

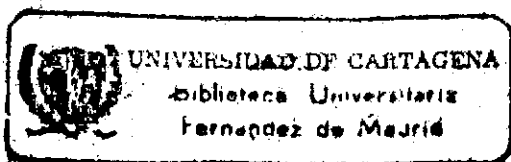
344.9
C828

SCIB
1

ORGANIZACION MUNICIPAL COLOMBIANA

EDELMIRA CORTES GARCIA

BETTY MARGOTH MERCADO PEÑA



UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
Biblioteca Universitaria
Fernandez de Madrid

Trabajo de Grado presentado
como requisito para optar al
título de ABOGADO.

SCIB
00018742



46968

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS
CARTAGENA, Octubre 1.983

ORGANIZACION MUNICIPAL COLOMBIANA

- RECTOR DE LA UNIVERSIDAD : DR. LUIS H. ARRAUT ESQUIVEL
- DECANO DE LA FACULTAD : DR. PABLO MORON DIAZ
- SECRETARIO ACADEMICO : DR. PEDRO MACIA HERNANDEZ



UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS
CARTAGENA, Octubre 1.983

Nota de Aceptación

Jorge Menado Ariza

Presidente del Jurado

[Signature]

Jurado Examinador

[Signature]

Jurado Examinador

Cartagena, Octubre de 1.983.



(Artículo 83 del Reglamento)

" LA FACULTAD NO APRUEBA NI DESAPRUEBA
LAS OPINIONES EMITIDAS EN ESTE TRABAJO,
TALES OPINIONES SE CONSIDERAN PROPIAS
DE SU AUTOR".

TABLA DE CONTENIDO

	pag
INTRODUCCION	1
1. DESARROLLO HISTORICO DEL MUNICIPIO CO- LOMBIANO	4
1.1 GENERALIDADES	4
1.1.1 La Casa de Contratación	6
1.1.2 El Consejo de Indias	6
1.1.2.1 Función Ejecutiva	6
1.1.2.2 Función Legislativa	7
1.1.2.3 Función Jurisdiccional	7
1.1.3 El Virreinato	7
1.1.4 Las Reales Audiencias	7
1.1.5 Gobernaciones y Capitulaciones	8
1.1.6 El Cabildo o Ayuntamiento	8
1.2 SISTEMAS DE ADMINISTRACION	11
1.2.1 Centralización Administrativa	12
1.2.1.1 Concentración del poder público y de coacción	14
1.2.1.2 Concentración en el poder de de- signación y remoción de los agentes	14

	pag
1.2.1.3 Concentración del poder de decisión y la competencia técnica	14
1.2.3 Descentralización Administrativa	14
1.2.4 Desconcentración	18
2. ESTRUCTURA MUNICIPAL COLOMBIANA	24
2.1 CREACION DE LOS MUNICIPIOS	27
2.2 ORGANIZACION DEL MUNICIPIO COLOMBIANO	30
3. AREAS METROPOLITANAS, ASOCIACIONES MUNICIPALES Y JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES	36
3.1 AREAS METROPOLITANAS	36
3.1.1 Naturaleza Jurídica y Requisitos	38
3.1.2 Organización y Funcionamiento	40
3.2 ASOCIACIONES MUNICIPALES	46
3.2.1 Concepto y Clases	46
3.2.2 Naturaleza Jurídica y Requisitos	47
3.2.3 Organización Administrativa y Funcionamiento de la Asociación	49
3.3 JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES	51

	pag
4. EL CONCEJO MUNICIPAL	53
4.1 ORIGEN	53
4.2 CONFORMACION DE LOS CONCEJOS	54
4.3 FUNCIONAMIENTO DE LOS CONCEJOS	57
4.4 ATRIBUCIONES DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES	67
5. EL ALCALDE MUNICIPAL	80
5.1 NOMBRAMIENTO	80
5.2 FUNCIONES DE LOS ALCALDES	84
5.2.1 Funciones Administrativas	84
5.2.2 Funciones Materiales	90
6. EL PERSONERO, EL TESORERO Y EL CONTRALOR MUNICIPAL	99
6.1 EL PERSONERO MUNICIPAL	99
6.1.1 Elección y Funciones	99
6.2 EL TESORERO MUNICIPAL	102
6.2.1 Elección y Atribuciones	102
6.3 EL CONTRALOR MUNICIPAL	105

	pag
7. PLANEACION Y PRESUPUESTO MUNICIPAL	109
7.1 PLANEACION MUNICIPAL	109
7.2 EL PRESUPUESTO MUNICIPAL	117
7.2.1 Definición	117
7.2.2 Composición del Presupuesto	123
7.3 EL CICLO PRESUPUESTAL	129
8. SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES	136
8.1 DEFINICION	136
8.2 REGIMEN JURIDICO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS	138
8.3 CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS	140
8.4 FORMA DE PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES	142
8.4.1 Ejecución por parte de la Administración Municipal.	142
8.4.2 Ejecución delegada a Entidades Descentralizadas del Municipio, Asociaciones de Municipios y Areas Metropolitanas.	143
8.4.3 Ejecución por parte de los Particulares.	144

	PAG
8.4.4 Ejecución Mixta	144
8.5 ADMINISTRACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES	144
CONCLUSIONES	
BIBLIOGRAFIA	

INTRODUCCION

Nuestra preocupación acerca de la administración municipal y la forma como sobre esta materia se legisló, nos llevó a realizar el estudio sobre esta institución, sabido es pues que una de las características principales que distingue al municipio es el hecho de ser una célula natural, constituido espontáneamente en la comunidad política.

Han sido 97 años de tarea legislativa las que han venido disminuyendo la capacidad de acción de los municipios a través de un proceso "lento e imperceptible" de aumento y absorción de funciones a cargo de la nación.

La organización político-administrativa que desde 1.886 adoptó el país, expresa uno de los sistemas de la localización que posee el número mayor de limitantes; este sistema administrativo sometido a la centralización, originó la concentración del capital que ha dado por resultado una desigual distribución de los logros económicos.

Entre las décadas del 50 y 60, nuestro país vivió un acelerado proceso de crecimiento económico que llevó

11

consigo transformaciones en las estructuras sociales y políticas, como el insospechado crecimiento demográfico de un buen número de ciudades que han demandado del Estado, respuestas en cuanto a salud, educación, empleo, vivienda y servicios públicos; ante lo cual los esquemas tradicionales de administración se rompieron.

La creación de las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios y las Juntas Administradoras locales, son medios que se han establecido para que los municipios le procuren a sus habitantes la satisfacción de sus necesidades.

Con la descentralización lo que se ha buscado es reducir la excesiva concentración de poder existente en la administración nacional y en sus entidades descentralizadas, debe tenerse como prioritario el fortalecimiento de la autonomía regional mediante la desconcentración y descentralización de poder que permita la toma ágil de decisiones por parte de las autoridades regionales y de respuesta a las necesidades y aspiraciones de la comunidad local, proporcionando su desarrollo armónico.

La gestión del Estado en finanzas públicas, debe desempeñar un doble papel en el proceso de descentralización y desarrollo regional del país; de un lado procurará el fortalecimiento de los fiscos seccionales y de otro propiciará una distribución racional del gasto público a nivel regional, de tal forma que el beneficio de los aportes del presupuesto nacional estimule el desarrollo de las regiones menos favorecidas del país.

En cuestión de competencias se está haciendo una re-
definición de las mismas, que debe seguir teniendo la
nación y las competencias propias de las entidades
territoriales y muy particularmente de los municipios.

1. DESARROLLO HISTORICO DEL MUNICIPIO COLOMBIANO

1.1 GENERALIDADES

La historia de la Organización Municipal, encuentra su origen en Grecia y Roma, donde las ciudades eran las unidades principales del poder político.

Durante los seiscientos años que predominó el Imperio Romano en España, logró moldear la civilización española.

El gobierno romano aglutinó gente de diversas procedencias, lo que determinó su influjo político. Ordinariamente cualquier núcleo aborigen quedaba dentro de la Organización, por medio del municipio. Esta forma de organización, llegó a América con la colonización de estas tierras por los españoles.

En España la administración municipal, estaba en manos del Ayuntamiento o Cabildo Municipal, corporación ésta, formada por representantes de la población.

Al surgir el Estado Moderno, la institución del municipio tuvo que encuadrarse dentro de la organización política centralizadora, perdiendo en gran parte la autono-

mía alcanzada en épocas pasadas.

La organización territorial en municipios se hizo necesaria, porque según el decir de Máximo Leroy, "El Estado es demasiado vasto, demasiado pesado, demasiado alejado de las necesidades inmediatas", demostrándonos que era necesario la creación de un organismo jurídico más próximo a los problemas locales, este organismo es el municipio, el cual en nuestro territorio ha tenido su propio desarrollo histórico. En nuestra primitiva organización socio-política, la familia era la célula principal, varias familias formaban un clan, los cuales agrupados se constituían en tribus. Las tribus estaban bajo la jefatura de un cacique, los que lograron que sus súbditos se organizaran en grandes confederaciones de cacicazgos. La monarquía estaba cristalizada en el Pbi'qwa o Cacique. El superior o sea el Zipa, gobernaba a través de los caciques inferiores.

La sucesión en el poder era matrilinear, ya que no pasaba al hijo del cacique, si no a su sobrino, hijo de la hermana mayor del fallecido. Lo anterior se aplicaba igualmente para el Zipa; si faltaban sucesores en la forma ordinaria, el cacique inferior era elegido por el Zipa de entre sus súbditos nobles de mejores costumbres y valentía. Cuando sobrevino la conquista, los indígenas estaban organizándose en Confederaciones.

El rey exigió a los conquistadores la fundación de Villas o Poblados, como forma de trasplantar la cultura hispánica al nuevo mundo, era propósito del reino con-

quistar, es decir ocupar política y militarmente los territorios americanos.

Para gobernar las colonias, España dividió administrativamente las tierras americanas de acuerdo a las necesidades políticas del momento; en España estaban radicados los dos organismos que centralizaban la administración: El Consejo de Indias y la Casa de Contratación.

1.1.1 La Casa de Contratación.

Tenía inicialmente como función, atender el comercio entre la Península y el Nuevo Mundo, luego le fueron otorgadas atribuciones políticas, judicial y fiscal. Fue suprimida en 1.790, una vez creado el Supremo Consejo de Indias.

1.1.2 El Consejo de Indias.

Ejerció las funciones que tenía la Casa de Contratación, como cabeza político-administrativa de Indias, ejercía las legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales.

1.1.2.1 Función Ejecutiva:

Nombraba los altos empleados y reglamentó lo referente al regio patronato, creando las Audiencias y se le encargó vigilar las finanzas.

1.1.2.2 Función Legislativa:

El Consejo discutía, redactaba y sometía a aprobación del rey, las leyes para la Colonia.

1.1.2.3 Función Jurisdiccional:

Aunque ésta, no fue la función esencial debía intervenir en los juicios de apelación en caso de contrabando; en los juicios de residencia que seguían a los funcionarios de Indias, cuando terminaban su administración y resolvía además, los conflictos de jurisdicción entre la Iglesia y el Estado.

Los organismos oficiales radicados en América fueron:

1.1.3 El Virreinato.

Esta institución pasa a Hispanoamérica, como primer lugar de la jerarquía política administrativa. Agrupaba el territorio de varias audiencias. Estaba dirigida por el Virrey, que tenía muchas atribuciones, ya que era un lugar-teniente absoluto del rey.

1.1.4 Las Reales Audiencias.

Tuvo funciones gubernativas sobre la Comarca, que comprendía varias Gobernaciones. Gobernaba y organizaba a los indígenas. Ejercía funciones jurisdiccionales en grado de apelación de lo decidido por Virreyes y Gobernadores; también fue asesora y vigilante del Virrey o del Presidente.

1.1.5 Gobernaciones y Capitulaciones.

Inicialmente las Gobernaciones fueron autónomas, vinculadas a la Metrópoli, por medio de la sección especial del Consejo de Indias. Estaban formadas por varias ciudades o pueblos y a la cabeza de ella, un Gobernador con funciones políticas, administrativas y algunas veces, judiciales. Cuando una Gobernación se localizaba en una región peligrosa, se le llamaba Capitanía General, entidad político-administrativa, de índole primordialmente militar, estaba al mando de un Capitán General, que cumplía funciones iguales a las del Gobernador, pero que además, debía asumir la defensa militar del territorio.

1.1.6 El Cabildo o Ayuntamiento.

Tenía independencia administrativa, estaba constituido por los mandaterios locales, como Alcaldes, Corregidores, Alguaciles, etc.

El Cabildo tenía carácter democrático, sus miembros eran elegidos por los vecinos o habitantes de la población. Le correspondía la exacción y distribución de bienes, rentas y tributos reales, el cuidado de abastos y el depósito del trigo, lo referente a la cárcel, hospital, obras públicas, conservación y limpieza de calles.

El Cabildo tenía tres clases de sesiones: la ordinaria, extraordinaria y abierta.

A la sesión ordinaria, sólo asistían los que pertenecían a él, estas reuniones eran más o menos periódicas para tratar las necesidades usuales.

A la sesión extraordinaria asistían, sus miembros legítimos por convocación de la primera autoridad política del lugar, podía ser el Virrey, Presidente o Gobernador.

La sesión abierta suponía gravedad y urgencia, debía ser convocada por la primera autoridad política del lugar, a sus miembros ordinarios se agregaba la representación del conjunto social, como el Rector de la Universidad o Colegio, representante de la comunidad religiosa, o el representante de los padres de familia.

El Regidor tenía como función, proteger a los nativos, además de corregir debían reunir familias de pueblo, para proporcionar adecuada vida a los moradores.

En los pueblos de más de ochenta familias, había cuatro Corregidores de procedencia india y dos Alcaldes también nativo.

El oficio del Regidor, era honorífico para un período de un año.

Para solucionar la crisis económica de España, se recurrió la venta de cargos públicos, esta posición consolidó en Hispanoamérica, la perpetuidad del cargo y,

en esta forma, el Gobierno Municipal pasó a manos de ricos, rompiéndose así la tradición democrática del Cabildo.

Con la declaración de independencia en 1.810; las provincias redactan sus propias constituciones, en las que abogan, unas, por un sistema federal y otras por un gobierno unitario; esto provoca enfrentamientos en los que el municipio es el protagonista número uno.

La República de la Gran Colombia, adoptó el sistema presidencialista, siguiendo el modelo norteamericano, pero teniendo una concepción unitaria del Estado.

La descentralización iniciada en la Constitución de 1.853, desemboca en la Constitución Federal de 1.863.

Estando las tres ramas del poder público en cabeza de los Estados Soberanos, el gobierno central decayó notablemente, produciéndose un enfrentamiento entre liberales federalistas y conservadores centralistas.

La Constitución de 1.886, fue redactada teniendo como base la tesis del doctor Rafael Núñez: "Centralización Política y Descentralización Administrativa", otorgándole así al gobierno central, todo el poder político que anteriormente tenían los Estados Federales.

Para el estudio de la administración municipal vigente, es necesario el conocimiento de los diferentes siste -

mas de administración que existen doctrinariamente, de ahí nuestra determinación de exponerlos seguidamente.

1.2 SISTEMAS DE ADMINISTRACION

La centralización, la descentralización y la desconcentración, como sistemas de administración o formas de ellas, tienen un origen común, que es el de la organización del Estado. Ellas se inspiran en consideraciones políticas relativas a la independencia o autonomía de las colectividades internas y además en las necesidades técnicas que parecen impedir que un solo grupo de agentes pueda tomar íntegras las decisiones sobre todas las necesidades de la comunidad.

No puede afirmarse que un Estado al organizarse adopta uno de los sistemas o esquemas administrativos.

Cada país de acuerdo a sus necesidades y características particulares, adoptará el régimen que le sea más conveniente, pues cada uno de los sistemas estructurados, tiene necesidad de grados en el plano de la aplicación práctica, por ello con frecuencia, sin mayores traumas se pasa de un régimen centralista a uno descentralizado, superando o configurando etapas y categorías que pueden denominarse grados de los diversos sistemas de administración.

Estos fenómenos de centralización, descentralización y desconcentración, son operantes en relación con las

funciones jurídicas del Estado, es decir desde el punto de vista de la función administrativa, legislativa y judicial.

En los Estados con organización federal, la descentralización por ejemplo, alcanza su máximo grado, los órganos del Estado Federal, ejercen las funciones administrativa y jurisdiccional, pero sólo en lo que es materia nacional, pues en materia local de cada Estado, dichas funciones están descentralizadas, distribuidas entre los diferentes órganos de los Estados Federales, regulados sí, por la Constitución Federal que rige para todos ellos.

1.2.1 Centralización Administrativa.

La centralización administrativa, concentra la función de esta naturaleza en un órgano central de una manera jerárquica y unificada.

Consiste en otorgar la totalidad de las atribuciones a los órganos centrales, que tiene el conjunto de poderes de decisión para todo el territorio del Estado, existiendo en él, entidades locales o agentes que realizan la actividad administrativa vinculada a los órganos centrales por una subordinación.

Se habla de centralización administrativa, cuando los diversos órganos se vinculan y coordinan entre sí, dependiendo de un mismo poder jerárquico. Esa coordinación

se logra haciendo que los diversos funcionarios de los diferentes órganos, tengan una dependencia jerárquica común.

Esta forma de organización administrativa, permite la consolidación del poder político, desde luego con todas sus implicaciones; en la prestación de los servicios permite distribuir equitativamente en todo el país los cargos públicos, y mediante el ordenamiento jerárquico, se asegura además de regularidad en la actividad administrativa, uniformidad; pues es un solo criterio el que la guía.

Se ha afirmado de la centralización, que significa un ordenamiento jerarquizado, pues como las atribuciones están radicadas en el órgano central, se entiende que ellas descienden del aparato central a las extremidades de él.

Los órganos locales carecen de iniciativa, de personería jurídica y de poder decisorio; por ello la iniciativa y el poder de decisión, son desarrolladas y dirigidas bajo la responsabilidad del órgano central. Una gran mayoría de autores considera que la jerarquía, es la relación jurídica que vincula entre sí los órganos de la administración y sus funcionarios mediante poderes de subordinación para asegurar la unidad de acción. Debe advertirse que desde luego la jerarquía es la autoridad máxima, no siempre es inmediata, pero existe aún siendo mediata; pues hay órganos que depende del principal a través de otros, Hauriou indica, que para predicar la existencia de un régimen típico desentra -

lizado se refiere;

1.2.1.1 Concentración del poder público y de coacción, que es la facultad generalísima de dictar disposiciones ejecutivas y hacerlas ejecutar a través del poder de la fuerza pública.

1.2.1.2 Concentración en el poder de designación y remoción de los agentes, que consiste en otorgarle toda la facultad para el nombramiento y la desvinculación del funcionario, excluyendo la posibilidad de elección o designación de agentes por los órganos locales.

1.2.1.3 Concentración del poder de decisión y la competencia técnica. Esta facultad incluye la preparación, organización y ejecución de los servicios y el poder decisorio de toda actividad.

1.2.3 Descentralización Administrativa.

La descentralización en la actividad administrativa, se lleva a cabo a través de la existencia de ciertos entes dotados de competencia, es un proceso en el cual se retiran funciones de la administración de la autoridad central, para asignárselo a otros órganos independientes que puedan desarrollarlo con relativa libertad o simplemente atribuyéndoles funciones.

La doctrina distingue entre descentralización y desconcentración, esta última consiste en dar facultad de deci-

sión, pero controlada estrechamente a agentes del poder central, en cambio la descentralización implica una transferencia de poder o asignación de funciones para ser desarrolladas independientemente.

Algunos autores sostienen que la descentralización puede darse de dos formas:

-- Aquella en la cual el órgano respectivo se haya dotado de personería jurídica: Se dice que tal tipo de descentralización es orgánica, llamada también Autarquica, que ofrece dos formas de manifestaciones y modalidades, la territorial y por servicios, y la técnica o institucional.

-- Aquella en la cual el órgano respectivo se haya dotado de personalidad jurídica, es la llamada descentralización jerárquica o burocrática, cuasi-descentralización o desconcentración.

En Italia a los órganos desconcentrados se les denomina "vefici", la descentralización administrativa o autárquica corresponde pues a un modo de administración, en el cual se reconoce a los entes descentralizados, una personalidad jurídica independiente a la del Estado, y el poder de decisión le corresponde al órgano a través de un funcionario o funcionarios, que cualquiera que sea su forma de designación no está sometido al poder disciplinario del órgano central, ni subordinado jerárquicamente al mismo. Puede decirse que no recibe orden del órgano central aunque éste sí tiene facultad en los casos determinados por la ley, para influir en

sus decisiones, no aprobarlas o revocarlas.

Los entes que surgen en un sistema de descentralización o autarquía (palabra que significa gobernarse así mismo). Son personas públicas estatales que puedan administrarse autónomamente y cumplir fines específicos. La descentralización implica pues transferir a órganos dotados de personería jurídica, una parte o conjunto de atribuciones que desarrollan bajo cierta libertad con los poderes correlativos de iniciativa y decisión.

Debe darse por aceptado que hay algunas actividades del Estado, que no pueden someterse al régimen de descentralización por ser ellas de la naturaleza y esencia del poder estatal íntegros, como aquellas que se cumplen en los cometidos esenciales relativos a la defensa nacional, las relaciones exteriores, etc.; en estos eventos se reconoce un eminente interés general que impide la descentralización.

Se ha afirmado que la descentralización supone la preexistencia de un régimen centralista, que consiste en hacer pasar funciones a los entes creados que les estaban anteriormente asignados al órgano central. Algunos autores no le dan valor absoluto a tal afirmación, puesto que en muchos casos ciertos regímenes administrativos nacen descentralizados. Se pregona que el sistema de descentralización tiene ventajas como la de dar mejor adaptación al servicio prestado frente a las necesidades de los asociados; valor democrático al dejar la gestión de los asuntos a los propios interesados en

Las regiones y descarga el poder central quien se encuentra desarrollando múltiples ocupaciones, además de que sería imposible, sobre todo en ciertos Estados extensos territorialmente y densamente poblados, que un solo órgano central pueda entender, captar y dar soluciones eficientes a las inquietudes y necesidades de todos los territorios.

Hemos indicado que la descentralización orgánica o autárquica, puede tener dos formas de manifestación:

-- La descentralización territorial se hace con relación a un territorio demarcado, y a las personas que lo habitan para la satisfacción de los servicios públicos o administrativos, locales o territoriales (departamento, municipio, intendencias y comisarías).

Cada entidad autónomamente en su jurisdicción los establece, organiza y desarrolla de acuerdo a sus necesidades particulares.

La descentralización por servicio técnica o institucional no mira un territorio particular a los habitantes de él para la organización de éstos, tiene en cuenta es el servicio como necesidad colectiva de todos los territorios y asociados y que el cubrimiento de la prestación sea nacional, para ello se crean organismos especializados o técnicos en su atención, con autonomía, recursos patrimoniales e independencia para que en todo el ámbito del Estado, desarrolle la actividad.

Dentro de este tipo de organización operan los entes autárquicos o administrativos del orden nacional. En Colombia, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta del orden nacional.

1.2.4 Desconcentración.

En cuanto a desconcentración existen autores que le niegan valor como sistema administrativo, calificán - dola más bien como una técnica de mando. Hay también quienes la consideran como una manifestación de la descentralización, la burocrática como también se denomina.

La concentración de funciones congestionan la actividad y tareas de los órganos administrativos, máxime si se tiene en cuenta, que la actividad al ampliarse el campo de acción del Estado, es cada vez mayor, esto ha obligado a que se incremente el radio de competencia de los órganos subordinados como consecuencia de la delegación de funciones, Sayagues Lazo afirma que el proceso de desplazamiento de poderes, a través de la delegación, hacia órganos subordinados, primeramente etapa del proceso más amplio de descentralización al que hicimos referencia, ha sido denominado desconcentración.

Resulta aceptable para la doctrina que la desconcentración opere frente a órganos, funcionarios, agentes del poder central que reciben la delegación para desarrollar la función en un ámbito local y determinado.

Resulta en este evento desconcentrada una actividad que responde a necesidades de carácter nacional para que sea desarrollada en un territorio y localidad específica para los habitantes de la región.

En el sistema de cuasi-descentralización, el órgano en quien se delega la función, carece de personería jurídica y depende jerárquicamente del central o delegante, igual sucede si la desconcentración se hace en relación al funcionario, que es agente, el cual estará subordinado jerárquicamente al órgano delegante; ello hace que la capacidad de auto-determinación y decisión sea muy limitada y en un todo subordinada respecto al control jerárquico.

Resulta claro, de acuerdo a lo expuesto que cada forma de administración, tiene en común el que ciertos poderes de decisión escapan al órgano central para pasar a sus subordinados. Desde luego que de una manera diferente por cuanto en la descentralización existe la autonomía y en la desconcentración la capacidad de iniciativa y de decisión es relativa, la descentralización supone la existencia de entes autárquicos con personería jurídica, lo que no sucede en la descentralización burocrática.

A pesar de la existencia y aceptación de los regímenes descentralizados, ellos no implica en los Estados deba destacarse una unidad administrativa y social, así como política que son de valor superlativo, por eso el sistema operante de descentralización debe ser limitado con el objeto de mantener el equilibrio, la armonía y

uniformidad en los criterios fundamentales que son la razón de la orientación de la actividad administrativa; en esa virtud se han elaborado unos mecanismos de control o tutela como también se le llama, para garantizar una armonía entre las políticas generales del Estado y órganos centrales con aquella de los entes descentralizados.

Berthelmy dice que hablar de tutela, es una expresión desafortunada, pues se está aplicando en el derecho público unos términos usuales en derecho privado, cuyo significado, que suponen capacidad, no se adviene a los que de hecho explica.

Se sugiere utilizar el término de "vigilancia jurídica", que tendría por misión esencial la protección de intereses públicos, este tipo de control o tutela administrativa, también abarca en algunos regímenes de derecho la capacidad del órgano controlador de intervenir no sólo en cuidar que las políticas administrativas del ente sean uniformes con las generales del Estado, sino en el mismo desarrollo de la función practicada por él, en cuanto a su oportunidad, conveniencia o legitimidad; este parece ser el giro que ha tomado en la Legislación Colombiana y en casos determinados, con un rigor tal, que se piensa en algunos sectores en el desquiciamiento de la característica de la autonomía de los entes descentralizados.

No es lo mismo el control de tutela que el control por subordinación jerárquica, por cuanto el primero no siempre se ejecuta por el superior jerárquico, entre tanto

que el segundo siempre se produce verticalmente al ser ejercido por el órgano superior hacia el inferior.

En el orden jerárquico la vigilancia es permanente e ilimitada, de manera que el superior de oficio o a petición de parte, puede examinar la legalidad o conveniencia de la actuación del inferior.

El control de tutela implica que el Estado, a través del órgano central, verifica la conformidad de la actuación del ente descentralizado con la política estatal general.

En Colombia se opta en la Constitución por la centralización política y la descentralización administrativa, aunque la rama ejecutiva del poder público, está integrada por un órgano central particularmente fuerte, a tal conclusión se llega a analizar las normas de la carta fundamental. Además se prevee la posibilidad en la Constitución de desconcentración administrativa en varios de sus artículos, especialmente en el 181. El decreto 2703 de 1.959, por ejemplo es una manifestación de desconcentración, por él se facultó a la administración departamental representada por los Gobernadores, para que desarrollaran funciones del orden nacional en el órgano local.

En cuanto a los sistemas se consagran ellos en todas sus formas, la centralización ejercida a través del órgano central; Presidente de la República, Ministerios y Departamentos Administrativos; la descentralización

departamental representada por los Gobernadores, para que desarrollarán funciones del orden nacional en el órgano local.

En cuanto a los sistemas se consagran ellos en todas sus formas, la centralización ejercida a través del órgano central; Presidente de la República, Ministerios y Departamentos Administrativos; la descentralización por servicio, representada en los entes descentralizados del orden nacional como los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta; y la territorial en los departamentos, municipios, intendencias y comisarías.

En relación a la organización política se consagra la centralización, pues la facultad de dictar leyes, radica en el Congreso de la República y excepcionalmente en el Ejecutivo, mediante facultades extraordinarias o en estado de excepción.

Habrà centralización política, cuando el Estado cuente con un solo órgano del cual emane la ley en sentido formal, aplicable para todo el territorio nacional, por eso se ha dicho que conduce a la unidad del derecho y la ley en el país.

Habrà descentralización política cuando en un Estado coexistan conjuntamente con el órgano central, varios entes locales dotados de personería jurídica, con derecho y leyes propias. Ejemplo: El Estado Federal.

La centralización y descentralización administrativa, no están indefectiblemente vinculados a la centralización o descentralización política correlativamente; pues pueden existir Estados con régimen de descentralización administrativa y políticamente centralizados; y otros políticamente descentralizados con régimen de centralización administrativa. En un sistema políticamente descentralizado, el poder político radica en cada ente miembro del Estado, cada ente tiene sus propias normas de derecho que siguen las inspiraciones de la Constitución Federal.

Los Estados miembros tienen competencia legislativa, a diferencia del régimen centralista o unitario en que el poder político, radique exclusivamente en un órgano o cuerpo legislativo; El Congreso.

Nuestro orden jurídico en su desarrollo histórico, ha hecho uso de los sistemas básicos de administración, llegando, como seguidamente exponemos, al sistema de la "Centralización Política y Descentralización Administrativa".

Con la Constitución de 1.886, se le otorga al Gobierno Central, todo el poder político que anteriormente tenían los Estados Federales.

La centralización política consagrada en nuestra Constitución, se ha disminuído en la medida en que se ha otorgado a los departamentos y municipios cierta autonomía y competencia.

2. ESTRUCTURA MUNICIPAL COLOMBIANA

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

Desde un punto de vista jurídico, el municipio es el resultado de la determinación que mediante ley hace el Estado, de la forma más adecuada para que el elemento humano en convivencia vecinal, pueda satisfacer en mejor forma sus necesidades e intereses individuales.

Santamaría de Paredes, define el municipio como:

Una comunidad natural y permanente de familias que viven en un mismo lugar, relacionándose unas con otras, para el cumplimiento en común de todos los fines de la vida, que trascienden inmediatamente de su esfera privada.

Para Fernando Galvis Gaitán, los elementos esenciales que dan origen a un municipio son los siguientes:

a) Un conjunto de familias que desarrolla una unidad de grupo, que tiene en común unas finalidades únicas que trascienden la esfera de la familia, sin llegar a constituir las finalidades propias de otras entidades de carácter público, como el Departamento o la Nación.

b) Un territorio en el cual se asienta la población, sin territorio no puede haber municipio, la ubicación geográfica supone un límite, en el que el municipio no está limitado, sino que está constituido por el territorio; el territorio le pertenece jurisdiccionalmente.

c) Una subordinación a los fines generales de la nación, que no pueden ser distintos a los que indica el bien común de la colectividad.

El artículo 5 de la Constitución Nacional, consagra el municipio, como una entidad territorial de la República.

Nuestro Código de Régimen Político y Municipal, define el municipio, diciendo el "territorio sometido a la jurisdicción del Alcalde, constituye con sus habitantes el distrito municipal o municipio.

Una característica sobresaliente de nuestra adminis-

tración es la uniformidad en su organización y funcionamiento. Esta modalidad administrativa ha sido denominada por los diferentes autores como "Simetría", diferenciándolo del sistema de "Variedad Estructural", el cual consiste en la existencia de diversas formas de gobierno local, teniendo en cuenta las características propias de cada lugar; pudiéndose presentar casos en que en un mismo departamento, existan diferentes esquemas de administración municipal.

Sin embargo y, teniendo en cuenta la uniformidad de nuestra organización administrativa municipal, los municipios pueden adoptar el sistema funcional que más se adecúe a sus necesidades, ya que por mandato constitucional (artículo 198 C.N.), el Legislador, está facultado para 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 funda en la necesidad de romper el rígido criterio que venía imperando en virtud del cual todos los municipios son iguales y tienen las mismas facultades, salvo escasas excepciones sin atender a su población y otros elementos de capital importancia; con el nuevo régimen se podrán otorgar a los municipios, atribuciones acordes con su capacidad económica y fiscal y también con sus problemas especiales.

2.1 CREACION DE LOS MUNICIPIOS.

De conformidad con el ordinal 4 del artículo 187 de la Constitución Nacional, la creación de los municipios le corresponde a las Asambleas Departamentales, lo mismo que la supresión de éstos.

Dicho ordinal a la letra dice: Corresponde a las Asambleas, por medio de Ordenanzas:

4.) Crear y suprimir municipios, segregar o agregar territorios municipales y fijar los límites entre los distritos, llenando estrictamente los requisitos que establezca la ley. La ley que ha señalado estos requisitos es la 14 de 1.969, de acuerdo para que un territorio sea constituido municipio, se necesitan las siguientes condiciones:

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

2. Que en los tres últimos años fiscales haya aportado en rentas y contribuciones al municipio o municipios de los cuales se segrega, una suma no inferior a Ciento Cincuenta mil (\$150.000) pesos anuales y que, además estos distritos queden cada uno con un presupuesto no inferior a Dóscientos mil (\$200.000) pesos anuales, sin computar en dicha suma las transferencias que reciban de la nación y del departamento, todo de conformidad

con las certificaciones motivadas que expida la respectiva Contraloría Departamental.

3. Que a juicio de los organismos departamentales de Planeación, tenga capacidad para organizar un presupuesto anual no inferior a Doscientos mil (\$200.000) pesos, sin computar las transferencias que recibe de la nación y el departamento.

4. Que en el poblado destinado a cabecera, residan no menos de 3.000 personas, según certificado del Departamento Administrativo Nacional de Estadística; que existan allí mismo locales adecuados para el funcionamiento de oficinas públicas, Casa Municipal, Cárcel, Centros de Salud y Escuela como mínimo, o que cuente con recursos suficientes para construirlos o que su establecimiento esté previsto en los programas nacionales, regionales o departamentales.

5. Que la creación sea solicitada por no menos de 4.000 ciudadanos, domiciliados dentro de los límites que se piden para el nuevo municipio o municipios de los cuales se segrega el que se pretende crear.

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

Las bases de renta a que se refieren los ordinales 2

y 3 del artículo 1º de la presente ley, se incrementarán en un diez por ciento, al año siguiente de la vigencia de esta ley.

Existen con respecto a los requisitos mencionados anteriormente, las siguientes excepciones consagradas en la ley 14 de 1969.

1.) Fomento de la colonización o la explotación de recursos naturales.

Circunstancia ésta que requiere del cumplimiento de dos condiciones:

Que los territorios a erigir en municipios, carezcan de medios adecuados para la comunicación con la cabecera del municipio del cual forma parte, y Concepto previo y favorable del Departamento de Planeación.

2.) Por razones de conveniencia nacional.

En este evento deben cumplirse también dos requisitos:

Que se trate de la creación de municipios en zonas fronterizas y Concepto previo favorable del Presidente de la República.

2.2 ORGANIZACION DEL MUNICIPIO COLOMBIANO.

En un plano estrictamente jurídico, el municipio colombiano en su organización se conforma de la siguiente manera: El Alcalde, que es a la vez, agente del Gobernador y Jefe de la Administración Municipal; el Concejo, que son las Corporaciones encargadas de ordenar lo conveniente para la administración municipal; el Personero, el Tesorero, quien es el encargado de los recaudos y pagos del municipio; existe en algunos la institución de la Contraloría Municipal.

El municipio puede concebirse dentro de un doble carácter: en primer lugar, como punto terminal en la pirámide del poder estatal, con jurisdicción restringida y supeditada a los fines del Estado y, en segundo lugar, como entidad de servicios de todo orden.

La organización administrativa ha de tener como objetivo básico reflejar su función, ya sea política, de prestación de servicios, reguladora de promoción del desarrollo integral, etc.

En Colombia, normalmente la estructura organizativa local es muy simple en la mayoría de los municipios, no

rebasando el límite local.

En la gran mayoría de los municipios colombianos, existe la Alcaldía Municipal, el Concejo Municipal, Junta de Hacienda, Secretaría General, Personería, Tesorería, y cuando crece lo hace por simple agregación de unidades administrativas, siguiendo los lineamientos de otros niveles de gobierno de municipios más avanzados, pero sin una apreciación o análisis serio sobre sus necesidades.

Esta estructura organizativa presenta una carencia absoluta de flexibilidad, derivada quizá del carácter esencialmente galista que se le adscribe a su función, por lo cual es posible afirmar que la mayoría de los municipios desarrollan las mismas actividades.

Otra característica por cierto muy notable, es su esquema feudal, no sólo porque todas las entidades locales son auto-suficientes en términos de personal, procedimiento etc.

Probablemente, el hecho de que la estructura municipal responda al principio elemental de la división del trabajo, hace que surja una organización por departamentos, es decir, unidades administrativas para la atención de los diversos servicios y poderes del municipio, lo cual agregado a la dualidad de funciones que se pueden observar entre Alcalde y Concejo, Alcalde y Personero, Alcalde y Tesorero, da como resultado un conjunto de departamentos independientes, sin un objetivo superior definido y concreto.

Esos departamentos que normalmente aparecen en cualquier sistema de administración municipal, podemos dividirlo en dos grupos; de una parte encontramos los departamentos de Línea o Ejecutivos; encargados de servir directamente las necesidades de la comunidad local y cuyo tamaño y calidad, dependen del tamaño e importancia del municipio, siendo los más conocidos los de gobierno, Obras Públicas, Hacienda y similares.

De otra parte encontramos los departamentos Auxiliares, Asesores o de Apoyo, encargados de proporcionar los medios y facilitar los procedimientos y el funcionamiento de los primeros, para el ordenamiento interno de la administración municipal, como ejemplo de estos departamentos, tenemos los siguientes: La Secretaría General, Asesoría Jurídica, Organización y Métodos, Almacenes, Compras y Suministros, Talleres, Auditorías y Planificación.

No se trata pues de expresar que los departamentos auxiliares tengan menor importancia que los de línea, puesto que todos intervienen con su contribución a la más eficiente prestación de los servicios públicos locales. Lo que nos interesa destacar es que la organización municipal, debe partir de la premisa de que todo esfuerzo colectivo implica organización.

Consideramos conveniente, señalar algunos principios de organización que podrían aplicarse en el orden municipal colombiano y que, a pesar de que en su origen estuvieron orientados a servir a organizaciones grandes y complejas del ámbito público y privado, la experiencia

ha demostrado su utilidad y operancia en entidades locales, tales son:

-- Principio de Unidad.

La versión moderna de los principios administrativos enfatiza una estructura jerárquica de tipo piramidal, en la que partiendo de una base amplia, conformada por todo el personal administrativo, se llega a la centralización de la autoridad en un jefe único, responsable, directa o indirectamente, ante la comunidad, para nuestro caso, el Alcalde Municipal.

-- Principio de Simplicidad.

Entre la base y la cúspide de tal pirámide, debe darse un número reducido de departamentos, los cuales pueden subdividirse en las secciones o grupos indispensables para la prestación racional del servicio, lo que elimina el exceso burocrático y permite que cada jefe tenga un ámbito de control manejable, pudiendo ejercer una supervisión efectiva.

-- Principio de Flexibilidad.

Dentro de límites señalados de antemano, debe permitirse cierta flexibilidad en la fijación de la estructura adecuada a cada situación, lo que implica que las normas generales de organización, deben prever márgenes para introducir cambios cuando las necesidades lo exijan.

-- Principio de Integración.

Todas las unidades administrativas deben estar integradas en el cuerpo administrativo; las unidades o servicios que se constituyen como entes autónomos, tienden a convertirse en feudos y ruedas sueltas de la Administración; aunque esto no se aplica a las empresas de servicios públicos, que en esencia deben disponer de alguna autonomía, se observa en la práctica colombiana, la tendencia a otorgar gran discreción a ciertas actividades.

-- Principio de Unidad de Discreción.

Al frente de cada dependencia debe situarse una jefatura singular, en lugar de una Junta o Comité, sólo tratándose de funciones deliberativas, asesoras o de tipo judicial, es admisible la creación de un organismo colegiado.

-- Principio de Unidad de Mando.

Las tareas de autoridad y responsabilidad, deben estar claramente establecidas y el alcance de una debe guardar correspondencia con la otra; cada funcionario estará sujeto a un solo mando y, el jefe de la unidad o del departamento, debe estar en capacidad de comunicarse fácilmente con todo el personal que le está adscrito.

-- Principio de Coordinación.

A fin de mantener la coordinación y estimular el espíritu de grupo, es útil establecer reuniones periódicas entre el Alcalde y sus colaboradores inmediatos; como el Personeero, Tesorero y Concejales, en el orden municipal, estas sesiones constituyen reuniones informales del Gabinete local y a través de ellas se facilita la coordinación de actividades, además de cambiarse impresiones acerca de la problemática municipal, escuchar sugerencias mutuas, valorar críticas y trazar proyectos de acción futura.

-- Principio de Delegación.

Uno de los instrumentos más importantes para mantener un alto espíritu de colaboración, consiste en la delegación de funciones; pretender absorberlo todo, implica un cúmulo de responsabilidades crecientes, además impide que sus colaboradores desarrollen sus aptitudes al no dárselos la oportunidad de ejercerlos.

No es factible plasmar todos estos principios en una organización municipal como la nuestra, y más difícil aún es su operacionalización.

3. AREAS METROPOLITANAS, ASOCIACIONES MUNICIPALES Y JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES.

3.1 AREAS METROPOLITANAS.

Las áreas metropolitanas tienen su origen en el crecimiento urbano, el cual trae como consecuencia la necesidad de un mayor número de servicios.

En el mundo contemporáneo, es la ciudad el centro de la civilización. El poder económico, político, científico y tecnológico tiene como sede el territorio urbano; este suceso universal merece un tratamiento adecuado en las diferentes legislaciones.

Como factores determinantes en las concentraciones de población, tenemos; la industrialización, la pobreza del campesinado, el crecimiento demográfico, la tecnología y su correlativa influencia en las comunicaciones.

La intensificación de la población en un centro urbano, genera grandes incomodidades, los servicios públicos se hacen insuficientes; se crea el caos en el urbanismo; los medios de enseñanza no se ajustan al número

46

de habitantes; la salubridad pública en el área preventiva, como en la asistencial, no responden a las necesidades; los medios de comunicación y transporte no se planifican, presentándose el caos en la comunidad.

La demanda de mejores servicios y la interdependencia entre ellos, son elementos que las diferentes legislaciones tienen en cuenta para la creación de un área metropolitana.

Podemos decir que área metropolitana, es un ente geográfico y sociológico.

Lo primero se deriva del hecho de que es la vecindad de municipios, lo que integra una unidad territorial, inspirando un tratamiento jurídico-administrativo sui generis.

Al señalar que el área metropolitana es un ente sociológico, nos referimos a las relaciones o vínculos de dependencia que espontáneamente surgen entre las diferentes comunidades. En Colombia, constitucionalmente sólo existía una sola división administrativa para lo municipal; se aplicaban las mismas reglas generales para Bogotá, Medellín y ciudades intermedias. Se hacía necesario una reforma constitucional que enmarcara dos categorías de municipios; institución que se logró con la reforma de 1.968, estableciendo en el inciso 2 del artículo 198 de la Constitución Nacional, que dice: "para la administración o prestación de servicios públicos de dos o más municipios de un mismo departamento,

cuyas relaciones dan 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.

La definición del Área Metropolitana, la hace el decreto 3104 de 1.979 en su artículo 1º. "Las áreas metropolitanas son entidades autorizadas por la Constitución Nacional y organizadas por la ley para la más adecuada promoción, planificación y coordinación del desarrollo conjunto en la prestación de servicios de dos o más municipios de un mismo departamento, dotados de personería jurídica, autoridades y régimen especiales, autonomía administrativa y patrimonio independiente.

3.1.1 Naturaleza Jurídica y Requisitos:

En desarrollo del artículo 198 C.N. se dictó la ley 61 de 1.978 ó "ley orgánica del desarrollo urbano", según la cual ésta es " un conjunto de normas generales que permiten orientar las instituciones jurídicas y la intervención del Estado, hacia el propósito fundamental de mejorar las condiciones económicas, sociales, culturales y ecológicas de las ciudades, de suerte que sus habitantes, mediante la participación justa y equitativa en los beneficios y obligaciones de la comunidad,

quedan alcanzar el progreso máximo de su persona y su familia en todos los aspectos de la vida humana, o sea en lo moral, cultural, social y físico.

La mencionada ley reviste al Presidente, de precisas facultades para que especifique las relaciones que dan al conjunto de municipios, las características de Area Metropolitana y fija los procedimientos para su organización y administración. Fue en 1.979, mediante el decreto 3104 que se expidieron normas para la organización y funcionamiento de las áreas metropolitanas.

De acuerdo con el mencionado decreto, son requisitos o características esenciales de las áreas metropolitanas, los siguientes:

a) La existencia de dos o más municipios de un mismo departamento, los cuales deben formar una unidad territorial que genere entre ellos vínculos de orden físico, demográfico, económico, social y cultural.

b) Que el índice de población de los municipios que integren la unidad territorial no sea inferior a 300.000 habitantes y una población mínima de 250.000 habitantes para el municipio principal; estos índices son emitidos por el Departamento Nacional de Estadística.

c) La creación de las áreas metropolitanas, debe ser por ley como acto formal del Congreso, la cual deberá señalar los lineamientos generales para la organización de la zona metropolitana.

d) El área metropolitana dispondrá de personería jurí-

dica propia, diferente de la de los municipios que la integran.

3.1.2 Organización y Funcionamiento:

La autoridad administrativa de las áreas metropolitanas, está en cabeza de una Junta Metropolitana y un Alcalde Metropolitano.

La Junta Metropolitana se integra de manera diferente según los municipios integrantes del área, sean en número superior o inferior a cinco.

Cuando los municipios que integran el área son menos de cinco, la Junta se integra de la siguiente manera:

a) Un Alcalde Metropolitano que preside la Junta.

b) Un representante del Concejo del municipio que constituya el núcleo del área, quien debe ser elegido por mayoría de votos del Concejo; si la elección no se realiza, el representante será quien ejerza las funciones de Presidente del Concejo, hasta que dicha Corporación haga la correspondiente designación.

c) Los restantes municipios están representados por un Concejal, elegido por los Presidentes de los Concejos de esos municipios.

d) Un Alcalde de los municipios distintos al municipio principal, designado por el Gobernador.

e) Un representante del Gobernador:

Si el número de municipios que integran el área metropolitana, es superior a cinco, la Junta se integra de la siguiente manera:

a) Un Alcalde Metropolitano.

b) Un representante del Concejo Municipal del municipio principal.

c) Dos representantes de los Concejos de los municipios diferentes al núcleo del área, elegidos por los Presidentes de los Concejos de esos municipios.

d) Dos representantes del Gobernador.

e) Un Alcalde de los municipios distintos al municipio que constituye el centro del área, designado por el Gobernador.

En caso de que la elección de Concejales cuando los municipios diferentes del principal sean dos, no se realice, la representación se llevará a cabo por los Presidentes de los Concejos Municipales en forma alternada, el primer período será ejercido por el Presidente del Concejo del municipio que tenga mayor número de habitantes.

Si el número de municipios diferentes al municipio principal, es superior a dos, la representación la tiene el Presidente del Concejo del municipio de mayor población. El período para los representantes de los Concejos, coincide con el período para el cual han sido elegidos los miembros de esa Corporación. La Junta Metropolitana, sesiona por convocación del Presidente de la misma, por lo menos una vez al mes.

Como dijimos anteriormente las funciones de Presidente de la Junta, la ejerce el Alcalde Metropolitano, que es el Alcalde del municipio principal, quien es a su vez el jefe de la Administración y representante legal del área metropolitana.

El quorum deliberatorio es la mitad más uno de los integrantes de la Junta, para decidir se requiere la mayoría absoluta de votos de los asistentes.

La Junta Metropolitana tiene a su cargo la planificación y prestación de servicios públicos, debe contribuir con las obras de valorización del área metropolitana.

La Junta Metropolitana en lo que a planificación se refiera, debe adoptar el Plan Integral de Desarrollo

para el área, determinar los mecanismos indispensables para su ejecución y cumplimiento, pero siempre en concordancia con los planes y programas de desarrollo de carácter nacional y departamental. Ordenarle a los municipios o a las entidades públicas que corresponda, la realización de dichos programas.

Reglamentar el uso del suelo urbano, rural y en general de los bienes de uso público; adoptar los planes para la prestación y organización de servicios públicos y creación de entidades descentralizadas, destinadas al suministro de los mismos. Su participación en los planes de valorización es una de las funciones más significativas de la Junta, ya que es la encargada de dictar el Estatuto general para distribuir, ejecutar, recaudar y liquidar las obras de valorización de carácter metropolitano.

Es función de la Junta, procurar la unificación del sistema de recaudo de los impuestos de catastro.

Como todo cuerpo colegiado, la Junta Metropolitana tiene potestad para dictar su propio reglamento, especificar la estructura del área y el funcionamiento de las diferentes dependencias; especificar el régimen de los empleados, expedir el presupuesto de rentas y gastos.

del área, el cual tiene un año de vigencia. Debe dictar el estatuto para la celebración de contratos por parte del área y autorizar al Alcalde Metropolitano, para la negociación de los mismos.

Señalar las funciones que el Alcalde pueda delegar en sus funcionarios subalternos.

Son funciones del Alcalde Metropolitano, las siguientes:

- a) Presentar a la Junta, proyectos de acuerdo sobre planificación, valorización y control fiscal.
- b) Ejecutar el Plan Integral de Desarrollo, coordinar la ejecución de los programas y proyectos que la Junta Metropolitana confíe a las autoridades de los municipios del área.
- c) Dirigir la acción administrativa en el área, nombrando y removiendo sus funcionarios.
- d) Sancionar entre los diez días siguientes a su expedición, los Acuerdos metropolitanos, enviarlos al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para su revisión cuando los considere contrario a la Constitu -

ción o a las leyes, ya que si transcurre el término sin que se haya hecho lo anterior, los Acuerdos serán obligatorios.

Para el funcionamiento de un área metropolitana, se requiere de la presentación del proyecto de Ordenanza, por parte del Gobernador del Departamento a la Asamblea; allegando las certificaciones que demuestren la existencia de los requisitos exigidos; todo lo anterior previo concepto de los Concejos Municipales que integran el área.

Las áreas metropolitanas tienen patrimonio propio, integrado por el producto de los recursos creados por el área, las contribuciones por concepto de obras de valorización, las tasas que reciba por la prestación de servicios públicos, las partidas presupuestales destinadas por el Tesoro Nacional, departamental, municipal o de las entidades descentralizadas de la nación, departamentos, municipios, etc.

El control fiscal del área, la ley lo deja a opción de la Junta Metropolitana, quien lo puede confiar a la Contraloría del municipio principal o a la Contraloría Departamental.

El decreto 3104 de 1.979 autorizó la creación de las áreas metropolitanas que tienen como municipio principal los municipios de Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Pereira y la organización de otras áreas metropolitanas siempre que reúnan los requisitos por este mismo decreto.

3.2 ASOCIACIONES MUNICIPALES.

3.2.1 Concepto y Clases:

La institución de las asociaciones municipales se estableció constitucionalmente en la reforma de 1.968; se dijo en el inciso 3 del artículo 198 de la Constitución Nacional que: "La ley establecerá las condiciones y las normas bajo las cuales los municipios puedan asociarse entre sí para la prestación de los servicios públicos. Las Asambleas, a iniciativa del Gobernador, podrán hacer obligatoria tal asociación, conforme a la ley citada, cuando la más eficiente y económica prestación de los servicios así lo requiera".

Fue la ley 1ª del 75, y su decreto reglamentario el 1390 del 76 las que desarrollaron el inciso 3 del artículo 198 de la Constitución Nacional.

Según estas normas las asociaciones de municipios, son personas administrativas con patrimonio propio e independiente, autonomía administrativa, personería jurídica propia, tienen los mismos derechos y prerrogativa que los municipios.

La asociación entre los municipios se da mediante convenios, para prestar en mejor forma los servicios públicos. El acuerdo se puede limitar a un solo servicio de interés común, o varias obras para planearlos, financiarlos, o para prestar o administrar los mismos servicios.

Los municipios pueden formar parte de varias asociaciones que tengan fines diferentes.

Las asociaciones municipales son de dos clases:

a) Asociaciones Voluntarias.

Las asociaciones voluntarias se dan cuando los municipios, mediante Acuerdo de los Concejos Municipales así lo determine.

La asociación está facultada para crear sus facultades para fijar su estatuto, su organización y la forma de administración de sus bienes y servicios.

b) Asociaciones Obligatorias.

La iniciativa en la creación de esta clase de obligaciones la tiene el Gobernador del departamento, pero se requiere de la aprobación de las Asambleas Departamentales.

La forma de administración de los bienes y servicios son determinados por las Asambleas, lo mismo que la representación de los municipios asociados.

3.2.2 Naturaleza Jurídica y Requisitos:

El artículo 3º de la ley 4ª de 1.975 define la asociación

ción de municipios así: "Las asociaciones municipales son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propios e independiente de los municipios que la constituyen; se rigen por sus propios estatutos y gozarán para el desarrollo de su objeto, de los mismos derechos, privilegios, exenciones y prerrogativas acordadas por la ley para los municipios.

El decreto 1390 de 1.976 define la asociación de los municipios, como entidades administrativas descentralizadas de derecho público del orden municipal, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los municipios que la integran, se rigen por su propio estatuto y gozan para el desarrollo de su objeto, de los mismos derechos, prerrogativas, exenciones y privilegios acordados por la ley para los municipios.

Las siguientes son las condiciones para las asociaciones de municipios:

a) Que con ellas se haga más eficiente y económica la prestación de servicios públicos.

b) Que el acto de asociación sea autorizado por cada uno de los respectivos Concejos Municipales por medio de Acuerdos, cuyos proyectos son la iniciativa del Alcalde municipal.

c) Que cada uno de los Concejos Municipales interesados en formar la asociación, apruebe separadamente el

proyecto de estatuto.

d) Que la asociación se haga con observancia de las funciones de tutela administrativa que el Gobernador tenga sobre la generalidad de los municipios, para la planificación y coordinación de los servicios públicos.

Cuando la asociación se integra con municipios de diferentes departamentos o entidades territoriales diferentes, la tutela administrativa corresponde a los Gobernadores o Jefes de las entidades territoriales.

e) Que la asociación sea compatible con las obligaciones que cada municipio que forma parte de ella, tenga contenidas por asociación con otros municipios.

f) Que los municipios que se asocien configuren una región susceptible de un desarrollo integral, entendiéndose se por región un espacio geográfico con características sociales y económicas que lo hagan apto para la formación y ejecución de los planes globales de desarrollo, que son los que contemplan los aspectos físicos, sociales, económicos y culturales de una región en forma integral.

3.2.9 Organización Administrativa y funcionamiento de la Asociación:

La organización de las asociaciones municipales la determinan los Concejos de los respectivos municipios o

las Asambleas, según sean estas asociaciones voluntarias u obligatorias, pero obligatoriamente su organización administrativa está representada por una Asamblea General de Socios; una Junta Administradora, designada por la Asamblea General, un Director Ejecutivo, nombrado por la Junta, quien ejerce las funciones de representante legal de la Asociación.

A las Juntas Directivas de las Asociaciones, serán aplicables las disposiciones que sobre organización y funcionamiento de los Concejos y Concejales ha establecido la ley.

En los estatutos de la Asociación debe señalarse los municipios que la forman, el nombre, domicilio y dirección de la Asociación; los servicios públicos que han de desarrollar; la forma de integración del patrimonio; el tiempo que durará la Asociación; la forma de disolución y liquidación de la Asociación.

Son funciones de la asociación la elaboración de planes y programas para la prestación de los servicios públicos inter-municipales; determinar los servicios que deban ser retribuidos por tasas o cuotas de reembolso; promover las obras de fomento que benefician a los municipios asociados; organizar la prestación de los servicios públicos; coordinar el desarrollo urbano de los municipios; procurar la preservación y sanidad del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales; celebrar contratos y negociar empréstitos para el efectivo cumplimiento de sus fines.

Los programas de la asociación, deben ser elaborados en concordancia por los planes y programas del orden nacional y departamental con el fin de aprovechar al máximo los recursos naturales de la zona.

El patrimonio de las asociaciones está integrado por los bienes, auxilios, rentas, participaciones, situados fiscales o contribuciones que aporten la nación, los departamentos, municipios y estamentos públicos descentralizados, los legados, donaciones o suministros que hagan los particulares.

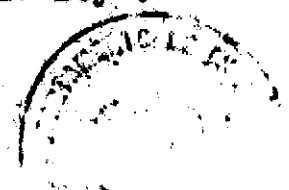
Las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, pueden ceder bienes o rentas propias en favor de la asociación que funciona en su jurisdicción.

Los bienes de las asociaciones de municipios sólo podrán destinarse a la creación, mejoras y sostenimiento de sus servicios.

Los municipios son responsables hasta el monto de sus aportes patrimoniales.

3.3 JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES.

El acto Legislativo número 1 de 1.968, preceptúa que: "Los Concejos podrán crear Juntas Administradoras locales para sectores del territorio municipal, asignándoles algunas de sus funciones y señalando su organización dentro de los límites que determine la ley".



Las finalidades de las Juntas Administradoras locales, son:

Las de agilizar la prestación de los servicios públicos; hacer más fácil que las personas que viven lejos del casco de la ciudad, puedan ser beneficiadas con la gestión oficial.

Se trata de un mecanismo para ser viable la desconcentración administrativa.

Los miembros de la Junta Administradora locales son agentes del Alcalde, de su libre nombramiento y remoción.

Los Concejales principales o suplentes, no pueden ser nombrados de la Junta Administradora Local.

El Gobierno explicó en los siguientes términos la finalidad de las Juntas Administradoras Locales. "El crecimiento de las ciudades, la gran extensión de los límites municipales, el conocimiento más completo de los problemas y la vivienda de los mismos hacen aconsejable una mayor interpretación de la ciudadanía en administración de la comunidad".

El inciso 3 del artículo 196 de la persona, a partir de la reforma constitucional de 1.978, autorizó a los Concejos para crear Juntas Administradoras Locales para sectores del territorio municipal, como un corregimiento o una vereda, asignándole alguna de sus funciones y señalando su organización, dentro de los límites que determine la ley.

4. EL CONCEJO MUNICIPAL

4.1 ORIGEN.

El origen del Concejo Municipal lo encontramos en la antigua Roma, con la institución de los Ediles; integrada por magistrados encargados de las obras públicas y el mantenimiento de los templos, casas y calles de la ciudad.

Los magistrados eran funcionarios ad-honorem que prestaban un servicio cívico a la comunidad, esta institución se estableció en España con el nombre de Cabildo, Ayuntamiento o Municipalidad; luego fue traída a América por los colonizadores españoles e implantada en los territorios colonizados.

Pue en los Cabildos donde se inició el movimiento emancipador, así el Cabildo de Santa Fe, proclamó el Acta de Independencia el 20 de Julio de 1.810, apoyado por los Concejos de Provincia.

El Cabildo ha sido una institución tradicional en Colombia, regulada en la Constitución Nacional de la República, en 1.811 cuando se dió la primera constitu -

ción política de Colombia, hoy se le conoce como Concejos Municipales, denominación que les dió el artículo 61 del Acto Legislativo número 3 de 1.910 al establecer que: " En cada distrito municipal habrá una corporación de elección popular que se designará con el nombre de Concejos Municipales".

En la reforma constitucional de 1.968 se les asignó una función puramente administrativa y no política como la que venían desarrollando.

4.2 CONFORMACION DE LOS CONCEJOS.

La Constitución Nacional, prescribe las reglas generales para la integración de los Concejos Municipales, señalando un mínimo de seis y un máximo de veinte miembros, de acuerdo al número de habitantes de los municipios. Cada Concejal tendrá un suplente.

El artículo 1 de la ley 30 de 1.969, nos enseña la conformación de los Concejos de la siguiente manera: Serán seis Concejales para los municipios cuya población no exceda de 5.000 habitantes, los municipios cuya población sea de 5.001 a 10.000 elegirán 8 Concejales; para los municipios que tengan entre 10.001 y 20.000 habitantes, el número de Concejales será de 10; los de 20.001 hasta 50.000 elegirán 12; los de 50.001 a 100.000 elegirán 15 y los de 100.001 en adelante elegirán 15 y uno más por cada 100.000 habitantes hasta completar el número de veinte.

Las cifras de población serán las obtenidas en el último Censo.

La lista del número de Concejales que pueda elegir cada municipio, será elaborada por la Registraduría Nacional del Estado Civil, quien debe publicarlo oportunamente.

Según lo prescrito por el artículo 35 de la ley 85 de 1.931, el término para la inscripción de candidato de las diferentes corporaciones de elección popular, vence a las seis de la tarde del primer Martes del mes de Febrero del respectivo año.

Para ser Concejal se requiere además de ser ciudadano en ejercicio, no ser beodo, no ser contratista ni apoderado de obras públicas municipales (artículo 7 de la ley 89 de 1.936).

No pueden ser elegidos Concejales los contratistas de obras públicas municipales y sus apoderados, los administradores de servicios públicos municipales, los miembros de la Junta Directiva de los institutos descentralizados de nivel municipal, los magistrados de la Corte Electoral y el Registrador Nacional del Estado Civil, durante el período para el cual fueren nombrados, y dentro del año siguiente, contado a partir del día en que hayan cesado en el ejercicio de sus funciones (artículo 16, 26 de la ley 28 de 1.979).

Los delegados del Registrador Nacional del Estado Civil, los Registradores Municipales y Auxiliares, los Registradores Distritales, mientras permanezcan en el cargo y dentro de los seis meses siguientes al día en que hayan cesado en ejercicio de sus funciones.

El artículo 36 de la ley 85 de 1.971 señala que: "Sin perjuicio de la acción contenciosa de nulidad de la elección, cualquier ciudadano podrá solicitar al respectivo Tribunal Contencioso Administrativo, que ordene anular la inscripción de los candidatos de quienes se compruebe plenamente que no reúnen las cualidades exigidas o estén inhabilitados para ser elegidos conforme a la Constitución Nacional.

La Solicitud anterior deberá presentarse dentro de los cinco días siguientes a la inscripción y será resuelta por el Tribunal Contencioso en el término de tres días. En cuanto a la declaratoria de la nulidad de la elección por no reunir los requisitos y cualidades exigidas o por violar las prohibiciones contempladas en la Constitución Nacional y la ley, la sentencia, será la interdicción para el ejercicio de cualquier cargo público, por un término igual al del período para el cual había sido elegido, contado éste a partir de la fecha de ejecución de la respectiva providencia.

El Código Electoral en su artículo 87 prescribe: "En caso de grave perturbación del orden público que haga imposible el desarrollo de las votaciones, el respectivo Gobernador, Intendente o Comisario, con apro-

bación del Gobierno Nacional, diferirá las elecciones; comunica a la Registraduría Nacional y al público, con un mes de anticipación por lo menos, la nueva fecha con que deba verificarse". El artículo 9 de la misma obra dice: "Cuando por cualquier circunstancia dejen de realizarse elecciones de Concejales en algunos municipios, el Gobierno Departamental, Intendencial o Comisarial respectivo, convocará a una nueva elección, señalando el día en que ésta pueda verificarse. De la misma manera se procederá cuando se anulen las elecciones de Concejales o deben faltar absolutamente antes del último año del período, un número tal de Concejales principales y de suplentes que no se pueda formar el quorum o mayoría suficiente para que funcione la Corporación".

En los casos anteriores, la elección se hará por el resto del período (artículo 21 ley 28 de 1.979).

4.3 FUNCIONAMIENTO DE LOS CONCEJOS.

El Código de Régimen Político y Municipal en su artículo 161 dispone lo relativo al funcionamiento de los Concejos de la siguiente manera: Todo Concejo tendrá un Presidente, un Vice-Presidente y un Secretario, que integrarán la mesa directiva. El Secretario por ser empleado remunerado, no puede ser elegido de los miembros del Concejo, ni parientes o deudores del fisco, por prohibición expresa del Código del Régimen Político y Municipal en el artículo 191 numeral 10.

La elección para la formación de la mesa directiva, se

hará el día de la instalación del Concejo, que es el 1º de Noviembre de cada dos años y para los períodos siguientes se elegirán en la última sesión ordinaria del semestre que termina, debiendo observarse las normas vigentes sobre esta clase de elecciones.

El período de la mesa directiva es de seis meses si el reglamento no lo fija, pero ello sólo rige para el Presidente y el Vice-Presidente, pues el período para el Secretario es el mismo que para los Concejales, es decir, de dos años que se cuentan a partir de la fecha de iniciación del período legal de la Corporación.

Cuando no hay Secretario en el momento de la instalación del Concejo, éste puede nombrar un Secretario Ad-honorem, en este caso puede nombrar un Concejel, porque en este evento no hay remuneración alguna.

El Presidente de la mesa directiva se posesionará ante el Concejo, el Vice-Presidente, el Secretario, los Concejales y demás empleados ante el Presidente de la Corporación.

Para la elección de mesa directiva de un Concejo y el quorum requerido para esta clase de elecciones, debe tenerse en cuenta la participación de las minorías (C.N. artículo 83) el Concejo Municipal debe darse su propio reglamento, el cual será expedido como un Acuerdo Municipal, lo mismo que las adiciones o reformas que se le hagan. Este debe contener todas las disposiciones que permitan el cumplimiento que la Constitución y la Ley le exija a sus miembros.

La ley ha querido dejar en libertad a los Concejos para que se dicten sus propias normas, pero ajustándose a necesidades de cada caso.

El reglamento interno de un Concejo Municipal por regla general, debe contener prescripciones sobre la manera como se realizarán y organizarán los debates, la distribución del tiempo de las sesiones ordinarias, la forma de votación, presentación de proposiciones, uso de la palabra, etc.

El reglamento interno por ser un ordenamiento legal es de obligatorio cumplimiento para los miembros de la Corporación, es la observación de éste lo que permite mostrar a la comunidad, una administración organizada y activa.

El reglamento puede consagrar la alteración del orden del día, en qué momento y por cuánto tiempo puede darse esa alteración; es de ocurrencia general que sea una hora después de haberse iniciado la sesión.

También prescribe el reglamento, la continuidad del orden del día en la siguiente sesión. Cuando se trate de elección de funcionarios, es preciso agotar el orden del día en la misma sesión.

La elaboración del orden del día la hace personalmente la mesa directiva, en él deben hacer una relación de los puntos a tratar firmada por el Presidente y el Secretario, este orden debe leerse al iniciarse la se -

si6n y despu6s aprobarse por el Concejo.

De cada sesi6n debe quedar un Acta que contenga lo sucedido en la reuni6n y sus principales partes son:

El d6a y hora que tuvo ocurrencia.

Los miembros del Concejo que se hicieron presente, lo mismo que los funcionarios con voz para intervenir.

Las intervenciones de los Concejales y de quienes asisten con derecho a deliberar y una narraci6n de los hechos que se presenten.

Una relaci6n y materia de los proyectos de Acuerdo que se sometan a consideraci6n en esa sesi6n y qu6 debate le corresponda.

La forma como se efectuaron las votaciones, el escrutinio y el resultado de las mismas.

Proposiciones presentadas y aprobadas.

Hora en que se levanta la sesi6n.

Fecha y hora para la convocatoria siguiente.

Cada Acta es aprobada en la siguiente sesi6n, con excep-

ción del Acta que se refiera al final de sesiones ordinarias o extraordinarias, pues éstas se discuten, aprueban y firman antes de clausurarse tal sesión.

Las Actas de los Concejos son actos administrativos que éstos emiten y una vez aprobados y firmados, sirven de prueba de las actuaciones de la Corporación.

De las Actas de sesiones y de las órdenes del día, el Secretario, llevará sendos libros.

Cualquier ciudadano puede solicitar copias de estos documentos y previa autorización del Presidente de la Corporación, serán expedidas por el Secretario, quien las autenticará.

La mesa directiva tiene funciones que cumplir, designadas por el reglamento interno, cada integrante de la mesa tiene sus propias funciones así:

El Presidente es el representante de la mesa, es él quien debe tomar las medidas necesarias para el buen funcionamiento de la Corporación, debe convocar a sus miembros a las sesiones; cumplir y hacer cumplir el reglamento; implantar el orden en el recinto; abrir, dirigir y cerrar las discusiones; recibe y tramita la correspondencia; vela porque las diferentes comisiones cumplan su tarea, llama a los Concejales suplentes en caso de falta temporal de los principales y les dá posesión; rechaza los proyectos de Acuerdo o iniciativas que se presenten cuando las disposiciones o modificaciones no se refieran

a una misma materia.

Las demás funciones que exige el funcionamiento interno de la Corporación.

El Vice-Presidente tiene también sus propias funciones así:

Debe suplir al Presidente en caso de falta temporal, como excusas, licencias o permisos.

Debe reemplazarlo por falta absoluta, hasta que el Concejo nombre al nuevo Presidente y ejercer aquellas funciones que le hayan designado el reglamento del Concejo como las siguientes:

a) Llevar el libro de Actas de sesiones y los que señalen las Ordenanzas, los Acuerdos a que le ordene el Presidente (artículo 162 del Código del Régimen Político y Municipal).

b) Es el órgano de comunicación entre los miembros de la Corporación o de ésta con otras entidades de igual naturaleza, con las autoridades y empleados de los diferentes niveles de la administración pública, con los particulares (artículo 7 del decreto 49 de 1.932).

c) Por orden del Presidente, sustanciará los asuntos de su competencia, expedirá copias de documentos y pasará a las respectivas comisiones, los Memoriales o solici-

tudes oficiales y particulares.

d) Refrenda con su firma los actos de la mesa directiva, del Presidente y de la Corporación.

e) Da lectura a los proyectos y documentos conforme lo prevee el reglamento.

f) Controla y registra los proyectos de Acuerdos que pasarán a los correspondientes debates; informará a la Corporación sobre los resultados obtenidos en las votaciones de cada asunto.

g) El artículo 305 del Código del Régimen Político Municipal, lo autoriza para dar fe de los certificados que expida sobre negocios que se tramitan en el Concejo, con base en los documentos que reposan en la Secretaría a su cargo.

h) Puede desempeñar las funciones de Secretario del Concejo y de la Alcaldía en los municipios de escasos recursos económicos o de baja población (artículo 307 numeral 6 del Código de Régimen Político y Municipal).

i) Las demás que le señalen el reglamento interno del Concejo.

En cuanto al Concejo en sí, éste debe reunirse en el lugar oficialmente señalado. Sólo en caso de imprevistos

como la fuerza mayor del caso fortuito puede sesionar el lugar diferente, teniendo plena validez los actos emitidos en tales circunstancias, la contravención de estas normas acarrea la invalidez de estos actos.

La fecha de instalación de los Concejos es el 1º de Noviembre de cada año (Ley 6 de 1.958, artículo 2).

Si por cualquier circunstancia no se puede instalar en esa fecha, continuará ejerciendo el del período anterior hasta que ocurra tal instalación.

El artículo 163 del Código de Régimen Político y Municipal, dispone que el Concejo para instalarse o para funcionar necesita la mayoría absoluta de sus miembros.

El decreto legislativo 0247 de 1.957 en su artículo 2 señala que para instalarse válidamente un Concejo, se requiere que haya quorum legal ó sea la mitad más uno de los miembros que la integran.

El artículo 49 de la ley 85 de 1.916 dice: "Entiéndase por mayoría absoluta todo número de votos superior a la mitad del total de votos emitidos y cuando ésta fuera impar, la mitad se computará prescindiendo de un voto."

El artículo 83 de la Constitución Nacional, en relación con los quorum y mayoría decisorias, dispone que para Asambleas Departamentales, Concejos Intendenciales, Comisariales y Municipales, regirán las mismas normas esta-

blecidas para el Congreso pleno, las Cámaras y las Comisiones Permanentes.

El acto legislativo número 1 de 1.961 dispone : "El inciso 3 del artículo 83 de la Constitución Nacional, quedará así: Las Asambleas Departamentales, los Concejos Intendenciales y Comisariales y los Concejos Municipales, podrán abrir sus sesiones y deliberar con la tercera parte de sus miembros, pero sus decisiones sólo podrán tomarse con la asistencia de la mitad más uno por lo menos, de los integrantes de la respectiva Corporación".

Los Concejos Municipales tienen dos clases de sesiones:

- a) Ordinarias
- b) Extraordinarias.

El artículo 3 de la ley 6 de 1.958, rige para los municipios de régimen común, cuyas corporaciones deben reunirse dos veces al año en términos prorrogables, una sesión del 1º de Noviembre al 31 de Diciembre y otra del 1º de Abril al 31 de Mayo.

Existe un régimen especial para el Distrito Especial de Bogotá, las ciudades capitales de departamento, municipios de más de 100.000 habitantes o municipios que tengan más de cuatro millones de renta ordinaria en su presupuesto, anula se reunirán cuatro veces al año, los días 1º de Noviembre, 1º de Enero, 1º de Abril y 1º de

Agosto, en sesiones que durarán 30 días prorrogables por diez días más (ley 72 del 1926 artículo 5º).

Las sesiones extraordinarias del Concejo son convocadas por el Alcalde para que se ocupe de los asuntos que el Gobierno Municipal someta a su consideración (artículo 8 ley 30 de 1.969).

La Corporación no puede ocuparse de asuntos diferentes a los sometidos por el Jefe de la administración municipal.

Esta convocatoria por parte del Alcalde debe ser justificada en la necesidad inaplazable que pueda tener la administración para solucionar situaciones de urgencias.

Las sesiones extraordinarias también tienen como finalidad apartar a los Concejales de la función política y concretarlos al estudio de asuntos que beneficien a la comunidad. El período para sesiones extraordinarias será aquel que se señale en el decreto de convocatoria, de acuerdo con los proyectos que se presente; el tiempo de duración de estas sesiones se calculará de conformidad con los asuntos que se sometan a estudio y decisión.

Para un eficaz funcionamiento los Concejos se organizan en comisiones, de acuerdo a la materia o materias de que se ocupen, estas comisiones pueden ser permanentes o transitorias.

Generalmente son comisiones permanentes las de:

Planes y programas, presupuesto, educación, salud y obras públicas.

Las transitorias se integran cuando se presenta una necesidad o situación especial que merezca atención específica, como la que realizan los escrutinios realizados en las diferentes sesiones.

La comisión del plan se crea cuando a iniciativa del Alcalde, se presenten proyectos de Acuerdos sobre planes y programas de desarrollo económico y social o de obras públicas. Estará integrada por no más de la mitad de los Concejales, esta comisión se encarga de dar el primer debate a los proyectos de Acuerdo a la materia para la cual fue creada, sino cumple con esta función dejando pasar el período de sesiones ordinarias, el Alcalde pondrá en vigencia dicho proyecto. Corresponde a esta comisión una vez aprobado el Acuerdo, vigilar la ejecución del mismo.

4.4 ATRIBUCIONES DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES.

Las atribuciones de los Concejos Municipales están reguladas en la Constitución Nacional en el Código de Régimen Político y Municipal y leyes que lo adicionan o reforman; como la ley 5ª. de 1.929 sobre incompatibilidades, el decreto 049 de 1.932, la ley 89 de 1.936, la ley 115 de 1.948, la ley 6ª. de 1.958 y la 3ª. de 1.969.

De conformidad con el artículo 197 de la Constitución

Nacional son atribuciones de los Concejos Municipales, las siguientes:

1. Ordenar por medio de Acuerdos lo conveniente para la administración del Distrito.
2. Votar en conformidad por la Constitución, la Ley, las Ordenanzas, las contribuciones y gastos locales.
3. Determinar la estructura de la administración municipal, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos.
4. Crear a iniciativa del Alcalde, los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales, conforme a las normas que determine la ley.
5. Expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos del municipio, con base en el proyecto presentado por el Alcalde.
6. Elegir Personeros y Tesoreros Municipales y los demás funcionarios y empleados que la ley determine.
7. Autorizar al Alcalde para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes municipales y ejercer pro t mpore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.

8. Ejercer las demás funciones que la ley señale.

La Reforma Constitucional de 1.968 introdujo sustanciales modificaciones al artículo 197 de la Constitución Nacional, como la siguiente:

a) Facultó al Concejo para determinar la estructura de la administración municipal, señalar las funciones generales y fijar las escalas de remuneración de los diferentes empleos.

b) Lo autoriza para crear por medio del Alcalde, los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y sociedades de economía mixta a nivel municipal.

c) Lo autoriza expedir el presupuesto de rentas y gastos anuales (función fijada anteriormente por ley y llevada a norma constitucional).

d) Faculta los Concejos para autorizar, a los Alcaldes a que celebren contratos, negocien empréstitos, enajenen bienes municipales y ejercer protépore, precisas funciones que competen a los Concejos como estaba establecido a nivel departamental y nacional.

El artículo 169 del Código de Régimen Político y Municipal señala como atribuciones del Concejo, las siguientes:

1. Elaborar el presupuesto de rentas y gastos para el

servicio del Distrito , este inciso se elevó a norma constitucional y se amplió en el sentido de que tal expedición se hará con base en el proyecto presentado por el Alcalde.

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

Sobre este numeral es conveniente aclarar que sin previa autorización legal, el Concejo no puede crear estos impuestos, ya que es al Congreso como órgano legislativo quien tiene la iniciativa y facultad de imponerlos. Recordando que el Concejo Municipal no tiene facultades legislativas sino administrativas.

3. Nombrar los Jueces, Tesoreros y Personeros Municipales.

El inciso 2º del artículo 158 de la Constitución Nacional, derogó en parte este numeral por cuanto actualmente es el tribunal superior del respectivo Distrito Judicial, quien nombra a los Jueces.

Los Concejos nombran Tesoreros, Personeros y Contralores en los municipios donde funcionan esta Institución.

4. Crear empleos para el servicio municipal, señalarles sus atribuciones, duración y remuneración, sin contravenir las leyes y Ordenanzas, salvo el caso pre-

viato en el artículo 154, en el cual el nombramiento del empleado que haya de desempeñar las funciones de Tesorero o de Recaudador de Hacienda, corresponde al empleado que debe hacer éste último, conforme a la legislación del respectivo departamento.

Este numeral fue sustituido por el numeral 3º del artículo 197 de la Constitución Nacional, se reservó a los Concejos la competencia para determinar por medio de Acuerdo la estructura administrativa municipal, señalar las funciones generales de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondiente a las diferentes categorías de empleo.

En conclusión la reforma 68 derogó este numeral.

5. Arreglar la policía en sus distintos ramos, sin contravenir las leyes y Ordenanzas ni los decretos del Gobierno, del Gobernador o del Perfecto respectivo.

6. Señalar penas de multa hasta de \$50.00 y arrestos hasta por 10 días a los que infrinjan a sus Acuerdos.

Estos numerales deben sujetarse a los establecidos en el Código Nacional de Policía y al dictado en el respectivo departamento en esta materia.

7. Exigir de los empleados del municipio los informes que necesite para el buen desempeño de sus funciones.

8. Oír y decidir las excusas accidentales de sus miembros.
9. Reglamentar sus trabajos de Policía interior.
10. Examinar y fenecer en primera instancia las cuentas de los Tesoreros Municipales, salvo lo que disponga las Ordenanzas.
11. Acordar lo conveniente a la mejora, moralidad y prosperidad del municipio, respeto de los derechos de los otros y las disposiciones de la Constitución, de las leyes y Ordenanzas, y los decretos del Poder Ejecutivo, de los Gobernadores y Perfectos.
12. Derogado por la Constitución Nacional, artículo 158.
13. Calificar las credenciales de sus propios miembros.
14. Llevar el movimiento de población y formar el censo civil, en conformidad con lo que dispongan las leyes y Ordenanzas.
15. Señalar el día o días en que deban tener lugar el mercado público.
16. Conceder privilegio para las obras de interés público del municipio, pero las concesiones no serán válidas sin que las apruebe el Gobernador, oyendo previa-

mente el informe del respectivo Perfecto; la adjudicación de los baldíos requiere la aprobación del respectivo Ministerio.

18. Disponer lo conveniente acerca de la manera de cómo deben hacerse uso de los terrenos comunales de los municipios.

19. Crear Juntas para la administración de determinados ramos del servicio público cuando lo juzgue conveniente el reglamentar sus atribuciones. Este numeral fue modificado por el artículo 7º de la ley 5ª de 1.929 en el siguiente tenor: " Las Juntas creadas por los Concejos Municipales para los servicios públicos constarán por lo menos de tres miembros y en la elección se reconocerá la participación proporcional de los partidos".

20. Llevar el movimiento anual de la población. Este numeral fue derogado por los decretos 213 de 1.952 y el 258 de 1.954.

21. Formar el Censo cuando lo determine la ley.

22. Desempeñar las demás funciones señaladas por la ley.

La ley 97 de 1.913 artículo 4º preceptúa como función de los Concejos el trazado, apertura, ensanche y arreglo de las calles de las poblaciones y caseríos; y conceder permiso para ocuparlos con canalizaciones subterráneas y postes para alambres y cables eléctricos, rieles para fe-

rocarriles y tranvías, torres y otros aparatos para cables eléctricos y en general con accesorios de empresas de interés municipal.

La ley 113 de 1.928 derogó la anterior disposición, señalando como competente para reglamentar lo anterior, la nación.

El artículo 15 de la ley 71 de 1.919 fijó como atribución de los Concejos, la de fijar reglas especiales sobre las maneras de comprobar los egresos e ingresos de los fondos municipales, sin contrariar las reglas generales dictadas por la Asamblea.

La ley 5ª del 1.926 facultó a los Concejos para adicionar su presupuesto de gastos, con una partida a la destinada a la inhumación de los cadáveres de personas pobres de solemnidad a juicio del Alcalde y del Personero. Este gasto fue declarado obligatorio y de prelación a los demás gastos.

Para cumplir con la mayoría de las atribuciones que la Constitución y la ley le han conferido, los Concejos se valen de los "Acuerdos".

Los Acuerdos rigen dentro del territorio del municipio respectivo y son obligatorios mientras no sean anulados o suspendidos por la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Todo Acuerdo debe llevar al principio el número de or-

den y el año de su expedición y debajo cerrado por paréntesis, la fecha de sanción ejecutiva, la materia sobre la fuerza y los detalles de que trata. El título de los Acuerdos indicará en breves términos la materia a la cual se refiere, los que se expidan para aclarar, adicionar, modificar o derogar otros Acuerdos, incluirán en el título el número y años de éstos y la materia que regulan.

Todo Acuerdo debe citar la disposición legal que faculta al Concejo para expedirlo.

Tienen iniciativa para presentar proyecto de Acuerdo:

- a) Los Concejales
- b) El Alcalde
- c) El Tesorero
- d) El Personero
- e) Inspectores de Instrucción Pública
- f) Los Médicos Oficiales
- g) Los Ingenieros Municipales
- h) Los Presidentes de Junta de Beneficiencia.

Los Concejales tienen iniciativa sobre cualquier materia, con excepción de aquellos asuntos que son de exclusiva del Alcalde.

Los Alcaldes como jefes de la administración municipal, pueden presentar proyectos de Acuerdo sobre los asuntos que estiman conveniente para la buena marcha de la administración del municipio. Además de acuerdo con el Artículo 197 de la Constitución Nacional, debe presentar los proyectos de Acuerdo sobre el presupuesto municipal; sobre creación de institutos descentralizados municipales, como establecimientos públicos, Sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales; los proyectos sobre planes y programas de desarrollo económico y social y sociedades de economía mixta.

Los demás funcionarios sólo tienen iniciativa en la materia respectiva, pues ellos tienen voz pero no voto en las sesiones de la respectiva Corporación.

La regla general es que todo proyecto de Acuerdo, debe ser sometido a un debate en días diferentes y para ser aprobado requiere el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes en la sesión (artículo 173 Código Régimen Político y Municipal) la ley 89 de 1.936 dispuso que en las capitales de departamentos y las ciudades cuyo presupuesto anual no sea inferior a \$300.000, los Acuerdos que expida el Concejo deberán ser aprobados en tres debates en días diferentes.

Esta ley fue modificada por la ley 115 de 1.948 en lo

relativo al monto del presupuesto anual para los municipios que no sean capital de departamentos, fijando la cuantía anual en \$200.000.

Así tenemos que los Acuerdos que emitan los Concejos Municipales de los municipios capitales de departamentos y aquéllos cuyo presupuesto anual sea o exceda los \$200.000 deben dársele tres debates en días diferentes; para los municipios que no sean capitales de departamentos y cuyo presupuesto no exceda los \$200.000 son obligatorios dos días diferentes.

Una vez aprobado un Acuerdo en los debates correspondientes, éste debe pasar al Alcalde municipal para que lo sancione u objete, la objeción puede ser por motivos de inconstitucionalidad y legalidad o inconveniencia (ley 72 de 1.926).

El Alcalde tiene un término de cinco días cuando el Acuerdo conste más de veinte artículos; ocho días cuando pase de este número de artículos, si el municipio es capital de departamento y el presupuesto es o excede de \$ 200.000.

Cuando el municipio posee un presupuesto inferior y no es capital de departamento el término para sancionarlo es de dos días a aquél en que lo recibió (ley 115 de 1.948).

Por mandato legal el Alcalde debe mandar copia de los Acuerdos que sancione para que los revise. Si el

Gobernador encuentra que son violatorios de la Constitución o de la ley, debe pasarlo al Tribunal Contencioso Administrativo para que se pronuncie sobre su exequibilidad.

Cuando un Acuerdo es tachado en inconstitucionalidad o ilegalidad, la obligatoriedad del mismo no surge hasta tanto la autoridad competente decida si es o no exequible.

Si las objeciones son declaradas infundadas, el Alcalde debe sancionar el Acuerdo, cuando éste se abstenga de sancionarlo en el término señalado, lo hará el Presidente del Concejo.

Los Acuerdos deben ser publicados por bando, o por su inserción en un periódico oficial del municipio, si lo hay.

Un Acuerdo entra en vigencia una vez hecha la publicación, excepto si en el mismo se señala otra fecha para su observancia.

Los Acuerdos son de obligatorio cumplimiento, y su observancia acarrea solo de pena, multa y arresto, mientras no sea anulado o suspendido por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Cualquier ciudadano mediante el ejercicio de la acción pública de nulidad, puede solicitar la anulación

de un Acuerdo, cuando éstos son violatorios de la Constitución Nacional, la ley, el reglamento ejecutivo, ordenanzas o los reglamentos del Gobernador.

Un Acuerdo pierde su vigencia cuando ha expirado el término específico para su observancia, como para la celebración de un contrato; por ser derogada por un nuevo Acuerdo.

5. LOS ALCALDES MUNICIPALES

5.1 NOMBRAMIENTO.

Al tenor de los artículos 201 de la Constitución Nacional, en todo municipio habrá un Alcalde, que ejercerá las funciones de agente del Gobernador y que será jefe de la administración municipal conforme a las normas que la ley le señale. La ley 28 de 1.974 le asigna la función de representante legal del municipio para todos los efectos legales.

Es entonces la Alcaldía, el órgano de ejecución municipal en el esquema de la división de poderes adoptados en esta entidad territorial. Al Alcalde, le ha sido asignado un doble carácter:

a) Político.

Como agente del Gobernador, ejecuta las políticas del Estado Colombiano, bien sea por el poder central o a nivel departamental. Este funcionario materializa los programas ideados por gobierno de manera inmediata sobre la comunidad.

b) Administrativo.

La legislación colombiana le dá al Alcalde la calificación de jefe de la Administración Municipal, lo cual le permite disponer de los recursos humanos y materiales necesarios para la organización y desarrollo de sus objetivos.

La doble naturaleza del Alcalde, lo convierte en la piedra angular de la función pública colombiana.

El Código de Régimen Político y Municipal en su artículo 183, reglamenta lo relativo al Alcalde de la siguiente manera:

El Alcalde, es el jefe de la Administración Pública en el municipio, ejecutor de los Acuerdos de los Concejos y agente inmediato del Prefecto. El Alcalde es, además, jefe superior de policía en el territorio de su jurisdicción.

La norma anteriormente citada le dá importancia a la labor administrativa que ejecuta el Alcalde en forma autónoma, y la que realiza como ejecutor de los Acuerdos del Concejo. La legislación colombiana, no ha establecido requisitos especiales para el ejercicio del cargo de Alcalde. Para este caso tiene aplicación la regla general establecida en el artículo 15 de la Constitución Nacional, según la cual para ocupar un empleo público que lleve anexa autoridad o jurisdicción, se requiere ser ciudadano en ejercicio, es decir, ser mayor de 18 años, nacional colombiano, ya por nacimien-

91

to o por adopción y no haberla perdido por cualquier causa.

El Alcalde es un funcionario de libre nombramiento y remoción del Gobernador; se posesiona ante el Juez Municipal, pero si por cualquier causa no se pudiere hacer ante éste, se hará ante dos testigos (artículo 260 del Código de Régimen Político y Municipal).

Por mandato constitucional, ningún funcionario entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de sostener y defender la Constitución y de cumplir con los deberes que le incumban (artículo 65 de la Constitución Nacional). En desarrollo de esta norma el Código de Régimen Político y Municipal en su artículo 251 dispone: "Ningún funcionario entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de sostener y defender la Constitución y de cumplir los deberes que le incumban". Esto es lo que se llama posesión del empleo, o bien tomar posesión de él.

De la posesión del Alcalde debe levantarse un Acta, el cual debe ser firmado por el funcionario que da la posesión, el que la toma y el Secretario de la oficina.

Los varones, cuya edad oscile entre los 18 y los 50 años de edad, deben acreditar que han definido su situación militar. Las personas que han ocupado el cargo de Alcalde, no pueden ser elegidos Concejales del mismo municipio, en el siguiente período.

Los Alcaldes están vinculados a la administración por

una relación laboral pública, excluyente de cualquier otra función pública remunerada.

A los Alcaldes les está especialmente prohibido:

a) Utilizar las funciones o poderes de su cargo en beneficio de la organización o de las campañas de los partidos.

b) Formar parte de directorios o Comités de los partidos políticos.

c) Intervenir de cualquier manera en la organización de manifestaciones de otros actos políticos de dichos partidos.

d) Pronunciar discursos o conferencias de carácter partidario y comentar por medio de periódicos hablados o escritos, temas de la misma naturaleza.

e) Tomar en cuenta la filiación política de los ciudadanos para darles un tratamiento de favor o para ejercer discriminaciones contra los mismos.

f) Coartar por cualquier clase de influencia o presión la libertad de sufragio de los subalternos.

g) Las demás que establezcan las Ordenanzas de las Asambleas para los Alcaldes.

5.2 FUNCIONES DE LOS ALCALDES.

El Alcalde Municipal como mandatario local descendiente del Gobernador y jefe de la Administración Municipal, tiene funciones que cumplir, estas funciones las podemos clasificar en Administrativas y Materiales.

5.2.1 Funciones Administrativas.

El Código de Régimen Político y Municipal, en cumplimiento del mandato constitucional señala taxativamente las funciones del Alcalde Municipal. El artículo 184 del Código del Régimen Político y Municipal dice: Son atribuciones de los Alcaldes las siguientes:

1. Cuidar de que el Concejo se reúna oportunamente y desempeñe los deberes que le corresponden.

Esta primera función, está íntimamente ligada con la acción administrativa que le es inherente a la buena marcha de la Administración Municipal.

Por ser el Concejo Municipal la entidad que guía los destinos del municipio, de acuerdo con las leyes y reglamentos internos de cada uno, es lógico que el Legislador le haya confiado al Alcalde Municipal, la vigilancia, fiscalía de esa Corporación. Así pues, dicho funcionario debe procurar que el Concejo se reúna oportunamente y desempeñe sus deberes. Encontramos una deficiencia en cuanto al poder transitorio que pudiera ejercer el Alcalde sobre los Concejales, pues no existe

una norma legal que le otorgue cada autoridad.

- 2. Convocar el Concejo a reuniones extraordinarias cuando un caso grave y urgente lo exija.

La ley 30 de 1.969 en su artículo 8o reglamenta lo relativo a las funciones extraordinarias del Concejo, estas reuniones se dan por convocatoria del Alcalde Municipal, por el tiempo que él determine y para el estudio del material que el mismo funcionario someta a su consideración.

Cuando el Alcalde encuentre que existen asuntos que requieran aprobación o estudio de esa Corporación, podrá convocarlo a reuniones extraordinarias. Esta convocatoria debe hacerla por medio de un decreto que llevará su firma y la de la Secretaria, la materia sometida a su consideración y el término para el cual es convocado.

El decreto en mención puede expedirse inmotivadamente, con el fin de evitar la discusión del Concejo sobre la vigencia o la gravedad del asunto (ley 6: 1.958).

- 3. Conceder licencia a los Concejales.

Es facultad del Alcalde conceder licencias temporales a los Concejales, por circunstancias que motivan su inasistencia a las sesiones.

Esta licencia se materializa mediante una resolución emanada del despacho del Alcalde, con copia que deberá dirigirse al respectivo Concejo Municipal y comunicación al respectivo suplente del licenciado, manifestándole su obligación de incorporarse al Concejo.

4. Suministrar al Concejo los informes y datos que necesite para el buen funcionamiento de sus funciones.

Es ésta una obligación parentoria de los Alcaldes. Estos informes no necesariamente se deben hacer por escrito, ya que se pueden dar oralmente por los Alcaldes o funcionarios que tengan a su cargo los aspectos que se requieran durante las reuniones ordinarias y extraordinarias.

5. Inspeccionar con frecuencia los establecimientos públicos del municipio, para que marchen con regularidad.

Corresponde al Alcalde velar por el buen funcionamiento de los establecimientos públicos municipales; esta inspección puede delegarla en otro funcionario que tenga asignado tareas similares a las de establecimiento público.

6. Nombrar y remover libremente los empleados de su oficina.

El nombramiento o remoción de empleados municipales se efectúa mediante decreto, el cual llevará la firma del Alcalde.

Para nombrar o remover empleados de libre remoción, el Alcalde debe hacerlo mediante decreto en que se expresen las consideraciones sobre vacancia; determinar con precisión el nombre completo del elegido; el cargo para el cual se le nombra y el ordenamiento de notificación.

El decreto de remoción puede carecer de considerandos.

La función del Alcalde de nombrar y remover los empleados de su oficina, la amplía el numeral 19 del artículo 184 del Código de Régimen Político y Municipal, cuando le asigna el nombramiento que el Concejo crea; también nombra los empleados de carrera administrativa, pero su remoción se hace de acuerdo con las normas especiales sobre la materia.

7. Conceder licencia a los empleados municipales, en los casos y términos especificados por la ley.

El artículo 291 del Código de Régimen Político y Municipal dice: "Todo el que desempeñe un empleo lucrativo, de voluntaria aceptación, tiene derecho a una licencia de sesenta días al año, seguidos o divididos de la manera que estime conveniente.

Si concurre justa causa, la licencia se prolongará por

el término que aquella diga. Cuando el destino sea lucrativo pero de forzosa aceptación, no hay derecho a licencia sino con justa causa, según el inciso anterior".

El Alcalde tiene facultad para conceder a los empleados licencia que tenga como finalidad separarse temporalmente de las funciones que les unen a la Administración Municipal. Esto lo hace mediante la resolución motivada firmada por el Alcalde y su Secretario, en la que se señala el tiempo de la licencia y el nombre de la persona que lo suplirá en su ausencia.

El artículo 292 del Código del Régimen Político y Municipal preceptúa: "El que obtenga licencia para separarse de un destino lucrativo de voluntaria aceptación, debe encargarse de él al terminar la licencia, a más tardar, si así no se verifica queda de hecho vacante el destino, y se provee por quien corresponda, sin perjuicio de la responsabilidad por el abandono del destino.

La declaración de vacancia se hace por quien debe proveer el puesto".

8. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, leyes y Ordenanzas y decretos que estén en vigor.

Es obligación del Alcalde, velar por el cumplimiento de la ley e igualmente por el cumplimiento que ellos deban dar sobre todas las normas de todos los órdenes

jerárquicos que rige el Estado.

9. Velar porque los empleados en el servicio municipal desempeñen oportuna y debidamente sus funciones.

El Alcalde debe fiscalizar y controlar los empleados municipales. El cumplimiento de esta norma se hará de acuerdo con los Estatutos que cada municipio adopte para su funcionamiento. Así, tenemos que en las grandes ciudades se creó el cargo de Jefe de Personal, que rinde informes al Alcalde.

En las ciudades intermedias y en las poblaciones pequeñas, le corresponde al Alcalde ejercer directamente las dos funciones.

El Alcalde está investido de suficiente autoridad para declarar insubsistente un nombramiento o para destituir a un funcionario moroso en sus obligaciones. Para dirimir los conflictos que se presenten con motivo de deslealtad, ineficacia y desorden interno, se tienen en cuenta las normas establecidas en el reglamento.

De acuerdo con el Código del Régimen Político y Municipal, en un estatuto interno de trabajo pueden incluirse las siguientes sanciones:

a) Penas Correccionales.

b) Multas.

c) Suspensión.

d) Remoción.

El Alcalde estará vigilado por el Concejo Municipal y por los órganos jerárquicos de control y vigilancia departamental.

Las sanciones que se produzcan por ineficacia o incumplimiento de los empleados, se legalizarán mediante una resolución motivada en la que se indica la sanción.

5.2.2 Funciones Materiales.

1. Presentar al Concejo, los proyectos de Acuerdo que juzgue conveniente a la nueva marcha del municipio, con especialidad los de Presupuesto de Rentas y Gastos, esto lo debe hacer en la época de apertura de la sesión.

El Alcalde debe presentar a consideración del Concejo, el proyecto de Presupuesto en los diez primeros días de las sesiones ordinarias que se inician en Noviembre de cada año.

Este proyecto debe ser elaborado teniendo en cuenta la

política trazada. Debe incluirse en él los gastos y rentas para su vigencia ya que el municipio no puede recaudar impuestos, ni efectuar actos que no estén incluidos en el Presupuesto. Al proponer el proyecto de Presupuesto, se debe tener en cuenta los siguientes puntos:

a) Anualidad: El Presupuesto aprobado deberá regir por el término de un año calendario, que se inicia el 1º de Enero y culmina el 31 de Diciembre.

b) Equilibrio: Debe existir igualdad entre las sumas que se calculan como rentas e ingresos y las destinadas a gastos o egresos.

c) Unidad: En el Presupuesto debe incluirse la totalidad de las rentas y gastos en el municipio, aún cuando algunos capitales no pasen por la Tesorería Municipal. No puede haber presupuesto ni fondo separados, aunque algunos recursos tengan un destino especial o contabilidad separada.

Algunos tratadistas consideran que este principio o regla ha perdido vigencia con la aparición de empresas de servicios especializados o múltiples que tienen presupuestos separados que no se aprueban en el Concejo Municipal, figurando como nexos del Presupuesto Municipal.

El presupuesto debe ser verdadero, real; para evitar los llamados "Presupuestos Inflados" que conducen a la

no ejecución de las obras proyectadas, por falta de seguridad en su financiación.

2. Dar posesión de sus destinos a los empleados municipales, con las excepciones que establezcan las Leyes, Ordenanzas y Acuerdos.

Es obligación del Alcalde dar posesión del cargo, a los funcionarios que él ha nombrado, o que haya nombrado el Concejo, como es el caso del Personero y el Tesorero Municipal.

Para dar posesión a un funcionario, el Alcalde le tomará juramento y dejará constancia de éste en un Acta que firmará él, el subalterno que se posesiona y el Secretario de la Alcaldía, a tal Acta debe anexarse los documentos del posesionado, su Paz y Salvo general y el valor de las estampillas que exige la Ley.

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

Podemos señalar que esta obligación ha pasado a la historia, aunque nuestro Régimen Legal Municipal la conserve.

4. Dar en el mes de Diciembre un informe al Prefecto de la Provincia o al Gobernador del Departamento, cuando no exista la entidad provincial, sobre la mar-

cha de la administración pública en el municipio y las medidas que convenga tomar para mejorarlas.

Este informe anual tiene por fin hacer un censo de la situación administrativa que se está desarrollando en el municipio. Debido a esto el informe rendido por el Alcalde ha de ser detallado, tener en cuenta el número de empleados que laboran en el municipio, sus funciones, incluir en él los planes y programas que se hayan llevado a cabo, los que se estén realizando, así como los que se vayan a iniciar, enunciando los costos, situado fiscal, régimen presupuestal, Acuerdos emanados por el Concejo y todos los datos que ilustre situación administrativa.

5. Imponer multas hasta de veinte pesos, o arresto hasta de seis días, a los que desobedezcan o no cumplan sus órdenes y a los que le falten el debido respeto.

Estas sanciones se materializan a través de una resolución motivada, que debidamente notificada al infractor, se le dará la aplicación respectiva.

6. Sancionar u objetar los Acuerdos expedidos por el Concejo. Esta facultad, el Legislador se la ha otorgado al Alcalde, con el fin de que el jefe de la administración municipal, tenga participación en la elaboración de los Acuerdos Municipales.

Para objetar o sancionar un Acuerdo, el señor Alcalde

debe conocer los alcances legales en que éste ha sido concebido. Si hay discordancias entre las leyes existentes y el acuerdo, lo objetará ante la Corporación que le dió vida; pero si es acorde a la ley lo sancionará y lo enviará al Gobernador, para que éste lo apruebe o impruebe. En caso de ser aprobado el Alcalde, lo ejecutará o pondrá en vigencia.

7. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el presupuesto y los reglamentos de Contabilidad.

Es de competencia del Alcalde, ejecutar el presupuesto y para ello debe ordenar el gasto de la jurisdicción, de acuerdo a lo establecido en el Presupuesto.

El Alcalde debe procurar que los planes, programas y proyectos de desarrollo económico social y de obras públicas, se materialicen.

Al mandatario local le corresponde realizar los contratos de trabajo, de servicios, asesorías, interventoría y demás que pongan en marcha tales proyectos.

Los mecanismos de que dispone para ejecutar el presupuesto, van desde la sanción del Acuerdo, hasta la culminación de la obra.

La ordenación y ejecución del Presupuesto están supeditados a la contabilidad que se lleve en la Tesorería Municipal. En las Alcaldías, existe un libro de Contabi-

lidad de Oficina, en la que se ordena el gasto, se lleva la inversión realizada, este libro tiene la categoría de "Medio de Ejecución".

La reserva presupuestal para imprevistos, sirve para complementar un gasto inesperado o insatisfecho por falta de presupuesto.

8. Perseguir a los reos prófugos que hayan en el municipio; es ésta otra de las funciones que el Código del Régimen Político y Municipal conserva pero que no tiene vigencia alguna, porque aunque el Alcalde es el jefe de policía, actualmente los medios de seguridad han asumido esta función en forma más efectiva, quedando sólo al Alcalde la posibilidad de colocar a disposición de los agentes del orden, los medios conducentes a la captura del reo prófugo.

9. Nombrar los Corregidores en las fracciones en que esto deba tener lugar.

10. Nombrar a los empleados municipales siempre que la designación no esté atribuida especialmente a otra autoridad.

Teniendo en consideración el hecho de que la carrera administrativa no está regulada a nivel municipal, concluimos que todos los empleados municipales son empleados públicos, por lo tanto son de libre nombramiento y remoción del Alcalde.

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

Esta ayuda debe recaer en los planes de desarrollo educativo y no en la ayuda presupuestal que es lo que ocurre regularmente.

El fomento a la educación se puede dar mediante la creación de Universidades o Colegios Oficiales, a través de Acuerdos presentados al Concejo y aprobados por éste.

12. Cuidar de que los archivos de la oficina del municipio se conserven en perfecto estado.

Es obligación del Alcalde Municipal, conservar los archivos del municipio, por el significado histórico-cultural que ellos representan.

13. Despachar, sin pérdida de tiempo los exortos y oficios que le dirijan las autoridades oficiales.

Las funciones de los Alcaldes se materializan en Actos y Operaciones Administrativas.

Son Actos Administrativos en sentido material, todo acto emanado de un agente de la administración, mediante el cual se crea una situación jurídica subjetiva en beneficio o a cargo de determinada persona, o permite que se

le aplique a una determinada persona, una situación jurídica subjetiva.

En sentido formal acto administrativo, es el que emana de la administración en forma general o individual.

El objeto del acto administrativo puede ser la determinación de determinado servicio a cargo de la Administración, que se puede traducir en un beneficio o una carga para la administración que lo dicta.

Los Alcaldes, como jefes de la Administración Municipal hacen uso del acto administrativo en ambos sentidos.

Son actos administrativos de los Alcaldes, los nombramientos, destituciones, licencias, permisos, imposición del presupuesto por decreto, licencias de funcionamiento para establecimientos públicos que deben emitirse de acuerdo a la ley; de lo contrario existirá desviación de funciones o abuso de autoridad.

Un acto administrativo que permite la aplicación de una situación jurídica objetiva, es el reconocimiento de una pensión de jubilación que crea un beneficio para la persona y una carga para la Administración.

La operación administrativa es una consecuencia del acto administrativo; ejemplo de esto es la comunicación de una destitución que da a conocer al perjudicado la decisión que ha tomado la administración, mediante de-

terminado acto que produce efectos jurídicos.

Es característica común de acto y de operación administrativa, la voluntariedad con que nacen y se expresan.

6. EL PERSONERO, EL TESORERO Y CONTRALOR MUNICIPAL

6.1 EL PERSONERO MUNICIPAL.

Un análisis histórico de nuestra administración municipal, nos muestra el origen del cargo de Personero Municipal en el siglo XIV, con el envío de Enmendadores Reales; con la función de inspeccionar la administración de las colonias. En cada municipio se crea un Síndico Personero, que se encargaba de defender a la comunidad de los Cabildos, y de fiscalizar la hacienda municipal.

Siempre se ha conservado como función del Personero, el llevar la voz de la ciudadanía.

El cargo de Personero es de creación constitucional, pues es ésta la que al señalar las funciones del Concejo Municipal, le asigna la de nombrar Personero Municipal.

6.1.1 Elección y Funciones.

La elección del Personero, le corresponde al Concejo

Municipal, es elegido para un período de un año, pudiendo ser reelegido indefinidamente, pero no obligado a servir dos períodos consecutivos (artículo 233 del Código de Régimen Político y Municipal).

Los Personeros Municipales son agentes del Ministerio Público, como tal tienen sus funciones señaladas en forma general por la Procuraduría General de la Nación. Así el Personero tiene las siguientes actuaciones:

- a) Es el vocero del Ministerio Público en los negocios penales, laborales, civiles, etc., en que le corresponde intervenir, ya sea en los Juzgados Municipales o ante las autoridades policivas locales.
- b) Ejerce la vigilancia judicial ante los Juzgados Municipales y los despachos de jurisdicción policiva.
- c) Debe velar por el cumplimiento de la Constitución Nacional, leyes Ordenanzas, Acuerdos y Sentencias Judiciales.
- d) Conoce y adelanta el proceso Contencioso Administrativo en que el municipio se haya constituido parte; su intervención se entiende como agente del Ministerio Público, no como parte.
- e) Promueve las acciones de responsabilidad contra los empleados municipales.

f) Le corresponde oír las quejas que los particulares formulen por delegación de justicia, si éstas son fundamentadas debe entablar la acción correspondiente.

g) Vela por el ejercicio y la efectividad del derecho de petición, para esto debe colaborar con los particulares interesados, instruyéndolos en la formulación, si fuese necesario redactarlos, recibirlos y enviarlos a los funcionarios competentes.

h) Dar un informe sobre los asuntos relacionados con el Ministerio Público del municipio, los últimos días de cada año.

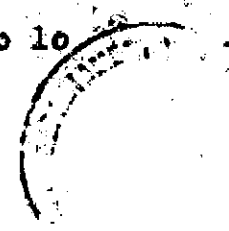
i) Promover los delitos de los cuales tenga conocimiento.

Como miembro de la administración municipal, el Personero tiene funciones que cumplir dentro de su jurisdicción; dichas atribuciones son:

a) Velar por la exacta y pronta recaudación de los recursos municipales y promover o iniciar la acción contra las irregularidades que observe.

b) Debe impulsar las medidas administrativas que estime necesarias y convenientes para el beneficio de la comunidad en general, y del municipio en particular.

c) Debe asistir a las sesiones del Concejo, cuando lo



considera conveniente.

6.2 EL TESORERO MUNICIPAL.

El cargo de Tesorero Municipal es de creación constitucional.

Las normas que regulan las facultades del Tesorero, se encuentran dispersas haciendo compleja la labor de éste.

6.2.1 Elección y Atribuciones.

Los Tesoreros son nombrados por el Concejo Municipal, para períodos de un año pudiendo ser reelegido indefinidamente.

El período se inicia el 1º de Enero de cada año, si el funcionario es nombrado después de esta fecha, se entenderá nombrado para el resto del período.

Después de nombrado y posesionado el Tesorero, éste no puede ser removido del cargo sin que exista causa legal, previa investigación administrativa en que haya sido oído.

Las causales pueden ser, mala conducta, ineptitud para el desempeño del cargo.

El Tesorero Municipal se posesiona ante el Alcalde, debiendo prestar prendaria, hipoteca bancaria o de seguros, que garantice el manejo del tesoro municipal; esta garantía debe ser aprobada por la Centraloría Departamental o Municipal si ésta existe.

Los Tesoreros Municipales tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivo el cobro de los impuestos municipales. (artículo 213 del Código de Régimen Político y Municipal).

Las atribuciones del Tesorero son las siguientes:

a) Recaudar los impuestos, contribuciones y demás ingresos municipales.

La principal función del Tesorero, es la de recaudar impuestos, para cumplirla puede valerse de avisos y notificaciones a los contribuyentes.

b) Ejercer la Jurisdicción Coactiva.

El artículo 213 del Código de Régimen Político y Municipal, dice: "El Tesorero Municipal, tendrá jurisdicción coactiva para hacer efectivo el cobro puntual de los impuestos municipales".

El Tesorero Municipal, puede delegar esta función en los Jueces de ejecución fiscal.

c) Pagar oportunamente las cuentas que correspondan a gastos u obligaciones municipales.

El Tesorero al hacer el pago de las cuentas, que tenga el municipio, debe cerciorarse de que éstos estén debidamente autorizados, (firma y sello correspondiente), debe fijarse si existe presupuesto disponible y fondos suficientes.

Las cuentas que no llenen los requisitos anteriores no deben ser pagadas.

Los recaudos diarios deben consignarlos en la cuenta que para tal efecto, se haya abierto en un Banco del municipio.

La Auditoría debe conceptuar sobre la conveniencia o inconveniencia de la apertura de esta cuenta; el ordenador del gasto debe aprobarlo.

d) El Tesoro debe enviar al Alcalde un informe, en el que rinda cuenta de los ingresos y egresos diarios. Este boletín de Caja debe refrendarlo el Contador Municipal, o el Auditor delegado de la Contraloría Departamental.

e) Como empleado de manejo, el Tesorero debe rendir los primeros cinco días de cada mes, un informe del estado del movimiento de fondos del mes anterior; los extractos de cuentas bancarias; la relación de las cuentas por pa-

gar; los cheques que estén en favor del Tesoro; los ingresos recaudados; valor de los recibos expedidos; las órdenes de pago canceladas al Contralor Departamental o Municipal; según sea el caso.

f) La ley 89 de 1.936 en su artículo 80 faculta al Tesorero, para nombrar y remover libremente los empleados de su dependencia.

g) Debe asesorar al Concejo y al Alcalde Municipal en los asuntos y funciones del municipio.

h) Tiene que mantener al día el kardex de cada contribuyente; expedir los Paz y Salvo que le soliciten; elaborar los Acuerdos de ordenación de gastos; elaborar las nóminas de pago de los empleados del municipio; elaborar los balances mensuales y anuales del municipio.

6.3 EL CONTRALOR MUNICIPAL.

El artículo 190 de la Constitución Nacional, en su inciso 2o expresa: La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos y municipios, corresponde a las Contralorías Departamentales, salvo lo que la ley determine respecto a Contralorías Municipales.

Como podemos observar, el origen de Contraloría es en forma tácita de carácter constitucional.

Las cuentas del Presupuesto y del Tesoro a nivel na -

cional están vigiladas por el Contralor General de la República, el cual es nombrado libremente por la Cámara de Representantes, a nivel departamental corresponde al Contralor Departamental designado a su arbitrio por la Asamblea Departamental y a nivel municipal los funcionarios que para tal fin señalan los Concejos, al menos en ciudades más o menos desarrolladas, el Contralor Municipal.

Las leyes 72 de 1.926 y 115 de 1.949, autorizaron la creación de Contralorías Municipales en los centros urbanos cuyo presupuesto fuera igual o superior a \$200.000 (Diecientos mil pesos), esta cuantía fue modificada por el decreto-ley 1.839 de 1.956, que lo fijó en \$2.000.000.00 (Dos millones de pesos).

La ley 6a. de 1.958 derogó la norma anterior, quedando los municipios autorizados para disponer de su propio organismo de control y fiscalización.

Actualmente sólo existen las Contralorías Municipales creadas antes del acto legislativo número 1 de 1.968.

La Contraloría del municipio es un organismo autónomo e independiente que como mandataria del Concejo, ejercerá la vigilancia de la gestión fiscal de la Administración.

La Contraloría del municipio estará a cargo de un Contralor, elegido por el Concejo para períodos de dos años. Es requisito esencial ser verazado en derecho, sco-

nomía o hacienda pública.

Son generalmente funciones del Contralor Municipal:

Examinar, calificar y glosar las cuentas de los funcionarios contratantes o agentes de la administración, encargados de recaudar, recibir y pagar los fondos o bienes de la Administración Municipal.

Es función especial del Contralor:

Llevar las cuentas especiales de la administración; prescribir los métodos de Contabilidad; la forma de llevar sus libros; registros y formularios; examinar y fenecer las cuentas de los empleados de manejo; procurar del pago de las deudas a favor de la Administración y la restitución de los fondos y demás bienes de su propiedad.

El Contralor, debe exigir a los funcionarios, agentes o contratantes de la Administración, sobre la gestión a ellos encomendada.

El Contralor tendrá voz, pero no voto en los debates del Concejo o de las Comisiones de éste.

La Contraloría Municipal debe llevar un registro de los agentes, funcionarios o contratantes que hubieren cometido ilícitos contra el patrimonio de la Administración.

El Contralor Municipal, generalmente tiene un Contralor Auxiliar, que lo reemplazará en sus faltas temporales y en las absolutas, mientras se llena la vacante; este funcionario es de libre nombramiento y remoción del Contralor, debiendo tener en cuenta al hacer dicha elección que el funcionario llene las calidades exigidas para ser Contralor Municipal.

Es función de la Contraloría en sí, ejercer el control perceptivo en la liquidación de los impuestos, también ejercer el control previo y perceptivo en el recaudo de las rentas de la Administración, y en los giros que afectan el Acuerdo de Apropiaciones.

Corresponde a la Administración, el examen y contabilización de las cuentas de la Administración, fenecer e inspeccionar las mismas.

7. PLANEACION Y PRESUPUESTO MUNICIPAL

7.1 PLANEACION MUNICIPAL.

La actuación municipal se encuentra limitada por una serie de disfunciones del régimen municipal, en lo que se refiere a la posición del municipio y el funcionamiento interno de su administración.

Son muchos los autores, que consideran obsoleta la legislación que rige el municipio colombiano, cuyas bases legales se encuentran en la Constitución Nacional de 1.986, con las reformas posteriores y en la ley 4ª de 1.913 o Código de Régimen Político y Municipal, que con más de ciento cincuenta reformas, es poco lo que ha cambiado la estructura del régimen municipal colombiano.

Fernando Galvis Gaitán, en su obra "El Municipio Colombiano", cita como soluciones posibles al problema de la Administración Municipal entre otras las siguientes:

- a) Municipalización de los servicios públicos locales.
- b) Adopción del presupuesto plurianual de inversiones.

- c) Hallar autonomía municipal.
- d) Clasificación de los municipios por categoría.
- e) Definición de las funciones municipales.
- f) Reorganización de la hacienda municipal.
- g) Revisión y ampliación de las atribuciones de los Alcaldes y los Concejos.
- h) Establecimiento de una asesoría técnica permanente en el municipio.
- i) Establecimiento de requisitos para el nombramiento de Alcaldes.
- j) Adopción por los municipios de la PLANIFICACION INTEGRAL.
- k) Descentralización de las funciones del Gobierno Central en favor de los municipios.
- l) Consolidación de municipios, para evitar municipios muy pequeños.
- ll) Supresión de los departamentos y distribución de su patrimonio a los municipios.

- m) Creación del Ministerio de Fomento Municipal.
- n) Efectividad del concepto de centralización política y descentralización administrativa.
- ñ) Transferencia de los impuestos departamentales para los municipios y destinación a éstos de la totalidad de los impuestos predial.
- o) Creación de ligas regionales de municipios para la prestación de servicios de interés común.
- p) Elección popular del Personero.
- q) Redistribución de los ingresos públicos para favorecer a los municipios.
- r) Participación de los municipios en los impuestos sobre la renta, el patrimonio y el exceso de utilidades.
- s) Imposición de condiciones más rigurosas para la creación de nuevos municipios.
- t) Adopción de una ley orgánica del Régimen Tributario y del Catastro Municipal.
- u) Ampliación de las atribuciones del Alcalde y del Con-

cejo.

v. Creación de Cooperativas de Municipalidades.

La planeación es una función que permite la participación real y efectiva en las inversiones programadas dentro del Presupuesto Municipal. Es a la vez una etapa básica que forma los cimientos de la Administración, en todas las actividades que vayan a realizarse en la Municipalidad.

El crecimiento de los municipios exige un mayor número de servicios públicos, situación ésta, que requiere de una racionalización de la Administración Municipal, lo cual se logra con la implantación de un Plan Integral de Desarrollo Municipal.

El decreto 1306 de 1.980 reglamentario del ordinal 3o. de la ley 61 de 1.978, sobre Planes Integrales de Desarrollo y el artículo 9º de la ley 30 de 1.969, define en su artículo 2º, el Plan Integral de Desarrollo, "Un conjunto de normas que permite orientar, ordenar y regular 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 el nivel de vida de los habitantes y utilizar en forma óptima los recursos existentes".

El Plan Integral de Desarrollo, tiene aplicación en los municipios cuya población no sea inferior a 20.000 habitantes.

Para el ámbito municipal se expidió el Plan Integral de Desarrollo, que tendrá como objetivos específicos, los siguientes:

- a) Organización espacial del área.
- b) Determinación de los sistemas de comunicación vial y de transportes aéreo y terrestre.
- c) Determinación de las áreas para futuro desarrollo, bajo el criterio de mayor densificación o uso intensivo del suelo urbano.
- d) Localización, niveles, dotación, operación y mantenimiento de los servicios públicos.
- e) Tarifas, sistemas de recaudos y formas de control.
- f) Coordinación institucional en los distintos niveles de servicio.
- g) Determinación de un sistema de prioridades para la ejecución del Plan.

Según lo dispuesto en el decreto 1306 de 1.980, todo Plan Integral de Desarrollo, debe tener como marco:

1. Los planes y políticas nacionales de desarrollo.

2. Las políticas de desarrollo Regional y Urbano.

3. Los planes y programas formulados por las Corporaciones Autónomas Regionales, Departamentos y Areas Metropolitanas.

El Plan Integral de Desarrollo Municipal, debe tener en cuenta los aspectos físicos y urbanísticos de la ciudad, los aspectos sociales, económicos y administrativos.

En la elaboración del Plan Integral de Desarrollo Municipal, deben agotarse las siguientes etapas:

1. La Información.

2. El Diagnóstico.

3. Selección de Alternativas.

4. Formulación.

La primera etapa está destinada a recopilar los planes y programas que la nación, departamento y municipio, tengan para el Centro Urbano.

Luego de recolectada la información anterior, se hace una evaluación de la situación, observando los siguien-

tes aspectos:

- a) Las condiciones geográficas, dinámicas y físicas en general.
- b) El crecimiento y distribución espacial de la población.
- c) Las densidades territoriales urbanas y rurales.
- d) Naturaleza y localización de las diferentes actividades económicas y estructura del empleo.
- e) Estratificación socio-económica.
- f) Tenencia, distribución y usos del suelo urbano y rural.
- g) Aspectos cuantitativos y cualitativos de la vivienda y en general de la actividad edificadora.
- h) Inventario de terrenos de propiedad pública.
- i) Estado, cobertura, calidad y demás condiciones de los servicios públicos y comunales.
- j) Proyectos de mayor impacto para el área.

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

l) Estructura administrativa, instrumentos, formas de coordinación institucional y sistemas de orientación y control de las actividades privadas.

Esta etapa es la denominada de "Diagnóstico", y que sumada a la de información, deben permitir la organización de un Expediente Urbano, que contendrá un esquema de las condiciones, posibilidades y limitaciones del núcleo urbano.

La tercera etapa que se debe cumplir es la de selección de Alternativas, consistente en definir las diferentes posibilidades de desarrollo del municipio. Esta fase permite que el Alcalde, adopte políticas de desarrollo, mediante la presentación al Concejo de proyectos de Acuerdo que organicen la infraestructura local.

La formulación del Plan Integral de Desarrollo Municipal, es la etapa con que culmina el proceso.

En esta etapa se definen las políticas, se determina el programa de inversiones y se señalan los instrumentos de ejecución, artículo 9º Decreto 1306 1.980.

Para la imposición de las políticas definidas, debe prepararse un programas de inversiones que detalle razonablemente los proyectos.

El plan está conformado por los diferentes programas y proyectos recomendados.

Por mandato del decreto 1306 de 1.980, un programa de inversiones contendrá como mínimo, los siguientes aspectos:

1. Esquema básico, prediseño o diseño detallado de cada proyecto.
2. Inversiones prioritarias con indicación de las posibles fuentes de financiación y factibilidad de recuperación de la inversión, a través de mecanismos de tarifas y valorización.
3. Determinación de las entidades responsables de ejecución.
4. Mecanismos para la Administración de las obras ejecutadas.

7.2 EL PRESUPUESTO MUNICIPAL.

7.2.1 Definición.

En el Municipio como en el Estado, la realización de los fines que le están asignados, exige medios económicos y la acomodación de unos a otros se lleva a cabo mediante un programa que es el Presupuesto.

El Presupuesto Municipal, además de su condición jurídica, de acto de voluntad soberana del Concejo, es el programa completo de las actividades fiscales que se proponga desarrollar la Administración Municipal, a través del Tesoro Público.

El Presupuesto es considerado una guía de acción para cumplir los objetivos y fines que persigue la Institución, en el que se indica la estructura de la Administración, las diversas actividades, planes y programas que se deben cumplir en un lapso determinado.

De las apreciaciones anteriores, podemos concluir que:

*El Presupuesto es un acto administrativo y soberano, por medio del cual se calculan anticipadamente todas y cada una de las rentas e ingresos y se autorizan o apropian los gastos de funcionamiento y de inversión de la respectiva entidad, para un período de tiempo determinado teniendo en cuenta los planes y programas a seguir dicho ejercicio fiscal. Se expresa en términos financieros y en lo posible en unidades físicas sobre lo que se va a hacer, teniendo en cuenta normas pre-establecidas.

Para la elaboración del presupuesto deben tenerse en cuenta los principios presupuestales que enumeramos a continuación:

1. Principio de Universalidad.

De acuerdo con este principio, el presupuesto del municipio debe comprender todas las rentas que se espere re-

cibir y la totalidad de los gastos en el período de un año.

2. Principio de Equilibrio.

Según éste, en el presupuesto de rentas e ingresos, debe mantenerse un equilibrio entre el presupuesto de gastos e inversiones. Para lograr este fin se tendrá como base el presupuesto de rentas e ingresos.

Si se logra el equilibrio, podemos decir que el presupuesto está nivelado; si los gastos exceden a los ingresos, la diferencia se llama déficit; si los gastos son menores que los ingresos, el saldo favorable se llama superávit.

3. Principio de Unidad.

Las normas sobre presupuestos exigen la unidad del mismo; cuando señalan que no habrá destinaciones especiales de rentas corrientes ni rentas compensadas.

Los recursos provenientes del crédito que se incorporen en el presupuesto de rentas y recursos de capital, se llevarán en cuenta especial de Contabilidad, pero no serán materia de presupuesto ni de fondos separados.

Las rentas con destinación especial para programas de desarrollo económico y social establecidas por la ley,

se aseguran aplicando a este objeto, sin limitaciones diferentes a las señaladas en el decreto 294 de 1.973.

4. Principio de Anualidad.

Este principio enseña que a las sumas apropiadas o autorizadas en el presupuesto, debe dársele el destino señalado en el mismo, tampoco podrá excederse sin el previo cumplimiento de los requisitos consagrados legalmente como son los del crédito adicional o los trasladados entre apropiaciones.

La experiencia aconseja que la vigencia del presupuesto sea lo más corto posible, en vista de los continuos cambios y evoluciones que se producen en las esferas económicas. De ahí que la vigencia de presupuesto sea de un año, el cual se denomina "Año Económico" y que está comprendido entre el primero de Enero y el 31 de Diciembre.

En Colombia existe la prórroga del ejercicio fiscal por un tiempo determinado de meses o de días con el fin de poder cerrar la cuenta del presupuesto en forma más real.

5. Principio de Programación.

El presupuesto debe obedecer programas, de tal manera que representen las diferentes actividades que ejecutarán los diferentes organismos, pudiéndose dividir en sub-programas sin la realización de sus objetivos la

requieren.

La técnica del presupuesto por programa, es una necesidad para eliminar las improvisaciones racionalizando al máximo los escasos recursos, procurando satisfacer las necesidades y solucionar los problemas de la comunidad.

6. Principio de Especificidad.

En el presupuesto debe figurar todos y cada uno de los libros tanto de ingresos como de gastos, tratando de conocer lo más real posible sus programas y sus recursos.

7. Principio de Publicidad.

El presupuesto se comunica para conocimiento de los ciudadanos, aunque ciertos gastos como los de defensa, se mantienen secretos.

El presupuesto una vez aprobado por la respectiva Corporación, debe cumplirse, darse a conocer por quienes intervinieron en su ejecución tanto administrativa como fiscalmente.

Para la elaboración del presupuesto debe tenerse en cuenta las bases legales pre-existentes.

El estatuto orgánico del presupuesto general de la nación,

ó sea el decreto 294 de 1.973 dice en su artículo 8º: "Las entidades territoriales de la República, deberán en la preparación, presentación, trámite y manejo de los presupuestos, normas y principios análogos a los asignados en el presente estatuto conforme a la reglamentación que expida el Gobierno Nacional", por consiguiente esta norma es la que se debe aplicar por analogía a nivel municipal.

No hay reglamentación especial para municipios sobre el presupuesto, apenas en algunos departamentos los respectivos códigos fiscales se refieren a los presupuestos municipales los cuales deben tenerse en cuenta.

La ley 7ª de 1.981 por la cual se establece el Régimen de Contratación de Empréstitos Internos para las entidades territoriales y sus organismos descentralizados y los municipios por orden departamental, el capítulo 4º trata de las entidades descentralizadas en estos municipios; según los artículos 9, 12, 21 y 24 de esta misma ley, las solicitudes para estos empréstitos deben hacerla los Alcaldes de los respectivos municipios, ante la primera autoridad política de la entidad territorial a la que pertenezca el municipio (departamento, intendencia y comisaría).

A nivel constitucional existen normas que se refieren específicamente al desarrollo del presupuesto municipal, estas normas son: Artículo 182 ordinal 10 "Los departamentos tendrán independencia para la Administración de los asuntos seccionales, con las limitaciones constitucionales, y ejercerán sobre los municipios la tutela administrativa necesaria para planificar y coordinar el

desarrollo regional y local y la prestación de servicios en los términos que las leyes señalen".

Artículo 190 ordinal 2: "La vigilancia de la gestión fiscal corresponde a las Contralorías Departamentales o Municipales", Artículo 197 numeral quinto, "Son atribuciones de los Concejos votar conforme a la ley... las contribuciones y gastos locales. Expedir el presupuesto... con base en el presentado por el Alcalde".

7.2.2 Composición del Presupuesto Municipal.

El presupuesto municipal se compone de tres partes fundamentales:

- 1. Presupuesto de rentas e ingresos.
- 2. Presupuesto de gastos e inversiones o lo que también se denomina presupuesto de apropiaciones.
- 3. Disposiciones Generales.

1) Presupuesto de Rentas e Ingresos:

Comprende todo recurso que se compute en el presupuesto, ó sea que corresponde al listado de los rubros o nombres de cada entrada que se calcule habrá de recaudarse en el año fiscal respectivo; estos ingresos deben ser registrados de acuerdo con la clasificación económica que figura a continuación:

I. Ingresos Corrientes.

A. TRIBUTARIOS

1. Impuestos Directos

a) Predial o Catastral

b) Circulación y Tránsito.

2. Impuestos Indirectos

a) Industria y Comercio

b) Deguello

c) Juegos Permitidos

d) Espectáculos Públicos

e) Sistema de Clubes

f) Billetes, Tiquetes de Rifas y Apuestas

g) Patentes o licencias de funcionamiento, etc.

B. NO TRIBUTARIOS

1. Tasas

a) Recolección de Basuras

b) Mataderos

2. Multas

a) Malas Marcas

b) Lotes sin edificar

3. Rentas Contractuales

a) Arrendamientos

b) Alquileres

4. Rentas Ocasionales

a) Reintegros

b) Ventas de Bienes

5. Producto de Monopolios y de empresas industriales

y comerciales, sociedades de economía mixta, etc.

6. Aportes y Auxilios

a) Nacionales

b) Departamentales

7. Participaciones

a) En los impuestos nacionales

b) En explotaciones petrolíferas

c) Explotación de Salinas

C. INGRESOS COMPENSADOS

1. Bomberos

2. Parques y Arborización

D. DEBIDO COBRAR DE VIGENCIAS ANTERIORES

1. Ordinarios Tributarios

2. Ordinarios no Tributarios

II. Recursos de Capital.

A. RECURSOS DE CREDITO

1. Interno

2. Externo

2) Presupuesto de Gastos e Inversiones:

De la manera como se han clasificado las rentas e ingresos, se presentará lo correspondiente a los desembolsos en dinero que durante el período fiscal debe realizar la Administración Municipal, para cumplir con el normal funcionamiento, la prestación de los servicios públicos y con el plan de inversiones previstas.

Atendiendo lo preceptuado en el decreto 294 de 1.973 artículo 15 que dice "El Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiedades, se compondrá de presupuesto de gastos de funcionamiento y del Presupuesto de Gastos de Inversiones".

Los gastos pueden clasificarse de acuerdo a la conveniencia y necesidad de los datos, haciéndose una clasificación económica, funcional, institucional y por el objeto del gasto.

Aquí aparecerán únicamente las unidades o secciones de Gobierno que realmente efectúan o tienen bajo su res -

ponsabilidad las inversiones directas o indirectas.

En ese orden de ideas se tiene la siguiente clasificación:

I. Gastos de Funcionamiento:

A. SECCIONES

1. Concejo

2. Personería

3. Tesorería

4. Contraloría

5. Alcaldía

6. Secretaría de Hacienda

7. Planeación

B. CAPITULO

1. Unidades Operativas de cada Sección

a) Programas

b) Sub-Programas

II. Gastos de Inversión:

Los artículos objeto del gasto que aparecerán en cada Sección, Programa o Sub-Programa, de conformidad con la clasificación anterior son:

A. Gastos Corrientes

B. Gastos de Inversión o de Capital.

3) Disposiciones Generales de conformidad con el artículo 3º del decreto 294 de 1.983:

Las disposiciones generales aseguran la correcta ejecución del presupuesto y regirán únicamente durante año fiscal para el cual se expidan. También expresa que por medio de ésta no se podrán crear recursos del crédito con carácter permanente y nuevas rentas, ni abolir las existentes, ni derogar, ni modificar las leyes vigentes, ni disponer nuevos gastos.

7.3 EL CICLO PRESUPUESTAL.

El ciclo presupuestal se compone de las siguientes etapas:

1. Etapa de Formulación
2. Etapa de presentación, discusión y aprobación
3. Etapa de ejecución de Presupuesto
4. Etapa de Contabilidad y Control
5. Etapa de Evaluación

Para confeccionar el proyecto y presupuesto debe tenerse en cuenta las normas generales, que es la recopilación, estudio y análisis de las disposiciones existentes, en cuanto hagan referencia a aspectos presupuestarios y de desarrollo económico y social de la localidad.

También se deben conocer los Acuerdos que se relacionan con obras o planes de inversión, puesto que son autorizaciones al Ejecutivo para impulsar cierto tipo de actividades que deben ser sopesadas y en lo posible puestas en práctica.

Es en esta etapa donde debe tenerse en cuenta los principios presupuestales. Generalmente en todos los municipios medianos existen elaborados y comprobados los estudios para planes de desarrollo municipales, los cuales deben ser tenidos en cuenta cuando se formule el proyecto de presupuesto.

Es necesario que todos los componentes de la Administración, tomen parte en el proceso de formulación, pues así se llegaría a un conocimiento de planes y programas y de los recursos llevados a cabo y por otro lado se comprometería a los funcionarios en la defensa del presupuesto ante la Corporación.

La clasificación de ingresos y gastos facilita el ordenamiento y razón de ser de cada rubro permitiendo de esta manera visualizar y estudiar en mejor forma, aquellas partidas que son importantes en la formación del presupuesto.

El cálculo de rentas debe obedecer a sanos sistemas, propios de la realidad de cada rubro por su comportamiento en años anteriores, el recaudo actual y sus posibilidades futuras de variaciones; también es necesario analizar el sistema de recaudo y sus posibles fugas, en aquellas clases que son significativamente altas.

La Administración requiere de una cantidad de información que debe precisar mediante el uso de formularios con sus correspondientes instructivos o guías para tramitarlas. Para tal fin es aconsejable que se elaboren con la debida anticipación a la etapa que se comenta con el fin de contar con ese valioso material diligenciado por los principales funcionarios municipales y sus inmediatos colaboradores.

Con el fin de, cumplir oportunamente con la entrega del proyecto de presupuesto al Concejo Municipal, se recomienda la elaboración de un Cronograma de Actividades

en donde se señalen también los días o semanas en que deben tramitarse y tener a disposición, proyectos y programas que deben ser analizados por la Administración Municipal.

2. Etapa de presentación, discusión y aprobación.

En esta etapa es preciso conocer las fechas y procedimientos respectivos, con el fin de cumplir y hacer cumplir a las disposiciones que existan para estos trámites. El Régimen Político y Municipal, el Reglamento Interno del Concejo, y el Código Fiscal, departamental o municipal, podrán guiar a la Administración en este sentido.

3. Etapa de Ejecución.

Para el buen desarrollo de esta etapa se requiere conocer ampliamente y aplicar los siguientes instrumentos:

a) Disposiciones generales o específicas; Debe consultarse las normas de presupuesto. Las normas de Auditoría, el Código Penal, el Código de Régimen Político y Municipal, la Ley 7ª de 1.981 y demás leyes, Ordenanzas y Acuerdos que se refieren a la ejecución activa y pasiva del presupuesto, el régimen de contratos y limitaciones, el sistema tarifario y tributario, formas de liquidar el presupuesto, proceso para elaborar Acuerdos de gastos y para girar contra ellos.

4. Etapa de Contabilidad y Control.

Se refiere a la importancia que reviste dentro del ciclo presupuestal todo lo referente a la computación en los libros de ejecución presupuestal de Contabilidad oficial, que demuestran hechos cumplidos como consecuencia de la acción administrativa, emanada por normas contempladas como programa, planes objetivos, funciones. De ahí que los instrumentos a utilizar sean:

a) Normas Generales:

La principal norma que debería tenerse en todo municipio sería la referente al Manual Contable y Presupuestal aprobado por la Contraloría respectiva, en donde se prescriben las cuentas, su significado, manejos y se dan pautas para preparar informes financieros y presupuestales, lo mismo que las normas contempladas en leyes, decretos, ordenanzas, resoluciones de Contraloría y Acuerdos.

b) Principio Contable de Auditoría:

Los principios universalmente aceptados de Contabilidad y Auditoría, deben ser tenidos en cuenta por quienes ejercen esta labor. Aunque con relación a la contabilización presupuestaria no se hayan escritos principios, es necesario que se establezcan de acuerdo con las necesidades de cada entidad y con la sana práctica de incorporación en tarjetas, libros o cualquier sistema que se lleven para registrar los datos

que permitirán hacer comparaciones y estudio sobre el manejo y custodia de fondos, sobre comportamiento rentístico y de gastos.

El monto de los Acuerdos de Gastos, dependerá del estado actual e inmediato de Tesorería y del comportamiento rentístico. Los giros que se hagan se basarán en dichos Acuerdos.

c) Procedimientos:

Los manuales contables y de presupuestos deberán ser complementados con flujogramas, procedimientos, papelería y formato y la existencia de Manual de Funciones a nivel de cargos, con el fin de que cada funcionario conozca perfectamente su trabajo y responsabilidades.

d) Control Contable y de Presupuesto:

La esencia del control es el cumplimiento del mandato expresado por el Concejo Municipal; este control puede ser previo, perspectivo y posterior.

El primero consiste en analizar previamente a la ejecución de las transacciones, los actos y documentos que la originan o respaldan, para comprobar el cumplimiento de las normas, leyes, reglamentaciones y procedimientos establecidos.

El control perceptivo es la comprobación de la existencia

física de fondos, valores y bienes nacionales y en su confrontación con los comprobantes, documentos, libros y demás registros.

El control posterior es muy importante pero el resultado que se produce es muy lento y se viene a conocer demasiado tarde.

5. Etapa de Evaluación.

Lamentablemente esta última etapa del ciclo presupuestal no se cumple a nivel municipal.

En esta etapa se utiliza en gran medida las estadísticas y los informes y análisis de tipo financiero, contable y presupuestal. De ahí se toman los indicadores que permitirán establecer muchas comparaciones, tomar acciones correctivas, tener puntos de referencia, analizar procedimientos utilizados, hacer el seguimiento de actividades encaminadas a modernizar la Administración Pública. También se podrá programar fácilmente el presupuesto de la siguiente y sub-siguiente vigencias.

8. SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

8.1 DEFINICION.

El decreto 753 de 1.956 que modifica el artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo, dice en el inciso 2º de su artículo 1º: "Para este efecto se considera servicio público toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas.

Constituyen, por tanto, servicio público, entre otras las siguientes actividades:

- a) Las que se presten en cualquiera de las ramas del poder público.
- b) Las de empresas de transporte por tierra, agua y aire; de acueducto, energía eléctrica y telecomunicaciones.
- c) Las de establecimientos sanitarios de toda clase, tales como hospitales y clínicas.

- d) Las de establecimientos de asistencia social, de caridad y beneficencia.
- e) Las plantas de leche, plazas de mercado, mataderos y de todos los organismos de distribución de estos establecimientos, sean ellos oficiales o privados.
- f) Las de todos los servicios de higiene y aseo de las poblaciones.
- g) Las de explotación, elaboración y distribución de sal.
- h) Las de explotación, refinación, transporte y distribución de petróleo y sus derivados, cuando estén destinados al abastecimiento normal de combustibles del país, a juicio del Gobierno.
- i) Cualesquiera otro que a juicio del Gobierno interesen a la seguridad, sanidad, enseñanza y a la vida económica y social del pueblo. El Gobierno decidirá acerca de la calidad de servicio público de las actividades de que trata este ordinal, previo concepto que solicite al Consejo de Estado.

Las empresas y establecimientos públicos descentralizados del municipio, hacen parte de su administración, cualquiera que sea la forma de su organización adoptada.

Los servicios públicos municipales podemos definirlos,

como el conjunto de actividades que tienden a satisfacer las necesidades públicas o de interés general de la comunidad local, realizadas por la administración pública municipal, o por los particulares, mediante concesión, arriendo, o reglamentación especial que determine las condiciones técnicas y económicas.

8.2 REGIMEN JURIDICO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

Para el establecimiento del régimen jurídico de los servicios públicos municipales, debe tenerse en cuenta los siguientes principios:

1. Principio de Continuidad.

Los servicios públicos deben funcionar ininterrumpidamente para satisfacer las demandas y necesidades del interés general. Es ésta la razón por la cual la Constitución Nacional en su artículo 18 dice: "Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos. La ley reglamentará su ejercicio".

2. Principio de Adaptabilidad.

El servicio público debe adaptarse a los cambios que se vayan suscitando en el interés general, lo cual justifica que se introduzcan modificaciones en la reglamentación de la prestación del servicio público.

3. Principio de Neutralidad.

El servicio debe funcionar teniendo en cuenta únicamente las exigencias y necesidades del interés general, de donde se desprende que el servicio no debe utilizarse como instrumento para favorecer intereses de carácter particular.

4. Principio de Igualdad.

Este principio consiste en que la igualdad de todos ante la ley debe traducirse en el servicio público, que debe tratar a sus usuarios en iguales condiciones; en un principio era absoluta, pero hoy en día se ha transformado en una igualdad en la medida en que los usuarios se encuentran en situación similar frente al servicio. Es por ello por lo que existen tarifas diferenciales que permiten un trato de "igualdad frente al servicio público" a grupos de usuarios que tengan situaciones similares.

5. Principio de la Obligación, de la administración de hacer funcionar correctamente los servicios públicos.

Se refiere a que todo servicio público no es el fruto de la benevolencia u obsequio de la administración pública, sino que ella está en la obligación de prestarlo bien y los usuarios tienen el derecho de exigir esa prestación correcta, de manera que la administración es responsable cuando cause perjuicios en la prestación

de los servicios.

A los servicios públicos administrativos se aplica el derecho público y sólo muy excepcionalmente el privado, teniendo en cuenta que son prestados casi exclusivamente por la Administración Pública. En los casos excepcionales en que se aplica el derecho privado, es cuando el servicio lo prestan los particulares, generalmente una entidad de utilidad común, la cual por estar sometida al control de la administración se le aplica el derecho público.

Los servicios públicos, industriales y comerciales sea prestado por particulares o por la Administración Pública, se le aplica el derecho privado. Como se trata de un servicio público que tiene reglamentación propia, la aplicación del régimen es mixta; el derecho privado se aplica sobre-todo en el funcionamiento del servicio, teniendo en cuenta su objeto comercial o industrial, mientras que el derecho público se aplica en las relaciones con la Administración Pública.

8.3 CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

A. Servicios Públicos Administrativos.

Son los servicios prestados por la Administración Pública. Esta prestación la hace el municipio en forma directa por conllevar el máximo grado de interés general, sin ánimo de lucro, y solo excepcionalmente son prestados por los particulares.

B. Servicios Públicos, Industriales y Comerciales.

Son los servicios que corresponden a actividades que tradicionalmente han sido considerados más propias de los particulares que de la administración pública; sin embargo, aparece el elemento de interés general y su prestación se ejerce con un criterio de beneficio particular con ánimo de lucro.

Son Servicios Públicos Municipales:

1. Acueducto y Alcantarillado
2. Energía Eléctrica
3. Teléfono
4. Alumbrado Público
5. Aseo Urbano
6. Mercado público
7. Mataderos
8. Policía Administrativa
9. Promoción de la Cultura y de la Educación

10. Recreación.

Algunos de estos servicios son prestados por entidades descentralizadas del orden nacional, así:

Las empresas de obras sanitarias dependen de INSPOPAL, la energía eléctrica depende del Instituto Colombiano de Energía Eléctrica (ICEL), que fomenta y coordina el servicio eléctrico, electrificadoras regionales y Corporaciones regionales como CORELCA.

El servicio telefónico es prestado por la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (TELECOM) o empresas de teléfonos departamentales.

8.4 FORMAS DE LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.

Los servicios públicos pueden ser prestados por ejecución directa de la Administración Municipal; por ejecución indirecta a través de sus entidades descentralizadas; por ejecución delegadas a particulares y, finalmente por ejecución mixta.

8.4.1 Ejecución por parte de la Administración Municipal.

Esta forma de prestación de servicios públicos se hace a través de las unidades propias con que cuenta la Alcaldía.

Es la forma de la prestación clásica de los servicios públicos municipales. El municipio con su administración administrativa, ejecuta la prestación de los servicios básicos de su comunidad.

8.4.2 Ejecución delegada a entidades descentralizadas del municipio, asociaciones de municipios y áreas metropolitanas.

Cuando la prestación de un servicio público municipal es prestada por entidades descentralizadas del municipio, se realiza de una forma indirecta, al igual que cuando el servicio es ejecutado por asociaciones del municipio, áreas metropolitanas, asociaciones entre entidades públicas y las sociedades entre entidades públicas.

8.4.3 Ejecución por parte de los Particulares.

Algunos servicios por su carácter industrial y comercial, son generalmente delegados a particulares los cuales la explotan bajo la forma de concesiones esto es que una persona natural o jurídica, a quien llamamos Concesionario, a través de un convenio hace funcionar un servicio público, a su costo, riesgo y permitiéndole obtener su remuneración de los ingresos recibidos por concepto de tarifas o tasas recibidas de los usuarios.

Otra forma de ejecución de servicios por parte de los particulares, sin que haya una delegación por parte de la administración, cuando actividades que tradicionalmente han sido desarrolladas por los particulares, son

elegidas por la ley en servicio público, sometiéndolas a normas y controles especiales sin que medie convenios o contrato con quienes la venían ejerciendo y sin que la actividad deje de ser realizada por los particulares.

8.4.4 Ejecución Mixta.

Esta modalidad se lleva a cabo cuando una persona pública, se une con particulares para desarrollar en conjunto una actividad, que tiene como objetivo prestar un servicio público.

8.5 ADMINISTRACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.

En los órganos de ejecución y dirección generalmente se cuenta con una Junta Directiva, integrada por varios miembros designados por los Alcaldes o por entidades que tengan participación en la empresa prestadora de servicios. El Gerente o Director, es el representante legal de la entidad y es quien ejecuta los programas trazados por la Junta Directiva. Cuando las entidades corresponden al nivel nacional, su nombramiento y remoción son de competencia del Presidente de la República, si las entidades son municipales su nombramiento y remoción corresponden al Alcalde.

La Oficina de Planeación de la Alcaldía, es la encargada de los procesos de planeación, coordinación y control; si en esta oficina no existe esta función, la ejercerá la Junta Directiva o el Gerente.

Las tarifas de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, recolección de basura, teléfonos urbanos, larga distancia, telégrafos y correos, serán controladas y fijadas por la JUNTA NACIONAL DE TARIFAS.

CONCLUSIONES

Pensamos que haciendo un estudio sobre la organización municipal colombiana, desde los inicios de esta institución en nuestro país, podríamos encontrar las deficiencias de que adolece esta entidad.

Encontramos como primera medida que es necesaria una revisión de la fórmula "Centralización y Descentralización Administrativa" consagrada en la Constitución de 1.886.

Desde que se implantó la fórmula anterior ha sido mayor la concentración de poder en el orden nacional y de sus procesos decisorios, los cuales afectan y conciernen a la satisfacción elemental de las necesidades de las diferentes regiones y localidades del país; haciéndola menos eficiente e inoperante.

Debe buscarse con la revisión de que hablamos, procurarle a los departamentos y municipios un mayor grado de autonomía y eficacia.

A nuestro Código de Régimen Político y Municipal (ley 4ª de 1.913), son innumerables las reformas que se le

han hecho pero ninguna de ellas de fondo, dado que se mantiene la fidelidad a los Cánones tradicionales y de tipo colonial que inspiraron la mencionada ley, pues se ha querido moldear el municipio a partir de la expedición de determinada norma, olvidándose de hacer un análisis de la realidad social que abarque los aspectos físicos, económicos, socio-culturales y humanos de la región, aspectos éstos a los que no se les puede negar su notable influencia en el desarrollo de determinados centros urbanos.

La Legislación Colombiana, ciertamente le ha asignado al municipio sus funciones, pero aún no le ha otorgado la autonomía ni los medios económicos necesarios, para el cumplimiento de las mismas.

BIBLIOGRAFIA

ALBI, Fernando. Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispano. Ed. Aguilar. Madrid 1.955.

CASTRO, José Félix. Constitución Política de Colombia. Biblioteca Actualidad Jurídica. 1.979.

CONTI PARRA, Augusto. Manual del Alcalde. Ed. Temis, Bogotá, 1.979.

CUBILLOS E. Guillermo. A. Derecho Constitucional a su Alcance. Editorial Norma, 1.981.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Lineamientos para la Ejecución de los Estudios de un Plan Integral de Desarrollo Municipal. Guía No.1, Bogotá 1.982.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. La Descentralización de la Planeación en Marcha. Bogotá, 1.981.

EASTMAN, Jorge Mario. Hacia una Descentralización Real, Colección, Legislación, Doctrina y Jurisprudencia. Ministerio de Gobierno. Memoria 1.981 - 1.982.

EASTMAN, Jorge Mario. Manual de Administración Municipal, Colección, Legislación, Doctrina y Jurisprudencia. Ministerio de Gobierno. Memoria 1.981 - 1.982.

ENCICLOPEDIA ILUSTRADA CUMBRE. Tomos 1, 2, 9. México, 1.979.

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA (ESAP). Sub-
dirección de Adiestramiento.

FERNANDEZ, Josué D. Nueva Estructura para la Adminis-
tración Municipal, publicaciones ESAP. 1.972.

GALVIS GAITAN, Fernando. El Municipio Colombiano. Im-
prenta departamental Antonio Nariño. Bogotá, 1.975.

HERNANDEZ PEÑALOSA, Guillermo. Derecho en Indias y en
su Metrópoli. Edit. Temis, Bogotá, 1.969.

MANZANO MANZANO, Juan. Historia de la Recopilación de
Indias. Ed. Cultura Hispánica, 1.956.

ORTEGA TORRES, Jorge. Código de Régimen Político y Mu-
nicipal. Ed. Temis, Bogotá, 1.980.

PACHON, Carlos. El Personero Municipal. Publicaciones
ESAP, Bogotá.

PENAGOS, Gustavo. Curso de Derecho Administrativo. To -
mo II. Ed. Librería del Profesional.

PENAGOS, Gustavo. Manual de la Administración Munici -
pal. Ed. Librería del Profesional, 1.981.

PEÑA ALZATE, Oscar. Código Administrativo.

PEREZ ESCOBAR, Jacobo. Derecho Constitucional Colombi-
ano. Ed. Horizontes.

VEGA RODRIGUEZ, Eduardo. Manual del Presupuesto Munici-
pal, Publicaciones ESAP, 1.983.

VIDAL PERDOMO, Jaime. La Reforma Constitucional de
1.968 y sus Alcances Jurídicos.

WILCHES M. Solom. Derecho Administrativo. Ediculco,
1.979.