

ELECCION POPULAR DE ALCALDES Y
AUTONOMIA MUNICIPAL

MARINA CABRERA DE LEON
//
HERMILDA ROSA CARMONA GONZALEZ

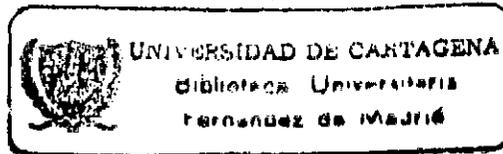
CARTAGENA
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS
1987



BIBLIOTECA UNIVERSITARIA
Facultad de Derecho
Universidad de Cartagena

T
344.9
C117

2



ELECCION POPULAR DE ALCALDES Y
AUTONOMIA MUNICIPAL

S C I B
00008150

MARINA CABRERA DE LEON
//
HERMILDA ROSA CARMONA GONZALEZ

Trabajo de Grado presentado como
requisito para optar el Título de
ABOGADO

ASESOR: DR. WILSON TONCEL GAVIRIA
Abogado..

S C I B

CARTAGENA

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

46353

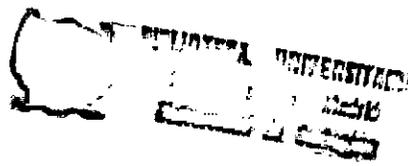
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS

1987



UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

RECTOR: DR. Luis H. Arraut Esquivel
SECRETARIO GENERAL: Dr. Manuel Sierra Navarro
DECANO: Dr. Alcides Angulo Passos
SECRETARIO ACADEMICO: Dr. Pedro Macía Hernández
PRESIDENTE DE TESIS: Dr. Wilson Toncel Gaviria
PRIMER EXAMINADOR: Dr. Alvaro Angulo Bossa
SEGUNDO EXAMINADOR:
TERCER EXAMINADOR:



La Facultad no aprueba ni desaprueba
las opiniones emitidas en esta tesis
tales opiniones son consideradas pro
pias de sus autores.

Art. 83. del Reglamento

DEDICATORIA

A mi hijo Oscar René, por tí seguiré adelante.

A mis Padres, Arleth González y Hugo Carmona

A mis hermanos, en especial a Lilia

A mi esposo Oscar Brieva, por interesarse en mi futuro.

A mis tíos Alberto Carmona Arango y Alberto Soleiman por
que en su momento me brindaron su ayuda.

Y a una incomparable amiga, Carolina De La Barrera.

Hermilda Rosa Carmona.

DEDICATORIA

A la memoria de mi Padre, Policarpo Cabrera.

A mi madre, Beatríz De León

A mi esposo, Hernando Múnera

A mis hijos, Hernando Alfonso y Liry Luz,

A mis hermanos,

Y a todas aquellas personas que colaboraron para obtener
el logro alcanzado en especial al Señor Alfonso Múnera y
Señora Josefina Cavadia.

Marina Cabrera.

TABLA DE CONTENIDO

| | Pág. |
|--|------|
| INTRODUCCION | 1 |
| 1. ASPECTOS FILOSOFICOS E HISTORICOS DEL SISTEMA DEMOCRATICO EN COLOMBIA | 4 |
| 1.1 RASGOS GENERALES | 4 |
| 1.2 INFLUENCIAS IDEOLOGICAS DE NUESTRO SISTEMA DEMOCRATICO | 11 |
| 1.3 LA CONSTITUCION DE 1886 BASE DE NUESTRA ACTUAL NORMATIVIDAD | 15 |
| 1.3.1 Antecedente Político | 15 |
| 1.3.2 Nace la Nueva Constitución | 16 |
| 1.3.3 Normas Fundamentales | 17 |
| 2. EL ESTADO COLOMBIANO | 20 |
| 2.1 CONCEPTO DE ESTADO | 20 |
| 2.1.1 Causas que determinaron su Formación | 20 |
| 2.1.2 Elementos de Estado | 21 |
| 2.1.3 Condiciones de Existencia del Estado | 23 |
| 2.2 FORMAS DE ORGANIZACION ESTATAL | 26 |

| | Pág. |
|---|------|
| 2.2.1 El Estado Unitario | 27 |
| 2.2.2 EL Estado Federal | 28 |
| 2.2.3 El Estado Unitario Colombiano | 30 |
| 2.3. FORMAS DE GOBIERNO | 32 |
| 2.3.1 Monarquía | 33 |
| 2.3.2 Aristocracia | 34 |
| 2.3.3 Democracia | 34 |
| 2.3.4 República | 36 |
| 2.3.5 Consagración Nacional | 37 |
| 2.4 ESTRUCTURA DEL ESTADO COLOMBIANO | 40 |
| 3. CENTRALIZACION POLITICA Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA | 51 |
| 3.1 CONCEPTO | 51 |
| 3.2 MANIFESTACION DE LA CENTRALIZACION | 53 |
| 3.2.1 Organos Politicos Centrales | 54 |
| 3.2.2 Funcionarios agentes del Poder Central | 55 |
| 3.2.3 Controles ejercidos por la Centralización | 56 |
| 3.3 MANIFESTACION DE LA DESCENTRALIZACION | 58 |
| 3.3.1 Descentralización por Servicios | 59 |
| 3.3.2 Descentralización Territorial | 62 |
| 3.4 PROCESOS DE DESCENTRALIZACION | 66 |
| 3.5 INTERPRETACION DEL PROBLEMA | 79 |
| 3.5.1 Interpretación Política | 79 |

| | | |
|---------|--|-----|
| 3.5.2 | Interpretación Económica | 83 |
| 3.5.3 | Descentralización y Servicios Públicos | 87 |
| 3.5.4 | Valores Democráticos de la Descentraliza ción Territorial | 91 |
| 3.5.5 | Binomio Centralización - Descentralización | 93 |
| 4. | EL MUNICIPIO COLOMBIANO | 99 |
| 4.1 | DEFINICION | 99 |
| 4.1.1 | Concepto Etimológico | 99 |
| 4.1.2 | Conceptos según la Doctrina | 100 |
| 4.1.3 | Definición Legal | 101 |
| 4.1.4 | Definición según la Legislación Extranjera | 102 |
| 4.2 | HISTORIA Y EVOLUCION DEL MUNICIPIO | 103 |
| 4.2.1 | Generalidades | 103 |
| 4.2.2 | El Municipio en Colombia | 106 |
| 4.3 | EL MUNICIPIO FRENTE AL ESTADO | 113 |
| 4.4 | NATURALEZA JURIDICA DEL MUNICIPIO | 117 |
| 4.5 | ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL MUNICIPIO | 121 |
| 4.6 | EL MUNICIPIO COMO UNIDAD TERRITORIAL DE AD MINISTRACION | 123 |
| 4.6.1 | Requisitos para la Creación de Municipios | 125 |
| 4.6.2 | Estructura Administrativa del Municipio | 132 |
| 4.6.2.1 | El Alcalde | 133 |
| 4.6.2.2 | El Tesorero | 138 |

| | Pág. |
|---|------|
| 4.6.2.3 El Concejo Municipal | 140 |
| 4.6.2.4 El Personero | 148 |
| 4.6.2.5 Contralor Municipal | 153 |
| 4.6.3 División Administrativa de los Municipios | 155 |
| 4.7 COMPETENCIA ADMINISTRATIVA DE LOS MUNICIPIOS | 157 |
| 4.8 OTRAS FORMAS DE ADMINISTRACION MUNICIPAL | 160 |
| 4.8.1 Aareas Metropolitanas. | 160 |
| 4.8.2 Asociación de Municipios | 166 |
| 4.9 DIVERSAS CATEGORIAS DE MUNICIPIOS | 169 |
| | |
| 5. EL ALCALDE Y LA VIDA MUNICIPAL | 172 |
| 5.1 ORIGEN Y EVOLUCION DE LA INSTITUCION | 172 |
| 5.1.1 El Alcalde en España. | 172 |
| 5.1.2 El Alcalde en Colombia | 173 |
| 5.1.3 Sistemas para Designar el Alcalde | 176 |
| 5.2 DEFINICION | 177 |
| 5.3 ACTO LEGISLATIVO N°1 DE 1986 | 180 |
| 5.3.1 El Alcalde Elegido Popularmente | 180 |
| 5.3.2 Antecedentes Históricos | 182 |
| 5.3.3 Antecedentes Legislativos | 186 |
| 5.3.3.1 Proyecto de Acto Legisltativo N°58C de 1959 | 187 |
| 5.3.3.2 Proyecto de Acto Legislativo N°58C de 1962 | 189 |
| 5.3.3.3 Proyecto de Acto Legislativo N°70S de 1970 | 190 |

11

| | Pág. |
|--|------|
| 5.3.3.5 Proyecto de Acto Legislativo N° 5S de 1980 | 194 |
| 5.3.3.6 Proyecto de Acto Legislativo N° 7S de 1980 | 195 |
| 5.3.3.7 Se presenta un Nuevo Proyecto | 203 |
| 5.3.4 Contenido del Acto Legislativo N°1 de 1986 | 205 |
| 5.3.4.1 Análisis de su Contenido | 208 |
| 5.3.4.2 Significación de Política | 214 |
| 5.3.5 Incidencia de la Elección Popular de Alcalde en la Descentralización Administrativa | 217 |
| 5.4 REGLAMENTACION DE LA ELECCION POPULAR DE ALCALDES | 221 |
| 6 LA NUEVA VIDA MUNICIPAL | 226 |
| 6.1 CRISIS DEL MUNICIPIO | 226 |
| 6.2 EL NUEVO MUNICIPIO COLOMBIANO | 233 |
| 6.2.1 Descentralización Política | 235 |
| 6.2.2 Descentralización Fiscal | 236 |
| 6.2.3 Descentralización Administrativa | 242 |
| 6.2.3.1 Participación Ciudadana | 242 |
| 6.2.3.1.1 Juntas Administradoras Locales | 242 |
| 6.2.3.1.2 Juntas Cívicas o Comunales | 245 |
| 6.2.3.1.3 Participación Ciudadana en las Juntas Directivas Descentralizadas | 246 |
| 6.2.3.2 Residtribución de Funciones al Municipio | 247 |
| 6.2.3.2.1 En materia de Agua potable y Saneamiento | 247 |

| | Pág. |
|----------------------------------|------|
| 6.2.3.2.2 Sector Salud | 248 |
| 6.2.3.2.3 Sector Agropecuario | 249 |
| 6.2.3.2.4 Sector Educativo | 250 |
| 6.2.3.2.5 Otros Sectores | 251 |
| | |
| CONCLUSION | 253 |
| | |
| BIBLIOGRAFIA | 256 |
| | |
| DISPOSICIONES LEGALES UTILIZADAS | 558 |

"Con razón se ha dicho que si se tratara de escribir la historia de la civilización, bastaría escribir la historia del municipio, porque efectivamente, donde no ha existido verdadero municipio, tampoco ha reinado civilización verdadera y durable. La formación de los municipios, su desarrollo gradual, sus luchas con los poderes hostiles y su engrandecimiento y decadencia, constituyen unos de los asuntos más interesantes y más fecundos de enseñanzas que la historia política y económica de los pueblos puede ofrecer. Una ley perfectamente demostrada por la historia es la de que las naciones que perfeccionan su organización social y política, mejoran también las condiciones de su regimen municipal y al contrario: El pueblo donde empeora la situación del municipio es un pueblo desgraciado, porque de él puede asegurarse ipso facto que ha retrocedido social y políticamente. Y es natural: La suma de libertad o de despotismo existente en un país cualquiera, no puede menos que reflejarse en las instituciones municipales"

INTRODUCCION

El tema en estudio ha sido desarrollado con el propósito de manifestar una serie de inquietudes que a nuestra consideración se identifican con el interés general de la comunidad.

Pretendemos con esto hacer un aporte conceptual, utilizando para ello nuestro conciente e imparcial criterio; partiendo de una minuciosa investigación, y haciendo un enfoque no sólo jurídico - social, sino también mirando el aspecto político y filosófico que conlleva su estudio.

Al hablar de elección popular de alcalde indispensablemente tenemos que ubicarnos dentro de una organización Estatal eminentemente democrática, es por eso que para centrarnos en el tema hacemos un esquema general de las diferentes formas de organización gubernamental, para así llegar a nuestro sistema. Es de anotar que el tema reviste gran importancia en vista de que a pesar de los innumerables intentos hechos a través de nuestra historia política, so

lo hasta ahora ha llegado a traducirse en una realidad.

Nuestro país estaba en mora de realizar una reforma en este sentido, ya que desde hace muchos años en países donde se ha cimentado una democracia sólida, ha sido con base en este principio, este hecho constituye el ejercicio directo de un derecho que tienen los ciudadanos cual es el de elegir a quienes han de regir sus destinos.

Por otro lado esa intervención directa de la comunidad, en el manejo de la cosa pública a través de una persona que ha sido escogida directamente por ella produce los beneficios que genera el vínculo permanente que debe existir entre quien es elegido y sus electores.

Como complemento a esta elección popular de alcalde se realizó la reforma a nivel municipal en cuanto hace relación a su organización administrativa, y en ella hay que resaltar el espacio político concedido a los ciudadanos al permitirseles, el autogobierno, cuando se convirtió en norma legal el precepto constitucional, creador de las juntas administradoras locales; la prestación de los servicios públicos a través de contratos por parte de la comunidad y de hacerse representar en las juntas directivas de las entidades encargadas de la prestación de los mismos,

al elegir a sus voceros a fin de que estos trasladen a las diversas entidades las necesidades que sean de su competencia, presentando a la vez proyectos y programas que redunden en beneficio de la comunidad.

Todo lo anterior va directamente encaminado a otorgarle al municipio su verdadera autonomía, ya que al sustraerlo de la directa acción gubernamental de la nación o del departamento y robustecer su economía, el municipio adquiere la prestancia que debe tener como célula básica de nuestra organización estatal.

17

1. ASPECTOS FILOSOFICOS E HISTORICOS DEL SUSTEMA DEMOCRATICO EN COLOMBIA

1.1 RASGOS GENERALES

El Proceso histórico que vivió nuestro Estado para alcanzar la organización que hoy detenta, definir su forma de gobierno, su sistema democrático; se ha cumplido en tres etapas fundamentales: La época colonial, la República y la Neointervencionista.

Tomamos pues como punto de partida, la colonia, cuyas característica principal es la asimilación e integración de los grupos aborígenes y los inmigrantes conquistadores españoles que inician la comunidad nacional con el mestizaje. En esta etapa, como es lógico hay predominio de lo foráneo, por ser los españoles un grupo mucho más avanzado, cultural, político, económica y militarmente, lo que hizo posible la dominación, quedándole a los aborígenes sólo la posibilidad de distribuirse y reagruparse según lo establecido en las Capitulaciones, Encomiendas y Res

18

guardos. Con poca asimilación o muy lenta, del patrón cultural que se le imponía, tienen pues una personalidad sociológica propia pero que sin embargo, convivieron dentro del marco político del imperio español.

Es en esta época, en que debido a la estructura jurídica dada por España a nuestras tierras, que las refleja, como sociedades relativamente homogéneas con destino independiente al del imperio, es que aparecen los factores que determinan la creación del nuevo Estado. Dándole España a sus colonias unidad política, personalidad cultural y posibilidad de crear un nuevo Estado.

Unidad política, porque siendo España un Estado que gobernó determinado muchas veces por su honda raigambre cristiana, siempre tuvo el momento de legislar mayor consideración y mucho cuidado para con el tratamiento que debía dársele al aborigen, por eso produce un derecho especial, que es el Indiano. Lo que implica un reconocimiento de índole distinta para estos pueblos, con un gobierno propio, aún a pesar del fuerte centralismo, cuya dependencia del monarca es determinante para todas las actuaciones.

Desde un principio de nuestra historia jurídica se plantean dos características a saber: un gobierno propio, y la unión a través del centralismo.

Personalidad cultural, que es un fenómeno más sociológico que jurídico; y lo podemos enunciar diciendo que España en su conquista y posterior colonización, fusionó su cultura con la de nuestros aborígenes, dando lugar a un nuevo tipo social.

Posibilidades de crear un nuevo Estado, que es consecuencia de las dos anteriores, cuando nace una nueva cultura, una nueva clase social, que detenta el poder económico, es apenas natural que quiera ser independiente, determinado además por ser un hombre culto, por las condiciones políticas del viejo mundo y las económicas de la misma España.

La República: Cuya nota predominante en un principio es la separación política y económica de España, poderes que antes eran ejercidos por la corona, y que desde entonces lo detentan los criollos ricos e instruidos, clase compuesta por latifundistas, hacendados y burguesía comercial. Pero sin embargo esta separación no entraña el rompimiento total con el imperio, especialmente con su cultura y su filosofía.

Como ejemplo de lo anterior tenemos la constitución de Cundinamarca en 1811 que consagró la aristocracia como

forma de gobierno, aunque la supeditó a que el Rey se hiciera presente en esas tierras, Además estableció el sufragio restringido, siendo aptos para ejercerlo los mayores de veinticinco años, quienes debían ser varones libres, que vivan de sus rentas u ocupaciones sin depender de otro. Se consideró la religión Católica como la oficial del Estado, recibiendo la iglesia poder para intervenir en los asuntos del mismo, prohibiendo cualquier otro credo.

Todos estos principios son eminentemente españoles, consagrados en la normatividad de ese entonces.

La segunda característica de esta época (La primera de nuestro Estado independiente) la constituyen las contradicciones que se presentaron en el seno de la clase dirigente, presentándose en ésta diferentes fases así:

En unos momentos fué Clérical, en otros confesional. Dependiendo lo uno o lo otro del grupo que estuviera en el poder y al sistema de organización adoptado. De acuerdo a esas contradicciones existentes, se polarizaron las posiciones, siendo los centralistas fuertemente clericales; presentándose períodos laicos a su vez, cuando los federalistas detentaron el poder.

Padeció rupturas violentas. Las controversias entre las

secciones dominantes se saldan en Colombia utilizando la violencia y como producto de ésto surgen las dictaduras, concebidas como fórmulas salvadoras, sólo para señalar algunas podemos citar las siguientes: La de Nariño, que fué dictador de Cundinamarca en 1811, la de Bolívar, que después de la conspiración septembrina, implanta un gobierno fuerte, en donde su voluntad es la única ley, acumulando toda la autoridad en el Presidente.

Las Guerras son pues nuestro estado natural e inclusive dos de nuestras más importantes constituciones estuvieron precedidas en su expedición de éstas.

La Constitución de 1863, fué antecedida por una guerra civil de los Estados contra el gobierno central, encabezada por el General Mosquera, cuyo triunfo permitió la instalación de una convención constituyente, que expidió luego dicha constitución . A su vez la Constitución de 1886, fué precedida por la guerra fomentada por el poder central contra los Estados; es una guerra en que triunfa la "legalidad y que dió como fruto nuestra Constitución vigente.

Desde un principio tendió un Estado totalitario. Es clara esta tendencia desde los primeros días de nuestra evolución institucional, pues nuestro Estado siempre ha mos

ee

trado, por su influencia española pensamos, como un Estado estrictamente jerárquico, centralista y condicionante, en el que es un Ente poderoso y que tiene injerencia en todos los asuntos, tiene todas las funciones y potestades. Desde un principio se fusionan el Estado poderoso y el régimen presidencialista, acompañado además por el fenómeno político del caudillismo, que en nuestro medio ha sido siempre una constante. Bolívar, Santander, Mosquera, Obando, etc., son ejemplo de ello.

Y sólo en algunos lapsos de nuestra historia se ha presentado el caso contrario, es decir una debilidad presidencial, un Estado sin muchas intervenciones y libertades plenas. Que fué durante la vigencia de los Estados Unidos de Colombia y la Constitución de 1863, cuyos lineamientos generales constituían (para contrarrestar los anteriores) en la dispersión del poder del Estado en focos regionales que impedían la acumulación de poder en el órgano central.

La presidencia es rebajada en importancia al disminuirle su período, sus facultades cercadas y establecer la elección indirecta del Congreso, pasando éste a ser la pieza clave del Estado al revertirle de importantes funciones.

Y por último su etapa Centralista-Federalista.

Nuestra independencia nace con esta gran división , por ella se dan las guerras en la llamada "Patria Boba"

Así tenemos que la Gran Colombia, es unitaria. La Nueva Granada, recibe a su vez una constitución centralista.

Con la llegada al poder de los federalistas se expidieron a su vez constituciones bajo esta forma de organización, como la de la CONFEDERACION GRANADINA y la de los ESTADOS UNIDOS DE COLOMBIA, que constituyeron treinta y cinco de adopción rígida de esos principios.

Acogiéndose definitivamente la dureza del centralismo político en 1886, con la Constitución de ese año.

La ETAPA NEOINTERVENCIONISTA, que es nuestro actual Estado Busca mediante el planeamiento científico y la ejecución técnica el contenido social de la Democracia Política, en función de los servicios públicos, de gestión de los intereses del Estado implicados en la promoción del desarrollo armónico. Empieza esta etapa desde que fué superada la crisis del Centralismo - Federalismo y que se adoptó este último combinándolo con la fórmula de descentralización administrativa.

1.2 INFLUENCIAS IDEOLOGICAS DE NUESTRO REGIMEN DEMOCRATICO.

Las sociedades americanas en su proceso de independencia, reciben influencias ideológicas foráneas, principalmente de España como es lógico, de Francia, Inglaterra y posteriormente de los Estados Unidos.

De España lo recibe por un proceso natural, que se dió durante la Colonia, y que incluso luego de la independencia se conservan aún hoy en día muchas de sus instituciones y principios; siendo Don CAMILO TORRES su más ferviente defensor durante las primeras épocas constitucionales. Así en la Constitución cundinamarquesa de 1811, que fué redactada por él, se observa su anhelo de la monarquía que era el sistema por él defendido como gobierno para el Estado naciente. Sus primeros pasos son hacia la burguesía, pues en su célebre Memorial de Agravios, habla de "igualdad en los cargos públicos, pero exige descendencia noble para ocuparlos".

De Francia nos llega a nosotros por Don ANTONIO NARIÑO, gran conocedor de las jornadas de la revolución Francesa, es él quien traduce los Derechos del Hombre, y quien enseña y propaga la filosofía de ROSSEAU, VOLTAIRE, etc.

De Inglaterra, aprendemos por la misma Francia, fué en este país donde se dió la revolución industrial, donde nació la burguesía, de allí lo recogen los franceses, que son los filósofos por excelencia; luchan en su revolución por imponer sus ideas en contraposición al feudalismo y a la aristocracia; triunfan, ponen en práctica los nuevos principios, y los propagan por todo el mundo.

Las ideologías estadinenses, nos llega después de la independencia, es un proceso tardío, pero que se dió más por un fenómeno económico que uno político. Una vez afianzado el poderío del país del norte, éste se interesa por el resto de países americanos, para garantizar su dominio y ocupar el lugar de potencia mundial en que se venía gestando; es cuando empieza su lucha por desplazar de las tierras americanas las influencias y dominación de las potencias europeas especialmente a Inglaterra y ocupar él su lugar. Comienza entonces una política de expansión de sus ideas democráticas en todos estos países.

Concluyendo tenemos que España nos legó:

- La teoría del Derecho Natural. Aplicada esta teoría a lo gubernamental, consistente en que Gobierno y Gobernados deben estar sometidos a un cúmulo de normas superiores en armonía con la naturaleza, por la jus

ticia intrínseca que ella envuelve y la necesidad de estar sometidos a un determinado ordenamiento.

- La teoría Escolástica sobre la fuente de la autoridad. Dichas teorías debido al carácter religioso Español, tuvieron mucha acogida y que luego nuestros pensadores la tomaron de este país. Según la cual la Fuente última de la autoridad es Dios y que por designios divinos esta autoridad radica en el pueblo y quien a su vez, la entrega al Gobernante teniendo éste la facultad de revocar esta autoridad.

- La Organización Provincial. España es un Estado dividido, la nobleza se reparte el territorio en fueros, así existieron los de León: Viscalla por ejemplo. Pero esta nobleza a su vez es respetuosa de la Corona, es especialmente cuidadosa de sus provincias; las municipalidades con sus cabildos, el concejo comunal de los Egidos y significativas autonomías, constituyen los rasgos más importantes de su organización. Cuando conquista y coloniza las nuevas tierras, les dá este mismo carácter, de allí el sobresaliente sitio que desde la independencia y a lo largo de nuestra historia, han tenido los cabildos y las entidades municipales.

Francia por su parte nos regaló:

- Lo más significativo, la consagración constitucional de la igualdad y universalidad de los derechos humanos. El reconocimiento de los derechos humanos ha sido siempre una constante en nuestras constituciones, ninguna las ha omitido; siendo estas libertades algunas veces ilimitadas como la constitución de Rionegro y en otras, estos derechos supeditados al orden, como la Constitución de 1886.
- La separación e independencia de las tres ramas del poder. Fundamentadas por Montesquieu, tomadas de la realidad inglesa, consignadas por Looke, para limitar el poder, atajar la arbitrariedad y dar seguridad ante el Estado.
- La Soberanía Popular. Entendiendo a el pueblo como la suma de individuos iguales. Considérase a Rousseau como el Padre del concepto burgues de Soberanía, en contraposición el Feudal de Soberanía Real.
- El concepto de Constitución Escrita. Los ideólogos de esta época insistieron en la necesidad de la certeza que ofrece una Constitución escrita, que racionalice el ejercicio del poder, señalando un perfecto

régimen de competencia.

- Francia nos legó además el principio de legalidad, el apego a la exégesis, el miedo a los vacíos jurídicos y a considerar la Ley como marco de toda autoridad.

1.3 LA CONSTITUCION DE 1886 BASE DE LA ACTUAL NORMATIVIDAD.

1.3.1 Antecedentes Políticos. La Constitución de 1886 como se dijo estuvo precedida por una guerra civil que se dió como reacción al sistema Federal impuesto por la Constitución de Río Negro. Un movimiento dentro del Seno del partido Liberal, llamado los "Independientes", cuyo jefe indiscutible fué don Rafael Nuñez, planteó desde un principio la ruptura con el partido Liberal y su tendencia Radical, cuando se hizo manifiesta la oposición al radicalismo imperante. Lo que determinó la elección del Doctor Nuñez a la presidencia de la República en 1880 y su reelección en 1884.

Desde entonces comienza la lucha abierta entre los defensores y opositores de la nueva reforma constitucional que se venía gestando.

Comienza así esta guerra que le sirvió de antesala a nues

tra constitución, esta vez impulsada por el poder central, contra los Estados Federados, en busca de la unidad nacional, contando además con el apoyo del partido Conservador y que dió como resultado el triunfo de las fuerzas de gobierno sobre los liberales radicales en la famosa batalla de "LA HUMAREDA"

Después de la derrota de los Liberales se dieron los acontecimientos del memorable 9 de septiembre de 1885, cuando el partido Conservador organiza una manifestación de apoyo al gobierno y fué éste día cuando Núñez pronunció las célebres palabras "La Constitución de Río Negro ha dejado de existir, sus páginas manchadas han sido quemadas en el fuego de la Humareda".

1.3.2 Nace la Nueva Constitución. Núñez convoca al Consejo Delegatorio, por decreto del primero de Septiembre de 1885, compuesto por dos miembros por cada Estado, que se encargaría de la discusión y aprobación de la nueva Constitución.

Este consejo fué instalado el 11 de Noviembre de 1885, y entre sus miembros destacados por haber sentado desde un principio las tendencias de la nueva Constitución están: Miguén Antonio Caro, de decisiva influencia, José María Samper, José Domingo Ospina Camacho, Sergio Arboleda y Ra

fael Reyes.

En esta comisión se presentaron tres proyectos a saber:

Uno elaborado por José María Samper, cuyo texto conservaba el federalismo con alguna restricción. Otro presentado por Ospina y el último presentado por Rafael Reyes. Se les dió primer debate y se pasó al estudio de una comisión especial, precedida por Caro, quien desechó las anteriores redactando un nuevo proyecto, que se impuso casi en su totalidad, salvo algunas disposiciones que Samper logró modificar.

El 4 de Agosto de 1886, fué aprobada la nueva Constitución, que reprodujo en muchos aspectos la Constitución Conservadora de 1830 y 1843.

1.3.3 Normas Fundamentales. Esta Constitución fué redactada según el modelo de las democracias liberales, con características propias como el fuerte presidencialismo, el centralismo político y el férreo catolicismo. Siendo sus normas principales las siguientes: En nombre de Dios fuente suprema de toda autoridad y sobre la base de que toda "soberanía reside esencial y exclusivamente en la Nación", restablecieron la República Unitaria, dividiéndola en Departamentos, municipios y Distritos Municipa

les. Se consagró los derechos del Hombre equilibrando su ejercicio, así como las garantías sociales. Se consagró la religión católica como elemento esencial del orden público, se toleraron los cultos diferentes, que no atentaran contra la moral.

Se ampliaron las facultades del ejecutivo y se extendió el período presidencial a seis años. Las elecciones se hacían por asambleas electorales. Los senadores duraban seis años y los representantes cuatro, siendo la reunión del congreso bienal.

La Constitución podía ser reformada por dos legislaturas consecutivas y por el voto y en la última de las dos terceras partes de los congresistas.

En suma la constitución correspondió a las ideas y aspiraciones del mensaje que el presidente Núñez dirigió al Consejo de Delegatarios el día de su instalación; "Los Códigos que funden y definan el derecho, deben ser nacionales y lo mismo la administración pública, encargadas de hacerlos efectivos. El sistema de educación, deberá tener por principios la enseñanza cristiana, por ser ella el alma mater de la civilización del mundo. Si aspiramos a ser libres es necesario que empecemos por ser justos. El campo de acción de cada individuo tiene, por tanto, li

mite de acción en el campo de acción de los otros y en el interés de la comunidad. La prensa debe por tanto ser antorcha y no tea, cordial y no tósigo, debe ser mensajera de la verdad, y no de error y calumnia. Porque la herida que se hace a la honra y al sosiego es la más grave de todas".

Sin embargo como obra de reacción, la Constitución, extremó el centralismo, aplicándolo aún a lo puramente administrativo y apartándose de la fórmula de equilibrio que había enunciado el mismo Doctor Núñez. "Centralización política y descentralización administrativa".

Si como se ha visto la Constitución de 1863 fué producto del romanticismo, la de 1866 fué obra de armonía, de ponderación de estructura grecorromana, y trasunto pues, de la escuela clásica a que pertenecían sus autores.

2. EL ESTADO COLOMBIANO

2.1 CONCEPTO DE ESTADO

Para establecer el concepto de Estado es necesario hacer antes un análisis de ciertos aspectos fundamentales de esta forma de organización social, como son los fenómenos o causas que determinaron su origen, las condiciones de existencia y los elementos que lo integran.

2.1.1 Causas que Determinaron su Formación. Desde los comienzos de la existencia del hombre, este siente la necesidad de vivir en comunidad, así como también de tener una forma de organización; podemos decir que hay Estado desde que existen hombres que gobiernan y hombres que obedecen, desde que unos pocos, ya sea por fuerza o por convicción, logren imponer su voluntad sobre los otros que se limitan a obedecer.

Desde el punto de vista de la teoría Marxista, el Estado nace desde que surgen las diferencias de clases entre "do

minantes y dominados", cuando , esta clase dominante necesita de "un aparato especial de coacción, destinado a someter la voluntad ajena".

Sin embargo para algunos autores , entre éstos MAURICE HAU RIOU, en las épocas de incipiente organización no existe el Estado, pues éste sólo surge cuando existe una sociedad organizada, donde el poder político separado de todo elemento, especialmente el patrimonial toma un aspecto de soberana autoridad que se ejerce sobre los hombres libres". En conclusión tenemos que el Estado surge como consecuencia del fenómeno de obediencia.

2.1.2 Elementos del Estado. Desde un punto de vista sociológico podemos definir los elementos del Estado así:

- Un elemento material , que es la fuerza considerada por los autores como determinante para su existencia, el Estado se diferencia de toda otra forma de organización social, porque cuenta con el monopolio de las fuerzas armadas, y puede en un momento dado hacer cumplir sus decisiones, por su empleo. Es una forma de coacción material, de lo que se derivan dos consecuencias:

. El Estado puede hacer cumplir las leyes, como tam

bien dar su consentimiento y reconocer las reglas que creen los particulares, para que éstas puedan tener validez.

. El estado es soberano, esto es, es superior a cualquier otro grupo u organización que pudiere existir en su territorio.

- Un elemento psicológico, que es la legitimidad del poder, es decir, el convencimiento que tienen los asociados del deber de obedecer la norma emanada de el Estado, por considerarlas que vienen de una autoridad legítima y que son dignas de acatar. Esta noción de legitimidad evolucionó de acuerdo a la época, así por ejemplo durante la monarquía, se creyó que determinada familia tiene el derecho de gobernar, según las reglas de transmisión del poder por herencia, y por tanto los actos del monarca deben ser acogidos por los súbditos. En épocas más antiguas, se obedecía a un determinado gobernante, influenciados por las ideas religiosas, se creía que éstos descendientes directos de un dios, como ocurrió en Egipto o en la China.

En nuestra época y entre nosotros los actos de los gobernantes descansan sobre principios democráticos de elec

ción, de que los ciudadanos han querido elegir determinadas personas para que los dirija. Como también puede provenir del concepto de soberanía proletaria, que existe en los países donde triunfa la revolución socialista.

- Y por último un elemento histórico - geográfico, que es la nación, y lo podemos definir como el conjunto de individuos unidos por vínculos de distinta clase (raza, cultura, religión, etc) teniendo como radio de acción determinado territorio.

2.1.3 Condiciones de Existencia del Estado. Los elementos ya analizados en el punto anterior deben reunir tres condiciones para que se configure el fenómeno estatal así: el Territorio, La comunidad internacional y el Consentimiento de los Gobernados.

- El territorio. Es aquella parte del globo terráqueo sobre el cual el Estado ejerce su soberanía y que debe estar claramente delimitado; sin embargo existen diferentes concepciones acerca de lo que es el territorio y su necesidad para que exista Estado. Por ejemplo Bordeau considera que no es un elemento constitutivo, sino una condición indispensable para que la autoridad política se ejerza eficazmente.

Para HAIRIOU, el Estado es un fenómeno esencialmente espacial, confundiéndose entonces los dos conceptos. VALLUX, por su parte enuncia que el Estado es una forma geográfica de viad social. DUGUITT dice que el territorio es un elemento constitutivo del Estado.

Los que opinan que el territorio no es un elemento constitutivo del Estado se fundamentan en la teoría de que el ejercicio del poder político no está delimitado por un campo territorial preciso y que por esa razón se han tenido como Estados grupos humanos cuyas fronteras no están delimitadas y que como ejemplo tenemos el caso de Polonia después de la segunda guerra mundial.

El territorio circunscribe una serie de actitudes del Estado y de ello resulta el motivo de su utilidad. Comprende el cuadro sobre el cual se ejerce la competencia estatal, señala el campo sobre el cual las autoridades deben ejercer su potestad, donde deben prestarse los servicios que la comunidad requiere. Además precisa el carácter de ciudadano de una persona con respecto a un determinado lugar.

38

- La Comunidad Nacional. Es el grupo humano, asentado en un territorio , unido por vínculos de carácter religioso, económicos, de raza, lengua, que tienen un mismo pasado, y que se identifican en una misma aspiración del futuro.

- Consentimiento del poder. Es aquella aceptación que le dan los súbditos a la voluntad estatal, manifestados en actos de carácter general y de imperativo cumplimiento, por considerarlos legítimos al provenir de autoridad competente.

Luego de definir la causa por la cual surge el Estado, sus elementos y las condiciones de existencia podemos definir el Estado de la siguiente forma:

Es una realidad social, un hecho y al mismo tiempo una persona moral o jurídica; es decir, un ente capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones.

Es una realidad social en la medida en que lo sentimos gravitar sobre nosotros; es un hecho en el sentido en que todos participamos de su existencia; y una persona moral, porque pertenece a la comunidad internacional, y es reconocida por ella, ejerce su propia soberanía y se gobierna de

acuerdo a los principios por él adoptados.

Los tratadistas lo definen así:

DUGUITT: Lo concibe como la fuerza material de que disponen los gobernantes para hacer que los miembros de una colectividad, dentro de un territorio determinado, obedezcan su voluntad, con el fin de organizar, reglamentar y controlar los servicios públicos, de acuerdo con las normas sociales o derechos objetivos.

BORDEAU: Por su parte sostiene que el Estado es una explicación, una justificación y una utilización del fenómeno social del poder. Los gobernantes ponen en movimiento un poder que no es suyo, sino del Estado, a cuyo ejercicio los gobernantes pueden imponer los límites que deseen.

2.2 FORMAS DE ORGANIZACION ESTATAL.

Antes de definir las diferentes formas de organización estatal es necesario establecer la diferencia existente entre los conceptos de Estado y Gobierno, ya que éstos no son sinónimos pero que históricamente se han llegado a confundir, debido a que la persona o institución gobierno constituye lo más importante de la organización del Estado; es decir,

(40)

que éste viene a ser sólo parte de aquel, cuya función primordial es conducir al pueblo a la consecución del bien público temporal.

De lo anterior se desprende que el gobierno no es más que el conjunto de órganos estatales a los cuales se le ha confiado el poder político del Estado.

En este sentido podemos decir que las formas de Estados como una manera de ejercer el poder están determinadas a sí:

- El poder del Estado en relación con la base física del mismo, o sea con el territorio, origina dos formas fundamentales de organización: La unitaria y la federal.
- El poder estatal en relación al elemento humano o población origina tres formas de organización : Autoritarismo, Totalitarismo y Democracia.

2.2.1 El Estado Unitario. BORDEAU, lo define como aquel que posee un solo centro de impulsión política y gubernamental. El poder político en la totalidad de atributos y funciones dependen de un titular único que es la persona jurídica Estado. Todos los individuos colocados

bajo la soberanía del Estado, obedecen a una sola y misma autoridad, bajo el mismo régimen constitucional, y son regidos por unas mismas leyes.

Este concepto tiene especial importancia para la definición de la soberanía del Estado, pues siendo ella indivisible y ejercida sobre una misma población y en un solo territorio, tenemos como consecuencia un Estado Unitario, en donde existe unidad de soberanía, que es la nación considerada como un todo.

Tiene como característica un gobierno central o general, como organismo unificado que ejerce pleno dominio sobre el interior y lleva la representación en lo internacional. No existen autoridades locales con total autonomía, siendo éstas agentes del gobierno central, de acuerdo a cada país actúan bajo la forma jurídica de descentralización, desconcentración, delegación, o la combinación de las anteriores. Además existe una jerarquía claramente determinada, que va desde los entes básicos, hasta el gobierno central.

2.2.2 El Estado Federal. Según lo define BORDEAU, el estado federal es aquel en donde existe una asociación de Estados sometidos en parte a un poder único, pero conser



vando por otra parte su independencia.

Tiene un territorio propio formado por el de los Estados miembros, de una población, que es el país entero y un gobierno que es el federal, a quien le está encomendado el ejercicio de la soberanía constitucional, existe además una legislación federal, de la que forma parte la constitución política, siendo ésta ley fundamental del país. Los estados miembros se caracterizan por lo que tienen elementos propios, sin embargo sólo son libres y soberanos en cuanto a su régimen interior. Su origen, composición y atribuciones dependen de la constitución de cada país.

Es por esto que Bordeau considera que el Estado federado, es "aquel que a pesar de aparecer como unidad en las relaciones internacionales, está constituido por Estados miembros que conservan ciertas prerrogativas de soberanía interna y concretamente el poder de legislar".

La diferencia fundamental entre un Estado centralista y un Federalista consiste en el ejercicio de las funciones públicas, ya que mientras en el primero las entidades territoriales de administración, tienen sólo autonomía relativa y ciertas competencias, en el segundo disponen de plena autonomía y competencias propias fijadas por la cons

(213)

titución en materia legislativa, ejecutiva y jurisdiccional.

2.2.3 El Estado Unitario Colombiano. El Estado Colombiano ha asumido formas diversas de organización desde su independencia, con dos tendencias fundamentales; centralista la una y federalista la otra.

Optando por esta última forma desde 1886, con la Constitución de ese mismo año, cuyo preámbulo enunció como una de sus finalidades, el afianzamiento de la unidad nacional, consagrando este mismo principio en su artículo primero. Reconoce además en el artículo segundo una soberanía, la de la nación. El artículo cuarto establece que el territorio y los bienes en él comprendido pertenecen a ella, disposiciones que desarrollan el principio de la unidad política. Como característica de esa unidad tiene un gobierno central encargado de la dirección suprema del Estado y organismos reconocidos y creados por él encargados de prestar servicios públicos todo bajo su responsabilidad y suprema dirección, muestra de ello son los artículos quinto y séptimo de la C.N. Reconoce al referirse a las entidades administrativas además de los entes territoriales, otras subdivisiones, para arreglar el servicio público, aceptando que en lo fiscal, militar, instrucción pública, planificación y desarrollo económico

44

y social no es necesario que coincidan con la división territorial.

El Congreso representa a toda la nación, siendo la organización electoral, únicamente para determinar el número de miembros que serán elegidos por cada departamento, pero sin que éstos actúen sólo en nombre y representación de la comunidad que los eligió.

Por su parte el artículo ciento ochenta y dos le confiere a los departamentos independencia en los asuntos seccionales, pero que deberán estar sometidos a la Constitución y las Leyes, siendo los gobernadores jefes de la administración seccional y agentes del gobierno central, conservando por tanto éste la facultad de suspender los actos del gobierno departamental que sean inconstitucionales o ilegales.

En cuanto a la administración de justicia, ésta se imparte a nombre de la nación, siendo la Corte Suprema de Justicia su máximo organismo, los Tribunales de Distrito, y demás tribunales están encargados de ejercer jurisdicción de acuerdo a su competencia, pero conservando una estricta escala jerárquica.

2.3 FORMAS DE GOBIERNO

En una forma genérica podemos decir que gobierno es el conjunto de personas que dirigen un Estado, sea cualquiera el órgano frente al cual actúen.

También se puede definir como el conjunto de medios por los cuales la soberanía se traduce en actos; es el conjunto de instituciones organizadas por el ordenamiento jurídico; representa el órgano supremo central, instituido para actuar, para realizar la voluntad estatal.

De acuerdo a lo anterior las formas de gobierno vienen a ser los diferentes modos de constitución de los órganos encargados de gobernar, de sus poderes y de la relación de esos poderes entre sí.

Siguiendo la definición dada por PLATON y desarrollada por ARISTOTELES, podemos decir que son tres las formas básicas de gobierno. La Monarquía, la Aristocracia y Democracia. Que según la definición dada por éstos pensadores son formas "puras" de gobierno, porque en los tres casos no se busca el beneficio propio, sino el bien común.

Pero también Aristóteles advirtió que estas formas "puras" pueden degenerarse hacia la obtención de beneficios par

ticulares, así la Monarquía se convierte en Tiranía; la Aristocracia en Oligarquía y la Democracia en demagogia.

MAQUIAVELO, enseñó a su vez una clasificación bipartita de la forma de gobierno: la República y la Monarquía o Principado.

Veamos pues en que consiste cada una de estas formas de gobierno.

2.3.1 Monarquía. Etimológicamente significa el gobierno de uno sólo, es el sistema en el cual el poder supremo es depositado en una sola persona física que recibe la denominación genérica de Rey y que puede variar de acuerdo a la tradición de cada Estado o país, así tenemos en Persia a el Sha, o al Emperador en el Japón.

Sin embargo, esta forma de gobierno no se presenta en forma pura, sino que puede ser:

Absolutas: En que el Monarca es el titular de la soberanía, aplica la ley pero éstas no le son aplicables; imparte justicia por medio de sus tribunales, etc. Esta forma por demasiado absolutista desaparece desde 1848, con el triunfo del Liberalismo político en la mayoría de los países europeos, dando paso a la Monarquía constitu

(47)

cional.

Constitucionales. Que se dividen a su vez en Puras y Parlamentarias, según que el rey ejercite por sí solo la función ejecutiva, como titular del respectivo órgano. O sea simplemente su titular, en cuyo caso esta función estaría en manos de un primer Ministro, responsable ante el Parlamento.

2.3.2 Aristocracia. Sistema cuyos gobernantes, para poder serlo requieren pertenecer a una determinada clase o grupo social, es decir, que el gobierno es ejercido por un grupo minoritario o por unos pocos. Este sistema ya no tiene asidero constitucional, no está reconocido por ningún Estado, presentándose sin embargo, en la práctica en muchos países, en donde los gobernantes surgen del grupo que detenta el poder económico.

2.3.3 Democrático. Cuando el mando corresponde a todo el conglomerado social. Es un sistema en que al menos teóricamente, es el pueblo quien gobierna.

La doctrina ha dividido la Democracia en : Directa, Semi directa y Representativa.

Directa: Cuando el pueblo ejerce las tres funciones: la

Legislativa, ejecutiva y jurisdiccional, sin necesidad de representantes o mandatarios.

Es un sistema más bien histórico que se ejercitó en Grecia cuando el pueblo se reunía en asambleas y decidía todo lo relativo al gobierno; pero que en los Estados modernos debido a su vastedad y al gran número de habitantes se hace imposible su práctica. Además que existen otras razones de orden técnico, que impiden su ejercicio, pues de acuerdo a la complejidad de los asuntos estatales, éstos requieren ser atendidos por personas capacitadas que dirijan su desarrollo.

Representativa. Según este sistema el poder reside en el pueblo pero éste no lo ejercita, sino que lo delega en personas elegidas directamente por él.

Semidirecta. Es combinación de las anteriores y de acuerdo a éste, el pueblo delega el ejercicio de la soberanía en cuanto a la función legislativa se refiere, pero conserva su competencia para ciertas funciones y en ciertos casos, utilizando como medio para ello principalmente el plebiscito, o el apoyo o denegación a la política de un gobernante; el referendun o la aprobación por parte del pueblo de textos constitucionales o legales, y el veto, con que el pueblo puede oponerse a una ley expedida por sus repre

49

sentantes, cuando es consultado.

2.3.4 República. Es el sistema de gobierno que utiliza a su vez la democracia como medio de constituir sus órganos, y en el cual el jefe de Estado es designado por elección popular, para un período determinado.

Este gobernante generalmente llamado Presidente, conforma junto con los ministros el órgano ejecutivo de un país.

El gobierno republicano tiene dos formas a saber:

El gobierno presidencial. En donde se reúnen en la persona del presidente el goce y ejercicio de las atribuciones señaladas en la constitución a la rama ejecutiva del poder público, siendo a la vez jefe de Estado y de gobierno, encabezando la administración pública con plenos poderes.

Gobierno Parlamentario.. El presidente es el jefe del Estado pero no jefe de gobierno, tiene goce pero no ejercicio de las atribuciones que entraña el poder ejecutivo, siendo el primer ministro el encargado de las riendas del gobierno; es responsable ante el parlamento quien por medio de sus votos (de confianza o de apoyo) puede decidir la permanencia o caída del gobierno que encabeza el

primer ministro.

2.3.5 Consagración Nacional. Nuestra organización Política la podemos definir como una Democracia Republicana, bajo la modalidad ejecutivo unipersonal; éste ha sido una constante en nuestro sistema, con excepcionales circunstancias de un ejecutivo plural, sin haber llegado sin embargo a identificarse con el regimen parlamentario, como sucedió con la junta militar de gobierno constituida en 1957 y compuesta por cinco generales.

Nuestra constitución no define en forma expresa su forma de gobierno, no obstante puede llegarse a su determinación tomando la definición dada a cada forma de gobierno, amoldandola al caso colombiano. Jacobo Perez Escobar y Jaime Vidal Perdomo, coinciden en afirmar que nuestro sistema es Presidencial por las siguientes razones:

- El presidente de la República es elegido popularmente; así lo define el artículo 114 de la C.N.
- Tenemos un ejecutivo monocéfalo; es decir, el jefe de Estado es a su vez jefe de gobierno.
- El presidente es suprema autoridad administrativa (art. 120) y no comparte con nadie la dirección del Estado;

los ministros son sus inmediatos colaboradores, siendo de su libre nombramiento y remoción. (Art. 120 ord. 1).

- Es políticamente irresponsable ante el congreso (art 57), en tal virtud le está prohibido dirigir exitaciones a los funcionarios públicos ni dar votos de aplausos o de censura respecto de los actos de éstos.

- Existe separación de funciones de los órganos del Estado aunque pueden colaborar armónicamente, para el logro de sus fines (art. 55) esta colaboración se traduce en la participación de un órgano en las funciones del otro. Art. 120 Ord. 3ero, 68, 118 ord. 7, 134 y 85 a 91.

- Hay preponderancia del ejecutivo sobre el legislativo, Art. 68 inc 2do. y 122.

También hablan los autores de un Neopresidencialismo por la preponderancia del ejecutivo, lo que está determinado por:

- Elección mediante el sufragio popular directo del presidente.

(52)

- Existencia de un partido fuerte del que es jefe el Presidente.
- Los poderes extraordinarios y excepcionales que en tiempo de crisis se le atribuyen. Art. 121 y 122.
- Por concentrar él las atribuciones de máximo orientador del Estado y por disponer de una amplia facultad reglamentaria.
- Por reconocerle al presidente la exclusiva iniciativa en determinadas materias como la financiera, presupuestal y crediticia, con participación de sus ministros.
- Por la facultad que se otorga al presidente de pedir el procedimiento de urgencia al congreso en proyectos de especial importancia y procederse en consecuencia.
- Por el poder de veto suspensivo, al no promulgar un proyecto de ley que ha sido aprobado por el congreso hasta tanto no se produzca un nuevo debate, con la aprobación de una determinada mayoría.

De esta forma nuestro presidencialismo hace resaltar los rasgos de la dirección unipersonal, y desdibuja la línea de la separación de poderes por el predominio del ejecutivo.

vo.

2.4 ESTRUCTURA DEL ESTADO COLOMBIANO

El Estado colombiano, como organización está formado por los tres elementos que caracterizan a todo conglomerado de esta naturaleza.

Tiene un territorio establecido en el Título primero de nuestra Constitución, en su artículo Tercero establece los límites, considerando como parte de éste además a el espacio aéreo, el mar territorial y la plataforma continental; en el artículo cuarto establece la titularidad del Estado de todo el territorio nacional, considerándolo como bienes de uso público.

Por su parte el artículo quinto establece la división territorial en Departamentos, Intendencias, Comisarias, Municipios y Distritos Municipales, estableciendo los requisitos para la creación de Departamentos y su procedimiento, dándole a estas entidades el carácter de administrativas. El artículo séptimo reconoce otras formas de división para la prestación de los servicios públicos.

De la población se encarga el Título segundo, al establecer todo lo relacionado con los habitantes, sean éstos naciona

(54)

les o extranjeros, determinando los presupuestos para que una persona sea considerado lo uno o lo otro (art. Octavo) Como se pierde esa nacionalidad (art. Noveno), los deberes, los derechos de los extranjeros; así como lo atinente a las personas jurídicas. Establece la edad para adquirir la ciudadanía, determinante para elegir y ser elegido.

En su título segundo consagra los derechos civiles y garantías sociales que gozan todas las personas que residen en el territorio. Y el poder, a que se refieren los títulos siguientes, en los cuales se estructura el ejercicio del mismo. Su división en ramas, ejecutivas la una legislativa y jurisdiccional, las otras.

Nos encontramos ante un Estado que como forma de organización escoge la unitaria y como forma de gobierno institucionaliza el Republicano Presidencialista.

Para poder desarrollar su finalidad y cumplir con sus funciones el poder se organiza en ramas cada una con una función determinada pero que colaboran armónicamente, según lo dispone el artículo 55 de la C.N.

La rama legislativa. La conforman el Senado y la Cámara de Representantes. Es el llamado Congreso, siendo su

función esencial la de legislar; estas cámaras funcionan separadamente debiendo reunirse en pleno para darle posesión al Presidente de la República y para elegir al designado.

La Corte ha deducido del poder de hacer las leyes, una cláusula general de competencia en favor del Congreso: "Toda materia de índole legislativa, no atribuida expresamente a otro órgano o agente del Estado, es de su incumbencia."

Además ejerce funciones administrativas como la de darle posesión al presidente y de elegir al designado; la de dimitir o rechazar la renuncia que haga el Presidente o el designado. La Cámara es la encargada de elegir Contralor General de la República y escoger al Procurador General cabeza del Ministerio Público de terna que le pasa el Presidente de la República.

Delibera en tres clases de sesiones: Ordinarias, que celebra por derecho propio cada año, durante 150 días, a partir del 20 de julio. Las extraordinarias que se realizan por convocatoria del gobierno, y durante las cuales sólo puede ocuparse de los asuntos que éste someta su decisión; las especiales, que se efectúan durante el estado de sitio o de emergencia económica por con

vocatoria del gobierno o por derecho propio, en las cuales debe velar por la constitucionalidad de los decretos que dicta el gobierno en virtud de las facultades excepcionales.

En el campo jurisdiccional el Senado conoce de las acusaciones que intente la Cámara de Representantes contra el Presidente, los Ministros, el Procurador General de la Nación o los magistrados de la corte, o los concejeros de Estado, o de las que intente el Procurador contra esos funcionarios, acusaciones que podrán fundarse en violación de la Constitución o de la Ley.

La Rama Jurisdiccional. Comprende los organismos de la jurisdicción común y los de la jurisdicción contencioso administrativa.

Los primeros están encabezados por la Corte Suprema de Justicia que es al mismo tiempo tribunal constitucional, de casación, de instancia último para los asuntos más importantes de la jurisdicción común. Además la Corte juzga en única instancia a los altos funcionarios que sean puestos a su disposición por el Senado, y juzga también sin intervención del Senado, a los jefes de Departamentos Administrativos, al Contralor general de la República, a los Agentes Consulares y diplomáticos, a los Magistrados de

los tribunales superiores y a otros funcionarios, por responsabilidad en el desempeño de sus cargos.

En orden de jerarquía descendente, ejercen la jurisdicción común, después de la Corte, los tribunales superiores de distrito, a razón de uno o más por departamento, cuyos miembros son elegidos por la Corte, los jueces superiores, jueces del circuito y jueces municipales, elegidos por los tribunales superiores.

Los órganos de la jurisdicción contenciosa administrativa, están encabezados por el Consejo de Estado, que ejerce a la vez las funciones de cuerpo consultivo del gobierno en los problemas que éste le plantea, de órgano colaborador del congreso (en el sentido de que el Consejo puede prepararle y presentar proyectos de leyes, de códigos e incluso de reformas constitucionales) y sobre todo, de juez supremo de lo contencioso administrativo. En los departamentos funcionan también tribunales administrativos, cuyos miembros, según disposición legal son elegidos por el Consejo de Estado.

La rama ejecutiva. Está integrada por dos sectores; uno de orden nacional y otro de orden seccional y local.

En el orden nacional está constituido por el Presidente,

los Ministros y los departamentos administrativos, así lo establece el artículo 57 de la Constitución Nacional.

Los de orden seccional son : las gobernaciones, las intendencias y las Comisarías. Encontrándose dentro de la última escala jerárquica, los municipios y los distritos municipales, correspondiendo todas éstas al concepto de descentralización territorial.

El Presidente de la República es según el art. 120 de la C.N. jefe de gobierno y jefe de Estado o lo que es lo mismo suprema autoridad administrativa, siendo integrante de la rama ejecutiva. Es elegido por el voto popular de los ciudadanos para un período de cuatro años no reelegible.

Tiene como función principal en su calidad de jefe de gobierno la dirección de la gestión administrativa del Estado, toda la marcha de la administración nacional está impulsada directa o indirectamente por él.

Además es el encargado de el manejo de las relaciones internacionales; y en virtud de la colaboración de funciones de las ramas del poder público, coadyuva en la función legislativa.

Como suprema autoridad administrativa cumple las siguien

59

tes funciones:

Ejecuta las leyes. La Constitución lo expresa en el numeral segundo del artículo 120, "promulgar las leyes, sancionadas, obedecerlas y velar por su exacto cumplimiento" Y otro más amplio como es el de asegurar las condiciones necesarias para la continuidad de la vida nacional, es decir que envuelve los conceptos de orden público y la prestación de servicios que requieren la comunidad.

Ejerce la función reglamentaria. Dispuesta en el artículo 120 Ord. Tercero, "Ejercer la potestad reglamentaria expidiendo los decretos ordenes, y resoluciones necesarios para la cumplida ejecución de las leyes". En virtud de esta función el presidente hace dinámica la ley, desarrolla sus principios, fijando mediante decretos el criterio que debe dirigir a la administración en la aplicación de las leyes; ésto es que sirve de orientador en la ejecución de las mismas.

Está encargado de mantener el orden público. Ord. 7 del art. 120, "Conservar en todo el territorio nacional el orden público y reestablecerlo en donde fuere turbado". Esta facultad es la conocida como "poder de policía", tiene el presidente el deber de brindarle a todos sus gobernados la existencia de ciertas condiciones de seguridad,

tranquilidad y salubridad, que son necesarios para la buena marcha de la sociedad.

Este concepto envuelve entonces lo militar, o de represión contra grupos que enfrentan la autoridad, la salubridad, es decir las condiciones ambientales y el manejo de ellas y la seguridad tanto económica como social.

Nombra sus funcionarios. Es la función propia de jefe de la administración, puesto que las personas que con él colaboran deben necesariamente compartir su criterio sobre la administración a ellos encomendadas.

El Art. 120 num. Primero, indica que el Presidente es el encargado de nombrar ministros, jefe de departamentos administrativos, directores o gerentes de las entidades descentralizadas (por servicios) del orden nacional; el Ord. cuarto le confiere facultad para nombrar a los gobernadores, que serán sus agentes e inmediatos colaboradores en las administraciones seccionales y el numeral quinto, le confiere la amplia facultad de nombrar las personas que deban desempeñar cualesquiera empleos nacionales cuya provisión no corresponda a otro funcionario o corporación, así como también los representantes de la nación en las juntas directivas de las entidades descentralizadas.



(61)

Los Ministerios. Son organismos pertenecientes a la administración nacional, encargados de dirigir , coordinar y ejecutar un conjunto de servicios públicos, están bajo la dirección de un ministro, con la inmediata colaboración del viceministro y del secretario general.

Son los encargados de la mayor parte de las tareas administrativas del gobierno, que bajo la forma de desconcentración administrativa de funciones. y más exactamente des concentración por adscripción (por estar fijada en la ley) el presidente delega en estos organismos , funciones administrativas actuando éstos bajo su propia responsabilidad, Art. 135 C.N., son pues colaboradores necesarios de él. Actúan como órganos de comunicación del gobierno con el congreso, Art. 134. cuando presentan proyectos de Ley al Congreso y cuando intervienen en los debates de las Cámaras a través de los Viceministros.

Los Departamentos Administrativos. Son los encargados de la prestación de determinados servicios, considerados como especiales , cumplen funciones técnicas especializadas , es decir, netamente administrativas. En sentido general podemos afirmar que se encargan de coordinar, dirigir y ejecutar un servicio público.

Siguen en importancia a los Ministerios, aunque teórica

mente se encuentran en el mismo nivel de la escala jerárquica y así lo establece la C.N. al decir que hacen parte de la administración nacional. El nombramiento de su jefe, le compete al presidente y los actos concernientes a cada departamento deben ser firmados por él y el jefe administrativo respectivo.

Las otras entidades enunciadas como pertenecientes a las administraciones seccionales y locales, además de las entidades descentralizadas por servicios; que como se dijo pertenecen al concepto de descentralización por funciones la una y territorial la otra, serán tema de estudio en otro capítulo de este trabajo, por lo tanto dejamos su definición y análisis para esa parte del mismo.

Existen además otras instituciones que hacen parte de la estructura estatal, de las que solo haremos mención, por la bastedad de estudio que requerirían su delimitación, aunque sea en forma somera como lo que hasta aquí hemos hecho. Y son ellas la Contraloría General de la República, encargada de la vigilancia de la gestión fiscal de la administración, Art. 5- de la C.N.

El Ministerio Público, cuyos funcionarios son los encargados de defender los intereses de la nación, promover la ejecución de las leyes, de las sentencias judiciales

(63)

y disposiciones administrativas, supervigilar la conducta oficial de los empleados públicos, y perseguir los delitos y contravenciones que turben el orden social. Art. 143.

Y la Fuerza Pública, que es el organismo encargado de defender la Nación, organizada en un ejército permanente. Art. 186 de la C.N. Ésta establece tres clases de cuerpos armados: el Ejército, la Milicia y la Policía. Tienen como función específica la defensa de lo nacional, en lo interno y lo externo.

Queda hecho de esta forma un esquema general de lo que es el Estado Colombiano, sus organismos principales y la relación de las esenciales funciones de cada una de ellas. Con lo que pretendemos hacer una introducción, repasando en forma somera lo más importante de nuestras instituciones jurídicas en el campo administrativo para poder llegar sí a la descentralización y su incidencia en la vida municipal.

3. CENTRALIZACION POLITICA Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

3.1. CONCEPTO

Cuando se habla de centralización política se está denotando un sistema de organización en virtud del cual se reúnen las funciones de legislar, administrar justicia y ejercer funciones administrativas en un centro único. Su elemento preponderante es la jerarquía o subordinación de unos órganos o funcionarios con respecto de otros. Debido a lo grande de el Estado, a los innumerables servicios que debe prestar, a los muchos deberes que tiene para con sus súbditos, este Estado centralista en forma absoluta, difícilmente se presenta por lo que en la mayoría de los casos se ejerce el poder desde un solo centro impulsor, pero que cuenta con determinadas formas de administración que podemos enunciar brevemente, como las más comunes: la descentralización, desconcentración, delegación que constituyen las formas de organización administrativa.

Se desconcentra cuando la ley otorga funciones del órgano central a unidades administrativas pero sin otorgarles per

65

sonería propia a éstos.

Con la descentralización si se adquiere ésta personería, además de autonomía administrativa y patrimonio propio.

La delegación que ocurre cuando un superior traslada la competencia que le ha otorgado la ley a un inferior, por lo que debe estar facultado para ello.

Entre nosotros observamos esta característica optando como se dijo por un sistema centralista combinado con descentralización administrativa; lo que implica un otorgamiento de autonomía a los entes descentralizados que nunca será absoluta dados los controles que soporta. Es entonces traslado de competencias de una persona jurídica pública a otra que crea la ley de ese mismo Estado, y por lo tanto subordinado a él (entidades descentralizadas).

Fraga afirma que "la descentralización es inherente al régimen de la democracia política.

La centralización política supone la unidad jurídica en el Estado y la concentración de poder en unas solas manos, pero en virtud de la autonomía dada por la descentralización administrativa a las entidades descentralizadas, tenemos que éstas pueden organizarse y prestar independientemente



los servicios públicos que en principio estarían a cargo del Estado, pero que por ésto se la transfiere a ellas.

Duguitt, concibe la descentralización como "consecuencia de régimen democrático en el que todos participan de la gestión del Estado organizado de tal forma que permita su desarrollo". Dice que si se practica a fondo contribuye a la realización económica permitiendo una prestación técnica y eficaz de los servicios públicos.

La descentralización se ha configurado en torno a la existencia de personas jurídicas públicas distintas a el Estado, quien ejerce a su vez un control de tutela si se habla de descentralización.

Pero como en algunas ocasiones también puede el órgano central administrar utilizando la fórmula de la desconcentración o delegación; se utiliza además el control jerárquico cuando estamos en presencia de la centralización.

3.2 MANIFESTACION DE LA CENTRALIZACION

La centralización es el fenómeno jurídico político que consiste en que todas las tareas y funciones públicas se radican en manos de la persona jurídica Estado. Es decir, que este se encarga de la función pública.

(67)

Implica una estricta dependencia jerárquica, de tal manera que, partiendo del órgano de más alto nivel se va creando una escala descendente hasta llegar al órgano que ocupa el grado inferior.

La supremacía del órgano que ocupa el más alto nivel, se garantiza y hace real mediante el otorgamiento de un conjunto de facultades que le permite no sólo orientar, sino incluso para dirigir todos los asuntos a cargo de la administración. Como sistema de manejo del Estado la centralización (en forma absoluta) es excesiva y excluyente por lo que realmente no existen autoridades propias pues éstas están subordinadas a las autoridades centrales y por tanto sólo transmiten y ejecutan órdenes pero no toman decisiones.

En nuestro sistema de organización la centralización tiene su propia forma de manifestarse, que se puede resumir de la siguiente forma:

3.2.1 Organos Políticos Centrales. El Congreso y la Presidencia de la República son los órganos centrales por excelencia; el primero por que es el organismo encargado de manifestar la voluntad estatal traducida en normas o leyes para que sean cumplidas en todo el territorio nacional. Cada uno de sus miembros, una vez ha sido elegido representa

a toda la nación. A través de él se manifiesta políticamente el conglomerado, es el impulsor de las reformas una vez ha habido acuerdo entre los diferentes partidos políticos que tienen asiento en él, tomando este cuerpo las decisiones políticas.

Y la Presidencia de la República, como cabeza del Estado, es el órgano que más poder ostenta, por el fuerte presidencialismo imperante, ya que del Presidente dependen directa o indirectamente las decisiones y la puesta en marcha de todos los asuntos de este país.

Pero en general quiere decir que sólo existe una constitución para Colombia, que el Congreso legisla para todo el país y que la rama jurisdiccional imparte justicia en nombre de la República.

Como se ha dicho en la rama administrativa del poder público se puede hablar de descentralización ya que las entidades descentralizadas toman parte de la función administrativa, pero su gestión está controlada por la Presidencia, los Ministerios y Departamentos Administrativos.

3.2.2 Funcionarios Agentes del Poder Central. De lo anterior se desprende que en las entidades descentralizadas -ellas son territoriales y por servicios- siempre tendrá

69

ingerencia los anteriores funcionarios, así vemos que con respecto a las autoridades regionales, gobernadores e intendentes y comisarios, los primeros son agentes del Presidente, y los segundos dependen de un Jefe Administrativo, director del Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías.

Así también ocurre en las entidades descentralizadas por servicio, primero porque ellos son entidades adscritas o vinculadas a un Ministerio o un Departamento Administrativo, y segundo en sus juntas directivas siempre habrá un representante del Presidente y uno del Ministro o del Jefe Administrativo correspondiente. Es decir, que necesariamente todas las decisiones de este país siempre tendrán que ser tomados previa consideración del poder central.

3.2.3 Controles Ejercidos por la Centralización. Es evidente que en la centralización el Estado monopoliza las actividades públicas por lo que es obvio que tiene bajo su mando directo a los órganos y empleados que realizan actividades propias de él, en su nombre.

La relación jerárquica ha sido definida como la relación jurídico administrativa interna entre los órganos de la administración, que implica vinculación mediante poderes de subordinación para asegurar la unidad en la acción.

Podemos decir que el control jerárquico es aquel que ejerce la autoridad superior sobre la entidad o funcionario inferior con fundamento en su rango o autoridad.

Este control jerárquico lo ejerce el poder central a través de dos mecanismos, los cuales son: Control sobre los funcionarios y control sobre los actos de éstos. Sobre los funcionarios se ejerce cuando designa, tiene sobre ellos poder disciplinario y de retiro del servicio. Y es la ley la que está encargada de establecer cuál es el funcionario superior que ejerce este control, todo de acuerdo a las leyes especializadas específicamente sobre carrera administrativa que fija cuáles son los criterios dentro de los cuales debe actuar éste.

En cuanto a los actos de los funcionarios, comprende la facultad que tiene un superior de revocar los actos de un inferior una vez interpuesto el respectivo recurso de apelación o mediante revocatoria directa. Así como también se ejerce este control por el llamado poder de instrucción, que consiste en la facultad que tiene un superior de dar órdenes a su inferior y hacer que ellas sean cumplidas, tratándose obviamente de órdenes legales.

3.3 MANIFESTACION DE LA DESCENTRALIZACION

De acuerdo a la concepción clásica de descentralización , ésta consiste en la transferencia de funciones del Estado a las demás personas jurídicas públicas, por lo que ella implica existencia de centros de imputación jurídica y de decisión administrativa dentro del Estado.

La Constitución Nacional reconoce expresamente ésta forma de administración a partir del artículo 182 e implícitamente en otras normas de la misma.

La descentralización administrativa es la radicación de funciones administrativas a entidades de Derecho Público que las ejerce en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad.

Por lo que para que ella exista deben reunirse los siguientes presupuestos:

- Atribuciones de poderes de decisión sobre asuntos administrativos. Los asuntos que se le transfieren deben ser de orden administrativa, teniendo poder de decisión propia para resolver de manera definitiva los asuntos que le están encomendados.

- Existencia de personas jurídicas. Las personas a quienes se le transfieren esas funciones deben ser personas jurídicas públicas, para que puedan actuar con plena eficacia en el campo del derecho.
- Autoridades propias. Encargadas de hacer cumplir las decisiones emanadas de esa entidad; dichas autoridades pueden ser designadas o elegidas popularmente o nombradas por el poder central.
- Existencia de un Control de Tutela. Que obedece al sistema de organización nuestro, que implica una descentralización más o menos amplia. Entre nosotros este control se estructura en torno a vínculos existentes entre Nación y entes descentralizados, y que significa una dependencia no jerárquica.

Entre nosotros esta descentralización se manifiesta de dos formas: Descentralización por servicios y Descentralización Territorial.

3.3.1. Descentralización por Servicios. Es el otorgamiento de funciones o competencias a entidades que se crean para ejercer una actividad especializada, que se traduce en la existencia de establecimientos públicos, Empresas Industriales y comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta, las

73

cuales el artículo primero del Decreto 3130 de 1968 las califica de entidades descentralizadas.

La razón de ser de éstas entidades se encuentra en el concepto mismo de descentralización y en la necesidad que tiene el Estado - que es un Ente demasiado heterogéneo con funciones muy amplias- de despojarse de determinadas funciones propias de él, para otorgarlas a otros organismos en busca de una prestación técnica y especializada de esos servicios.

Para que se pueda hablar de descentralización por servicios es necesario la concurrencia de los siguientes elementos:

Personería jurídica. Las entidades descentralizadas son personas jurídicas, esto es, son sujetos de derechos, con autonomía de gestión, que pueden adquirir derechos y contraer obligaciones.

Adquieren esta condición, por ministerio de la ley que las crea, es así como el Decreto 1050 de 1968 le confiere el a tributo de persona jurídica a estas entidades.

Autonomía Financiera. También deben tener patrimonio y presupuestos propios. Esto constituye uno de los elementos preponderantes para su configuración, ya que les permite poner en acción la autonomía conferida, y así cumplir ágil

y eficazmente las funciones encomendadas, por lo que algunos autores llegan a afirmar que la razón de la personalidad conferida a ellas, es precisamente porque disponen de un patrimonio propio.

El reconocimiento de un patrimonio independiente del general del Estado permite también y, esto con miras a una mejor financiación de los servicios encomendados a las entidades descentralizadas, atraer liberalidad de particulares a una masa de recursos cuya inversión es concedida a su cuidado, por lo que se facilita a el legislador para establecer tributo a favor de ellas, para que los particulares conozcan del destino de su erogación. Por lo que su patrimonio depende en gran parte de las tasas, contribuciones, impuestos de destinación especial.

Autonomía Administrativa. Para que éstas entidades puedan autogestionarse administrativamente, creando dependencias, empleos, establecer reglamentos propios para desarrollar su actividad, los Decretos 1050 y 3130 de 1968, les confiere este elemento.

Autoridades Propias. Nombradas por la propia entidad y en lo posible relacionadas con su actividad. Sin embargo en la práctica este elemento está limitado, ya que la mayoría de las autoridades directivas de estas entidades son

75

nombradas por el poder central, como es el caso del Gerente, Director o Presidente y de algunos miembros de la Junta Directiva. Pero de esas autoridades provienen los cargos de menor nivel, ya que son nombrados por la misma entidad. Además en la Junta Directiva, por regla general se encuentran o tienen asiento representantes de los gremios relacionados con la actividad de la entidad.

Control por parte del Poder Central. El artículo Séptimo del Decreto 1050 de 1968, prevee que la tutela gubernamental a que están sujetas las entidades descentralizadas tiene por objeto el control de sus actividades y la coordinación de éstas con la política general del Gobierno.

Ha de señalarse que la autonomía que corresponde a cada una de estas entidades la precisa el respectivo estatuto básico u orgánico, que compete expedir al Congreso mediante una ley, estando vedado al gobierno ampliar o restringir los términos de autonomía definidos por el legislador.

Pues en este caso no se trata de entidades totalmente independientes, sino que hacen parte de la organización estatal, por lo cual, las autoridades centrales tienen mucha ingerencia en éstas.

3.3.2. Descentralización Territorial. En un sentido

amplio tenemos que la descentralización territorial es la autonomía institucional de las entidades estatales regionales para el cumplimiento de determinados objetivos: prestación de servicios, imposición de tributos, ejecución presupuestal, etc.

Nuestra Constitución, al concederle autonomía a estas entidades lo hace siempre respetando la Centralización Política, lo que significa que nunca habrá una descentralización plena, pues siempre estará sujeto a puntos de unidad, que son: La Constitución, La Ley y los controles que se ejercen sobre éstos entes administrativos.

Tienen que existir unos presupuestos para que se pueda presentar el fenómeno, cuales son: Personería Jurídica, Patrimonio Económico independiente, unas necesidades locales diferentes a aquellas de la Nación, autonomía administrativa, autoridades locales y control por parte del poder central. Estas entidades descentralizadas territoriales son: Los Departamentos, las Intendencias, Las Comisarías, y los Municipios.

Por lo que con respecto a ellas podemos afirmar que en ellas existe:

- Descentralización por Servicios: (Art. 182, inc. 1ero.

C.N.). Consiste en la delimitación de funciones que la Ley debe hacer para establecer la competencia a nivel nacional, a nivel regional, y a nivel local, e inclusive cuando se permita la existencia de otras unidades administrativas territoriales, para la prestación de un determinado servicio, como son las áreas metropolitanas y la asociación de municipios.

- Descentralización de rentas nacionales. Ya que estas entidades deben tener "bienes y rentas que serán de su propiedad", según lo estatuye el art. 183 de la C.N. A su vez el art. 183 de la misma, establece que la distribución de las apropiaciones por parte de la Nación se hará de acuerdo a lo que señale la Ley. Y cuando la Constitución establece ésto no está haciendo otra cosa sino haciendo partícipe a las entidades descentralizadas de sus rentas, redistribuyéndoselas.

- Descentralización de Planificación. El art. 187, numeral segundo, 189 y 194, N° 3, confiere a las asambleas la facultad de expedir el plan de desarrollo económico y social del Departamento, el cual debe estar adaptado a las prescripciones de la Ley y a lo dispuesto en el plan nacional de desarrollo económico y social. Los Municipios tienen a su vez amplias facultades para adoptar su propio plan de desarrollo.. (Art. 189, inc.2do)

- Descentralización Fiscal. Comprende dos aspectos: Imponer tributos (art. 43, 191, 197), que debe estar sujeto a ley que se encarga de concretar el impuesto y precisar el marco de acción de ellos. Y de otro lado la libertad de los Departamentos y Municipios de elaborar su propio presupuesto.

- Descentralización Patrimonial. Establece nuestra Constitución en su artículo 183, que los bienes y rentas de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva. Sometiendo estos bienes al régimen de propiedad privada, pues ellos no podrán ser ocupados sino en los mismos términos de éste. Por otra parte es en el único aspecto en que se manifiesta verdaderamente la descentralización, ya que en el tiene injerencia el poder central; aunque lo limita de otra manera cuando no provee a estas entidades de suficientes recursos para cumplir con su cometido.

- Descentralización Burocrática. Faculta la Constitución a las asambleas para crear la estructura administrativa departamental, fijando las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las diferentes categorías de empleos; y a los gobernadores les otorga la facultad de crear, suprimir y fusionar los empleos que demanden los servicios depar

tamentales; y por su parte el art. 197 N° 3, faculta a los Concejos para determinar la estructura de la administración municipal. Sin embargo esta autonomía no es total porque la cabeza administrativa del Departamento, es nombrada por el Presidente de la República y es además para todos los asuntos de la administración su agente. Por lo que se mira con complacencia el proceso de autonomía política otorgado a los Municipios, al poder los ciudadanos elegir por voto popular a su Alcalde.

3.4 PROCESO DE DESCENTRALIZACION

La descentralización como sistema de organización jurídico administrativa y como proceso de transformación en la administración pública colombiana se inicia a partir de la Constitución de 1886, al reconstruirse la Nación en República Unitaria. Desde este momento los Estados existentes se convierten en Departamentos, perdiendo la potestad propia de la jerarquía de Estado, que antes lucían, y que desde entonces son simples entidades administrativas (art. 182 y 185 de la C.N.), con autonomía para administrar la prestación de los servicios a ellos encomendados, es decir, son entes descentralizados.

Pero esta constitución como obra de reacción que fué pe-
car por su excesivo centralismo, en ella se consagró una
serie de disposiciones sobre administración Departamen-
tal y Municipal contenidas en el Título XVIII, y en donde
se refleja más que en cualquier otro, su carácter ferrea-
mente centralista.

El régimen departamental y municipal sufrió una reforma
con el acto legislativo N° 1 de 1910, en el cual se die-
ron los primeros pasos hacia un mejor desarrollo de la
fórmula de Núñez, "Centralización política y descentra-
lización administrativa".

Comienza en este año el proceso de regulación legal de la
vida departamental y municipal de Colombia. En dicho ac-
to legislativo se contempló principalmente materias de ca-
rácter municipal, creó ciertos distritos especiales, con
forma de administración, de acuerdo a lo previsto por la
Constitución Nacional, al respecto decía el Art. segundo
del mismo: "La ley podrá además segregar de los departa-
mentos existentes o de los que se formen, distritos es-
peciales, para organizarlos y administrarlos conforme a
las leyes especiales". En desarrollo de este acto legis-
lativo la ley 17 de 1905, creó más de treinta departamen-
tos y se dispuso en erigir como Distrito Especial a Bo-
gotá, que sería administrada por el gobierno nacional, dán

dole al Presidente de la República facultad para decidir todo lo referente a su administración, como rentas, gastos, policía, prestación de servicios, etc . (Art. 13).

Esta situación duró hasta 1909, pues la ley 65 del mismo año, dispuso que la administración de Bogotá pese a su condición de Distrito Especial, se encomendaba a un Alcalde y al respectivo Concejo Distrital, todo de acuerdo a las disposiciones contenidas en el Código de Régimen Político y Municipal, terminando en esta forma la administración especial que para Bogotá existía.

Dentro del desarrollo de este acto legislativo también se expidió la ley cuarta de 1913 llamada Código de Régimen Político y Municipal, que en un principio, entre otras materias regulaba el régimen de las provincias, subdivisión intermedia entre Departamentos y Municipios, figura que desapareció con la reforma de 1945.

Luego fué expedido el acto legislativo # 1 de 1945, cuya filosofía era revitalizar el Departamento como unidad administrativa, que reformó a el entonces artículo 181 de la C.N. sobre división en provincias y municipios de los departamentos, disponiéndose que a cambio éstos se dividirían en distritos municipales, los cuales serían de dos categorías: Ciudad y Municipios. Serían los primeros aquellos que tuvieran más de diez mil habitantes y rentas

suficientes para atender los servicios administrativos que le confiere la ley y Municipios si tuvieran por lo menos dos mil habitantes y rentas suficientes para atender los servicios que les confiere la ley. Con esta reforma se pretendió abrir las puertas para establecer dos categorías de Municipios, pues se consideró en opinión de el Doctor Alberto Lleras Camargo que "uno de los principales problemas que afectan la administración pública consiste en la existencia de una sola división administrativa municipal, dándole así un mismo tratamiento a todos los municipios, lo mismo a una capital que a uno de mezquino presupuesto". El propósito era permitir que el legislador quedara en capacidad para establecer distinciones en cuanto a los servicios que debía cumplir para cada municipio

Además de este acto legislativo con respecto a el Distrito Especial de Bogotá, instituyó que no debía estar sujeto a el régimen municipal ordinario, pues se trataba de un caso especial, singular que no es posible encasillar en ninguna de las dos categorías propuestas. Se le dió en consecuencia a el legislador facultad para organizar directamente al Distrito Especial de Bogotá.

Pero no fué sino hasta 1968, en que se dió un cambio fundamental de fondo a nuestro régimen departamental y municipal, conte

nido en el acto legislativo N° 1 de 1968, expedido durante el gobierno del Doctor Carlos Lleras Restrepo, en el cual se introdujeron sustanciales reformas de mucho calado tendientes a actualizar las instituciones propias de esta materia, pero que desafortunadamente no tuvieron suficiente desarrollo legislativo para ponerla en práctica.

En dicha reforma se aprobó modificaciones en cuanto a las condiciones para la creación de nuevos departamentos y municipios, con lo que se ponía talanquera a la desmembración de las entidades político administrativo existentes, que en muchos casos se presentaban por razones puramente electorales, sin atender determinantes geográficas, económicas, sociales y culturales, como a la postre se ha demostrado en muchos casos, en que con la creación de un nuevo departamento o municipio en vez de resolverse un problema se crean unos aún mayores, especialmente en el aspecto fiscal. Pero se estableció una excepción al caso anterior, en lo que respecta a los departamentos, y es que cuando no se trate de desmembración de uno o varios Departamentos, sino de elevar de categoría a una Intendencia convirtiéndola en Departamento, cuya expansión y desarrollo así lo demanden.

Numerosas disposiciones de tipo descentralistas contiene esta reforma, con la extensión del concepto de planificación a los departamentos y municipios, fortalecimiento de

la autonomía fiscal y administrativa; agilidad de la administración departamental y municipal, la creación de áreas metropolitanas, la asociación de municipios, y la creación de las Juntas Administradoras locales. Además se le dió a las Intendencias y Comisarías la calidad de entidades administrativas regionales. Pero de todas estas reformas pocas se han podido aplicar, entre ellas la delegación a los gobernadores de atribuciones presidenciales para coordinar los servicios nacionales en los respectivos departamentos complementándose esta tendencia descentralizadora con el poder de tutela de los departamentos sobre los municipios.

Se rediseñó además la estructura de las asambleas departamentales, pero estas atribuciones no fueron tan amplias como era de desear, y se hicieron cambios en cuanto a las funciones de los gobernadores.

En cuanto al régimen municipal cabe destacar que la reforma introdujo valiosas novedades en el intento de afrontar la crisis de la municipalidad afectada en gran parte por la proliferación de municipios en paupérrimas condiciones "en los que no existe ni el más mínimo asomo de vida local, ni organización económica, ni recaudación de impuesto, ni vida administrativa", según opinión de LUIS VILLAR BORDA.

En esta reforma siguiendo la filosofía de fortalecer el ejecutivo, no sólo a nivel nacional, sino regional y local, las modificaciones se refirieron también al fortalecimiento de las funciones del alcalde.

En lo referente al régimen municipal la reforma contempló los siguientes aspectos: Se ampliaron las atribuciones del Concejo Municipal, ya que además de las funciones existentes se les confirió la de determinar la estructura de la administración municipal, crear juntas administradoras locales confiriéndole a éstas funciones dentro de los límites que establezca la ley, crear a iniciativa del alcalde entidades descentralizadas por servicios de orden municipal, con subordinación a las normas que señale la Ley; expedir el presupuesto de gasto y rentas con base en el proyecto presentado por el alcalde, autorizar a éste para la celebración de contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes municipales, y ejercer protempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo. (Art. 197 C.N.). Además según la opinión de VIDAL PERDOMO, del art. 189 de la C.N. se desprende la facultad del concejo de adoptar el plan de desarrollo económico y social y de obras públicas del municipio. Por todo lo anterior es que se dice que la reforma de 1968 introdujo importantes elementos en materia de descentralización tanto en lo territorial como en lo funcional, aunque haya sido esta última la que más desarrollo legislativo ha tenido, quedando el otro as

pecto en simples enunciados, lo que demuestra que no bastan las enmiendas constitucionales, por bien inspiradas que sean, para cambiar la realidad económica y social del país.

Además de estas reformas constitucionales debemos destacar los intentos de descentralizar la administración hechos por los gobiernos de los doctores Alfonso López Michelsen y Julio Cesar Turbay Ayala, para subsanar los errores e inoperancia de la reforma de 1968.

La primera fué la llamada "Pequeña constituyente o la Constituyente de López", que a pesar de haber sido aprobada por el congreso y convocada con la única finalidad de reformar el régimen departamental y municipal, la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 5 de Mayo de 1978, declaró inconstitucional el acto legislativo N°2 de 1977, por medio del cual se convocaba a dicha asamblea.

A raíz de la convocatoria del doctor López para que esta asamblea se ocupara de reformar los asuntos departamentales y municipales y de la administración de justicia se desató una gran controversia a nivel nacional sobre el tema de la descentralización, cuyos lineamientos generales que dieron consagrados en el "Testimonio Final", en donde quedaron se plantean los puntos primordiales para una ini

ciativa de descentralización.

Según este diagnóstico el situado fiscal, creado en la reforma del 68, no remedió las condiciones económicas de los departamentos y municipios, así la nación debía ceder a éstos una serie de impuestos. Sin embargo la reforma se mostraba contraria de considerar el descentralismo como robustecimiento fiscal y se hablaba en ella más bien de una delegación de funciones a través de la redistribución de recursos de acuerdo con los diferentes aportes de las regiones. Esta propuesta buscaba el fortalecimiento fiscal y cierta autonomía regional mediante la designación por parte de la asamblea de los gobernadores y la elección popular de alcaldes, para ciudades capitales y el implantamiento de formas de fiscalización y control popular. Manteniéndose a su vez un sistema de centralización apoyado en los aportes regionales el cual redistribuiría geográficamente el ingreso nacional, evitándose la concentración de riquezas en determinadas regiones.

Luego Turbay Ayala en 1978 inició una serie de reformas tendientes a atenuar el excesivo centralismo en las llamadas entidades descentralizadas del orden nacional y como fruto de ello creó el "Consejo Nacional para la descentralización", encargado de establecer las políticas

propias de la materia: La iniciativa para asegurar una mejor vida para las regiones. Pero estas iniciativas se quedaron en el papel, porque se constituyeron en simple delegación de funciones, y que por lo demás fué inoperante este organismo.

Hasta llegar al gobierno del Doctor Belisario Betancur, que reformó la Constitución Nacional, por medio del acto legislativo N° 1 de 1986, en el cual se establece la elección popular de alcaldes, la intervención de la comunidad en la toma de decisiones en los asuntos de su localidad y la reordenación del Distrito Especial de Bogotá.

Impulsando además reformas y desarrollos constitucionales tendientes a actualizar al régimen departamental, interdepartamental, comisarial y municipal, y en su fortalecimiento fiscal y administrativo. Estas normas son las siguientes:

Ley Tercera de Enero 9 de 1986, que concede mayor autonomía a los departamentos a través de los siguientes instrumentos: Delimitación y precisión de las funciones de los departamentos incluyendo la de participación en la elaboración del plan de desarrollo nacional y la prestación de los servicios de carácter nacional.

Asociación de Departamentos, mediante la celebración de con

venios para la prestación de ciertos servicios o funciones.

Se modificó la regulación vigente por las entidades descentralizadas del orden departamental.

Los anteriores aspectos se conjugan con las medidas que se vienen aplicando previstas en la Ley 14 de 1983, como ceder a los departamentos y otros entes territoriales el recaudo de impuestos de timbre nacional, sobre vehículos automotores, y que por lo menos el 80% de dicho recaudo debe designarse a gastos de inversión y al servicio de la deuda contraída para tal fin.

Reformó el impuesto al consumo del cigarrillo, también se unificó los gravámenes y creación de estímulos para la distribución y consumo de licores.

Modificó el impuesto al consumo y subsidio de la gasolina. Todas estas medidas que han venido a fortalecer los fiscos del Departamento, que conjugadas con lo previsto en la ley tercera del 86, dinamiza la autonomía departamental de manera efectiva, si se tiene en cuenta que esta es la política nacional.

Cabe señalar además el incremento de las transferencias

de los recursos ordinarios de la nación, a estos entes territoriales, o sea el llamado Situado fiscal, el cual debe destinarse para el pago de servicios de salud y educación.

Además esta administración cumpliendo con su potestad reglamentarias ha expedido los siguientes decretos para poner en marcha las propuestas aprobadas en tal sentido.

Decreto 467 de 1986. Régimen administrativo de las Intendencias y Comisarías.

Decreto 469 de 1986. Régimen presupuestal y fiscal de las intendencias y comisarías y sus entidades descentralizadas.

Decreto 470 de 1986. Régimen especial de fomento económico.

Decreto 471 de 1986. Normas sobre control y regulación de interna del DAINCO.

Ley 11 de Enero 9 de 1986. Estatuto básico de la administración municipal:

Prevee nuevas condiciones para la creación de municipios.
Creación y funcionamiento de las inspecciones de policcias.

Incentiva la Asociación de Municipios.

Establece el desarrollo constitucional de las juntas administradoras locales.

Establece la participación de la comunidad en las juntas o concejos directivos de las entidades descentralizadas del orden municipal.

Señala las funciones del personero.

Se dictan pautas para que se expidan los estatutos sobre administración del personal al servicio del municipio y de sus entidades descentralizadas.

Se dá la guía para la contratación municipal.

Estas disposiciones también se conjugan con la Ley 14 de 1983.

También cabe anotar que la actual administración ha hecho su aporte para desarrollar el tema de la descentralización, es así como se han expedido los siguientes instrumentos jurídicos:

Ley 78 de 1986, reglamentaria de la elección popular de alcaldes.

Decretos 78, 79, 80, 81, de 1987, que redistribuyen la competencia en materia de servicios públicos a favor del municipio.

3.5 INTERPRETACION DEL PROBLEMA

3.5.1 Interpretación Política. El análisis de la descentralización se remonta hasta nuestras instituciones coloniales, pues España ejerció de una manera especial el trato a sus colonias, que se caracterizó por una fuerte estructura centralista, en la cual bajo las figuras de las Reales Audiencias, los presidentes coloniales y los Virreyes, ejercían un radical control por parte de la Metrópoli, de toda la actividad colonial. Desde ese entonces se empezó a plantear la inconformidad por la forma de colonización, tal es el caso del oidor Antonio Mon y Laverde, que en su análisis sobre las posibilidades regionales que ofrecía la colonización en Antioquia, lo convierten en el primer de los estudiosos del tema en nuestro país.

Para este eminente pensador la provincia de Antioquia presentaba las características de un pueblo que podía desarrollarse por sí mismo, si se le permitía un mínimo de autonomía.

Los primeros movimientos independentistas fueron locales, los que surgieron en las privincias de Popayán Monpox, Santa fé de Antioquis, fueron reacciones para defender los procesos económicos locales, agobiados por la imposición tributaria de la metrópolis.

De allí que nuestro pensador Rafael Uribe considerase que "La independendia fué un movimiento de municipalidades que fueron los municipios los que se levantaron, hicieron sus actas, sus proclamas, sus constituciones".

El período de los primeros años republicanos se caracterizó por las enconadas luchas entre federalistas y centralistas, cuyo desarrollo afecta el progreso político y económico Colombiano durante todo el siglo XIX.

Así llegamos al triunfo político de la Regeneración con Núñez y Caro a la cabeza, quienes solucionan privisionalmente el problema con la conocida fórmula "Centralización política y descentralización administrativa". Solución que no evitó sin embargo, la guerra de los mil días durante la cual explotaron todos los conflictos y contradicciones fermentadas durante la segunda mitad del siglo XIV. Fué entonces necesario la intervención de Estados Unidos, la separación de Panamá y la dictadura de Rafael Reyes, para que se dieran los primeros pasos tendientes a conferirle mayor auto

mía a los departamentos y municipios con la reforma de 1910.

Una vez superada la vieja controversia del siglo pasado sobre Centralismo - Federalismo, hoy vivimos otra parecida debido al excesivo centralismo en manos del poder central en desmedro de las entidades regionales y locales, que han puesto en entre dicho la fórmula salvadora de Nuñez.

Como consecuencia de ésto, la actual situación de los departamentos y municipios es de asfixia presupuestal y casi de total inoperancia en la prestación de los servicios administrativos a ellos encomendados. La queja que día tras día se siente en estas entidades, por el excesivo poder decisorio del poder central, impidiendo así una administración eficiente, por lo lento de los trámites, ha dejado de ser rumor para convertirse en voces que a gritos claman descentralización.

Esta situación que no sólo se da de la capital con respecto a los departamentos y municipios, pues en los departamentos su capital también ejerce concentración de poder con respecto a su provincia, lo que es causado por el crecimiento de las ciudades capitales debido a la concentración de poder en ellas, que anteriormente se encontraban dispersas.

Debido a la concentración decisoria tanto política como econó

mica en unas cuantas regiones principalmente en la capital y el Departamento en que está ubicada, ya que el uno necesita del otro, es que se crean regiones o ciudades industrializadas que son polo de desarrollo, mientras que otras que carecen de estos dos factores o sólo cuentan con uno de ellos se encuentran en total abandono. Como el poder económico mueve el político, consecuentemente tenemos siempre decisiones que favorecen a las ciudades industrializadas o desarrolladas (en cuanto a obras de infraestructura por ejemplo). Como fruto más nefasto aún tenemos que la concentración política trae como resultado que el poder decisorio definitivo esté siempre en la capital.

La descentralización es entonces una medida de alcance político, que significa darle mayor preponderancia a las regiones, departamentos y municipios. Plantea el hecho de la eficiencia de los instrumentos de planeación y en general de la efectividad de la administración para responder a los problemas de la comunidad. Por lo que su análisis no se agota en el debate jurídico, sino que se desarrolla estrechamente con los factores de orden político y de régimen democrático.

Por lo que es oportuno citar la opinión del Doctor Jaime Castro Castro, "La descentralización como criterio organizativo de conveniencia, da vueltas al concepto de democracia formal y a los esquemas administrativos estereotipados, pues la

sociedad busca ahora afanosamente mecanismos que le permitan protagonizar a sus individuos en la orientación y régimen de sus destinos. En esta búsqueda se vislumbran mecanismos aparentemente novedosos, pero que en realidad no son más que el redescubrimiento del viejo concepto de descentralización territorial".

Así mismo lo entendieron las masas populares, quienes en las administraciones pasadas provocaron una serie de paros cívicos, protestas de toda índole, y lo que es peor, se vivió el recrudecimiento de la violencia política por parte de los grupos alzados en armas, por lo que propuestas de elección popular de alcaldes, la descentralización administrativa, en Municipios y Departamentos desarrolladas en las normas anteriormente citadas, no son más que respuesta a todas las situaciones aquí planteadas.

3.5.2 Interpretación económica. Otra forma de analizar el problema de la descentralización es estudiando el desarrollo económico de nuestro país, a partir del desenvolvimiento de nuestras relaciones de intercambio internas y externas, del predominio económico en el mercado de determinados productos, de la formación de capital, de la evolución del proceso de industrialización y tecnificación, del modelo agropecuario y las distintas fases que han asumido las fuerzas productivas en la historia de nuestro país.

Por lo que es de mayor importancia tener en cuenta los períodos de predominio de una u otra forma de actividad económica y las prioridades tenidas en cuenta por el Estado al adoptar, influenciado en gran medida por el sector privado de los sucesivos planes de desarrollo económicos.

Para hacer este análisis es necesario tener en cuenta además que como hilo conductor de nuestra economía se ha presentado siempre la dependencia técnica y financiera de las distintas potencias y sus sistemas económicos. Primero fué España, luego Inglaterra, posteriormente los Estados Unidos y actualmente este país y las potencias Europeas y el Japón.

Para corroborar lo anterior podemos citar lo ocurrido durante la mitad del siglo XIX a nuestra economía, en dicho período, hizo carrera la tesis de la división internacional de la economía, originaria de Inglaterra y que en nuestro país fué defendida por no pocos expertos en la materia e inclusive por personalidades de las altas esferas gubernamentales. Según esta teoría naciones como la nuestra debían especializarse como exportadoras de materias primas para surtir las necesidades de los países manufactureros. Esta teoría trajo como consecuencia nefasta la monoproducción y la monoexportación, con base en el Tabaco, la quina, los minerales, el café, por lo que todo este siglo estuvo bajo los efectos devastadores de las fluctuaciones de los precios de los productos anteriores,

cuyo auge o colapso afectó contundentemente la economía regional y el destino de las provincias y los estados.

La exportación del café y la expansión de la frontera agrícola permitieron la acumulación de capital necesario para iniciar un proceso paulatino de sustitución de importaciones de transferencia de tecnologías y de compra de maquinarias que sustentó el apareamiento de la industria nacional.

El proceso de industrialización se afianzó en las zonas que presentaban ventajas comparativas de carácter productivo, de vía de comunicación, de mano de obra barata, de alternativas de mercado interno o de cercanía a los centros de materia prima. Esta situación va perfilando el predominio de tres polos de desarrollo industrial llamado "Triángulo económico" de Bogotá, Cali y Medellín, y una de características particulares con epicentro en la ciudad de Barranquilla. En estas cuatro ciudades la denominada composición orgánica del capital permitió la expansión industrial, la centralización de la actividad comercial y la formación de polos de atracción de corrientes migratorias campesinas que desataron un acelerado esquema de modernización urbana y definieron el principal modelo de nuestro desarrollo económico.

Este desarrollo combinado y desigual generó la superposición de estructuras productivas suigeneris en nuestra historia eco



nómica: Zonas de potencial económico como el Chocó, los valles del río Caquetá, el Urabá Antioqueño, el Magdalena medio conocieron tardíamente la viabilidad industrial, o como en el caso del Chocó que debieron asumir la totalidad del atraso en las perspectivas de la industria maderera.

Paralelamente al avance tecnológico y productivo de algunas regiones por su economía como en el caso de la ganadería en el Valle, Sabana de Bogotá, Puerto Triunfo, Cereté, Montería, etc., otras regiones se quedaron con el esquema de agricultura sustentada en la producción minifundista, básica en la producción de alimentos, éstas viven la crisis del desequilibrio tecnológico, el agotamiento de la tierra y la irracionalidad del mercado en los departamentos de Boyacá, Santander, Antioquia, Nariño y Cauca. Por lo que los gobiernos desde 1936 han venido haciendo esfuerzos para modificar la situación existente llevando a cabo sendas reformas agrarias, pero que sin embargo, aún hoy subsiste el problema, por lo que hoy se discute en las cámaras un nuevo proyecto de reforma en tal sentido.

Se han hecho además otros intentos para mejorar este aspecto de la economía nacional, tal como la incentivación para la creación de industria regional mediante subsidios, creación de zonas francas, planificación dirigida de inversiones, la creación de el Instituto de Fomento Industrial, los contratos de asociación, la concesión de explotaciones, etc., sin que salvo conta

das excepciones hayan arrojado una solución de conjunto.

El problema de la descentralización es esencial y fundamentalmente un problema económico, sin comprender ésto no se entenderá jamás la magnitud del mismo y sus posibilidades de realización. Puesto que las variables que determinan las posibilidades de desarrollo de todo el país dependen sustancialmente de que se pueda irrigar los beneficios de la economía nacional de manera armónica y equitativa. El problema de la descentralización visto desde un punto de vista económico lo ubica como un conjunto de relaciones sociales totales en cuanto al lugar particular de producción, en cuanto a áreas de conflictos políticos y de desarrollo ideológicos que conlleva un sentimiento de unidad interna y de diferenciación sectorial.

Por lo que tratadistas de Derecho constitucional, Estadistas, Expresidentes, Jefes Políticos han coincidido en afirmar que la descentralización política y económica en el país es presupuesto indispensable e imprescindible para que la acción administrativa colombiana llegue a todos los rincones de Colombia y que éllo se logra fortaleciendo los fiscos departamentales y municipales y adelantando obras de evidente beneficio para la comunidad.

3.5.3 Descentralización y Servicios Públicos. El tema de

la descentralización va siempre ligado al tema concreto de la prestación de los servicios públicos. La situación general de éstos a nivel local, así como las características de su estructura administrativa, sugieren a los gobiernos locales afrontar problemas que frenan los mayores grados de eficiencia, la tendencia hacia el deterioro de los mismos, de su infraestructura básica y de la social, no coadyubando con ésto a un nivel siguiera aceptable en el bienestar de la población.

La proliferación de los paros cívicos, son producto del deterioro en la prestación y administración de los servicios, y éste ha sido frecuentemente un argumento en favor de la descentralización administrativa.

Así, dentro de los problemas concretos de eficacia que se pretenden resolver con la adopción de una medida de descentralización, está la mejoría en la prestación de los servicios públicos a nivel local.

La precariedad de esos servicios, están determinados por varios factores, identificándose en ésto los autores de la materia, entre los cuales se destacan, la insuficiencia de recursos para ampliar su cobertura, tarifas no costeables y de deficientes estructuras administrativas.

La insuficiencia de recursos se debe principalmente a que las entidades encargadas de prestar estos servicios, sus operaciones están basadas más en el crédito que en recursos propios siendo estos créditos a largo plazo, por lo que el mayor peso de su presupuesto recae en satisfacer estas deudas, afectando la capacidad económicas de las mismas y por ende impidiendo el desempeño normal de sus funciones por lo que sus finanzas no llegan a recuperarse debido al fenómeno inflacionario.

Otra causa de la escasez de recursos, es que como son en entidades estatales y por lo tanto "burocráticas" sus presupuestos de gastos se limitan casi que exclusivamente a satisfacer las necesidades de funcionamiento.

Por lo que siempre tienen que recibir auxilio o transferencia del gobierno central, o los departamentos.

Este precario estado de finanzas de las entidades encargadas de prestar servicios impide ampliar la cobertura a niveles acordes con las necesidades de la comunidad, agravado además porque esos servicios siempre están pagados con tarifas que no representan siquiera el costo de producción, lo que también dificulta la inversión para ampliación y mejora de los mismos, por lo que la situación se torna en un círculo vicioso, ya que la comunidad no acepta aumento de

las tarifas, si estos servicios son precarios, y a su vez las bajas tarifas son causa que determinan la poca eficacia de ellos.

Por lo que la descentralización entraría a jugar un papel importante, si se tiene en cuenta que la base de estas tarifas es siempre el avaluo catastral, pero he aquí el fondo del problema, pues éstos están en casi todos los municipios desactualizados, por lo que se hace necesario ordenar este reavalúo y ese fué el paso que afortunadamente dió el legislador al expedir la ley 14 de 1983, al ordenar en su artículo primero la actualización del avaluo catastral durante ese mismo año. Ordenado al Instituto Agustín Codazzi y las oficinas de Catastro de Cali, Medellín, como autoridades catastrales para tal fin. Con lo que se salvó el obstáculo que se podía preveer si se hubiera conservado la función en manos de un Ente local, ya que la proximidad de el ciudadano con ese Ente, impediría que se llevara a cabo la medida más por razones políticas que técnicas. Debido que ningún funcionario público encargado de tal función, arriesgaría su futuro político por causa de la aplicación de los reavaluos.

Pero todo lo anterior se reduce a un solo aspecto que es vital en la solución del problema y es la eficiencia administrativa, incluso algunos autores han llegado a afirmar que

el problema no es de recursos sino de eficacia en la utilización de los mismos. Por lo que la descentralización garantizara además de mayores recursos, que la comunidad vigile porque su utilización sea la mejor. Para cumplir este cometido la ley 11 de 1986, ordenó la participación ciudadana en el manejo de los asuntos locales, así como la intervención de éstos en las juntas directivas de estas entidades.

Otro aspecto es la atribución de funciones antes a cargo de la Nación a las entidades locales o a los municipios, pues el excesivo centralismo en la prestación de los servicios públicos no trae sino consecuencias adversas como son la dispersión de funciones, y el caos administrativo, al no saberse a ciencia cierta quien es el responsable de un servicio. Razón por la cual fueron expedidos los decretos 77, 78, 79, 80, 81 de 1987, que cumple con el cometido de reasignarle al municipio las funciones que le son propias.

3.5.4 Valores Democráticos de la Descentralización Territorial. La restauración de un sistema que posibilita la efectiva responsabilización del individuo sobre su destino integrándolo plenamente en el aparato del poder, remite necesariamente al concepto de descentralización territorial y más exactamente a las administraciones locales. Esta fórmula adecuadamente utilizada sirve de base fundamen

tal-a las aspiraciones y reivindicaciones sociales contemporáneas que pretenden corregir y contrabalancear democráticamente las autoritarias tendencias del Estado central; además que ésto supone una nivelación y coordinación de poder a distintos niveles y la instauración consciente y visualizable de centros de decisión. Son pues innegables las ventajas que en términos de realización de los valores democráticos tienen las soluciones que representan la administración descentralizada. Porque implica en su auténtico sentido autogestión por parte de la comunidad en los asuntos que primeramente le afectan.

Supone entonces autogestión, autointegración, autonomía - autarquía, dentro de un marco legal que compagine los intereses de la comunidad local con los de una comunidad superior. Autogestión, en cuanto a la posibilidad de constituir los órganos rectores de las localidades y en alguna medida de las regiones. Autonomía al poder ellas mismas regular su actividad- y Autarquía, o lo que es lo mismo , auto administración.

La descentralización así concebida supone una valiosa aportación a la realización auténtica del Estado Social de Derecho (que son los pasos que el nuestro está dando para convertirse en éllo, y que garantizara a los ciudadanos la máxima participación en el ejercicio del poder y en la adopción

de decisiones), posibilitando la efectiva articulación de mocrática de los ciudadanos en los diferentes polos de de cisión y poder.

De aquí que quienes se preocupan por estos temas conside ren que las libertades locales son la mejor forma de desa rrollar la descentralización.

Por lo que es necesario concluir afirmando que a la descen tralización le atañe una fuerte carga política que no es posible desconocer. Es erróneo suponer que se trata de un mero dispositivo administrativo o una simple técnica neu tral de organización y aunque ella se justifique que ade más porque supone una mayor eficacia administrativa, no es menos cierto que prevalece en ella el factor libertad.

3.5.5 Binomio Centralización - Descentralización. Se pre tende con este título integrar estos conceptos ya que e llos son una realidad y pilar fundamental de nuestra admi nistración pública, terminando con éllo este punto que pre tende ser de análisis ideológico del tema.

Se habla y se puede hablar jurídicamente de descentralización propiamente dicha, de desconcentración o de delegación, pe ro la lucha está planteada entre la descentralización -que reduce todos los términos anteriores y su antónimo la Centra

lización. La lucha no es de hoy sino de siempre, como que dó establecido en los anteriores aportes.

Se dice en términos generales que un país es centralista si teórica o prácticamente todas o casi todas las decisiones dependen de la voluntad de sus órganos centrales de la administración; bien porque sean ellas quienes realmente decidan o porque jurídicamente se les otorguen esta competencia, o también porque ese poder central ejerce fiscalización en cualquier forma, porque se requiere su autorización o posterior autorización, o porque detentan facultades en cuanto al presupuesto de las llamadas entidades descentralizadas, así como cuando tienen facultades para dejar sin efectos los actos de estas entidades, al resolver recursos o suspendiéndolos o anulándolo de oficio, etc.

A contrario sensu, cuando en un país no ocurre esto u ocurre en escasa medida está descentralizado. De tal manera que podemos afirmar, que los dos factores son inversamente proporcionales, aumenta el uno cuando disminuye el otro.

Aunque es arriesgado concluir en esta parte del estudio, el presente punto tiene como finalidad dejar sentado lo que a nuestro entender debe ser el equilibrio de las formas administrativas.

Se parte de la premisa de que un Estado, que ha escogido la forma centralista, verdaderamente funcional, debe en primer término atribuir la mayor cantidad de funciones a sus entes descentralizados, a las localidades y en menor escala cumplirlas haciendo reconocimiento de la necesidad que exista funciones que Per - Se debe cumplirlas el poder central, como la de legislar, o de administrar justicia, así como trazar (en el campo administrativo) los derroteros generales de su política de desarrollo y de la prestación de servicios administrativos.

No convirtiendo el sistema en el otro contrario de centralización descentralista pues una descentralización excesiva es caótica, degenera en anarquía, sin un centro necesario para impartir políticas y trazar derroteros.

El caso contrario es perjudicial a su vez, porque ahoga y opaca la libertad, languideciendo ésta por su inactividad sumergida en un mar de órdenes, reglamentos excesivos, controles, etc.

El binomio centralización - descentralización es simplemente un problema de presidencia política y de análisis, en busca de eficacia y técnica organizativa, ya que uno y otro tienen sus pro y sus contras.

La centralización que para unos es un mal necesario, hay que anotarle que ha tenido validez histórica casi que universal. A ella se debió el crecimiento del Estado, a costa del poder que tuvieron las corporaciones regionales (los antiguos estados federados en los Estados Unidos de Colombia, por ejemplo) o de los mismos individuos (cuando la Revolución Francesa acabó con el poderío de los Señores Feudales confiándole el poder a un sólo ente llamado Estado).

También es innegable la utilidad de la centralización por simples necesidades técnicas que exigen la planificación a escala nacional, ya que si se tiene centrada esta función solo el poder central es capaz de desarrollarla, con la colaboración -en donde entraría a jugar la verdadera descentralización - de las entidades regionales y locales.

En principio se pensó que la unidad nacional estaba mejor asegurada con el centralismo que con el federalismo, de aquí que se acogiera este sistema de organización. A su vez se pensó en una fórmula que garantizara la unidad nacional para que los antiguos Estados Federales no desaparecieran por lo que se optó por combinarla con la descentralización convirtiendo los Estados en Departamentos. Con lo que se pretendía asegurar a esa unidad Nacional, dándoles mayor eficacia a la administración pública, lo que nos lleva a concluir que cuan

MO

do existe una verdadera descentralización, con entes que cuentan con suficientes recursos fiscales y asignación de funciones propias de ellas, se conseguirá el fin propuesto y no el resquebrajamiento de la unidad Nacional.

La descentralización ha de defenderse siempre porque élla es absolutamente necesaria, ya que por muy diminuto que sea un Estado, sería materialmente imposible que sus órganos centrales pudieran cumplir con todas las funciones por la complejidad y diversidad de ellas y por la urgencia con que a menudo ha de resolverse los problemas, por lo que en un Estado centralista es inevitable la existencia de éste concepto, y el bien desarrollado conlleva al acercamiento de las soluciones de los problemas de una comunidad. Huelga entonces concluir que la fórmula centralización - descentralización tiene plena validez, aún después de haber cumplido cien años de vigencia nuestra Constitución Nacional. Maxime cuando han sido superadas todas las etapas que hemos tenido que vivir para poderla poner en práctica, para que se cumpla verdaderamente.

Entre las fórmulas de descentralización consideramos como la verdadera y propia la descentralización territorial. Primero porque es la más apetecida por todos. Además por la natural y obvia simpatía que sentimos todos por el lugar donde nacimos, donde desarrollamos nuestras actividades, así co

AAA

mo la aceptación general, del sentimiento del pertenecer a una determinada región. A esta conclusión se llegan sin necesidad que una ley lo imponga o que se tenga que hacer reflexión alguna, por lo que la ley que establezca la descentralización debe amoldarse a la naturaleza y no desconocerla.

Si consideramos que el municipio es en buena parte una entidad natural lo lógico y razonable es que sea ésta célula del Estado la que de más autonomía goce; para que todos sus vecinos se sientan participando de su desarrollo, sometido claro está al Estado, ya que de él hace parte, pero por discretas normas de vigilancia. Convirtiéndolos de ésta forma en pilar de su propio desarrollo dándole los medios económicos necesarios y atribuyéndole competencias, para así cumplir con la razón de su existencia lo cual permitirá la satisfacción de las necesidades locales.

M12

4. EL MUNICIPIO COLOMBIANO

4.1 DEFINICION

4.1.1 Concepto Etimológico. Mirando su origen etimológico la palabra Municipio presenta diversos significados:

Para algunos deriva del vocablo latino MUNICEPS - MUNERIS, que significa participación en los asuntos comunes.

Según otros autores de las locuciones MANUS y CAPIO, que quiere decir desempeño del cargo que se asume y que se recibe de otro.

Y finalmente de MANUS INCIPIO, o comienzo del ejercicio del cargo.

Entre los romanos la palabra municipio, se empieza a utilizar debido al tributo que los ciudadanos pagaban a Roma y que se llamaba MUNERE, y que fué dando origen al MUNICI

113

PIUM, que era aquella ciudad principal que se gobernaba por sus propias leyes, cuyos vecinos gozaban del derecho de ser ciudadano romano.

Esta idea de Municipio se mantuvo hasta la revolución francesa, quienes se acercaron más a un concepto jurídico concreto, considerándolo como aquella circunscripción territorial creada y reconocida por el Estado, para la prestación de los servicios públicos.

4.1.2 Concepto según la Doctrina. La doctrina para definir lo que es el municipio lo mira desde varios aspectos, a saber: Desde el punto de vista psicológico, el municipio es el núcleo de familias radicadas en un territorio determinado, que tienen intereses y necesidades comunes, subordinadas a los intereses de la nación o intereses generales.

Desde el punto de vista constitucional, se concibe como una unidad administrativa territorial, bajo la jurisdicción de un alcalde, que tiene como finalidad la satisfacción de las necesidades comunes locales.

También lo define la doctrina como agrupación de familias organizadas en un determinado territorio en busca de la satisfacción de intereses comunes.

114

RECAREDO FERNANDEZ DE VELASCO, citado por Gonzalo Gaviria Correa en su obra "Manual de Administración Municipal", define al Municipio como "Una institución jurídico política que personifica con facultades públicas y capacidad civil a unas o varias comunidades de familia, entidades, bienes, y trabajo, el cual está emplazado en un territorio legalmente circunscrito, al que extiende su poder jurisdiccional e integra el Estado como órgano final de su jerarquía administrativa y territorial".

4.1.3 Definición Legal. Entre nosotros, la Constitución Nacional no define lo que es el Municipio quedando esto a cargo de la Legislación y la doctrina.

La primera definición legal la encontramos en la ley cuarta de 1913, en su artículo 140 que lo define como "el territorio sometido a la jurisdicción de un alcalde con sus respectivos habitantes".

Es esta la única noción legal de municipio conocida desde 1913. Y a su contenido la doctrina nacional ha venido reiteradamente haciendo críticas, por la errada utilización del término jurisdicción, que al entender de los tratadistas, no denota la verdadera función que ejerce un alcalde dentro de su territorio. Según estos autores la palabra jurisdicción proviene del latín JURISDICTIONE, o sea, juris,

que significa derecho y dicere, declarar, dar. Es pues, la facultad de declarar el derecho. Pero así considerada esa función tendría un amplio campo de aplicación, comprendiendo al legislativo y al judicial porque decir derecho es reglamentar las relaciones sociales ya sea creando la norma o aplicándola. Pero específicamente considerada, sólo puede referirse a la facultad del Estado, atribuida a uno de sus órganos con la finalidad exclusiva de administrar justicia.

Por lo que lo correcto sería utilizar el vocablo "competencia" que denota el lugar donde el funcionario ejerce sus funciones.

4.1.4 Legislación Extranjera: En cuanto a la utilización del vocablo Municipio en los diferentes países del área hispana observamos como a pesar de tener todos unas mismas raíces jurídicas, éste no es empleado en todos ellos para designar el mismo fenómeno jurídico sociológico, cual es el de la asociación del grupo humano para la satisfacción de los intereses comunes, ya que a pesar de lo común de la expresión "Municipio", éste se utiliza de diversas formas. Así tenemos que en países como Chile, Paraguay, Bolivia, la sustituyen por la palabra "Comuna". Filipina designa esta organización con el nombre de "Municipalites y de Municipal Corporación". Otros países designan con las palabras Municipal o Municipalidad, no a la organización en

sí, sino, al gobierno de la misma, entre éstos están: Perú, El Salvador, Guatemala y Costa Rica.

4.2 HISTORIA Y EVOLUCION DEL MUNICIPIO

4.2.1 Generalidades. Para hacer un estudio de la situación del Municipio colombiano, es necesario adentrarnos un poco en el proceso que debieron cumplir las comunidades a través de las épocas para alcanzar la categoría de institución jurídico política que hoy ostentan estas organizaciones.

El origen del municipio hay que buscarlo dentro del origen del Estado e incluso de la misma sociedad, tanto es así que el origen de ambos fenómenos jurídico - sociales, en un determinado momento de la historia se fusionan, haciéndose necesario estudiar el origen de los dos en una misma manifestación.

Cuando el hombre deja de ser nómada toma un determinado territorio, luego busca la socialización formándose así los primeros grupos humanos en busca de la ayuda mútua y la protección contra el rigor de la naturaleza, se manifiesta entonces la idea del "territorio o espacio vital", el cual era bastante reducido.

117

Esta misma concepción la encontramos en las primeras civilizaciones o sociedades organizadas: así los griegos consideraban que el dominio del hombre sólo debe llegar hasta donde le es posible controlar la situación de su habitat.

De esta forma nacieron Tebas, Atenas, Esparta, etc., cada una unificada por el vínculo de la sangre, de donde se desprende que los límites del Estado y la ciudad eran unos mismos, ya que éstos tenían una misma administración, que además era eminentemente local; fenómeno que supervive hoy en algunas organizaciones estatales o asimilables a ellas, como Mónaco o Ciudad del Vaticano.

La idea romana del municipio "aglutinación de gentes de diversas provincias", se extendió por todo el mundo Europeo, en Grecia después de la dominación de éste pueblo, desaparecen las antiguas ciudades - estados y se extendió el concepto imperial, en donde el municipio hace parte de él, creándose dos clases de municipios: Unos que conservaban su antigua organización, pues eran independiente o autónomos gozando de plena personalidad y otros menos autónomos dependiendo ésto del grado de ciudadanía romana. Esta misma idea la acogió España, Francia, etc.

En la edad media desaparece por completo el municipio debido a las nuevas relaciones económicas del feudalismo, de

118

acuerdo a éste medio de producción, es un señor feudal quien domina un determinado territorio de acuerdo a sus relaciones de vasallaje, absorbiendo totalmente totalmente cualquiera otra forma de organización social.

Esta nueva estructura social se extiende por toda Europa a lo que España no es ajena, dentro de la cual se vive por mucho tiempo, hasta que con el debilitamiento del sistema feudal, y la invasión Musulmana a la península, se dieron los presupuestos para que renaciera el sentimiento parroquial, por lo que poco a poco va fortaleciéndose la localidad.

Es en esta época cuando se perfila con claridad el municipio Español, ya que sus autoridades van adquiriendo mayor poder, y se crean los concejos abiertos encargados de funciones propias de la vida municipal, como la creación de cargos y la reglamentación de cada uno de ellos, de acuerdo a como las necesidades lo vayan exigiendo. Desde este momento los vecinos de un determinado territorio reunidos en Ayuntamiento tienen la posibilidad de resolver los asuntos de su propio interés. Tiene el municipio de ese entonces las siguientes características: Un alcalde, un concejo elegido por el voto de los ciudadanos, funcionarios propios con funciones reglamentadas según la voluntad local.

119

Pero como España marcha hacia la Aristocracia la estructura municipal cambia radicalmente, perdiendo su carácter democrático, convirtiéndose por ejemplo el concejo abierto en uno cerrado, pues sus miembros ya no son elegidos por la ciudadanía, sino que son nombrados por el poder central, recayendo esa designación en los "caballeros" llegando incluso a ser transmitidos de padres a hijos denominándose entonces "Regidores perpetuos".

4.2.2. El Municipio en Colombia.

La idea de Municipio llega a nosotros con la conquista y posterior colonización por parte de España, pero incluso, antes de este proceso, encontramos entre nuestros indígenas su propia organización, por la necesidad que tiene el hombre de socializarse, de acuerdo al concepto del Derecho Natural, esta organización tiene que estar estructurada de alguna forma. Los aborígenes tenían la suya; primero estaba la familia como célula fundamental, el conjunto de ellas asentadas en un determinado territorio formaban un clan, los cuales agrupados constituían la tribu, gobernadas por un Cacique, y un número determinado de éstos formaban las Confederaciones de Cacicazgos, que tenían como supremo gobernante al Zipa, y que ejercía su poder a través de los caciques.

Cuando llegaron los españoles a nuestras tierras encontraron sociedades primitivas pero con algo de organización y gobierno, que fueron abruptamente suspendidos, imponiéndole el Imperio su forma de organización, utilizando para tal fin la fundación de villas o poblados y , como de conquista se trataba, la dominación fué política y militar.

España divide sus nuevos territorios para poderlos administrar de acuerdo a como las necesidades lo exigieron, en términos generales la organización administrativa impuesta por España fué la siguiente:

Los Virreinos: Era la suprema autoridad administrativa que gobernaba dividiendo el territorio en audiencias. El poder era ejercido por un virrey, que tenía numerosas funciones, ya que era el representante en las colonias.

Las Reales Audiencias: Administraban a su vez las comarcas, formadas por varias gobernaciones, que estaban encargadas de gobernar y organizar los indígenas.

Gobernaciones. En principio eran entes autónomos vinculados al imperio por medio del Concejo de Indias. Estaban formadas por varios poblados o ciudades. Un gobernador era quien ejercía las funciones políticas, administrativas y jurisdiccionales dentro del territorio.

121

Existía además una clase de gobernación especial llamada "Capitanía General", que se daba cuando estaba localizado en territorio altamente peligroso, era un gobierno esencialmente militar pues además de las funciones propias del gobernador debía asumir la defensa del territorio.

Los Poblados, Villas o Ciudades: En la época de la conquista existían dos clases de organización de vida comunal o en conjuntos: La provincia o pueblos españoles que tenían como autoridad a un alcalde, un corregidor y los alcaldes menores, y los pueblos indios que conservaban su organización y costumbres.

El Cabildo o Ayuntamiento: En cada poblado o provincia española, existía este Ente con autonomía administrativa, formado por las autoridades españolas, junto con el alguacil. Tenía carácter democrático, sus miembros eran elegidos por los vecinos, les era propia la administración de las rentas locales, las obras públicas, etc.

El Regidor: Como autoridad municipal tuvieron como función proteger a los indígenas, fueron sus representantes, quienes tenían que garantizar el bienestar de éstos. De acuerdo a la población podían existir hasta cuatro en cada poblado. Para ocupar el cargo, era necesario ser indígena, lo mismo que por lo menos dos de los alcaldes menores.

122

El Alcalde Mayor: Designado de entre los españoles de mayor antigüedad en el territorio. Tenía como función esencial la de administrar justicia.

Por sobre toda esta organización, como España adopta para sus colonias un sistema fuertemente centralista, se encontraban los máximos organismos de administración, que fueron llamados CONSEJOS DE INDIAS y LA CASA DE CONTRATACION DE SEVILLA, que tenían su sede en España. Estas tenían como función las siguientes:

La Casa de Contratación de Sevilla, se encargaba primordialmente de administrar el comercio entre España y sus Colonias, aunque en un tiempo se le otorgaron funciones políticas fiscales y judiciales, suprimiéndose las cuando se creó el Supremo Consejo de Indias en 1790

Este ejercía las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales.

La ejecutiva, ya que se encargaba de nombrar a los funcionarios, además de reglamentar las Audiencias y el Regio Patronato:

La Legislativa, pues era la encargada de redactar las Leyes y luego someterlas a la aprobación del Rey.

123

La judicial, porque debía conocer de las apelaciones en los procesos por contrabando, juicios de residencia a los funcionarios que terminaban su administración, además que resolvían los conflictos entre la Iglesia y el Estado.

Pero como en las colonias de España también se hace sentir el régimen Aristocrático, el cabildo y la alcaldía bien pronto pierden su carácter democrático, entrando en franca decadencia, razón por la cual Carlos III pretendió darle un carácter más participativo al permitir que personas distintas de los nobles participaran de la administración, y fueran nombrados en los cargos públicos. Pero debido a la crisis económica que vivía España esta reforma fué utilizada en la forma más burda posible, pues era tal la descomposición que como fórmula salvadora de la crisis se llegó a la venta de estos cargos.

De lo anteriormente expuesto tenemos que una vez afianzado el poderío español en sus nuevas tierras, se produjo lo que sociológicamente se denomina "Fusión de las razas". Ya que el español en su tarea conquistadora y colonizadora, une su cultura con la del aborigen, dándole su religión, lengua, ciencia política, etc; adoptando a su vez éste, elementos propios de la cultura India. Y de su cultura jurídica nos legó, instituciones como el Cabildo, el Alguacil, el Regidor el Alferes, el Alcalde, todos estos pertenecientes a la administración municipal.

Con el correr del tiempo España además de los problemas económicos, afronta en sus colonias unos más graves que son:

- El surgimiento con una nueva clase dirigente, que cuenta además con poder económico, formado por hombres nacidos en estas tierras, con arraigo en lo que consideran suyo y no de los españoles que son vistos desde entonces como invasores o usurpadores.
- La pérdida de dominio y autoridad, que se refleja principalmente en la venta de los cargos públicos, ya que los nacidos en estas tierras y enriquecidos, pudieron ocupar posiciones de verdadero poder, por lo que en la mayoría de los casos ejercían sus funciones, con interés contrarios a los de la corona, situación que creó un verdadero caos en la administración de las colonias.

Se inicia entonces el movimiento independista, que tiene como fuente externa entre otras: la revolución industrial la Revolución Francesa, y como elemento común el ascenso de la burguesía al poder en todo el mundo occidental, por lo que esta crisis mundial afectó de manera especial a España y su relación con colonias. Y como causa interna tenemos el movimiento de los comuneros, la expedición botánica y la traducción y divulgación de los "Derechos del Hom

125

bre y del ciudadano". De entre estas se destaca la incidencia que tuvo la Expedición botánica entre los criollos pues le acentuó la conciencia de pueblo que quería ser independiente por las pocas posibilidades que daba España para la explotación de los recursos descubiertos, además que fomentó el sentimiento de lo nacional.

Al producirse la emancipación política, como quiera que ella estuvo alimentado ideológica y filosóficamente por Francia, se impone en un principio un régimen fuertemente central, perdiendo el municipio su razón natural de creación popular y vecinal convirtiéndose en un Ente ficticio de creación legal.

Dijimos que en principio, porque una vez eliminado el yugo español, las consideraciones se polarizaron, adoptando unos la posición del centralismo, tomando al pie de la letra el sistema francés, los otros por su parte defendían el federalismo, al considerar que la causa del atraso económico se debía a el fuerte centralismo al que nos tuvo sometido España.

Desde 1810 se redactan las primeras constituciones de la república, perdiendo en esta época la relativa autonomía que gozaba el municipio colonial, pues desde ese entonces se consideró que éste no debía tener mayor incidencia en la vida política de las naciones, por lo que predominó un fuerte cri

terio de centralización por parte del Estado. Y esto no sólo dentro de las corrientes centralistas, sino incluso, en las filas federalistas, porque cuando se organizó el Estado de acuerdo a esta concepción, se interponía entre éste y el municipio, otros organismos como los departamentos, las provincias, los estados federados, que junto con las funciones del Estado hacían más débil y secundaria la función de la comunidad municipal.

Cuando se adoptó con firmeza el Estado centralista, después de un devenir de guerras civiles por imponer uno u otro sistema, en donde el municipio es el protagonista por excelencia, en vez de encontrar un molde adecuado en el que desarrollarse de acuerdo a su natural evolución, ha venido sufriendo paulatunamente la pérdida de la finalidad que justifica la existencia de éste.

Tenemos en conclusión un municipio con hondas raíces populares, ya que desde un principio contó con funcionarios elegidos popularmente y que tienen funciones administrativas reglamentadas por la ley, pero que debido a innumerables causas hoy sólo existe en el papel.

4.3 EL MUNICIPIO FRENTE AL ESTADO.

Partiendo de la premisa "El municipio hace parte del Esta

do", entendiéndolo a éste como una comunidad más compleja, un territorio más extenso, una organización jurídicamente superior. Es necesario definir qué es este ente de carácter local dentro del engranaje estatal, así como también establecer cuál es su finalidad.

Siendo el municipio de acuerdo a su función histórica y a la definición legal el encargado de satisfacer las necesidades primarias o locativas de la comunidad, debe haber equilibrio entre las funciones asumidas por el Estado o más exactamente por la centralización que busca la unidad de derecho y la unidad en la ejecución legislativa y en la gestión de los servicios, y la descentralización que busca llevar a estas entidades el mayor número de decisiones y de gestión.

Pero para definir cuál debe ser esta autonomía y que debe entenderse por tal, la doctrina se ha dividido en diferentes teorías de acuerdo a como consideren debe ser esa autogestión municipal.

Tenemos en primer lugar la teoría del círculo de acción propio del municipio. Para los defensores de esta teoría esta entidad posee un derecho propio para autogestionarse, por ser éste un ente de creación natural, y que por lo tanto no depende de las facultades del Estado para su forma

ción. Entre sus defensores tenemos a Savigny, Tocqueville, Leroy, Beauliev.

Para los sostenedores de la teoría de la Escuela Política nada tiene que ver las funciones que cumpla el municipio ya que la autonomía se logra y existe cuando las funciones administrativas son ejercidas por funcionarios que prestan sus servicios gratuito y voluntariamente.

La teoría de Escuela Jurídica. De Lorenzo Steine, considera que la autonomía del municipio solo existe en aquellos asuntos que el Estado le haya concedido facultades. Considera a los municipios como simples órganos del Estado, aunque estén provistos de poderes de decisión y coacción. Considera la autonomía lo contrario a ser administrado, y para el caso de los municipios la tienen pero sólo porque el Estado, que tiene el derecho de administrarlos, no aplica este derecho, limitándose únicamente a fijar las normas para el ejercicio de las funciones administrativas propias de él y a vigilarlos en su actuación.

Por último encontramos la Escuela Mixta de Rosin, quien distingue las acepciones de la expresión Autonomía, entre una política y otra jurídica. Jurídica si se examina la función del Estado, y las que delega al municipio para la prestación de los servicios.

129

Política, al considerar que el problema de la autonomía es más político que jurídico ya que siendo élla clamor general es utilizado frecuentemente como programa, que se decide de acuerdo a las necesidades del momento y a la estructura de la población. Al lado de estas teorías encontramos la americana que nos llega de los Estados Unidos, en dicho país se ha elaborado un criterio de autonomía local, conocido como el HOME RULE, siendo su principal exponente Wilcox, quien establece de la siguiente forma las bases fundamentales de esta teoría. "El derecho de los ciudadanos de elegir de entre los suyos a los que habrán de aplicar las leyes en su territorio. La ciudad tiene la facultad de elegir su forma de organización. Compete a los ciudadanos definir la finalidad y esfera del gobierno local. A la ciudad le compete los poderes necesarios para satisfacer sus propias necesidades, debiendo ejercitar estos poderes sin contrariar la Constitución y las Leyes del Estado. Por último establece que debe haber una política local diferente a la del Estado".

Concluyendo podemos decir que el HOME RULE, concibe la autonomía municipal, como el poder que tiene la municipalidad de definir la política local en todas las materias circunscritas en ese ámbito, sin la injerencia de ninguna autoridad; así como también la facultad para determinar los medios y modos de aplicar esa política.

Estos principios pasan a todos los países hispanos, aceptándolos, y propugnando por su aplicación, y en muchos de éstos ya han sido traducidos a normas de derecho positivo. A juicio de los tratadistas que defienden esta teoría un municipio tiene autonomía cuando es extensa su competencia, cuando hay elección popular de alcaldes, y cuando el poder legislativo no tiene facultad para decidir materias propias de cada localidad.

4.4. NATURALEZA JURIDICA DEL MUNICIPIO.

El municipio es de acuerdo a la más acogida definición el organismo que hace parte de la estructura estatal, pero que por ser el más próximo a los ciudadanos es el encargado de satisfacer sus necesidades más urgentes que son con secuencia del contacto vecinal. Pero a pesar que entre los autores existe acuerdo en cuanto a su finalidad no ocurre lo mismo al tratar de establecer su caracterización y contenido. Es preciso entonces citar las diferentes tendencias en que se han dividido éstos para definir este aspecto.

Sistema Histórico o Angloamericano: Según este sistema, el municipio nace no forma espontánea, predominando entonces la variedad por lo que cada uno de acuerdo a sus características requerirá gobiernos diferentes. Consecuencial

mente se tendrán municipios rurales, o urbanos, por ejemplo, sometidos uno y otro a tratamiento legislativo diferentes. Se le critica a esta teoría que establece como razón de existir de los municipios, la necesidad natural de asociación de las personas, pero además establece la necesidad de la manifestación estatal, ya sea una resolución u ordenanza, fijando la ley en la mayoría de los casos ciertas condiciones para su existencia, como exigir mínimos de población, rentas, capacidad para autogestionarse, etc, no compaginándose ésto a su idea de creación natural.

Sistema Legal o Francés. De acuerdo a este sistema el municipio no reposa sobre una base natural o social, sino a unas condiciones apriorísticamente establecidas por el legislador.

El sistema Francés ha influido grandemente en todos los países latinos, ya que de Francia la toma España, y de este país nos llega a nosotros. De acuerdo a este principio para administrar al municipio es necesario una fuerte centralización, ya que el municipio es concebido como una simple división administrativa del territorio del Estado. Es la última de las circunscripciones territoriales de las que desciende la autoridad pública.

Pero vemos como hoy en día ni aún en la cuna de esta teoría se aplica ella con tanto rigorismo, pues Francia a pe

sar que aún conserva su régimen centralista, es uno de los países impulsores y defensores de la autonomía municipal.

Sistema Jusnaturalista. Esta teoría concibe al municipio como anterior al Estado, por lo que consideran que el Estado no creó en ningún momento al municipio, sino que éste existió antes que él, e inclusive determinó para que se formara una comunidad más compleja, cual es el Estado.

Esta es producto de la interpretación histórica de la evolución del gobierno local, reconoce en el municipio unos derechos fundamentales, como aquellos que radican en la persona como los derechos individuales del ciudadano.

Esta teoría es recogida por el derecho natural y es difundida especialmente en España, considerando al municipio como una asociación natural, anterior a la voluntad del Estado y de los individuos, por lo que sus relaciones con éste tienen que ser reconocidas, no impuestas e incluso lo consideran superior a la ley, que de acuerdo a esta teoría sólo debe limitarse a reconocerlo y amparar sus funciones.

Se le critica a esta teoría que solo tiene en cuenta un solo elemento constitutivo, la agrupación humana, olvidando el otro elemento, la institución jurídica, que es el municipio propiamente dicho. Además que segrega de la organiza

ción total del Estado, está célula de la administración pública, que de aplicarse ella quedaría como rueda suelta dentro del andamiaje estatal, ya que sólo el Estado como persona soberana es la encargada de determinar mediante una ley, cual es la forma de prestar los servicios propios de él, pero que de acuerdo a su magnitud le es imposible asumir.

Sistema de la Capacidad Económica. De acuerdo a él, es Municipio "sólo aquel que pueda serlo" y para determinar lo se tiene en cuenta la finalidad del Estado cual es la prestación de los servicios públicos, pero como no le es posible asumirlos todos es necesario que otras entidades lo hagan a su nombre. Pero sólo asumirán estas funciones quienes reúnan determinados requisitos que en la mayoría de las legislaciones será la capacidad económica lo que determinará la decisión, agregándole en algunos casos otras exigencias como la del número de habitantes, quedando esta decisión a cargo del Estado. Como podemos observar este sistema es acogido en Colombia en combinación con el francés lo que determina el concepto que de municipio acoge nuestro sistema legal "Una entidad administrativa bajo la jurisdicción de un alcalde, que tiene como finalidad la satisfacción de las necesidades locales".

4.5 ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL MUNICIPIO

El municipio como concepto abstracto es aquella reunión de familias que habitan en un determinado territorio, gobernados por autoridades propias, que debe estar reconocido y sometido a la constitución y a la ley, bajo el control de una autoridad superior encargada de satisfacer las necesidades de esa comunidad.

De donde se desprende que son elementos del municipio: El Territorio, la Población, Personalidad Jurídica, La manifestación estatal que lo reconoce. Examinaremos cada una de ellos.

- El territorio. Es este un elemento material del municipio, concebido como aquella circunscripción en la que se encuentran asentadas un número determinado de personas y en el cual un alcalde ejerce su competencia. Mirándolo desde el exterior, el territorio representa para el municipio un límite. Pero interiormente no lo limita sino que ejerce su función dentro de él. Tanto es así que muchas veces se deja a un lado su carácter de agrupación para ser solo una entidad administrativa.
- La Población. Es el elemento humano aunque también material, dentro de este concepto tenemos que es necesario

que primero exista una familia, luego un grupo de éstas, formándose así el concepto de lo vecinal, que determina la comunidad de residencia. Cuando esta convivencia en un mismo territorio ocasiona necesidades especiales, hace necesaria una organización jurídica, que es entonces cuando podemos decir que nace el municipio.

- Autoridades Administrativas. Siguiendo este orden de ideas, una vez sentida la necesidad de organización, lo lógico es que exista una autoridad que frene los impulsos de resolver cada quien los asuntos, encargada de dirigir los intereses de la comunidad. Entre nosotros esa autoridad está representada por el Alcalde y el Concejo Municipal. Que tienen como función, el uno de trazar los planes de prestación de los servicios y el otro de ejecutarlos.
- Personalidad Jurídica. Es aceptado por todos que el municipio una vez tenga un territorio, unos habitantes, una autoridad administrativa, debe ser una persona distinta a todos sus miembros, con voluntad propia, patrimonio propio, capaz de desarrollar todas las actividades necesarias para la consecución de sus fines, además con potestad de mando y facultad coactiva.
- Manifestación Estatal que las Reconoce o las crea. Si u

na determinada comunidad asentada en un determinado territorio, con capacidad para producir sus propias rentas o mejor con capacidad económica, debe de acuerdo a la noción de legalidad de los municipios, someterse a la decisión del Estado; es éste quien decide si se crea o no un municipio. Por lo que las anteriores exigencias solo cuentan en un momento meramente pasivo, pues para que nazca un municipio a la vida jurídica, es necesario la manifestación del Estado-a través de un acto administrativo, que entre nosotros es la ordenanza, emanada de la Asamblea departamental, ya que ellos serán luego parte de un determinado departamento, como ente de carácter administrativo con personalidad propia.

4.6 EL MUNICIPIO COMO UNIDAD TERRITORIAL DE ADMINISTRACION.

Según la filosofía que ha inspirado nuestro orden constitucional, se considera al municipio como entidad de derecho público, cuya función es esencialmente administrativa.

El municipio es entonces la primera fase de la complicada estructura administrativa del Estado, la sede de las primeras relaciones de carácter público que liga a la familia y a los individuos que residen en un mismo lugar, y que por razones étnicas, culturales, económicas, sociales y geo

gráficas se hace necesario la conservación de las buenas relaciones de vecindad, de ayuda mútua, tratando de crear servicios que colmen las necesidades. Por lo que se afirma que la finalidad del municipio es el bienestar de la comunidad.

Es la base de las relaciones democráticas y el fundamento de la nacionalidad, ya que liga al individuo con un territorio.

El viene a ser una manifestación más de la descentralización, junto con los departamentos y las intendencias y comisarías.

Es un ente de carácter administrativo, distinto del Estado, encargado de la prestación y satisfacción de los servicios locales, dentro de los límites previstos por la Constitución y las leyes, que cuenta con patrimonio independiente para la consecución de sus fines, con autonomía administrativa, ya cuenta con funcionarios y órganos encargados de ejercerlas, y que dicha función debe estar sometida a un control por parte del poder central.

En consecuencia tenemos que los municipios de acuerdo a la doctrina generalizada reúne todos los presupuestos necesarios para que se configure la descentralización territorial

138'

1986, o Código de Régimen Político y Municipal, artículo 14, en la siguiente forma:

- Que tenga por lo menos veinte mil (20.000) habitantes y que el municipio o municipios de los cuales se segrega quede cada uno con una población de veinte y cinco mil (25.000) según certificación detallada de el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas.

- Que en los últimos tres años fiscales hayan aportado en rentas y contribuciones al municipio del cual se segrega una suma no inferior a Un Millón (1'000.000) de pesos anuales y que además estos distritos queden cada uno con un presupuesto no inferior a un millón quinientos mil (1'500.000), sin computar en esta suma lo que reciban de la Nación y el Departamento, por concepto de transferencias, todo de conformidad con las certificaciones motivadas que expidan las contralorías departamentales y municipales según el caso.

Se advierte aquí que el nuevo régimen municipal aumentó las cuantías con respecto a la anterior normatividad, pues según la Ley cuarta de 1913, el aporte anual de los territorios que se pretendían segregar de ciertos, eran de cincuenta mil pesos anuales y el presupuesto exigido era de doscientos mil pesos anuales, sin computar las sumas de

139

las transferencias de la Nación y el Departamento. Obedeciendo esta exigencia de mayor capacidad económica al fortalecimiento de los fiscos de las entidades territoriales contempladas en la Ley 14 de Julio de 1983, la Ley 12 de 1986, y la ley 50 de 1984, reformatoria de la ley 14.

Consistiendo este fortalecimiento, de acuerdo a la política de descentralización trazada por el gobierno nacional, en el robustecimiento de los fiscos municipales considerados como parte vital para el desarrollo municipal, y pilar fundamental para una verdadera descentralización; en la revitalización de los impuestos municipales, reglamentándolos y dándoles mayor operancia. Siendo los impuestos reglamentados los siguientes: Catastro e impuesto predial, de industria y comercio, de circulación y tránsito, de parque y arborización.

Así como también lo contemplado en la ley 12 de 1986, que da mayor participación a partir de la vigencia fiscal de 1986, en la cesión del impuesto a las ventas, o impuesto sobre el valor agregado IVA, estableciendo que esta participación será progresiva, comenzando en 1986 con el treinta y cinco por ciento hasta 1992 que será de un cincuenta por ciento.

140

- Que a juicio de los organismos departamentales de planeación presentado en estudios motivados, tengan capacidad para organizar presupuestos anual no inferior a Un Millón quinientos mil pesos, sin computar las transferencias que reciban de la Nación y el Departamento. La anterior legislación, exigía capacidad para organizar presupuesto anual no inferior a doscientos mil pesos, obedeciendo esta reforma a las razones anteriormente anotadas.

- Que en el poblado que esté destinado a ser cabecera municipal residan un número no inferior de tres mil (3.000) personas, según certificado del Departamento Nacional de Estadísticas, que existan allí mismo locales apropiados para el funcionamiento de oficinas públicas, casa municipales, cárcel, centro de salud, escuela como mínimo, o que cuente con recursos suficientes para construirlos, o que su establecimiento esté previsto dentro de los programas nacionales, regionales o departamentales.

- Que la creación sea solicitada por no menos de cuatro mil (4000) ciudadanos domiciliados dentro de los límites que se pidan para el nuevo municipio y que las firmas estén autenticadas por el juez del municipio o municipios de los cuales se segrega el que se pretende crear.

- Que los organismos departamentales de planeación motiva

141

damente conceptuen sobre la conveniencia económica y social de la nueva entidad, teniendo en cuenta su capacidad fiscal, posibilidades económicas y su identificación como área territorial de desarrollo . También analizarán la conveniencia o inconveniencia para el nuevo municipio o municipios de los cuales se segrega el nuevo.

- Que durante el año anterior a la creación del municipio, en el territorio de este haya funcionado una junta administradora local, organizada en los términos de este código.

Esta última exigencia encuentra su respaldo en la ley 11 de 1986, que desarrolló el precepto constitucional inmiscuida dentro de la reforma constitucional de carácter administrativa de 1968, previsto en el art. 196 inc. final de la C.N.

La importancia de estas juntas administradoras locales la señala la misma ley 11 del 86 "Para la mayor administración y prestación de los servicios públicos a cargo del municipio".

Se pretende con esta última exigencia la preparación de la comunidad hacia la Constitución de una entidad municipal, ya que si funciona una junta administradora lo

142

caí se logra una experiencia administrativa en asuntos comunitarios, tal como lo establece la ley cuando señala las funciones de éstas.

De lo hasta aquí estudiado vemos como hoy se aumentan los requisitos que debe cumplir una comunidad asentada en un determinado territorio, siendo algunos de estos requisitos difíciles de cumplir, por ejemplo con respecto al último observamos sólo Cartagena ha puesto en práctica la elección de la J.A.L. de las Comunas. El legislativo previendo esta dificultad de los municipios de cumplir con todos los requisitos dispuso en el artículo 16 del Decreto 1333 la no concurrencia de todos ellos siempre y cuando se trate de los siguientes casos:

Que sean territorios que carezcan de los medios adecuados de comunicación con la cabecera de distrito o distritos, de los cuales se segregan, si el desarrollo de la colonización así lo aconsejan, previo concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación. Si se trata de crear municipios en las zonas fronterizas, previo dictamen favorable de la Presidencia de la República.

Luego de establecer los requisitos para la creación de un municipio, hay que anotar que la misma ley, para el caso de la devaluación de la moneda, preve en el inciso final

143

del artículo 14 (Dto 1333), el reajuste de las exigencias primera y segunda "En porcentajes iguales al que aumenta para el respectivo período el índice de precios al consumidor elaborados por el Departamento Nacional de Estadísticas.

Y para el caso de municipios comprendidos en una Intendencia o Comisaría, establece que será el gobierno Nacional el encargado de crear o fusionar o suprimir municipios, además que en estos casos sólo es necesario el lleno de la mitad de los requisitos exigidos en lo referente a la población, presupuesto, y concenso poblacional.

Y en caso de municipios fronterizos o en proceso de colonización, el gobierno nacional podrá crearlos sin el lleno de éstos.

El trámite de creación lo establece el artículo 15 del decreto antes citado en la siguiente forma:

La solicitud acompañada de los documentos y certificaciones exigidos será presentada por los interesados al Gobernador del Departamento, quien se encargará de tramitar el expediente.

Si la documentación resultare incompleta, la devolverá mediante resolución motivada, en un término improrrogable de

de diez (10) días, para las correcciones a que hubiere lugar. Luego será presentado a la Asamblea Departamental, quien la conocerá por haber sido presentado por el gobernador o algún miembro del gabinete de gobierno.

Esta corporación podrá : O crear el nuevo municipio por medio de una ordenanza, o negarla en cuyo caso se archivará el expediente y no podrá ser presentado nuevamente sino una vez transcurrido dos años.

La Ordenanza que crea al Municipio dispondrá:

La forma como el nuevo municipio contribuirá al pago de la deuda pública que quede a cargo del municipio o municipios de las cuales fué segregado.

4.6.2 Estructura Administrativa del Municipio. La Constitución Nacional y la Ley determinan la estructura del municipio colombiano, al señalar que sus órganos de gobierno son El Concejo Municipal, El Alcalde, cuyos cargos para ser proveídos, tienen que ser elegidos por el voto directo de los ciudadanos. El Concejo siempre ha sido conformado de esta forma, aunque en algunos esta elección fué indirecta. Y el Alcalde será elegido por el voto popular, a partir de el segundo domingo de Marzo de 1988, según lo dispone el acto legislativo No. 1 de 1986.

De estos dos organismos se desprende toda la organización administrativa del municipio, haciendo parte además de esta administración, el tesorero, las juntas municipales, las secretarías del despacho, los departamentos administrativos las entidades descentralizadas, dependiendo todos ellos del alcalde.

Del Concejo dependen. el Contralor, el Secretario del Concejo y el Personero. Ocupando lugar especial las Juntas Administradoras Locales, como organismo de asesoría del Concejo e intermediario entre éste y la comunidad.

Revisaremos brevemente los más importantes organismos administrativos del municipio.

4.6.2.1 El Alcalde. De acuerdo a lo establecido en el acto legislativo No. 1 de 1986, artículo 2, en cada municipio habrá un alcalde que será jefe de la administración municipal. Es entonces el primer mandatario municipal. Según jurisprudencia del Concejo de Estado (sentencia de junio 4 del 77) "El carácter de jefe de la administración que la Constitución asigna al Alcalde, le da una suma de poderes a este funcionario que hace de él el motor de desarrollo y del bienestar municipal. Tiene ante todo un enorme poder discrecional que le permite desarrollar una serie de funciones, que interesan no solamente al campo jurídico,

146

sino principalmente a la vida económica y social de la población; por este aspecto no es discutible su potestad de intervenir en todos los campos de la actividad ciudadana que interesan al bienestar y desarrollo del municipio y tiene además la potestad reglamentaria como jefe de la administración municipal, así lo pone de manifiesto 239 y 240 de la Ley cuarta de 1913 uqe dice:

"A los empleados municipales se les puede imponer deberes por las leyes, ordenanzas, acuerdos, los reglamentos del Alcalde respectivo y las órdenes de los superiores. En los asuntos municipales el orden de prelación es el siguiente: Las leyes, las ordenanzas, los acuerdos, los reglamentos del alcalde respectivo."(Concejo de Estado, sala, de lo contencioso administrativo, sección primera sentencia junio 4 de 1977).

El Alcalde es además el "ejecutor de los acuerdos del concejo, es el jefe de la policía del municipio y el representante legal del mismo.

Tiene que cumplir una labor bastante compleja en donde se conjugan los aspectos políticos, administrativos y jurisdiccionales, estando todas ellas correlacionadas.

Como función política tenemos entre otras las siguientes:

147

- Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las Leyes, las Ordenanzas, los Acuerdos y Decretos que estén en vigor.
- Cuidar que el concejo se reúna oportunamente, desempeñe los deberes que le corresponden y convocarlo a reuniones extraordinarias.
- Suministrar al Concejo los informes y datos necesarios para el buen desempeño de sus funciones y cada vez que éste se reúna en secciones ordinarias presentar un balance de la gestión cumplida en el trimestre anterior.
- Presentar al concejo los proyectos de acuerdo que considere necesarios para la buena marcha del municipio, además de aquellos que solo son de su iniciativa, como los de creación de entidades descentralizadas del orden municipal y el proyecto anual de presupuesto, los planes y programas de desarrollo económico y social.
- Sancionar u objetar los acuerdos expedidos por el concejo y publicarlos en debida forma.

El alcalde puede objetar un proyecto de acuerdo, por ser inconveniente, o por ser contrario a la constitución, las leyes y ordenanzas.

148

- Conceder licencias a los concejales.
- Ejercer protempore, funciones precisas de lo que corresponde al concejo con autorización de éste.
- Servir de vocero de la comunidad ante las autoridades nacionales.

Funciones Administrativas:

De acuerdo a los postulados de la descentralización administrativa, los alcaldes tienen cierta autonomía dentro del municipio ya que como jefes de la administración municipal son la máxima autoridad, todo con sujeción a las normas superiores vigentes. Son éstas las siguientes:

- Ser jefe de la Administración Municipal
- Representar administrativa y judicialmente al municipio
- Velar porque los empleados del municipio cumplan debida y oportunamente sus funciones.
- Nombrar y remover libremente a los empleados de su oficina, y desde enero de 1988 elegir y remover libremente al tesorero (funcionario que de acuerdo a la ley anterior ley cuarta de 1919 era designado por el Concejo.).

- Dictar los actos administrativos necesarios para la administración del personal que presta sus servicios en el municipio.
- Ordenar los gastos de la administración de acuerdo al presupuesto y los reglamentos fiscales.
- Dar posesión a los funcionarios, excepto en los casos que establece la ley, ordenanzas y acuerdos.
- En síntesis debe en el desempeño de su función administrativa, coordinar y controlar todos los asuntos concernientes a su administración. Cumple esta función por medio de Decretos, Resoluciones y Reglamentos. Debiendo pasar dentro de los tres días siguientes al de su expedición, copia de sus actos al gobernador, intendente o comisario según el caso, para su revisión jurídica, tal como lo dispone los artículos 73, 74, 75 de la Ley 11 de 1986.

Funciones Polícivas:

En esta materia a los alcaldes le competen funciones administrativas, civil, penal o de procedimiento judicial de acuerdo a lo establecido en el Código Nacional de Policía y en los respectivos códigos Departamentales de Policías y en los distintos códigos, leyes, decretos que a nivel nacional se han expedido para reglamentar la materia.

Las funciones policivas del alcalde entre otras son las siguientes:

- Es el jefe de la Policía a nivel municipal.
- Es el encargado de hacer cumplir los deberes y derechos de los ciudadanos en su territorio, así como hacer cumplir las disposiciones que en tal sentido se consagren.
- Dar las órdenes por intermedio del respectivo comandante de policía, o de quien lo reemplace, que como jefe de policía sean necesarios, para el mantenimiento del orden y seguridad de los ciudadanos.

4.6.2.2 El Tesorero Municipal. Es el funcionario que se encuentra al frente de la dependencia municipal llamada tesorería, que es el organismo encargado de recaudar y custodiar los distintos valores e ingresos del municipio así como también de efectuar los desembolsos necesarios de la administración.

Antes del Acto legislativo número uno de 1986, eran funcionarios que dependían de los Concejos Municipales, pero a partir de la vigencia de este precepto constitucional que dejó en libertad a la ley para decidir al respecto, fué así como la ley 78 de 1986 dispuso que éste funcionario dependiera de el Alcalde, a partir de Junio de 1988. Pues se

rá este el encargado de nombrarlo, y que de acuerdo a ésta Ley no tendrán período fijos estos funcionarios.

Entre sus funciones podemos mencionar las siguientes:

- Recaudar impuestos, contribuciones y demás ingresos del municipio.
- Pagar las cuentas debidamente legalizadas que deba atender el municipio.
- Rendir informes de acuerdo con el reglamento, el concejo Municipal y las Contralorías Municipales y Departamentales.
- Dar a los funcionarios competentes los datos necesarios para la Administración Municipal.
- Dirigir la contabilidad de la tesorería.
- Expedir paz y salvo a aquellas personas que se encuentren al día en el pago de los impuestos municipales.
- Ejercer la jurisdicción coactiva para hacer efectivo el recaudo de los impuestos que se adeuden al municipio.
- Todo funcionario que sea nombrado como tesorero deberá asegurar su manejo.

- Este funcionario está calificado como un empleado de manejo, por lo que las contralorías establecen la regulación de la caución que deberá constituir, para garantizar o respaldar su gestión.

Es una protección formal a la comunidad para que los bienes públicos no sufran menoscabo irresponsable.

4.6.2.3 El Concejo Municipal. Es el organismo municipal de mayor trascendencia en la vida política y administrativa que encontramos dentro del mismo, ya que desde las primeras épocas de nuestras colonias ha existido, pasando por las épocas republicanas con igual brillo en importancia hasta llegar a nuestros días en que constituye el organismo encargado junto con el alcalde de administrar los intereses del municipio.

Nuestra Constitución en su artículo 196 inciso primero lo define como una corporación administrativa de elección popular, lo que determina su naturaleza jurídica, ordenando por medio de acuerdos lo conveniente para la administración del municipio. Desvirtuando su calidad de corporación política que ostentó hasta la expedición del acto legislativo número 1 de 1968 artículo 61 que dispuso que en "cada distrito municipal habrá una corporación administrativa de elección popular que se llamará concejo municipal, que estará integrada por no menos de 6 ni más de 20 miembros, según lo

determine la ley de acuerdo a la población respectiva. En consecuencia los concejos municipales no legislan, sus disposiciones para el derecho administrativo y constitucional son Actos Administrativos.

En cada municipio se eligen los miembros del concejo municipal por el sistema de elección popular que se realiza el segundo domingo del mes de marzo de cada dos años, conjuntamente con los diputados, concejos intendentales y comisariales y a partir de 1988 con los alcaldes.

El número de Concejales que integran cada Concejo municipal, varía de acuerdo a la población de cada municipio, a su vez el número de concejales que elige cada grupo político o lista debidamente inscrita es proporcional al número de votos por ella obtenidos y para determinarlo se adoptó el sistema del cociente electoral, de acuerdo a lo establecido en el artículo primero de la Ley 30 de 1969, que estipula: "Cada lista al concejo sacará tantos concejales, cuantas veces quepa el cociente electoral en el número total de votos obtenidos. Si quedaren cargos por proveer, se adjudicarán a los residuos en orden descendentes".

Cada concejal tendrá su suplente y el número de éstos será el mismo para los concejales principales, reemplazarán a éstos en caso de faltas o temporales, según el orden de colo

cación en la respectiva lista electoral (art. 66 del Dto 333 C.N. art. 196, inc. 1). Este sistema existió desde 1916, con la ley 85 de 1916 art. 85, tuvo como finalidad evitar la falta de quorum suficiente para sesionar. El acto legislativo N° 1 de 1968, elevó a norma constitucional la presente disposición, variando la institución en el sentido de que ya los suplentes no ocuparán el cargo por faltas absolutas o accidentales, sino, por faltas absolutas y temporales, esto significa que el retiro accidental o momentáneo de un concejal principal no habilita al suplente para actuar en este momento.-

El Artículo 67 del Dto 1333, establece que "los municipios tendrán un concejo que se comprenderán de los siguientes concejales:

Los municipios cuya población no exceda de cinco mil habitantes, elegirán seis (6), los que tengan de cinco mil uno a diez mil, elegirán ocho (8); los que tengan de diez mil uno a veinte mil, elegirán diez (10), los de veinte mil hasta cincuenta mil, elegirán doce (12), los de cincuenta mil uno hasta cien mil, elegirán quince (15), y uno más por cada cien mil habitantes, hasta completar el máximo de veinte (20).

Para estos efectos la población será estimada por el censo realizado en el año 1964, su vez el Dto. 15 del 84, expre

só que para los municipios de creación posterior a la fecha de aprobación del censo del 64, se tomará en cuenta el último censo realizado aunque no haya sido aprobado, y en su defecto la población acreditada para la expedición de la ordenanza que creó el respectivo municipio.

Las calidades para ser leegido concejal las determinaran la Ley 11 de 1986 y el Dto. 1333 artículo 83, que exige además la calidad de ser ciudadano en ejercicio, no haber sido condenado a prisión excepto por delitos políticos.

El régimen de las inhabilidades, es decir el aspecto negativo de la elección, quienes ostenten estas calidades no podrán ser elegidos miembros del respectivo concejo, es el siguiente:

Quienes hayan sido elegidos simultáneamente alcalde (Art. 74 del C.R.M.). La infracción de esta norma vicia de nulidad ambas elecciones.

Quienes dentro de los dos años anteriores a la elección hayan sido contratistas del respectivo municipio o dentro de los seis meses anteriores a la elección hayan sido empleados oficiales (Ley. 11 del 86, C.R.M. art. 83).

Los apoderados de los contratistas del respectivo municipio,

Art.84 ibidem.

Quienes en cualquier época y por autoridad competente hayan sido excluidos del ejercicio de una profesión o sancionados más de dos veces por falta a la ética profesional. Art. 83.

Los Magistrados de la Corte Electoral, y los Registradores del Estado Civil, durante el período para el cual fueron nombrados, ni dentro del año siguiente, contanto a partir del día en que hayan cesado en el ejercicio del cargo, por disposición de la ley electoral (Ley 28 del 79, art. 16, 26, Ley 85 del 81 y 96 del 85).

El régimen de incompatibilidad para los concejales, que impide a éstos ocupar determinados cargos o ejercer determinadas funciones una vez han sido elegidos, prohíbe a éstos tanto principales como suplentes, desde el momento de la elección hasta un año después de aceptarse la renuncia si faltare en un lapso mayor para el vencimiento del período o durante este lapso (dos años), el ejercicio de los siguientes cargos:

Ocupar cargos oficiales distintos a los de secretarios de la alcaldía o gerente de entidad descentralizada (Art. 87). No obstante durante todo el lapso en que el concejal electo ocupe el cargo se produce vacancia transitoria en el con

157

cejo..

Ocupar el cargo de secretario del respectivo concejo (Art. 77).

Formar parte de Juntas Administradoras locales que funcionen en las comunas o corregimiento del respectivo municipio.-

Ser alcalde municipal por elección popular.

Ser nombrado por el mismo concejo en cargos remunerados o destino lucrativo en el respectivo municipio.

Ser nombrados por los funcionarios elegidos por la respectiva corporación (personeros, contralores, auditores, etc) para ningún cargo en las oficinas de su dependencia. La incompatibilidad se extiende a los familiares de los concejales principales o suplentes. Es nulo todo nombramiento hecho en esta circunstancia.

Ser delegados de los usuarios en las juntas directivas de las entidades descentralizadas del municipio.

Ser miembro de más de dos juntas directivas de entidades descentralizadas -del municipio.

Ejercer simultáneamente autoridad civil, judicial, o militar.

Este organismo administrativo municipal tiene sus funciones asignadas por la ley en los art. 92 y 93 del C.R.M. de la siguiente forma:

- Ordenar por medio de acuerdos todo lo atinente a la administración del municipio.
- Votar de acuerdo a la constitución, las leyes y las ordenanzas, las contribuciones y gastos locales.
- Determinar la estructura de la administración municipal funciones de las distintas dependencias y escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos.
- 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. Expedir anualmente el presupuesto de rentas del municipio, con base en el proyecto presentado por el alcalde.
- Elegir personeros y contralores municipales, cuando las normas vigentes lo autoricen y los demás funcionarios que la ley determine.
- Autorizar al alcalde para celebrar contratos, negociar en préstamos, enajenar bienes municipales y ejercer, pro tempore, precisas funciones de las que corresponden al concejo.

- Ejercer las demás funciones que la Ley les señale.

El artículo 93 señala como funciones legales de los concejos:

- Imponer contribuciones para el servicio municipal, dentro de los límites señalados por la ley y las ordenanzas y reglamentar su recaudo e inversión.
- Nombrar el personero.
- Arreglar la policía en sus diferentes ramos, sin contravenir las leyes y ordenanzas, ni a los decretos del gobernador respectivo.
- Señalar multas y penas de arresto hasta por diez días a los que infrinjan sus acuerdos.
- Exigir a los empleados del municipio los informes necesarios para el buen funcionamiento de sus deberes.
- Oír y decidir las excusas accidentales de sus miembros.
- Reglamentar sus trabajos y policía interior
- Acordar lo conveniente a la mejora, moralidad y prosperidad del municipio, respetando los derechos de los otros

160

y las disposiciones de la Constitución y las Leyes.

- Calificar las credenciales de sus propios miembros.
- Señalar el día o los días en que deba tener lugar el mercado público.
- Reglamentar el repartimiento y entrega de los terrenos comunales y de los baldíos cedidos al municipio.
- Disponer lo conveniente acerca de la manera como debe hacerse uso de los terrenos comunales de los municipios.

4.6.2.4 El Personero Municipal

Este funcionario es nombrado por el Concejo municipal, de acuerdo a lo establecido en el artículo 93 del-C.R.M.

Es el representante de la comunidad, como defensor del pueblo y veedor ciudadano, actúa en nombre y representación del Concejo que lo eligió, es el encargado de vigilar y fiscalizar la gestión que cumplan las diversas autoridades administrativas de carácter local.

Como también es agente del Ministerio Público, cuando lleva la voz de la ciudadanía para garantizar el cumplimiento

161

to de la ley. Este funcionario tendrá un suplente que lo reemplazará en caso de faltas absolutas o temporales.

Para ser personero municipal se requiere ser Abogado titulado, o haber terminado estudios de Derecho. Norma que por cierto ha sido muy criticada ya que se considera que el legislador cuando dispuso ésta, no consideró la realidad y le gisló de espaldas al país, al instituir una norma que a claras luces se ve va a ser burlada, pues se presentará en la mayoría de los casos personeros interinos, ante la imposibilidad de una gran mayoría de municipios de contar con personas que reúna estas calidades. Primero porque serán pocos los abogados que le apetecerá ocupar el cargo en un pequeño municipio y segundo, porque en éstos siempre se labora por ínfimos sueldos, incapaces de atraer a ningún profesional.

Sin embargo, hay quienes consideran que la exigencia es necesaria debido a las nuevas funciones que la ley le atribuyó a este funcionario, tal como la de intervenir en procesos penales, civiles, etc, para lo que se necesitará funcionarios con conocimientos en la materia.

Por otra parte también se aduce que puede generar el que se haga necesario designar como personero a personas extrañas a la comunidad, sin el vínculo a ésta tan necesario para im

ponerle seriedad y trascendencia al compromiso, convirtiéndose en consecuencia en un funcionario que sólo debe favores políticos, incapaz de cumplir con sus verdaderas funciones.

Este funcionario ejercerá sus funciones en un término de un año, contado a partir de el Primero de Enero de 1987 y puede ser reelecto indefinidamente.

En cuanto a las funciones del personero, que la ley 11 del 86 y los decretos 1332 y 1333, revitalizaron la institución que desde 1974, año en que dejó de ser representante legal del municipio, había entrado en decadencia al no tener casi ninguna función.

Sus funciones como veedor del pueblo son las siguientes:

- Velar por el cumplimiento de la Constitución, leyes, ordenanzas, acuerdos y órdenes superiores en el municipio.
- Promover la ejecución de las leyes y disposiciones administrativas que se refieran a la organización y actividad del municipio.
- Recibir las quejas y reclamos que toda persona le haga llegar referente al funcionamiento de la administración, al cumplimiento de los cometidos que le señala la ley y

163

lo relativo a la efectividad de los derechos e intereses de los administrados.

- Vigilar la conducta oficial de los empleados y velar por que desempeñen cumplidamente sus deberes.
- Intervenir en los procesos de policía para perseguir las contravenciones, coadyuvar al mantenimiento del orden público y colaborar en la defensa de quienes carecen de recursos económicos para ello.
- Adelantar investigaciones sobre los hechos que a su juicio impliquen situaciones irregulares y formular la recomendaciones, quejas o acusaciones a que hubiere lugar.
- Demandar ante las autoridades competentes las medidas de policía necesarias para impedir la perturbación de bienes fiscales y de uso público.
- Promover ante cualquier autoridad o empleado todo lo que estime conveniente y la mejora y prosperidad del municipio.
- Excitar a las autoridades locales a que tomen las medidas convenientes para impedir la propagación de epidemia y en general los males que amenacen a la comunidad.

164

- Velar por la conservación de los bienes municipales y la puntual y exacta recaudación e inversión de sus rentas.
- Concurrir a las sesiones del concejo cuando se le invite o lo crea conveniente.

Como funcionario agente del Ministerio público, cumple las siguientes funciones:

- Intervenir en los procesos penales de competencia de los jueces municipales y en los sumarios que estos instituyan.-
- En los procesos a cargo de los juzgados de instrucción, cuando esos actuen en el lugar en que ocurrieron los hechos.
- En los juzgados del circuito, ante los cuales no haya sido acreditado un fiscal.

Su intervención se llevará a cabo mediante la interposición de recursos contra los autos inhibitorios, los que resuelvan la libertad del sindicado, califiquen el mérito del sumario, ordene la cesación de procedimiento, o el archivo del proceso y los sentencia, para lo cual dichas providencias deben notificarsele personalmente. Las restantes providencias no se le notifican.

165

Hay que anotar que el personero no debe intervenir en todos y cada uno de los procesos que cursen en los juzgados ante los cuales hace parte como agente del Ministerio Público. Estos sólo actúan en los siguientes casos:

- Cuando lo ordene el Procurador General de la Nación o el funcionario en quien éste delegue la función.
- Cuando lo solicite el Procesado o el perjudicado con el delito.
- Cuando el respectivo personero así lo decida por encontrarlo conveniente.
- Así como también puede intervenir en todos los procesos civiles, que no sean competencia de los jueces del circuito.

4.6.2.5 Contralor Municipal

Es el funcionario encargado de ejercer la vigilancia de la gestión fiscal, actúa en aquellos municipios cuyo presupuesto anual superior a cincuenta millones de pesos sin incluir el valor de los recursos de crédito ni las transferencias que reciban de la nación y el departamento. En los demás casos de este control será ejercido por la Contraloría De

partamental. Este valor se reajustará anual y acumulativamente en un porcentaje igual a la variación del índice nacional de precios al consumidor, según informe del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas.

Excluyéndose de este régimen los municipios intendentales y comisariales, en cuyo caso ejercerá el control la Contraloría General de la República.

La Gestión Fiscal comprende aspectos económicos de la administración, y su control es ejercido por las contralorías departamentales y municipales según lo establezca la ley como también se puede ejercer por auditorías o revisorías

La contraloría municipal es ejercida por un contralor, que será nombrado por el Concejo Municipal, para un período de dos años, que empezará a contarse a partir del primero de Enero de 1987.

Para ser Contralor se requiere ser ciudadano en ejercicio, tener más de veinte y cinco años, poseer título universitario o tecnólogo cuyo pênsum académico comprenda el estudio de materias en Derecho, Ciencias Económicas, contables, financieras o administrativas. Los contralores tendrán las siguientes funciones:

- Las que señale la ley y los acuerdos del Concejo.
- Vigilar la gestión financiera de la administración municipal y de sus entidades descentralizadas y la manera de rendir cuenta los responsables del manejo de fondos o bienes municipales.
- Exigir informes a los empleados públicos municipales sobre su gestión fiscal.
- Revisar y fenecer las cuentas de los ingresos y gastos públicos, con el fin de establecer si se han hecho conforme a las disposiciones vigentes.
- Así como también ejercer funciones administrativas inherentes a la organización de sus dependencias.

4.6.3 División Administrativa de los Municipios. El artículo 311 del Decreto 1333, dispone que para mejor administración y prestación de los servicios públicos a cargo de los municipios, los concejos podrán dividir el territorio de su respectivo distrito en sectores que se denominan Comunas, si se trata de áreas urbanas, y Corregimiento si se trata de áreas rurales, ninguna Comuna podrá tener menos de 10.000 habitantes.

De donde tenemos que las comunas y corregimientos son divisiones territoriales locales, los acuerdos sobre señalamiento de límites a las comunas o corregimientos sólo podrán ser dictados o reformados a iniciativa del Alcalde.

Sobre las normas se puede anotar que su origen responde a una necesidad de la época moderna, que se desprende del crecimiento demográfico de los pueblos. Refiriéndonos a los distintos sectores de las áreas urbanas, tradicionalmente solo se habla de barrios para distinguir las divisiones territoriales de carácter urbano en los municipios.

De lo que se desprende que ellas obedecen a la necesidad de pensar en una sectorización más amplia que encuentra a su vez fundamento legal de carácter político administrativo, ya que tanto en las veredas -sector rural- como en las Comunas, el crecimiento, la complejidad y la multiplicación de éstos, implican una mayor cobertura de la administración de sus intereses y sus servicios públicos, conlleva a la necesidad de creación de estas divisiones territoriales.

El auge y progreso de una o varias veredas aledañas, ubicadas en un mismo sector geográfico con características similares, puede llevar al nacimiento de un corregimiento. En la Ley cuarta de 1913, encontramos una definición de lo que es un corregimiento: "Cuando un municipio tenga caseríos de alguna importancia, en los cuales convenga establecer u

na administración especial, se erigirán en corregimientos y serán administrados por un corregidor, que ejercerá sus funciones bajo la dependencia del alcalde, y de acuerdo con las instrucciones de éste. Esta atribución corresponde a los concejos, pero sujetas a las revisiones de los gobernadores, a solicitud de los vecinos del caserío". La reforma administrativa de 1968, contempló la necesidad de creación de estas divisiones territoriales del municipio, fué así como el artículo 61 del acto legislativo N° 1 de ese mismo año estatuyó que "Los concejos municipales podrán crear juntas administradoras locales para sectores del territorio municipal, asignándoles algunas de sus funciones y señalándoles su organización, dentro de los límites que determine la ley". Pero sólo fué hasta 1986, que vino a involucrar en nuestro ordenamiento legal, el concepto de comuna, originándole a su vez la facultad de poder contar con una junta administradora local, que en tal caso crearon los Concejos Municipales.

4.7. COMPETENCIA ADMINISTRATIVA DE LOS MUNICIPIOS

El municipio constituye una circunscripción para el ejercicio de la administración del Estado y una colectividad descentralizada dotada de personería jurídica encargada de administrar sus propias necesidades. La administración municipal corresponde todo lo relativo a el ejercicio de las

funciones de los empleados del municipio y al manejo de los intereses de aquel. En términos generales puede decirse que corresponde al municipio todo lo relacionado con su organización, las funciones y manejos de sus empleados, la administración de sus bienes y recursos y la satisfacción de las necesidades locales. Para el ejercicio de estas funciones los municipios, como entidades descentralizadas que son, gozan de autonomía administrativa, autonomía financiera y autoridades propias, además de personería jurídica. Lógicamente su autonomía está sujeta a el control de tutela por parte del Estado, el cual se ejerce fundamentalmente por medio del Departamento.

Por las anteriores consideraciones es que el Decreto 1333 ha reglamentado la materia en la siguiente forma:

El artículo 10 establece: Los Municipios podrán ser delegatarios de la Nación, de los departamentos y de sus entidades descentralizadas para la atención de funciones administrativas, la prestación de servicios y la ejecución de obras.

Artículo 11: La competencia administrativa de los municipios está constituida por la relación de funciones y servicios que les asigne la ley de acuerdo con la categoría en que cada municipio o distrito se halle clasificado.

Artículo 12. La atención de las funciones, la prestación de los servicios y la ejecución de las obras a cargo de los municipios se hará directamente por estos, a través de sus oficinas y dependencias centrales o de sus entidades descentralizadas, o por otras personas en razón de los contratos y asociaciones que para el efecto se celebren o constituyan.

Para el adecuado ejercicio de sus atribuciones, los municipios recibirán de otras entidades la ayuda y la colaboración técnica, administrativa y financiera que prevean las normas vigentes y los acuerdos o convenios válidamente celebrados.

La atención de funciones, la prestación de servicios y la ejecución de obras por parte de los distritos que integran un área metropolitana o una asociación de municipios, se hará de acuerdo con las disposiciones y cláusulas de los actos y contratos que creen y organizan la respectiva área o asociación.

No existe una absoluta autonomía municipal, si bien sus intereses son de beneficio comunitario, el interés general que reportan las obras nacionales y departamentales tendrán siempre prioridad.

Debe entenderse, para evitar conflictos de intereses armonizar las finalidades del municipio mediante delegaciones contratos y acuerdos.

4.8 OTRAS FORMAS DE ADMINISTRACION MUNICIPAL.

4.8.1 Areas Metropolitanas. Este ente administrativo que la Constitución Colombiana en su artículo 198 inmiscuye en nuestro ordenamiento jurídico tiene su origen indudablemente, en razón del surgimiento de las grandes ciudades metrópolis, o mejor en razón de las grandes concentraciones humanas en un núcleo territorial determinado.

El crecimiento demográfico en determinadas áreas territoriales, crean inevitablemente la imperiosa necesidad de aunar fuerzas y recursos en búsqueda de soluciones a los problemas que con este fenómeno se generan, en especial el grave problema de los servicios públicos que va revisando dimensiones impredecibles. Se muestra así las áreas metropolitanas como entidades geográficas de significativos perfiles sociológicos que requieren tratamiento global y mancomunado.

Con la Ley 61 de 1978, y su decreto reglamentario 3104 de 1979, por medio del cual se dictan normas para la organización y funcionamiento de las áreas metropolitanas, se pone

realmente en marcha estos entes administrativos.

Se entra en primer lugar a definir éstas, señalando sus condiciones y elementos así: "Las áreas metropolitanas son entidades autorizadas por la Constitución y organizadas por la ley, para la más ordenada promoción, planificación y coordinación del desarrollo conjunto y la prestación de servicios de dos o más municipios de un mismo departamento, dotado de personería jurídica, autoridades y régimen especial, autonomía administrativa y patrimonio independiente" C.R.M. Art. 349 . Corresponde a las Asambleas a iniciativa del gobernador disponer el funcionamiento de éstas.

El 350 del Decreto 1333 estatuye que para que dos o más municipios de un mismo departamento se organicen como área metropolitana, debe reunir los siguientes requisitos:

- Que según concepto de planeación nacional, los varios municipios constituyan una unidad territorial y que exista entre ellos estrechas relaciones de orden físico, demográfico, económico, social y cultural que exijan su desarrollo integrado y mejor prestación de los servicios públicos.
- Que el conjunto de municipios tenga una población no in

ferior a 300.000 habitantes y que la población del municipio principal no sea inferior a 250.000 habitantes, de acuerdo con la certificación que respecto emita el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, DANE, con base en las proyecciones de población a la fecha de expedición de la misma certificación.

La ley asigna a las áreas metropolitanas unas funciones específicas que clasifica acorde con el objeto y finalidad de cada una de ellas, en seis clases a saber:

- De Planificación:

En este sentido cumplen ellas funciones tales como:

Definir y ordenar los programas y proyectos que en desarrollo del plan integral que han de ser ejecutadas por los municipios u otras entidades del sector público, bajo la dirección y coordinación de las autoridades del área.

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

Fijar los perímetros urbanos y sanitarios del área de los municipios que la integran.

- Funciones de prestación de servicios públicos:

En el cumplimiento de este cometido, estas pueden realizar las siguientes tareas:

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

Autorizar la participación de áreas metropolitanas en la constitución de entidades descentralizadas destinadas a la prestación de servicios públicos.

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

- Funciones relativas a la contribución de valorización.

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

Establecer los recursos y procedimientos gubernativos propios de los actos administrativos relativos a la contribución de valorización.

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

- Funciones de coordinación administrativa.

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

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

- Funciones Político - Fiscales.

Formular recomendaciones en materia de política fiscal y financiera para los municipios que integran el área.

Fijar políticas y criterios para la unificación y manejo integral del sistema de catastro, cuando los municipios del área tengan competencia en esa material.

- Otras funciones:

Dictar su propio reglamento



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

Dictar el estatuto para la celebración de contratos por parte del área metropolitana.

Determinar las funciones que el alcalde pueda delegar en sus funcionarios subalternos.

Confiar la vigilancia fiscal a la contraloría del municipio principal o a la Contraloría Departamental respectiva.

Estas áreas metropolitanas tendrán como autoridades a un alcalde que será el del municipio principal quien ejercerá a su vez las funciones de alcalde metropolitano y una junta en la que tienen participación representantes de los municipios que la componen y de la ciudad metrópoli.

Los bienes y rentas del área metropolitana son de su propiedad exclusiva. Las obras públicas que ejecuten son susceptibles de ser financiadas por el sistema de valorización. Además la Ley 14 del 83, con el fin de proveerlas de recursos, creó una sobretasa del uno por mil sobre el avalúo catastral de las propiedades ubicadas dentro de sus jurisdicción, dicha sobretasa puede ser aumentada hasta el dos por mil.

4.8.2 Asociación de Municipios. De acuerdo al artículo 198 de la C.N. corresponde al legislador establecer las condiciones y normas para que los Municipios se puedan asociar, para la prestación de los servicios. Por otra parte, las asambleas Departamentales, a iniciativa del gobernador podrán hacer obligatoria esa asociación, cuando la más eficiente y económica prestación de los servicios públicos así lo requieran.

La razón de ser de una asociación de municipios puede limitarse a la prestación de un servicio público u obra de interés común, extenderse a la prestación de varios servicios municipales o actividades complementarias como la planificación, financiación y ejecución de obras para la prestación de tales servicios.

La Ley Primera de 1975 y su decreto Reglamentario 1390 de Julio de 1976, dispone todo lo relativo a la creación, organización y funcionamiento de las asociaciones de municipios, en consecuencia se definen éstas como : "Entidades administrativas de derecho público con personería jurídica y patrimonio propio e independientes de los municipios que la constituyen , se rigen por sus propios estatutos y gozan para el desarrollo de su objeto de los mismos derechos, privilegios, exenciones y prerrogativas acordadas por la Ley para los Municipios.

Para asociarse los Municipios no requieren pertenecer a un mismo departamento, así lo dice la ley: Dos o más municipios, aunque pertenezcan a distintas entidades territoriales pueden asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos procurando el desarrollo integral de la región comprendido en sus términos territoriales.

La Asociación de Municipios puede ser obligatoria y voluntaria, y será lo uno o lo otro de acuerdo a quienes tomen la iniciativa, y obligatoria, si es la asamblea quien lo impone.

La Asociación voluntaria de municipios se convertirá mediante acuerdos expedidos por los respectivos concejos municipales en los cuales se aprobaron los estatutos de la entidad. Con el propósito de dar cumplimiento fiel a su objeto la ley faculta a las asociaciones de municipios para:

- Elaborar planes, programas y estudios técnicos de los servicios públicos de interés intermunicipal y de las obras necesarias para desarrollarlas, en coordinación con los concejos de los municipios.
- Decidir cuales de los servicios u obras realizadas deben ser retribuidas por medio de tasas o cuotas de reembolsos por los beneficiarios directos y liquidar la cuantía y establecer la forma de pago de los tributos correspon

dientes.

- Organizar la prestación de servicios públicos de los municipios asociados integrándolos o para crear los organismos y realizar las obras necesarias para su adecuado funcionamiento o para asumir la prestación de un nuevo servicio.

- Coordinar mediante planes reguladores el desarrollo urbano de los municipios asociados.

- Hacer los estudios de costos y tarifas de los servicios que presten y obtener su aprobación cuando ésta se requiera.

- Elaborar y adoptar su presupuesto para ejecutar y ordenar la ejecución de las obras proyectadas controlando su correcta realización.

- Celebrar contratos y negociar los empréstitos necesarios para el cumplimiento de sus fines.

En lo que corresponde a los estatutos, órganos de administración y patrimonio, el Código de Régimen Municipal, recogiendo lo dispuesto por el Decreto 1390 de 1976, preceptúa los pormenores en caso de crearse una Asociación de Municipios, Art. 324 a 347.

4.9 DIVERSAS CATEGORIAS DE MUNICIPIOS

El artículo 198 de la C.N. perceptúa que la ley podrá establecer ciertas categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos, importancia económica y señalar distintos regímenes para su administración. Esta norma no incluye el Distrito Especial de Bogotá, pues este es un municipio especial, con fundamento en la orden contenida en el Art. 199 de la misma Constitución. Pero aquella facultad no ha sido desarrollada por la ley de manera sistemática en tal forma que pudiera hablarse en forma concreta de varias clases de municipios, sino que simplemente se ha utilizado para conferir a algunos municipios facultades especiales o para someterlos a normas administrativas diferentes de materias determinadas, como en materias de impuestos y contribuciones, reglas para sesionar los concejos de determinados municipios, etc, entre los más importantes.

El Doctor Julio Cesar Turbay Ayala, propuso durante su gobierno, a través del informe BIRD-WISDNER un nuevo régimen por categoría de municipios así: Distrito Especial, Ciudades intermedias, etc.

El último de los intentos para poner en práctica la disposición constitucional, lo constituye el proyecto de Ley N° 1 E presentado a la cámara de representantes en 1985,

convertido luego en ley 11 de 1986. En este se disponía la creación de las siguientes categorías de municipios:

- Distrito Especial. Sería la ciudad de Bogotá, capital de la República, su creación es constitucional y se constituye en el único municipio del país que tenga tal rango.
- Distrito Urbano. Serían las ciudades con más de quinientos mil habitantes, las que servirán de núcleo a las áreas metropolitanas organizadas de acuerdo a la ley.
- Distritos Intermedios. Que serían las ciudades con menos de quinientos mil habitantes y más de cien mil, y las capitales de departamento.
- Distritos Básicos: Los municipios con menos de cien mil habitantes y más de veinte mil.
- Distrito Local. Los que tengan menos de veinte mil habitantes.

Para los efectos de esta población se tendrá en cuenta el censo realizado por el Departamento Nacional de Estadísticas DANE, en el año 1973.

A esta disposición en aquella oportunidad se le objetó que solo tenían en cuenta la población y deja de lado aspectos como las rentas y la capacidad económica tan importante para delimitar su régimen de administración. Por otra parte también se consideró que era imposible armonizar la norma con el precepto constitucional sobre la materia.

Por estas razones fué que el Senado rechazó este aspecto del proyecto, desaprovechándose así la oportunidad que hubiera permitido, de aprobarse ella, dar una real dimensión y significación a las entidades locales cuyos ámbitos de actuación administrativa no han pasado del simple papel o escrito.

5. EL ALCALDE Y LA VIDA MUNICIPAL

5.1 ORIGEN Y EVOLUCION DE LA INSTITUCION

5.1.1 El Alcalde en España. Etimológicamente la palabra Alcalde procede del vocablo árabe ELKADI, que designaba la autoridad Arabe que ejercía funciones judiciales y gubernamentales, Larraizar Yolde, sostiene que la locución Arabe que en España significa juez debió pasar a los Mu raabes y de éstos a los pobladores de León de Castilla y que por el giro ideomático primero fué el Kadi, luego ALL KALLE, hasta llegar al conocido alcalde. En todo caso desde los inicios, con esta palabra se designaba a la autoridad con jurisdicción y mando dentro de una comunidad.

En España que es donde se desarrolla la institución, existieron diferentes modalidades de alcalde, así se pueden destacar las siguientes:

Alcaldes Ordinarios, que ejercían jurisdicción ordinaria.

Alcaldes Mayores, que tenían jurisdicción civil y criminal

además de funciones administrativas.

Alcaldes de Casa y Corte,- con jurisdicción criminal en Madrid.

Alcaldes de Mestas, encargados de dirimir asuntos relacionados con el ganado y los pastos.

5.1.2 El Alcalde En Colombia. En Colombia se transporta la institución durante la conquista y la colonia, en donde en un principio también existió esta división de acuerdo a sus funciones. Destacándose los alcaldes ordinarios pues son los únicos que perduraron hasta la independencia inclusive en los primeros años de la República.

Estos alcaldes ordinarios ejercían sus funciones en las Villas, existiendo dos en cada una de ellas, eran nombrados por el Rey , debiendo cumplir los siguientes requisitos:

- Ser vecino de la Villa, para la cual es nombrado, en la que debía tener casa poblada.
- Saber leer y escribir.
- Ser persona de reconocida honorabilidad, hábiles y estimados.

Ejercían funciones esencialmente judiciales, aunque también algunas administrativas como asistir a los cabildos y reemplazar al corregidor o al gobernador de su provincia, cuando estos cargos estuvieran vacantes.

En los primeros años de la República se conservó la institución de los alcaldes ordinarios, existiendo uno en cada cabecera de Cantón, nombrado por el respectivo cabildo. Se encargaban de la policía, conservar el orden dentro de su jurisdicción. Estando subordinados a los jefes políticos y a las autoridades superiores.

En 1825 surge la primera reforma con respecto al alcalde. Cuando se reemplaza por el concepto de alcaldes municipales Encargados de mantener el orden y tranquilidad en su Cantón, velar por el cumplimiento de la Constitución Nacional las leyes y órdenes superiores, además de ser el responsable de la policía, y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción.

Con la Ley 19 de 1834, se fijan definitivamente el carácter de autoridad administrativa del alcalde, cuando dispone que éste es un funcionario público subordinado al jefe político de quien es agente natural e inmediato.

Se exigía en ese entonces las siguientes calidades para de

sempeñar el cargo:

- Ser Granadino
- Vecino del Distrito Parroquial
- Tener pleno ejercicio de los derechos ciudadanos.

Con la Constitución de 1886 alcanza el carácter de institución constitucional la alcaldía y en su artículo 200 establece que: "La acción administrativa en el distrito corresponde al alcalde, funcionario que tiene el doble carácter de agente del gobernador y mandatario del pueblo".

El carácter de agente del gobernador lo hacía empleando el libre nombramiento y remoción de éste, sin sujeción a elementales criterios o requisitos.

Consagró entonces esta norma dos principios contradictorios que originaron debate: Para uno de éstos alcaldes debían ser elegidos popularmente dado su calidad de "mandatarios del Pueblo" y para otros que fué la tesis acogida eran subordinados del gobernador, y por lo tanto éste tenía la facultad de nombrarlos y removerlos. Dicha controversia perduró hasta 1910 cuando el acto legislativo número 3 de ese año, artículo 65, reformó el anterior postulado, consagrandole que el alcalde sería jefe de la administración municipal y agente del gobernador con lo que en definitiva se convirtió

en un empleado público de libre nombramiento y remoción. Lo que continuó vigente hasta el año 1886, en que mediante el acto legislativo número 1 de 1886, se reformó la Constitución Nacional estableciendo la Elección Popular de Alcaldes.

5.1.3 Sistemas Para Designar el Alcalde. Sentada la premisa de que el alcalde constituye la principal autoridad de un conglomerado social, y más en nuestro sistema en que en el municipio buscamos la satisfacción de nuestras necesidades de servicios públicos y anhelos de desarrollo, la forma de constituir esta autoridad ha sido siempre preocupación de todos los ciudadanos porque él es la representación de nuestra célula básica institucional. Como se dijo desde los primeros años de colonización ésta autoridad fué designada por el Rey.

Durante la República hasta 1834 es nombrado por el Cabildo, lo que podríamos interpretar como una elección indirecta si se tiene en cuenta que éstos eran corporaciones de elección popular.

La ley 149 de 1898, establecía que ésta autoridad será nombrada por el prefecto. La Ley cuarta de 1913 que transcribió en mucha parte la anterior en su artículo 185 prescribía que el período de duración del alcalde sería dos años

contados a partir del momento de su elección, pudiendo ser reelegido. Y el artículo 186, expresaba que el alcalde tendría dos suplentes nombrados por el gobernador, que se encargarían de ocupar la alcaldía cuando faltare el principal. Con lo que da la impresión que se combinaron en ese entonces los sistemas anteriores: De elección por parte del Cabildo para el principal, y el nombramiento para los suplentes.

Hasta 1910, año en que se convirtió al Alcalde en un empleado público de libre nombramiento y remoción por parte del Gobernador. Por lo que el contenido del Acto legislativo N° 1 de 1986, viene a ser gran innovación y revolucionario sistema, en nuestro país, de la forma como se constituye esta autoridad.

5.2 DEFINICION

La definición de lo que es ésta autoridad depende de sus funciones y atribuciones como punto de partida tenemos que el alcalde es la cabeza y cerebro de la administración municipal, pero su definición legal y doctrinal especialmente si se miran las funciones por él cumplidas no siempre ha sido la misma.

En un principio fué una simple figura decorativa encargada

de representar a la ciudadanía en los eventos sociales, presidir las fiestas históricas y pronuncian discursos de agradecimiento cuando se tenía en cuenta la ciudad para algún programa de desarrollo.

Poco a poco fue cobrando importancia dentro de la vida municipal, perfilándose como primera figura administrativa que se consolidó cuando se le instituyó como representante legal del municipio, calidad que antes ostentaba el personal municipal.

La constitución nacional en su artículo 201, vigente hasta 1986, considera al alcalde jefe de la administración local y agente del gobernador. Y de acuerdo con el desarrollo de la sociedad y la aspiración de progreso de las comunidades, ocupan un puesto preponderante en ella; así lo consagró el profesor Carlos H. Pareja en su Curso del Derecho Administrativo, teórico y práctico: "La primera de las funciones del alcalde no en la ley, sino en la vida, es promover el bienestar municipal, y como dentro del estado la vida local es la primera, del alcalde pende generalmente la prosperidad de una Nación. El Alcalde tiene ante todo, un enorme poder discrecional; por el carácter mismo de la organización municipal, debe desarrollar y desarrolla muchas veces, actividades que rozan, no simplemente el campo jurídico, sino principalmente la vida social y económica de la población

191

por este aspecto no es discutible su potestad de intervención en todos los campos de la actividad ciudadana que interesan al desarrollo del municipio".

Por lo que hoy se ha convertido de acuerdo a la opinión de Jaime Castro Castro "en gestor del progreso y del mejoramiento de la comunidad, en gerente de unos servicios públicos locales".

Como definición doctrinaria podemos citar la del doctor Gonzalo Gaviria Correa. "El Alcalde es un funcionario público de elección popular a quien la Constitución y la ley han encomendado la jefatura de la administración pública en el municipio, la ejecución de los acuerdos del concejo, la jefatura de policía en su jurisdicción y la representación legal del municipio con sujeción a las disposiciones constitucionales, legales, ordenanzas, acuerdos y decretos que están en vigor.

El decreto 1333 de 1986, en sus artículos 128 , 130 y 131, lo definen como jefe de la administración municipal, jefe de la administración pública del municipio, jefe de la policía en el mismo y su representante legal.

192

5.3 ACTO LEGISLATIVO N° 1 DE 1986

5.3.1 El Alcalde Elegido Popularmente. Un nuevo Representante de los Ciudadanos. Para entender la significación de esta reforma constitucional el poder elegir su más inmediato gobernante. El Alcalde. Estableciendo su razón histórica y política y su conveniencia.

Hoy en día cuando la crisis de la municipalidad es evidente y cuando afortunadamente se están tomando las medidas institucionales para contrarrestar esta crisis volviendo los ojos de todos hacia el municipio; es esta elección popular de alcaldes un punto más de estas medidas, pero la que más resonancia ha tenido porque mezcla sentimientos políticos y democráticos dándole la tan ansiada oportunidad a los ciudadanos de autogobernarse nombrando el director de su progreso.

Actualmente en Colombia existe un gran abismo entre el Estado y el ciudadano, que se acentúa en la medida en que no se permita mecanismos de participación política en el ámbito local. Y es que no se justifica como hasta ahora no se habían dado los pasos para emprender la marcha hacia una verdadera democracia de plena participación ciudadana.

Uno de los proplemas que afrontan nuestras instituciones de

193

mocráticas es la poca participación ciudadana en el proceso electoral, porque hasta ahora se trataba de elegir personas que estaban muy lejos del hombre común y corriente, porque aún los concejos municipales adolecen de un gran mal y es que se les asocia más con su carácter político que con el administrativo, lo contrario que ocurre con el alcalde, que es personaje cercano -conocido por todos, en los casos de los pequeños municipios-, porque se piensa en él como el ejecutor del progreso, es decir se le mira como la figura administrativa por excelencia.

Una verdadera democracia, no puede darse impidiendo al elector intervenir en la escogencia de su gobernante inmediato. De aquí que la elección popular de alcaldes contribuya a la democratización de las localidades.

Por lo que en este tema, son relevantes dos aspectos: Uno político y uno administrativo.

- Aspecto Político: El municipio debe ser por excelencia, el medio de participación política que permita a los ciudadanos comunicarse con el Estado. Esta idea plantea la justificación de la reforma, para que los ciudadanos se sientan representados por quienes dirigen y manejan la gestión pública a nivel local. Además que se rompe con la hasta ahora realidad política de

Colombia, que se representa más a los partidos que a la comunidad y sus intereses.

La crisis de representación es una crisis de descentralización, tanto política como administrativa, porque poder municipal es equivalente a descentralización política.

- Aspecto Administrativo. Tiene también esta reforma connotación administrativa, ya que ella hace parte de la nueva vida que se le pretende dar al municipio colombiano. Va acompañada de las nuevas leyes sobre fortalecimiento a sus municipios, a la de mayor participación de la comunidad en la toma de decisiones en los aspectos administrativos locales, con la elección de las Juntas Administradoras locales, contenidas en la Ley 11 de 1986. Y a la de redistribución de competencias para la prestación de los servicios públicos locales. Se busca con ello, que el pueblo elija su gobernante, de entre los ciudadanos más honestos y capaces, que sea éste el mejor administrador de la vida municipal. Y empezar entonces si un nuevo camino desde los municipios hacia el desarrollo nacional.

5.3.2.. Antecedentes Históricos. En todos los textos estudiados y de acuerdo a los documentos revisados, y al exá

men de pensamiento político de Rafael Uribe Uribe, considerado el defensor de la municipalidad por excelencia, encontramos que no es ésta una idea nueva, nos data inclusive de nuestras primeras constituciones; así, la constitución de 1811 establece la elección de alcaldes "para los vecinos de cada lugar", y al de Antioquia de 1815, estableció la misma pero por vía indirecta a través de los Cabildos.

Es esta una tesis de clara raigambre liberal, pues ha sido punto reiteradamente proclamado por este partido hace mas de siglo y muestra de ello es que constituciones que llevan el sello liberal así lo instituyeron.

Por esta razón es necesario destacar las constituciones que se expedieron durante la llamada "República Liberal", que fueron desarrollo del principio descentralista contenida en el artículo 48 de la Constitución de 1853 cuyo tenor fué el siguiente: "Cada provincia tiene el poder constitucional bastante para disponer lo que juzguen conveniente a su organización, régimen y administración interior, sin invadir los objetos de la competencia del gobierno general, respecto del cual es imprescindible y absoluta obligación conformarse a lo que sobre ellos disponga ésta constitución o las leyes. "

1916

Rafael Uribe Uribe en lo atinente a la reforma administrativa estableció que: "Debe hacerse sobre la base de fortalecer al municipio, base fundamental de la organización nacional". Y en lo referente al alcalde de esa municipalidad siempre lo concibió como producto del sufragio popular.

En la plataforma liberal de 1912 y 1913 se consignó la idea de "Expedir una ley de autonomía municipal, en que se consagre la elección de alcaldes y demás funcionarios del distrito, por el concejo.

En 1917, en la plataforma ideológica que contenía las normas básicas del liberalismo, se expresó también esta misma idea, lo mismo se hizo en la convención de Ibagué en 1922. En la Convención de 1947, se expresó de esta forma el partido liberal: "Para que los Departamentos y Municipios puedan atender debidamente sus intereses, y la descentralización política se ponga en práctica sin atentar contra la unidad nacional. Dentro de este orden de ideas, los alcaldes deben ser elegidos directamente por el pueblo, o en forma indirecta por el respectivo concejo". "El liberalismo es partidario de que el Vicepresidente o primer designado, los gobernadores, y los alcaldes de las capitales y de las ciudades que tengan determinada población y determinado presupuesto, sean elegidos

197

popularmente".

Luego en 1979 en su "Estatuto de la Oposición", presentaban como fórmula para el desmonte del inciso final de el artículo 120 de la C.N. y acabar con el bipartidismo, la elección popular de alcaldes.

Es de importancia destacar estas ideas liberales y especialmente estas constituciones por la estrecha relación que creemos guarda con la reforma recientemente aprobada ya que en ellas quedaron consignadas las ideas de descentralización que inspiraron a estas constituciones, pues en todas se reivindicó la autonomía municipal. De aquí que ésta tenga dos pilares fundamentales: Las libertades individuales y las libertades municipales.

En todas estas constituciones se estableció la elección popular de alcaldes y sólo por parte del gobernador que a su vez era elegido popularmente.

Es entonces esta hora de nuestra historia constitucional, relivante en el entendimiento del nuevo fenómeno político, dado el carácter revolucionario en su forma de concebir el sistema de organización estatal, por ser además hondamente progresista y estar a tono con la época del radicalismo liberal.

198

Por lo que no queda duda alguna acerca del raigambre liberal del principio de elección popular de alcaldes.

5.3.3 Antecedentes Legislativos. En este aparte del trabajo se relacionarán los diferentes proyectos que sobre la materia fueron presentados al Congreso, a través de los años.

En el anterior punto se concluyó que es ésto una idea de corte liberal vigente desde los primeros años de nuestra vida republicana, ya que muchas de nuestras constituciones la incluyeron dentro de su normatividad, y que desgraciadamente desde 1886 se instituyó el caso contrario, es decir alcaldes nombrados por un superior jerárquico.

Veamos ahora las razones por las que sólo en 1986 un siglo después, es que se logra la elección popular de este funcionario que tanta incidencia tiene en nuestra cotidianidad.

Como primera razón anotamos que las anteriores propuestas no contaron nunca con el respaldo institucional del mismo partido liberal (que se caracteriza por ser indisciplinado, con constantes divisiones por razones principalmente electorales), con la voluntad política y el consenso necesario para que el proyecto fuera una realidad. Como tampoco contó nunca con el respaldo gubernamental, tan neces

rio cuando de reforma constitucional se trata, máxime cuando ellas conllevan incidencia en la vida política del país.

Por lo que fué necesario que el partido conservador una vez concientizado de la crisis por la que atravesaba la municipalidad y ante la circunstancia de no poder aplazar más las reformas en ese sentido, que ya eran un clamor general, tomara como suya la propuesta y presentara un proyecto de acto legislativo sobre la materia.

Es lo que llamamos "Concenso Nacional" en torno a la reforma ; pero antes de hablar de éllo, detallaremos los distintos proyectos, que en orden cronológico fueron los siguientes:

5.3.3.1 Proyecto de Acto Legislativo N° 58 de 1959. Esta propuesta contemplaba la elección directa de gobernadores, Jefes de Territorios Nacionales y alcaldes con sus respectivos suplentes, teniendo el presidente de la República la facultad de suspender en sus funciones a los Gobernadores y Jefes de Territorios Nacionales, por graves motivos de interés públicos, previo concepto del Concejo de Estado.

Lo mismo que al gobernador con respecto al alcalde, previo concepto del Tribunal contencioso administrativo del respectivo Departamento.

Como fundamento sus impulsores daban los siguientes:

- Que la verdadera descentralización administrativa en su forma regional se cumple cuando las autoridades locales son elegidas popularmente.
- Que la propuesta es un aporte al entendimiento nacional, para contrarrestar la violencia política existente, cuyo motivo en muchos casos lo constituye el sistema antidemocrático de designar gobernadores y alcaldes, ya que estos en la mayoría de los casos solo representan a un jefe político que los impone dejando a la gran masa ciudadana con un sentimiento de frustración al no sentirse representados.
- Que de aceptarse la propuesta se realizaría el necesario vínculo democrático entre gobernante y gobernado.
- Se atenuaría en esta forma el fuerte centralismo, que es causa de la congestión de funciones y poderes invasores.
- De aceptarse la propuesta estos funcionarios así elegidos no quedarían como piezas sueltas sino que estarían sometidos disciplinariamente al Presidente y gobernadores según el caso, además que se perpetuarán los controles existentes en la actualidad.

- Atenuaría además la paridad política existente en esos momentos, porque ella no abarcaría a estos funcionarios, con lo que no se desconocería la voluntad popular en la designación de gobernadores y alcaldes.

5.3.3.2. Proyecto de Acto Legislativo N° 58 C de 1962
Este proyecto consagraba la elección Popular de Alcaldes y su respectivo suplente para un período de dos años, para aquellos municipios con población mayor de 100.000 habitantes y el Distrito Especial de Bogotá. Estatuyendo que para ser Alcalde se necesitará las mismas condiciones que para ser gobernador o representante a la Cámara. Los alcaldes así elegidos continuarán en su calidad de agentes del gobernador.

Contemplaba además como complemento para un a mejor marcha administrativa de las regiones y localidades, que las instalaciones de las Asambleas y Concejos debían hacerse el 20 de Julio de cada año.

Buscaban los inspiradores de este proyecto lo siguiente:

Estabilizar y darle solidez a la administración pública y convertir al alcalde en auténtico personero de las aspiraciones colectivas.

Darle estabilidad a las administraciones locales al acabar

208

con la poca permanencia de ejercicio local, lo que impide el desarrollo al no poder ninguno poner en marcha un plan de gobierno.

Se limita esta capacidad de elección de gobierno local a aquellas ciudades de más de cien mil habitantes, porque en ellas es menos posible las maquinaciones e imposiciones, a sí como también se dispone de un mayor número de aspirantes, lo que garantizaría una elección acertada.

Se inicia de esta forma una práctica real de la descentralización que hasta ahora no ha sido posible traducir en medidas concretas.

Por último tiene el proyecto de ser aceptado, la bondad de acostumar al pueblo a la participación en el ejercicio de sus prerrogativas democráticas para la escogencia de su candidato.

5.3.3.3. Proyecto de Actos legislativos N° 70S de 1970. Igualmente este proyecto pretendía la elección directa de gobernadores, Jefe de Territorios Nacionales, y de alcaldes y sus respectivos suplentes para un período de dos años, cuya escogencia sería el mismo día de elección de diputados y concejales.

203

Conténía como causal de inhabilidad para ser Gobernador la de haber ocupado en el mismo la de haber ocupado el mismo cargo en el año inmediatamente anterior, igual prohibición para los jefes de Territorios Nacionales y Alcaldes.

Teniendo el Presidente , la facultad, por motivos de orden público de suspender en sus funciones a los Gobernadores, y Jefes de Territorios Nacionales, previo concepto del con cejo de Estado, lo mismo que los gobernadores con respecto al Alcalde, previo concepto del respectivo Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Esta propuesta es la misma que se presentó en 1959, ya que éste no contó con el suficiente respaldo político, porque la norma sobre paridad política la hacía incompatible con ella; y siendo el Setenta las postrimeras del Frente Nacional, se piensa entonces como propicio el momento para llevar a cabo la reforma.

Fundamento:

En esencia son los mismos que los del proyecto del 59, so lo cabe destacar la anotación hecha por sus proponentes , Doctor Edmundo López Gómez "Desafortunadamente se perdió la oportunidad de reformar este punto de nuestras institu ciones, junto con la llevada a realización en 1968. Pero

es que en ese momento se confundió la descentralización administrativa con la descentralización Política, ya que la elección popular de los gobernantes locales hacen parte de esta y no de aquella. Como lo hemos sostenido con el respaldo de respetables autores como HARIOU, LABADIRE, BONNARD".

5.3.3.4 Proyecto de Acto Legislativo N° 2 S de 1974.
Propendía por la elección de Alcaldes, y gobernadores y sus suplentes en distritos y municipios de más de cien mil habitantes para un período de dos años, a partir de Julio 25 del 76. Estos funcionarios podran suspenderse por medio de la censura, por actos de la Administración departamental y municipal imputables a Gobernadores y Alcaldes, y si fuere necesario convocar a nuevas elecciones a las cuales puede presentarse el censurado como candidato. Esta censura la hará el Presidente o el Gobernador según el caso, quienes convocarán a nuevas elecciones si faltare más de un año en el gobierno.

Para los municipios de menos de cien mil habitantes contempla la elección de alcaldes y tesoreros por parte del Concejo Municipal.

205

Fundamentos:

Combatir la violencia política, previniendo la del mismo gobierno, lo que sería necesario utilizar para conservar las instituciones.

Se considera la reforma como consecuencia lógica del frente Nacional, pues una vez superado el sectarismo político con una tregua de diez y seis años lo natural es que exista un país maduro políticamente, capaz de elegir sus mandatarios más próximos.

Es ésta la única fórmula para contrarrestar la violencia producto de la descentralización absoluta del poder especialmente en la rama ejecutiva .

Además es el único modo de moralizar las administraciones seccionales como base en el control popular.

Como consecuencias de lo anterior se acabaría con "los alcaldes de Paso", cuyos gobernados lo conocen por obra y gracia del "Señor Gobernador" en cuyo nombre actúan cometiendo en muchos casos los más alarmantes abusos de autoridad o las famosas "alcaldadas". De otra parte la institución de elección directa de gobernadores y alcaldes, e indirecta en algunos casos; tiene el significado y alcance de las más puras y profundas filosofías democráticas, pues ella en

su verdadera esencia consisten en "la facultad que tienen los ciudadanos de poderse dar su propio gobierno".

Este proyecto no fué tramitado, por lo que el senador Becerra Becerro, en compañía de Francisco Triano, Ernesto Villa y Juan Pastor Castellano, volvieron a proponerla en el siguiente período legislativo en los mismos términos.

5.3.3.5 Proyecto de Acto Legislativo N° 5S de 1980. Edmundo López Gómez, insistió de nuevo sobre su proyecto de elección popular de alcaldes, gobernadores, y Jefes de Territorios Nacionales. En esencia es el mismo proyecto del 59 y del 70, con sus mismos fundamentos técnicos y políticos-, con excepción de un párrafo que no estaba incluido en los anteriores, referente a que estos funcionarios al integrar su gabinete debían hacerlo en tal forma que le den representación al partido que le sigue en votos al que representan aquellos. Con lo que se pretendía armonizar la reforma con el artículo 120 inciso final de la Constitución Nacional, por considerarlo producto de las más sanas costumbres políticas para evitar la instauración de las hegemonías. Haciendo la salvedad en su fundamentación que ésta participación no era obligatoria para el partido al cual se le ofrece, pues éste puede optar por no participar.

207

5-3:3.6 Proyecto de Actos Legislativos 7 S y N°127 C de 1980. Es éste el momento en el que los conservadores siendo su vocero en este caso Alvaro Gomez Hurtado, Emiliano Isaza Henao y Darío Marín Barrera, toman la iniciativa como suya, al responder al clamor general de reforma que se hacía sentir en el país.

Contenía el proyecto la elección Popular de Alcaldes, su reelección, sus funciones como mandatarios del pueblo y agentes del gobernador, la iniciación de su período al año siguiente a su elección y la atribución legal de establecer el régimen de inhabilidades y de incompatibilidades y determinar a quien corresponda aceptarle renuncia, con cederle licencias temporales, señalar el funcionario que deba reemplazarlo y reglamentar todo lo pertinente en estos casos.

Fundamentos:

Contrarrestar el excesivo poder presidencial al ser el pueblo quien elija al alcalde, pues éste indirectamente participaba del nombramiento de alcaldes, cuando designaba al gobernador, ese nombramiento obedecía a previos acuerdos políticos en que los Senadores y Caciques políticos de Turno al aceptar el nombre del gobernador tenían asegurado por ese hecho su cuota en las alcaldías.

Teniendo en cuenta el gran arraigo cultural con que cuenta el municipio al ser una institución que nos viene desde nuestros primeros años de vida constitucional es conveniente entonces que si se desea asegurar una auténtica participación democrática en la solución de las necesidades locales otorgarle al ciudadano mediante la elección popular de alcaldes, escoger la persona cuyo cargo se encuentra la jefatura de la administración municipal.

La Elección popular de Alcaldes resulta ser un instrumento descentralista de la mayor importancia, y una nueva prerrogativa para lograr la plenitud de la ciudadanía política.

Es necesario acercar el Estado al ciudadano, para garantizar una democracia actuante otorgándole a estas la posibilidad de acceder a los estratos de mandos más próximos a él y estos funcionarios por excelencia son los alcaldes ante quienes se pueden ejercer exito el derecho de petición.

Se modifica con esta reforma un título precario de nombramiento, por parte del gobernador, por uno más sólido como es el de la elección por voto popular, dándole a la administración prestigio y vigor, que es el propósito que en esencia anima la misma.

Se estatuye la reelección porque si lo que se piensa combatir es la poca permanencia en el cargo y la imposibilidad física debido al poco tiempo en ella, para implementar programas de desarrollo local, nada más obvio que si un alcalde demuestra capacidad en su mandato, puede continuar las obras que por él emprendidas en un próximo gobierno.

Si se conserva el carácter de agente del gobernador es por la necesidad que en muchos casos se presentaría al ser el municipio parte de un departamento, de que el gobernador le delega funciones al alcalde; sólo en estos casos actuaría éste como agente del gobernador.

Trámite del Proyecto:

- En el Senado. (Comisión Primera). El proyecto luego de ser publicado fué enviado a la comisión Primera del Senado para el primer debate constitucional, designándose como ponente al doctor Roberto Gerlein. Cuya ponencia se inicia haciendo un análisis del tratamiento dado a nuestra célula primaria institucional a través de nuestra vida republicana, haciendo énfasis en el desinterés del constituyente en ese tema, llamando la atención sobre la profusa y disueta reglamentación que lo rige. Dejando clara la necesidad que tiene Colombia de revisar el régimen de sus municipios.

210

En síntesis fué una ponencia favorable al proyecto rescatándose el carácter de honrada aspiración popular, de negando la tésis de "Imposición de doctrinas" con que algunos atacaban la propuesta.

En su análisis de la normatividad propuesta se destaca los argumentos con que se fundamenta el artículo cuarto del mismo, según el entender del ponente combinar la calidad de mandatario del pueblo con la de agente del gobernador, es la mejor fórmula para establecer la nueva definición del Alcalde, ya que ser mandatario del pueblo es la única fórmula de mantener los vínculos de su representación popular, con sus elegidos concordantes con el origen de la designación consignada en el proyecto.

A su vez no olvida el proyecto la organización general del estado colombiano y prevee las situaciones que se presentarán de acuerdo a ella por esta razón el alcalde continuará siendo agente del gobernador en los específicos eventos que actúe como delegatario de sus facultades. Esta fórmula permite conciliar la necesaria autonomía al ejercer funciones propias con las indispensables sujeción a los gobernadores, cuando por ser agentes especiales, ejercitan funciones delegadas por los mandatarios seccionales.

211

Con las deliberaciones, el original texto de la propuesta, fué reformado en los siguientes puntos:

El Alcalde es jefe de la Administración Municipal.

Como función administrativa del Alcalde , se adicionó la elección del personero municipal, del contralor que tenía la inicial propuesta.

Para la delegación por parte del Gobernador de determinadas funciones propias de él. Es necesario que exista una ley que determine cuales funciones pueden ser delegadas.

Los gobernadores podrán suspender en sus funciones al alcalde y designar la persona que deba reemplazarlo, en los casos taxativamente señalados por la ley, debiendo pasar copia de su actuación a consideración del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para que éste decida si se cumplieron o no los requisitos legales. incurriendo en mala conducta el gobernador que abuse de ésta potestad.

- En la Plenaria del Senado.

Fué designado el mismo ponente doctor Gerlefn Echeverría,

quien consideró en su intervención en la plenaria del senado, que la esencia del proyecto está contenida en los artículos primero y cuarto del mismo y en virtud de los cuales todos los ciudadanos podrán elegir directamente sus alcaldes, teniendo éstos la calidad de mandatarios del pueblo y jefes de la administración municipal, sin perjuicios de actuar en determinados casos como agentes del gobernador.

Para salvaguardar la buena marcha de las alcaldías, se instituye la facultad que tiene el gobernador de suspenderlo de sus funciones; pero así mismo, esta facultad del gobernador tendrá un control automático que lo ejercerá el respectivo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, evitando así los posibles abusos de poder en que pudieran incurrir estos funcionarios. Por lo que tiene la obligación de actuar legalmente so pena de incurrir en causal de mala conducta. Con lo que se busca ratificar la voluntad popular, evitándose además el abuso de poder de los alcaldes que confundieran el mandato popular con el abuso de funciones.

Fué finalmente aprobado por la plenaria senatorial cuya votación arrojaría 56 votos afirmativos y 33 negativos presentando el senador Victor Mosquera Chaux, una constancia en la que decía no estar en contra de la elec

213

ción popular de alcalde, pero consideraba que ésta debía ser una reforma integral de la Constitución, en la que se incluyera, reformas al regimen departamental y municipal, además que considera necesario limitar ésta prerrogativa sólo a capitales y municipios principales del país.

Tramite en la Cámara de Representates.

- Comisión Primera.

Tras un accidentado nombramiento sucesivo de ponentes finalmente fué designado como tal al doctor Luis Villar Borda, que en brillante ponencia hacia un análisis histórico, político e ideológico de la reforma, mencionando además muchas legislaciones extranjeras para demostrar que Colombia no es la única que lucha por institucionalizar el poder local y la participación ciudadana es esos asuntos. Concluyendo que la reforma es clamor general aceptada por todo el mundo, lo que respaldaría no solo la elección popular de alcaldes, sino también la de Gobernadores. Con lo que se daría aún más estímulos a la descentralización política y administrativa. Haciéndole por otra parte las siguientes observaciones al proyecto:

214

Es incompleta la reforma porque queda aún pendiente otros asuntos como las de autonomías regionales y locales, crisis financieras, la adecuación de la división administrativa del país a las necesidades de desarrollo y planificación, entre otros. Si se quiere llevar a cabo la reforma en toda su extensión es necesario que se adopten muchas medidas legales, siendo la de la carrera administrativa una de las más urgentes para que no se convierta en otro motivo más de frustración.

Luego de la ponencia se inició las deliberaciones, pero debido a la clausura de las sesiones ordinarias del Congreso, éste no pudo ser votado.

- Nueva Ponencia.

Integrado el nuevo Congreso el Período 82-86 e instalado el 20 de Julio del 82, luego de integrar las nuevas comisiones fué designado como ponente Benjamín Ardila Duarte, quien en su ponencia objetó el proyecto que le fué encomendado para su estudio, el informe, por considerar que de acuerdo al artículo 218 de la Constitución Nacional el proyecto que fué presentado y aprobado por el Senado en 1980 y luego puesto a consideración de la Cámara en 1982, (ya que en el 81 no fue votado) no podía hacer trámite legislativo, lo que suscitó gran controversia jurídica, hasta llegar a concluirse que sí

se podía seguir su trámite al aceptar la tesis del doctor Carlos Mauro Hoyos, quien aducía que el artículo 218 exigía continuidad en los debates de las Cámaras en legislaturas sucesivas para la llamada "segunda vuelta" de reforma constitucional, no así para la primera, de lo que se colige que si en el 81 no se logró la votación del proyecto, este vuelve a la comisión primera para que se le de el respectivo primer debate. Con lo que se cumplió el requisito constitucional aprobando el proyecto la comisión primera.

- En la plenaria de la cámara.

Se designó como ponente al mismo doctor Ardila Duarte quien una vez aclarada la situación del tránsito legal se convirtió en defensor ardiente de la propuesta y en espléndida intervención adujo además de las razones políticas y filosóficas de la reforma unas científicas acerca de lo que es la administración pública, con lo que la plenaria de la Cámara en votación unánime aprobó el proyecto.

Segunda Vuelta:

- Primer Debate:

En la comisión primera del Senado fué designado como po

216

nente del proyecto al Senador Alberto Santofimio Botero, quien rindió ponencia favorable al proyecto haciendo consideraciones de orden ideológico, jurídico (con respecto a la controversia sobre el tránsito legislativo del proyecto), fijando al final su posición sobre el tema: "La propuesta que no es del todo completa porque sería de desear que contemplara una integral reforma al régimen departamental y municipal naciendo así una verdadera descentralización; además que lo óptimo sería que la reforma fuese de tal magnitud que contemplara la revocatoria del mandato, para hacer más racional y democrática la relación Estado - Pueblo.

Rendida así la ponencia del Doctor Santofimio Botero, se propuso la integración de una comisión especial que buscaba con éllo reafirmar el concenso político para aprobar en definitiva la reforma.

Esta comisión especial no se integró, como tampoco se llegó a la votación del proyecto al clausurarse las sesiones ordinarias del congreso del año 1983; con lo que quedó archivado el proyecto.

5.3.3.7 Se Presenta un Nuevo Proyecto. Durante la legislación de 1984, el Ministro de Gobierno, Jaime Castro Castro, presenta a consideración de las Cámaras un nuevo pro

217

yecto de acto legislativo para consagrar constitucionalmente la elección popular de alcaldes. Este nuevo proyecto tiene como novedad con respecto a los anteriores la consagración de la calidad de jefe de la administración municipal, sin las anteriores calidades dadas por los precedentes proyectos al alcalde, de mandatarios del pueblo y agentes del gobernador en algunos casos.

No fija el día en que debe esta alcalde posesionarse, dejando tal decisión a la ley, no contempla la reelección simultánea de una misma persona como alcalde y congresista, diputado, concejal, consejero intendencial o comisarial, como tampoco podrá ser elegidos los congresistas en mitad de período.

La facultad de los gobernadores de revisar los actos de los Concejos y Alcaldes por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, debiendo remitir los respectivos tribunales de lo Contencioso Administrativo.

La introducción dentro del cuerpo normativo del acto legislativo, el llamado Plebiscito Municipal.

218

Este proyecto discutido en la cámara con poenencia Orlando Vásquez Velásquez y César Pérez García, fue votado finalmente en la plenaria con 123 congresistas a favor y 61 en contra. En el Senado fue ponente Alberto Santofimio Botero y en segunda vuelta ya sólo es capaz de votar en contra una pequeña minoría de diez senadores.

5.3.4 Contenido del Acto Legislativo N° 1 de 1986.

Artículo 1. El artículo 171 de la Constitución Nacional quedará así:

Todos los ciudadanos eligen directamente Presidente de la República, senadores, representantes, diputados, concejales, consejeros interdenciales y comisarios y alcaldes municipales y de Distrito Especial.

Artículo 2do. El artículo 200 de la Constitución Política quedará Así:

En todo municipio habrá un alcalde que será jefe de la administración municipal.

Artículo 3ro. El artículo 201 de la Constitución Política quedará así:

Los Alcaldes serán elegidos por el voto de los ciudadanos

219

para períodos de dos años, el día que fije la ley y ninguno podrá ser reelegido para el período siguiente.

Nadie podrá ser elegido simultáneamente alcalde y congresista, diputado, consejero intendencial o comisarial o concejal. Tampoco podrán ser elegidos alcaldes los congresistas durante la primera mitad de su período constitucional. La infracción de este precepto vicia de nulidad ambas elecciones.

El Presidente de la República y los gobernadores, intendentes y comisarios, en los casos taxativamente señalados por la ley suspenderán o destituirán el alcalde del distrito especial y a los demás alcaldes, según sus respectivas competencias. La Ley establecerá las sanciones a que hubiere lugar por ejercicio indebido de esta atribución.

También determinará las calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los alcaldes, fecha de posesión, faltas absolutas o temporales y forma de llenarlas, dictará las demás disposiciones necesarias para su elección y el normal desempeño de sus cargos.

Parágrafo Transitorio: La primera elección de alcaldes tendrá lugar el segundo domingo de marzo de mil novecientos ochenta y ocho (1988).

220

Artículo 4to. La atribución octava del artículo 194 de la Constitución Política quedará así:

Revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes y por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez.

Artículo 5to. La atribución sexta del artículo 197 de la Constitución política quedará así:

Elegir personeros y contralores municipales cuando las normas vigentes lo autoricen, y los demás funcionarios que la ley determine.

Artículo 6to. Previo cumplimiento de los respectivos requisitos y formalidades que la ley señale, y en los casos que ésta determine, podrán realizarse consultas populares para decidir sobre asuntos que interesen a los habitantes del respectivo distrito municipal.

Artículo 7mo. El artículo 199 de la Constitución Política quedará así:

La ciudad de Bogotá, capital de la República, será organizada como un distrito especial sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley

221

podrá agregar otro u otros municipios circunvecinos al, territorio de la capital de la República, siempre que sea solicitada la anexión por las tres cuartas partes de los concejales del respectivo municipio.

Sobre las rentas departamentales que se causen en Bogotá la ley determinará la participación que le corresponderá a la capital de la República.

Artículo 8vo. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

Dada en Bogotá D.E. a los 9 días del mes de Enero de mil novecientos ochenta y seis.

5.3.4.1 Análisis de Su Contenido. Los principales aspectos de esta reforma, lo constituyen la consagración constitucional de la elección popular de alcalde, la calidad de jefe de la administración municipal. La facultad del Presidente y los gobernadores, intendentes y comisarios de suspender en sus funciones al alcalde en los casos taxativamente señalados por la Ley; la continuidad del control de tutela por parte de los gobernadores y la consagración del plebiscito municipal.

Como quiera que en este trabajo se han citado los fundamen

222

tos de cada uno de los proyectos que a consideración del Congreso se sometieron sobre la materia, sólo nos queda exponer los motivos de las novedades del Acto legislativo aprobado, y son ellos: La calidad del jefe de la administración municipal, la continuidad del control de tutela y el plebiscito municipal como también la no aprobación de la reelección.

- El Alcalde Jefe de la Administración Municipal.

En principio podría pensarse que con la calidad de jefe de la administración municipal siendo esta calidad adquirida gracias al voto popular de los ciudadanos, este funcionario dejaría de ser un agente político, pero nada más alejado de la realidad que ésta consideración, pues éste sigue siendo el gobernante encargado de guardar la Constitución, las leyes, ordenanzas departamentales y órdenes superiores.

Debido a su elección popular tiene el compromiso de cumplir con unos determinados planes y programas de desarrollo, adquiere con esta elección la función política del Alcalde mayor trascendencia.

En nuestro entender se consagró en definitiva esta calidad obviando las anteriores contenidas en los precedentes proyectos del mandatario del pueblo y agente del go

223

bernador porque siendo en últimas la filosofía de la reforma además de buscar con ella la mayor participación ciudadana y desarrollar el concepto de descentralización la de una administración eficiente, científica en que el alcalde es su impulsor.

La administración pública es una ciencia más, con principios y fundamentos y Colombia tiene que ponerse a tono con la época de grandes avances científicos, por lo que no se podía conservar por más tiempo el actual estado de inoperancia de nuestras administraciones, se tenía que acabar con el alcalde que sólo ocupaba esta posición para satisfacer los apetitos burocráticos de quienes lo impusieron, de su "jefe político". Desde que sea elegido por primera vez por el voto popular de los ciudadanos tendrá que ser el gestor del progreso local, es entonces su función esencial la de "Administrar".

- El Control de Tutela.

Se buscó con esto la conservación de la preminencia del orden jurídico del país, ya que con esta reforma no podían quedar las alcaldías como piezas sueltas del engranaje estatal. Deben por tanto los alcaldes respetar el principio de legalidad cumpliendo todas las normas superiores, actuando dentro de los principios del Estado de Derecho.

224

Este control de tutela que se ejerce con respecto al funcionario y con respecto a sus actos, queda así garantizado, en el primero cuando el presidente para el caso de los alcaldes del Distrito de Bogotá, y los gobernadores e Intendentes y Comisarios en los demás municipios, tienen la facultad de distribuirlos en los casos previstos por la Ley. Y el segundo, cuando el gobernador tiene la facultad de revisar los actos de los concejos y alcaldes por inconstitucionalidad e ilegalidad y remitirlos a el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, por lo que subsisten con respecto al alcalde los controles estatuidos en el Código Contencioso Administrativo.

- El Plebiscito Municipal.

Establece el acto legislativo la posibilidad que se realicen consultas populares para decidir sobre los asuntos que interesan a los habitantes del respectivo municipio en los casos que determine la ley y bajo las condiciones por ella establecida. Tiene esta norma como mayor alcance la facultad dada a los ciudadanos de decidir sobre determinadas actuaciones de sus alcaldes o del Concejo Municipal.

Se pretende con éllo contrarrestar el otro gran mal que

225

aqueja nuestro sistema de gobierno -además del centralismo- y es la poca participación ciudadana en las decisiones gubernamentales. La mayoría de los ciudadanos sienten que sus aspiraciones no son colmadas, que no son tenidas en cuenta. Han perdido fé en sus gobernantes. Para impedir este estado de cosas es que se ha pensado en el plebiscito municipal, como forma de democracia local, como estímulo al autogobierno, expresión máxima de la democracia.

Se considera que con esta norma se subsana un poco la posible decepción comunitaria, al no concebir la reforma al alcalde como mandatario del pueblo. Entendemos que esta expresión si se analiza desde un estricto concepto político del término, conllevaría necesariamente a la revocatoria del mandato, y ello no es posible dada la clase de democracia que ostentamos, que es una democracia representativa. Por lo que se requerirá una reforma constitucional más de fondo hasta llegar a este punto.

Como se conservó el actual sistema democrático, la única manera de que los ciudadanos sientan que tienen una verdadera inferencia en los asuntos de su comunidad es con esta forma de participación en la toma de decisiones.

226

- La Reforma dijo no a la reelección

Las razones son muchas, nos identificamos con esta negativa de nuestro constituyente pues ello conllevaría más a fracasos que a buenas administraciones.

Quienes defendían la reelección arguían que así se le daba la oportunidad a un alcalde que hubiere mostrado capacidad, que realizó una buena tarea, pero que aún le quedan programas por desarrollar, cuando expiren los dos años de su gobierno, tienen la oportunidad de llevarlas a cabo en un segundo gobierno; además que se decía que si la reforma busca entre otras cosas darle estabilidad al cargo nada mejor que establecer esta reelección para garantizarla. Aunque esta no fuere en forma permanente pues solo podía ocurrir por una sola vez.

Los que se pronunciaron en contra daban entre otras razones las siguientes:

En las democracias todo mandato es limitado en cuanto a las atribuciones y al tiempo. Por más reelecciones que se autoricen siempre llega el momento en que se hace necesario ponerle término.

Si se estatuye la relación diaria como resultado innume

227

rables perturbaciones políticas y administrativas que ocasionaría rápidamente el desprestigio de la Institución, y lo que es más grave aún a todo el sistema de elección popular.

Se desprestigiarian las alcaldías populares ya que ellas serían necesariamente instrumento político de todos estos funcionarios que siempre querían estar otro período más en el poder. No impulsarían programas de desarrollo, si no sólo aquellos aspectos que les conviene para garantizar su reelección.

Esta Institución (la reelección) siempre ha sido utilizada como mecanismo para constituir gobiernos despóticos; por estas mismas razones se prohíbe la de presidentes de la República.

5.3.4.2. Significación Política. La institucionalización de la elección popular de alcaldes es producto de un viejo anhelo de la colectividad, a quien desde muchos tiempos atrás se les denegó este privilegio democrático.

Es respuesta necesaria de la abrumadora opinión de los estamentos municipales. Incluso en este aspecto podemos citar las opiniones de un vocero popular: "En cuanto a las reformas descentralizadoras tenemos en estos momentos una

228

serie de leyes que no han sido donadas por nadie, sino que son claro producto o balance positivo del movimiento riguroso de las clases populares."

En este mismo sentido se pronunció el doctor Jaime Castro Castro, gestor definitivo de la reforma, en su libro democracia local: "Cada vez son más numerosos los paros cívicos y las protestas que, con el apoyo abierto o tácito de los partidos e incluso de las autoridades locales, degeneran en tumultos y desórdenes. Y cada día también es mayor la desafección de la ciudadanía -que se refleja en abstencionismo creciente, por unas instituciones que no le permiten intervenir en el proceso decisorio y se muestran incapaces de prestar eficientemente unos servicios que para las necesidades de la vida moderna son apenas elementales."

En el régimen local, la democracia permite una planeación participante, una comunidad mayor o nueva porque hasta ahora solo parcialmente existe entre los alcaldes y el pueblo que están subordinados y sometidos a la autoridad inmediata de los mismos y a la autoridad lejana que los envió a ser jefes administrativos de una sociedad local desconocida.

La elección popular de Alcaldes dará a estos funcionarios necesariamente una gran responsabilidad, hoy casi extinta

á la clase dirigente municipal.

Al país le conviene que no haya choque entre la voluntad ciudadana y las autoridades y la mejor forma de coincidencia es la elección del alcalde por el pueblo que va a ser gobernado y administrado por la persona por él escogida.

Es además un remedio contra el clientelismo imperante, se dará particularmente este fenómeno en aquellos municipios caracterizados por ser su vida esencialmente comunitaria donde existe el municipio por excelencia, pues la comunidad se hará cada día más responsable al sentirse participe de las decisiones en su contexto más próximo. Se hará el manejo clientelista más difícil en cuanto ahora tiene que escuchar la opinión pública, con lo que se mejora un poco más nuestra democracia, que es el ideal de todo país civilizado.

Como otra bondad de la reforma podemos anotar que será instrumento contra el abstencionismo, pues los vecinos de un determinado lugar, al poder elegir su gobernante acudirán en mayor número a las urnas, porque sabrán que de esa manera están tomando decisiones sobre algo que les afecta de manera muy directa. Porque una de las razones del abstencionismo es que las personas ven como algo lejano a los funcionarios que eligen al parlamentario que mu

chas veces no vuelven a ver o que muchas veces no conocen. A contrario sensu el alcalde elegido por el voto popular será en la mayoría de los casos un personaje conocido por todos.

Es además un funcionario próximo, que va a resolver sobre sus problemas más inmediatos y que además en una forma u otra tiene que estar sujeto a su control, que será entre otras cosas más efectivo que cualquier otro que se le haga al alcalde.

En síntesis podemos afirmar que la propuesta sobre elección popular de alcalde, responde fundamentalmente a dos consideraciones. Primero hace más participativa la democracia de modo que la población pueda intervenir en la elección de sus gobernantes más próximos, que se demostró con los argumentos anteriores. Y segundo, otorgarle a las regiones mayor injerencia en sus propios asuntos que será tema de análisis en el punto siguiente.

5.3.5 Incidencia de la Elección Popular de Alcalde en la Descentralización Administrativa. Por encima de las consideraciones de orden práctico y las ventajas o problemas de la elección popular de alcalde, es evidente que lo esencial es el cambio político que conlleva en la estructura del poder, al darle primacía a la participación popular, el establecimiento de la institución implica una descentra

231

lización administrativa y aún política por los efectos que producirían en la estructura fundamental del Estado.

Establecer el procedimiento para la constitución de éste funcionario no es como se ha dicho lo que soluciona los graves problemas que afronta el municipio. Por lo que esta reforma, hace parte de todo un engranaje de disposiciones que buscan en síntesis una sola meta, el desarrollo de las condiciones económicas y sociales de la comunidad, agrupadas en el municipio; o lo que es lo mismo que el municipio ocupe el lugar de impulsor del desarrollo del Estado, sirviendo eficaz y cumplidamente los deberes en él encomendados.

Esto en concordancia con los efectos de la reforma que, entre otras, sería el aumento de la autonomía administrativa y política del municipio, derivará en el aumento de la eficiencia administrativa local y en la asignación de recursos, como es común a todo proceso de descentralización. Por lo que para que los resultados sean ciertos esta reforma va acompañada por las siguientes disposiciones legales:

- Una delimitación cuidadosa de los espacios de acción del municipio, frente a los departamentos y la Nación establecidas en los decretos N° 77 de 1987 y 78 de 1987, 79, 80 y 81 de 1987.

- Una capacidad de acción del municipio que le permite responder efectivamente a la autonomía política y responsabilidad asumida, por lo que fué expedido el decreto 1333 de 1986.

- Cuenta con un sistema efectivo que da acceso a los municipios a las capacidades y recursos de nivel superior por eso se ha puesto en marcha una rigurosa política de descentralización fiscal por lo que se conjuga esta reforma de la ley 14 de 1983, ley 12 de 1986, ley 50 de 1984 y en alguna medida la ley 130 de 1987.

No sobra advertir que para asegurar el verdadero desarrollo de los municipios es necesario también hacer real la planificación, pues hasta ahora los planes, programas de desarrollo se hacen sin consultar con los departamentos y mucho menos con los municipios.

La enmienda hace parte de la descentralización que afirmamos en este caso es política, en la medida en que le confiere al Alcalde cierto grado de autonomía en relación con otros funcionarios del orden administrativo, respecto de los cuales ha guardado una relación de subordinación jerárquica o administrativa.

Entonces con la elección popular de Alcaldes se pretende desarrollar el principio de la descentralización ,

que va a colocar esa pequeña porción de la administración descentralizada en cabeza de un alcalde que tendrá desde el momento de la elección un título consolidado, siendo esta una medida efectiva contra la concentración del poder.

Esta última afirmación se hace teniendo en cuenta los fundamentos estudiados en cada uno de los proyectos sobre el tema; y es que ese denominador común entre todos ellos, considerar que si el pueblo elige a su alcalde además de consolidar su título está disminuyendo el excesivo poder presidencial, ya que los gobernadores por él nombrados, no tendrán más como tarea fundamental, la de nombrar los alcaldes, que siempre eran presupuesto necesario para aceptar el nombre del gobernador, por parte de los jefes políticos regionales.

Como última consideración citaremos otra parte fundamental de la reforma y es la estabilidad, por lo menos en dos años, que le confiere al alcalde.

Como descentralizar conlleva desarrollo de la democracia y desarrollo de las entidades locales; y como uno de los procedimientos que más afecta profundamente el sentimiento democrático de los Colombianos es el de hacer depender la designación de las autoridades locales de la rama ejecuti

va, lo que inestabiliza la administración pública a nivel regional por las inusitadas crisis que con gran frecuencia se presentan. Es que la elección como acto político colectivo estabiliza la administración, si se analizan las causas de la crisis que atraviesan los municipios y los departamentos, nos encontramos en que una de ellas es la inestabilidad administrativa, por lo que en definitiva lo que se busca es acabar con esa inestabilidad, desarrollar la democracia y desarrollar el concepto de descentralización administrativa. Por lo que es oportuno citar los conceptos del profesor Lambadiere, traídos a colación por el doctor Edmundo López Gómez cuando sustentaba su proyecto: "La elección de Alcaldes por los habitantes de la localidad constituye en democracia el procedimiento de realización de la descentralización administrativa."

5.4 REGLAMENTACION DE LA ELECCION POPULAR DE ALCALDES.

El Congreso de la República por ley 78 de 1986, consagró lo que se ha llamado el estatuto básico del alcalde popular, es el aspecto práctico de la reforma, el contiene las calidades para ocupar el cargo, las funciones, inhabilidades, incompatibilidades, prohibiciones, las faltas, causales de vacancia, causales de destitución, causales de suspensión, normas electorales. Veamos como se reglamentó esta materia.

235

- Requisitos para ser alcalde:

La ley 78 1986 en su artículo segundo exige para ser alcalde las siguientes condiciones:

Ser ciudadano en ejercicio.

Haber nacido o haber sido vecino del respectivo municipio o de la respectiva área metropolitana, durante el año anterior a la fecha de inscripción como candidato. No es entonces muy exigente esta ley para que una persona reúna estos requisitos; con respecto al primero de ellos vemos que es una condición muy simple que daría oportunidad a muchas personas a presentarse como posibles candidatos. Parece ser que esta situación se debe a que nuestro legislador pensó más en los pequeños municipios en que el común de sus habitantes son personas que no reúnen ningún requisito académico e intelectual, pero no se compadece con que para ser personalero se exige la calidad de abogado titulado o haber terminado los estudios de derecho mientras que para ser alcalde no se exige ninguno.

En cuanto al segundo requisito ello armoniza con el espíritu de la reforma, ya que ella entre otras razones busca acabar con los llamados alcaldes paracaídas, sin ningún arraigo e interés por el municipio.

Funciones del Alcalde:

Son muchas las funciones que el decreto 1333 asigna al alcalde, que en términos generales se pueden dividir en administrativas y políticas, pero por sobre todas estas consideraciones el alcalde tiene una función especial, la de administrar, ya sea como jefe de la administración municipal o como delegatario de otra autoridad (del gobernador por ejemplo), todo de acuerdo a la constitución, las leyes, ordenanzas, acuerdos, lo que significa que la elección popular de alcaldes no sustrae a este funcionario de su obligación de acatar la constitución y la ley. De lo que se colige que cuando el ciudadano deposita su voto no elige soberanos sino jefes de la administración municipal, que están obligados a ejercer su cargo con estricta sujeción a los fines, valores, objetivos, principios y medios propios del estado de derecho.

Normas Electorales:

El contenido de los artículos 26, -27, 28, a 31 de la Ley 78 de 1986, reglamentan todo lo concerniente a las elecciones, escrutinios, inscripciones, aceptación de la candidatura, procedimiento de la inscripción, sistema de elección, demanda de la elección, trámite de la misma; que

no tiene otro propósito sino el de garantizar la libre conciente y adecuada manifestación de la voluntad popular.

Esta voluntad popular también está garantizada cuando a pesar que se le otorga al Presidente o Gobernador, según el caso, la facultad de suspender provisionalmente al alcalde en los siguientes casos:

- . Por haberse dictado por autoridad judicial competente medidas de aseguramiento, aunque proceda la escarcelación o cualquier otro beneficio y
- . A solicitud del juez competente o del procurador general de la Nación.

Así mismo, para impedir que con el pretexto de sanciones disciplinarias se burlara la decisión del pueblo desvinculando alcaldes sin justa causa, se prevee un control automático de legalidad del acto que dispone la suspensión provisional ; lo mismo ocurre con la decisión final de separarlo definitivamente del cargo. Se consagró como causal de mala conducta el hecho de que con manifiesta y ostensible violación de la ley o con exceso, abuso, o desviación de poder se ordene la suspensión o destitución de un alcalde.

- Incompatibilidades o Inhabilidades.

Por último el régimen de incompatibilidades, prohibiciones y sanciones para su desconocimiento establecido para el Alcalde responde a todo un sistema de garantías dirigidas a asegurar la credibilidad de la gestión oficial, así como el decoro y dignidad de la función pública y que constituye un conjunto de protecciones para el patrimonio común y para la eficiencia y provididad de las actuaciones estatales. Por lo que en conclusión tenemos que el legislador en la presente ley tuvo como objetivo garantizar para los ciudadanos:

- . El respeto a la voluntad popular.
- . El control sobre los gobernantes para que sus actuaciones se sujeten al ordenamiento jurídico.
- . La preservación de la unidad jurídica.
- . La realización de la democracia local.
- . El principio de Constitucionalidad y legalidad.

6. LA NUEVA VIDA MUNICIPAL

6.1 CRISIS DEL MUNICIPIO

La conocida frase del Doctor JORGE MARIO EASTMAN "El municipio se le exige la prestación de innumerables servicios que marquen la pauta del desarrollo nacional, pero no se le dá las suficientes herramientas ni jurídicas, ni fiscales, ni autonomía administrativa para que pueda cumplir su cometido", refleja en forma clara cual es la realidad del municipio actual.

De lo estudiado hasta ahora, tenemos un municipio que existe más en un papel que en la realidad.

Este tiene una gran categoría jurídica, ya que alcanza la de Institución constitucional, que es concebido como un ente encargado de cumplir competencias estatales, que hace parte de un territorio y un concepto jurídico más amplio, pues forma parte del estado.

Pertenecer a un estado es una necesidad, para que una comunidad progrese, debe tener un Ente que lo impulse, una guía de acuerdo a unos planes previamente trazados; en síntesis que tenga organización y clarificación, y es precisamente de esto de lo que se encarga el estado, en cuanto de al desarrollo de sus coasociados se trata.

Como quiera que el estado tiene a asumir una forma de organización y Colombia escogió la centralista, es desde este punto de vista en donde debemos detener nuestro análisis, establecer lo que para el municipio ha significado descentralización.

Como en un Estado centralista es a él a quien corresponde la función pública, y el municipio es lo primero dentro de la jerarquía organizativa de las entidades administrativas a las que el Estado le confiere facultades; por considerar se muy vasto y con muchas tareas y obligaciones, por lo que no puede asumirlas todas y en todas partes. No puede hacer sentir su presencia es que reconoce al municipio como el encargado de la satisfacción de los servicios de carácter local; pero es éste el primer motivo de crisis del municipio, pues por el contrario se observa cómo día a día se va dando un proceso de debilitación mediante la succión de sus competencias más relevantes por parte del Estado, no contribuyendo con esto al logro de sus objetivos. Vemos entonces, como muchas materias que antes eran solo de inte

rés de la comunidad adquieren hoy una importancia nacional o departamental.

Es lo que ocurre hoy en Cartagena con el programa de Canalización de Caños y Lagunas, ya que siendo esta una obra de vital importancia para ella por el desarrollo turístico que le acarrearía, no puede ser el municipio quien asuma esta obra sino una entidad del orden departamental. EDURBE(quedándole a éste solo la posibilidad de ser un mero observador al no poder ejecutarla por la falta de presupuesto y por no contar con la capacidad de endeudamiento necesario para tal fin. Esto mismo ocurre en casi la mayoría de municipios del país que cuentan con un presupuesto exiguo para afrontar las obras de desarrollo necesario para su crecimiento.

No se pide con esto que el Estado no tenga ninguna ingerencia en la vida municipal, en la determinación de sus intereses, pero estar subordinados éstos a los nacionales es donde reside el problema, es lo que se debe evitar. La intervención puede existir y es necesaria si se quiere desarrollar en forma armónica pero sin excluir los entes locales del desempeño de los correspondientes servicios y de la responsabilización de las actividades concurrentes.

En 1950, la misión BIRF - WESDNER conceptúa: El problema fundamental que entorpece el establecimiento y administra

ción de los servicios públicos, reside en la extrema debilidad y pobreza de la mayoría de los municipios.

El Centro Interamericano de Estudios Económicos CIDE; concluyó que tanto su capacidad de acción propia como su capacidad de liderar a la comunidad local eran extremadamente bajas. Su principal forma de satisfacer las necesidades locales consiste tristemente en la posibilidad de intermediar ante las autoridades nacionales (Diagnóstico de la situación de los Municipios).

En este sentido es donde juega papel importante la planificación regional, pues los entes locales se convertirían en interlocutores obligados en la toma de decisiones, y serían además ejecutores necesarios en la fase de puesta en práctica de un programa. Cuando se optó por la forma centralista, se estaba respondiendo al momento político de entonces, en donde lo que se pretendía en principio era la reconstrucción de la unidad nacional y se concibió la centralización como única forma de lograrlo, prueba de ello es el primer artículo de la C.N. (La nación se reconstruye en forma de República unitaria). Pero poco a poco el Estado unitario se va afianzando hasta ser un poderoso, con múltiples funciones. Así tenemos que este Estado distancia a las regiones y a su vez el centralismo departamental distancia a los municipios que lo integran al no poder par

participar todos (solo su capital lo hace) de su gestión. Obstaculizando su desarrollo y convirtiéndose en un círculo vicioso frenando de esta forma la productividad nacional.

Otra de las causas de la actual crisis municipal la constituyen sus escasos recursos económicos, pues de acuerdo al artículo al artículo 128 de la C.N. es necesario que sea la filosofía se inspira en la convicción de que la nación es dueña de los mayores tributos.

Sobre este punto es necesario traer a colación las palabras del Doctor Vidal Perdomo, citado por Jorge Mario Eastman en su obra "Hacia la democracia de plena participación", "Es alarmante el hecho de la nación boyante en recursos, mientras los municipios permanecen escasos de ellos. Hoy existe el acaparamiento por parte de la nación de los recursos tributarios, más jugosos, dejándoles a los municipios las rentas de menor producción." Es el caso del impuesto al valor agregado cuyo monto es significativo, no siendo así el porcentaje que la nación retribuye a los municipios, ya que más del setenta por ciento, antes de la aprobación de la ley 12 del 86, se concentraba en el poder central, igual sucedía con el impuesto de timbre de vehículos, tableros, entre otros.

Para el caso de los municipios en que el impuesto de Industria y Comercio y el Impuesto Predial, no significan un ru

blo importante para sus propias rentas, se debía destinar del noventa por ciento de la cesión del IVA para sufragar sus gastos de funcionamiento quedando inhabilitados la administración municipal para la financiación de obras públicas y la prestación de servicios. Estos servicios fueron asumidos por los organismos descentralizados del orden nacional los cuales demostraron su inoperancia y poca efectividad en las soluciones de los grandes problemas que afectan a los municipios colombianos.

Es lo que se ha denominado "Tendencia Centralizadora" en la que estos organismos han jugado un papel importante ya que han salido fortalecidos como intermediarios financieros y sus dependencias regionales que han contado con recursos para la ejecución de obras. Así se reforzó el rol del Estado Central como financiador de Obras públicas y servicios en todo el país y la posición de estos institutos descentralizados como realizadores de estos programas de inversión. Por lo que el municipio se fue reduciendo a un nivel de peticionario y se acomodó más o menos rápidamente a ser ciudadano de paso de su propio desarrollo y de ejecutor fiscal. La aparición de agencias con capacidad técnica y económica significativa, que podían hacerse cargo de muchas obligaciones tradicionales del municipio, pudo haber jugado papel muy importante en restar vigencia e importancia a las necesidades de afrontar en el nivel local la ejecución de obras y prestación de servicios.

Otra causa del languidecimiento de la vida municipal es que el sistema centralista tiende a imponer normas generalizadas y procedimientos poco realistas con relación a la verdadera capacidad local, y les genera extremas dificultades para hacer uso de los instrumentos que el nivel central ofrece.

Además se puede aducir que aumenta los costos económicos y sociológicos para emprender iniciativas locales, por ejemplo necesidad de viajes, de la duplicidad de funciones y funcionarios y del paternalismo técnico y económico. Lo cual conduce a un remedo de control efectivo y a una dispersión inusitada de funciones y responsabilidades.

Otro aspecto que hay que tocar es el relacionado con la tergiversación en el manejo de los entes descentralizados del orden nacional, que obedeciendo a factores políticos regionales concentran los recursos de éstos en determinadas zonas del país, desconociendo su compromiso de incidir en una política de cobertura nacional, pues el centralismo facilita la manipulación del poder cuando los "Caciques políticos" exigen su cuota burocrática en estos organismos, que tienen como función la prestación de servicios que los municipios no pueden asumir, pero que su gestión en mucho deja de desear, sobre todo cuando se les imprime un carácter meramente de instrumentos electorales para be

neficiar el "jefe" de la corriente política de su director. Volcando todos sus recursos hacia las zonas en que este tiene su electorado, olvidando a aquellas que también necesitan de sus funciones. Claro ejemplo de esta situación es lo ocurrido en el Instituto de Fomento Municipal, encargado de la dotación de acueductos, financiando EMPOS, ACUAS. Ya que siendo el acueducto una necesidad eminentemente local, tiene que esperar los municipios que sea este ente quien decida el momento de implementar este programa en uno que carezca de él.

Es claro entonces el carácter de simples apéndices de un poder central y todo dominante en que se convirtieron los municipios, pues perdieron poco a poco su razón de ser, a aquello que le daba sentido a su existencia, convirtiéndose en "intermediarios fiscales" que recibían y gastaban transferencias del nivel nacional, sin ninguna política de desarrollo y con el único objeto de sufragar sus gastos de funcionamiento o mejor de "Burocracia". Cuando en la realidad estos entes deben ser el lugar desde donde debe marchar el progreso nacional, pero que desgraciadamente hasta hoy sólo son parásitos institucionales.

6.2 EL NUEVO MUNICIPIO COLOMBIANO.

El fortalecimiento administrativo y financiero de los munic

247

pios se constituirá en uno de los rasgos más importantes del desarrollo nacional en los próximos años.

El resurgimiento de estos entes locales se debe al desarrollo que en el anterior gobierno, se hizo sobre el concepto de descentralización, por lo que el municipio a partir de este momento será autónomo en gran medida, gracias a las bondades de estas nuevas disposiciones legales, que modernizarán al municipio desde el punto de vista político, fiscal y administrativo.

Político, porque los ciudadanos podrán elegir alcaldes y participar en la toma de decisiones a través del plebiscito municipal.

Fiscal, ya que los municipios han mejorado en muchos de sus ingresos, gracias al incremento que registran su participación al impuesto a las ventas y el producto de los más importantes atributos locales.

Administrativa. A través de las nuevas figuras que permitirán alcanzar este cometido, son ellas las Juntas Administradoras locales, la prestación de servicios públicos por parte de Corporaciones sin ánimo de lucro, y la representación de la ciudadanía en las juntas o consejos de las entidades descentralizadas del nivel municipal.

Así como también el desarrollo de las facultades concedidas al ejecutivo para la expedición de normas que redistribuyan al municipio su competencia en materia de servicios públicos locales.

Detallaremos estos aspectos.

6.2.1 Descentralización Política. Se cumple con la elección popular de alcaldes y el plebiscito municipal. Como quiera que estos aspectos constituyen capítulo especial en el trabajo, solo reseñaremos conceptos acerca del contenido de estas normas.

La elección popular de alcaldes y el plebiscito municipal. Otorga a los ciudadanos la posibilidad de incidir de manera efectiva sobre los asuntos que de manera directa e inmediata les afecta -de esta forma se institucionaliza en Colombia la llamada Democracia Local-, con mecanismos e instrumentos ágiles y expeditos que aseguran amplia participación comunitaria en la definición de los asuntos públicos.

La elección popular de alcaldes responde al concepto mismo de descentralización, ya que si se quiere que ella sea cierta debe comenzar por otorgar a los administrados la posibilidad de escoger libremente sus propias autoridades. Por lo que esta institución corrige gran parte de los vicios y fallas de nuestra organización institucional a nivel local.

Representa sin lugar a dudas un avance democrático puesto que confía la a la comunidad la responsabilidad política de su propia gestión. Crea un nuevo espacio en que los ciudadanos podrán actuar y sienta las bases para una mayor eficiencia en la administración local.

Por su parte el plesbicitito municipal también propende por la organización de cauces institucionales que aproximen al ciudadano a la administración pública y eliminen el corrosivo excepticismo que suele mostrar la comunidad en el manejo de los temas más cercanos a ellas.

6.2.2 Descentralización Fiscal. Este aspecto hace parte de la nueva legislación que busca el fortalecimiento de la autonomía municipal apoyada en la capacidad real y efectiva de sus estamentos para regular y administrar su propio desarrollo.

Dichas reformas permiten la canalización de importantes recursos económicos que conlleva también una mayor responsabilidad de los municipios, dado que el gobierno nacional y también el departamental, le rasladan obras de desarrollo en virtud de las grandes sumas de dineros, provenientes del impuesto a las ventas, del impuesto predial, y otros conceptos que estarán bajo la responsabilidad de estos entes locales.

La descentralización fiscal está contemplada en cuatro leyes básicas que son: Ley 14 de 1983, ley 50 del 84, Ley 130 del 86 y Ley 12 del 86.

Hasta la expedición de la ley 12 de 1986 los municipios recibían por parte de la nación el veintiseis punto cinco por ciento (25.5%) de las sumas que recauda por concepto de impuesto a las ventas.

Para muchos municipios esta cesión es fundamental, puesto que llegó a representar hasta el 70 u 80% de sus ingresos corrientes.

Por lo que el fortalecimiento más significativo de estos municipios se dará cuando se cumplan los cometidos de la ley 12, que elevará gradualmente la participación de los municipios en el impuesto a las ventas, del 26.5% al 45.3% del total recaudado.

Además conforme a la nueva ley los municipios con menos de cien mil habitantes, recibirán una participación proporcionalmente mayor que la ordenada para los municipios medianos y las grandes ciudades.

Según cálculos preliminares, esta participación aumentará los ingresos de los municipios de la siguiente forma:

231

| | |
|--------------------------|----------------|
| En 1981 recibieron | 3.742 millones |
| En 1982 recibieron | 4.335 millones |
| En 1983 recibieron | 7.154 millones |
| En 1984 recibieron | 9.226 millones |

A su vez el de Industria y Comercio creció así

| | |
|---------------|-----------------|
| En 1979 | 1.935 millones |
| En 1980 | 3.148 millones |
| En 1981 | 4.029 millones |
| En 1982 | 5.029 millones |
| En 1983 | 5.029 millones |
| En 1984 | 8.742 millones |
| En 1985 | 15.652 millones |

Por su parte el impuesto de avisos y tableros, creció así:

| | |
|---------------|----------------|
| En 1979 | 12 millones |
| En 1980 | 20 millones |
| En 1981 | 44 millones |
| En 1982 | 48 millones |
| En 1983 | 335 millones |
| En 1984 | 1.273 millones |

El de la circulación y tránsito creció así

| | |
|--------------------------|--------------|
| En 1979 recibieron | 307 millones |
|--------------------------|--------------|

232

| | |
|--------------------------|------------------|
| En 1986 recibieron | 42.445 millones |
| En 1987 recibirán | 66.050 millones |
| En 1988 recibirán | 75.520 millones |
| En 1989 recibirán | 103.370 millones |
| En 1990 recibirán | 137.847 millones |
| En 1991 recibirán | 168.520 millones |
| En 1992 recibirán | 226.138 millones |

El incremento no se ha dado solo en las transferencias del poder central. También ha mejorado en cuantías apreciables las rentas propias de los municipios, la ley 14 de 1983, que reestructuró el régimen tributario local y devolvió dinámica a el impuesto predial de industria y comercio, de avisos y tableros y de circulación y tránsito, o "rodamiento" los que ni siquiera crecían al ritmo de la economía, e inclusive en algunos casos presentaban tasa negativa de crecimiento.

Los nuevos ingresos percibidos a consecuencias de estas reformas son considerables. Así lo registran las cifras para los primeros años citados muestran un crecimiento meramente vegetativo y que a partir de 1983 registran cuantiosos aumentos. El impuesto predial creció de esta forma:

| | |
|--------------------------|----------------|
| En 1979 recibieron | 1.998 millones |
| En 1980 recibieron | 2.768 millones |

253

| | | |
|--------------------|-------|----------------|
| En 1980 recibieron | | 395 millones |
| En 1981 recibieron | | 482 millones |
| En 1982 recibieron | | 541 millones |
| En 1983 recibieron | | 996 millones |
| En 1984 recibieron | | 1.382 millones |

Conforme a lo dicho los gravámenes citados, que constituyen los renglones más importantes de la tributación local después de mostrar en pesos un crecimiento meramente vegetativo que de manera alguna satisfacía las necesidades de los municipios, logran dar un gran salto en cuanto a sus recaudos, gracias a las disposiciones de la ley 14 de 1983. Según datos emanados del Departamento Nacional de Planeación, se estima que los ingresos del municipio en términos generales aumentarán de 27.532 millones percibidos en 1984 a 43.628 millones en el 1988.

Comienza así a mejorarse el panorama económico de los municipios que durante las últimas décadas presentaban balances verdaderamente catastróficos. Por eso la participación de ellos en los ingresos totales del país son cada día mayor.

Claro que la expedición de la ley 14 no fue suficiente, ya que ella solo beneficia a los grandes municipios y en muy poca medida a los pequeños en cuyos rublos poca significación tienen estos impuestos. Por lo que el legislador; tuvo

254

en cuenta esta anomalía y ordenó con la expedición de la ley 12 de 1986, la participación de todos los municipios en el impuesto a las ventas.

Estas normas están acompañadas con otras disposiciones que han venido complementando- y perfeccionando las anteriores así la ley 50 de 1984, fortalece los fiscos municipales al contemplar en sus artículos 11, 12, 13 disposiciones atinentes al cobro del impuesto sobre actividades industriales y comerciales, y la cesión a los municipios con población menor a los cien mil habitantes, del producido del recargo del impuesto predial previsto en el artículo 10 de la ley 128 de 1941 y la eliminación del aporte previsto en el artículo 13 de la misma ley 128.

La ley 130 de 1985, permite la apropiación de recursos provenientes de la ley 61 de 1936 y el Decreto 1465 de 1953 los cuales podrán ser destinados por los municipios para realizar programas de vivienda obrera conjuntamente con el Instituto de Crédito Territorial. Por último hay que destacar que la ley 12 de 1984, prevee que los municipios deberán destinar un 2% de los nuevos recursos hacia la escuela Superior de Administración Pública para programas de información, consultoría, capacitación y asesoría. Se establece esto con la finalidad de que aquellos municipios que no estén lo suficientemente preparados para la asunción de las funciones encomendadas a él y al manejo de estos re

253

cursos cuenten con una asesoría seria y eficiente que permita el logro de la finalidad propuesta.

6.2.3 Descentralización Administrativa. Este aspecto se cumple de dos formas:

6.2.3.1 Participación Ciudadana. Por un lado cuando la ley 11 de 1986 asegura la permanente ingerencia ciudadana y activa participación comunitaria en la vida local. Esta Ley busca que el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios públicos se cumplan en el municipio por la comunidad organizada, por las personas directamente interesadas en que esas funciones y esos servicios crean el ambiente necesario para el desarrollo de sus actividades y contribuyan al mejoramiento de la calidad de la vida.

Este cometido se cumple de tres formas a saber:

6.2.3.1.1 Juntas Administradoras Locales. La Ley 11 de 1986 en sus artículos 16 a 21 y el decreto 1333 en sus artículos 311 a 316 y 319 desarrollar el precepto constitucional contenido en el artículo 196 de la C.N. que ordena la creación por parte de los concejos municipales las juntas administradoras locales.

256

Estas permitirán un democrático ejercicio de las funciones públicas, no sólo en las grandes ciudades que se dividirán en Comunas, sino también en los pequeños municipios que a su vez lo harán en corregimientos.

Así que los concejos dividirán a los municipios urbanos en Comunas, cada una de ellas contarán con unas juntas administradoras locales que estarán compuestas por no menos de tres miembros ni no más de siete elegidos en la forma y fecha que determinen los concejos. Los períodos de éstas coinciden con el del respectivo concejo municipal. Los miembros de los concejos, asambleas y congresos de la República no podrán integrarlas.

En las deliberaciones de las juntas podrán participar con derecho a voz, el alcalde, el personero, tesorero, contralor, si lo hubiere y los inspectores de policía.

Las juntas administradoras locales tendrán en cada comuna las siguientes funciones:

El cumplimiento por delegación del concejo, de lo conveniente para la administración del área de su jurisdicción.

La facultad de proponer la inclusión en el presupuesto municipal de partidas para atender los programas a realizarse en

257

su área.

El poder recomendar la creación de determinados impuestos y contribuciones.

La vigilancia y control en la prestación de los servicios municipales en su área.

El poder sugerir al concejo y demás autoridades municipales la expedición de determinadas medidas y velar por su cumplimiento.

La distribución y asignación de partidas que a su favor se incluyan en los presupuestos nacionales, departamentales y municipales y a sus entidades descentralizadas. De igual manera el poder apropiar el valor de los impuestos sobre tasas y contribuciones que establezca el concejo exclusivamente para la comuna o corregimiento y los demás ingresos que perciban por cualquiera otro concepto.

Esta última atribución es de singular importancia porque permite una determinación específica de los recursos ordinarios de los municipios, a voluntad del concejo en favor de la respectiva comuna o corregimiento.

Además cabe anotar que según opinión de Orlando Vasquez

258

Velásquez, la verdadera importancia de la comuna reside en que el artículo 14 del Decreto 1333 en su numeral séptimo exige para la creación de un municipio que en el respectivo territorio que aspire a convertirse en tal, haya funcionando una junta administradora local en el año inmediatamente anterior, opina este autor que de no ser por esta disposición, estas quedarían subsumidas por las juntas de acción comunal, ya que ellas se limitarían a recomendar proponer, vigilar, sugerir acciones o gestiones locales sin potestad o fuerza suficiente para imponerse.

6.2.3.1.2 Juntas Cívicas o Comunales. También contempla la ley 11 de 1986 la posibilidad de los ciudadanos organizados en juntas de acción comunal, sociedades de mejoras y ornato, juntas de asociaciones de recreación de defensa civil y usuarios, que hayan sido constituida conforme a la ley y sin ánimo de lucro, participen en la prestación de los servicios públicos a su cargo de los municipios. Para tal fin se celebrarán con estas entidades los contratos necesarios para el cumplimiento y ejecución de determinadas obras.

Así como también por medio de contratos de fidejua, podrían confiarse la recaudación y manejo e inversión de determinada contribuciones o tasas.

6.2.3.1.3 Participación ciudadanas en las juntas directivas de las Entidades Descentralizadas. La filosofía de la ley 11, de establecer mecanismos para que los particulares interesados en la mejor prestación de los servicios públicos intervengan en la toma de decisiones acerca de la forma como éstos deben llevarse a cabo, se cumple a su vez cuando esta ley dispone que se vincule directamente a la comunidad en la prestación de los servicios, lo cual se establece de la siguiente manera:

La presencia de delegados en las juntas o concejos directivos de las entidades encargadas de la prestación de los servicios, con el carácter de miembros de dichas corporaciones con la plenitud de derechos que se le conceden a los demás miembros de las juntas, en número que podría ser hasta una tercera parte de la composición de éstas.

Esto equivale a la participación real y efectiva de los ciudadanos en el manejo de los servicios, pues las juntas directivas o consejos, son los organismos, de acuerdo a nuestro ordenamiento jurídico administrativo, encargado de fijar los derroteros en la administración de estas entidades, de escoger sus políticas y programas, de aprobar sus presupuestos adoptar sus tarifas, etc.

260

6.2.3.2. Redistribución de funciones al Municipio. Por otra parte esta autonomía administrativa también se manifiesta en la redistribución de funciones que se le conceden al municipio.

Luego de establecer que una de las causas de la crisis que afrontaba el municipio lo constituían su inoperancia administrativa, al no tener estas funciones que cumplir, es que el gobierno nacional tomó las medidas necesarias para subsanar el error, para así poder el municipio desarrollar su labor, ya que cuenta desde ahora con claras funciones delimitadas por la ley.

Fué así como se expedieron los decretos 77, 78, 79, 80, 81 de 1987, que le asigna al municipio las siguientes funciones administrativas:

6.2.3.2.1 En Materia de agua Potable y Saneamiento Ambiental. En concordancia con las normas sobre descentralización administrativa, el Dto. 77, traslada al municipio la prestación de los servicios de agua potable, saneamiento ambiental, mataderos, aseo público y plazas de mercado, en consecuencia desaparece el Instituto de Fomento Municipal y se adscriben a una nueva dependencia del Ministerio de Obras Públicas y Transporte, la de Dirección General para que la vigile, formule política y asesore a los municipios en la ma

261

teria.

Se suprime la división de saneamiento básico rural y sus oficinas regionales y se crea el Instituto Nacional de Salud, encargado de la aplicación de la metodología y participación comunitaria y de la administración directa de los servicios de agua potable, por lo que promoverían a través de los Entes territoriales la conformación de la estructura institucional más adecuada para mantener la metodología de la administradora directa de estos servicios.

6.2.3.2.2 Sector Salud. Se traslada a los municipios la construcción de obras civiles y mantenimiento integral de las instituciones de primer nivel de atención médica que son los centros de salud y hospitales locales y los centros de bienestar del anciano.

Se suprime el Fondo Nacional Hospitalario; las funciones relacionadas con la construcción, dotación y mantenimiento de centros hospitalarios, serán desempeñadas por los municipios, según las normas del sistema nacional de salud.

Para el cumplimiento de este servicio se prevee la celebración de acuerdos con el servicio seccional de salud respectivo, quienes deberán prestar asesoría y apoyo técnico y financiero a los municipios.

262

Con lo que se busca que lo recibido por los departamentos a través del situado fiscal se invierta en el fortalecimiento de la salud a nivel secundario y especializado.

Por su parte el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar además de las funciones que ya tiene asignada, deberá junto con los municipios construir edificios y espacios dedicados a la niñez, a la protección de los ancianos y a los menesterosos, por lo que deberá asesorar al municipio en materias técnicas y de apoyo financiero para la realización de programas de construcción y sostenimientos del bienestar para los ancianos.

6.2.3.2.3 Sector Agropecuario. Se le delegó a los municipios la asistencia técnica integral a pequeños productores y usuarios del INCORA y se crean los mecanismos para ampliar la cobertura del fondo DRI a nivel nacional, para tal efecto se faculta al Incora para delegar en los municipios y asociaciones de municipios la función de obtener la información necesaria, a través de sus funcionarios o de contratistas para la adjudicación de baldíos nacionales.

El ICA fijará las normas técnicas a que debe sujetarse la asistencia agropecuaria que deben prestar los municipios.

263

Como también tendrán éstos la obligación de incluir dentro de sus planes de desarrollo programas de desarrollo rural integrado para zonas de economía campesina, minifundio y colonización. Para tal efecto se habilita al fondo DRI para que concorra con el municipio en el desarrollo de estos programas. De esta manera será posible extender su cobertura a nivel nacional y atender las prioridades locales.

6.2.3.2.4 Sector Educativo. Tiene desde ahora los municipios la función de construcción, dotación y mantenimiento de los planteles locales tanto de educación básica primaria, secundaria y media vocacional, e instalaciones deportivas y recreativas, manteniendo el nivel nacional la función de planificación, control y vigilancia de las actividades de los municipios en este sentido.

Por lo que se liquida el Instituto de Construcción Escolar y se traslada sus funciones a la Dirección General del Ministerio de Educación, que estará encargada de la planeación del desarrollo de la infraestructura física y establecimiento de normas de diseño, dotación y asistencia técnica y administrativa de los municipios.

Como también se suprime del Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte COLDEPORTES, y de la junta Administra

dora Seccionales, las funciones de construcción, mantenimiento y dotación de escenarios deportivos y recreativos las cuales pasarán al municipio. COLDEPORTES pasará a ser el organismo encargado de planificar la educación física, la recreación y el deporte en el país y las juntas administradoras seccionales serán las ejecutoras de esas políticas.

6.2.3.2.5 Otros Sectores. También es necesario destacar que desde la vigencia de estos decretos, al municipio le compete:

- El diseño de programas de vivienda obrera, en colaboración con las oficinas regionales del ICT
- El otorgamiento de licencias de construcción y vigilancia de ejecución de las obras.
- Construcción y mantenimiento de caminos vecinales.
- Diseño y construcción de puertos fluviales.
- Reglamentación y control del transporte urbano.

Las transferencias de funciones al nivel municipal, será en todo caso un proceso gradual que evitará traumatismos en la prestación de los servicios y atenderá la estabilidad laboral de los funcionarios que prestaban los servicios en

265

las entidades que necesariamente desaparecerán.

Por lo que sólo toca concluir que desde este momento los municipios contarán con las suficientes herramientas jurídicas materializadas en normas que como la elección popular de alcaldes, el funcionamiento de las Juntas Administradoras locales; fiscales, materializadas en normas de mayor participación de los Municipios en lo recaudado por conceptos del impuesto al IVA y la regulación de los principales impuestos del municipio, y ésta última estudiada, de la redistribución de funciones, para desarrollar programas de gran envergadura social. Por lo que estos y sus funcionarios tendrán que ser verdaderamente responsables, comprometidos con la función histórica que se les encomienda.

Por otra parte también los ciudadanos deberán aportar sus granos de arena para la consecución de estos fines, por lo que deberán ser extremadamente cuidadosos al momento de escoger las personas que pondrán en práctica este conjunto de medidas, como también superar el estigma del abstencionismo y ocupar el espacio que se le abre gracias a estas normas, con seriedad y sobre todo con verdaderos sentimientos cívicos y patrióticos.

CONCLUSION

El presente trabajo cumple en la actualidad un papel de gran importancia en el campo político - administrativo ya que el Estado Colombiano se encontraba urgido de una reforma de este tipo, para poder alcanzar una meta propuesta desde hace mucho tiempo cual es el de hacer partícipe al pueblo de su propia administración.

Teniendo en cuenta que la elección popular de alcalde es la forma más inmediata de manifestación de democracia, creemos que en un tiempo no muy lejano alcanzará el cometido querido por los gestores de esta reforma, pero que para esto tendrá que pasar como lógico proceso dialéctico por una serie de etapas en las cuales juega un papel muy importante la concientización del pueblo como ente básico de este proceso. No debemos desconocer que al institucionalizarse la elección popular de alcalde se ha dado un paso gigante hacia la auténtica democracia. Y como complemento a lo anterior, también debemos darle su merecida importancia el aporte hecho a este proceso, las

reformas dadas en el campo administrativo a nivel municipal, donde reviste gran importancia la participación ciudadana y que conlleva un vuelco total a la administración municipal, dándole como se lo merece al municipio autonomía, por ser este ente primigenio de responsabilidad estatal.

Resaltamos igualmente el acierto legislativo que le da al municipio la oportunidad de contar con los presupuestos necesarios para cumplir las funciones públicas que históricamente le competen por ser sede primera de la presencia del Estado y que debido a esto la ciudadanía acude a él para la satisfacción de sus necesidades.

Somos optimistas al considerar que las condiciones están dadas, ahora sólo falta el concurso de administradores eficientes e idóneos y administradores con sentimientos cívicos y patrióticos capaces de sacar adelante a nuestro pueblo.

BIBLIOGRAFIA

- ALBI, Fernando. Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico. Editorial Aguilar. Madrid 1955.
- BARCO VARGAS, Virgilio. Así estamos cumpliendo. Tomo 3. Autonomía municipal. Acción legislativa y otros documentos. Presidencia de la República. 1987.
- BOTERO RESTREPO, Camila. Función Pública y descentralización. Centros de estudios Interdisciplinarios de Estudios Regionales de la Universidad de los Andes. CIDER. Departamento Nacional de Planeación D.N.P. Departamento Administrativo de Servicio Civil. D.A.S.C. Bogotá, 1987.
- . Propuestas sobre descentralización. Uniandes. CIDER EDI. Bogotá. 1983.
- CORTES RESTREPO, Carlos. Régimen Político y Municipal. Fondo Editorial Legis. Bogotá. 1987.
- CASTRO CASTRO, Jaime. Hacia la democracia local. Un nuevo régimen departamental y municipal. Brevarios Colombianos. N° 10. Bogotá. D.E. 1977.
- EASTMAN, Jorge Mario . Hacia una democracia de plena Parti

cipación. Colección legislación, doctrina y jurisprudencia. Ministerio de Gobierno. Memoria 1980 - 1982.

GAVIRIA CORREA, Gonzalo. Nuevo Manual de Administración Municipal. Editorial DIKE. Medellín Colombia. 1987.

LOPEZ MICHELSEN, Alfonso. Introducción al estudio de la Constitución Colombiana. Colección Fray Antonio de Montesino. Universidad Santo Tomás. Bogotá. 1983.

-----, Testimonio Final. Volumen 1. Mensaje al Congreso Nacional. Secretaría de inoformación y prensa de la Presidencia de la República. 1978.

MARTIN MATEO, Ramón. El Horizonte de la descentralización Colección Estudios de Administración Local. Madrid. 1969.

PENAGOS, Gustavo. Fundamentos Políticos Jurídicos del sistema constitucional colombiano. Ediciones librería del Profesional. Editorial Colombia Nueva. Bogotá. 1979.

-----, Manual de Administración Municipal. Ediciones Librería del Profesional. Editorial Colombia Nueva. Bogotá. 1981.

PEREZ ESCOBAR, Jacobo. Derecho Constitucional Colombiano. Editorial Temis. Bogotá. 1980.

RICARDO, Víctor. Paz, Democracia, Solidaridad y Autonomía Regional. Editorial Presencia Limitada. Bogotá Colombia. 1986.

RODRIGUEZ, RODRIGUEZ, Libardo. Derecho administrativo General y Colombiano. 2da. Ed. Editorial Temis. Bogotá

270

SACGICA, Luis Carlos. Constitucionalismo Colombiano. Editorial Temis-Librería. Bogotá. Colombia. 1980.

SANTA, Eduardo. Instituciones políticas de Colombia. Editorial Temis. Bogotá. Colombia. 1978.

----- . El pensamiento de Rafael Uribe Uribe. Ediciones tercer mundo. Bogotá. Colombia. 1980.

SARMIENTO BUITRAGO, Luis. Jurisprudencia Constitucional. Corte Suprema de Justicia. 1980, 1981, 1982. Ediciones del Banco de la República. Bogotá. Colombia. 1983.

VASQUEZ VELASQUEZ, Orlando. Nuevo código de Régimen Municipal y departamental. 2da. Edición. Editorial DIKE. 1987.

VIDAL PERDOMO, Jaime. Descentralización . Regionalización, Federalismo. Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Febrero de 1981

----- . Derecho Constitucional General. Editorial Temis 1980.

DISPOSICIONES LEGALES UTILIZADAS.

Constitución Política de Colombia
Ley 149 de 1898
Ley 19 de 1834
Ley 17 de 1905
Ley 65 de 1909
Ley 4ta. de 1913
Ley 85 de 1916
Acto Legislativo N°1 de 1910
Acto Legislativo N°1 de 1945
Acto Legislativo N°1 de 1968.
Decreto 1050 de 1968
Decreto 3130 de 1968
Ley 30 de 1969
Ley tercera de 1975
Acto Legislativo N°1 de 1977
Ley 61 de 1978
Decreto 3104 de 1979
Ley 14 de 1983
Ley 50 de 1984
Decreto 467 de 1986
Decreto 468 de 1986
Decreto 469 de 1986
Decreto 470 de 1986
Decreto 471 de 1986
Decreto 472 de 1986
Acto Legislativo N° 1 de 1986

272

Ley 11 de 1986

Ley 12 de 1986

Ley 78 de 1986

Ley 130 de 1986

Decreto 77 de 1987

Decreto 78 de 1987

Decreto 79 de 1987

Decreto 80 de 1987

Decreto 81 de 1987