

**ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL NUEVO MUNICIPIO**

MARIA DEL ROSARIO MARRUGO GRICE

LIA J. VERGARA LLACH



**BIBLIOTECA UNIVERSITARIA**  
Fernández de Madrid  
Universidad de Cartagena

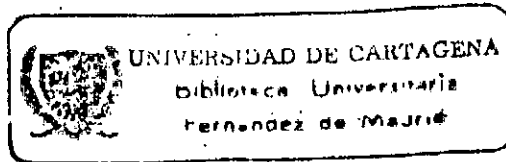
**UNIVERSIDAD DE CARTAGENA**

**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS**

**CARTAGENA OCTUBRE DE 1987**



**BIBLIOTECA UNIVERSITARIA**  
Fernández de Madrid  
Universidad de Cartagena



**ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL NUEVO  
MUNICIPIO**

MARIA DEL ROSARIO MARRUGO GRICE  
LIA J. VERGARA LLACH

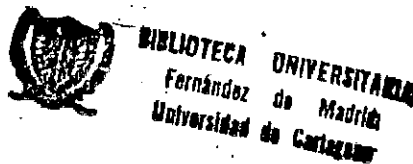
**S C I B**  
00008118

Trabajo de Grado presentado como  
requisito parcial para optar al  
Título de Abogado.

Director: Dr. GUILLERMO BAENA P.  
Abogado

46481

**UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS  
CARTAGENA OCTUBRE DE 1987**



**ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL NUEVO MUNICIPIO**

RECTOR : DR. LUIS H. ARRAUT E.  
SECRETARIO GENERAL : Dr. MANUEL SIERRA N.  
SECRETARIO ACADEMICO: Dr. PEDRO MACIA H.  
DECANO FACULTAD : Dr. ALCIDES ANGULO P.  
PRESIDENTE HONORARIO: Dr. GUILLERMO BAENA P.  
PRESIDENTE DE TESIS : Dr. RAFAEL PALLESTAS M.  
SEGUNDO EXAMINADOR :  
TERCER EXAMINADOR :

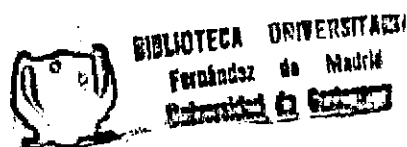
**UNIVERSIDAD DE CARTAGENA**

**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS**

CARTAGENA OCTUBRE DE 1987

LA FACULTAD NO APRUEBA NI DESAPRUEBA  
LAS OPINIONES EMITIDAS EN ESTA TESIS  
TALES OPINIONES SON CONSIDERADAS PRO  
PIAS DE SUS AUTORES.

ARTICULO 83 DEL REGLAMENTO



**DEDICATORIA**

A mis padres FERNANDO y MARINA quienes a través de toda mi carrera me estimularon y apoyaron para que la culminara con éxito.

A mis HERMANOS quienes han sido ejemplo de superación constante

A mis Profesores, compañeros y demás personas que en una u otra forma me colaboraron.

**ROSARIO**

**DEDICATORIA**

A la memoria de mi Madre MIRIAM LLACH ARR  
ZOLA ya que su recuerdo fue un estímulo pa  
ra mi superación.

A mis Padres JORGE e ISBELIA y a mis HER  
MANOS Miriam Luz y Yolanda Rosa baluartes  
y apoyo moral para la culminación exitosa  
de mi carrera, ya que sin ellos esto no hu  
biera sido posible.

A mis Profesores, compañeros y demás perso  
nas que en una u otra forma nos colaboraron.

LIA

Dr. Alvaro Angulo Bossa & Asociados  
Abogados

7

Cartagena, Noviembre 18 de 1987

Señores

DECANO y JEFE DEL DEPTO.

DE INVESTIGACIONES DE LA FACULTAD DE DERECHO

E.

S.

D.

En mi condición de tercer examinador de la tesis -  
de grado de las alumnas MARIA DEL ROSARIO MARRUGO GRICE y LIA J. VERGARA  
LLACH, me dirijo a Uds., con el objeto de rendir mi concepto sobre el -  
mencionado trabajo, el cual se intitula "ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL  
NUEVO MUNICIPIO".

Se trata de una investigación sobre el nuevo rumbo que ha tomado el mu-  
nicipio colombiano a partir de la reforma constitucional que estableció  
la elección popular de alcaldes. Además de ello, allí se analiza el fun-  
cionamiento de las JAL y de las comunas, de las Áreas Metropolitanas y  
Asociaciones de Municipios.-

De acuerdo con el trabajo realizado, sus autoras llegan a la conclusión  
de que hay una falla en la reglamentación del acto legislativo que creó  
la elección popular de alcaldes; y en lo relativo a los requisitos de -  
idoneidad que allí por ninguna parte existen. Según las autoras, mañana  
podría ser elegido Alcalde una persona sin los mínimos requisitos para  
desempeñar el cargo.

De otra parte, analizando el trabajo, se puede llegar a la conclusión -  
de que está sobrado de lógica investigativa: en primer lugar, se estu-  
dia el aspecto general de la institución municipal, y de allí se parte  
para hacer un recorrido histórico de los aspectos municipales en nuestra  
historia colombiana.

En resumen cuentas, el trabajo presentado por las jóvenes antes men-  
cionadas, debe ser aceptado como tesis para optar el título de ABGGA -  
DAS.-

Cartagena, Noviembre 18 de 1987

Atte, ALVARO ANGULO BOSSA

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION	1
1. EL MUNICIPIO	3
1.1 ORIGEN HISTORICO	3
1.2 ORIGEN ETIMOLOGICO	11
1.3 ELEMENTOS DEL MUNICIPIO	11
1.4 DIFERENTES NOCIONES DE MUNICIPIO	12
1.5 REQUISITOS PARA LA CREACION DE MUNICIPIO	13
2. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA MUNICIPAL	19
2.1 EL ALCALDE	21
2.1.1 Origen y Antecedentes históricos	21
2.1.2 Acepciones del Alcalde en Colombia	25
2.1.3 Noción	26
2.1.4 Calidades para ser Alcalde	27
2.1.5 Elección, Posesión, Suspensión y Destitución	28
2.1.6 Inhabilidades, Incompatibilidades y Prohibiciones	35
2.1.7 Funciones del Alcalde	42
2.2 EL TESORERO MUNICIPAL	49
2.2.1 Noción	49



	Pág.
2.2.2 Funciones del Tesorero	50
2.3 CONCEJO MUNICIPAL	51
2.3.1 Antecedes Históricos	51
2.3.2 Noción	53
2.3.3 Número, Elección y Período de los Concejales	54
2.3.4 De los Concejales	56
2.3.5 Inhabilidades, Incompatibilidades y Prohibiciones	57
2.3.6 Renuncias, excusas y licencias	62
2.3.7 Sesiones del concejo	63
2.3.8 Quorum y Mayorías	64
2.3.9 Clases de votación	65
2.3.10 Funciones o Atribuciones del Concejo	66
2.3.11 Acuerdos Municipales	70
2.4 CONTRALOR MUNICIPAL	73
2.4.1 Noción	73
2.4.2 Calidades para ser Contralor	73
2.4.3 Atribuciones	74
2.5 EL PERSONERO	75
2.5.1 Noción	75
2.5.2 Funciones	75
2.5.3 Para ser Personero	78
2.6 COMUNAS Y JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES	80
2.6.1 Atribuciones de las Juntas Administradoras locales	82
2.6.2 Aplicación en Cartagena	83
2.7 ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS Y AREAS METROPOLITANAS	87
2.7.1 Asociaciones de Municipios	88
2.7.2 Areas Metropolitanas	97
3. CONCLUSIONES	105
BIBLIOGRAFIA	

## INTRODUCCION

Hemos querido realizar un estudio sobre la Estructura Administrativa del Municipio Colombiano, porque conocemos la importancia que tiene esta célula primaria de la sociedad en el desarrollo y evolución de nuestra nación.

Reconocemos que con la expedición de la Ley 11 de 1986 o Estatuto básico de la administración municipal, que con la Reforma Constitucional que establece la elección popular de Alcaldes por el voto directo de los ciudadanos y con la unificación de las normas sobre la comunidad local (Código de Regimen Municipal o Decreto Ley 1333 de 1986), se ha querido renovar política y administrativamente al ente municipal, buscando una mayor autonomía en su administración y rescatarlo del estado de abandono, atraso, pobreza y de dependencia del Gobierno Central en que se encontraba.

Iniciamos nuestro estudio con el Municipio como célula primaria de la organización administrativa nacional, para posteriormente pasar a analizar cada uno de los pilares que

lo estructuran, como son las Alcaldías y los Concejos Municipales, incluyendo a los Personeros, Tesoreros y Contralores del municipal, explicando cada una de sus funciones.

Incluimos también a las Comunas y Juntas Administradoras Locales como nuevas figuras que son de nuestro ordenamiento jurídico, pero que en un futuro serán fundamentales en la prestación eficaz de los servicios públicos y en la solución de los problemas de la comunidad; a las asociaciones de Municipios y las Areas Metropolitanas, ya que ellas propenden por el desarrollo común de las regiones en las cuales son creadas, y por una eficiente y económica prestación de los servicios públicos.

Esperamos que con las reformas realizadas en beneficio de los municipios éstos adquieran la importancia necesaria para convertirse en polos de desarrollo de nuestra nación.

## 1. EL MUNICIPIO

### 1.1 ORIGEN HISTORICO

En la Era Romana las ciudades tomaban el nombre de municipio en razón del tributo que pagaban a Roma, ya que "Munere" que significaba tributo, fue dando origen a "municipium", ciudad importante o principal que conformaba un núcleo de administración y de organización social propio.

Cuando años más tarde, Roma extendió sus conquistas, se presentaron dos clases de municipios unos que conservaban su antigua organización política, es decir, gozaban de la facultad de obrar y de plena personalidad y otros en los que estas facultades se hallaban limitadas de acuerdo con el grado de ciudadanía romana.

En la Edad Media, el municipio clásico cambió su aspecto administrativo por un carácter político, desapareciendo de hecho la institución al introducirse en las ciudades el gobierno de los Condes o Gobernadores Militares, así como el de

los Duques, superiores a los primeros y con facultades omnímodas. De esta forma, el señorío territorial y la relación de vasallaje propio de la institución feudal absorbió al municipio.

Con la invasión musulmana a la península ibérica se estimula el sentimiento parroquial, y se vá fortaleciendo el nivel local, aunque ya en ese entonces existía una relativa autonomía municipal. En este período empieza a perfilarse el municipio español medioeval, las autoridades municipales adquieren mayor poder y surge el Concejo Abierto, que tenía como función la creación de los cargos y funciones que las necesidades iban exigiendo.

En los siglos XII y XIII aparece el municipio autónomo que designa por elección cargos concejibles, recauda impuestos, con Alcalde y su respectiva burocracia reglamentada según la voluntad local.

Este carácter democrático del municipio en España solo duró hasta el siglo XIV, ya que la institución cambió de carácter para convertirse en aristócrata; se constituyó un Concejo cerrado, compuesto por concejales que generalmente eran caballeros. Este fenómeno tomó tanto auge que durante el reinado de Alfonso XI el nombramiento de estos concejales era directo, transmisibles de padres a hijos; eran denominados Re



gidores perpetuos".

Con la conquista de América esta institución fue gestando se paulatinamente en nuestro medio, en el siglo XVI se llamaba provincia de españoles al territorio donde había establecido algún pueblo español con autoridades civiles propias.

En esta época se distinguían los "Pueblos Españoles" fundados, habitados y regidos por los españoles; y los "Pueblos Indios", que conservaban su organización social y sus costumbres, pero intervenidos por la Administración Española (Audiencia, Alcalde mayor, Corregidor, Protector de Indios).

A mediados de ese siglo (XVI) ascienden a 636 los pueblos indios que carecen de toda autonomía por estar enclavados en el término de pueblos españoles.

De acuerdo a su importancia, los poblados podían ser ciudades, villas y lugares. En la Nueva Granada se generaron aceleradamente, en especial las ciudades, que eran regidas por tenientes de gobernación y los Alcaldes ordinarios.

Los conquistadores al fundar las ciudades indicaban su nombre, demarcaban sus límites, señalaban sus ejidos y planteaban el árbol de la justicia en el centro de lo que iba a ser la plaza principal; se nombraban los primeros Alcaldes

Ordinarios, que se distribuían sus funciones como los Dumviros de los Municipios Romanos; se nombraban por elección los primeros regidores que formarían el cabildo, que era el que designaba los empleados oficiales.

En la época de la colonia las autoridades municipales que sobresalen son : El Cabildo, El Regidor, El Alcalde, el Alférez Real, el Alguacil Mayor y el Procurador del Cabildo. También existieron funcionarios con voz pero sin voto en el cabildo, como los Escribanos, el Fiel Ejecutor, el Mayor domo, el Depositario General y el Tenedor. Entre los funcionarios de más baja categoría se encontraban el Pregonero, el Portero, el Verdugo, el Alarife, el Carcelero y otros que se creaban según las necesidades locales.

Alcaldes no habían sino en ciudades y villas y su función especial era la de administrar justicia, dictando sentencia en causas civiles y criminales asistidos por el letrado del cabildo.

Su prerrogativa principal era la de presidir el cabildo en ausencia del Gobernador o su teniente, pero no tenía voto. La reelección de los Alcaldes propició la concentración del poder político en unas pocas familias y el nepotismo.

Las ordenanzas de Felipe II favorecieron de manera notable a los Concejos y estos tuvieron una franca decadencia, ya

que los cargos concejibles recaían en su mayoría en caballeros; lo que obligó a Carlos III a realizar reformas trascendentales, tales como :

1. permitir que personas distintas a los nobles tuvieran acceso a los cargos públicos;

2. Creó en los municipios cargos como el de síndico personero, con la función de defender a los ciudadanos de la acción de los cabildos;

3. Estableció la intervención y fiscalización de la hacienda municipal, obligando a los funcionarios y ciudadanos responsables a rendir cuenta a las Cámaras de Castilla.

En los primeros años de la república, el país se debatió en la lucha por imprimirle al gobierno una orientación centralista o federalista, que originó grandes cambios en el régimen municipal.

La tridivisión de poderes consagrada a nivel nacional se trasladó también a nivel de Departamentos, provincias, cantones y distritos parroquiales donde se nombraron funcionarios con facultades ejecutivas (Alcaldes y Jefes políticos)

La Ley 19 de Mayo de 1834 sobre la Organización y Régimen de las provincias, Cantones y Distritos Parroquiales, fue



una especie de código breve reglamentario de la actividad administrativa de las entidades seccionales. Posteriormente surgió la ley 3 de junio de 1848 sobre organización de la administración y régimen municipal, que fue un avance en el camino hacia las libertades municipales y el desarrollo ulterior del poder municipal.

La descentralización iniciada con la Constitución de 1853 y complementada con la de 1858 desemboca en la Constitución de los Estados Unidos de Colombia de 1863 federal en su artículo 16 consagra :

"Todos los asuntos del gobierno cuyo ejercicio no deleguen los estados expresa y claramente al gobierno general, son de exclusiva competencia de los mismos Estados ".

Más tarde, la tesis del líder Rafael Núñez, "Centralismo Político y Descentralización Administrativo", sirvió de inspiración y orientación para la redacción de la constitución de 1886, fiel copia de la Constitución Federalista, y que en su primer artículo proclamó : "La nación colombiana se reconstituye en forma de República Unitaria".

De esta forma los Estados pierden sus atributos políticos y las autoridades tanto departamentales como municipales cuyos ejecutivos son nombrados en lo sucesivo por el gobierno nacional, solo tendrán competencia administrativa reglamen

tada por la ley.

De igual manera la capacidad impositiva pasa a ser monopolio del Congreso que con el tiempo delegara en las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales en la regulación de algunos de tales recursos. La Constitución de 1886, despojó así a las regiones de aquellas facultades que le daban palpable poder local (electoral, normativo, económico, militar, judicial, administrativo), para concentrarlos en la nación.

Luego de la Constitución de 1886, encontramos en 1913 una ley pilar que reglamentará todo lo concerniente a la organización municipal. Esta ley, (ley 4a), fue una recopilación de muchas normas del siglo pasado, que venían rigiendo distintos aspectos de la vida municipal, entre esas normas podemos señalar la Ley 8 de 1821, la ley 11 de 1825, la ley 19 de 1834, ley 3 de 1848, ley 149 de 1898.

Dicha Ley 4a. denominada Código de Régimen Político y Municipal hasta nuestros días, fue calificada por muchos tratadistas como la perpetuación de formas y costumbres coloniales. La Reforma constitucional de 1945, buscando un régimen constitucional más acorde con la variada realidad de los entes municipales, permitió a la ley establecer diversas categorías de municipios, teniendo en cuenta su importancia económica y los recursos fiscales para darle dife

19

rente régimen administrativo; sin embargo, hasta el momento no se ha adelantado ninguna clasificación.

La Reforma Constitucional de 1968 (Acto Legislativo No.1) iniciativa del gobierno del Doctor Carlos Lleras REstrepo, le dió al país unas normas que se consideraron indispensables para enrumbarlo hacia la meta del desarrollo económico y social que necesitaba.

Uno de los puntos más importantes de esta reforma fue la autorización para la creación de áreas metropolitanas y asociaciones obligatorias y voluntarias de municipios, para la mejor prestación de los servicios públicos y locales.

Otro aspecto importante fue la autorización a los Concejos para crear Juntas Administradoras locales; los Concejos podían delegar en estas Juntas funciones que les eran propias. Con esto se buscaba la mayor participación de la ciudadanía en la administración de los asuntos locales, lo cual fortalecía nuestra democracia, que de gobernada pasaría a ser gobernante. Esta es la llamada democracia de participación.

Con la ley 14 de 1969 se establecieron por primera vez requisitos para que las Asambleas Departamentales pudieran crear un Municipio. Solo hasta el año 1986 gracias a las facultades concedidas al gobierno por la Ley 11 de este mismo año se expidió un nuevo código de Regimen Municipal a través del

Decreto 1333 del 25 de abril de 1986. Este código ha recopilado las distintas normas vigentes que sobre régimen municipal se habían creado en el presente siglo.

### 1.2 ORIGEN ETIMOLOGICO

Por su origen etimológico, Municipio presenta diversos significados : algunos lo deducen de los vocablos latinos Municeps muneris , que significa lazos de vecindad, participación en los derechos y cargos comunes.

Otros lo derivan de "Manus" (cargo, oficio, misión) y "Capió" (tomar, coger a la fuerza) lo que implica la idea de desempeño de una función que se asume o que se recibe de otro; también lo desprenden algunos de los vocablos "Manus incipio" (comienzo del ejercicio del cargo).

### 1.3 ELEMENTOS DEL MUNICIPIO

El municipio consta de dos elementos, estos son :

Elemento material : hace relación al territorio, a los habitantes y a las instituciones; es el mismo elemento sociológico.

Elemento formal : hace relación a la juridicidad y legalidad que se le imprime a este territorio con esos habitantes, al estructurarlo como una entidad u organización jurídico-política, dentro de la conformación y división política del país; con unos organismos de gobierno señalados por la Ley y la Constitución. Es el mismo elemento jurídico.

#### 1.4 DIFERENTES NOCIONES DE MUNICIPIO

Jacobo Pérez Escobar : "Es una entidad administrativa territorial bajo la jurisdicción de un Alcalde. Pues, los Municipios son jurídicamente entidades administrativas descentralizadas, que tienen por finalidad satisfacer las necesidades colectivas de carácter local".

Rafael Uribe Uribe : "Es una sociedad natural no creada por arbitrio del legislador, sino resultante de la necesidad a agrupación de familias en una sección limitada de territorio; para resolver en una unidad superior, todo lo que no es del resorte de la vida familiar o privada, y realizar en común ciertos fines que proceden de la coexistencia de las familias".

Código del Régimen Municipal : "Es el territorio sometido a la jurisdicción del Alcalde, que constituye con sus habi

tantes el Distrito Municipal o Municipio".

1.4.1 Nuestra Opinión

"Es la porción del territorio en la cual coexisten o se encuentran agrupadas familias, bajo la jurisdicción de un Alcalde".

**1.5 REQUISITOS PARA LA CREACION DE UN MUNICIPIO**

El artículo 1o. de la Ley 14 de 1969 establece las condiciones necesarias para que una porción del territorio de un Departamento sea erigido en Municipio, éstas son :

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

2. Qué en los tres últimos años fiscales haya aportado en rentas y contribuciones al municipio o municipios de los cuales se segrega una suma no inferior a ciento cincuenta mil pesos (\$150.000) anuales y que, además estos distritos que

den cada uno con un presupuesto no inferior a doscientos mil pesos (\$200.000) anuales, sin computar en dichas sumas las transferencias que reciban de la Nación y del Departamento, todo de conformidad con las certificaciones motivadas que expida la respectiva Contraloría Departamental.

3. Qué a juicio de los organismos departamentales de planeación, tenga capacidad para organizar un presupuesto anual no inferior a doscientos mil pesos (\$200.000), sin computar las transferencias que reciba de la Nación y del Departamento.

4. Qué en el poblado destinado a cabecera residan no menos de 3.000 personas, según certificado del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas; que existan allí mismo locales adecuados para el funcionamiento de oficinas públicas, casa municipal, cárcel, centro de salud y escuela, como mínimo, o que cuente con recursos suficientes para construirlos o que su establecimiento esté previsto en los programas nacionales, regionales o departamentales.

5. Qué la creación sea solicitada por no menos de cuatro mil ciudadanos domiciliados dentro de los límites que se piden para el nuevo municipio, y que las firmas de los solicitantes estén autenticadas por el Juez del Municipio o

municipios de los cuales se segrega el que se pretende crear.

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

Estos requisitos fueron modificados por la Ley 11 de 1986 y consignados posteriormente en el nuevo Código de Regimen Municipal, artículo 14. Este artículo modifica las condiciones 2a. y 3a. y crea una condición nueva.

La condición 2a. exige que el nuevo municipio en los tres últimos años fiscales haya aportado en rentas y contribuciones al municipio o municipios de los cuales se segrega, su suma no inferior a un millón de pesos anuales y que, estos distritos queden cada uno con un presupuesto no inferior a un millón quinientos mil pesos anuales (\$1.500.000).

La condición 3a. exige que a juicio de los organismos departamentales de planeación, el nuevo municipio tenga capacidad para organizar presupuesto anual no inferior a un millón quinientos mil (\$1.500.000), sin computar las transferencias que reciba de la nación y el Departamento.

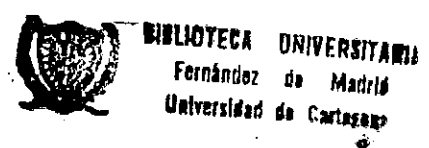


Estos valores establecidos en las condiciones 2a. y 3a. se rán reajustados anualmente en porcentaje igual al que aummente para el respectivo período el índice de precios al consumidor, elaborado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas.

La ley 11 de 1986 al modificar estas condiciones, hizo primar los factores fiscal y presupuestal sobre el poblacional para la reacción de nuevos municipios. El desarrollo de los municipios depende más de la dinámica de los impuestos predial y de industria y comercio, y estos a su vez, de la riqueza de la región, del tipo de producción imperante y de la actividad comercial o industrial existente, que del tamaño de la población.

Estas dos condiciones no pretenden frenar el proceso de la creación legal de los municipios, sino que buscan que estos surjan a la vida jurídica dotados de los recursos necesarios para que puedan auto sostenerse administrativa y financieramente; ya que la creación de un municipio implica mayores gastos de administración y mayores exigencias personal.

La nueva condición establecida por la Ley 11 de 1986, exige que durante el año anterior a la creación del municipio haya funcionado en su territorio una Junta Administradora Local, todo esto buscando que haya un principio de organiza



ción administrativa.

Reunidas las certificaciones y documentos exigidos por el artículo 14, los interesados presentarán la solicitud al Gobernador del Departamento, quien tramitará el expediente. Si la documentación está incompleta así lo declarará el gobernador en Resolución motivada, en un término improrrogable de diez (10) días y lo devolverá a los interesados para los fines pertinentes.

El proyecto de ordenanza, podrá ser presentado a iniciativa de los Diputados o del Gobernador. Si fuere negado se archivará y solo podrá presentarse dos años después.

Cuando el municipio que se va a crear se encuentra dentro de los límites de una intendencia o de una Comisaría; la ley solo exige la mitad de los requisitos anteriores, en lo que se refiere a población presupuesto y consenso nacional.

Por otra parte, el Nuevo Código de Regimen Municipal en su artículo 16, establece dos excepciones bajo las cuales se puede crear un municipio, prescindiendo de los requisitos establecidos por el artículo 14. Estas excepciones son :

1a. Si el desarrollo de la colonización o explotación de

los recursos naturales así lo aconsejan; siempre que :

a. dichos territorios carezcan de medios adecuados de comunicación, con la cabecera del Distrito o Distritos de los cuales forman parte.

b. haya previo concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación.

2. Si existe o se dan razones de conveniencia nacional; siempre que :

a. se trate de zonas fronterizas.

b. Se da previo dictamen favorable del Presidente de la República.

La dificultad para reunir los siete requisitos exigidos por el artículo 14, ha llevado a que los territorios que deseen convertirse en municipio, se acojan más a las excepciones que a la regla general.

La ordenanza que crea un municipio dispondrá cual será su cabecera para todos los efectos legales y administrativos , también determinará la forma como éste deba concurrir al pago de la deuda pública que quede a cargo del municipio o municipios de los cuales aquel se segregó.

## 2. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

La organización administrativa de los municipios colombianos se encuentra determinada por la Constitución y las leyes; ya que estas le señalan los órganos de gobierno que van a servir como pilares básicos de la administración.

Los pilares básicos de nuestra administración son : el Concejo Municipal y el Alcalde. Hasta el momento, estos dos órganos han tenido un origen distinto, pues el concejo ha sido elegido siempre por votación popular, es decir, elegido directamente por el pueblo; mientras que el Alcalde es designado por Decreto del Gobernador.

Con la expedición del Acto Legislativo No.1 de 1986, que modificó nuestra Constitución; a partir del segundo domingo de marzo de 1988 el Alcalde será elegido directamente por el pueblo, es decir, que estos dos órganos de gobierno (Alcaldías y Concejos) emanarán directamente del pueblo, lo que significa mayor autonomía política y administrativa para el municipio.

El Concejo Municipal hasta la expedición de la ley 78 de 1986, elegía funcionarios de período fijo, estos eran : el Contralor, el Personero y el Tesorero Municipal. Pero esta ley dispuso que el Tesorero, a partir del primero de enero de 1988 pase a ser funcionario de libre nombramiento y remoción del Alcalde.

Esta reforma era necesaria, ya que no se concebía que el Tesorero que es el encargado del recaudo y custodia de los valores del municipio y quien debe efectuar los desembolsos necesarios para la marcha de la administración municipal, fuera nombrado por el Concejo y no por el Alcalde; porque al existir un enfrentamiento entre el Alcalde y el Tesorero se vería paralizada la administración.

El Contralor y el Personero Municipal seguirán siendo elegidos por el Concejo para períodos fijos pudiendo ser reelegidos indefinidamente.

Con la Reforma Constitucional de 1968, se autorizó la creación de las Juntas Administradoras Locales, para una mayor participación de los habitantes de los municipios en la administración de los mismos, pero estas solo fueron reglamentadas 18 años después, con la expedición de la Ley 11 de 1986.

Esta ley vino a incorporar a nuestra legislación la figura

de "Comuna" originándoles la facultad de poder contar con una junta administradora local, que para tal caso crearían los Concejos Municipales.

En resumen, las figuras antes señaladas conforman la actual administración municipal, aunque algunas de las reformas antes mencionadas no hayan entrado en vigencia.

## 2.1 EL ALCALDE

### 2.1.1 Origen y Antecedentes Históricos

Existen diversas teorías en lo concerniente al origen del Alcalde, algunos tratadistas se remontan al "Dumviro Romano", que era un funcionario existente en el municipio de Roma, pero con una función específica cual era la de presidir las reuniones de la Curia. Sin embargo el criterio más aceptado por los tratadistas es el que la palabra Alcalde proviene de la palabra árabe "El Kadí" que era un funcionario o autoridad árabe que poseía prerrogativas tanto judiciales como gubernamentales. Esta palabra se dice que debió pasar de los árabes a los mozárabes y de este pueblo pasó a los pobladores de León de Castilla, pues se dice que fue en esa provincia española donde sufrió el cambio lingüístico del "El Ka

di" a "Al Kalle" y luego "Alcalde".

En España hubo una gran proliferación de Alcaldes con distintas modalidades, teniendo en cuenta su función, características o rango y la jurisdicción; entre ellos se destacaron los siguientes :

Alcaldes ordinarios

Alcaldes mayores

Alcaldes de Casa y Corte

Alcaldes de hermandad

Alcaldes de mesa

Alcaldes de la Cuadra

Alcaldes Sexmeros o de campo

Alcaldes Alamines

En última instancia se menciona a los corregidores, que eran similares a los Alcaldes Mayores, pues tenían funciones parecidas como era la de tener jurisdicción Civil y Criminal en el territorio respectivo. En los países de América, el término Alcalde fue introducido por España en la época de la colonia y por lo tanto es en esta época donde se ven los primeros Alcaldes en América y Colombia, aquí al igual que en España se distinguen varias clases de Alcaldes de acuerdo con su jurisdicción y su cargo o función y fuera de éstos :

Alcaldes mayores  
Alcaldes ordinarios  
Alcaldes de hermandad y  
Alcaldes de Mestas

De las anteriores categorías de Alcaldes la única que perdura hasta la época posterior a la Independencia o sea la época de la República en sus primeros años, es la de Alcaldes Ordinarios, quienes eran nombrados dos por cada villa, por el Rey de España, y debían reunir ciertas condiciones que son las siguientes :

Ser vecinos con casa poblada  
Saber leer y escribir  
Ser honrados, hábiles y estimados

Y eran los Alcaldes Ordinarios quienes en ocasiones reemplaban al Corregidor o al Gobernador de su provincia, cuando estos puestos se encontraban vacantes. Tenían funciones judiciales y administrativas, teniendo primacía la primera de estas y en cuanto a las administrativas la más importante de todas era la de asistir a los cabildos y tener voto en ellos, cuando en ese lugar no residiera el gobernador o el corregidor. En el año de 1821, la Ley 1. de Octubre de ese año ordenó la creación de cargos de Alcaldes Ordinarios para cada cabecera de Cantón y que estos serían nombrados.



ya no por el Rey de España, sino que lo serían por los Cabildos y que sus funciones serían : la de encargarse de la policía, del orden y la tranquilidad de sus cantones y parroquias, pero debían guardar la debida subordinación a los jefes políticos y demás autoridades superiores de la respectiva región. Pero dicha ley respetó los cargos de Alcaldes Ordinarios existentes en ese entonces.

En el año de 1825, con la Ley No.11 de marzo 11 en su artículo 64 surgieron nuevos criterios, que fueron la creación de cargos de Alcaldes Municipales en las cabeceras de Cantón y les fijó las siguientes funciones :

Promover el orden, la tranquilidad, decencia y moralidad públicas, debía cuidar la observancia de la constitución, de las leyes y de órdenes superiores. Debía velar por todo lo que mire a la salubridad, comunidad y ornato, a la policía -e los respectivos cuarteles en que se dividirán las villas y ciudades.

La Ley 19 de mayo 19 de 1834, en su artículo 78 establece en una forma clara el carácter del Alcalde, diciendo que es un funcionario público subordinado al jefe político de quien es agente natural e inmediato. Y exigía a su vez ciertos requisitos para desempeñar dicho cargo y eran ser Granadino, ser vecino del distrito parroquial y tener el pleno ejercicio de los derechos de ciudadano.

Con la Constitución de 1886 se protocoliza expresamente el papel del Alcalde en su artículo 200 que decía así "La acción administrativa en el Distrito corresponde al Alcalde, funcionario que tiene el doble carácter de agente del Gobernador y mandatario del pueblo".

Con el Acto Legislativo No.3 del año 1910 se reformó el Art 200 de la Constitución quedando así : "En todo municipio habrá un Alcalde que ejercerá las funciones de agente del Gobernador y que será jefe de la administración Municipal. Esta es la norma constitucional vigente hasta el año de 1987 ya que según mandato del acto legislativo No.1 de 1986 el art200 de la Constitución Política quedará así : "En todo municipio, habrá un Alcalde que será jefe de la Administración Municipal".

El acto legislativo No.1 de 1986; el Decreto 1333 del 25 de Abril del mismo año y la ley 78 de 1986, que introducen y reglamentan la elección popular de Alcaldes dejan en claro el carácter del primer mandatario municipal.

2.1.2 Acepciones del Alcalde en Colombia

Las acepciones del Alcalde en Colombia en la actualidad, que han sido introducidas con las nuevas reformas municipales se concibieron en atención a las funciones y atribuciones

que estos funcionarios tienen adscritas y que le conceden una triple investidura : Política, administrativa y policiva. De acuerdo con el Decreto 1333 de 25 de abril de 1986 que en sus artículos 128, 130, 131 establece la triple investidura del alcalde, tenemos que el Alcalde es : el jefe de la administración pública en el municipio, es el ejecutor de los acuerdos del Concejo y dirige la acción administrativa y es el jefe de la policía en el municipio.

De conformidad a otras leyes y decretos anteriores al ya mencionado, tiene el Alcalde una mayor amplitud en su carácter de jefe político-administrativo y policivo y son estas :

Decreto Ley 1344 de 1970 y la Ley 33 de 1986, los Alcaldes son la primera autoridad de tránsito en los municipios.

### 2.1.3 Noción

Podríamos entonces dar un concepto de lo que es el Alcalde, teniendo en cuenta que éste será elegido popularmente y será un verdadero representante del pueblo. "El Alcalde Municipal es un funcionario público elegido por el pueblo y a quien la Constitución Nacional y las leyes le encomiendan la jefatura de la administración Pública del Municipio, la dirección administrativa del mismo, la ejecución de los acuerdos de los Concejos, la jefatura de policía en su ju

jurisdicción y la representación legal del municipio en todos sus actos". Las actuaciones del Alcalde deben estar sujetas a las disposiciones constitucionales, legales a las ordenanzas, a los acuerdos y decretos que estén en vigor. La noción del Alcalde como funcionario público elegido por el voto popular solo entra en vigencia a partir del segundo domingo de marzo del año 1988 y las funciones adscritas en razón del cargo, ya se encuentran en vigencia pues dichas funciones venían siendo desarrolladas con anterioridad. De todas formas se dice que el Alcalde es la cabeza y el cerebro de la administración municipal.

#### 2.1.4 Calidades para ser Alcalde

En la actualidad la única calidad que se exige para ser Alcalde es la de ser ciudadano en ejercicio. Con la elección popular de Alcaldes a celebrarse en el año de 1988 se exigen dos calidades, que están contenidas en la ley 78 de 1986 y son las siguientes :

Ser ciudadano en ejercicio y haber nacido o haber sido vecino del respectivo municipio o de la correspondiente afeametrópolis durante el año anterior a la fecha de su inscripción como candidato.

Tanto la calidad que se exige en la actualidad, como las

que establece la ley 78 de 1986 permiten una crítica, cual sería, que no exigen una condición académica intelectual o profesional en la persona que va a desempeñar el cargo como Alcalde ni siquiera la más mínima cual sería la de saber leer y escribir.

Ahora la Ley 78 de 1986 presenta un avance en relación con la calidad exigida en la actualidad y es la que debe haber nacido o haber sido vecino del municipio o del área metropolitana correspondiente, esta condición permite que el candidato tenga un conocimiento más amplio de las condiciones socio-culturales, económicas y políticas del municipio, sus costumbres y la idiosincracia de los pobladores, y no como hasta ahora venía ocurriendo, que en los municipios eran nombrados Alcaldes personas ajenas a ello, que no tenían ningún lazo que los uniera a él y que en la mayoría de los casos eran indiferentes al medio y no tenían interés comunitario por el municipio.

Según la nueva ley, eran las mismas las calidades exigidas para los Alcaldes Municipales que para los Alcaldes Mayores.

### 2.1.5 Elección, Posesión, Suspensión y Destitución

#### 2.1.5.1 De la Elección

En la actualidad los Alcaldes no son elegidos, sino nombrados por el respectivo Gobernador del Departamento a que pertenece el municipio, con excepción del Alcalde del Distrito Especial de Bogotá que es nombrado directamente por el presidente de la República.

En el Acto Legislativo No.1 de 1986, el que dispone que los Alcaldes Municipales y de Distrito serán elegidos directamente por el voto de los ciudadanos, lo mismo que el Presidente de la República, Senadores, Representantes, Diputados, Consejeros Intendenciales y Comisariales y Concejales, Municipales y de Distrito.

El período de los Alcaldes será de dos años y ninguno podrá ser reelegido para el período siguiente y ese período se iniciará el primero de junio siguiente a la fecha de su elección. El artículo 129 del Código de Regimen Municipal en su parágrafo transitorio establece que la primera elección de alcaldes tendrá lugar el segundo domingo de marzo de mil novecientos ochenta y ocho.

#### 2.1.5.2 De la Posesión

Los Alcaldes se posesionarán ante el Juez Primero Civil Municipal o ante el Juez único promiscuo municipal, en caso de que no haya en el municipio Juez Civil Municipal.

39

La posesión consiste en prestar juramento ante el Juez de que cumplirá fielmente a su leal saber y entender las funciones pertinentes a su cargo y que respetará y defenderá la constitución y las leyes.

Existe una fórmula sacramental que es la que tradicionalmente se está utilizando para dar posesión a cualquier funcionario público y es : "Jura usted por Dios Todopoderoso y promete solemnemente a la patria cumplir la constitución y las leyes y llevar fielmente, según su leal saber y entender las funciones de su empleo ? y al afirmarse contestando Si, Juro, se agrega : "Si así lo hiciere Dios y la Patria lo premien y sino, El y Ella se lo demande".

Al acta de posesión se debe adjuntar el documento expedido por la autoridad correspondiente en donde se acredita la elección y los demás documentos que orden las disposiciones legales para la posesión de los empleados públicos del municipio.

#### 2.1.5.3 De la Suspensión

Según el inciso tercero del Código de Regimen Municipal , los Alcaldes elegidos por el voto directo de los ciudadanos podrán ser suspendidos transitoriamente en el ejercicio de sus cargos por el Presidente de la República y los Gobernadores, Intendentes y Comisarios según sus respectivas com

petencias.

40

Son causales de suspensión las siguientes :

a. Haberse dictado por autoridad judicial competente, medidas de aseguramiento, aunque proceda la excarcelación u otro beneficio.

b. La solicitud hecha por un juez competente o por el procurador general de la Nación.

El Presidente de la República y los Gobernadores, Intendentes o Comisarios según el caso, son los que deben designar al Alcalde, que va a reemplazar al titular en caso de suspensión o falta absoluta, Alcalde que debe ser el mismo movimiento y filiación política del titular.

Cuando las faltas fueren temporales, salvo en el caso de la suspensión, el Alcalde encargará del Despacho a uno de los Secretarios. Si el Alcalde no pudiere él mismo hacer el nombramiento, asumirán las funciones del cargo, el respectivo secretario de gobierno o el secretario general, mientras el titular se reintegra.

Si es una falta absoluta y esta se produjere antes de transcurrido un año del período del Alcalde, el Presidente de



4/1

la República y los Gobernadores, Intendentes o Comisarios en el decreto de encargo señalará la fecha para la elección de nuevo Alcalde, la cual debe realizarse dentro de los dos meses siguientes a la expedición del decreto. El Alcalde así elegido lo será para el resto del período.

Al consagrar la ley 78 de 1986 lo antes anotado le está dando una gran relevancia al carácter popular de la elección, o sea que ha tenido en cuenta el legislador la voluntad popular.

La ley define todo lo relativo a las faltas absolutas o temporales del Alcalde:

Las faltas absolutas son : la muerte, la renuncia aceptada, la declaratoria de nulidad de su elección, la declaratoria de vacancia por abandono del cargo, la interdicción judicial, la destitución, la invalidez absoluta o la incapacidad física permanente para desempeñar el cargo.

Las faltas Temporales son : las vacaciones o permisos para separarse del cargo, las licencias, la incapacidad física transitoria o la suspensión por orden de autoridad competente y las comisiones oficiales. Las incapacidades médicas serán certificadas por el médico legista u oficial del lugar o por la respectiva entidad de previsión social

46451

que hubiere en el respectivo municipio o distrito.

Tanto la formulación de renunciaciones, como la solicitud de licencias o permisos la presnetará el Alcalde según el caso, ante el Presidente de la República, el Gobernador del Departamento, Intendente o Comisario, quien deberá definir lo concerniente a la solicitud.

La Ley 78 de 1986 establece las condiciones para que se produzca vacancia por abandono del cargo sin justa causa, éstas son :

1. Cuando el Alcalde no reasume sus funciones al vencimiento de las vacaciones, el permiso, la licencia o de la incapacidad física transitoria.
2. Cuando el Alcalde no se reintegra a sus actividades, una vez haya concluido el término de la suspensión del cargo.
3. Cuando el Alcalde abandona el territorio de su jurisdicción por tres o más días consecutivos.

La declaratoria de vancia la hará el Juez Civil del Circuito, por medio de un proceso abreviado que se encuentra previsto en el Código de Procedimiento Civil, pero los términos consagrados se reducirán a una quinta parte y la soli.

cidad podrá hacerla cualquier ciudadano o el Personero del respectivo municipio.

2.1.5.4 De la Destitución

Los Alcaldes elegidos popularmente, podrán ser destituidos por el Presidente de la República y los Gobernadores, Intendentes o Comisarios, según sus respectivas competencias.

Las causales de destitución que consagra la ley son las siguientes :

- a. Cuando se haya dictado sentencia condenatoria de carácter penal o llamamiento a juicio.
- b. Por violación al régimen de incompatibilidades
- c. Por solicitud del Procurador General de la Nación
- d. Por Vacancia

El Presidente de la República, los Gobernadores, Intendentes o Comisarios serán responsables y por lo tanto incurrirán en causal de mala conducta sin perjuicio de la sanción penal a que hubiere lugar, cuando destituyan o suspendan ilegalmente a los Alcaldes.

44

Cuando suspendan o destituyan a Alcalde amparados en las causales establecidas en la ley, lo deben hacer por medio de un Acto Administrativo motivado.

Lo que no está indicando que a partir de la elección popular de Alcaldes, este solo podrá ser destituido o suspendido por un acto administrativo motivado de conformidad con las normas legales establecidas y no como hasta ahora venía sucediendo que eran declarados insubsistentes por ser funcionarios de libre nombramiento y remoción.

#### 2.1.6 Inhabilidades, Incompatibilidades y Prohibiciones

Las inhabilidades, las incompatibilidades y las prohibiciones se establecieron con el fin de proteger la moralidad administrativa y evitar que el funcionario se involucre con intereses ajenos a la administración, pero que comprometan su independencia administrativa.

##### 2.1.6.1 De las Inhabilidades

Son ciertas condiciones, circunstancias que tiene que ver con la persona que está aspirando a desempeñar el cargo de Alcalde y que según la ley constituyen impedimentos para ser elegidos o para tomar posesión del cargo, la ley 78 de 1986 en su artículo 5 señala las siguientes :

- a. Quien simultáneamente sea elegido Congresista, Diputado, Concejal, Consejero Intendencial o Comisarial.
- b. Quien sea congresista durante la primera mitad de su período.
- c. Quien haya sido llamado a juicio o condenado a pena privativa de la libertad, excepto que se trate de delitos políticos.
- d. Quien se halle en interdicción, judicial, inhabilitado, por una sanción disciplinaria, suspendido en el ejercicio de su profesión o excluido de ésta.
- e. Quien dentro de los seis meses anteriores a la elección se haya desempeñado como empleado oficial o haya celebrado por sí o por interpuesta persona, contrato de cualquier naturaleza con entidades u organismos del sector central o descentralizado de cualquier nivel administrativo que deba ejecutarse o cumplirse en el municipio.

Cualquiera de estas inhabilidades, vicia de nulidad la elección correspondiente.

El Código Penal en sus artículos 50 y 51 consagra también algunas inhabilidades, estas son : que quien se encuentre en interdicción de derechos y funciones públicas pierde la fa



cultad de elegir y ser elegido...y quien haya perdido el empleo público u oficial se inhabilita hasta por cinco años para desempeñar cualquier cargo en la Administración Pública, inhabilidades estas que se pueden aplicar a los Alcaldes.

2.1.6.2 De las Incompatibilidades

Las Incompatibilidades se refieren a situaciones o circunstancias concomitantes, que por mandato de la ley no son permisibles ni compatibles con el ejercicio del cargo de Alcalde. La Ley 78 de 1986 señala en su artículo 6 que los Alcaldes desde el momento de su elección hasta cuando pierdan su investidura, así como las personas que lo reemplacen en el ejercicio de su cargo, no podrán :

1. Celebrar en su propio beneficio, directamente o por interpuesta persona, contratos con la Nación, las entidades territoriales o las descentralizadas.

2. Intervenir en cualquier forma, fuera del ejercicio de sus funciones, en la celebración de contratos con la administración municipal o distrital.

3. Intervenir en nombre propio o ajeno en procesos o asuntos, fuera del ejercicio de sus funciones, en los cuales tenga interés el municipio o el distrito o sus entidades descen

tralizadas.

4. Ser apoderados o gestores ante entidades o autoridades administrativas o jurisdiccionales.

Parágrafo : Las incompatibilidades de que trata este artículo se entienden sin perjuicio de las actuaciones de todo orden que deba cumplir el Alcalde por razón del ejercicio de sus funciones.

El Legislador a extendido estas incompatibilidades a las personas ya sea naturales o jurídicas con las que el Alcalde tenga relaciones estrechas, "EL Alcalde Municipal o de Distrito y los directores o gerentes de entidades descentralizadas, en su calidad de tales, no podrán celebrar contrato alguno con el cónyuge, compañero o compañera permanente, pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, del respectivo Alcalde, director o gerente, o con las sociedades de personas de las cuales sean socios al celebrarse el contrato o en las cuales hayan desempeñado cargos de dirección durante los seis meses inmediatamente anteriores a la celebración del mismo".

El Art7 de la ley 78 de 1986 extiende esta incompatibilidad a quien ejerza a cualquier título de las funciones de Alcalde.

48

El artículo 8 de la ley antes mencionada trae algunas excepciones a las incompatibilidades señaladas para el Alcalde , éstas son :

a. Actuar en las diligencias administrativas o jurisdiccionales en los cuales, conforme a la ley tenga interés.

b. Formular reclamos para el cobro de impuestos, contribuciones, tasas y multas que los graven.

c. Usar los bienes o servicios y celebrar los contratos que para tal efecto exijan, bajo condiciones comunes a todos los usuarios, las entidades públicas de cualquier naturaleza a nivel administrativo.

Las incompatibilidades señaladas en el artículo 6 de la Ley 78 de 1986 se mantienen por el lapso de un año más después de la separación definitiva del cargo.

A esas incompatibilidades hay que agregar la que señala el artículo 64 de la Constitución Nacional y que se aplica al Alcalde y es "Nadie podrá recibir más de una asignación que provenga del tesoro público o de empresas o instituciones en que tenga parte principal el Estado, salvo lo que para casos especiales determinen las leyes...."

Por ley, se han establecido algunas excepciones a estas in



compatibilidad; entre otras tenemos :

- Las asignaciones que provengan del desempeño de empleos de carácter docente en los establecimientos educativos oficiales, siempre que no se trate de profesorado de tiempo completo.
- Las que provengan de servicios prestados por profesionales con título universitario hasta por dos cargos públicos, siempre que el horario normal de trabajo, permita el ejercicio regular de tales cargos y que el valor percibido en uno y otro no exceda la remuneración total de los ministros del Despacho.

Tanto los contratos, como las actuaciones que se celebren violando el régimen de incompatibilidades serán nulas y no darán lugar a reconocimiento alguno.

### 2.1.6.3 De las Prohibiciones

Los artículos 10 y 11 de la Ley 78 de 1986 establecen algunas prohibiciones para el ejercicio del cargo de Alcalde , éstas son :

Artículo 10 : "Los funcionarios públicos municipales no podrán nombrar para cargo alguno a su cónyuge, compañero o

compañera permanente, o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil. A los funcionarios que el Alcalde designe les está prohibido también nombrar a personas que tengan dicho nexos con el Alcalde".

Todo nombramiento que se haga violando la norma anterior es nulo.

Según el artículo 11, les está prohibido a los Alcaldes a demás :

- a. Inmiscuirse en asuntos o actos que no sean de su competencia.
- b. Decretar actos de prescripción o persecución contra personas o corporaciones, destituciones o insubsistencias masivas.
- c. Condonar deudas a favor del municipio.

A los Alcaldes como funcionarios públicos que son, les está prohibido también :

- Utilizar las funciones o poderes de su cargo en beneficio de la organización o de las campañas de los partidos.
- Formar parte de directorios o comités de los partidos po

lfticos.

- Tomar parte en las actividades de los partidos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho del sufragio.

- Coartar por cualquier clase de influencias o presión la libertad al sufragio de sus subalternos.

- Formular indicaciones o actos públicos de adhesión u homenaje a miembros del gobierno y utilizar para tales actos vehículos u otros bienes del Estado.

- Tomar en cuenta la filiación política de los ciudadanos para darles un tratamiento de favor o para ejercer discriminaciones contra los mismos. Todas las actuaciones que se realicen contraviniendo lo dispuesto en asuntos de incompatibilidades y prohibiciones serán nulas.

2.1.7 Funciones del Alcalde

El Código de Régimen Municipal consagra las funciones del Alcalde en una forma general, pero para una mayor comprensión podríamos dividir las funciones en :

- Políticas

- Administrativas y
- Policivas

Todas ellas están correlacionadas y en ocasiones no es fácil distinguir entre una función política de una administrativa.

#### 2.1.7.1 De las Funciones Políticas

El alcalde en la actualidad cumple una función política, como agente del gobernador en el municipio a partir del segundo domingo de marzo de 1988, con la elección popular de alcaldes, cumplirá unas funciones políticas ya no como agente del gobernador, sino ahora como agente y representante del pueblo que lo elige, con quien este se compromete a cumplir los planes y programas de desarrollo, lo mismo que a cumplir y hacer cumplir la Constitución Nacional, las leyes, decretos, ordenanzas y acuerdos vigentes. Lo que nos indica que al ser elegido el Alcalde por voto directo de los ciudadanos su función política adquiere una mayor transcendencia. Entre las funciones políticas contenidas en el Código de Régimen Municipal tenemos :

- a. Cumplir y hacer cumplir la constitución, las leyes, ordenanzas, acuerdos y decretos que estén en vigor.
- b. Cuidar de que el Concejo se reúna oportunamente, desempeñe los deberes que le correspondan y convocarlo a sesiones

extraordinarias.

c. Suministrar al Concejo los informes y datos que necesite para el buen desempeño de sus funciones y cada vez que el Concejo se reuna en sesiones ordinarias, debe presentar un informe general sobre la marcha de la Administración Municipal en el trimestre anterior.

d. Presentar al Concejo los proyectos de acuerdo que juzgue conveniente para la buena marcha del municipio. Existen ciertos proyectos que deben ser presentados siempre por iniciativa del respectivo Alcalde y son :

1. El de presupuesto anual de Rentas y Gastos del municipio, que debe ser presentado el primer día de las sesiones ordinarias del mes de noviembre, para la próxima vigencia.
2. Los de planes y programas de desarrollo económico y social o de obras públicas.
3. Los de creación de establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales.
4. Los de adopción o reforma de la nomenclatura y clasificación de los empleos de la Alcaldía, secretarías, de sus oficinas o dependencias y los que fijan las escalas de remuneración.

ción de las distintas categorías de empleo.

5. Los que señalan los límites a las Comunas y corregimientos en que se dividirá el municipio, y

6. Los referentes a la determinación de las plantas de personal de las Alcaldías, secretarías y de sus oficinas o dependencias.

e. Sancionar u objetar los acuerdos expedidos por el Consejo Municipal y publicarlos en debida forma, las causas por las cuales pueden los Alcaldes objetar los acuerdos probados por los Concejos son :

- 1. Por inconveniencia, o
- 2. Por ser contrarios a la Constitución, las leyes o las ordenanzas.

Si el Alcalde objeta los acuerdos aprobados, debe hacerlo dentro de los cinco días siguientes si el acuerdo no consta de más de veinte artículos y dentro de ocho días si el acuerdo tiene más de veinte artículos.

Si vencidos los anteriores términos, el Alcalde no se ha pronunciado, deberá entonces sancionar y promulgar el acuerdo. Si dentro de esos términos el Concejo se pusiere

en receso, estará obligado el Alcalde a publicar el proyecto sancionado u objetado, dentro de los seis días siguientes a aquel en que el Concejo haya clausurado sus sesiones.

El proyecto que reconsiderado por el Concejo fuere aprobado, deberá ser sancionado por el Alcalde sin presentar nuevas objeciones.

f. Conceder licencias a los concejales,

g. Ejercer en forma temporal, funciones precisas de las que corresponden al Concejo con autorización de éste, y

h. Servir de vocero de la comunidad ante los poderes centrales.

2.1.7.2 De las Funciones Administrativas

El Alcalde es la máxima autoridad administrativa en el municipio, ese carácter de jefe de la administración municipal se lo asigna la Constitución y los poderes que le otorga como tal hacen que este funcionario sea el motor del desarrollo y del bienestar del municipio.

Entre las funciones de carácter administrativo que están conferidas al Alcalde, encontramos las siguientes :

- a. Ser jefe de la administración municipal
- b. Representar administrativa y judicialmente al municipio
- c. Nominar y remover libremente a los empleados de su oficina. A partir del primero de enero de 1988 y por mandato de la ley 78 de 1986 corresponde al Alcalde nombrar y remover libremente al Tesorero Municipal.
- d. Velar porque los empleados del servicio municipal desempeñen o portuna y debidamente sus funciones.
- e. Dar posesión de sus cargos a los empleados del servicio municipal, con las excepciones establecidas en las leyes, ordenanzas y acuerdos.
- f. Dictar los actos necesarios para la administración del personal que presta sus servicios en el municipio.
- g. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el presupuesto y los reglamentos fiscales.
- h. Inspeccionar con frecuencia los establecimientos públicos del municipio, para que marchen con regularidad.
- i. Imponer multas o arresto hasta de seis días, a los que desobedezcan o no cumplan sus órdenes y a los que les fal



ten al debido respeto.

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

k. Coadyuvar activamente a las medidas que dicten los empleados de instrucción pública.

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

m. Dar en el mes de diciembre un informe al Gobernador del Departamento sobre la marcha de la administración pública en el municipio y las medidas que convengan tomar para mejorarla.

Los actos de los Alcaldes se manifiestan por medio de Decretos y resoluciones y dentro de los tres días siguientes a su expedición los Alcaldes deben enviar copia de esos actos al Gobernador, Intendentes o Comisarios, según el caso, para su revisión jurídica, la que debe hacerse de conformidad a la ley 11 de 1986 en sus artículos 73, 74 y 75.

### 2.1.7.3 De las Funciones Policivas

Los Alcaldes tienen consignados algunas funciones de poli

cía, esto con el fin de proteger los derechos y las garantías constitucionales de los pobladores de su municipio y hacer que estos cumplan las normas constitucionales y legales.

La principal función policiva del Alcalde es ser el jefe de la policía en el municipio y otra de las funciones es perseguir los reos prófugos que haya en el municipio.

**2.2 EL TESORERO MUNICIPAL**

**2.2.1 Noción**

El Tesorero Municipal es la persona encargada de recaudar y custodiar los distintos valores e ingresos del Municipio y de efectuar los desembolsos necesarios de la administración municipal.

Hasta el Acto Legislativo No.1 de 1986 el Tesorero era uno de los funcionarios elegidos por el Concejo, pero este acto dejó en libertad a la Ley para que dispusiera sobre su nombramiento, y con la expedición de la ley 78 de 1986, se determinó que los TESoreros serían funcionarios de libre nombramiento y remoción del Alcalde, a partir del 1 de enero de 1988.

El Tesorero nombrado por el Alcalde, antes de su posesión, deberá constituir fianza que garantice el manejo de los dineros públicos.

2.2.2 Funciones del Tesorero

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

b. Responder por el manejo y custodia de los fondos y valores que hayan sido depositados en su oficina a cualquier título,

c. Pagar oportunamente las cuentas debidamente legalizadas que correspondan a gastos u obligaciones del Municipio,

d. Rendir mensualmente a la Contraloría Municipal o Departamental en cada caso las cuentas del movimiento de la oficina,

e. Elaborar diariamente el boletín de caja de los ingresos y pagos efectuados y del manejo de valores a su cargo y remitirlos al Alcalde y al respectivo Contralor,

f. Rendir los informes que el Concejo Municipal les solicite,

66

g. Nombrar y remover libremente los funcionarios de su oficina.

Una de las funciones más importantes de los Tesoreros Municipales es la de ejercer la "Jurisdicción Coactiva", a través de ésta, dichos funcionarios pueden hacer efectivos los dineros correspondientes a las deudas a favor del Tesoro Municipal, generadas en impuestos o multas y en contribuciones por valorización. Es una forma forzosa de exigir el pago a los deudores morosos del fisco municipal.

## 2.3 CONCEJO MUNICIPAL

### 2.3.1 Antecedentes Históricos

A través de la historia de la humanidad, la base de toda organización han sido los cabildos, inicialmente integrados por la nobleza, los aristócratas y otras por el pueblo.

En América aparecieron los cabildos como herencia española; toda la historia municipal en la época de la colonia se desarrolló alrededor de los cabildos. De allí se desprenden los "Cabildos Abiertos", diferentes a los ordinarios, que se reunían en circunstancias excepcionales y en pueblos y lugares de poca población; agrupando a un gran número de personas interesadas en los problemas municipales. Un ejem

plo de Cabildo Abierto es aquel que se integró cuando el flo-  
rero de Llorente y que causó el grito de nuestra independen-  
cia.

Los cabildos o concejos llegaron a tener muchas atribucio-  
nes, entre ellas la elección de Alcaldes en pequeñas ciuda-  
des o pueblos. A principios de este siglo aparecen una se-  
rie de normas, algunas vigentes aún, que trataban de regu-  
lar el funcionamiento de los concejos; tales como la Ley  
4a. de 1913, Ley 84 de 1915, Ley 85 de 1916, Ley 72 de 1926,  
Ley 5a. de 1929, Decreto 49 de 1932 y Ley 89 de 1936 entre  
o-  
tras.

Esto demuestra la transcendencia del Concejo Municipal en  
la vida política y administrativa del Municipio, que a tra-  
vés de nuestra historia ha sido reconocido por los distin-  
tos gobiernos y entes centrales.

En muchas ocasiones los Concejos no cumplen las funciones  
que les corresponden, y se convierten en un obstáculo para  
la buena marcha de la administración, anteponiendo intereses  
de tipo partidista y personales a los intereses de la comu-  
nidad. A esto se puede agregar también la escasa prepara-  
ción académica e intelectual de muchos concejales de nues-  
tro país, que anteponen sus intereses lucrativos y burocrá-  
ticos al espíritu cívico que deberían tener en el desempeño

de sus funciones.

Esto no se justifica en la actualidad, ya que es inconcebible que los municipios sigan siendo administrados por personas desconocedoras de los más mínimos elementos administrativos. A esto se une la falta de expedición de una ley que fije calidades especiales para ejercer el cargo de Concejal, a pesar de que la Reforma Constitucional de 1968 facultó a nuestros legisladores para tal fin.

Es por las razones anteriormente expuestas, que nuestros municipios se encuentran abandonados, sin ningún tipo de desarrollo económico y cultural y sin verdaderos planes y programas técnicos para su desarrollo.

Esperamos que con las reformas de la Ley 11 de 1986, el Acto Legislativo No.1 de 1986, y con la expedición del Nuevo Código de Régimen Municipal en el municipio adquiera la importancia que en realidad tiene.

### 2.3.2 Noción

En nuestro concepto, "el Concejo Municipal es una Corporación Administrativa de elección popular, consagrada en la Constitución Nacional y las Leyes, que tiene como finalidad administrar los distintos intereses del Municipio".

Se dice que es una corporación, porque sus facultades y de cisiones están en cabeza de todos sus integrantes y no en uno solo de ellos. Qués de elección popular, porque se re quiere el voto del pueblo para su constitución; que tiene por finalidad la administración de los intereses del muni cipio, porque su carácter es netamente administrativo, ya que ellos no legislan, y sus decisiones (acuerdos y Resolu ciones) son actos administrativos dentro del marco constitu cional y legal.

### 2.3.3 Número, Elección y Pérido de los Concejales

El artículo 196 de la Constitución Nacional dice que el Concejo estará integrado por no menos de 6 ni más de 20 miembros, según lo determine la ley, atendiendo la pobla ción respectiva.

El Código de Régimen Municipal en su artículos 67, 68 y 69 expresa lo siguiente :

Artículo 67 : "Los Concejos Municipales se compondrán de los siguientes Concejales :

Los municipios cuya población no exceda de cinco mil habi tantes, elegirán seis ; los que tengan de cinco mil uno a diez mil, elegirán ocho; los que tengan de diez mil uno a veinte mil, elegirán diez; los de veinte mil uno hasta cin

64  
cuenta mil, elegirán doce; los de cincuenta mil uno hasta cien mil, elegirán quince; y uno más por cada cien mil habitantes, hasta completar el máximo de veinte".

Artículo 68 : "Las cifras de población a que se refiere el artículo anterior , serán las consignadas en el último censo aprobado por la ley. Si el Municipio fuere de creación posterior a la fecha del censo legalmente aprobado, se tomará en cuenta, para los mismos efectos, el último censo realizado aunque no haya sido aprobado por la ley, y en su defecto, la población acreditada para la expedición de las Ordenanzas que creó el respectivo Distrito Municipal".

Artículo 69 : La Registraduría Nacional del Estado Civil tendrá a su cargo la elaboración y publicación oportuna de la lista del número de Concejales que pueda elegir cada municipio".

La inscripción de las listas por la cual van a votar los electores se deberán inscribir antes de las seis de la tarde del primer martes de febrero del año respectivo.

La elección deberá realizarse el segundo domingo de marzo de cada dos años, que coincidirá con la elección popular de Alcaldes, a partir de 1988. (Acto Legislativo No.1 de 1986).

El sistema aplicable a los resultados electorales es el sistema



tema que más se ajusta a la realidad electoral. El artículo 172 de la Constitución Nacional establece lo siguiente: "El cuociente será el número que resulte de dividir el total de votos válidos por el de puestos por proveer. La adjudicación de puestos a cada lista se hará en proporción a las veces que el cuociente quepa en el respectivo número de votos válidos. Si quedaren puestos por proveer se adjudicarán a los residuos, en orden descendente".

Teniendo en cuenta los resultados electorales, la Registraduría Municipal expide a los Concejales elegidos las credenciales que los acreditan como tal, para un período de terminado.

La Ley 11 de 1986 en su artículo 55 prescribe : "Los Concejos serán elegidos para períodos de dos años y podrán ser reelegidos indefinidamente. Su período se inicia el 10 de agosto siguiente a la fecha de su elección".

#### 2.3.4 De los Concejales

En un principio todo ciudadano tiene vocación o aptitud para el desempeño de cargos oficiales. Pero, esa aptitud inicial puede estar limitada por la ley, que exige para el ingreso al servicio cualidades especiales; y para el ejercicio del cargo ciertas condiciones.



66

En Colombia, para ser Concejal, solo se requiere ser ciudadano colombiano en ejercicio y no haber sido condenado a prisión, salvo por delitos políticos; a pesar de que la Constitución Nacional en su artículo 196, faculta a nuestros Congresistas para que expidan una ley en la cual se exijan ciertas calidades para ser concejal.

### 2.3.5 Inhabilidades, Incompatibilidades y Prohibiciones

#### 2.3.5.1 De las Inhabilidades

La Ley señala una serie de inhabilidades o impedimentos para ser elegido concejal, éstas son :

a. Haber sido contratista del respectivo Municipio dentro de los dos años anteriores a su elección, o dentro de los seis meses anteriores a esa fecha haber sido empleado oficial (Ley 11 de 1986, art.54).

b. Ser elegido simultáneamente Alcalde, por elección popular so pena de nulidad (Ley 78 de 1986).

c. Los apoderados de los contratistas del respectivo municipio (Código de Regimen Municipal, art.84).

d. Ser miembro del Consejo Nacional Electoral, el Registrador Nacional del Estado Civil, los Delegados del Registrador Na

cional, los Registradores Municipales y los Registradores Distritales.

e. 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 y a los deberes de un cargo público (Ley 11 de 1986, Art.54).

Los impedimentos o inhabilidades ya señalados, son anteriores a la elección.

2.3.5.2 De las Incompatibilidades

Son una serie de condiciones consagradas en la ley, que surten efecto desde el momento de la elección hasta cuando se pierde la investidura, tanto para concejales principales como para suplentes y solo hacen relación con el Municipio donde la persona es concejal. Estas incompatibilidades se encuentran taxativamente señaladas en la ley :

a. Ser nombrado empleado o trabajador del respectivo municipio, a menos que fuese en los cargos de Secretario de la Alcaldía o Gerente de Entidad descentralizada. Es nulo todo nombramiento que contradiga lo aquí dispuesto. (Código de Régimen Municipal, art.87).

b. Celebrar por sí mismo o por interpuesta persona contratos

de ninguna clase con la administración pública ni con los institutos o empresas oficiales ni con aquellas en las cuales la Nación, los Departamentos, las Intendencias, las Comisarias o los Municipios tengan capital superior al cincuenta por ciento (50%) (Código de Regimen Municipal, art. 88).

c. Intervenir en cualquier forma, fuera del ejercicio de sus funciones, en la celebración de contratos con la administración pública. (Código de Regimen Municipal art.88).

d. Intervenir en nombre propio o ajeno, en procesos o asuntos, fuera del ejercicio de sus funciones, donde tengan interés la Nación, los Departamentos, las Intendencias, las Comisarias o los Municipios y las entidades oficiales o semioficiales. (Código de Regimen Municipal, art.88).

e. Ser apoderados o gestores ante entidades o autoridades administrativas en sus distintos niveles. (Código de Regimen Municipal, art.88).

En los casos anteriormente señalados, la ley afirma que tanto las actuaciones como las decisiones de autoridad generadas en esas actuaciones serán nulas; y cualquier persona o el Ministerio Público podrá solicitar la declaratoria de nulidad ante la autoridad competente.

Los contratos que se celebren violando estas normas carecerán de validez y no generarán pago; si ya este se ha hecho el contratista deberá reintegrar el valor e indemnizar por los perjuicios que se ocasionaron.

Los funcionarios públicos que permitieren la intervención de las personas afectadas por las mismas incompatibilidades, incurrirán en mala conducta y serán destituidos". (Código de Regimen Municipal, art.90).

#### 2.3.5.3 De las Prohibiciones

Con el fin de salvaguardar la moralidad pública, el Código de Régimen Municipal en su artículo 99 establece una serie de prohibiciones a los concejales, éstas son :

- a. Obligar a los habitantes, sean domiciliados o transeuntes, a contribuir con dinero o servicios para fiestas o regocijos públicos;
- b. Aplicar los bienes o rentas municipales a objetos distintos del servicio público;
- c. Decretar honores y ordenar la erección de estatuas, bustos u otros monumentos conmemorativos, a costa de los fondos públicos, salvo casos excepcionales;

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

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

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

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

h. Prohibir o impedir de cualquier modo el libre funcionamiento de los mercados que se establezcan o ya existan en propiedades particulares que estén situadas a más de tres kilómetros de la cabecera del municipio; y

i. Gravar las actividades a que se refiere el artículo 259 de este código.

### 2.3.6 Renuncias, Excusas y Licencias

El artículo 86 del Código de Regimen Municipal preceptua lo siguiente : "Las renuncias, excusas y licencias de los concejales para servir sus cargos, serán presentadas ante el Alcalde". Estas deben presentarse por escrito, pues la ley exige que la ausencia temporal o absoluta debe comprobarse documentalmente ante la Secretaría del Concejo, para que los Concejales Suplentes puedan actuar validamente. Esto quiere decir, que el Alcalde o el interesado debe remitir copia de las renuncias, excusas o licencias a la Secretaría del Concejo, para los asuntos pertinentes.

Los casos de ausencia absoluta son : la muerte, la renuncia aceptada y la incapacidad legal o física para desempeñar el cargo.

Entre las faltas temporales está la vacancia transitoria, que se presenta durante el tiempo que desempeñe un empleo o ficial de cualquier nivel.

Las renuncias, excusas, licencias y vacancias temporales interrumpen el ejercicio del cargo de concejal, pero no terminan ni interrumpen la investidura de concejal; ya que la investidura, como lo hemos estudiado, los cobija desde el momento de la elección hasta el vencimiento del período respectivo; durante este lapso están sujetos a las normas pena

les, incompatibilidades y prohibiciones de los concejales.

### 2.3.7 Sesiones del Concejo

Las reuniones de los cuerpos colegiados generalmente son llamadas sesiones; en ellas desarrollan los concejales las funciones propias de su cargo. Estas sesiones pueden ser de dos clases :

#### 2.3.7.1 Sesiones ordinarias

Son las realizadas por el Concejo, por derecho propio en los períodos señalados por la ley. El Código de Régimen Municipal en su artículo 79, dispone que se reunirán en sesiones ordinarias cuatro veces al año : 1o. de Agosto, 1o. de Noviembre, 2o. de Febrero y 1o. de Mayo. Estas sesiones tendrán una duración de treinta días, prorrogables hasta por diez días más. Estos períodos de treinta días y diez días pueden ser feriados o de vacantes, según concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Concejo de Estado.

El Concejo se puede reunir todos los días, a la hora que consideren conveniente los concejales, sin que de reuñan con carácter de decisiones más de una vez por día.

#### 2.3.7.2 Sesiones Extraordinarias



Son aquellas que tiene como finalidad proveer soluciones rápidas y eficaces a problemas apremiantes de la administración local. Para que el Concejo pueda reunirse en forma extraordinaria, debe haber previa convocatoria del Alcalde, mediante un Decreto en el que se señala el término de duración, fecha y hora de las sesiones y relaciona los temas específicos a tratar. El Concejo solo se ocupará de los asuntos sometidos a su consideración por el Alcalde. Las sesiones del Concejo deberán realizarse en el lugar de la cabecera del respectivo municipio que oficialmente haya sido señalado como sede para dichas reuniones. Solo por razones de fuerza mayor o caso fortuito debidamente comprobados se justifica el cambio de recinto.

#### 2.3.8 Quorum y Mayorías

Se entiende por quorum el número de integrantes de la Corporación que la Constitución y la ley exigen, deben estar presentes para deliberar o adoptar una decisión. Existen dos clases de quórum :

##### 2.3.8.1 Quorum Deliberatorio

Es aquel que define el número de concejales que se deben reunir para deliberar o intercambiar ideas sin que se puedan tomar decisiones. El quórum deliberatorio se conforma con la tercera parte de los miembros de una corporación.

### 2.3.8.2 Quorum decisorio

Es aquel conformado con la asistencia de la mitad más uno de los miembros de una corporación. En el recinto, la mayoría para tomar decisiones se toma de la mitad más uno de este quorum decisorio.

Si llegare a presentarse empate en la votación de algún asunto, éste deberá ponerse de nuevo a consideración y si resulta empate por segunda vez, se entenderá negada la proposición al proyecto. El empate reiterado constituye negativa (Código de Regimen Municipal; art.163).

### 2.3.9 Clases de Votación

Aunque por regla general las normas sobre votación se encuentran consignadas en el reglamento de cada Concejo, existen tres clases o formas de votación :

#### 2.3.9.1 Votación Ordinaria

Es la votación que se realiza mediante un golpe en el pupitre dado por quienes voten en forma afirmativa. El Secretario es quien verifica esta votación, aunque cualquier concejal puede solicitarla.

### 2.3.9.2 Votación Nominal

Cuando cada uno de los miembros del Concejo expresa individualmente su voto al ser llamado a lista por el Secretario, quedando la opinión de cada uno consignada en el acta.

### 2.3.9.3 Votación Secreta

Cuando la votación se realiza mediante papeletas sin firmar que deben coincidir con el número de concejales aptos para votar.

En las sesiones del Concejo tienen voz y voto los concejales Principales posesionados presentes en el recinto y los Concejales Suplentes posesionados que estén reemplazando a un principal. Solamente tiene voz el Secretario del Concejo, el Alcalde y sus Secretarios, el Tesorero, el Personero y el Contralor, los empleados citados por el Concejo para rendir informes y cualquier ciudadano a quien el Concejo le conceda autorización para intervenir.

## 2.3.10 Funciones o Atribuciones del Concejo

### 2.3.10.1 Funciones Constitucionales

El artículo 197 de la Constitución Nacional, expresa lo si

guiente :

Son atribuciones de los Concejos que ejercerán conforme a la ley, las siguientes :

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

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

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

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

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

6. Elegir Personeros y Contralores Municipales cuando las

normas vigentes lo autoricen, y los demás funcionarios que la ley determine;

7. Autorizar al Alcalde para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes municipales y ejercer protémpro re, precisas funciones de las que corresponden a los Concejos;

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

### 2.3.10.2 Funciones Legales

El artículo 93 del Código del Regimen Municipal establece lo siguiente :

Son atribuciones de los Concejos :

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

2. Nombrar los personeros municipales

3. Arreglar la policía en sus diferentes ramas, sin contravenir a las leyes y ordenanzas, ni a los decretos del gobierno, ni del Gobernador respectivo.

4. Señalar multas y penas de arresto hasta por diez días a los que infrinjan los acuerdos;

5. Exigir a los empleados del Municipio los informes que necesite para el buen desempeño de sus deberes.

6. Oír y decidir las excusas accidentales de sus miembros;

7. REglamentar sus trabajos y policía interna;

8. Acordar lo concerniente a la mejora, moralidad y propiedad del municipio, respetando los derechos de los otros y las disposiciones de la Constitución y las leyes;

9. Calificar las credenciales de sus propios miembros;

10. Señalar el día o días en que deba tener lugar el mercado público;

11. Reglamentar el repartimiento y entrega de los terrenos comunales y de los baldíos cedidos al Municipio; y

12. Disponer lo concerniente acerca de la manera como debe hacerse uso de los terrenos comunales de los municipios.

Además de las funciones anteriormente señaladas, al Concejo se le han atribuido otras funciones. Estas son :

- Crear Juntas Administradoras Locales para sectores del Territorio municipal, asegurándole algunas de sus funciones y señalando su organización, dentro de los límites que determine la ley. (Constitución Nacional, art.196).

- Crear juntas para la administración de determinadas ramas del servicio público, cuando lo juzgue conveniente, y reglamentar sus atribuciones. (Constitución Nacional, art.169).

### 2.3.11 Acuerdos Municipales

Son los Actos administrativos más importantes de los Concejos, por medio de ellos materializan su principal actividad y sus funciones más fundamentales.

#### 2.3.11.1 Iniciativa para su presentación

Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los Concejales, los Alcaldes y sus Secretarios y en asuntos de su rama por los Personeros, Contralores y Tesoreros Municipales (Código de Regimen Municipal, art.104).

Como ya estudiamos en el capítulo anterior, existen proyectos cuya iniciativa exclusiva pertenece al Alcalde; pero lógicamente los Concejos conservan la facultad de introducir reformas o modificaciones a estos proyectos; estas reformas

o modificaciones deben referirse exclusivamente a las materias sobre las que trata cada uno de dichos proyectos.

#### 2.3.11.2 Contenido

La Ley prescribe que todo proyecto de acuerdo debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con el mismo. Conforme al reglamento interno del concejo, la presidencia del mismo podrá rechazar las iniciativas que violen lo dispuesto anteriormente. Todo esto con el fin de evitar los "micos" que se introducían en los proyectos de acuerdo.

Los proyectos de acuerdo deben ser presentados por duplicado y acompañados de una exposición de motivos o considerandos que justifiquen la expedición de la norma.

Para que un proyecto sea un Acuerdo Municipal, debe aprobarse en tres debates celebrados en días distintos; además debe haber sido sancionado y publicado. Si un proyecto de acuerdo es negado en primer debate, se archivará. Los proyectos que no recibieren aprobación por lo menos en dos debates durante el período respectivo, se archivarán y podrán volverse a presentar para que el Concejo se pronuncie sobre ellos.

En el tercer debate, los acuerdos no pueden sufrir reformas



deben aprobarse o negarse de plano, en caso de negarse, se archiva. Aprobado en tercer debate un proyecto de acuerdo, se pasa al Alcalde para su sanción. Las objeciones del Alcalde, a los proyectos de Acuerdo aprobados por el Concejo, se pueden hacer con fundamento en motivos o razones de inconveniencia, inconstitucionalidad, ilegalidad o por ser contrarios a las ordenanzas del respectivo Departamento.

Si reconsideramos las objeciones por el Concejo, este las declare infundadas y aprueba de nuevo el proyecto de acuerdo, el Alcalde deberá sancionarlo sin poder presentar nuevas objeciones. Sin embargo, cuando el Concejo rechace las objeciones hechas por violación a la Constitución, la ley o las ordenanzas, el proyecto será enviado al Alcalde al Tribunal Administrativo, dentro de los diez días siguientes, acompañado de un escrito que contenga los requisitos señalados en los numerales 2 a 5 del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo, para que este decida conforme al trámite señalado en el artículo 121 del Código de Régimen Municipal.

"Los Acuerdos expedidos por los concejos y sancionados por el Alcalde, se presumen válidos y producen la plenitud de sus efectos a partir de la fecha de su publicación a menos que ellos mismos señalen fecha posterior para el efecto. La publicación deberá realizarse dentro de los quince días siguientes a su sanción". (Código de Régimen Municipal, ar



título 116).

Mientras los Acuerdos de los concejos no sean declarados nulos por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, son de obligatorio cumplimiento. Estos Acuerdos pueden ser demandables por cualquier persona.

**2.4 CONTRALOR MUNICIPAL**

**2.4.1 Noción**

El Contralor Municipal es la persona a cuyo cargo se encuentra la vigilancia de la gestión fiscal de la respectiva administración municipal.

Son elegidos por los Concejos Municipales y a partir del 10. de Enero de 1987 su período será de dos años.

**2.4.2 Calidades para ser Contralor**

Para ser Contralor se requieren las siguientes calidades:

- 1. Ser ciudadano en ejercicio;
- 2. Tener más de veinticinco años de edad en la fecha de la

elección. y

3. Poseer título universitario en cualquiera de la áreas de Derecho, Ciencias Económicas, Contables, Financieras o Administrativas.

2.4.3 Atribuciones

Los Contralores, entre otras, tienen las siguientes atribuciones :

1. Vigilar la gestión fiscal y financiera de la administración municipal y de sus entidades descentralizadas y la manera de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes municipales.

2. Exigir informes a los empleados públicos municipales sobre su gestión fiscal;

3. Revisar y fenecer las cuentas de los ingresos y gastos públicos, a fin de determinar si se han hecho de acuerdo con las disposiciones vigentes;

Además las que señalen las leyes y los acuerdos del Concejo.

Los Contralores Municipales no podrán ejercer funciones ad

ministrativas distintas a las inherentes a su propia organización.

2.5 EL PERSONERO

2.5.1 Noción

Es un funcionario elegido por el Concejo Municipal que tiene un doble carácter, de conformidad con lo establecido en el Código de Regimen Municipal, y es el defensor del pueblo o veedor ciudadano y el de agente del Ministerio Público, su período es de un año, y puede ser reelegido indefinidamente.

2.5.2 Funciones

Como defensor del pueblo o veedor ciudadano sus principales funciones son :

- Representación a la comunidad
- Vigilar y fiscalizar la gestión que cumplan las diversas autoridades administrativas a nivel municipal,
- Vigilar y fiscalizar la conducta oficial de los empleados

municipales,

- Velar por el cabal ejercicio del derecho de petición que tiene los pobladores del municipio, en desarrollo de esta función le corresponde a este funcionario;

a. Instruir debidamente a toda persona que por manifestación propia, desee o deba formular alguna petición;

b. Si la persona que va a formular la petición no pudiere hacerlo por si mismo, deberá hacerla él, cumpliendo las formalidades establecidas en el Código Contencioso Administrativo;

c. Recibir y tramitar las peticiones o recursos que las autoridades, por cual quier motivo, no hayan querido recibir;

d. Aplicar medidas disciplinarias o solicitar su aplicación al funcionario que sea competente, a aquellos funcionarios que, sin causa justificada, dificulten o hagan ineficaz el ejercicio del derecho de petición;

- Velar por el cumplimiento de la Constitución, Leyes, Ordenanzas, Acuerdos y Ordenes superiores en el municipio,

- Recibir las quejas y reclamos que toda persona le haga llegar referentes al funcionamiento de la administración, al

cumplimiento de los cometidos que le señalen las leyes, y los relativos a la efectividad de los derechos e intereses de los administrados;

- Adelantar investigaciones sobre los hechos que a su juicio impliquen situaciones irregulares y formular las recomendaciones, quejas o acusaciones a que hubiere lugar;

- Demandar de las autoridades competentes las medidas de policía necesarias para impedir la perturbación y ocupación de los bienes fiscales y de uso público;

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

El Personero como agente del Ministerio Público interviene en asuntos civiles y penales, en materia penal continua como en la actualidad interviniendo en los procesos de competencia de los Juzgados Municipales y en los sumarios que ellos instruyen.

En los procesos de competencia de los Juzgados de Instrucción Criminal, cuando estos actuen en el lugar donde ocurrieron los hechos, esto es a partir del 1o. de enero de 1987, y en los procesos de los Juzgados del Circuito, donde no actúe de manera permanente un fiscal.

Al Personero se le debe notificar en forma personal las providencias.

En materia civil, el personero actuará en los procesos de competencia de los Jueces Municipales.

En los Procesos Civiles de competencia de los Juzgados del Circuito, el Ministerio Público será ejercido por los correspondientes fiscales.

Las funciones administrativas que ejerce el Personero son las que le señalan las normas vigentes para el manejo de sus oficinas y correspondencias.

### 2.5.3 Para ser Personero

La calidad exigida por el Código de Régimen Municipal para ocupar el cargo es :

- Ser abogado titulado, o
- haber terminado estudios de derecho

La Ley 11 de 1986 y los decretos 1332 y 1333 del mismo año revivieron y fortificaron el papel transcendental que en épocas anteriores tenía asignado este funcionario y es por ello que se ha exigido una calidad especial para desempeñar dicho cargo, pues antes cualquier persona podía desempeñar

el cargo de conformidad con las atribuciones que se le venían concediendo, más cuando en la actualidad tiene que desempeñar funciones en su calidad de agente del Ministerio Público, relacionadas con su intervención en procesos penales y civiles, se requieren ya conocimientos jurídicos, propios de los profesionales del derecho.

#### 2.5.4 Regimen Disciplinario Aplicable

Los Personeros Municipales no forman parte, de la organización propiamente dicha del Ministerio Público; o sea que no están comprendidos dentro del engranaje de la Procuraduría General de la Nación, pues son empleados del municipio nombrados por los Concejos. Es al Concejo Municipal por lo tanto a quien le corresponde sancionar a los Personeros aplicado el régimen disciplinario contenido en el decreto 250 de 1970.

Los procuradores delegados pueden solicitar al Concejo la imposición de las sanciones de suspensión y destitución y esta corporación está en la obligación de resolver esa solicitud dentro de los diez días siguientes, so pena de incurrir en causal de mala conducta y en la sanción correspondiente.



## 2.6 COMUNAS Y JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES

Las denominadas Comunas tienen un origen reciente (Ley 11 de 1986) ellas responden a una necesidad de la época moderna, como es el crecimiento demográfico de los pueblos. Las podemos definir como : "El espacio territorial del municipio que tiene sus límites bien definidos por Avenidas, Calles , carreras, lagos, lagunas, etc, compuesto por varios barrios que tienen características homogéneas o similares, con una población mínima de 10.000 habitantes y deben tener una Junta Administradora Local".

La Ley 11 de 1986 en su artículo 16 establece lo siguiente :

"Para la mejor administración y prestación de los servicios a cargo de los municipios, los Concejos podrán dividir el territorio de su respectivos distritos en sectores que se denominaran Comunas cuando se trate de áreas urbanas y Corregimientos en los casos de las zonas rurales".

Solo a partir de la expedición de la ley antes mencionada , se vino a involucrar la figura "Comuna" en nuestro ordenamiento legal. El objetivo principal de las Comunas es buscar una mayor eficacia en la prestación de los servicios públicos, a través de la descentralización administrativa y servir de enlace con la Administración Municipal en la solu

ción de los problemas de la comunidad.

Las Juntas Administradoras Locales fueron creación de la Reforma Constitucional de 1968, pues ya en esta época se estaba madurando la idea democrática y descentralista de la participación de la comunidad en su desarrollo social. Estas Juntas Administradoras tendrán el mismo período de los respectivos Concejos Municipales y se reunirán como mínimo una vez al mes. Estarán integradas por no menos de tres ni más de siete miembros elegidos en la forma que determinen los Concejos Municipales. En todo caso, no menos de la tercera parte de los miembros de la Junta serán elegidos por votación directa de los ciudadanos de la Comuna o corregimiento correspondiente.

La elección de los miembros de Junta representantes de los ciudadanos de la Comuna o corregimiento, tendrá lugar el día que señalen los Concejos, pero no podrá coincidir con las demás elecciones que prevén la Constitución y la Ley.

Estas Juntas Administradoras Locales contradicen lo que predicán en su razón de ser; pues ellas no son "Administradoras"; es decir, carecen de autonomía administrativa. Esto se desprende de lo establecido en el artículo 316 del Decreto 1333 de 1986: "Las Juntas Administradoras Locales no podrán crear organización administrativa alguna y la presu- puestación, manejo e inversión de sus recursos se hará siem-

pre por entidades o dependencias de caracter municipal".

#### 2.6.1 Atribuciones de las Juntas Administradoras Locales

a. Cumplir por delegación del Concejo Municipal, mediante resoluciones, lo conveniente para la administración del área de su jurisdicción y las demás funciones que se deriven del ordinal 8o. del artículo 197 de la Constitución Política;

b. Proponer motivadamente la inclusión en el presupuesto municipal de partidas para sufragar gastos de programas adoptados para el área de su jurisdicción;

c. Recomendar la aprobación de determinados impuestos y contribuciones;

d. Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en el área de su jurisdicción, y

e. Sugerir al Concejo Municipal y demás autoridades municipales la expedición de determinadas medidas y velar por el cumplimiento de sus decisiones.

A estas atribuciones, el artículo 315 del Decreto 1333 de 1986 agrega otra que propende el fortalecimiento fiscal de las comunidades que representan. El mencionado artículo es

tablece; "Las Juntas Administradoras Locales distribuirán y asignarán las partidas que a su favor se incluyan en los presupuestos nacionales departamentales, municipales, y de sus entidades descentralizadas. Así mismo, apropiarán el valor de los impuestos, sobretasas y contribuciones que se establezcan por el Concejo exclusivamente para la respectiva Comuna o Corregimiento y los demás ingresos que perciba por cualquier otro concepto".

### 2.6.2 Aplicación en Cartagena

Con fundamento en la Ley 11 de 1986, la administración Municipal de Cartagena de Indias consideró que debía darse paso a una verdadera descentralización administrativa en el manejo de los asuntos de la comunidad y en su desarrollo económico, político y social. La mencionada Ley es el fundamento para la implementación de los programas encaminados hacia la erradicación de la pobreza absoluta, ya que este es uno de los principales objetivos de esa ley.

La Alcaldía de Cartagena, la Universidad de Cartagena y el Departamento de Investigación económica y Social (DIES) en conjunto, elaboraron un documento en el cual realizaron un estudio básico de la comunidad, delimitando los límites de las diferentes Comunas; y en colaboración con las distintas organizaciones existentes en cada sector o zona, elaboraron un formulario para entrevista que les sirviera para conocer

las necesidades urgentes de las comunas, estableciendo prioridades.

Teniendo en cuenta este documento, el Concejo Municipal de esta ciudad expidió el Acuerdo No.18 de 19 de marzo de 1987, en el cual reglamentó la sectorización territorial del Municipio, dividiéndolo en treinta y tres Comunas y trece corregimientos.

Se crearon treinta y tres comunas para que no fueran muy extensas y tuvieran un tamaño equilibrado; buscando con esto una mayor participación de la comunidad, que se conocieran más las iniciativas de los miembros de la Comuna y sus preocupaciones específicas.

Cada una de esas treinta y tres comunas y trece corregimientos tendrían derecho a elegir una Administradora Local. La Junta de cada Comuna del área urbana estaría conformada por siete miembros principales con sus respectivos suplentes personales y la Junta de cada corregimiento del área rural por cinco miembros principales con sus respectivos suplentes personales.

La totalidad de esos miembros principales y suplentes fueron elegidos por votación directa de los ciudadanos residentes en la respectiva Comuna o Corregimiento, aplicando el sistema del cociente electoral y para un período comprendi

do entre el 1o. de Agosto de 1987 y el 31 de Junio de 1988. Esta elección en Cartagena se realizó el 26 de Julio del año en curso.

2.6.2.1 Requisitos para ser Candidato

El Acuerdo No.18 antes mencionado, estableció una serie de requisitos para ser candidato a una Junta Administradora Local, estos son :

1. Ser residente de la Comuna o Corregimiento a la cual aspira como candidato con una antigüedad mínima de seis meses.

2. No haber sido elegido como miembro principal o suplente de las corporaciones de elección popular, y

3. No haber perdido los derechos políticos

Los Directivos de Juntas Administradoras Locales designarán de sus propios miembros un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario. Estas Juntas deberán reunirse por lo menos una vez al mes, y la fecha hora y sitio de la reunión deberá ser notificada por el Secretario de ésta a sus miembros, al Alcalde Municipal, al Personero Municipal, al Tesorero Municipal, al Entrador Municipal y al Inspector de policía de la Comuna o Corregimiento, quienes podrán participar con voz

en las deliberaciones de la Junta. Cada junta tendrá derecho a aprobar su reglamento interno conforme a la ley.

2.6.2.2 Quorum

Para que la Junta Administradora Local pueda deliberar se requiere de la presencia de la mayoría de sus miembros; en ausencia de un miembro principal, puede actuar su respectivo suplente. Para decidir requiere del voto favorable de las dos terceras partes de los miembros presentes.

Aunque Cartagena es la primera ciudad del país que realizó elecciones para Juntas Administradoras Locales, estas no han comenzado a cumplir con sus atribuciones por falta de presupuesto para la ejecución de obras en algunos casos, y en otros porque no han sido tenidas en cuenta las opiniones o sugerencias de sus miembros.

Consideramos que esta reforma es de trascendental importancia para la solución de los problemas municipales, pero para que funcione debe realizarse una labor de concientización dirigida a la ciudadanía en general, explicándoles la importancia que tiene su colaboración en la solución de los problemas de sus Comunas y Corregimientos.

También debe adoptarse las medidas necesarias para evitar que en estas Juntas intervengan personas con intereses ajenos.

96  
nos a los de la comunidad, es decir, que personas con intereses políticos y económicos distintos a los de la Comuna utilicen las Juntas en su propio beneficio,

Esperamos que esta reforma ayude a consolidar el sistema democrático de nuestro país y a solucionar en buena parte los problemas que aquejan a la comunidad.

## 2.7 ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS Y AREAS METROPOLITANAS

Aunque estas dos figuras son de creación anterior a la Ley 11 de 1986, creímos necesario incluirlas en nuestro trabajo ya que con ellas también se busca la descentralización de nuestros municipios. Tanto las Asociaciones de Municipios como las Areas Metropolitanas fueron involucradas en nuestro ordenamiento jurídico, a raíz de la Reforma Constitucional de 1968, con el objetivo general de buscar mecanismos ágiles que les permitan unir esfuerzos para lograr una mayor eficacia y cobertura tanto en la prestación de los servicios públicos, como en la solución de los problemas comunes a distintos municipios, que se generan como consecuencia de los continuos y acelerados cambios de la vida moderna en los municipios y ciudades. Es por esta razón, por la que analizaremos cada una de estas figuras.



## 2.7.1 Asociaciones de Municipios

### 2.7.1.1 Antecedentes Legales

Fueron una creación de la Reforma Constitucional de 1968, con el objetivo general de buscar mecanismos ágiles que permitan aunar esfuerzos para lograr una mayor eficacia y cobertura en la prestación de los servicios públicos y en la solución de los problemas comunes de los distintos municipios, que se generan como consecuencia de continuos y acelerados cambios en la vida moderna de los municipios.

La Constitución Nacional en el artículo 198 ordinal 3 dice : "la ley establecerá las condiciones bajo las cuales los municipios pueden asociarse entre sí para la prestación de los servicios públicos. Por otra parte, las Asambleas Departamentales, a iniciativa del Gobernador, podrán hacer obligatoria tal Asociación, cuando la más eficiente y económica prestación de los servicios así lo requieran.

Las normas relacionadas con las Asociaciones de Municipios están contenidas en la Ley 1 de 1975 y su decreto reemplazatorio 1390 de 1976 y en la Ley 11 de 1986, estas disposiciones fueron incorporadas en el Código de Regimen Municipal.

2.7.1.2 Definición

"Las Asociaciones de Municipios constituyen entidades administrativas descentralizadas de derecho público del orden intermunicipal con personería jurídica y patrimonio propio e independiente del de los municipios que las integran, se rigen por sus propios estatutos, y gozan para el desarrollo de su objeto, de los mismos derechos, prerrogativas, exenciones y privilegios acordados por la Ley para los municipios. Los Actos de las Asociaciones de Municipios son revisables y anulables por la jurisdicción Contencioso-Administrativo" Decreto 1390 de 1976 artículo 2.

La principal causa que motiva la existencia de las Asociaciones de Municipios, es la existencia de municipios que aunque pertenezcan a distintas entidades territoriales, estén en condiciones similares, que les permitan asociarse, entre ellos con el fin de hacer más eficiente la prestación de los servicios públicos y procurar un mayor desarrollo de la región integrada por dichos municipios.

Al permitirse la Asociación de Municipios lo que quiere el Legislador es eliminar el aislamiento de muchos de los municipios que conforman nuestro territorio y alcanzar una mejor prestación en los servicios públicos que se están ofreciendo a la comunidad de esos municipios, que en la ac

99

tualidad vienen siendo prestados en una forma bastante precaria en la mayoría de los municipios colombianos.

Las Asociaciones de Municipios pueden ser Voluntarias u Obligatorias, de acuerdo a lo establecido en el Código de Regimen Municipal y los municipios asociados pueden pertenecer al mismo distrito municipal o a distintos distritos..

Las asociaciones Voluntarias de Municipios se concertan mediante acuerdos expedidos por los respectivos Concejos Municipales, pero los proyectos de acuerdo deben ser de iniciativa del respectivo Alcalde, y son los Concejos Municipales los que aprueban los estatutos de la Asociación. Al convenirse una Asociación, los municipios interesados deben determinar su organización, la forma de administración de sus bienes y servicios y su participación en los órganos de administración. La Asociación debe ser compatible con las obligaciones que cada municipio asociado haya contraído con otros municipios.

La constitución de una Asociación de Municipios, o su vinculación a una ya existente, podrá hacerse obligatoria por disposición de una Ordenanza de la Asamblea Departamental, cuyo proyecto debe ser presentado por iniciativa del Gobernador del Departamento, cuando la más eficiente y económica prestación de los servicios públicos así lo requieran. Otro caso en que la asociación de Municipios es obligatoria es

100

cuando se asocian los municipios con el fin de recaudar y administrar conjuntamente el impuesto predial.

En el mismo acto en que las Asambleas ordenen la Asociación deben determinar la forma de administrar los bienes y servicios que se les adscriban, la representación de los municipios asociados en sus órganos de administración y todas las medidas tendientes a hacer efectiva la orden de asociación.

En estos casos el Departamento deberá transferir a la Asociación el 10% del valor del Impuesto de timbre sobre vehículos automotores que le fue cedido por la Ley 14 de 1983, o el 20% si se tratara de dos o más asociaciones y la distribución se hará en forma proporcional a la población.

#### 2.7.1.3 Administración de las Asociaciones de Municipios

Las asociaciones de municipios serán administradas por los siguientes órganos :

- Asamblea general de socios : es la máxima autoridad de la Asociación y estará integrada por los municipios asociados, quienes a su vez estarán representados por el Alcalde o por un delegado de éste.

101

- Junta Administradora : que será elegida por la Asamblea general de socios y,

- Director ejecutivo : que es nombrado por la Junta Administradora, él será el representante de la Asociación.

En lo referente a la Organización y funcionamiento de las Juntas Administradoras de las Asociaciones de Municipios y a los miembros que las integran, se aplicarán las disposiciones sobre organización y funcionamiento de los Concejos Municipales y a sus integrantes.

#### 2.7.1.4 Estatutos de las Asociaciones

Los Estatutos de las Asociaciones de Municipios deben ser aprobados por los Concejos de los respectivos municipios en el momento de su creación y deberán precisar, cuando menos los siguientes puntos :

- a. Municipios que la forman, el nombre, domicilio y dirección de la Asociación;
- b. Servicios públicos que constituyen el objeto de la Asociación;
- c. Los aportes de los municipios asociados y los demás bienes que forman su patrimonio;

d. El tiempo por el que se pacta la Asociación;

102

e. Competencia de los órganos de administración y la representación que tendrán en ella los asociados;

f. El procedimiento para reformar los estatutos, modo de resolver las posibles diferencias que ocurran entre los socios, y lo relativo a la disolución y liquidación de la Asociación, y

g. El régimen interno de la Administración.

Los estatutos vienen a erigirse en las asociaciones como un contrato de Asociación que los municipios deben respetar y acatar.

#### 2.7.1.5 Facultades de las Asociaciones de Municipios en el Cumplimiento de su objeto

Las Asociaciones tienen facultades establecidas en la ley para llevar a cabo su objeto y son :

- Elaborar planes, programas y estudios técnicos de los servicios públicos de interés intermunicipal y de las obras necesarias para desarrollarlos, todo esto en coordinación con los Concejos Municipales de cada municipio.

- Decidir cuales de los servicios u obras realizados deben ser retribuidos por medio de tasas o cuotas de reembolsos por los beneficiarios directos, y para liquidar la cuantía y establecer la forma de pago de los tributos correspondientes.

- Promover obras de fomento municipal que beneficien a los municipios asociados, de preferencia las que por su naturaleza y extensión respondan a las necesidades colectivas y que puedan realizarse o explotarse en forma conjunta para el mejor aprovechamiento de los recursos.

- Organizar la prestación de servicios públicos de los municipios asociados, integrandoles, o para crear los organismos y realizar las obras necesarias para su adecuado funcionamiento o incluso para ausmir la prestación de nuevos servicios.

- Para orientar la tecnificación de las administraciones municipales y prestarles asesoría técnica, administrativa y jurídica a los municipios que lo soliciten.

- Para 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 se requiera de

ésta.

- Para realizar los programas y ejecutar las obras de interés común que convengan a la preservación y sanidad del medio ambiente, así como a la defensa y conservación de los recursos naturales de la región, con sujeción a las leyes y ordenanzas que rigen esta materia;

- Para elaborar y adoptar su presupuesto, y para ejecutar u ordenar la ejecución de las obras proyectadas, controlando su correcta realización, y

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

El artículo 11 de la ley de 1975 autoriza a las Asociaciones de Municipios para administrar las aguas de uso público en los terrenos de su jurisdicción.

Las funciones C y F antes mencionadas trascienden el ámbito de la actividad propia de las asociaciones de municipios y miran el beneficio colectivo de los municipios que componen dicha asociación.

Las asociaciones de Municipios en el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo que adopte tendrán derecho a la asistencia técnica y económica de la Nación, de los De



partamentos y de las Entidades Descentralizadas y deberán coordinar sus planes y programas con los del país, especialmente con los de los organismos nacionales y departamentales de planeación, con el fin de evitar duplicidad de labores y obtener el máximo beneficio de los recursos naturales de la región.

2.7.1.6 Patrimonio de las Asociaciones de Municipio

El patrimonio de las Asociaciones de Municipios, estará integrado por :

- a. Los bienes, auxilios, rentas, participaciones, situados fiscales o contribuciones que les cedan o aporten total o parcialmente la nación, los departamentos o los municipios y los establecimientos públicos descentralizados,
- b. Las donaciones, legados o suministros gratuitos de cualquier índole que le hagan instituciones privadas o personas particulares,
- c. El producido de las tarifas de sus servicios, de las sobretasas que le autorice la ley, y de los gravámenes o contribuciones que cobre por valorización.
- d. Los demás bienes que adquiriera como persona jurídica y el producto de los ingresos o aprovechamiento que obtenga

pr cualquier otro concepto.

106

Las Asociaciones de Municipios podrán administrar y disponer de su patrimonio, ciñéndose a su organización estatutaria.

## 2.7.2 Areas Metropolitanas

### 2.7.2.11 Antecedentes Legales

Consagradas en el artículo 198 de la Constitución Nacional Inciso w, fueron una creación de la Reforma Constitucional de 1968, en razón del surgimiento de las grandes ciudades o Metrópolis y de las grandes concentraciones humanas en un núcleo territorial determinado.

El crecimiento demográfico en determinados áreas territoriales crea la necesidad de unir fuerzas y recursos para buscar soluciones a los problemas que este crecimiento genera, en especial el grave problema de los servicios públicos.

La Ley 61 de 1978 y su decreto reglamentario 3104 de 1979, fueron las normas expedidas para la organización y funcionamiento de las Areas Metropolitanas, para poner en marcha estos entes administrativos.

2.7.2.2 Definición

Las Areas 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, dotadas de personería jurídica, autoridades y régimen especiales, autonomía administrativa y patrimonio independiente. (Decreto 3104 de 1979 art. 1). Corresponde a las Asambleas a iniciativa del Gobernador disponer su funcionamiento.

2.7.2.3 Requisitos para la organización de un Area Metropolitana

1. Que los municipios aspirantes a formar un área metropolitana pertenezcan a un mismo departamento.
2. Que esos municipios constituyan una unidad territorial
3. Que entre ellos existan estrechas relaciones de orden físico, demográfico, económico, social y cultural que exijan su desarrollo integrado y la mejor prestación de servicios públicos.
4. Concepto del Departamento Nacional de Planeación

5. Que el conjunto de municipios tenga una población no inferior a 300.000 habitantes y que la población del municipio principal no sea inferior a 250.000 habitantes, de acuerdo con certificación expedida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas "Dane".

6. Que dichas áreas sean provistas de personería jurídica, autoridades y régimen especiales, autonomía administrativa y patrimonio independiente.

27.24 Gobierno y Administración de las Areas Metropolitanas

Estarán a cargo de una Junta Metropolitana y un Alcalde Metropolitano, así : Cuando el número de municipios integrantes del área no sea superior a cinco, la junta estará integrada de la siguiente manera :

- a. El Alcalde metropolitano, quien lo presidirá
- b. Un representante del concejo del municipio que constituya el nucleo principal, elegido por la mayoría de votos. Si la elección no se realiza, el representante será el Presidente del Concejo, hasta tanto esa corporación haga la correspondiente designación.
- c. Un representante de uno de los Concejos de los municipios

distinto al municipio principal, elegido por los presidentes de los respectivos concejos.

d. Un alcalde de los municipios distinto al municipio que constituye el núcleo principal, designado por el Gobernador y

e. Un representante del gobernador

Cuando el número de municipios que integran el Area Metropolitana sea superior a cinco, la junta se aumentará con otro representante de los Concejos Municipales, distinto al del núcleo principal, designado en la forma anteriormente indicada y con otro representante del gobernador.

El período de los representantes de los concejos Municipales coincidirá exactamente con el período para el cual han sido elegidos los miembros de tales corporaciones.

La Junta Metropolitana sesionará por convocatoria de su presidente, por lo menos una vez al mes.

2.7.2.5 Funciones Específicas de las Areas Metropolitanas

La ley les asigna unas funciones que clasifica teniendo en cuenta el objeto y finalidad de cada una de ellas, estas son

1. De Planificación
2. De prestación de servicios
3. Relativas a la contribución de valorización
4. De coordinación administrativa
5. De política fiscal

MO

Entre estas funciones también están las de :

- Dictar su propio reglamento, determinar la estructura administrativa del área metropolitana expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos del área, darle autorización al Alcalde Metropolitano para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes metropolitanos etc.

El jefe de la administración y representante legal del Area Metropolitana, será el Alcalde del Municipio principal quien ejercerá a su vez las funciones de Alcalde Metropolitano.

#### 2.7.2.6 Patrimonio y Rentas del Area Metropolitana

El Código de Regimen Municipal prevee que se constituirá de la siguiente manera :

- a. El producto de los recursos que se creen para las áreas metropolitanas,
- b. Las sumas recaudadas por concepto de contribución de va

lòrización para obras acordadas por la Junta Metropolitana  
na;

c. Los derechos o tasas por la prestación de servicios públicos metropolitanos,

d. Las partidas presupuestales destinadas al área en los presupuestos nacionales, departamentales, municipales, o de las entidades descentralizadas del orden Nacional, Departamental o Municipal,

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

f. Los recursos provenientes del crédito,

g. Los recursos que establezcan las leyes, ordenanzas o acuerdos,

h. Los auxilios o donaciones recibidas de entidades públicas o privadas,

i. Las sumas que reciba por contratos de prestación de servicios, y

j. Los bienes muebles e inmuebles que adquiriera a cualquier título.

El control fiscal estará a cargo de la Contraloría del Municipio del núcleo principal o de la contraloría departamental respectiva.

El control jurisdiccional será de competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, en los mismos términos señalados para el orden departamental.

2.7.2.6 Diferencias entre las Areas Metropolitanas y las Asociaciones de Municipios

1. Las Asociaciones de Municipios surgen por voluntad de los Concejos de los municipios interesados (voluntaria) o por disposición de la Asamblea Departamental (obligatoria). Las areas solo cuando las asambleas deciden su funcionamiento.

2. Las areas se organizan en torno a una metrópoli; las Asociaciones, entre municipios que necesitan concentrar esfuerzos para la solución de sus problemas comunes.

3. Las areas se organizan entre dos o más municipios de un mismo departamento; las Asociaciones no requieren que sus municipios asociados pertenezcan a un mismo departamento.

4. Los órganos de administración de las Asociaciones de Mu



113

nicipios son la Asamblea General de socios, la Junta Administradora y el Director ejecutivo. Los de las Areas Metropolitanas son la Junta Metropolitana y el Alcalde metropolitano.

114

### 3. CONCLUSIONES

Después de hacer un análisis sobre algunos aspectos de la Reforma Municipal iniciada con la expedición de la Ley 11 de 1986, tenemos que a pesar de ser la más importante realizada, deja una serie de vacíos que deben ser corregidos y de que vamos a señalar.

- En relación con los Alcaldes, es preocupante que no se exija ninguna condición académica, profesional o intelectual específica para ejercer ese cargo, y que además de eso sean las mismas calidades las exigidas a los Alcaldes Mayores que a los Alcaldes municipales teniendo los primeros mayores responsabilidades. En cambio, para ser Personero o Contralor municipal si se exigen calidades profesionales y académicas.

- En cuanto a los Concejos Municipales que tienen un carácter netamente administrativo y no político hemos podido observar que sus miembros la mayoría de las veces son políticos y representan a un grupo político, lo cual es una contradicción. A ellos tampoco se les exigen calidades o re

115  
quisitos especiales para ser elegidos Concejales, a pesar de que el artículo 196 de la Constitución Nacional faculta a nuestros Legisladores para que expidan una ley en la cual se determinen esas calidades.

Las Comunas y Juntas Administradoras locales, a pesar de ser uno de los puntos más importantes de la Reforma por la participación que tiene la comunidad en la solución de sus problemas, aún no han entrado a operar en el país, con excepción de Cartagena. Tenemos serias dudas acerca de sus resultados en nuestra ciudad, porque no se han tenido en cuenta las opiniones de los miembros de las Juntas y por la infiltración en el seno de ellas de personas con intereses políticos y burocráticos totalmente ajenos a los de la comunidad.

En cuanto a las Asociaciones de Municipios, en nuestro país no ha tenido acogida a pesar de encontrarse reglamentadas; a diferencia de las Areas Metropolitanas que sí están funcionando en ciudades como Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Medellín y Pereira.

116

## BIBLIOGRAFIA

ALCALDIA MAYOR DE CARTAGENA DE INDIAS, Universidad de Cartagena. Cartagena Año 2.000. Programa de Participación y Desarrollo : "Las Comunas" 1987.

CORTEZ RIAÑO, Carlos Alberto. Regimen Político Municipal.. Legis Editores, año 1987

GAVIRIA CORREA, Gonzalo. Nuevo Manual de Administración Municipal. Biblioteca jurídica Dike. 2da.edición,1987.

FUNDACION COLOMBIANA EN ACCION. La Oportunidad Histórica para el Municipio. Editorial Retina, 1987

ORTEGA TORRES, Jorge. Constitución Política de Colombia . Editorial Temis. 3a.ed. 1984.

PEREZ ESCOBAR, Jacobo. Derecho Constitucional Colombiano. Editorial Horizontes, 2da. edición , 1977.