituida por lo que los franceses denominan "aménagement" du territoire" y los ingleses como "regional planning". Es decir, algo así como una política de extensión de las bondades de las ciudades hacia el campo integrándolas en un solo haz que evite el desplazamiento colectivo.-

URBANISMO, ORDENACION TERRITORIAL Y PLANIFICACION.-La ordenación territorial debe distinguirse del urbanismo, en que este es tan solo un aspecto parcial de la misma. El urbanismo se refiere al trazado y organización de las ciudades, en cuanto forma un conjunto edificado sin solución de continuidad. La ordenación territorial afecta tanto al espacio urbano como al espacio rural. En ese sentido se relaciona íntimamente con la descentralización industrial que pretende disminuir la congestión urbana mediante el establecimiento de fábricas o el

traslado de éstas al campo constituyendo así mayores fuentes de empleo. La ordenación territorial atiende pues al problema de la superpoblación y la penuria con las consiguientes repercusiones prácticas como son los problemas de viviendas, vías, instalaciones culturales y sanitarias, Etc.

Dice Albi: "La planificación significa en esencia la sustitución del principio de la libre concurrencia por el de la dirección política del Estado. Busca por lo tanto, reemplazar el enfoque plural e incoherente de objetivos parciales, sin más móvil que el exclusivo interés individual, por una visión racional que evite improvisaciones y sistematice en un programa de conjunto los fines y los medios, atendiendo tan solo a las conveniencias generales de la comunidad y establezca las correspondientes prioridades de ejecución, sin otras miras que dichas exigencias colectivas"(11).

Se requiere pues, como enfatiza el experto español un dirigismo económico por parte del Estado para que exista una verdadera planificación. "El presupuesto nacional es o debe ser en ese sentido un instrumento de dirección de la economía, complemento imprescindible de los planes trazados y no únicamente como afirma Albi: "(...) la mera expresión contable de actividades financieras sin más objetivo que el de habilitar los fondos necesarios para el desarrollo de las actividades que el Estado ha tenido tradicionalmente a su cargo".(12).-

La planificación es pues una consecuencia de la interdependencia de fenómenos económicos y sociales. Es por eso que necesita un enfoque integral que coordine todos los fenómenos. En razón de ello para que exista planificación se requiere: a) universalidad, es decir que cubija y tome como punto de referencia todas las actividades de la vida nacional y B) unidad, o sea que mantenga una perspectiva integral en la dirección central de la actividad económica.-

Afirma Gonnwein: "La unidad de la administración local - significa que todas las medidas de naturaleza interventora, tutelar, configuradora o distributiva que afecta a la vida de los habitantes deben ser asumida por el municipio. Ese principio prohíbe, en casos normales la designación de autoridades especiales junto a la administración municipal - para el término de un municipio, especialmente la designación de autoridades estatales cuya competencia local se extienda solo a ún municipio".(13).-

La planificación es consubstancial al fenómeno de la centralización estudiado más adelante y constituye por tanto el contrapunto de la variedad de la concepción municipal. En primera instancia no compagina con un Estado liberal y democrático ya que el plan es en esencia autoritario, pero un plan no es una norma legal que se imponga y por lo tanto se enfrenta a distintos inconvenientes como son:

- 1o. El plan no es una ley impuesta.
- 2o. El plan es un instrumento técnico, por tanto no es susceptible de enmiendas ni de transacciones y no puede dejarse por eso en manos de simples políticos.-
- 3o. El plan es incompatible con los créditos limitativos señalados por las entidades deliberantes.-

Este es hoy el dilema al cual se enfrenta el occidente, en su afán de corregir las dificultades que agobian a la vida de la sociedad y especialmente a la vida local.-

PLAN Y MUNICIPIO.- Ya hemos dicho que la planificación es el ordenamiento general que incluye tanto al urbanismo como a la ordenación territorial. En este sentido el urbanismo sería la ordenación básica de una ciudad de acuerdo con

las necesidades socioeconómicas y la ordenación territorial vendría a ser la integración del sector rural al sector urbano con el propósito de evitar el éxodo masivo hacia las grandes urbes y propiciar incentivos a los individuos en su propio ambiente.-

La planificación es un fenómeno inevitable. Pero como ya hemos dicho resulta incompatiblemente aparentemente con el municipio. En la vida local de antaño no existía orientación de conjunto. Su actividad era de naturaleza parroquial, agraria y artesana. Las necesidades colectivas eran muy escasas y ellas podían ser satisfechas por la polie o la ciudad-estado.-

Sobre este particular se han planteado una diversidad de soluciones como son la "Welfare state" anglosajona o la "staad als Leistung-strager" alemán, -e incluso la solución adoptada en nuestro país de las áreas metropolitanas consagradas en la Constitución en el artículo 198. Al respecto dice Luis Carlos Sáchica: "Las grandes concentraciones urbanas que dan tono a la vida de nuestro siglo, exigen instituciones acordes con su problemática. De modo que cuando varias municipalidades próximas tengan relaciones de vecindad que las hagan afines y les creen problemas comunes, deben integrar una unidad, que se organizará como área metropolitana, con régimen legal especial y propio, dando participación con su administración a los distritos integrados en ella2.- (14).-

EL NEOREGIONALISMO COMO COMPLEMENTO DEL MUNICIPIO

Como decíamos en párrafo anterior los municipios cons-

tituidos a la manera tradicional no pueden ni podrían compaginar con la noción de planificación. Por eso es imperioso con el propósito de adecuarlos a las necesidades de la vida moderna, modificarlos en sus estructuras con el propósito de concederles áreas más amplias. Para eso ha surgido el concepto de región según el cual no puede darse planificación alguna uniforme en un país, por ser distintas las situaciones naturales que afrontan amplias zonas. Colombia es un ejemplo evidente de este aspecto.

Hay que recordar que este fenómeno no es nuevo ya que tuvo mucho impulso en la centuria anterior y en los comienzos de la presente.

CONCEPTO DE REGION.- El concepto de región observado con un enfoque moderno, es decir, el neoregionalismo aparece planteado en autores como Patrick Geddes y Lewis Mumford y luego Howard W. Odum y los profesores de la Universidad de Carolina del Norte en los Estados Unidos de Norteamérica.

Sobre el particular afirma Fernando Albi: "Entre el viejo regionalismo del siglo pasado y el neoregionalismo actual apenas pueden encontrarse puntos de contacto; aquel es esencialmente político y tradicional, basado en viejas delimitaciones y peculiaridades lingüísticas y culturales, con orientaciones más o menos separatistas; el último con una exclusiva base económica y social con despreocupación absoluta de los prejuicios preteritos-que considera perturbadores y con una tendencia francamente integradora en una unidad superior, en la cual cualquier planificación carecería de sentido".(14).-

Dickinson define así la región como "asociación geográfica de relaciones humanas en el espacio" y Hubbard como área unificadora para fines económicos comunes y sociales." Y finalmente Cole la define como las áreas que son al mismo tiempo unidades en un sentido social y también en la medida de lo posible unidades de vida económica". Es decir que es igual la región a la unidad social en la cual debe existir además una homogeneidad de pretensiones y un soporte territorial.-

Dice Gennep: "La esfera de los asuntos propios de la comunidad local no es inalterable. Los progresos técnicos, sobre todo, tienen a menudo por consecuencia al que una tarea que en un principio podía ser realizada por un municipio, se extienda más allá de la comunidad local, haciendo que no pueda desempeñarla, o, por lo menos, no de forma económica y adecuada" (15).-

COMUNIDAD E INTERDEPENDENCIA.- De acuerdo con la serie de aspectos que hemos venido planteando a lo largo del presente trabajo y al cual hemos tratado de aportar soluciones en el presente capítulo encontramos que la noción sobre la cual debe descansar el municipio moderno se mueve en torno a dos aspectos, como son el de la comunidad y la interdependencia.

No es posible, en un país desarrollado y aún subdesarrollado concebir un municipio a la manera helenica, es decir, comunidad básica autosuficiente y autodeterminante. Por el contrario existe la necesidad cada vez mas creciente de vincular a los municipios con otras órbitas de influencia semejante con el propósito de que cumplan mas adecuadamente sus funciones.-

Se puede decir, que el municipio moderno presenta dos -

capitulos claramente diferenciados, como son: un núcleo compacto, constituido por un bloque de residencias, instalaciones de servicio y fábricas; y una zona complementaria que es aquella que pertenece al ámbito rural y del cual se extraen las materia primas fundamentales para el desarrollo de la industria.

Es decir, que el enfoque del municipio moderno está determinado por el dualismo ciudad-campo que Fernando Albi denomina "la comogonia de la interdependencia" para dar a entender la imaginaria serie de canales que intercomunican cadauno de los multiples aspectos que presenta la ciudad moderna, aun aquellos municipios que no se han hecho acreedores al monstruo del gigantismo que propician no solo la construcción de grandes bloques de vivienda sino el desplazamiento de los agricultores hacia las ciudades.-

BIBLIOGRAFIA CITADA:

- (1). Eduardo Santa, Realidad y Futuro del Municipio Col. pag. 35.
- (2). Eduardo Santa, Ibidem, pag. 37.-
- (3). Julio D'Costa y Esquivel, El fuero Municipal, pag. 16-17.
- (4). Eduardo Santa, Ob. Cit., pag. 41.-
- (5). Luis Marqués Caebó, El Municipio en el Mundo, pag. 390.
- (6). Fernando Albi, La crisis del "municipalismo", pag. 316.
- (7). Fernando Albi, Derecho Comparado del Mundo hispanico, p. 368.
- (8). Fernando Albi, la crisis del "municipalismo", pag. 318.-
- (9). Fernando Albi, ibidem, pag. 327.-
- (10). Richard Meier, la pobreza en las grandes ciudades, pag. 82
- (11). Fernando Albi, La crisis del "municipalismo", pag. 398.
- (12). Fernando Albi, ibidem, pag. 390.
- (13). Oto Gonnenswein, Derecho Municipal Alemán, pag. 55
- (14). Fernando Albi, La crisis del "municipalismo", pag. 401.
- (15). Oto Gonnenswein, ob. cit. pag. 56.-

INDICE GENERAL

	Pag.
<u>I. LOS FUNDAMENTOS DEL MUNICIPIO</u>	
Origen del Municipio.	1
La sociabilidad humana.	3
El Estado y el Gobierno Local.	4
Elementos del Municipio.	6
La personalidad jurídica.	7
El Territorio.	8
La población.	10
La vecindad.	11
Naturaleza del Municipio.	13
Sistema jusnaturalista.	14
Sistema histórico o anglogermánico.	16
Sistema Legal Francés.	17
Sistema Americano o de la Capacidad económica.	17
Sistema de Economía Marxista.	18
<u>II. EL PODER CENTRAL Y LA ADMINISTRACION LOCAL</u>	
La Administración Pública y el Municipio.	21
Concepto de Administración.	22
Delimitación entre Administración Pública y Administración local.	23
La Autonomía municipal y sus distintas facetas.	24
Centralización.	26
Desconcentración.	27
Descentralización administrativa.	29
Cooparticipación.	31
<u>III. LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA A NIVEL LOCAL</u>	
Características del Municipio Colombiano.	34
La herencia hispana.	36
El municipio colonial.	40
La competencia del municipio colombiano.	44

	Pag.
Constitución de los municipios.	48
Requisitos para su constitución.	49
Tramite para su constitución.	51
Erección de un municipio sin observancia de las normas legales.	52
La Organización Municipal.	53
IV. <u>EL CONCEJO COMO ORGANISMO BASICO LOCAL</u>	
La democracia directa y el municipio.	56
El Concejo como órgano funcional de la Democracia directa.	56
Los Cabildos Abiertos.	57
Atribuciones específicas de los Concejos.	59
Atribuciones constitucionales.	60
Atribuciones asignadas por el Código de Regimen Político y Municipal.	61
Atribuciones de leyes especiales.	66
Composición y número de concejales.	69
Capacidad para ser concejal.	70
Incompatibilidades y Licencias.	73
V. <u>REGIMEN JURIDICO DEL MUNICIPIO COLOMBIANO</u>	
Las Sesiones del Concejo Municipal.	77
Sesiones ordinarias.	77
Sesiones extraordinarias.	78
Otras sesiones.	79
Los Acuerdos Municipales.	80
Su posición en el orden jerárquico legal.	81
Sanción por la violación de ese orden.	83
Tramite de los Acuerdos.	84
Iniciativa.	85
Debates.	86
Sanción y objeción.	87
Suspensión de los Acuerdos.	89

	Pag.
Prohibiciones a los Concejos.	90
Prohibiciones especiales.	92

VI. EL ALCALDE MUNICIPAL

Antecedentes históricos del Alcalde.	93
Los influjos romanos y arabigos.	94
En España e hispanoamérica.	95
Capacidad y nombramiento.	98
Caracter del cargo y duración del mismo.	99
Funciones del Alcalde.	99
Como Jefe de la Administración Municipal.	100
Como Agente del Gobernador.	102
Como Jefe Superior de Policía.	102
Como Ejecutor de los Acuerdos del Concejo.	103
Como Investigador y Policía Judicial.	103
Funciones Variadas.	104
Prohibiciones a los Alcaldes.	105
Alcaldes de Zonas y Alcaldes Militares.	105

VII. EL PERSONERO MUNICIPAL

Antecedentes históricos del personero.	107
En los primeros tiempos.	107
En España e hispanoamérica.	108
Capacidad, nombramiento y período.	110
Incompatibilidades y excusas.	110
Funciones del Personero.	111
Funciones según el Código de Regimen Político y Municipal.	111
Funciones reguladas por los Códigos Fiscales.	112
Como Agente del Ministerio Público.	113
Delegación de funciones.	115
Facultades especiales al Distrito E. de Bogotá.	115

CONCLUSIONESVIII. PERSPECTIVAS FUTURAS DEL MUNICIPIO COL.

El Municipio y el cambio social.	115b
El Municipio hispanoamericano y el poder dental.	117
La dependéncia administrativa y la auto- nomía.	118
Municipio hispanico y municipio moderno.	119
EL Desequilibrio municipal.	120
Los pseudorecursos propios y el deficit.	121
Las posibles soluciones.	123
El Desequilibrio intermunicipal.	125
La política de transferencias.	126
Las distintas categorías de municipios.	127
La Planificación y el municipio.	129
Urbanismo, ordenación territorial y plani- ficación.	130
Plan y Municipio.	132.
El Neorregionalismo como complemento del "uni- cipio.	133
Concepto de región.	134
Comunidad e interdependencia.	135

BIBLIOGRAFIA

1. Ferando Albi, La crisis del Municipalismo, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1.966.-
2. Ferando Albi, Derecho Municipal comparado del mundo hispanico, Ediciones Aguilar, Madrid, 1.955.-
3. Ferando Albi, Tratado de modos de gestión de las Corporaciones Locales, Ediciones Aguilar, Madrid, 1.960.-
4. Baamejo Juan Ignacio, Derecho de Entidades Locales, Ediciones Aguilar, 1.968.-
5. Bergel. Ef. Sociología Urbana, Buenos Aires, 1.959.-
6. Bullrich Rodolfo, Derecho Administrativo, Talleres Graficos, Buenos Aires, 1.932.-
7. Burckardt Yaco, Historia de la cultura griega, Edic. Iberia, Madrid, 1.963.-
8. D'Costa y Esquivel, El fuero municipal, Ed. Jus Colección de Estudios jurídicos, México, 1.967.-
9. Beneyto Juan, Historia de la Administración Española e hispanoamericana, Edic. Aguilar, 1.958.-
10. Fernandez Botero Eduardo, Estudio sobre la Constitución Política de Colombia, Litotextos, bogotá, 1.974.-
11. Gunnenwein Oto, Derecho Municipal Alemán, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1.967.-
12. Guzmán Botero Carlos A. Organización Municipal, Imprenta Departamental, Antonio Narino", Bogotá, 1.954.-
13. Henojosa y Azcarate, El municipio en la Edad Media, Estudios filológicos y jurídicos, Madrid, 1.877.-
14. Larrainzar Yoldi, La Administración municipal en Colombia, Imprenta Departamental, Anriboquia, 1.970.-
15. Marques Carbo, El municipio en el mundo, Ediciones Aguilar, Madrid,
16. Martindale Don, La teoría sociológica, Edic. Aguilar, Madrid, 1.971
17. Ots Capdequi, Manual de historia del Derecho Español en las Indias y del Derecho propiamente indiano, Buenos Aires, 1.945.
18. Sachica, Luis Carlos, Reforma Constitucional de 1.968, Edix. Temis, Bogotá, 1.969.-
19. Sacristán Martínez, Municipalidades de Castilla y León, Edic. Aguilar, Madrid, 1.877 -
20. Santa Eduardo, Realidad y futuro del Municipio Colombiano. Universidad Nacional, Dirección de divulgación Cultural, Imprenta Na. Bogotá, 1.969.-
21. Vidal Perdomo Jaime, Derecho Administrativo, Editorial Temis, Bogotá, 19.66.
22. Cartilla del Concejal. Publicación de la presidencia de la República Imprenta Nacional, 1.972.-
23. Código de Regimen Ólirico y Municipal. Ortega Torres.-
24. Constitución Política de Colombia,
24. Código Administrativo.-
25. Leyes de la República.-