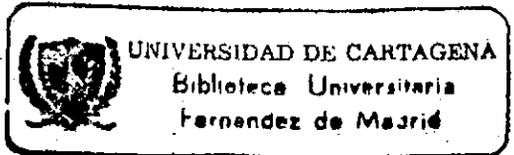


T
344.9
V335



UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS

" LA MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION

SCIB
00018894

MUNICIPAL"

Tesis de grado para optar el título de Abogado

Egresado: **FREDDY VASQUEZ FERRER**

46967

Cartagena, Junio de 1983.

PRESIDENTE DE TESIS:

Dr. GUILLERMO GOMEZ LEON.

PRIMER EXAMINADOR:

Dr. ALVARO ANGULO BOSSA.

SEGUNDO EXAMINADOR:

Dr. DAVID ENRIQUE MERCADO.

TERCER EXAMINADOR:

Dr.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION	1
CAPITULO I	6
DIVERSAS CATEGORIAS DE MUNICIPIOS	6
CAPITULO II	15
AREAS METROPOLITANAS	15
I. CONSIDERACIONES GENERALES	15
II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS	19
III. LAS AREAS METROPOLITANAS EN LA CONSTITUCION NACIONAL.	23
IV. OBJETIVOS DE LAS AREAS METROPOLITANAS.....	26
V. ELEMENTOS JURIDICOS DE LA NOCION DE AREA METROPOLITANA	28
A. Personería Jurídica	28
B. Autonomía Administrativa	29
C. Autoridades y Régimen Especiales	29
D. Patrimonio Independiente	29

VI. CONDICIONES PARA LA CONSTITUCION DE UN AREA METROPOLITANA 31

VII. AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS DEL AREA METROPOLITANA ... 33

VIII. LA JUNTA METROPOLITANA 33

IX. FUNCIONES DE LA JUNTA METROPOLITANA 36

 A. Funciones de Planificación 36

 B. Funciones de Prestación de Servicios Públicos 39

 C. Funciones Relativas a la Contribución de Valorización 39

 D. Funciones de Coordinación Administrativa 40

 E. Funciones de Política Fiscal 41

X. EL ALCALDE METROPOLITANO 42

CAPITULO III 47

LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS 47

 I. CONSIDERACIONES GENERALES 47

 II. LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS EN LA CONSTITUCION NACIONAL 52

 III. DIFERENCIAS CONSTITUCIONALES EXISTENTES ENTRE LAS AREAS METROPOLITANAS Y LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS 55

 A. En cuanto al Origen 55

 B. En Cuanto al Sistema de Integración 55

 C. En Cuanto a los Municipios que las Conforman 56

 IV. ESTRUCTURA LEGAL DE LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS ... 56

	Pág.
A. Son entidades Administrativas Descentralizadas....	57
B. Personería Jurídica	58
C. Patrimonio Propio e Independiente del de los Municipios que las Integran	58
D. Autonomía Administrativa y Autoridades Especiales.	60
V. OBJETIVOS DE LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS.....	61
VI. CONDICIONES PARA LA ASOCIACION DE DOS O MAS MUNICIPIOS	62
VII. FACULTADES DE LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS.....	64
VIII. CLASES DE ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS	68
A. Asociación Voluntaria de Municipios.....	68
B. Asociación Obligatoria de Municipios	69
IX. ESTATUTOS DE LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS	70
X. ORGANOS DIRECTIVOS DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES...	72
A. Una Asamblea General de Socios.....	72
B. Una Junta Directiva o Junta Administradora	72
C. Un Director Ejecutivo.....	73
CAPITULO IV	76
JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES	76
I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS	76
II. EL INCISO 3o. DEL ARTIC. 196 DE LA C.N.	80
CONCLUSIONES	87
BIBLIOGRAFIA	92

INTRODUCCION

No obstante haber llegado la constitución de 1886 a la proceridad de 96 años, aproximadamente, podemos afirmar que ha sido la más sólida y persistente que haya tenido el país. Hay, obviamente, algunos aspectos muy importantes en los cuales ella se ha modificado como también que, en otros, ha dado un vuelco total, v. gr., la nueva concepción del Estado y de la propiedad modificaciones estas introducidas en el año de 1936 por un Liberalismo asaz renovador. Mas sin embargo, no ha existido aún el movimiento con la suficiente fuerza arrolladora que haga sucumbir otras de sus bases fundamentales; una de ellas por ejemplo, el régimen departamental y municipal.

La "Centralización Política y Descentralización Administrativa" postulado mediante el cual Rafael Núñez condensó en forma perfecta el tránsito del federalismo al sistema centralista, significaba, en el terreno jurídico, que si en otrora habían tantas soberanías como Estados existían, de allí en adelante solo existiría la soberanía de la Nación y, como consecuencia de ello, las partes o secciones componentes de ella perderían sus atributos políticos (los de expedir constituciones y legislaciones propias) para dejar esta tarea en manos de los poderes centra

les, desenvolviéndose el principio de la descentralización administrativa a través de los departamentos y de los municipios - con facultades, estos últimos, de naturaleza netamente administrativa.

De manera que, desde el punto de vista de su división territorial, Colombia continúa marcada por la presencia de departamentos y municipios. Pero muy contrario a la opinión de diversos sectores, el país ha venido pensando y reflexionando acerca de su organización departamental y municipal. Y, a diferencia de la perseverancia casi íntegra del sistema departamental, el régimen municipal ha sido objeto en repetidas ocasiones de cambios sustanciales para atemperarlo a las naturales condiciones inherentes al desarrollo urbano que se han venido presentando.

Cristalizándose por excelencia, la idea de la descentralización administrativa en el cuadro municipal, se ha observado el municipio como sede de la descentralización, y la presencia de sus autoridades más innatas como el Concejo Municipal, el Alcalde, el Personero y el Tesorero, ha sido confirmada una y otra vez.

La verdad histórica es que el desarrollo del fenómeno municipal desborda siempre los marcos del derecho positivo vigente y se presenta más ágil que todas las previsiones legislativas; y es que las realidades evolucionan más rápidamente que las estructuras legales, según concepto del tratadista francés Benoit.

Debido a ello, y aunque de manera bastante parca es notable la modernización y la variabilidad con que ha sido retocado el conjunto municipal en las reformas constitucionales de 1945 y de 1968, como también, en las naufragas intenciones de reforma de las dos administraciones anteriores.

Y he aquí la razón del título que hemos elegido para esta modesta monografía. Porque en ella trataremos de analizar las diferentes figuras jurídicas institucionalizadas en las reformas constitucionales de 1945 y 1968 que acaparan cicateramente el fenómeno modernizante de la administración municipal en Colombia. Algunas de estas figuras, como lo veremos a su debido tiempo, han tenido su correspondiente desarrollo legal; tal es el caso de las áreas metropolitanas y las asociaciones de municipios, mientras que en otras, como la que establece las diversas categorías de municipios, se está en mora de darle el respectivo desarrollo legal que haga actuante tan necesaria diferenciación dentro del excesivo número de municipios de que se compone el territorio nacional. Porque, vale la pena recordar, los cambios institucionales no terminan con la expedición de los cuadros normativos que los contienen, sino, que apenas comienzan con ellos. En tratándose de reformas constitucionales, debe tenerse en cuenta, igualmente, que algunas de sus partes no producen efecto inmediato, sino que es la ley de desarrollo la que va a plasmar la intención y propósitos del Constituyente. Sería bueno recordar también, que las instituciones no operan por la sola virtud de los preceptos jurídicos que las en

cierran, sino que se requiere la labor de los hombres que las pongan en vigor; ellas están ineluctablemente condicionadas a la capacidad, a la mentalidad, a la buena voluntad y al propósito de servir de quienes las ponen en marcha. Tal vez sean estos últimos los ingredientes que han faltado y que, por tanto, han entrabado la materialización de la ejecución de los principios constitucionales y legales jurídicamente modernizadores de la administración municipal colombiana.

Entraremos pues, en las páginas siguientes, a analizar las diferentes normas constitucionales y legales que han dado vida jurídica y han desarrollado fenómenos de administración municipal tales como: Diferentes categorías de municipios, áreas metropolitanas, asociaciones de municipios y juntas administradoras locales.

CAPITULO I

DIVERSAS CATEGORIAS DE MUNICIPIOS

De acuerdo con el artículo 5o. de la Constitución Nacional, el territorio Colombiano se halla dividido en entidades territoriales, cuales son, los departamentos, las -comisarias y los municipios o distritos municipales en que se dividen aquellos y éstas.

Es así como la descentralización administrativa regional tiene en Colombia dos formas de expresión: La departamental y la municipal. Las Intendencias y las Comisarias son apenas formas-desconcentradas de la administración nacional, puesto que, sien-do entidades territoriales, no gozan de una completa autonomía y están, de acuerdo con el artículo 6o. de la Carta, bajo la inmediata administración del Gobierno.

El municipio es, en términos jurídicos, una persona de derecho público, constituida por una comunidad humana asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre, en mayor o en menor grado, - de una entidad pública superior, que en nuestro caso, es -

el departamento . (1)

Dentro de todos los países, el municipio constituye una célula espontánea; es decir, creada por razón de la agrupación de familias que tienen necesidades e intereses comunes y locales. Por tanto, no es una entidad meramente artificial, como sí lo es el departamento. El municipio, en consecuencia, está vinculado de manera necesaria y directa a la prestación de aquellos servicios públicos que satisfacen las necesidades más importantes del individuo, considerado éste, individual o colectivo.

El territorio colombiano se halla integrado por, aproximadamente, un millar de municipios. Pese a la gran importancia de la función que desempeñan, el régimen administrativo que los cubre se encuentra en un marasmo absoluto. La legislación anticuada y generalizadora que había regido - y que continúa rigiendo - el funcionamiento de los distritos municipales, ha dificultado su expansión hacia los nuevos fenómenos inherentes - al desarrollo urbano que se han venido presentando. El municipio en Colombia presenta, no solo los problemas inherentes a su especie, sino, además, los que se producen en razón de su vertiginoso crecimiento y desarrollo.

(1) Diccionario Jurídico Omeba, Tomo XIX, Bibliográfica OMEBA,

No obstante la gran cantidad de municipios existentes y el diverso grado de desenvolvimiento que tiene cada uno, el tratamiento dado es el mismo para todos. En muchos municipios la administración local se ha hecho más compleja con la aparición de nuevos servicios y la necesidad de crear empresas autónomas para su prestación, así como la organización de sociedades de economía mixta y empresas de carácter comercial e industrial, con participación municipal. En contraposición, existen otros municipios que, si bien poseen esta característica jurídica, su organización administrativa no es tan complicada.

Por otra parte, el valor global de los presupuestos municipales permite igualmente, mostrar las hondas diferencias que se dan entre nuestros municipios. Veamos:

- 380 municipios tienen presupuestos inferiores a quinientos mil pesos (\$500.000).
- 280 municipios tienen presupuestos cuyo valor oscila entre quinientos mil y un millón de pesos (\$500.000 y \$1.000.000).
- 220 municipios tienen presupuestos que valen entre uno y tres millones de pesos (\$1.000.000 y \$3.000.000).
- 90 municipios tienen presupuestos que valen entre tres y cinco millones de pesos (\$3.000.000 y \$5.000.000).
- 40 municipios tienen presupuestos entre cinco y diez millones de pesos (\$5.000.000 y \$10.000.000).
- Y 80 municipios tienen presupuestos superiores a los diez mi

llones de pesos (\$10.000.000). (2)

En contra de estos rezagos en el transcurrir de la vida administrativa municipal, la enmienda constitucional de 1945 formuló una interesante invitación a la ley, en aras del establecimiento de diversas categorías de municipios en consideración a su población, importancia económica y recursos fiscales, y para instaurar sistemas administrativos adecuados a esos factores y circunstancias.

En el año de 1944, el doctor Alberto Lleras Camargo, entonces ministro de gobierno de la 2a. administración de Alfonso López Pumarejo, expresó los valiosos conceptos que a continuación transcribimos, y que aún hoy conservan una actualidad plena:

" Uno de los más graves problemas administrativos del país, reside en la existencia constitucional de una sola división administrativa para lo municipal. Todo es municipio, lo mismo Bogotá o Medellín, las capitales de departamento, o las grandes ciudades que no lo son, y los municipios de escasa población y rentas mezquinas. La Constitución debe abrir la puerta al establecimiento de dos categorías de municipios cuyas distinciones y régimen administrativo puedan ser motivo de leyes posteriores". (3)

(2) CASTRO, Jaime, Hacia la Democracia Local, Un Nuevo Régimen -

Fruto de esta excelente propuesta, fue la aprobación en la reforma constitucional de 1945, del actual inciso 10. del artículo 198 de la Carta, y que es del siguiente tenor:

" La ley podrá establecer diversas categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales e importancia económica, y señalar distinto régimen para su administración".

Esta disposición se apoya en la necesidad de romper con el rígido criterio que venía imperando, en virtud del cual todos los municipios son iguales y tienen las mismas facultades -salvo muy contadas excepciones-, sin atender a su población y otros elementos de importancia. Con el nuevo régimen, se podrá conseguir por el Legislador una discriminación razonable que permita otorgar a los municipios atribuciones acordes con su capacidad económica y fiscal y con sus problemas especiales.(4)

men Departamental y Municipal, Edit. COSMOS, Bogotá, 1981

Pág. 57.

(3) Cita de COPETE LIZARRALDE, Alvaro. Lecciones de Derecho Constitucional Colombiano, 3a. Edición, Edit. LERNER, Bogotá, 1960, Pág. 386.

(4) De PAULA PEREZ, Francisco. Derecho Constitucional Colombia no. 4a. Edición, Edit. LERNER, Bogotá, 1962, Pág. 423.

Resulta demasiado prioritario la adecuada reglamentación legislativa del inciso 1o. del artículo 198 de la Constitución nacional. Fortificar a las unidades territoriales inferiores y, particularmente, las municipales, es una urgente necesidad nacional. El distinto grado de desarrollo de la entidad municipal, exige procedimientos también diversos para así coadyuvar a su crecimiento orgánico.

Se debe empezar, en consecuencia, por clasificar a los distritos municipales en tres o cuatro categorías teniendo en cuenta, como bien lo expresa la parte pertinente del artículo 198 de la constitución, el número de habitantes, los recursos fiscales y la importancia económica - geográfica que posean los municipios.

Obsoleto resulta el criterio de someter a los numerosos municipios del país, excepto Bogotá, al mismo sistema de administración(5). Una adecuada clasificación legal de los distritos y una diversificación de los estatutos que deba regir para cada categoría, permitirá, indiscutiblemente, sacudir el anquilosamiento en que se encuentran los municipios colombianos.

(5) HENAO HIDRON, Javier, Panorama del Derecho Constitucional - Colombiano, 4a. Edición, Edit. Temis, Bogotá, 1.979.

Campea en la reforma constitucional de 1945, la idea de aumentar la autonomía de los entes municipales en frente de su departamento, al establecer la noción de distintas categorías de municipios. Muy a nuestro pesar, la ley no se ha ocupado de la invitación hecha por el Constituyente para instituir las diferentes modalidades de administración municipal, ajustadas, precisamente, a su población, a la importancia económica que tengan y a sus recursos fiscales. (6)

Encontramos una ligera aplicación del precepto constitucional que contiene la susodicha invitación, en el decreto 1306 de 1-1980, el cual reglamenta lo concerniente a los Planes Integrales de Desarrollo. El párrafo del artículo 10. del mencionado decreto manifiesta:

" Para los efectos de éste decreto, establécense las siguientes CATEGORIAS DE CENTROS URBANOS:

- a)- CENTROS URBANOS MAYORES: Incluye las áreas metropolitanas y los centros urbanos con población superior a quinientos mil habitantes.
- b)- CENTROS URBANOS INTERMEDIOS: Comprende los centros con población entre 150.000 y 500.000 habitantes.

(6) VIDAL PERDOMO, Jaime. Descentralización? Regionalización? - Federalismo?, Universidad Externado de Colombia, Bogotá .
1981, Pág. 31.

c)- CENTROS URBANOS MENORES: Incluye todos los centros con población entre 20.000 y 150.000 habitantes."

(Lo resaltado con mayúsculas es nuestro)

Así como en éste decreto se procedió a clasificar a los centros urbanos en varias categorías de acuerdo con su población, debe obrarse también hacia la clasificación de los mismos teniendo en cuenta, además, el régimen fiscal de ellos y la importancia económica que tuvieren.

Es de aclarar que, en consonancia con el inciso 1o. del artículo 198 de la Constitución Nacional y su tenor literal, al clasificar a los distritos municipales en diferentes categorías, la ley observará los tres aspectos mencionados antes (población, recursos fiscales, importancia económica), en forma conjunta y no aisladamente. Porque podría suceder, v. gr., que un municipio tenga una escasa población y, más sin embargo, poseer una importancia económica enorme. Tomemos como ejemplo el caso del municipio de Montelibano en el departamento de Córdoba. Su superficie no es muy extensa y su número de habitantes es más bien poca. Pero es económicamente relevante debido a los riquísimos yacimientos de níquel que se encuentran en esa zona.

CAPITULO II

AREAS METROPOLITANAS

I. CONSIDERACIONES GENERALES.

Los establecimientos jurídicos de las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios y las juntas administradoras locales, cobraron vida jurídica en la reforma constitucional de 1968. Estas novedosas formas de organización municipal fueron propuestas por el gobierno del doctor Carlos Lleras Restrepo en el tercer proyecto de reforma presentado a consideración del Congreso de la República y obedecieron al propósito de adelantar las modificaciones indispensables en el régimen que regulaba la organización política y administrativa de los departamentos y municipios.

Excediendo todos los límites de población y superficie con que se habían desarrollado las ciudades hasta bien entrado el sigloXIX, fueron surgiendo aglomeraciones urbanas que ya no caben dentro de los rígidos marcos tradicionales. Son centros urbanos que van desbordando su exceso de población hacia las zonas limítrofes, en las que forman nuevas ciudades que pronto se

confunden en una sola con la ciudad madre.

En estas monstruosas metrópolis en continua expansión, los límites geográficos y sociológicos no llegan a coincidir nunca - con los límites políticos del municipio, porque la realidad demográfica va dejando siempre atrasado el límite jurídico. La falta de coincidencia entre estos dos límites podría solucionarse mediante sucesivos ajustes que irían ensanchando la superficie del municipio en la medida necesaria para que abarque, gradualmente, a la ciudad entera. (1)

Los fenómenos que darían lugar a la constitución de áreas metropolitanas son, entre otros, los siguientes:

1o.- Las diferentes formas de "habitat" distinguidas y estudiadas por geógrafos y sociólogos.

2o.- El enorme crecimiento demográfico característico del tiempo en que vivimos.

3o.- El impresionante y acelerado fenómeno de la concentración urbana, con todas sus consecuencias políticas, sociales y económicas.

4o.- La multiplicación y desarrollo de las necesidades públi -

(1) Diccionario Jurídico OMEBA, Tomo XIX, Bibliográfica Omeba,

cas en general y de las poblaciones urbanas en especial, con sus inevitables consecuencias sobre los servicios destinados a satisfacerlas, como los de transporte y comunicaciones, los sanitarios, los culturales, los de abastecimiento y muchos más; y

50.- La aparición y extraordinaria pujanza de la acción administrativa de planeamiento y programación. (2)

Las áreas metropolitanas son el producto de lo que, en general, los urbanistas y los geógrafos ingleses designan con el término "conurbación", entendiéndose por ésta, una agrupación de ciudades que resulta formada por un centro principal rodeado de un cierto número de ciudades satélites, estrechamente ligadas entre sí, desde un punto de vista funcional a ese centro principal y dotadas de un cierto grado de autonomía que está garantizada por la discontinuidad territorial respecto a la cabeza de la agrupación. (3)

(2) Conferencia dictada por el Dr. Luis Jornada de Pozas en el instituto de Administración Local de España en 1965, sobre problemas de Urbanismo Moderno, en LARRAINZAR YOLDI, Ricardo, Breves Comentarios a la Reforma Constitucional, Departamentos y Municipios, publicaciones de ESAP, Bogotá. Pág. 24

(3) COMPAGNA, Francesco, La política de la Ciudad, trad. de Ma. Isabel Barrios Salinas y Ma. Moren Randón. Colección Nuevo

En todo el mundo, los problemas del urbanismo se han convertido en motivo de crecientes preocupaciones para los Legisladores, los Administrativistas, los Planificadores y, en particular, para los responsables de la política de valoración del territorio allí donde, a escala nacional o a escala local, se ha abierto camino entre las clases políticas y dirigentes, el convencimiento de que una política de evaluación del territorio no solo es sobradamente viable, sino también excesivamente necesaria.

" Se trata de problemas conexionados con la expansión y transformación de la vida urbana, con la ordenación de nuevos paisajes urbanos, con la adecuación de estructuras e infraestructuras en confrontación con las nuevas dimensiones territoriales y demográficas de la ciudad. Y son los problemas derivados del "gigantismo urbano" los que suscitan las mayores aprensiones y parecen más difíciles de controlar." (4)

La realidad es que, las grandes concentraciones urbanas que dan tono a la vida de nuestro tiempo, exigen instituciones que se encuentren totalmente acordes con su intrínseca problemática. Se necesitaba, en nuestro caso, idear el mecanismo jurídico ne -

Urbanismo, Instituto de Estudios de Administración, Madrid, 1974, Pág. 131.

(4) Ibidem, Pág. 19.

cesario para que, cuando varias municipalidades próximas tuvieran relaciones de vecindad que las hicieran afines y les creen problemas comunes, pudieran integrarse en una unidad que se organizaría con un régimen legal especial, dándole participación en su organización y administración a los distritos municipales en ella integrados, sin fusionarlos.

Debido a todos estos factores, fue que germinó en la mente de nuestro Constituyente la noción de las áreas metropolitanas como el instrumento jurídico imprescindible para adelantar el reajuste administrativo organizador de nuestras comunidades municipales. Si bien este tipo de herramientas jurídicas eran bastante conocidas en otras partes del mundo, en Colombia nos encontrábamos en mora de prohiarlas institucionalmente, de acuerdo a las peculiaridades propias al desarrollo de nuestras más pequeñas entidades territoriales.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.

Con el plausible objetivo de integrar las zonas comprendidas alrededor de las grandes ciudades y de agrupar, sin fusionar, a los municipios vecinos para la mejor administración y prestación de sus servicios, las áreas metropolitanas fueron expuestas ante el Congreso para lograr su autorización mediante Acto Legislativo.

En la exposición de objetivos del mencionado proyecto, el Dr. Misael Pastrana Borrero dijo que ellas "son características -

del crecimiento urbano y propio de los "países de ciudades" como es Colombia. La atracción de servicios, comodidades y empleos que ofrecen los grandes centros urbanos han venido aumentando considerablemente su población, sus límites físicos y sus necesidades. Desbordados los antiguos marcos urbanos se han creado relaciones cada vez más estrechas de dependencia entre las grandes ciudades y los municipios vecinos. Tal ocurre con Bogotá, (que ha obtenido una organización de Distrito Especial con los municipios vecinos), Medellín, Cali y Bucaramanga, por ejemplo. Por cuanto esas relaciones de dependencia exigen modalidades distintas en la organización administrativa o de cooperación en la prestación de servicios públicos, el artículo 11 dispone que, para tal efecto, cuando dos o más municipios tengan entre sí relaciones que den al conjunto las características de un área metropolitana, la ley puede organizarlos como tal, creando autoridades especiales, señalando sus competencias y disponiendo la forma de participación de las autoridades municipales en la administración de la misma. O sea que ese esfuerzo de integración municipalista, esencial para la mejor administración o prestación de servicios, y que corresponde a la nueva realidad del país, se cumple sin menoscabo de la autonomía municipal". (5)

(5) Historia de la Reforma Constitucional de 1968, Presidencia de la República, Secretaría Jurídica, Imprenta Nacional, - Bogotá, D.E., 1969. Págs. 335 a 336.

Una vez presentado el proyecto en la Cámara de Representantes, correspondió al Dr. Luis Villar Borda - quien fue ponente general para el tercer proyecto - la ponencia para los reglamentarios debates dados en el seno de aquella corporación.

En el primero de estos debates, el citado representante se expresó de la siguiente manera:

" Ya en la parte expositiva general tuve oportunidad de señalar la situación deplorable de nuestras comunidades locales, la miseria de la mayor parte de ellas, y lo antitécnico de los principios en que se funda su organización.

" Siendo como es el municipio una realidad socio-económica, a diferencia del departamento, es evidente por sí misma la bondad de una política que tienda a robustecerlo. A este respecto - son varias las soluciones que se derivan del proyecto de reforma y que encuentro en su conjunto excelentes como camino para una auténtica política de defensa de las comunidades locales.

" ... El crecimiento de las grandes ciudades al igual de lo que ha ocurrido en las grandes metrópolis del mundo, trae como consecuencia la absorción de las pequeñas poblaciones aledañas, con el grave daño para éstas de desaparecer como comunidades autónomas sin recibir en cambio, ningún estatuto definido. La Institución de las áreas metropolitanas entra a solucionar ese problema. Y al mismo tiempo, al dar gran vigor a la integra -

ción urbana, va a cerrar seguramente más el camino a la creación de nuevos departamentos que las mismas rígidas disposiciones constitucionales". (6)

Estamos convencidos al señalar a las áreas metropolitanas como la obvia y positiva respuesta del Constituyente al dramático-problema del crecimiento geográfico-sociológico y demográfico-que afecta a la gran mayoría de nuestras poblaciones. Bástenos observar cómo en Colombia, en torno de grandes capitales con gran vigor de crecimiento, existen municipios que, con el paso del tiempo, van haciendo parte de ellas por múltiples razones, bien porque muchos de sus habitantes trabajan allí, ora porque a ella concurren para beneficiarse de sus servicios, espectáculos o comodidades de otra especie. La natural interrelación - que emana como consecuencia de todo ello, era desconocida de nuestros preceptos constitucionales y las rígidas formas de organización municipal que contenía nuestra Carta fundamental, no permitían que la ley abriera las puertas a la integración jurídica para envolver institucionalmente algo que, realmente, sufría ya hondos procesos de compactación dentro del marco de la coyuntura de nuestra organización municipal. (7)

(6) Ibidem, Págs. 360 a 361.

(7) VIDAL PERDOMO, Jaime. La Reforma Constitucional de 1968 y sus Alcances Jurídicos. Biblioteca Jurídica contemporánea. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1970, pág. 288

III. LAS AREAS METROPOLITANAS EN LA CONSTITUCION NACIONAL.

Como epílogo a los agitados debates llevados a cabo en el Congreso de la República en torno a las intenciones de descentralización administrativa que abarcaba la reforma, fueron institucionalizadas las áreas metropolitanas con la finalidad de lograr una mayor autonomía y una más óptima prestación de los servicios públicos en las entidades locales.

El texto final de su creación quedó plasmado en el inciso 2o. del artículo 198 de la Constitución Nacional, y que es del siguiente tenor:

" Para la mejor administración o prestación de servicios públicos de dos o más municipios de un mismo departamento, cuyas relaciones den al conjunto las características de un área metropolitana, la ley podrá organizarlos como tales, bajo autoridades y régimen especiales, con su propia personería, garantizando una adecuada participación de las autoridades municipales en dicha organización. Corresponde a las Asambleas, a iniciativa del Gobernador y oída previamente la opinión de los Concejos de los municipios interesados, disponer el funcionamiento de las entidades así autorizadas".

Se puede observar, prima facie, que la Constitución no da la definición del área metropolitana; simplemente se limita a expresar que ésta es la que se encuentra formada por dos o más

distritos municipales dentro de un mismo departamento, y que éste grupo de municipios den al conjunto las características de un área metropolitana.

A manera de exordio, y en consonancia con el Dr. Jaime Vidal Perdomo, manifestaremos que el área metropolitana es una entidad geográfica y sociológica, a la vez, que alcanzó en la enmienda de 1968 su reconocimiento jurídico.

Es una entidad geográfica, porque es la contigüidad de municipios (dentro de los cuales uno tiene las características de gran ciudad o metrópoli) y la expansión de ésta, lo que va integrando una unidad territorial que genera otros nexos y hace necesario un tratamiento especial jurídico-administrativo.

Es una entidad sociológica, porque esa proximidad territorial va, de manera espontánea, produciendo relaciones cada vez más estrechas o vínculos de dependencia entre las diversas comunidades. (8)

El tratadista Ricardo Larrainzar Yoldi expone que, desde el punto de vista geográfico y sociológico, las áreas metropolitanas suponen una zona de influencia de una gran ciudad y, en consecuencia, se encuentran constituidas por el territorio so

(8) Ibidem, Págs. 288 a 289.

metido al influjo de dicha ciudad o metrópoli. Sus dos características especiales - según el mismo autor - son: La existencia de una superficie delimitada y la de una ciudad principal que influye sobre dicha superficie,(9)

Del mismo texto gramatical que tiene el inciso 2o. del artículo 198 de la Constitución Nacional, saltan los elementos primordiales constitutivos de un área metropolitana. Ellos son:

1)- Un conjunto de municipios ubicados dentro de un mismo departamento y que, por las innatas relaciones que surgen entre ellos, adquieren la categoría sociológica de un área metropolitana.

2)- Las áreas metropolitanas deberían ser autorizadas persiguiendo con ellas una mejor administración o una más óptima prestación de los servicios públicos de los municipios que en ella se integren.

3)- La organización de éstas entidades administrativas corresponde hacerla a la ley.

4)- Poseen personería jurídica propia y distinta de la que tienen cada una de los municipios que la conforman.

5)- Por tener personería jurídica independiente, deberán tener también, obviamente, autoridades y régimen especiales. En éstas deberá garantizarse una adecuada participación de los muni

(9) Larrainzar YOLDI, Ricardo, Breves Comentarios a la Reforma

cípios componentes de la organización.

6)- El funcionamiento de las áreas metropolitanas que sean autorizadas legalmente, lo dispondrán las Asambleas Departamentales a iniciativa del Gobernador de cada departamento.

7)- Como paso previo, deberá consultarse la opinión de los Concejos de los municipios respectivos que van a participar en la formación del área metropolitana.

IV. OBJETIVOS DE LAS AREAS METROPOLITANAS.

El Presidente de la República, en uso de las facultades conferidas por la ley 61 de 1978, expidió el decreto 3104 de 1979, por medio del cual se dictaron las normas que regulan la organización y el funcionamiento de las áreas metropolitanas que se hayan de constituirse.

El artículo 10. del mencionado decreto define a estas entidades como aquellas que se "encuentran autorizadas por la Constitución y organizadas por la ley para la más adecuada promoción, planificación y coordinación del desarrollo conjunto de dos o más municipios de un mismo departamento, dotadas de personería jurídica, autoridades y régimen especiales, autonomía administrativa y patrimonio independiente".

En consonancia con esta definición podemos expresar que son -

dos, principalmente, los objetivos de las áreas metropolitanas.

Ellos son:

A)- Promocionar el desarrollo planificado y coordinado de los municipios que integren el área.

En este sentido, se siguió muy de cerca uno de los propósitos fundamentales de la reforma constitucional de 1968, cual es el de la Planeación, como instrumento esencial del Estado moderno, que ha incorporado dentro de sus fines el de dirigir con firmeza el proceso del desarrollo económico y social.

B)- Lograr una mejor prestación de los servicios públicos dentro de esos mismos municipios.

A estos, como entidades administrativas que son, les corresponde la prestación de determinados servicios que en forma directa e inmediata interesan al hombre individual o socialmente considerado. Acueducto, alcantarillado, recolección de basuras, matadero, plaza de mercado, arreglo de calles, parques, zonas de recreación, luz eléctrica y teléfono integran el listado de dichos servicios. La no prestación de ellos atenta contra la dignidad humana; crea desasosiego; conduce a la rebelión.

Podemos afirmar que de los municipios esparcidos a lo largo y ancho del territorio colombiano, ninguno presta a satisfacción los servicios atrás anotados. El ciudadano mas alejado de las preocupaciones cívicas, ciertamente está convencido de las des

comunales fallas que se presentan en los servicios públicos municipales. (10)

Parodiando aquel sencillo proverbio popular de que "la unión - hace la fuerza", convencidos estamos que las áreas metropolitanas entraran a satisfacer de una manera más efectiva los vehementes y justificados anhelos de unos mejores servicios de las entidades distritales municipales.

V. ELEMENTOS JURIDICOS DE LA NOCION DE AREA METROPOLITANA.

Como todo establecimiento jurídico, las áreas metropolitanas - contienen ciertos y determinados elementos que la caracterizan y que conforman su propia noción. De la definición contenida - en el artículo 10. del decreto 3104 de 1979, se deducen los elementos mínimos que debe poseer un área metropolitana, y que son los siguientes:

A)- PERSONERIA JURIDICA.

Es demasiado obvio e imprescindible este elemento. Sin ella, la vida de las áreas metropolitanas sería nula o, en el mejor - de los casos, exigua, pues tendrían que obrar por intermedio - de otras entidades que sí poseyeran aquella calidad. Sus ac -

(10) CASTRO, Jaime. Hacia la Democracia Local. Breviarios Co -
Colombianos, Edit. COSMOS, Bogotá, 1981, Pág. 49.

tos, sus contratos, sus intervenciones ante los jueces, tendrían que hacerse mediante otras personas o entidades que las representaran. Así mismo como la Nación, los departamentos y los municipios son personas jurídicas, también y con idénticas razones lo son las áreas metropolitanas. Ello se refleja en la práctica, en que estos organismos pueden ser sujetos activos y pasivos de derechos y que su presencia en la vida jurídica se manifiesta a través de sus conductos directivos.

B)- AUTONOMIA ADMINISTRATIVA.

La autonomía administrativa es consecuencia inmediata de la descentralización por servicios que se aspira con la creación de las áreas metropolitanas. Consiste aquella en la facultad legal de que disponen estas entidades para auto-organizarse y para orientar el cumplimiento de las funciones que se le han otorgado.

C)- AUTORIDADES Y REGIMEN ESPECIALES.

Como corolario singular de la autonomía administrativa, se encuentra el hecho que las áreas metropolitanas posean sus autoridades propias que las dirijan, diferentes e independientes de las de los municipios en ella integrados. Estas autoridades son, la Junta Metropolitana y el Alcalde Metropolitano. Mas tarde volveremos sobre ellas.

D)- PATRIMONIO INDEPENDIENTE.

De que el área metropolitana disponga de una autonomía financiera depende en mucho el grado de autonomía administrativa que pueda tener; la sola posibilidad de poseer recursos propios para el cumplimiento de los propósitos del establecimiento, le permite suficiente capacidad de decisión; por el contrario, la falta de patrimonio hace depender a una entidad de otra, le quita capacidad de ordenamiento y la puede llevar a su extinción.

De acuerdo con el artículo 14 del decreto 3104 de 1979, el patrimonio y rentas del área metropolitana estarán constituidos por:

1o. El producto de los recursos que se creen para las áreas metropolitanas.

2o. Las sumas recaudadas por concepto de la contribución de valorización para obras acordadas por la Junta metropolitana.

3o. Los derechos o tasas que puedan recibir por la prestación de servicios públicos metropolitanos.

4o. Las partidas presupuestales que se destinen para el área metropolitana en los presupuestos nacionales, departamentales, municipales o de las entidades descentralizadas del orden nacional, departamental o municipal.

5o. El producto o rendimiento de su patrimonio, o de la enajenación de sus bienes.

- 6o. Los recursos provenientes del crédito.
- 7o. Los recursos que establezcan las leyes, ordenanzas o acuerdos.
- 8o. Los auxilios o donaciones que reciba de entidades públicas o privadas.
- 9o. Las sumas que reciba por contratos de prestación de servicios, y
- 10o. Los demás bienes muebles e inmuebles que adquiriera a cualquier título.

Todos los bienes y todas las rentas que pertenezcan al área metropolitana, son de su propiedad exclusiva, gozan de las mismas garantías que las propiedades y rentas de los particulares y, además de ello, no podrán ser ocupados sino en los mismos términos en que lo sea la propiedad privada.

VI. CONDICIONES PARA LA CONSTITUCION DE UN AREA METROPOLITANA.

Toda entidad jurídica, para que pueda estructurarse como tal, necesita de ciertos requisitos que hagan posible su organización para respaldar de esta forma su eventual creación y asegurar así, su posterior utilidad. En el caso de las áreas metropolitanas, el decreto 3104 de 1979 exige para su constitución los siguientes requisitos:

- A)- Que se trate de dos o más municipios de un mismo departamento.

B)- Que según concepto del Departamento Nacional de Planeación esos varios municipios constituyan una unidad territorial. En tiéndese por esta, la vecindad de municipios y la acelerada expansión de uno de ellos que posee las características de gran ciudad metrópoli.

C)- Que existan entre ellos estrechas relaciones de orden físico, demográfico, económico, social y cultural que recomienden un desarrollo integrado en aras de una mejor prestación de servicios públicos.

D)- Que el conjunto de municipios participe en la constitución del área metropolitana, tengan una población no inferior a 300.000 habitantes.

E)- Que la población del municipio principal, o sea aquel que tiene las características de gran ciudad o metrópoli, no sea inferior a 250.000 habitantes.

Para las dos anteriores condiciones se tendrá en cuenta la certificación que al respecto emita el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas -DANE- quien se basará para tales efectos, en las proyecciones de población que se den en la fecha de expedición de la misma certificación.

F)- Que se encuentren autorizadas por la ley. El decreto 3104 de 1979, dictado en uso de las facultades conferidas por la ley 61 de 1978, autorizó en forma expresa el funcionamiento de

las áreas metropolitanas cuyo núcleo principal sean los municipios de Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Pereira, - siempre y cuando satisfagan los requisitos que anteriormente se han enunciados. De la misma forma, autorizó la organización de otras áreas metropolitanas que satisfagan los mismos requisitos.

Una vez reunidas las anteriores condiciones, las Asambleas Departamentales podrán, a iniciativa del gobernador y oída previamente la opinión de los concejos de los municipios que integrarían el área, disponer el funcionamiento de estas entidades jurídicas.

El gobernador del departamento presentará a la consideración - de la Asamblea, conjuntamente con el proyecto de ordenanza de creación del área metropolitana, las certificaciones requeridas en las letras B, C, D y E necesarias para su constitución.

VII. AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS DEL AREA METROPOLITANA.

Como entidades administrativas autónomas que son, las áreas metropolitanas tienen sus propias y especiales autoridades. Ellas son: La junta metropolitana y el Alcalde metropolitano.

VIII. LA JUNTA METROPOLITANA.

Es el órgano supremo del área. Estará presidida por el alcalde metropolitano y sesionará por convocatoria de éste, una vez

al mes por lo menos. En sus sesiones, constituye quorum para deliberar, la mitad más uno de los miembros que integren la junta y las decisiones se tomarán por la mayoría absoluta de votos de los asistentes. Los actos emanados de la junta metropolitana reciben el nombre de Acuerdos Metropolitanos; el control jurisdiccional de estos actos, lo mismo que de los hechos y operaciones ejecutados por el área metropolitana, estará a cargo de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, en los mismos términos señalados para el orden departamental.

La junta, por intermedio del alcalde metropolitano, podrá consultar a funcionarios públicos del orden nacional, departamental, metropolitano o municipal, o a los representantes de asociaciones profesionales, sindicales o gremiales que actúen en el área, cuando considere necesario conocer su criterio para el mejor cumplimiento de sus funciones.

El número de los miembros de la junta metropolitana varía de acuerdo al número de municipios que integren la organización. En el caso de que el número de síndicos municipales componentes del área metropolitana no sea superior a cinco, la junta estará compuesta de la siguiente manera:

- 1o. El alcalde metropolitano, quien además, será su presidente.
- 2o. Un representante del concejo del municipio que constituya el núcleo principal, elegido en el seno de esa corporación por

mayoría absoluta de votos.

Puede darse el caso de que, por cualquier circunstancia, esta elección no se lleve a cabo. Siendo así, el representante será quien ejerza las funciones de presidente del concejo, hasta tanto se realice la correspondiente elección.

3o. Un representante de los concejos de los municipios diversos al municipio principal. Este será elegido por los presidentes de los respectivos concejos.

Si por cualquier motivo no se produjere esta elección, se procederá de la siguiente forma:

a)- Si se trata de solo dos municipios distintos al municipio principal, la representación corresponderá en forma alternada a cada uno de los presidentes de los concejos municipales, iniciándose el primer período con el presidente del concejo del municipio de mayor población.

b)- Si el número de municipios distintos al municipio principal es superior a dos, la representación corresponderá al presidente del concejo del municipio que tenga mayor población.

4o. Un alcalde de los municipios, distinto del municipio que constituye el núcleo principal, quien será designado por el gobernador.

5o. Un representante del gobernador.

Si el número de municipios integrantes del área metropolitana, es superior a cinco, el número de miembros de la junta se aumentará con otro representante de los concejos municipales distintos al del núcleo principal, designado en la forma ya indicada y con otro representante del gobernador del respectivo departamento.

El período de los representantes de los concejos municipales, concuerda exactamente con el período para el cual han sido elegidos los miembros de tales corporaciones.

IX. FUNCIONES DE LA JUNTA METROPOLITANA.

Como lo habíamos anotado anteriormente, los actos jurídicos emanados de la junta metropolitana, reciben el nombre de Acuerdos Metropolitanos. Por medio de ellos, la junta cumple funciones de planificación, de prestación de servicios públicos, relativas a la contribución de valorización, de coordinación administrativa, de política fiscal y otras más. A continuación veremos en forma mas detallada cada uno de estos oficios.

A)- **FUNCIONES DE PLANIFICACION:** Dentro de las funciones de planificación desempeñadas por la junta metropolitana, tenemos las siguientes:

- 1o. Formular y adoptar el plan integral de desarrollo y el correspondiente programa de inversiones sectoriales, y determinar los instrumentos necesarios para su ejecución y cumplimiento

to, en concordancia con las políticas y estrategias de desarrollo de carácter nacional y departamental.

El decreto 1306 de 1980, que reglamenta lo relativo a planes-integrales de desarrollo, prescribe como obligatorio el que el Distrito Especial de Bogotá, las áreas metropolitanas y los municipios cuyos núcleos urbanos tengan una población superior a 20.000 habitantes, formulen y adopten un plan integral de desarrollo. Entiéndese por éste -de acuerdo con el mismo decreto- un conjunto de normas que permite ordenar, regular y orientar las acciones de los sectores públicos y privados en los aspectos socio-cultural, económico-financiero, físico-territorial y jurídico-administrativo, con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes y utilizar en forma óptima los recursos existentes.

En las áreas metropolitanas, el plan integral de desarrollo - así como el correspondiente programa de inversiones sectoriales será preparado por la oficina o dependencia de planeación del municipio que constituya el núcleo principal, dentro de los municipios que integren el área. La misma oficina se encargará de preparar los acuerdos relativos a las funciones de planificación que corresponden a las áreas metropolitanas, así como también, coordinar su ejecución con las distintas autoridades públicas y prestar asistencia técnica a la junta y al alcalde metropolitana para el cumplimiento de sus funciones.

20. Definir y ordenar los programas y proyectos que, en desa-

rollo del plan integral, han de ser ejecutados por los municipios u otras entidades del sector público, bajo la dirección y coordinación de las autoridades del área.

3o. Expedir la reglamentación de los usos del suelo urbano y rural del área y establecer los mecanismos e instrumentos normativos y de control, así como los procedimientos administrativos correspondientes que puedan ser utilizados por las autoridades del área metropolitana o de los municipios que la componen, de conformidad con la legislación vigente.

El numeral 9o. del artículo 10 del decreto 3104 de 1979, presenta una incongruencia lamentable. No obstante ello, consideramos que lo que se quiso expresar es que la iniciativa en los proyectos de acuerdo, en el caso de las dos funciones de planificación inmediatamente anteriores, radica privativamente en cabeza del alcalde metropolitano, por la misma y doble investidura que posee de ser el jefe de la administración y representante legal del área metropolitana, a la vez.

4o. Establecer las normas generales de zonificación, urbanización, construcción, extracción de materiales y funcionamiento de establecimientos comerciales, industriales y de servicios, dentro de los cuales los municipios del área han de dictar las reglamentaciones específicas.

5o. Adoptar el plan vial y los planes maestros de servicios públicos para el área.

6o. Fijar los perímetros urbanos y sanitarios del área y de los municipios que la integren.

7o. Reglamentar la utilización de los bienes de uso público de propiedad del área metropolitana.

B)- FUNCIONES DE PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS: Entre ellas están:

1o. Señalar y reglamentar los servicios de carácter metropolitano que se deben prestar en común por el área y adoptar las medidas necesarias para su organización.

2o. Autorizar la participación del área metropolitana en las constituciones de entidades descentralizadas destinadas a la prestación de servicios públicos. De tal manera que, previa autorización de la junta metropolitana, las áreas que se organicen puedan formar parte, bien de establecimientos públicos, ora de sociedades de economía mixta o de empresas comerciales o industriales siempre y cuando que estas últimas entidades tengan como objetivo, la prestación de servicios públicos.

3o. Establecer políticas y criterios sobre fijación de tarifas de servicios públicos, de conformidad con el plan integral de desarrollo para el área.

C)- FUNCIONES RELATIVAS A LA CONTRIBUCION DE VALORIZACION: Estas funciones relativas a la contribución de valorización del

orden metropolitano serán cumplidas por la oficina o dependencia que en el municipio que constituya el núcleo principal del área, se haya organizado para los mismos fines. Las funciones son las siguientes:

10. Dictar el estatuto general para establecer, distribuir, ejecutar, recaudar y liquidar las obras de valorización de carácter metropolitano y definir las autoridades encargadas de su aplicación.

20. Establecer los recursos y el procedimiento gubernativo propios de los actos administrativos relativos a la contribución de valorización.

30. Definir las obras cuya ejecución deba realizarse por el sistema de contribución de valorización y acordar su ejecución directamente o por intermedio de otras entidades.

D) FUNCIONES DE COORDINACION ADMINISTRATIVA: Entre estas tenemos:

10. Dictar las normas y establecer los mecanismos para la orientación y coordinación de las inversiones públicas en el territorio de su jurisdicción.

20. Fijar los procedimientos de coordinación y cooperación entre los organismos y entidades del orden nacional, departamental y municipal que operen en el área.

E)- FUNCIONES DE POLITICA FISCAL:

- 1o. Formular recomendaciones en materia de política fiscal y financiera para los municipios que integran el área.
- 2o. Fijar políticas y criterios para la unificación y manejo integral del sistema de catastro, cuando los municipios del área tengan competencia en esa materia.

Además de todas las anteriores funciones, a la junta metropolitana le incumben otras tareas no menos importantes, entre las cuales se cuentan:

F)- Dictar su propio reglamento.

G)- Determinar la estructura administrativa del área metropolitana, las funciones de las diferentes dependencias, las categorías de empleos, las escalas de remuneración, de prestaciones sociales y el régimen jurídico del personal a su servicio.

H)- Expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos del área metropolitana.

I)- Autorizar al alcalde metropolitano de manera general para celebrar contratos y en forma especial para negociar empréstitos y enajenar bienes metropolitanos.

J)- Dictar el estatuto para la celebración de contratos por parte del área metropolitana. A éstas se les aplican las dis-

posiciones sobre contratación que establezca la respectiva junta metropolitana; pero de darse el caso de que no se expida dicho régimen, aplicarán las mismas normas que rigen para los contratos de la nación, y sus organismos descentralizados.

K)- Determinar aquellas funciones que el alcalde puede delegar en sus funcionarios subalternos.

L)- Las áreas metropolitanas pueden confiar el control fiscal a la contraloría del municipio que constituya el núcleo principal, o a la contraloría departamental respectiva. En uno u otro caso, el control fiscal siempre será de carácter posterior.

X. EL ALCALDE METROPOLITANO.

Es la autoridad ejecutiva del área metropolitana. Ejercerá las funciones de alcalde metropolitano, el alcalde del municipio que constituya el núcleo principal de la entidad y, como tal, será jefe de la administración y representante legal del área metropolitana.

Los actos jurídicos proferidos por el alcalde metropolitano reciben el nombre de decretos metropolitanos. Por medio de estos decretos, podrá ejercer las siguientes funciones:

1o. Presentar a la junta metropolitana proyectos de acuerdo relativos a todas y cada una de las materias conexas con las funciones adscritas a la junta y que ya fueron suficien

temente vistas.

- 2o. Ejecutar el plan integral de desarrollo y el correspondiente programa de inversiones sectoriales aprobados por la junta metropolitana.
- 3o. Coordinar la ejecución de los programas y proyectos que la junta metropolitana confía a las autoridades de los municipios del área o a otras entidades públicas que actúen dentro de ella.
- 4o. Reglamentar los acuerdos metropolitanos.
- 5o. Cumplir y hacer cumplir en el territorio de su jurisdicción las leyes de la república, los decretos del gobierno nacional, las ordenanzas, los decretos departamentales, los acuerdos y los decretos metropolitanos.
- 6o. Dirigir la acción administrativa en el área metropolitana, con sujeción a la ley y a los acuerdos metropolitanos.
- 7o. Nombrar y remover el personal del área metropolitana.
- 8o. Sancionar dentro de los diez días siguientes a su expedición, los acuerdos metropolitanos o someterlos a la revisión del tribunal de los contenciosos administrativos, cuando lo juzgue contrario a la Constitución o a las ordenanzas. Transcurrido el plazo indicado sin que hayan sido sancionados o sometidos a revisión, serán obligatorios.
- 9o. Presentar a la junta metropolitana los proyectos que consi

dere indispensables y ejercer la iniciativa privativa en cuanto hace a los proyectos de acuerdo de que trata el numeral 1o. de las letras b y c del numeral 6o. del artículo 6o. del decr. 3104 de 1979 (sic).

10o. Ejercer la representación legal del área metropolitana.

11o. Ejercer la acción contencioso - administrativa de nulidad contra los actos de los concejos y alcaldes de los municipios que integran el área, cuando considere que violen la Constitución, la ley, las ordenanzas o los acuerdos y decretos metropolitanos.

12o. Celebrar los contratos que sean necesarios para la administración de los servicios, la ejecución de las obras y, en general, para el buen cumplimiento y desempeño de las funciones propias de la entidad, previa autorización de la junta metropolitana.

En el caso que se den relaciones de orden contractual o jurisdiccional entre el área metropolitana y el municipio que constituya el núcleo principal, la representación legal del área metropolitana corresponderá a la persona que se designe para el efecto por la junta metropolitana.

13o. Convocar y presidir la junta metropolitana.

14o. Delegar funciones de acuerdo con la autorización concedida por la junta metropolitana.

150. Remitir los acuerdos y decretos metropolitanos al gobernador del respectivo departamento.

160. Las demás que le otorgue la junta metropolitana.

XI. En recapitulación a todo lo visto en éste capítulo, consideramos que las áreas metropolitanas, cuya existencia era ya bastante conocida en otros países, persiguen la integración administrativa y de servicios públicos de las grandes urbes y de las poblaciones aledañas, que van constituyendo, junta a aquellas, grandes conglomerados sociológicos. De una manera simple se observa que estos institutos jurídicos son una positiva respuesta al fenómeno de las grandes ciudades y de los municipios que ellas van absorbiendo con sus habitantes, sus mayores recursos, su alta capacidad de empleo y de espectáculos, su red de transportes, etc. Pero ella no permite la eliminación de los pequeños municipios circunvecinos, como se hizo con Fontibón, Usme, Engativa, Usaquen y Suba, comunidades éstas que desaparecieron como tal al ingresar al Distrito Especial de Bogotá. Los municipios que constituyen un área metropolitana, tendrán derecho a su subsistencia independiente para que, de esta manera, no se conviertan en simples barrios de la Gran Ciudad y participar, por lo tanto, en la administración de la entidad.

CAPITULO III

LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS

I. CONSIDERACIONES GENERALES.

El verdadero valor del municipio colombiano, como célula política básica, radica en que él es el epicentro de la prestación de determinados servicios en atención a la satisfacción de las necesidades más sentidas de la comunidad. Pero, desafortunadamente, los municipios difícilmente pueden realizar por su cuenta - el establecimiento de los servicios especiales que prestan, por que su escasa capacidad financiera no le permite contraer compromisos que puedan atender debidamente. La falta de ingresos - y la falta de participación ciudadana - causas que conforman una especie de círculo vicioso - originan la crisis en que se encuentran inmersos los municipios colombianos. Que no es solo del pequeño municipio; cobija también al mediano y a la gran ciudad (1). Sin recursos para prestar los servicios que la comu

(1) CASTRO, Jaime. Hacia la Democracia Local, Un Nuevo Régimen Departamental y Municipal, Breviarios Colombianos No. 10, Editorial Cosmos, Bogotá, 1981, pág. 50.

nidad reclama y atender las funciones que la ley les asigna, - los municipios se han convertido en "parásitos" del poder central cuyas autoridades limitan toda su función al trámite de solicitudes y peticiones ante las autoridades nacionales. Es que la mayoría de los municipios del país son municipios indigentes, egobiados por sus misérrimos presupuestos y por el peso cruel de la voraz burocracia que les corresponde solventar,

La tarea de promover el desarrollo municipal se constituyó en una de las más grandes preocupaciones que rodearon al Constituyente de 1968. Con el decidido propósito de reducir las ostensibles fallas de que vienen padeciendo los municipios, se pensó en un mecanismo que pudiera servir como cauce para que desembocaran en él la conjunción de esfuerzos de dos o más de ellos, en aras de la prestación común de los servicios públicos. Fue así como llegó a plasmarse en la Constitución Nacional el precepto mediante el cual se le dió vía libre a la ley para que regulara lo relativo a la integración y el funcionamiento de las asociaciones de municipios. Estas entidades, si bien entre nosotros constituyen fenómenos enteramente nuevos, en otros países como Francia, su práctica ha sido bastante reiterada y tiene como antecedentes a los Sindicatos de Comuna (Ley de 22 de marzo de 1980), las Asociaciones Interdepartamentales (Ley de 9 de marzo de 1930; después de la segunda guerra mundial, Sindicatos mismos de colectividades públicas (Decreto de 20 de mayo de 1955). (2)

Georges Vedel expresa con buen juicio, que "el problema de la-

descentralización municipal está estrechamente vinculado al de la reducción del número de municipios, y más, generalmente, del reagrupamiento municipal. Cualquiera que sean las controversias jurídicas sobre este punto, es preciso reconocer que las actuales dimensiones de la mayor parte de los municipios franceses, entrañan una pobreza de medios financieros, y a veces humanos, tal que, a pesar de todos los perfeccionamientos jurídicos que puedan aportarse, están condenados a la dependencia del Estado y a sus agentes locales, desde el Prefecto y el Subprefecto hasta los directores de los servicios centrales o locales del Estado". (3)

En Francia, el número excesivo de municipios y la exigüidad de un número demasiado grande de ellos, implican la imperfección y la ineficacia frecuente de la descentralización municipal.

Vedel expresa que el esfuerzo realizado -en Francia- con objeto de dar a las instituciones municipales dimensiones convenientes, se ha dirigido en dos direcciones:

-
- (2) VIDAL PERDOMO, Jaime. Descentralización? Regionalización? - Federalismo?, Universidad Externado de Colombia. Bogotá, - 1981, pág. 34.
- (3) VEDEL, Georges. Derecho Administrativo. Traducción de la - sexta edición Francesa por Juan Rincón Jurado. Biblioteca - jurídica Aguilar, Madrid, 1980, pág. 592.

1o. Por una parte, la multiplicación de organismos en forma de establecimientos públicos destinados a reagrupar a los municipios sin suprimir su individualidad. Dentro de estos están los Sindicatos de Municipios y los Conjuntos urbanos que proceden de la creación de ciudades nuevas, las Agrupaciones Interdepartamentales, etc.

2o. Por otra parte, un procedimiento más enérgico: Las funciones de municipios.(4)

Indudablemente que con las asociaciones de municipios se persiguió una más eficiente prestación de los servicios públicos. El doctor Misael Pastrana Borrero, en la exposición de motivos del proyecto en el cual se presentaron a consideración del congreso de la República, explicó que "cuando no es el caso de las áreas metropolitanas, en que hay un centro de gravedad que lo constituye forzosamente la gran ciudad, sino de municipios de condiciones semejantes, la ley puede expedir normas bajo las cuales puedan asociarse para la prestación de los servicios públicos. En algunos eventos, habida cuenta del costo de los servicios, su naturaleza, su mejor utilización, es necesario que la ley ordene esa asociación". (5)

(4) Ibidem, Pág. 607.

(5) Historia de la Reforma Constitucional de 1968, Presidencia de la República, Secretaría Jurídica. Imprenta Nacional, - Bogotá, D.E. 1968, pág. 336.



De igual manera se pronunciaba el doctor Luis Villar Borda, - quien, como ya dijimos anteriormente, fue el ponente de este proyecto en la Cámara de Representantes. Llegó a considerar a las asociaciones de municipios como "el segundo gran aporte de la reforma. En aquellos casos en que no existía un gran centro -explicaba- sino de municipios de condiciones semejantes, podrían agruparse a fin de fortalecer la unidad municipal y buscar una solución de conjunto a sus problemas." (6)

Se pretendía entonces, con estas asociaciones, el que los municipios aunaran sus recursos y sus aspiraciones teniendo en mira la obtención de unos mejores servicios públicos, desde los más elementales hasta aquellos que ya son, un poco más complejos, para que su prestación se haga en forma continua y eficiente, lo que contribuirá, indefectiblemente, al mejoramiento de la vida cotidiana de los asociados.

Las aspiraciones al bienestar colectivo e individual, que son las grandes preocupaciones de los tiempos modernos, tienen una manifestación digamos primaria en la exigencia de buenos servicios. Muchas veces esto no se puede lograr en pequeñas unidades; no todos los municipios del país pueden tener servicios - independientes - y menos en términos excelentes - de teléfonos, colegios, acueductos, etc. , pues las penurias de una nación -

(6) Ibidem, Pág. 361.

en vías de desarrollo es una limitante en ocasiones bastante in-
superables. Pero uniendo sus esfuerzos y presupuestos cuando -
las condiciones lo favorezcan, es posible obtener mejoras con-
siderables. (7)

II. LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS EN LA CONSTITUCION NACIONAL.

Al logro de los propósitos enunciados globalmente en el número-
anterior, va encaminada la disposición consagrada en la parte -
final del artículo 198 de la Constitución Nacional, que es del
siguiente tenor literal:

" La ley establecerá las condiciones y las normas bajo las cua-
les los municipios pueden asociarse entre sí para la prestación
de los servicios públicos. Las asambleas, a iniciativa del go-
bernador respectivo, podrán hacer obligatoria tal asociación, -
conforme a la ley citada, cuando la más eficiente y económica -
prestación de los servicios así lo requiera."

Fue en estos términos como quedó plasmada la conveniente inicia-
tiva del Gobierno para que se institucionalizaran las asocia-
ciones de municipios en la Constitución. Luis Carlos Sáchica

(7) VIDAL PERDOMO, Jaime. La reforma Constitucional de 1968 y
sus alcances jurídicos. Publicaciones de la Universidad Ex-
ternado de Colombia, Bogotá, D.E. 1970, pág. 290.

considera que "lo más acertado de la reforma en lo tocante al régimen municipal, es la autorización dada a la ley para regular la asociación de municipios en orden a la prestación común de servicios. Evita publicaciones innecesarias y costosas, permite aunar recursos económicos y proyectar obras más amplias y técnicas, y crear una solidaridad regional entre grupos afines." (8)

Desde un punto de vista jurídico, la previsión que hace la Constitución sobre las asociaciones de municipios permite, obviamente, una más estrecha colaboración entre ellos y bajo modalidades de derecho público, pues resultaba notoriamente paradójico que en otrora, entidades públicas asociadas para cumplir funciones públicas, tuvieran que hacerlo bajo las formas del decreto privado, pues jurídicamente no existía otra posibilidad.

Se puede observar palmariamente del texto transcrito del inciso tercero del artículo 198 de la Carta, que se han previsto la formación de dos tipos de asociaciones municipales: La asociación voluntaria y la asociación obligatoria. La primera es aquella que tiene origen en la iniciativa misma de los municipios y, conforme a las condiciones que para tal efecto han es-

(8) SACHICA, Luis Carlos. Constitucionalismo Colombiano. 4a. edición, Editorial Temis, Bogotá, 1974, pág. 550.

tablecido tanto la ley 1a. de 1975 como el decreto 1390 de 1976. Las asociaciones obligatorias, por el contrario, serán ordenadas por las asambleas departamentales, a iniciativa del gobernador respectivo, cuando la más eficiente y económica prestación de los servicios públicos así lo quiera. Más adelante profundizaremos sobre lo concerniente a estas dos clases de asociaciones.

Se observa también del texto comentado, que él está acorde con nuestra época, que demanda suma de esfuerzos y grupos más grandes para cometer tareas también más grandes; ella quebranta - el rígido individualismo municipal originado en el inmutable tratamiento otorgado tradicionalmente al sistema administrativo municipal. Se acaba así con el aislacionismo de los municipios fundada en una falsa y simulada autonomía que hacía concebirlos como unos "compartimientos estancos".

Haciendo nuestras las palabras del doctor Luis Carlos Sáchica, la cooperación intermunicipal es la vía para el resurgimiento de la célula política básica que es el municipio Colombiano; creemos sinceramente que estas entidades, en conjunto con los otros instrumentos jurídicos que han cambiado y han modernizado a la administración municipal, sacarán de la postración y fortalecerán la vida administrativa de los municipios del país.

III. DIFERENCIAS CONSTITUCIONALES EXISTENTES ENTRE LAS AREAS -

METROPOLITANAS Y LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS.

Las asociaciones de municipios constituyen, ciertamente, fenómenos administrativos de menor entidad que las áreas metropolitanas. Aquellas deberán realizarse allí donde éstas no se dan. De los textos gramaticales que las contienen en la Constitución, resaltan las siguientes importantes diferencias:

A)- EN CUANTO AL ORIGEN:

Las asociaciones surgen, o por voluntad de los concejos de los municipios interesados (asociaciones voluntarias), o por disposición de las asambleas departamentales cuando la más eficiente y económica prestación de los servicios así lo requieran (asociaciones obligatorias).

Las áreas metropolitanas surgen cuando las asambleas departamentales deciden su funcionamiento, porque reúnen las condiciones exigidas por el decreto 3104 de 1979, el cual reglamenta, como ya lo hemos visto, lo relativo a la creación y el funcionamiento de las susodichas entidades.

B)- EN CUANTO AL SISTEMA DE INTEGRACION:

Las áreas metropolitanas se organizan en torno a una metrópoli ("ciudad madre", de especiales características y ritmo de desarrollo).

Las asociaciones se dan entre municipios que necesitan aunar -

sus esfuerzos para la prestación de servicios públicos y para la solución de sus problemas comunes.

C)- EN CUANTO A LOS MUNICIPIOS QUE LAS CONFORMAN:

Las áreas metropolitanas pueden organizarse entre dos o más municipios de un mismo departamento.

Por el contrario, los municipios asociados no requieren pertenecer a un mismo departamento, ni aun, ser limítrofes entre sí.

(9).

IV. ESTRUCTURA LEGAL DE LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS.

El Congreso de la República, en virtud del despejado camino que le dejó el inciso tercero del artículo 198 de la Constitución para que estableciera las condiciones y las normas bajo las cuales los municipios puedan asociarse entre sí, desarrolló esta disposición a través de la ley 1a. de 1975, la cual fue reglamentada a su vez, por el decreto 1390 del 6 de Julio de 1976.

De acuerdo con los anteriores estatutos, las asociaciones de municipios son entidades administrativas descentralizadas del

(9) HENAO HIDRON, Javier. Constitución Política de Colombia, Comentada, Edit. Temis, Bogotá. 1977. Págs. 134 a 140.

orden intermunicipal, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente del de los municipios que las integran, se rigen por sus propios estatutos y gozan, para el desarrollo - desu objeto, de los mismos derechos, prerrogativas, exenciones y privilegios acordados por la ley a los municipios.

Se coligen de esta definición las características y los elementos jurídicos que conforman la noción de una asociación de esta naturaleza. Ellos son:

A)- SON ENTIDADES ADMINISTRATIVAS DESCENTRALIZADAS:

La descentralización, como fenómeno de otorgamiento de cierta autonomía a las comunidades locales para que se administren ellas mismas y no sean gobernadas desde la capital de la república, reviste dos importantes formas: la descentralización territorial, que en Colombia se desarrolla a través de los departamentos y los municipios; y la descentralización por servicios, que consiste en la radicación de determinadas competencias de índole técnico - administrativo, en organismos especializados para ello, v. gr., los establecimientos públicos.

Pues bien, las asociaciones de municipios corresponden, exactamente, a este segundo tipo de descentralización, porque con ellas los municipios, individualmente considerados, se desprenden de uno o varios servicios públicos que por estructura legal tienen adscritos, confiándoselos a esta entidad nueva que se crea para tales efectos.

En la descentralización por servicios se encuentran esos elementos que son los constitutivos de la territorial, como por ejemplo, servicios especiales para atender, personería jurídica, directores o gestores propios y autonomía para el manejo de los asuntos que se les han confiado.

B)- PERSONERIA JURIDICA:

La gestión autónoma de los propios intereses supone la calidad de personas jurídicas de las asociaciones de municipios. De no existir esta personería jurídica, las actividades que irían a desarrollar tendrían que ser confiadas a otras entidades, puesto que ante el derecho serían inexistentes.

La atribución de la personería jurídica a las asociaciones de municipios, supone el hecho de que puedan disponer de patrimonio y rentas propias, puedan celebrar contratos y acudir como demandantes y/o demandadas ante la justicia; es decir, y en pocas palabras, pueden ser sujetos de derecho y obligaciones.

C)- PATRIMONIO PROPIO E INDEPENDIENTE DEL DE LOS MUNICIPIOS QUE LAS INTEGRAN:

Habíamos advertido en el capítulo dedicado a las áreas metropolitanas, que la autonomía administrativa de todo ente administrativo, depende de la autonomía financiera de que pueda disponer; la falta de patrimonio propio, reiteramos, supedita a una

entidad de otra, le aminora la capacidad de dirección y organización y puede, aun más, conducirla hacia su total extinción.

Las asociaciones de municipios pueden, en consecuencia, administrar y disponer de su patrimonio en armonía con su propia organización estatutaria, el cual se encuentra integrado por:

1o. Los bienes, auxilios, rentas, participaciones, situados fiscales o contribuciones que les cedan o aporten, total o parcialmente, la nación, los departamentos o los municipios y los establecimientos públicos descentralizados.

Acordec con ello, el inciso 2o. del artículo 9 de la ley de 1975, ha precrito que las asociaciones de municipios tendrán derecho a la asistencia técnica y económica de la nación, de los departamentos y de las entidades descentralizadas. Así mismo, el artículo 18 de la mencionada ley, ha facultado a las asambleas departamentales y a los concejos municipales para que cedan, en todo o en parte, bienes o rentas propios en favor de las asociaciones de municipios que operen, lógicamente, dentro de su jurisdicción.

2o. Las donaciones, legados o suministros gratuitos de cualquier índole que le hagan instituciones privadas o contribuciones de personas particulares.

3o. El producido de las tarifas de sus servicios, de las sobretasas que le autorice la ley, y de los gravámenes o contribucio

nes que cobre por valorización.

En consideración a esto último, las obras cuyos planes y proyectos adopte una asociación de municipios, se tendrán para todos los efectos legales, como de notoria utilidad pública y de beneficio social. Por lo tanto, serán siempre susceptibles de la contribución de valorización y del procedimiento de expropiación conforme a los preceptos legales correspondientes.

40. Los demás bienes que adquiriera como persona jurídica y el producto de los ingresos o aprovechamiento que obtenga por cualquier concepto.

Es oportuno expresar que los bienes y rentas de las asociaciones de municipios son de su exclusiva propiedad y gozan de las mismas garantías que la propiedad y rentas de los particulares. Por lo tanto, no podrán ser ocupados sino en los mismos términos y condiciones en que los es la propiedad privada.

Es importante también anotar, que los bienes y, en general, los recursos de las asociaciones de municipios, solo podrán destinarse a la creación, mejoras y sostenimiento de sus servicios, o a obras que sean de interés colectivo.

D)- AUTONOMIA ADMINISTRATIVA Y AUTORIDADES ESPECIALES:

Todo lo que expresamos sobre estos dos elementos en el capítulo

correspondiente a las áreas metropolitanas, es perfectamente aplicable y, por ende, nosa abstenemos deliberadamente del comentario respectivo:

Como autoridades especiales de las asociaciones de municipios, tenemos que son las siguientes:

1o. Una asamblea general de socios.

2o. Una junta administradora o directiva que será elegida por la asamblea general de socios.

3o. Un director ejecutivo, nombrado por la junta; llevará la representación legal de la asociación.

V. OBJETIVOS DE LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS.

Las asociaciones de municipios tienen como objetivo principal, la prestación conjunta de los servicios públicos en procura del desarrollo integral de la región que se halla comprendida en sus términos territoriales.

Este objetivo supremo puede estar limitado a un determinado servicio u obra de interés común, como por ejemplo, la construcción de un acueducto intermunicipal; o extenderse a varios servicios municipales. Igualmente, se pueden constituir para desarrollar actividades tales como la planeación, la financiación y ejecución de obras para la prestación de aquellos servicios o

comprender una cualquiera de estas actividades.

Pueden tener por objeto, además, actividades tales como la contratación y utilización de servicios técnicos, la explotación de una obra o la adquisición de bienes, equipos o materiales para su común utilización o su explotación por los municipios asociados.

En los estatutos que adopten las asociaciones de municipios, se deberán precisar cada uno de los servicios públicos que constituyen su objeto. Pero ello no será óbice para que en cualquier momento se extiendan los servicios de la asociación a otras áreas sin que esto implique previa reforma estatutaria; pero todo esto, teniendo en cuenta que los bienes y, en general, los recursos que posean estas organizaciones, solo podrán ser utilizados para la creación, mejora o sostenimiento de sus servicios o a obras de interés colectivo.

VI. CONDICIONES PARA LA ASOCIACION DE DOS O MAS MUNICIPIOS.

El artículo 6o. del decreto 1390 de 1976, ha establecido las condiciones mínimas para que dos o más municipios puedan asociarse. Estas condiciones son:

1o. Que la asociación haga más eficiente y económica la prestación del servicio o servicios que constituyan el objeto de la organización.

2o. Que el acto de asociación sea autorizado por cada uno de los concejos de los municipios que van a integrar el nuevo establecimiento. Esta autorización se expresará por medio de acuerdos que son de la exclusiva iniciativa del respectivo alcalde.

3o. Que cada uno de los concejos municipales interesados eprueben por medio de acuerdos, y separadamente, el proyecto de estatutos de la asociación.

4o. Que la asociación se haga con observancia de las funciones de tutela administrativa que el gobernador tiene sobre la generalidad de los municipios, en aras de la planificación y coordinación de los servicios públicos en todo el departamento.

Cuando la asociación se integre con municipios de diferentes entidades territoriales, su tutela administrativa corresponde a los respectivos jefes de las entidades territoriales.

5o. Que la asociación sea compatible con las obligaciones que cada uno de los municipios que se asocien tenga contraídos por asociación con otros municipios.

6o. Que los municipios que se asocien configuren una región susceptible de un desarrollo integral, entendiéndose por región, un espacio geográfico con características físicas, sociales y económicas que lo hagan apto para la formación y ejecución de

planes globales de desarrollo que son los que contemplan los aspectos físicos, sociales, económicos y culturales de una región en forma integrada.

VII. FACULTADES DE LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS.

Para cumplir los objetivos para las cuales fueron creadas, las asociaciones de municipios están facultadas:

1o. Para elaborar, adoptar e imponer la planeación integral de la región conformada por los municipios asociados y para programar las obras necesarias para desarrollarlas. Todo ello, en coordinación con los concejos de los municipios interesados, - coordinación esta que será dirigida por el director ejecutivo de la asociación, dado el caso de que los estatutos de la organización no hubieren dispuesto otra cosa.

Cada asociación de municipios deberá coordinar sus programas con los planes generales del país para evitar duplicidad de labores y obtener el máximo beneficio de los recursos naturales de la región que se halla comprendida en sus términos territoriales. Una vez que se hayan adoptado por la respectiva asociación, se enviarán al organismo regional de Planeación, a Planeación Departamental y al Departamento Nacional de Planeación, para que estas dependencias los incorporen, si fuere el caso, a sus planes generales de desarrollo.

2o. Para decidir cuáles de los servicios u obras proyectadas o

realizadas por la asociación han de ser retribuidas por medio de tasas o cuotas de reembolso por sus beneficiarios directos; para establecer la cuantía y forma de pago de las tarifas correspondientes, quedando comprendidas también las tarifas que se han de cobrar a los usuarios de los servicios. Las cuotas de reembolso solo pueden ser imputables como contribución a los beneficiarios directos de los inmuebles que reciban un mayor valor como consecuencia de las obras realizadas.

En consecuencia, podrán expedir sus propios estatutos de valorización que deberán prever los reglamentos o procedimientos que aseguren la intervención de los beneficiarios, similares a los que rigen para la contribución de valorización.

3o. Para promover obras de fomento municipal que beneficien a los municipios asociados, procurando dar preferencia a aquellas que por naturaleza y extensión respondan a las necesidades colectivas y que puedan realizarse o explotarse en forma conjunta para el mejor aprovechamiento de los recursos.

4o. Para elaborar programas y estudios técnicos de las obras y servicios públicos de interés regional tales como drenajes, aprovechamiento de tierras y de aguas, conservación, explotación e incremento de las reservas forestales y fluviales, generación y transmisión de energía eléctrica, prevención control de incendios e inundaciones y demás servicios de seguridad colectiva, construcción, reparación, ensanches de represas, regu

lación del transporte, de redes telefónicas, acueductos, alcantarillado, centros asistenciales, educativos, sanitarios, hospitalarios y de recreación, y remitirlos a los respectivos concejos municipales para su observancia y desarrollo.

Tales programas y estudios, serán norma de imperativo cumplimiento para todos los municipios que integran la asociación.

5o. Para obligar a los municipios asociados a que cooperen al desarrollo de los programas y obras de interés general, no solo con aportes económicos, técnicos y administrativos, proporcionales a sus recursos, sino sujetando todas sus obras locales al plan integral del desarrollo de la región.

6o. Para fomentar el desarrollo económico de la región comprendida por los municipios asociados, sugiriendo a sus cabildos sistemas técnicos de conservación, defensa, coordinación o administración de sus recursos naturales y fiscales. Podrán aconsejar también para una mejor utilización de las zonas urbanísticas, para el racional aprovechamiento de alguna industria, cultivo o actividad socio-económica de interés general.

7o. Para orientar la tecnificación de las administraciones distritales y para prestarles asesoría técnica, administrativa o jurídica a los municipios que la requieran.

8o. Para ejecutar u ordenar la ejecución de las obras proyecta

das y para tomar todas las medidas tendientes a su pronta y eficaz realización.

9o. Para coordinar, mediante planes reguladores, el desarrollo urbanístico de los municipios asociados.

10o. Para celebrar los contratos y negociar los empréstitos necesarios para el adecuado cumplimiento de sus fines.

11o. Para elaborar y adoptar su presupuesto y para ordenar y ejecutar la realización de las obras proyectadas, controlando su correcta inversión.

12o. Para hacer aportes, como personas jurídicas que son, en sociedades y compañías que atiendan a la realización de los fines para los cuales han sido organizadas.

13o. Para prestar su concurso en el desarrollo de los planes y programas de acción comunal, de organización campesina, de cooperativas y para realización.

14o. Están facultadas también las asociaciones de municipios para reglamentar, distribuir, conceder, suspender o legalizar, en nombre de la nación, el uso y explotación de las aguas de uso público en los terrenos de su jurisdicción, para fines domésticos, industriales o de abastecimiento público, sujetándose para ello, a las disposiciones nacionales vigentes sobre la materia.

150. Para organizar la prestación de servicios públicos de los municipios asociados, o para crear los organismos y realizar - las obras necesarias para su adecuado funcionamiento o para a- sumir la prestación de nuevos servicios.

VIII. CLASES DE ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS.

Como ya lo habíamos advertido anteriormente, la Constitución - Nacional prevé dos formas bajo las cuales los municipios pue - den asociarse: La asociación voluntaria y la asociación obliga - toria.

A)- ASOCIACION VOLUNTARIA DE MUNICIPIOS:

Este tipo de asociación, se concentrará mediante acuerdos expe - didos por los concejos de los municipios que van a formar par - te de la organización, las cuales serán de la iniciativa exclu - siva del alcalde de cada municipio participante.

Los respectivos concejos, por medio del mismo acuerdo, aproba - rán la forma de organización de la asociación, la forma de ad - ministración de sus bienes y servicios y la participación de - los municipios asociados en los órganos de la administración - de la entidad.

Al constituir este tipo de asociación, debe tenerse siempre - presente que el objeto de estos entes intermunicipales adminis - trativos es la disposición conjunta para la prestación de ser -

vicios públicos.

B)- ASOCIACION OBLIGATORIA DE MUNICIPIOS:

Cuando la más eficiente y económica prestación de los servicios públicos así lo requiera, las asambleas departamentales, a iniciativa del gobernador respectivo del departamento, podrán hacer obligatoria la constitución de una asociación de municipios o su vinculación a una que ya se encuentre estructurada.

En la misma ordenanza en que se ordene tal asociación las asambleas determinarán la forma de administrar los bienes y los servicios indicados dentro de sus estatutos, la representación de cada uno de los municipios asociados en los órganos de dirección de la entidad, y las medidas encaminadas a hacer efectiva la orden de asociación para cada distrito municipal. Para tales efectos, podrá aplicarse a favor de la asociación los aportes o los auxilios con que el departamento contribuya a financiar las obras y los servicios que le corresponden y que constituyan el objeto de la asociación.

Las facultades del gobernador en estos casos, llegan únicamente hasta la presentación de la iniciativa del proyecto de ordenanza. Posteriormente, no podrá inmiscuirse en la organización o el funcionamiento de la respectiva asociación.

Antes de tomar la iniciativa en la presentación del proyecto de

ordenanza que dará origen a la asociación obligatoria, de municipios, el gobernador oirá previamente los conceptos que emitan cada uno de los concejos de los municipios que van a ser afectados en la constitución de la asociación obligatoria.

Es pertinente anotar en este lugar que, por el hecho de hacer parte de una asociación de municipios, ningún distrito municipal pierde ni compromete a su autonomía fiscal, política o administrativa. Pero cada uno de los municipios asociados, estará obligado a cumplir con los estatutos y reglamentos que rigen para la entidad, y a cumplir las decisiones adoptadas por los órganos de dirección para el cabal cumplimiento de los fines de la organización.

Por tal razón, al pertenecer o al afiliarse un municipio a una de estas entidades intermunicipales, no podrá prestar en forma separada, los servicios públicos para los cuales se haya creado la organización, y que se encuentran enumerados en los estatutos que ella haya adoptado. Pero sí podrá un municipio formar parte, a la vez, de varias asociaciones que persigan distintos fines.

IX. ESTATUTOS DE LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS.

La autonomía administrativa, reiteramos, es producto de la descentralización por servicios y consiste en la facultad legal para adoptar su propia organización y, de este modo, orientar el

cumplimiento de los objetivos que cada entidad se ha propuesto.

Fruto de la autonomía administrativa de que gozan las asociaciones de municipios, es el hecho por el cual pueden darse sus propios estatutos. En ellos se deberá precisar, cuando menos, los siguientes puntos:

- 1o. Que municipios forman parte de la organización.
- 2o. El nombre, domicilio y dirección de la asociación;
- 3o. Los aportes con que cada uno de los municipios asociados ha contribuido y todos los otros bienes que formen parte de su patrimonio;
- 4o. Término de duración de la asociación;
- 5o. Competencia que tienen los órganos de administración de la entidad y la representación que tendrán en ella los asociados;
- 6o. Procedimiento para reformar los estatutos;
- 7o. Régimen interno de administración;
- 8o. Modo de resolver las diferencias que se den entre los asociados.
- 9o. Todo lo relativo a la disolución y liquidación de la asociación.

46967

ción, y

10o. Que servicios públicos constituyen el objeto de la entidad. De acuerdo con el artículo 5o. del decreto 1390 de 1976, recordemos, la fijación de objetivos contemplados por las asociaciones de municipios en los estatutos que la rigen no será óbice - para que cualquier momento se extiendan los servicios de las asociaciones a otras áreas, sin que esto implique una previa reforma de los estatutos de la entidad.

X. ORGANOS DIRECTIVOS DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES.

Como ya lo habíamos advertido, la dirección y la administración de las asociaciones de municipios estará a cargo de:

A)- Una Asamblea General de Socios:

Esta asamblea es la máxima autoridad de la asociación. Estará integrada por la generalidad de los municipios asociados, representados por su respectivo alcalde o por el delegado que para tal efecto nombre.

B)- Una Junta Directiva o Junta Administradora:

Sus miembros serán elegidos por la Asamblea General y se integrarán de acuerdo con las disposiciones especiales seladas por sus estatutos. Los dignatarios de la Junta Directiva, serán elegidos entre ellos mismos teniendo en cuenta, también, la re -

glamentación que dispongan los mencionados estatutos.

A la Junta Directiva de la asociación, le serán aplicables las disposiciones sobre organización y funcionamiento de los concejos municipales; de igual manera, las disposiciones referentes a los concejales les serán aplicables, en lo pertinente, a los integrantes de aquella.

Quien siendo concejal municipal, pertenezca a la vez a la Junta Directiva de una asociación de municipios, no devengará por este concepto ningún salario; pero si residiere en lugar distinto al domicilio de la asociación, tendrá derecho a los viáticos correspondientes a los días en que la Junta se reuniere. Estos viáticos serán determinados por la Asamblea General de Socios.

Los miembros de la Junta Administradora o Directiva de las asociaciones de municipios, no obstante ejercer funciones públicas, no adquieren por este solo hecho la calidad de empleados públicos. Lo que sí sucede con todas las demás personas que prestan sus servicios en las asociaciones de municipios, excepto los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas que tienen en todo caso, el carácter de trabajadores oficiales. Los estatutos de la asociación pueden ampliar la clasificación de trabajadores oficiales a otro tipo de trabajadores.

C)- Un Director Ejecutivo:

Será nombrado por la Junta Directiva y llevará la representación legal de la asociación.

Sus funciones provienen directamente de la ley, como veremos a continuación, y de los estatutos de la entidad o de las disposiciones que adopte la Junta Administradora.

Las funciones legales del Director Ejecutivo, están enumeradas por el artículo 23 del decreto 1390 de 1976. Ellas son:

1o. Dirigir, coordinar y ejecutar todas las funciones, planes y programas de la asociación.

2o. Suscribir como su representante legal, todos los actos y contratos que se celebren.

3o. Preparar, y elaborar el presupuesto de la asociación, debiendo someterlo a la aprobación de la Junta Administradora.

4o. Nombrar a todo el personal que requiera la entidad, a excepción de aquellos cargos que los estatutos reserven a la Junta Directiva.

5o. Cumplir todas aquellas funciones que se relacionen con la organización y el funcionamiento de la organización, cuando esto no se haya atribuido expresamente a otra autoridad.

CAPITULO IV

JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES.

I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.

La reforma constitucional de 1968, además de perseguir otros - objetivos fundamentales dentro del contexto político - adminis_ trativo colombiano, abarcó sobre todo el propósito de la obten_ ción de una verdadera descentralización administrativa. Al au_ torizar al Presidente de la República para delegar en los Go_ bernadores funciones de los Ministerios, Departamentos Adminis_ trativos y Establecimientos públicos; al establecer el "situa_ do fiscal", o sea, la participación de los departamentos, inten_ dencias, comisarías y municipios en una cuota de las rentas de la Nación; y al consagrar una nueva y formidables formas de ad_ ministración municipal como las áreas metropolitanas, las aso_ ciaciones de municipios y las Juntas Administradoras Locales, - se persigue inelutablemente, revitalizar a todas estas entida_ des y dar mayor posibilidad a las comunidades locales de inter_ venir en las decisiones de sus propios asuntos, como correspon_ de a los deseos manifiestos de las regiones y a un más cimero-

espíritu democrático.

Cimentadas sobre el principio de darle mayor participación a los habitantes del municipio en la administración del mismo, las Juntas Administradoras Locales fueron propuestas por el Gobierno en el seno de la Cámara de Representantes, en el tercer proyecto de reforma constitucional.

En la exposición de motivos del mismo, el Dr. Misael Pastrana Borrero, entonces Ministro de Gobierno de la administración Carlos Lleras Restrepo, manifestó acerca de ellas lo siguiente:

"El crecimiento de las ciudades, la gran extensión de los límites municipales, el conocimiento más completo de los problemas y la vivencia de los mismos, hacen aconsejable una mayor participación de la ciudadanía en la administración de la comunidad.

"Por ello el artículo 12 prevé que los Concejos puedan crear Juntas Administradoras locales para determinados sectores del territorio, con las funciones que autorice la ley.

"Además de responder a una filosofía democrática, el texto sigue la orientación que el actual gobierno quiere llevar adelante en la acción comunal y la integración popular, cual es la de responsabilizar a la comunidad de sus propios problemas y soluciones." (1)

Respaldando el criterio del Gobierno en cuanto a darle una mayor participación a los habitantes del municipio en la administración del mismo a través de las Juntas Administradoras de determinados sectores de la población, el Dr. Luis villar Borda, en la ponencia para primer debate del proyecto en la Cámara de Representantes, expresó:

"Dentro del criterio de autogestión que me permitía exponer anteriormente, encuentro un gran acierto de la reforma en la creación de Juntas Administradoras locales, que permitan una más amplia participación de la ciudadanía, en la gestión de los negocios públicos.

"En ciudades como Bogotá, existen sectores del territorio tan amplios que configuran prácticamente ciudades dentro de la ciudad, como es el caso del Kennedy, además de los municipios anexados, que quedaron sin corporaciones propias y tampoco participan en el Concejo Distrital. Es necesario darles cuerpo a través de los cuales puedan expresarse las necesidades populares y que, por su contacto más directo con los problemas y personas, están en mejor condición de entrar a resolver muchas de las cosas que generalmente no se solucionan por el burocratismo, el exceso de papeleo o la distancia entre los administrados y los centros de decisión." (2)

(1) Historia de la Reforma Cosbtitucional de 1968, Presidencia de la República, Secretaría Jurídica, Imprenta Nacional, -

En igual sentido, y en la ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes, el mismo Dr. Villar Borda se pronunciaba:

"Otra institución importante es la de las juntas de Administración. Es imposible pensar hoy que en una ciudad de más de 200.000 habitantes pueda un Concejo Municipal mantener un contacto directo con los ciudadanos y conocer sus problemas. Particularmente ello es así en las grandes ciudades en donde van surgiendo sectores altamente poblados que constituyen zonas urbanas independientes. O se presenta el problema de localidades vecinas que van quedando absorbidas perdiendo su autonomía sin quedar sometidas a un estatuto definido. Para tales situaciones resulta de evidente conveniencia la creación de estas corporaciones, una especie de pequeños Concejos, que tendrán la oportunidad de establecer canales directos de comunicación entre los administrados y la administración." (3)

Como ya lo habíamos anotado, es bastante perceptible el agradable sabor descentralista que inspiró al Constituyente de 1968.

Bogotá, 1969, pág. 336.

(2) Historia de la Reforma Constitucional de 1968, ob. cit., Pág. 362.

(3) Ibidem, pág. 377.

Ello se capta tanto en la exposición de motivos hecha por el Gobierno a los respectivos proyectos presentados a consideración de las Cámaras, como en los diversos debates llevados a cabo en el Congreso de la República.

A través de las diferentes constituciones, el fundamento de la descentralización administrativa se encuentra en darle solución a los problemas municipales, lo cual guarda perfecta armonía con la filosofía que ha inspirado nuestra organización constitucional que considera al municipio como el cimiento sobre el cual se ha basado y se ha desarrollado la política descentralista a partir de 1886.

Pero además de ello, se ha querido que el espíritu descentralizador no se agote en el municipio mismo, sino que se desarrolle internamente dentro de él. En aras de esto, se ideó y se institucionalizó en la reforma constitucional de 1968 la prerrogativa otorgada a los concejos municipales para crear y organizar, dentro de los límites especiales de cada municipio, las Juntas administradoras que sean factibles para una mejor labor de la administración municipal.

II. EL INCISO 3o. DEL ARTICULO 196 DE LA C.N.

Después de los reglamentarios debates llevados a cabo en el seno del Congreso de la República, las Juntas Administradoras Locales tomaron vida jurídica y fueron consagradas en el inciso-

3o. del art. 196 de la Constitución Nacional. Esta disposición dice así:

" Los Concejos podrán crear Juntas Administradoras para sectores del territorio municipal, asignandoles algunas de las funciones señalando su organización, dentro de los límites que determine la ley."

Se hace imprescindible aclarar, en primer lugar, que las Juntas Administradoras a que se refiere el anterior precepto son bien distintas de las que, para ciertos asuntos, al fijar la estructura de la administración municipal, crean los Concejos, o de las Juntas Directivas de establecimientos públicos y empresas distritales (atribuciones 3a. y 4a. del art. 197 de la C.N.); se trata, como expresamente se califican, de Juntas Administradoras Locales, esto es, de las que con asignación de algunas de sus funciones, puede establecer cada Concejo para sectores territoriales del distrito.

Lo que pretendió el Constituyente fue procurar la descentralización administrativa dentro de cada municipio por el aspecto territorial, y ya no solo por el técnico o de servicios que se logran mediante los establecimientos públicos. (4)

(4) C.S.J., fallo de octubre 1o. de 1969, Graceta Judicial. tomo CXXXVII, No. 2338, Pág. 386, en Juridprudencia Constitucional, Jaime Betanour Cuartas y Ma. Teresa Garces, 1969 -

Es evidente que las Juntas Administradoras Locales representan otro instrumento de renovación de la vida municipal puesto en marcha por la reforma de 1968. Habida cuenta de la extensión que tienen algunos municipios o del gran número de veredas que agrupan, del vertiginoso crecimiento de otros y un propósito decidido de hacer participar en mayor grado a los ciudadanos - en el gobierno de su comunidad, el Acto Legislativo No. 1 de 1968 ha autorizado a los Concejos Municipales para crear este tipo de juntas, por ejemplo, en los barrios o en las veredas y en todo caso, para determinados sectores del territorio municipal; es un deber primordial de la ley, señalar a las formas de organización que puedan corresponder a este tipo de juntas y determinar sobre las funciones que puedan asignarles los Cabildos, tal como se encuentran consiguados en la parte final del artículo 196 de la Carta. (5)

En una importante obra sobre los problemas de autonomía, se hacen las siguientes observaciones sobre instituciones similares a las Juntas Administradoras Locales:

1977, tomo II, Edic. Librería del Profesional, Bogotá, 1978, pág. 942.

(5) VIDAL PERDOMO, Jaime. La Reforma Constitucional de 1968 y sus Alcances Jurídicos, Biblioteca Jurídica Contemporánea, Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1970, Págs. 290 a 291.

" Las unidades más reducidas, aquellas en las que sus componentes estén más próximos entre sí, podrían asumir aquellas responsabilidades que más directamente precisan de un resorte comunitario y humano, que no requieren organizaciones complejas y técnicamente intrincadas. Toda la materia relativa a escuelas, dispensarios, campos de deporte, centros colectivos, o las de registro, certificados o asesoramientos, etc. puedan ser desempeñadas en estos ámbitos. Por el contrario, la planificación general, el tráfico, hospitales, polución atmosférica, traída de aguas, etc., requerirán de una base mayor." (6)

Las Juntas Administradoras Locales, de acuerdo con el espíritu del Legislador, tiene como finalidad, agilizar la prestación de servicios públicos, hacer menos difícil que las personas que vivan lejos del casco de la ciudad, puedan ser beneficiadas con la gestión oficial. Es decir, se trata de un mecanismo administrativo para hacer más expedita la tan anhelada desconcentración administrativa.

En ciudades como Bogotá, Medellín, Barranquilla, Bucaramanga y otras de menor importancia por su gran densidad de población, las Juntas Administradoras locales no solo podrían satisfacer el problema de participación ciudadana que las inspira, sino -

(6) Mateo, Ramón Martín. El Horizonte de la Descentralización. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1969. pág. 103.

también, dar salida a los anhelos justificados de representación política, en el mejor sentido de la palabra, que tienen las comunidades y sus líderes, ya que el exiguo número de Concejales no permite esa relación estrecha que a veces se quiere, entre los diferentes sectores y las personas elegidas para la dirección de la comunidad.

La innovación hecha en la enmienda constitucional de 1968 con relación a las Juntas Administradoras locales, además de poseer un nítido sentido democrático puesto que hace participar a mayor número de ciudadanos en la función gubernamental, puede alcanzar un notable efecto descentralizador ya que confía a personas más versadas en problemas de sectores del municipio la solución de los mismos, descongestionando la labor de las autoridades municipales digamos "centrales", dando más agilidad al trámite de los asuntos públicos y una mejor respuesta a las expectativas de los habitantes de los municipios donde operan las Juntas. (7)

El constitucionalista Luis Carlos Sáchica, comentando la disposición del inciso 3o. del art. 196 de la C.N., expresa que las "juntas Administradoras Locales ofrecen la posibilidad para des

(7): VIDAL PERDOMO, Jaime. La Reforma Constitucional de 1968 y sus Alcances Jurídicos. ob. cit.,

centralizar la administración municipal en favor, especialmente, de las zonas rurales, dándoles personería o, al menos, vocería en la administración municipal. Las veredas, los caseríos y corregimientos, tendrán así la opción de manejar sus asuntos propios y participar en la rectoría del municipio.

"Si la democracia, como ideal -agrega el mismo autor- es el auto-gobierno, es decir, la identificación, o por lo menos, la aproximación entre el sujeto y el objeto del poder, instituciones como estas, que llevan la responsabilidad de la dirección-administrativa a los propios interesados, o despiertan la conciencia por los problemas comunes, las Juntas de Administración local, para las agrupaciones de familia más elementales, podrían revivir la preocupación por la política, en el sentido sano del término, y contrarrestar la creciente y nociva despolitización de las masas, cuyo indicio más notable es el abstencionismo electoral." (8)

Evidentemente, existen municipios de muy extenso territorio, con núcleos importantes de población concentrados en regiones distintas de la cabecera, a veces mal comunicados, con intereses y necesidades peculiares y resulta, por lo mismo, conveniente que cuenten con organismos delegatorios del Concejo para distintos negocios, según lo autorice la ley, a través de los

(8) SACHICA, Luis Carlos. Constitucionalismo Colombiano, 4a. - Edición revisada. Edit. Temis, Bogotá, 1974, págs. 546-547.

cuales puede lograrse la democrática y necesaria participación de los vecinos.

Es pues potestativo de los Concejos, crear estas Juntas Administradoras, organizandolas y asignandoles ciertas funciones, dentro de los límites que señale la ley, según lo reza la Carta; por lo mismo, puede la ley indicar cuales son las funciones delegables y hasta que grado, pero no puede prohibir que se creen estas juntas, ni puede organizarlas ella misma, ni establecerlas directamente, ni imponer las delegaciones del caso; solamente puede limitarlas.

Como es bien sabido, corresponde al Legislador en nuestro sistema constitucional, en términos generales, el desarrollo de las normas que señalan la Carta fundamental. En consecuencia, es necesario que este Legislador determine los límites dentro de los cuales los Concejos puedan crear las Juntas Administradoras locales para sectores del territorio municipal para que, al igual que el precepto que da nacimiento constitucional a las diversas categorías de municipios, entren a operar definitivamente las novedosas formas de administración que coadyuvarán indefectiblemente, a un más alto grado de desarrollo de la entidad municipal.

CONCLUSIONES.

I. El panorama que ofrecen los municipios del país, triste es reconocerlo, resulta bastante deplorable, y para nadie es desconocido la inmensa postración en que se encuentran. Actualmente, y debido al enorme proceso centralizador que nos agobia la célula básica de la vida política y administrativa del país no está cumpliendo con sus funciones, no está respondiendo a las más mínimas necesidades de las gentes, ha ido perdiendo su contenido porque la Nación, a manera de papel secante ha ido absorbiendo toda su savia despojandola de sus recursos, de sus funciones y de sus servicios.

Lo que es más abrumador es que, no obstante existir en la Constitución y en las leyes los mecanismos jurídicos que conducirían de manera efectiva a una reorganización del régimen municipal, no se ha hecho lo propio y hoy por hoy, en consecuencia, las cosas han tomado dimensiones demasiado considerables. Se ha pensado por el contrario, en introducir nuevas formas constitucionales, como si ellas fueran la panacea que erradicaría los males que aquejan a nuestra administración municipal, como si no supieramos que de lo que adolecemos es de no

tener leyes que desarrollen algunos de los preceptos constitucionales relativos a nuestra organización distrital que ayudarían, indefectiblemente, a sacudir el marasmo institucional en que nos encontramos. Y no solamente desarrollarlos legalmente; es necesario llevarlos a la práctica con buen sentido, concretarlos, hacer realidad los diversos mecanismos jurídicos que nos brinda la Constitución para poder alcanzar que el municipio colombiano sea, nuevamente, la importante sede de prestación de servicios públicos que ayer fuera.

Todo el mundo está de acuerdo en una cosa: Hay que fortalecer fiscal y administrativamente a los municipios. Y creemos, a propósito, que la Constitución tiene abiertos los canales para ello. Lo que hay que hacer, repetimos, es concretar las medidas que tenemos a la mano para que se haga realidad la distribución de los recursos y funciones que acarrearán, sin duda, una nueva vida para los municipios de Colombia. Pero ello no sería posible mientras no cambie la conciencia política de nuestros gobernantes, de los partidos políticos y de todos los colombianos, en general. Hay que superar la actual etapa de deterioro político para que así vuelva a resplandecer la verdadera conciencia sobre el papel de la administración pública.

II. Hay un régimen municipal demasiado uniforme, que con la única excepción de Bogotá, cubre igual a todos los municipios colombianos; y no obstante que en el Acto Legislativo No. 1 de 1945 se prescribió la posibilidad de crear por ley categorías-

de municipios de acuerdo con su población, importancia económica y recursos fiscales, lo cierto es que esta disposición no ha tenido desarrollo ulterior. El cumplimiento de éste Acto Legislativo mediante el establecimiento de categorías municipales, para darles un tratamiento distinto en cuanto a su forma de gobierno, política de impuestos o manejo de servicios, puede ser un paso indicado para avanzar en el fortalecimiento del régimen municipal.

III. Las áreas metropolitanas se encuentran también previstas en la Constitución desde el año de 1968, como eficaz mecanismo para una mejor administración de dos o más municipios, con su propia personería y bajo autoridades y régimen especiales. Aún no conocemos la primera que se haya organizado como tal porque, así lo creemos, su desarrollo legislativo es bastante reciente (decreto-ley 3104 de diciembre 14 de 1979).

Es indudable que la existencia de las áreas metropolitanas permitirá la integración de los servicios puramente locales, como el transporte, acueducto, alcantarillado, teléfonos, etc., entre la metrópoli, que concentra la vida económica y social de la región, y los pequeños municipios aledaños que, sin duda, terminarán siendo absorbidos por la gran ciudad, aunque sin perder su individualidad jurídica.

IV. Las asociaciones de municipios, que también vieron la luz en la reforma constitucional de 1968, fueron desarrolladas me -

diante la ley 1a. de 1975; esta a su vez, fue reglamentada por el decreto 1390 del 6 de Julio de 1976.

Hasta ahora, las asociaciones que se han organizado muestran, - con muy pocas excepciones, escasas o ningunas realizaciones. - Se trata, a la postre, de reuniones de pobres en las que los a portes de los municipios asociados son exiguos. Es por ello - que se quedan en el plano de las meras intenciones de papel. - Con una buena política de asistencia financiera por parte de - la nación, los logros que se alcanzarían serían maravillosos ; - baste observar no más, la pésima prestación de servicios públi cos que hace la inmensa mayoría de municipios del país para sa ber que estas instituciones traerían consigo un alivio asaz sa ludable, ya que responderían con más eficiencia en la atención de las necesidades de la comunidad.

V. Están previstas también, en la Constitución Nacional, y pa - ra núcleos importantes o regionales apartados de ciertos munici pios, la creación de Juntas Administradoras locales, con fun - ciones delegadas de los concejos. Pero tampoco se ha expedido la ley que las haga posible y, por lo tanto, hasta ahora han - sido unas convidadas de piedra. Es una urgente necesidad el - desarrollarlas legislativamente porque, seguros estamos de e - llo, estas juntas administradoras locales servirían, fundamen - talmente, para que la ciudadanía volviera a interesarse por - los actos que le dan vida y legitimidad al sistema democrático que nos cobija.

VI. Creemos pues, que la trilogía de áreas metropolitanas, asociaciones de municipios y juntas administradoras locales, al lado de la ley que establezca las diversas categorías de municipios, modernizan profundamente el esquema de la organización municipal colombiana y ofrecen cuadros más que suficientes para el desarrollo de una vida municipal idónea y paralela con las exigencias actuales.

BIBLIOGRAFIA.

- 10. CASTRO, Jaime, Hacia la Democracia Local, Un nuevo Régimen Departamental y Municipal. Breviarios Colombianos No. 10, - Edit. Cosmos, Bogotá, 1981.
- 20. COMPAGNA, Francesco, La Política de la Ciudad, Trad. de María Isabel Barrios Salinas y María Morén Randón. Colección Nuevo Urbanismo, Instituto de Estudios de Administración, Madrid, 1974.
- 30. COPETE LIZARRALDE, Alvaro, Lecciones de Derecho Constitucional Colombiano, 1a. Edición, Edit. Lerner, Bogotá, 1960.
- 40. DE PAULA PEREZ, Francisco, Derecho Constitucional Colombiano, 4a. edición, Edit. Lerner, Bogotá, 1962.
- 50. HENAO HIDRON, Javier, Constitución Política de Colombia, - Comentada, Edit. Temis Bogotá, 1977.
- 60. HENAO HIDRON, Javier, Panorama del Derecho Constitucional Colombiano, 4a. Edición, Edit Temis, Bogotá, 1979.

70. LARRAINZAR YOLDI, Ricardo, Breves Comentarios a la Reforma Constitucional, Departamentos y Municipios. Publicaciones de la ESAP.
80. MATEO, Ramón Martín, El Horizonte de la Descentralización, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1969.
90. ORTEGA TORREZ, Jorge, Código de Régimen Político y Municipal, Comentado. Edit. Temis, Bogotá, 1982.
100. PENAGOS, Gustavo, Curso de Derecho Administrativo, Tomo II, Edic. Librería del Profesional, Bogotá, 1982.
110. SACHICA, Luis Carlos, Constitucionalismo Colombiano, 4a. - edición, Edit. Temis, Bogotá, 1974.
120. VEDEL, Georges, Derecho Administrativo, Trad. de la 6a. e - dición francesa por Juan Rincón Jurado, Biblioteca Jurídica Aguilar, Madrid, 1980.
130. VIDAL PERDOMO, Jaime, Descentralización? Regionalización? - Federalismo?, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1981.
140. VIDAL PERDOMO, Jaime, La Reforma Constitucional de 1968 y sus alcances Jurídicos, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1970.

15o. Diccionario Jurídico OMEBA? tomo XIX, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1979.

16o. Historia de la Reforma Constitucional de 1968, Presidencia de la República, Secretaría Jurídica, Imprenta Nacional, Bogotá, D.E. , 1968.

ABREVIATURAS.

1o. C.N. Constitución Nacional.

2o. Art. Artículo

3o. C.S.J. Corte Suprema de Justicia.

4o. Pág. Página.

5o. Edit. Editorial.

6o. Dr. Doctor.

7o. V. gr. Verbigracia.

8o. Univ. Universidad.

9o. Admón. Administración.

10o. Trad. Traducción.