



Concejo Municipal de Cartagena

Cartagena, Octubre 14 de 1986

Doctor
GUILLERMO BAENA PIANETA
Director Centro de Investigaciones
Jurídica, Facultad de Derecho
La Ciudad.-

Distinguido funcionario:

Con oficio fechado 7 de los corrientes, he recibido la copia correspondiente al proyecto de tesis presentado por el egresado ANTONIO CARLOS - GUERRA VARELA, titulado "EL CONCEJO MUNICIPAL", para rendir el informe del caso y en mi calidad de Segundo Examinador.

En cinco Capítulos, el estudiante realiza un estupendo trabajo de Derecho comparado, teniendo como base la Ley 11/86 y el Decreto 1333/86, -- que agrupados forman el nuevo Código de Régimen Municipal.

Se adentra en la crítica al establecimiento; escudriña sobre la benevolencia de las Leyes anteriores y sobre algunas disposiciones, nada claras, de la actual Legislación sobre los Municipios y su ente político - administrativo, que lo es el Concejo Municipal.

De la lectura en conjunto, del trabajo sometido a examen, se desprende la inquietud del egresado, su claro conocimiento sobre el tema escogido como tesis de grado y haber leído de verdad, las normas que indica como medios bibliográficos que le ayudaron a elaborar el presente Proyecto.

Por estas breves consideraciones, soy de concepto, que debe dársele aprobación y calificado con la nota SOBRESALIENTE.

De usted atentamente,


GLADYS BARRIOS VILLA

Profesor.

2o. Examinador.

cc. archivo personal.



BIBLIOTECA UNIVERSITARIA
Fernández de Madrid
Universidad de Cartagena

T
350.0072
G934

0127

S C I B

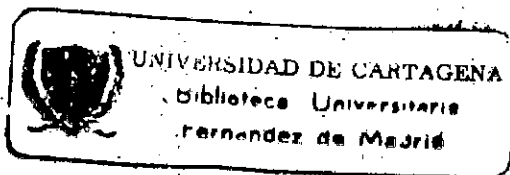
2

REPUBLICA DE COLOMBIA

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS

" EL CONCEJO MUNICIPAL "



POR:

ANTONIO CARLOS GUERRA VARELA.

//

S C I B
00019903

"TESIS PRESENTADA EN CUMPLIMIENTO
DE LOS REQUISITOS EXIGIDOS PARA
OPTAR EL TITULO DE ABOGADO!"

CARTAGENA, SEPTIEMBRE DE 1986.-

48421

REPUBLICA DE COLOMBIA

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS

RECTOR:	DR. LUIS H. ARRAUT E.
SECRETARIO GENERAL:	DR. MANUEL SIERRA.
DECANO DE LA FACULTAD:	DR. ALCIDES ANGULO PASSO
SECRETARIO DE LA FACULTAD:	DR. PEDRO MACIA HERNANDEZ
PRESIDENTE DE TESIS:	DR. JULIO A. VARELA E.
PRIMER EXAMINADOR:	DR. LIBARDO SIMANCA TORRES
SEGUNDO EXAMINADOR:	DR. GLADIS BARRIOS VILLA
TERCER EXAMINADOR:	DR.

CARTAGENA, SEPTIEMBRE DE 1986.-

R E G L A M E N T O

LA FACULTAD NO APRUEBA NI DESAPRUEBA
LAS OPINIONES EMITIDAS EN ESTA TESIS;
TALES OPINIONES DEBEN SER CONSIDERADAS
COMO DE SU AUTOR (Art. 63).

5

DEDICATORIA

A LA FAMILIA GUERRA LOPEZ y VARELA ESCUDERO, QUIENES AUNARON
ESFUERZOS PARA HACERME SALIR ADELANTE, AL HONCRABLE CONCEJO
DEL MUNICIPIO DE MAHATES (BOLIVAR) DONDE TUVE EL PRIVILEGIO
DE SER MIEMBRO PRINCIPAL DE ESTE, A LA EDAD DE 18 AÑOS.

TABLA DE CONTENIDO

	PAG.
INTRODUCCION	
CAPITULO I - ASPECTOS GENERALES	
1. NOCION DEL CONCEJO MUNICIPAL	1
1.1. FALTAS ABSOLUTAS O TEMPORALES DE LOS CONCEJALES	4
1.2. SESIONES CONVOCATORIA, PERIODO E INSTALACION DE LOS CONCEJOS	5
CAPITULO II	
2. ATRIBUCIONES DE LOS CONCEJOS	10
2.2 DEL PRESIDENTE, SUS DEBERES Y PERIODO	27
2.3 DEL VICEPRESIDENTE, DEBERES Y PERIODO	28
2.4 SECRETARIO DEL CONCEJO, SUS DEBERES Y PERIODO	28
2.5 DEL JURAMENTO	30
CAPITULO III	
3. LOS ACUERDOS MUNICIPALES	31
3.1 ADOPCION DE LOS ACUERDOS	31
3.2 DEBATES DE LOS ACUERDOS	33
3.3 FORMALIDADES QUE DEBEN LLENAR LOS ACUERDOS MUNICIPALES	34
3.4 TRAMITE PARA LA ADOPCION DE ACUERDOS MUNICIPALES Y TRAMITE PARA LA SANCCION	44
3.5 PUBLICACION Y PROMULGACION DE LOS ACUERDOS	48
3.6 VIGENCIA DE LOS ACUERDOS MUNICIPALES	49
3.7 OBLIGATORIEDAD DE LOS ACUERDOS MUNICIPALES	49

	PAG.
CAPITULO IV	
4. ELECCION DE FUNCIONARIOS MUNICIPALES	51
4.1 FUNCIONARIOS QUE ELIGE EL CONCEJO	53
4.2 EL TESORERO MUNICIPAL, FUNCIONES, PERIODO Y REQUISITOS PARA OCUPAR EL CARGO	54
4.3 EL CONTRALOR MUNICIPAL, FUNCIONES Y REQUISITOS PARA OCUPAR SU CARGO	57
4.4 EL PERSONERO MUNICIPAL, FUNCIONES, PERIODO Y REQUISITOS PARA OCUPAR EL CARGO	59
4.5 DEL PERSONAL EN GENERAL	63
CAPITULO V	
5. EL PRESUPUESTO MUNICIPAL	67
5.1 DEFINICION DEL PRESUPUESTO	67
5.2 ELABORACION Y VIGENCIA	68
5.3 CARACTERISTICAS	68
5.4 DIVISION DEL PRESUPUESTO	69
5.5 CONTROL ADMINISTRATIVO DEL PRESUPUESTO	70
5.6 DEFICIT Y SUPERAVIT PRESUPUESTAL	70
5.7 TRASLADOS PRESUPUESTALES	71
5.8 PRESUPUESTO POR PROGRAMAS	71
CONCLUSIONES	73
BIBLIOGRAFIA	

I N T R O D U C C I O N

El tema del cual me ocupo en el presente trabajo, relacionado con "El Concejo Municipal", lo considero de trascendental importancia para la buena marcha y organización jurídico-administrativa de los municipios colombianos, teniendo en cuenta que los actos proferidos por los Concejos, son puramente administrativos y para ello se requiere la adecuada interpretación de las leyes relacionadas con el tema.

En estos precisos momentos el asunto en cuestión es muy controvertido por la ciudadanía colombiana en general, en consideración a las reformas que le introdujo el legislador de 1986, enmiendas que consideramos justas, precisas y oportunas al momento histórico que está viviendo el país, concerniente a los cambios sociales, jurídicos y políticos.

Confío que este trabajo sea un aporte para las corporaciones edilicias de nuestra nación y para los estudiosos en Administración Municipal y que seamos los testigos del desarrollo de esta obra.

CAPITULO I

ASPECTOS GENERALES

1. NOCION DEL CONCEJO MUNICIPAL

Podemos decir, que es una corporación administrativa, integrada por personas naturales elegidas popularmente con el propósito de velar por los intereses de la circunscripción municipal para el cual fueron electos.

El artículo 196 de la carta magna, preceptúa: "En cada Distrito municipal habrá una corporación administrativa de elección popular que se denominará Concejo Municipal y estará integrada por no menos de seis, ni más de veinte miembros, según lo determine la ley, atendida la población respectiva".

Ese derecho de elegir sus concejales que tiene el Municipio, no es otra cosa que uno de los fundamentos de la autonomía municipal, como es el de su libertad de administración. Nuestra carta reconoce a los Concejos Municipales un campo de acción bastante amplio y una independencia relativa en la dirección de la administración local.

Antes de la reforma de 1968, se decía que "en cada Distrito Municipal habrá una corporación de elección popular que se designará con el nombre de Concejo Municipal (Art.61 del acto legislativo número 3 de 1910). Esta norma fue tradicionalmente mal interpretada por tales corporaciones con un sentido eminentemente político y con evidente perjuicio para la administración local.

La innovación contemplada en el artículo 196 de la Constitución Nacional, es la de calificar a los Concejos Municipales de Corporaciones "ADMINISTRATIVAS", a fin de evitar desviaciones en el ejercicio de sus funciones, que son de naturaleza eminentemente administrativas.

INTEGRACION DE LOS CONCEJOS Y CALIDADES PARA SER CONCEJAL.

Los miembros del Concejo se denominarán CONCEJALES.

En lo tocante al número de integrantes de los Concejos, sobre el particular regía el artículo 5 de la Ley 89 de 1936, el cual fue suspendido por medio del Decreto legislativo N° 0029 del 19 de Febrero de 1958, cuyo Artículo 1º determinó el número de concejales que debían componer los cabildos de la siguiente manera:

Municipios que no alcanzaran a una población de:

- 5.000 habitantes..... 6 miembros
- De 5.000 a 10.000 habitantes..... 8 miembros
- De 10.000 a 20.000 habitantes.....10 miembros
- De 20.000 a 50.000 habitantes.....12 miembros
- Más de 50.000 habitantes.....16 miembros.

Según el artículo 3 del citado Decreto, el Distrito Especial de Bogotá tendrá un Concejo integrado por 16 miembros.

La Ley 30 del 29 de Diciembre de 1969 que desarrolló el Acto Legislativo número 1º de 1968, determinó en definitiva el número de Concejales, en la siguiente forma:

Municipios cuya población actual no exceda de:

- 5.000 habitantes..... 6 miembros
- De 5.0001 a 10.000..... 8 miembros
- De 10.001 a 20.000.....10 miembros
- De 20.001 a 50.000.....12 miembros
- De 50.001 a 100.000.....15 miembros
- De 100.001 en adelante.....15 miembros

En esta última fracción se elegirá a uno más por cada 100.000 habitantes hasta completar el máximo de 20.

Como limitación a la representación en los Concejos, el artículo 196 de la reforma constitucional, establece el número mínimo y máximo (de 6 a 20), de los miembros que deben integrar los Concejos, según lo determine la Ley, atendida la población respectiva.

12

En lo concerniente a las calidades para ser Concejal, el artículo 54 de la Ley 11 de 1986 en armonía con el artículo 83 del Decreto 1333 de 1986, establecen: ".....para ser elegido Concejal se requiere ser ciudadano en ejercicio y no haber sido condenado a pena de prisión. Se exceptúan de esta prohibición los condenados por delitos políticos. Tampoco podrán ser elegidos Concejales, quienes dentro de los dos (2) años anteriores a la elección, hayan sido contratistas del respectivo municipio o dentro de los seis (6) meses anteriores a la misma fecha hayan sido empleados oficiales, ni quienes en cualquier época y por autoridad competente, hayan sido excluidos del ejercicio de una profesión o sancionado más de dos veces por faltas a la ética profesional y a los deberes de un cargo público".

Del contenido de las normas citadas, podemos afirmar que todo ciudadano en ejercicio, o sea toda persona natural, mayor de 18 años, que goce de capacidad, puede ser elegido concejal, siempre y cuando no haya sido condenado a pena de prisión. Es decir, si una persona que comete un hecho punible, y es sancionado con pena de arresto, multa o algunas de las penas accesorias que establece el artículo 42 del Decreto 100 de 1980, puede ser elegido concejal. Ahora, los condenados por los delitos políticos o sea, por rebelión, sedición o asonada, pueden ser elegidos concejales, siendo ésta una excepción a la regla anterior. Se prohíbe ser concejal al ciudadano que dentro de los dos (2) años anteriores a la elección hayan sido contratistas del respectivo municipio. Esta prohibición se refiere a la persona que haya celebrado cualquier clase de contrato dentro del término citado anteriormente, con el municipio para el cual aspira a ser electo. También se prohíbe ser concejal a la persona que dentro de los seis (6) meses anteriores a la elección haya sido empleado oficial, o sea que dentro del término de 6 meses antes de la elección, hubiesen estado vinculado a la administración mediante una relación legal y reglamentaria o mediante una relación de carácter contractual, no pueden ser elegidos concejales. Las disposiciones que se comentan, prohíben ser Concejal, a quienes, en cualquier época y por autoridad competente, hayan sido excluidos del ejercicio de una profesión o sancionado más

de dos (2) veces por faltas a la ética profesional y a los deberes de un cargo público.

1.1 FALTAS ABSOLUTAS O TEMPORALES DE LOS CONCEJALES.

Bajo la vigencia de la Ley 84 de 1915, los suplentes llenaban las faltas absolutas o accidentales de los principales - tal situación cambió fundamentalmente, a raíz de la reforma constitucional de 1968, la que en su artículo 196, solo contempló las faltas absolutas y temporales, dejando por fuera las accidentales.

Como se observa y a fin de salvaguardar el orden y la disciplina en estas corporaciones, y como medida reglamentaria, limitó el campo de acción consagrado en dicha norma y optó por la forma restrictiva de la temporalidad. Por tanto, no es de recibo el que si un concejal principal se retira momentánea o accidentalmente, queda vacante su curul de principal para actuar el suplente, pues la falta ha de ser absoluta o temporal.

El artículo 4º de la Ley 30 de 1936, señaló las faltas absolutas para efectos de concurrir a las sesiones, a saber: LA MUERTE, LA RENUNCIA ACEPTADA, Y LA INCAPACIDAD LEGAL O FISICA PARA DESEMPEÑAR EL CARGO.

En cuando a las faltas temporales guardó silencio, lo que no obsta para que la reforma rija por falta de desarrollo del artículo 196 de la Constitución Nacional, quizás en forma por demás analógica.

Pudiera entenderse que lo establecido en la Ley 29 de 1969 para las Asambleas, es aplicable a los Concejos al disponer que para presentarse la falta temporal, se necesita o bien la excusa del principal, o el llamamiento público y por escrito del Presidente de la Asamblea al principal ausente.

El nuevo Código de Régimen Municipal, establece que las renunciaciones y excusas de los concejales para servir sus cargos, serán presentadas ante el Alcalde, o sea que si un edil principal no puede asistir a una sesión del Concejo, éste justificará su no asistencia ante el

74

Alcalde y ordenará al suplente para que éste asista, igualmente si el concejal principal no desea seguir actuando en su calidad de tal.

1.2 SESIONES CONVOCATORIA, PERIODOS E INSTALACION DE LOS CONCEJOS.

El Concejo tiene un período ordinario y extraordinario para sesionar. El primero es aquel que determina la ley, y el extraordinario, cuando es convocado por el Alcalde, siempre que haya asuntos en que ocuparse.

Antes de la reforma al Código de Régimen Político y Municipal, o sea antes de la expedición de la Ley 11 de 1986 y del Decreto 1333 de 1986, el legislador había considerado conveniente hacer distinción entre los municipios del país para efectos de someter a un régimen especial o extraordinario a aquellos que cumplían ciertos requisitos, por razón de su categoría, como eran las capitales de Departamento, o los distritos que tuvieran un presupuesto de Rentas y Gastos anuales que ascendieran a determinada cantidad. Los demás se consideraban dentro del régimen ordinario.

En lo concerniente a las reuniones ordinarias, existía distinción: el primer inciso del artículo 5 de la Ley 72 de 1926, disponía que "El Concejo Municipal de Bogotá se reunirá por derecho propio, cuatro veces al año, el 1º de Enero, el 1º de Mayo, el 1º de Agosto y el 1º de Noviembre. Las sesiones durarán cada vez treinta días prorrogables a juicio del Concejo por diez días más".

Esa norma sobre reuniones ordinarias se hizo extensiva también a los municipios cuyo presupuesto anual no sea menor de un millón de pesos (\$1.000.000.00) por expresa disposición del artículo 1º de la Ley 89 de 1936. Para los demás municipios, vale decir, para los que tenían un presupuesto que no alcanzara el millón de pesos anuales, regía la disposición del artículo 3 de la Ley 6ª de 1958, según la cual los Concejos debían reunirse, por derecho propio, en sesiones ordinarias del 1º de Abril al 31 de Mayo y del 1º de Noviembre al 31 de Diciembre de cada año.

Posteriormente, la Ley 30 de 1969, fijó los períodos de reuniones de las corporaciones municipales. En su artículo quinto consagró, dentro del régimen especial o extraordinario los requisitos de ser el municipio capital de Departamento o de tener una población de más de cien mil habitantes, para efectos de sus reuniones ordinarias, las cuales se verificaban cuatro veces al año, en los días 1º de Noviembre, 1º de Enero, 1º de Abril y 1º de Agosto.

En cuanto al requisito del presupuesto el artículo 7º elevó a cuatro millones (\$4.000.000.00) las rentas ordinarias anuales. Es entendido que existían municipios con rentas superiores a la mencionada suma, pero que no tenían categoría de capital de Departamento, ni alcanzaban una población de cien mil habitantes.

En este evento podían reunirse en las fechas antes indicadas, con este solo requisito sin necesidad de que coexistieran las demás condiciones exigidas por el legislador.

En los demás municipios, o sea en aquellos en que no se configuraba ninguna de las anteriores condiciones, los Concejos se reunían, por derecho propio, dos veces en el año, así: del 1º de Noviembre al 31 de Diciembre y del 1º de Abril al 31 de Mayo (art.3 de la Ley 6ª de 1958) en este caso no había derecho a prórroga.

El artículo 53 de la Ley 11 de 1986, en armonía con el artículo 79 del Decreto Reglamentario 1333 de 1986 (nuevo Código de Régimen Municipal), establece: "Los Concejos se reúnen ordinariamente por derecho propio, cuatro veces al año, así: el primero (1) de Agosto, el primero (1º) de Noviembre, el primero (1º) de Febrero y el primero (1º) de Mayo. Cada vez las sesiones durarán treinta (30) días, prorrogables, a juicio del respectivo Concejo por diez (10) días más".

Del contenido de la norma anterior, podemos observar que el legislador de 1986 no hace ninguna distinción entre los municipios del país para sesionar los Concejos en las fechas a que se refieren los artículos 53 de la Ley 11 y artículo 79 del Decreto 1333. Debemos entender

que todos los Concejos Municipales de Colombia deben sesionar en esas fechas.

Consideramos que esta reforma, es muy conveniente a la administración, ya que en todos los municipios de nuestro país, sin tener en cuenta si son o no capitales de Departamento, población y Rentas Anuales, pueden sesionar ordinariamente sus Concejos cuatro veces al año: el 1º de Agosto, el 1º de Noviembre, el 1º de Febrero, y el 1º de Mayo, cuyas sesiones durarán 30 días a partir de las fechas anteriormente anotadas, prorrogables a juicio del respectivo Concejo por diez (10) días más.

Hago esta afirmación, porque solamente los municipios que reunían por lo menos, uno de los tres requisitos exigidos por la Ley 30 de 1969, en sus artículos 5 y 7, podían sesionar sus Concejos Municipales, cuatro veces al año, y quienes no los reunían, solamente sesionarían dos (2) veces al año, de conformidad a lo establecido en el artículo 3º de la Ley 6ª de 1958.

Bajo la vigencia de las dos normas anteriormente citadas, se presentaba el siguiente problema: habían municipios pequeños que no eran capitales de Departamento, su población no alcanzaba a los cien mil habitantes y sus rentas ordinarias no ascendían a los cuatro millones de pesos (\$4.000.000.00). En este evento sus Concejos solamente debían sesionar dos (2) veces al año, pero los Concejales en vista que en otros municipios sesionaban los Concejos cuatro (4) veces al año, ellos aprobaban un presupuesto inflado que menoscababa y deterioraba la administración municipal, con el fin de llenar uno de los requisitos, que exigía la Ley 30 de 1969, para poder sesionar cuatro (4) veces al año, y así lo hacían, actitud esta que iba en detrimento del mismo municipio.

El nuevo Código de Régimen Municipal, vino a solucionar esta clase de problemas, pues, como reiteradamente se ha dicho, esta reforma no exige ningún requisito a los municipios, para que sus Concejos sesionen

17

ordinariamente cuatro (4) veces al año.

Vistas las sesiones ordinarias de los Concejos, pasamos a analizar las extraordinarias.

Autorizaba el numeral 4 de la Ley 6ª de 1958 a los Alcaldes, para convocar los cabildos a reuniones extraordinarias, pero con la condición de que en tales sesiones debían ocuparse preferencialmente de los asuntos que el Gobierno sometiera a su consideración. La disposición antes mencionada modificó lo establecido por el artículo 161 de la Ley 4ª de 1913, especialmente en lo que respecta a su última parte. Esta norma era más amplia, ya que facultaba también al Presidente del cabildo para convocarlo extraordinariamente a sesiones, cuando hubiere asuntos en que ocuparse. Hoy solo puede reunirse el Concejo en sesiones extraordinarias por convocatoria del Alcalde. Al tenor de lo establecido en el artículo 80 del Decreto 1333 de 1986, el cual establece: "También se reunirán extraordinariamente los Concejos por convocatoria del Alcalde respectivo. En estos casos se ocuparán exclusivamente de los asuntos que someta a su consideración la autoridad que los convocare".

La palabra exclusivamente debe entenderse en el sentido de que el cabildo no podrá ocuparse de otros asuntos distintos a los sometidos por el jefe de la administración local. Queda, al buen criterio del ejecutivo calificar las necesidades y urgencias para la convocatoria y no a los miembros del cabildo, quienes en la mayoría de los casos se ocupan de asuntos burocráticos, con menoscabo de los intereses de la colectividad a quien deben representar.

En cuanto al período para el cual deba convocarse la corporación a sesiones extraordinarias, será el que en el Decreto correspondiente señale el Alcalde, de conformidad con los proyectos que tenga para presentar al Concejo.

En lo referente al período para el cual son electos los Concejales, tenemos que éste es de dos (2) años y podrán ser reelegidos indefini-

damente, y su período se iniciará el primero (1º) de Agosto siguiente a la fecha de su elección, conforme a lo establecido en el artículo 85 del Decreto 1333 de 1986, el cual consagra el siguiente párrafo transitorio: "El período de los Concejales elegidos en Marzo de 1986 termina el 31 de Julio de 1988, mes durante el cual sesionarán ordinariamente sin derecho a los diez (10) días de prórroga de que habla el artículo 79".

CAPITULO II

II. ATRIBUCIONES DE LOS CONCEJOS

El artículo 197 de la Constitución Nacional, señala algunas funciones de los Concejos Municipales, en forma general, para dejar que la Ley fije las demás.

La ley 4ª de 1913 desarrollaba las atribuciones de los Concejos en su artículo 169, el Decreto 1333 de 1986 (nuevo Código de Régimen Municipal) las establece en sus artículos 92 y 93, de las cuales el contenido de las normas citadas pasamos a cometar:

Las atribuciones constitucionales son:

- 1ª. Ordenar, por medio de Acuerdos, lo conveniente para la administración del distrito.
- 2ª. Votar, en conformidad con la constitución, la ley y las ordenanzas; las contribuciones y gastos locales.
- 3ª. Determinar la estructura de la administración municipal, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos.
- 4ª. Crear, a iniciativa del Alcalde, los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales, conforme a las normas que determine la ley.
- 5ª. Expedir anualmente el presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio; con base en el proyecto presentado por el Alcalde.
- 6ª. Elegir Personeros y Tesoreros Municipales y los demás funcionarios que la ley determine.
- 7ª. Autorizar al Alcalde para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes municipales y ejercer, protémpore, precisas funciones de las que corresponden a los Concejos, y
- 8ª. Ejercer las demás funciones que la ley le señale (Art.62, Acto Legislativo Nº 1 de 1958).

A este artículo, que versa sobre las funciones de los Concejos Municipales, se le introdujeron las siguientes modificaciones:

- a.- Se le dá atribución expresa a los Concejos para determinar la estructura de la administración municipal y señalar las funciones y las escalas de remuneración de empleos (numeral 3).
- b.- Se reserva a la iniciativa de los Alcaldes, los Acuerdos sobre creación de establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales, dentro de las normas que determine la ley. Esta disposición persigue, lo mismo que la correspondiente para las Asambleas, acabar con la duda que existía sobre la competencia de los municipios para crear dichas entidades descentralizadas (#4).
- c.- Se consagra como función constitucional del Concejo, la expedición del Presupuesto anual de Rentas y Gastos (#5).
- d.- Finalmente, se faculta a los Concejos, como existe en el orden nacional y departamental, para conceder autorizaciones especiales a los Alcaldes para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes municipales y ejercer protémpore, precisas funciones de las que corresponden a los Concejos.

Con esta norma también se aclara la duda sobre la facultad que tienen los Concejos para delegar funciones propias a los Alcaldes.

Dentro de las atribuciones que la Constitución otorga a los Concejos Municipales (sección 4, art.197), está la de crear establecimientos públicos, de sociedades de economía mixta y de empresas industriales y comerciales del Estado, pues existía anterior a la enmienda del 68, la duda si podrían crearlas o no. Lo anterior obviamente a iniciativa de los Alcaldes.

Esta norma debe desarrollarse a fin de lograr los fines que tuvo a bien el constituyente en busca de una mayor dinámica a la administración municipal, pues de lo contrario se corregía el riesgo de la reforma de 1945, en la que muchos de sus artículos se quedaron escritos,

con las consiguientes secuelas de orden social.

Con relación al numeral 4 del artículo 197 de la Constitución Nacional, nos permitimos transcribir la siguiente jurisprudencia, emanada del Consejo de Estado. Dice así: Consejo de Estado, sala de Consulta y Servicio Civil.

Consejero ponente: Doctor Samuel Arango Royes. Bogotá, D.E. Febrero once (11) de mil novecientos setenta y seis (1976). Radicación número 1040.

El señor Ministro de Justicia, en oficio de fecha dos del presente mes, recibido el cuatro en este despacho, ha hecho a esta Sala la siguiente consulta:

"El suscrito Ministro de Justicia, muy respetuosamente, consulta al H. Consejo de Estado los siguientes puntos:

1o.- Son funcionarios públicos del orden municipal los Gerentes de establecimientos públicos municipales, como entidades descentralizadas con personería jurídica y autonomía administrativa, encargada de prestar servicios públicos tales como acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica etc.?

2o.- En caso afirmativo, corresponde a los Alcaldes en su carácter de jefes de la administración municipal designar tales Gerentes?"

En orden a la absolución de estas cuestiones, la Sala considera:

Las entidades territoriales de la República, es decir, los departamentos, las intendencias, las comisarias y los municipios o distritos municipales (art.5 de la C.N.), tienen sus bienes y rentas propias y gozan, de acuerdo con el artículo 183 de la Carta fundamental, "de las mismas garantías que la propiedad y rentas de los particulares y no podrán ser ocupadas sino en los mismos términos en que lo sea la propiedad privada".

Las entidades territoriales antes mencionadas tienen en principio, autonomía para la administración y manejo de sus bienes y asuntos

dentro de las normas, limitaciones y condiciones que la Constitución y las leyes establecen y sin perjuicios de las intervenciones de otros organismos que la misma Carta autorizan.

Con sus bienes propios en desarrollo de la relativa autonomía de que disponen las entidades territoriales para el manejo de sus bienes y de acuerdo con la facultad expresa contenida en el artículo 197 numeral 4 de la Constitución Nacional, los Concejos Municipales pueden "crear a iniciativa del Alcalde establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales conforme a las normas que determine la ley". Los organismos así creados por los Concejos Municipales, tienen, a no dudarlo, carácter municipal, así como las entidades de aquella misma índole o naturaleza creadas por el Congreso o por las Asambleas Departamentales en desarrollo de facultades constitucionales expresas (art.76, numerales 9 y 10 y art. 187 numeral 6), son nacionales o departamentales, respectivamente.

En el caso concreto de los establecimientos públicos creados por los Concejos Municipales con base en las atribuciones del numeral 4 del artículo 197 de la Constitución vale añadir, para clasificarlo desde el punto de vista de la entidad territorial a que pertenecen y aún cuando parezca ello superfluo, que los Concejos Municipales son corporaciones administrativa que ejercen sus atribuciones exclusivamente dentro del respectivo Distrito sólo en cuanto se relaciona con el manejo de los bienes de éste y con la organización y estructuración de la administración municipal respectiva y no tienen ingerencia alguna en los asuntos de otros municipios.

Por otra parte los organismos de que se viene tratando, así creados a iniciativa del Alcalde como dice la Constitución lo son con los recursos bienes y rentas de propiedad del municipio, prestan servicios a los habitantes de éste dentro de esa comprensión territorial y se manejan o administran en armonía con los ordenamientos dictados por los Concejos con base en sus atribuciones constitucionales y legales.

Por último, si la administración municipal comprende, de acuerdo con el inciso 2 del artículo 141 del Código de Régimen Político y Municipal, todo lo relativo al manejo de los intereses del respectivo municipio, no puede remitirse a duda que los establecimientos públicos, creados por el Concejo Municipal, con base en el numeral 4 del art. 197 de la Constitución, son entidades que no por descentralizadas, con Personería Jurídica y con autonomía administrativa dejan de ser municipales y caen, o están comprendidas dentro del concepto general de administración del respectivo distrito. Son establecimientos públicos de carácter municipal.

Por otra parte, si el establecimiento público, con Personería Jurídica y autonomía administrativa, ha sido creado por el Concejo, a iniciativa del Alcalde, o por éste en virtud de facultades otorgadas por aquel, y si esa organización implica obviamente la expedición, por parte de la entidad municipal que le dió vida, de reglamentos o normas para su cabal funcionamiento, lo mismo que la creación de los cargos o empleos que un organismo de ese tipo reclama, entre los cuales está el gerente que ha de llevar su representación y bajo cuya responsabilidad funciona ese organismo, no hay duda que ese gerente es funcionario público municipal, su cargo ha sido creado por el municipio, presta servicios en un establecimiento municipal, es designado por una entidad municipal y es pagado con fondos o recursos de propiedad del municipio.

Demostrado como parece estarlo, que los establecimientos públicos creados por los Concejos Municipales con base en el ordinal 4º del artículo 197 de la Constitución Nacional, son organismos de carácter municipal y que sus gerentes son funcionarios públicos municipales. Resta averiguar a la luz de la Constitución y de las leyes, a qué entidad o autoridad municipal compete el nombramiento de esos Gerentes.

Por regla general, con las excepciones muy explicables y justificadas que más adelante se mencionarán, el nombramiento de los funcionarios públicos corresponde al órgano ejecutivo del poder. La función a és



te asignado, vale decir la de gobernar, lleva implícita esa atribución, pues no de otra manera puede concebirse el cabal ejercicio de la facultad que a dicho órgano corresponde por definición: no podría cumplirla plenamente, si no le fuera permitido designar el personal de sus agentes, encargados de representar su autoridad, de ejecutar sus mandatos y de orientar la administración pública de acuerdo con sus programas y propósitos. El órgano legislativo del poder tiene en líneas generales, la facultad de estructurar la administración, de dictar, de acuerdo con los principios consagrados en la Constitución, las normas legales a las cuales debe el gobierno acomodar su gestión y desarrollar sus planes administrativos. La función de legislar no lleva ajena la de nombrar los empleados públicos, como sí lo lleva la de ejecutar o gobernar. Esto como principio general.

Lo anterior, que parece obvio en el campo de la simple especulación, se comprueba fácilmente con la lectura de las disposiciones constitucionales que señalan las atribuciones del Congreso, de las Asambleas y de los Concejos Municipales y las que fijan las facultades del Presidente de la República y de los gobernadores y las contenidas en el artículo 184 del Código de Régimen Político y Municipal, que enumera la de los Alcaldes, agente del Gobernador y Jefe de la administración Municipal, según el artículo 201 de la Constitución. Por excepción están atribuidos ciertos nombramientos al órgano legislativo del poder: Al Congreso los de Contralor General de la República y Procurador General de la Nación, por ejemplo: A los Concejos Municipales los de Personeros y Tesoreros, por ejemplo. Aparte de los que hacen las Cámaras Legislativa, las Asambleas y los Concejos de los empleados que esos cuerpos requieren para su cabal funcionamiento, lo que parece apenas obvio y no requiere explicaciones por lo demás parece inútil, para los fines de este estudio, entrar en análisis detenido de la cuestión fundamental antes mencionada.

Pero si es bueno observar que la atribución sistemática que le confiere la Constitución al órgano ejecutivo del poder para nombrar sus agentes y funcionarios o empleados de la administración no es, ni mu

cho menos, caprichosa o arbitraria. Ello obedece a principios de derechos públicos acogidos en nuestra carta fundamental, como el de separación de los poderes, sólida garantía contra el despotismo y una de las bases de nuestra organización democrática y representativa. El campo de acción de los distintos órganos del poder público, lo mismo que las funciones de cada uno de ellos, están perfectamente delimitados en nuestra Constitución y la designación por el Congreso o por entidades como las Asambleas y los Concejos Municipales, de los funcionarios que son agentes administrativos y representantes del gobierno, implicaría en el fondo violación de aquel principio, crearía confusión y caos y haría casi imposible la acción ordenada del ejecutivo, que es responsable ante la nación y ante el propio órgano legislativo, de la gestión que debe adelantar en cumplimiento de la Constitución y de las leyes. Para poder gobernar y responder por su acción, el órgano ejecutivo debe tener la facultad de nombrar sus agentes y demás funcionarios administrativos y la Carta se la ha dado lógicamente.

Dentro de este orden de ideas, los Concejos Municipales carecen de facultad para designar funcionarios distintos de los Tesoreros y Personeros. El artículo 197 de la Constitución, que señala las atribuciones de aquellos organismos, dice en su ordinal 6º: "Elegir Personeros y Tesoreros Municipales y los demás funcionarios o empleados que la ley determine". (Art.62 de Acto Legislativo Nº 1 de 1968, que modificó el artículo 197).

Conviene anotar para mayor abundamiento que el ordinal 3º del artículo 197 de la Constitución y el 4º del artículo 169 de la Ley 4º de 1913 les dan facultades a los Concejos Municipales para determinar las funciones de las dependencias de la administración y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos (Art.197 ord 3º de la Constitución) y para crear empleos para el servicio municipal, señalar sus atribuciones, duración y remuneración (Art.169, ord 4º de la Ley 4º de 1913), pero en parte alguna se faculta a aquellas entidades para designar a esos empleados o funcionarios. Y aquí cabe preguntar, así sea superfluo: Pueden los Conce

jos Municipales, al crear un establecimiento público, según el numeral 4 del artículo 197 de la Constitución, abrogarse la facultad de designar a su Gerente?. En manera alguna. La Constitución y la Ley son terminantes, los Concejos no pueden designar sino Personeros y Tesoreros y los demás funcionarios o empleados que la ley determine. Si por un Acuerdo del Concejo pudiera éste atribuirse aquella facultad o asignarla a cualquiera otro funcionario, habría que convenir en que los actos que tal cosa dispusiera, tendrían fuerza de ley. En otras palabras: que los Acuerdos de los Concejos podrían en un momento dado modificar la Constitución y la Ley. Y quién se atreviera a sostener tamaño despropósito? Las facultades de los Concejos no se las otorgan ellos mismos; se las confieren la Constitución y las leyes.

El artículo 201 de la Constitución dice que en todo municipio habrá un Alcalde que ejercerá las funciones de agente del Gobernador y que será jefe de la administración municipal, conforme a las normas que la ley le señale. Y la administración municipal comprende todo lo relativo al ejercicio de las funciones de los empleados del municipio y al manejo de los intereses de aquel, según el inciso 2, del artículo 141 del Código de Régimen Político y Municipal.

Por otra parte, el artículo 184 de la misma obra, señala las atribuciones de los Alcaldes y dice en su numeral 19: "Nombrar los empleados municipales, siempre que la designación no esté atribuida a otra autoridad". Atribuida a otra autoridad por la Constitución o por la Ley, apunta la Sala, pues solo éstas pueden conferir esas facultades.

Y aquí es procedente anotar que el Código de Régimen Político y Municipal le atribuye al Alcalde la facultad de nombrar a los empleados de su oficina en el ordinal 6 del artículo 184. Y en otro ordinal del mismo artículo, el 19, lo faculta para nombrar los empleados municipales; es decir, todo el personal de la administración con excepción de aquel cuya designación esté atribuida por la Constitución

o por la Ley, a otra autoridad.

Al Alcalde como agente del ejecutivo y como jefe de la administración municipal, según la Constitución, corresponde el manejo de los intereses municipales (Art. 141 inciso 2, de la Ley 4ª de 1913) y nombra los empleados a través de los cuales maneja los intereses del Distrito como ya se vió. Y esto debe forzosamente ser así, porque ese es el criterio adoptado por nuestra carta fundamental, como atrás se dijo, para la designación de los funcionarios y empleados del órgano ejecutivo del poder y podría el Alcalde manejar cabalmente los intereses del distrito, como se lo manda la ley, y responder por ellos, si no tuviera facultad para designar el personal de la administración.

Finalmente, es obvio que tratándose como se trata en el caso de la consulta del señor Ministro de Justicia, del Gerente de un establecimiento público municipal, organizado con fondos o recursos municipales, creado por Acuerdo del Concejo Municipal e incorporado a la administración distrital, que está bajo la dirección y responsabilidad del Alcalde y siendo ese gerente funcionario público municipal, como atrás se dijo, es obvio, se repite, que su designación corresponde al Alcalde, ya que ese nombramiento no es atribución del Concejo. Así la interpretación según la cual el numeral 19 del artículo 184 del Código de Régimen Político Municipal faculta al Alcalde para nombrar aquel Gerente, es lógica y está en un todo de acuerdo con las circunstancias en que opera el establecimiento público en cuestión en su carácter de organismo municipal, con la calidad de funcionario público municipal de ese Gerente y con las atribuciones que al Alcalde corresponden como agente del ejecutivo y como jefe de la administración municipal. Ya se dijo: en principio el nombramiento de todos los empleados corresponde al Alcalde, solo se exceptúan aquellos que por expresa disposición de la ley están atribuidos al Concejo o a otra autoridad.

En este punto advierte la Sala que se ocha de menos las reglamentaciones legales de que trata la Constitución al autorizar la creación

de los establecimientos públicos municipales de que se viene tratando, donde dice: "Artículo 197, son atribuciones de los Concejos que ejercerán conforme a la ley, las siguientes: 4º, crear, a iniciativa del Alcalde los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales, conforme a las normas que determine la ley".

Para terminar, parece oportuno mencionar que por sentencia de 27 de Enero pasado, el Consejo de Estado (Sala de lo Contencioso Administrativo-Sección Primera), anuló los artículos 1º, 2º y 32 del Acuerdo Nº 3 de 1970 del Concejo Municipal de Pamplona (N. de Santander), que abscribió a la Personería y a la Tesorería de ese distrito, algunos funcionarios municipales, como el administrador de la Plaza de Ferias, y atribuyó su nombramiento, en este último caso, al Tesorero Municipal.

El Concejo Municipal carece de facultades para quitarle al Alcalde sus atribuciones legales y para asignarle al Personero y al Tesorero nombramientos de empleados que debe nombrar el Alcalde, de acuerdo con la Ley.

Finalmente, la H. Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, en sentencia del 17 de Julio de 1975, que declaró exequible el artículo 2 del Decreto Ley 3133 del 68, que por varios conceptos es aplicable al caso en estudio y contribuye a aclarar la cuestión de que se viene tratando, expresó lo siguiente:

"La demanda sostiene que las Juntas Directivas tienen la atribución constitucional de nombrar los directores de los establecimientos mencionados. Debe afirmarse que ni en el texto constitucional 197, ni en ningún otro, aparece dicha facultad. Señalar la estructura de la administración es determinar, como se dijo atrás, los órganos de mando y sus funciones generales. Pero dicha tarea no debe confundirse con la atribución del nombramiento y remoción de quienes constitucional y legalmente son agentes del poder ejecutivo por otra parte, unos

son los representantes del Alcalde en las Juntas y sus directores que como agentes de aquel son de su nombramiento y otros son los representantes del Concejo en las mismas, los cuales pueden y deben ser elegidos por el mismo con arreglo al inciso 6º del artículo 197, y siempre que la ley los haya autorizado para ello. En este caso tales representantes están previstos en los artículos 75, 76 y 77 del Decreto-Ley orgánico del distrito, varias veces citado en este fallo. Pero de que tenga facultad legal para elegir los representantes o vigilantes suyos en las Juntas, no puede inferirse que éstas elijan a quienes llevan la dirección y representación ejecutiva. Se hace indispensable repetir aquí que la atribución que la demanda pretende para las juntas directivas no se encuentran en el citado artículo 197-6; que se refiere exclusivamente a la capacidad de los Concejos para elegir ciertos funcionarios, como el Personero y el Tesorero y los demás que la ley determine, ni en ningún otro texto de la Carta".

Todo lo anterior es suficiente para responder así al señor Ministro de Justicia.

- 1º Son funcionarios públicos del orden municipal los gerentes de los establecimientos públicos municipales, como entidades descentralizadas, con personería jurídica y autonomía administrativa, encargadas de prestar servicios públicos tales como acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y etc.
- 2º Corresponde a los Alcaldes, en su carácter de jefes de la administración municipal, designar o nombrar esos gerentes.

Copíese y transcribábase al señor Ministro de Justicia.
 (Firmados Samuel Arango Reyes, Presidente de la Sala, Jaime Betancour Cuartas, Mario Latorre Rueda, Luis Carlos Sachica, Edne Cohen Daza, Secretario).

El artículo 92 del Decreto 1333 de 1986, estatuye: "Son atribuciones de los Concejos que ejercerán conforme a la Ley, las siguientes:

- 1º Ordenar por medio de Acuerdos, lo conveniente para la administra

ción del distrito.

- 2º Votar, en conformidad con la Constitución, la Ley y las ordenanzas, las contribuciones y gastos locales.
- 3º Determinar la estructura de la administración municipal, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos.
- 4º Crear, a iniciativa del Alcalde, los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta, y empresas industriales y comerciales, conforme a las normas que determine la ley.
- 5º Expedir anualmente el presupuesto de Rentas y Gastos del municipio, con base en el proyecto presentado por el Alcalde.
- 6º Elegir Personeros y Contralores Municipales, cuando las normas vigentes lo autoricen, y los demás funcionarios que la ley determine.
- 7º Autorizar al Alcalde para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes municipales y ejercer, pro t mpore, precisas funciones de las que corresponden a los Concejos.
- 8º Ejercer las demás funciones que la ley se nale (Art.197 de la Constitución Política).

Haciendo un análisis comparativo entre las atribuciones de los Concejos, establecidas en el artículo 197 de la Constitución y en el artículo 92 del Decreto 1333 de 1986, tenemos que son las mismas funciones, con la excepción de la estatuida en el numeral 6º de las normas citadas; ya que el artículo 197 de la Constitución Nacional en el citado numeral dice: "Elegir Personeros y Tesoreros Municipales y los demás funcionarios o empleados que la ley determine", y el artículo 92 del Decreto 1333 de 1986 en su numeral 6º establece: "Elegir Personeros y Contralores Municipales cuando las normas vigentes lo autoricen, y los demás funcionarios que la Ley determine". Como podemos notar, la primera norma mencionada, faculta a los Concejos para elegir Personeros y Tesoreros Municipales y la segunda norma en comento,

los faculta para elegir Personeros y Contralores Municipales, estribando la diferencia en que la primera faculta para elegir Tesoreros Municipales y la otra para elegir Contralores Municipales, y la similitud la encontramos en que tanto el artículo 197 de la Carta Magna, como el artículo 92 del Decreto 1333 de 1986, en su numeral 6º faculta a los Concejos para elegir Personeros Municipales.

El artículo 93 del Decreto 1333 del año en curso, nos dice textualmente: "Son atribuciones legales de los Concejos: (lo subrayado es mío)

- 1º Imponer contribuciones para el servicio municipal, dentro de los límites señalados por la ley y las ordenanzas y reglamentar su recaudo e inversión.
- 2º Nombrar Personeros y Tesoreros Municipales.
- 3º Arreglar la Policía en sus diferentes ramos, sin controvertir a las leyes y ordenanzas, ni a los Decretos del gobierno, ni del gobernador respectivo.
- 4º Señalar multas y penas de arresto hasta por diez (10) días, a los que infrinjan los Acuerdos.
- 5º Exigir a los empleados del municipio los informes que necesite para el buen desempeño de sus deberes.
- 6º Oír y decidir las excusas accidentales de sus miembros.
- 7º Reglamentar sus trabajos y política interior.
- 8º Acordar lo conveniente a la mejora, moralidad y prosperidad del municipio, respetando los derechos de los otros y las disposiciones de la Constitución y las leyes.
- 9º Calificar las credenciales de sus propios miembros.
- 10º Señalar el día o días en que deba tener lugar el Mercado Público.
- 11º Reglamentar el repartimiento y entrega de los terrenos comunales y los baldíos cedidos al municipio.
- 12º Disponer lo conveniente acerca de la manera como debe hacerse uso

de los terrenos comunales de los municipios.

El artículo 169 de la Ley 4ª de 1913, establecía: "Son atribuciones de los Concejos: (lo subrayado es mío)

- 1ª Formar el Presupuesto de Rentas y Gastos para el servicio del distrito;
- 2ª Imponer contribuciones para el servicio municipal, dentro de los límites señalados por la Ley y las ordenanzas, y reglamentar su recaudación e inversión;
- 3ª Nombrar los jueces, Tesoreros y Personeros Municipales.
- 4ª Crear empleados para el servicio municipal, señalarles sus atribuciones, duración y remuneración, sin contravenir a las leyes y ordenanzas, salvo el caso previsto en el artículo 154, en el cual el nombramiento del empleado que haya de desempeñar las funciones de Tesorero o de Recaudador de Hacienda corresponde al empleado que deba hacer este último, conforme a la legislación del respectivo departamento;
- 5ª Arreglar la policía en sus diferentes ramos, sin contravenir a las leyes y ordenanzas ni a los decretos del gobierno, del Gobernador o del prefecto respectivos;
- 6ª Señalar penas de multa hasta de cincuenta pesos y arresto hasta por diez días a los que infrinjan sus Acuerdos;
- 7ª Exigir de los empleados del municipio los informes que necesite para el buen desempeño de sus deberes;
- 8ª Oír y decidir las excusas accidentales de sus miembros;
- 9ª Reglamentar sus trabajos y policía interior;
- 10ª Examinar y fenecer en primera instancia las cuentas de los Tesoreros Municipales, salvo lo que dispongan las ordenanzas;
- 11ª Acordar lo conveniente a la mejora, moralidad y prosperidad del municipio, respetando los derechos de los otros y las disposiciones de la Constitución, leyes y ordenanzas, y los decretos del

poder ejecutivo y de los gobernadores y prefectos;

12º Derogado artículo 158, Constitución Nacional.

13º Calificar las credenciales de sus propios miembros;

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

15º Señalar el día o días en que deba tener lugar el mercado público;

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

17º Reglamentar el repartimiento y entrega de los terrenos comunales y de los baldíos cedidos al municipio. Los Acuerdos que dicte el Concejo sobre este punto no se llevarán a efecto sin la aprobación del Gobernador, quien podrá modificarlos y adicionarlos, oyendo previamente el informe del respectivo prefecto. La adjudicación de los baldíos requiere la aprobación del respectivo Ministerio;

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

19º Crear Juntas para la administración de determinados ramos del servicio público, cuando lo juzgue conveniente, y reglamentar sus atribuciones;

20º Llevar el movimiento anual de la población;

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

22º Desempeñar las demás funciones señaladas por las leyes.

Analizando minuciosamente las anteriores atribuciones de los Concejos, que nos traía el artículo 169 del Código de Régimen Político y Municipal, con las establecidas en el artículo 93 del Decreto 1333 de 1986, las cuales ya señalamos.

Podemos observar que las atribuciones establecidas en la última norma, las encontramos en la primera disposición citada, como paso a comentar: El artículo 93 del Decreto 1333 de 1986, su primera facultad es: "imponer contribuciones para el servicio municipal, dentro de los límites señalados por la ley y las ordenanzas y reglamentar su recaudo e inversión". Esta atribución la establecía el artículo 169 de la Ley 4ª de 1913, en su numeral 2º.

El numeral 2 del nuevo Decreto tantas veces citado, expresa: "nombrar los Personeros y Tesoreros Municipales". Igualmente lo consagraba el numeral 3 del artículo 169 del Código de Régimen Político y Municipal con la diferencia que esta disposición inicialmente facultó a los Concejos Municipales para que nombraran los jueces, además de los Tesoreros y Personeros Municipales. Pero esta facultad que la ley le confirió a los Concejos de nombrar jueces municipales, fué derogada por el artículo 61 del acto legislativo número 1 de 1945, por la cual se le otorgó la facultad de elegir jueces al Tribunal Superior del respectivo distrito.

En cuanto a la tercera atribución de los Concejos establecida en el artículo 93 del Decreto 1333 de este año, esto es: "arreglar la Policía en sus diferentes ramos, sin contravenir a las leyes y ordenanzas, ni a los decretos del gobierno ni del Gobernador respectivo", la encontramos en el numeral 5 del artículo 169 del Código de Régimen Político y Municipal. (Ley 4ª de 1913).

El numeral 4 del artículo 93 del nuevo Código de Régimen Municipal, establece: "Señalar multas y penas de arresto hasta por diez (10) días, a los que infrinjan sus Acuerdos". Esta atribución de los Concejos figura en el numeral 6º del artículo 169 de la Ley 4ª de 1913, con una pequeña variante, ya que esta disposición consagraba: "Señalar penas de multa hasta de cincuenta pesos y arresto hasta por diez días a los que infrinjan sus Acuerdos". La variante de que hablamos estriba en que la primera norma citada, no señala la cuantía de la multa a las personas que incumplan o violen los Acuerdos municipales

y la segunda norma en comento, ya derogada, limitaba las penas de multa hasta cincuenta pesos, a los que infringieran los Acuerdos. Ambas disposiciones establecen pena de arresto hasta por diez (10) días a las personas que infrinjan sus Acuerdos.

La atribución de los Concejos que nos trae el numeral 5 del artículo 93 del Decreto 1333 del año en curso, como lo es "exigir a los empleados del municipio los informes que necesite para el buen desempeño de sus miembros", es la misma que establecía el numeral 7 del artículo 169 de la Ley 4ª de 1913. La atribución de los Concejos estatuida en el numeral 6 del artículo 93 del mencionado Decreto, la contemplaba el artículo 169 numeral 8 de la Ley 4ª de 1913, cuya facultad es la de "oir y decidir las excusas accidentales de sus miembros".

El numeral 7 del artículo 93 del nuevo Código de Régimen Municipal, nos dice: "Reglamentar sus trabajos y policía interior". Esta atribución figuraba en el numeral 9ª del artículo 169 de la Ley 4ª de 1913.

En cuanto a las facultades de los Concejos, establecidas en los numerales 8, 9, 10, 11 y 12 del artículo 93 del nuevo Código de Régimen Municipal, tenemos que son las mismas atribuciones que establecían los numerales 11, 13, 15, 17 y 18 del artículo 169 de la Ley 4ª de 1913, respectivamente.

Por lo anteriormente analizado, podemos afirmar sin temor a equívocos que el artículo 93 del Decreto 1333 del año en curso, en cuanto a las atribuciones legales de los Concejos, no trae ninguna novedad, pues como lo vimos estas atribuciones figuraban en el artículo 169 del Código de Régimen Político y Municipal.

2.1 MESA DIRECTIVA DEL CONCEJO.

El Concejo tendrá un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario. Si éste recibe remuneración como ocurre generalmente, no puede ser un Concejal (Artículo 77 Decreto 1333 de 1986).



De conformidad con el artículo 83 del Acto Legislativo No.1 de 1968, para el nombramiento de la mesa directiva, se requiere solamente la mitad más uno de los asistentes a la reunión, siempre y cuando haya quorum legal.

El Presidente se posesiona ante la Corporación, sus miembros y el Secretario ante el Presidente.

2.2 DEL PRESIDENTE, SUS DEBERES Y PERIODO.

Está encargado de presidir la corporación y representarla. Además, toma las medidas necesarias para la buena marcha del ayuntamiento, tales como:

- 1. Convocar a sesiones;
- 2. Cumplir y hacer cumplir el reglamento interno;
- 3. Mantener el orden en el recinto;
- 4. Dirigir las discusiones, declarándolas abiertas o cerradas, según el caso;
- 5. Dar curso a la correspondencia;
- 6. Ordenar e impulsar el trabajo de las comisiones;
- 7. Llamar según el orden de colocación en la respectiva lista electoral, a los concejales suplentes en los casos de faltas absolutas o temporales de los principales.

Fuera de las sesiones, el Presidente puede tramitar algunos asuntos, verbigracia, ordenar expedición de copias, pasar a las comisiones los memoriales particulares y las comunicaciones oficiales, entre otras.

Conviene anotar que las decisiones del Presidente son apelables ante el Concejo, el cual las puede modificar o revocar.

En cuanto al período, si el reglamento no lo fija, el del Presidente se entiende que es de seis (6) meses. La elección se hace en la reu

nión de instalación para el primer período. Para los demás, en la última sesión ordinaria del anterior o después, pero en este caso se hará señalamiento de día y hora para ello con anticipación de tres días completos por lo menos. (Artículos 2, 3 y 4 del Decreto No.49 de 1932).

2.3 DEL VICEPRESIDENTE, DEBERES Y PERIODO.

El Vicepresidente suple al Presidente en sus faltas temporales o accidentales e inclusive en las absolutas mientras se hace nueva elección de Presidente. Por lo tanto, el Vicepresidente es el encargado de presidir la corporación y representarla a falta del Presidente. Los deberes son los mismos del Presidente, los cuales ya anotamos en el punto anterior.

En lo tocante al período, si el reglamento no lo fija, se entiende que es de seis (6) meses, al igual que el del Presidente.

2.4 SECRETARIO DEL CONCEJO, SUS DEBERES Y PERIODO.

Todo Concejo tendrá un Secretario, su período es el mismo de los concejales; o sea que su período es de dos (2) años (artículo 85 Decreto 1333 de 1986). Este funcionario hace parte de la mesa directiva y su elección sigue la regla general de la mitad más uno.

Dispone el artículo 76 del nuevo Código de Régimen Municipal, que los Secretarios llevarán el libro de actas y los demás que determinen las Ordenanzas y Acuerdos respectivos, o que ordene el Presidente.

El Secretario del cabildo debe dedicar especial esmero para llevar el libro de actas de las sesiones, por formar él, la historia de la corporación y porque sus copias expedidas y autorizadas con las exigencias legales, son documentos auténticos que hacen plena prueba, acerca de su contenido.

El Secretario del Concejo servirá de órgano de comunicación de esa

entidad con las demás corporaciones, con los empleados públicos y con los particulares (artículo 7º, Decreto No.49 de 1932), además de atender fuera de la sesión a la sustanciación de todos los negocios de la Presidencia, de conformidad con el artículo 5, del citado decreto.

En cuanto a la expedición de copias de documentos que hagan parte del archivo del Concejo, el Presidente es quien ordena su expedición al Secretario y éste a su vez las autoriza.

El Secretario cumple las órdenes del Presidente, a la vez que refrenda sus actos y los de la corporación.

Da lectura a las proposiciones, proyectos y demás documentos en los casos previstos por el reglamento.

Informa a la corporación sobre los resultados de las votaciones.

Registra los Proyectos de Acuerdo para primer debate.

Da fé de los certificados que expida sobre los negocios de que conozca por razón de su empleo. Estas certificaciones solo se pueden dar sobre lo que resultare de los documentos existentes en la Secretaría y únicamente refiriéndose a estos mismos documentos.

Las faltas absolutas del Secretario dan lugar a nueva elección. Las accidentales, si no hay Subsecretario u otro empleado que haga sus veces, se suplen por el Concejo mediante el nombramiento de un Secretario ad-hoc.

En aquellos municipios de escasos recursos y población, pueden fusionarse los cargos de Secretario del Concejo y de Secretario del Alcalde.

Otras funciones que debe cumplir el Secretario están contenidas en la Ley 85 de 1890, artículo 2, Código Civil, artículo 2629, Decreto

Legislativo No.39 de 1905, aprobado por la Ley 8a. del mismo año.

2.5 DEL JURAMENTO.

El artículo 251 de la Ley 4ª 1913, prescribe que "ningún funcionario entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de sostener y defender la Constitución, y de cumplir los deberes que le incumban. Esto es lo que se llama posesión del empleo, o bien, tomar posesión de él.

El juramento se prestará por regla general de esta manera:

De pie y descubiertos todos los que están presentes; el que exige el juramento preguntará al que lo presta:

"¿Jura usted por Dios Todopoderoso y promete solemnemente a la patria cumplir la Constitución y las Leyes y llenar fielmente, según su leal saber y entender, las funciones de su empleo?"

El que presta el juramento debe responder:

"Sí lo juro".

Y el primero replicará:

"Si así lo hiciere, Dios y la patria se lo premien, y si no, él y ella se lo demanden".

CAPITULO III

3. LOS ACUERDOS MUNICIPALES

3.1 ADOPCION DE LOS ACUERDOS.

La adopción de un proyecto de acuerdo exige la mayoría absoluta, es decir la mitad más uno de los que estén presentes en la sesión.

Dichos proyectos pueden ser presentados por los Concejales, por los Alcaldes y sus Secretarios, y en los asuntos de su ramo por los Per soneros, Contralores y Tesoreros Municipales, al tenor del artículo 104 del Decreto 1333 de 1986.

Al proyecto debe acompañarse la exposición de motivos sobre que ver sa su contenido.

El artículo 107 del nuevo Código de Régimen Municipal, trae lo esta blecido en la Ley 30 de 1969 en su artículo 10, al consagrar que "to do proyecto de Acuerdo debe referirse a una misma materia y serán inad misibles 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 la presente dis posición".

Es claro, que si a pesar de todo el Acuerdo es aprobado y sancionado con este vicio, es susceptible de anulación en forma total, ya que viola una norma expresa de la Constitución.

El objetivo de esta norma es impedir que con las modificaciones intro ducidas, se eviten los famosos "micos" que en forma sorpresiva crean, generalmente, una situación de desarmonía, incoherencia y por demás irregular en nuestra legislación.

En materia de adopción de Acuerdo, es de gran importancia tener pre sente el artículo 9 de la Ley 30 de 1969, al igual que el artículo

105 del Decreto 1333 de 1986, en concordancia con el artículo 189 de la Constitución Nacional, en cuanto a la presentación de los proyectos de Acuerdos, por parte del Alcalde, sobre desarrollo económico y social y de obras públicas.

Dice la primera disposición anotada: "cuando el Alcalde presente proyectos de Acuerdos sobre planes y programas de desarrollo económico y social o de obras públicas, el Concejo podrá crear una comisión del plan encargada de dar primer debate a dichos proyectos y de vigilar su ejecución.

Esta comisión está integrada por no menos de la mitad de los miembros de la corporación y se podrá reunir conforme al reglamento del respectivo Concejo, con anterioridad a los distintos períodos de sesiones ordinarias.

Si la comisión del plan encargada de dar primer debate a los Proyectos de Acuerdo sobre los planes y programas de desarrollo económico y social o de obras públicas, dejare pasar el período de sesiones sin darle el debate previsto, el Alcalde podrá poner en vigencia el proyecto de Acuerdo presentado por él".

Sobre esta materia el artículo 105 del Decreto 1333 de 1986, en concordancia con el artículo 189 de la Carta magna, inciso 2º, preceptúa: "Igualmente, a iniciativa del gobierno, la ley determinará lo relativo a planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas, de los municipios y podrá también, atendiendo sus categorías conforme al artículo 198, otorgar exclusivamente al Alcalde la iniciativa de los proyectos de Acuerdo sobre determinadas materias. (Artículo 189 inciso 2º de la Constitución Política).

Siguiendo con este orden de ideas, el artículo 109 del citado decreto, establece: "Los Concejos integrarán comisiones permanentes encargadas de rendir informe para segundo y tercer debate a los proyectos de Acuerdo, según los asuntos o negocios de que éstas conozcan y el con

tenido del proyecto. Si dichas comisiones no se hubieren creado o integrado, los informes se rendirán por las comisiones ad-hoc que la Presidencia nombre para el efecto.

Todo Concejal deberá hacer parte de una comisión y en ningún caso podrá pertenecer a más de dos comisiones permanentes"

3.2 DEBATES DE LOS ACUERDOS.

El artículo 173 de la Ley 4ª de 1913, establecía que tratándose de municipios que no fueran capitales de departamento o que tuvieran un presupuesto de rentas y gastos inferior a doscientos mil pesos (\$200.000.co), los proyectos de Acuerdo debían sufrir dos debates en distintos días, para que fueran leyes municipales en sentido material.

Las leyes 72 de 1926, 89 de 1936 y 115 de 1948, estatúan que, si el distrito fuere capital de Departamento, o si tuviere un presupuesto de rentas y gastos de \$200.000.co ó más, el proyecto debía ser discutido y aprobado en tres sesiones, también en días distintos, para que adquirieran el carácter de Acuerdo Municipal.

Sobre este tópico, el artículo 108 del nuevo Código de Régimen Municipal, establecē "para que un proyecto sea acuerdo debe aprobarse en tres debates, celebrados en tres días distintos. Además, debe haber sido sancionado y publicado".

Según la nueva disposición, anotada anteriormente, para que un proyecto se convierta en Acuerdo debe aprobarse en tres debates, y celebrados en tres días distintos, no se exige que el municipio sea capital de Departamento, como tampoco número de habitantes, es decir, que en todos los Municipios de Colombia para que sus Concejos aprueben los proyectos de Acuerdos, deben sufrir tres debates y deben haber sido sancionados y publicados, no interesa la población del municipio, ni la categoría de éste.

3.3 FORMALIDADES QUE DEBEN LLENAR LOS ACUERDOS MUNICIPALES.

Todo Acuerdo municipal debe tener al principio el número de orden, el año y debajo de éste y dentro de un paréntesis, la fecha de la sanción ejecutiva, a más de la indicación de la materia sobre que versa y el título que debe indicar en breves términos, la materia a la cual se refiere.

Los Acuerdos que se expidan para aclarar y adicionar, modificar, reformar o derogar otros, no sólo enunciarán en el título el número y el año de los aclarados, adicionados, modificados, reformados o derogados, sino también la materia sobre que ellos versan. Lo anterior de conformidad en los artículos 9 y 10 del Decreto N° 49 de 1932.

Prescribe el artículo 11 del decreto reglamentario 49 de 1932, que los Concejos Municipales al expedir cualquier Acuerdo, deben citar precisamente la disposición que les confiere la facultad para dictar dicho acto. Esta norma que en apariencia parece sin importancia alguna, tiene su razón de ser, en que los Concejos no se desvíen de las funciones que les son propias, ni incurran en regulaciones que ni constitucional, ni legalmente se les ha atribuido.

La práctica viciosa de encabezar los proyectos de Acuerdo con la conocida fórmula sacramental "en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 197 de la Constitución Nacional", o cuando dicen "en uso de las atribuciones que le confiere la Ley 4° de 1913, 72 de 1926, 115 de 1948 y Decreto 1333 de 1986" y estas disposiciones no hacen relación a la materia de que se trata, no se está cumpliendo la finalidad exigida y antes bien se está incurriendo en la violación de la norma precitada. De tal suerte, que consideramos como una formalidad substancial y no accidental de los actos administrativos para su eficaz y cabal cumplimiento, como garantía que las decisiones se tomen con reflexión y estudio y no a la ligera o sorpresivamente.

Por otra parte, podría considerarse como otra formalidad la contem

plada en el artículo 107 del Decreto 1333 de 1986, en relación a que todo proyecto de Acuerdo debe versar sobre una misma materia y son inadmisibles las modificaciones que no versen sobre el mismo asunto.

Sobre esta materia, a continuación citaré varias jurisprudencias del Honorable Consejo de Estado Colombiano:

Jurisprudencia.-

En sentencia de 25 de Abril de 1970, dijo el H. Consejo de Estado:

"De acuerdo con estos principios no parece desorbitado el reglamento que exige a los Concejos citar las disposiciones legales en que fundan sus acuerdos así no establezcan este requisito en forma expresa las normas sustantivas y ello se debe a la manera como los cabildos ejercen sus funciones en los asuntos que les competen: en efecto, es evidente que el Concejo ejerce una facultad reglada y por tanto sólo puede actuar dentro de la órbita que le señalan la Constitución y la Ley; así lo dice claramente el artículo 197 de la Carta cuando preceptúa en su primer inciso: "Son atribuciones de los Concejos, que ejercerán conforme a la Ley, las siguientes:....."En esta forma los Acuerdos de los Concejos deben ceñirse no sólo a la Constitución y a la Ley, sino también al reglamento del Gobernador; de ahí porque el artículo 65 del Código Contencioso Administrativo estatuye que son acusables los Acuerdos de los Concejos Municipales cuando son contrarios a las normas citadas.

48421

Son numerosas las disposiciones que se refieren al carácter de función reglada que ejercen los Concejos. Podríamos tomar al azar algunas; el mismo artículo 197 de la Constitución dice que corresponde a los Concejos "votar de conformidad con la Constitución, la Ley y las Ordenanzas, las contribuciones y gastos locales". El artículo 169 de la Ley 4ª de 1913, en varias de sus normas se refiere también expresamente a la sujeción de los Concejos cuando dictan los Acuerdos, a las normas legales. Así por ejemplo, preceptúa esa disposición que

1. "Acuerdo número siete (7) de Noviembre 17 de 1961. Por el cual se modifica la constitución y organización de la junta directiva de las Empresas Públicas de Pereira y se dictan otras disposiciones".
2. "Acuerdo número veintidós (22) de Julio 3 de 1963, por el cual se modifica el estatuto que rige la administración del establecimiento autónomo denominado Empresas Públicas de Pereira".
3. "Acuerdo número noventa y tres (93) de Noviembre 18 de 1970. Por medio del cual se modifica el Acuerdo número veintidos (22) de 1963".
4. "Acuerdo número nueve (9) de Enero 24 de 1971. Por medio del cual se modifica el estatuto que rige la administración del establecimiento público autónomo denominado: "Empresas Públicas de Pereira".

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTOS DE VIOLACION.

"El demandante afirma, en síntesis, que si bs Acuerdos acusados son violatorios de los artículos 9, 10, 11 del Decreto 49 de 1932", ya que ninguno de ellos cita las materias sobre que versa ni anuncia el número y el año de los estatutos cuyas normas aclara, adiciona, modifica, reforma o deroga como lo exigen los artículos 9 y 10 y menos indica o cita precisamente la disposición que le confiere al Concejo la facultad para expedir el respectivo Acuerdo como lo manda el artículo 11".

Además y en relación con los Acuerdos números 93 de 1970 y 9 de 1971, el actor los considera violatorios del Artículo 197 de la Constitución Nacional, en cuanto fueron expedidos sin que mediara la iniciativa del Alcalde. "El concepto de la violación de esta norma dice el demandante se hace evidente en los Acuerdos referidos porque si la norma constitucional reserva a los Alcaldes la iniciativa para crear o dar existencia legal a los establecimientos públicos del orden municipal es claro que también a ellos está reservada la iniciativa de todo cuanto tenga que ver con la existencia de tales entidades y su modificación a cambio orgánico no puede asumirla de modo exclusivo el Concejo sin pasar por encima de la norma constitucional en mención".

IA PARTE IMPUGNADORA.

El doctor Alfonso Gutiérrez Millan se constituyó en parte impugnado ra y en escrito que obra al folio 1 y s.s. del cuaderno número 3 se opone a las pretensiones de la demanda, argumentando en síntesis, lo siguiente:

1. Al expedir el gobierno el decreto reglamentario 49 de 1932 se excedió en la potestad reglamentaria, en cuanto señaló normas para el funcionamiento de los Concejos Municipales que le corresponde dictar al Congreso.
2. La aplicación mecánica del Artículo 11 del Decreto 49 conduciría a desconocer las competencias de origen constitucional y legales propios de los Concejos, con grave quebranto del régimen institucional y en aras de un formalismo que no consulta el espíritu de la ley.
3. La experiencia enseña que son innumerables los casos en que los Concejos dicen proceder en uso de sus facultades legales, sin precisarlas, y así han expedido acuerdos sobre las diversas materias que están sometidas a las regulaciones de orden municipal, creándose un verdadero "error común" con las consecuencias que a tal situación jurídica se le atribuye desde el antiguo derecho romano. El desconocimiento de esta realidad, mediante la anulación de las disposiciones de carácter municipal así expedidas, antes que salvaguardar el orden jurídico, crearía un verdadero caos en la administración municipal y para el caso de autos la grave consecuencia de dejar acéfala la administración y dirección de las Empresas Públicas de Pereira.

IA SENTENCIA APELADA.

El Tribunal de instancia, al hacer el análisis de los actos acusados a la luz de las disposiciones invocadas por la demanda, se pronuncia así:

"Los Acuerdos tachados por el doctor Ocampo Ramos, analizados uno por

uno, adolecen de las siguientes omisiones:

"El número siete (7): lleva en su introducción el número de orden y el año, pero en cambio de la fecha de la sanción ejecutiva, que fué el 28 de Diciembre de 1961, se anotó la de expedición, se aludió a la materia que él contempla, pero los actos modificados se señalaron en su artículo y no en el encabezamiento; y finalmente, no se hizo mención especial de la norma que confiere facultad a los Concejos de dictar esta clase de actos, violando así el artículo 11 del Decreto 49 de 1932.

"El número veintidós (22), lleva el número de orden y el año, y la fecha de su sanción coincide con la de expedición y con la de publicación; todo se hizo el 3 de julio de 1963; la materia sobre que versa se dió a conocer, pero los estatutos modificados se mencionaron en su artículo 8, y no en el encabezamiento; finalmente, no se citó la disposición que autorizaba el acto, razón por la cual se infringió también el mismo artículo 11 del Decreto 49 ya citado.

"El número noventa y tres (93) expedido el 18 de Noviembre de 1970, no será objeto de estudio por cuanto fue declarado ya inexecutable por decisión del Tribunal de Febrero 19 de 1971, según hay constancia en el juicio; y

"El número nueve (9): lleva el número de orden y el año pero habiendo sido sancionado por el Presidente del Honorable Concejo el 2 de Febrero de 1971, lleva como fecha la de expedición, la materia en él contemplada está expresamente mencionada en la introducción, sin haberse hecho referencia a los actos que se aclaran, reforman o derogan, ni al principio, ni al fin del acuerdo; finalmente, lleva la fórmula genérica: "El Concejo Municipal de Pereira, en uso de sus atribuciones legales", sin citar concretamente ninguna, con desconocimiento y violación del ameritado artículo 11 del aludido decreto reglamentario 49 de 1932.

"Estas observaciones nos llevan ineludiblemente a la conclusión de

que los tres Acuerdos sometidos a estudio vulneran por lo menos la regla contenida en el dicho artículo 11, lo que ocasiona la nulidad de cada uno de ellos, toda vez que él es de obligatorio cumplimiento en todas las ocasiones que se expidan acuerdos sin que puedan afirmarse que exista una sola excepción a este mandato de carácter general y absoluto. Registrada y comprobada la omisión que acarrea tan grave consecuencia, poco más puede agregar la Sala, como no sea las transcripciones de las siguientes jurisprudencias del Honorable Consejo de Estado sobre el particular".

A continuación transcribe el Tribunal las sentencias del Consejo de 11 de Agosto de 1969 y 25 de Abril de 1970, en las cuales esta Corporación sienta la rígida tesis de que la falta de cita de las disposiciones legales con base en las cuales se dictan los Acuerdos, es causal de nulidad de éstos por omisión de lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 49 de 1932. (Anales julio - Agosto 1969 página 130; anales 425 de 1970 páginas 252 y siguientes).

CONCEPTO FISCAL.

El señor agente del Ministerio Público en su vista de fondo, al referirse al fallo de primera instancia, expone:

"No obstante los planteamientos que hace el fallador de primer grado, y de las disposiciones y jurisprudencias que respaldan sus conclusiones, esta fiscalía, en discrepancia, con lo resuelto al respecto tanto por el Tribunal como por el Honorable Consejo de Estado considera que no toda violación de carácter formal puede constituirse en causal de nulidad.

"No puede negarse que el Decreto 49 de 1932 exige el lleno de una serie de requisitos en la presentación de los Acuerdos Municipales, pero en parte alguna se establece que la omisión de uno o de varios de ellos vicia de nulidad el acto correspondiente.

"Se habla allí de colocar dentro de un paréntesis, debajo del número

de orden y el año, "la fecha de la sanción ejecutiva". Esta exigencia nada tiene que ver con la formación misma del Acuerdo Municipal.

"En los actos acusados en lugar de paréntesis se utilizaron guiones, con lo cual claramente se omite darle cumplimiento a lo prescrito en el artículo 9 del Decreto aludido. A pesar de no poderse negar esta omisión, rídículo sería siquiera pensar que ello pueda acarrear alguna nulidad.

"Sobre este punto nada dijo el Tribunal en el fallo recurrido, pero en cambio sí tuvo en cuenta el hecho de que no se hiciera alusión a la materia objeto de los Acuerdos, en alguno de los artículos y no en "el encabezamiento". Respecto de los distintos acuerdos acusados se advirtió expresamente que "no se hizo mención especial de la norma que confiere facultad a los Concejos de dictar esta clase de actos, violando así el artículo 11 del Decreto 49 de 1932". (Folio 53).

"Lo grave, en concepto de esta fiscalía, no estaría en no decirlo si no en no tener la facultad para ello.

"Muy respetables son los argumentos que se esgrimen en las jurisprudencias que se transcriben en la sentencia apelada, pero valdría la pena recapacitar en esta oportunidad si la dinámica del Derecho no aconseja obrar con mayor elasticidad en la interpretación de las normas legales.

Parece que la época actual es muy distinta a la precedente en la que era bien de recibo lo que con ingenio interpretó uno de nuestros más conocidos vates: "sacrificar un mundo para pulir un verso".

"La interpretación que la jurisprudencia le ha dado a estas normas, de carácter secundario, no está de acuerdo con el avance publicístico del Derecho, pues lo contrario sería rendir culto a etapa ya superada, del proceso formulario dentro del cual es bien conocido el caso del campesino que perdió su pleito porque al reclamar su Derecho olvidó recitar estrictamente la fórmula que se le dió, y en lugar de la pa

labra "árboles" empleó la de "vides" que era la que correspondía al objeto real de su reclamación.

"Ninguno de los requisitos que respecto de los acuerdos acusados, tuvo en cuenta el Tribunal de Risaralda, tiene carácter esencial y por lo mismo su omisión no debe implicar la inexistencia del acto mismo.

"Supuesto lo anterior, es preciso partir de la base de que antes de la reforma constitucional de 1968 y conforme a la autorización legal ya existente, los Concejos Municipales estaban facultados para la creación de Empresas Públicas Municipales, como establecimientos públicos descentralizados. Esta facultad creativa lógicamente incluía la de aprobar y modificar sus correspondientes reglamentos".

Y, en lo que respecta a la violación del artículo 197 de la Constitución Nacional por parte de los acuerdos números 93 de 1970 y 9 de 1971 encuentra fundado el cargo formulado por el actor, en cuanto las modificaciones introducidas por tales acuerdos a la Junta administradora de las Empresas Públicas de Pereira, requerían de la previa iniciativa municipal, por lo cual considera que debe declararse la nulidad del segundo de los Acuerdos citados, ya que en relación con el primero, el Tribunal se había pronunciado con antelación al fallo apelado, según se lee, en la parte considerativa del mismo.

CONSIDERACIONES DE LA SALA:

Tramitada la instancia sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, se procede a decidir el recurso de apelación interpuesto, previas las siguientes consideraciones:

Violación de los Artículos 9 a 11 del Decreto 49 de 1932:

Del cuidadoso análisis de los actos acusados hechos por el Tribunal a que se viene en conclusión que la única tacha de las formuladas por el actor que queda en pie, en cuanto al quebranto de lo previsto en los artículos 9 a 11 del Decreto reglamentario número 49 de 1932, es la relativa a no haber citado el Concejo de Pereira en el texto de

los Acuerdos y en forma "precisa" la disposición legal que le confiere la facultad de dictarlos.

Esta Sala considera en acuerdo con el señor Agente del Ministerio Público que una omisión de carácter eminentemente formal como la apuntada que no incide en la decisión material ni altera la expresión de la voluntad misma del Concejo, configura todo lo más una irregularidad en la expedición del acto que por sí sola no lo hace nulo. Distinta sería la situación si la irregularidad pierde su carácter formal y circunstancial y se proyecta en el ámbito mismo de la competencia del órgano que expide el acto o bien, cuando significa que la omisión de un requisito substancial para preferirlo, condiciones estas últimas que no ostenta la informalidad que se comenta y que, ellas sí, harían anulable el acto por su propio contenido material.

De otra parte, se torna más intrascendente la omisión que se analiza, si se toma en consideración el principio de que la ley se presume conocida por los gobernados (artículo 56 del Código de Régimen Político y Municipal, y artículo 9 del C.C.), presunción que abarca el conocimiento de las normas que establecen las materias sobre las cuales tienen competencia los Concejos Municipales para la administración de los asuntos locales y cuya transgresión implica la nulidad de los actos que expidan.

Cabe anotar que la constitución no exige respecto de las leyes que expide el Congreso el cumplimiento de formalidades como la contenida en el artículo 11 del Decreto 49 de 1932, para los acuerdos, sin que en ello se haya visto obstáculo o impedimento alguno para el cumplimiento de la acción de inexecutable en orden a salvaguardar la integridad de la Carta. A similar conclusión se llega en el ámbito de las normas de carácter municipal, frente a los cuales puede ejercerse la acción de nulidad, sin que la guarda de la legalidad sufra menoscabo alguno por haber incurrido un Concejo Municipal en omisión de que se trata.

Las anteriores consideraciones unidas a las expresadas por el señor Fiscal Primero de la Corporación, lleva a la Sala a concluir que si bien lo previsto en el artículo 11 del Decreto 49 de 1932 tiene como finalidad procurar que los Concejos Municipales procedan ordenadamente en el ejercicio de sus atribuciones, su omisión por sí sola no vicia de nulidad un acuerdo.

En los anteriores términos la Sala plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, modifica la jurisprudencia existente en cuanto al alcance del artículo 11 del Decreto 49 de 1932.

Violación del Artículo 197 de la Constitución Nacional.

El cargo se hace consistir en que el Concejo no actuó por iniciativa del Alcalde, al expedir el Acuerdo número 9 de 1971, por quebranto de lo dispuesto en el ordinal 4 del artículo 197 de la Carta que condiciona la creación de los establecimientos públicos del orden municipal, así como las modificaciones que se introduzcan en su estructura, conforme lo tiene establecido la jurisprudencia, a la propuesta previa del Alcalde.

Por medio de auto para mejor proveer la Sala solicitó del Presidente del Concejo de Pereira que certificara sobre quien había presentado el proyecto de Acuerdo número 9 de 1971, obteniéndose la certificación que obra al folio 89 cuyo texto reza:

Que consultando el archivo del H. Concejo Municipal de Pereira aparece él en aquel entonces concejal de la ciudad, Doctor Gustavo Orozco Restrepo presentando a la consideración de la Corporación Edilicia el Proyecto de Acuerdo, que después habría de convertirse en el acuerdo número 9 de enero 24 de 1971 "por medio del cual se modifica el estatuto que rige la administración del establecimiento público autónomo denominado Empresas Públicas de Pereira".

De la certificación transcrita parece que, como lo afirma el demandante el proyecto de Acuerdo número 9 de 1971, no fue presentado a iniciativa del Alcalde con violación del artículo 197- 4 de la Cons

tituoi3n que establece tal exigencia, disposici3n que fue violada al expedirse en tales circunstancias el acuerdo en cuesti3n.

Por lo anteriormente expuesto el Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo oido el concepto fiscal, administrando justicia en nombre de la Rep3blica de Colombia y por autoridad de la ley

FALLA

Confirmese la sentencia apelada en cuanto declara la nulidad del acuerdo n3mero nueve (9) de 1971, expedida por el H. Concejo Municipal de Pereira y rev3case en todo lo dem3s, y por consiguiente, se niegan las dem3s s3plicas de la demanda.

C3piese, notifiquese y devu3lvase al Tribunal de origen.

3.4 TRAMITE PARA LA ADOPCION DE ACUERDOS MUNICIPALES Y TRAMITE PARA LA SANCION.

El art3culo 172 de la Ley 4ª de 1913 establec3a que los proyectos de Acuerdo pod3an ser presentados por los Concejales, el prefecto, el Alcalde, el Tesorero y el Personero Municipales, Inspectores de instrucci3n p3blica, m3dicos oficiales, ingenieros municipales y presidentes de Juntas de beneficiencias.

El decreto 1333 de 1986 en su art3culo 104 estatuye que los proyectos de acuerdos pueden ser presentados por los Concejales, por los Alcaldes y sus Secretarios, y, en los asuntos de su ramo por los personeros, Contralores y Tesoreros Municipales. Esta nueva norma le quita facultades a una serie de funcionarios para que presenten proyectos de acuerdo y le otorga facultades a otro como lo es a los Contralores Municipales de presentar dichos proyectos en los asuntos de su ramo. No se justificaba que el prefecto, inspectores de instrucci3n p3blica, m3dicos oficiales, los ingenieros municipales y los presidentes de Juntas de beneficiencia, quienes no eran elegidos directamente por los Concejales presentaron proyectos de Acuerdo, ya que estos funcionarios eran nombrados por el Alcalde Municipal, pues con

sideramos que nadie más que los Concejales quienes son los voceros de la comunidad, el Alcalde jefe de la administración municipal, sus secretarios personas de confianza del burgomaestre y, los Personeros, Contralores y Tesoreros Municipales, funcionarios que son elegidos por los Concejos, son las personas con mayor autoridad para presentar a las corporaciones edilicias proyectos para que se conviertan en acuerdos municipales. Es por ello que compartimos de un todo la norma a que nos hemos referido.

En lo referente a la sanción de acuerdos municipales, tenemos que este es "El hecho de firmar el proyecto aprobado con lo cual se le otorga demostración de conformidad". Aprobado en tercer debate un proyecto de acuerdo, se pasará al Alcalde para su sanción.

Los Alcaldes pueden objetar los proyectos de acuerdo aprobados por los Concejos, por motivos de inconveniencia o por ser contrarios a la Constitución la ley o las ordenanzas, se dice: "por motivos de inconveniencia", cuando el Acuerdo crea, modifica o impone situaciones, normas, etc. que no pueden ser cumplidas por la municipalidad, ya por factores económicos o por razones de orden público social "por ser contrarios a la Constitución, la Ley o las ordenanzas", cuando el acuerdo es violatorio de las normas constitucionales, de las legales y de los preceptos establecidos por las Asambleas Departamentales.

El Alcalde dispone del término de cinco (5) días para devolver con objeciones un proyecto que no conste de más de veinte artículos, y de ocho días cuando el proyecto pase de ese número de artículos. Si el Alcalde una vez transcurridos los términos indicados, no hubiere devuelto el proyecto objetado, deberá sancionarlo y promulgarlo.

Si el Concejo se pusiere en receso dentro de esos términos, el Alcalde está en la obligación de publicar el proyecto sancionado u objetado, dentro de los seis días siguientes a aquel en que el Concejo haya cerrado sus sesiones.

El Alcalde sancionará sin poder presentar nuevas objeciones el proyecto que reconsiderado por el Concejo fuere aprobado. Sin embargo, si el Concejo rechaza las objeciones por violación a la Constitución, la ley o la ordenanza, el proyecto será enviado por el Alcalde al Tribunal Administrativo, dentro de los diez (10) días siguientes, acompañado de un escrito que contenga los siguientes requisitos: A) lo que se demanda.

- B) Los hechos u omisiones que sirven de fundamento de la acción.
- C) Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación y,
- D) La petición de pruebas que el demandante pretende hacer valer. Lo anterior para que el Tribunal Administrativo decida de acuerdo al trámite que adelante anunciaremos.

Dentro de los tres (3) días siguientes al de la sanción, el Alcalde enviará copia del Acuerdo al Gobernador del Departamento para su revisión jurídica. La revisión aquí ordenada no suspende los efectos de los acuerdos.

Si el Gobernador encontrare que el Acuerdo es contrario a la Constitución, la ley o la ordenanza, lo remitirá, dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha en que lo haya recibido, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que éste decida sobre su validez.

El Gobernador enviará al Tribunal copia del Acuerdo acompañado de un escrito que contenga los requisitos que vimos anteriormente. El mismo día en que el Gobernador remita el Acuerdo al Tribunal, enviará copia de su escrito a los respectivos Alcalde, Personero y Presidente del Concejo para que éstos, si lo consideran necesario, intervengan en el proceso.

A los escritos a que nos hemos referido el Tribunal Administrativo lo dará, el siguiente trámite:

1. Si el escrito reúne los requisitos de ley, el Magistrado Sustancia-
dor ordenará que el negocio se fije en lista por el término de
diez (10) días durante los cuales el Fiscal de la Corporación y
cualquiera otra persona podrían intervenir para defender o impug-
nar la constitucionalidad o legalidad del Acuerdo y solicitar la
práctica de pruebas.
2. Vencido el término de fijación en lista se decretarán las pruebas
pedidas por el Gobernador y los demás intervinientes. Para la prác-
tica de las mismas se señalarán término no superior a diez (10)
días.
3. Practicadas las pruebas pasará el asunto al despacho para fallo.
El Magistrado dispondrá de diez (10) días para la elaboración de
la ponencia y el Tribunal de otros diez (10) días para decidir.
Contra esta decisión, que produce efectos de cosa juzgada en rela-
ción con los preceptos constitucionales y legales confrontados, no
procederá recurso alguno.

Los Acuerdos u otros actos de los Concejos municipales anulados defi-
nitivamente por los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en el
concepto de ser contrarios a la Constitución o a las leyes, o lesivos
de derechos civiles, no podrán ser reproducidos por aquellas corpora-
ciones si conservan la esencia de las mismas disposiciones anuladas,
a menos que una disposición legal, posterior a la sentencia, autorice
expresamente a los Concejos para ocuparse de tales asuntos.

Los acuerdos y demás actos que se expidan en contravención de esta
disposición son nulos. Los Alcaldes objetarán los proyectos de Acuer-
do que se encuentren en este caso y estas objeciones sólo podrán ser
declaradas infundadas por la mayoría absoluta de los votos de los con-
cejales.

Si el Alcalde no cumpliera el deber de objetar los proyectos de Acuer-
do, o si las objeciones fueren declaradas infundadas por el Concejo,
el acto es acusable por cualquiera de las autoridades o de las perso-
nas que puedan hacerlo.

3.5 PUBLICACION Y PROMULGACION DE LOS ACUERDOS.

El artículo 178 de la Ley 4ª de 1913 preceptuaba "que después de sancionado un Acuerdo, se publicará por bando en un día de concurso y en el periódico oficial del municipio, si lo hubiere, y desde ese día principia su observancia, a menos que el mismo Acuerdo disponga otra cosa".

El nuevo Código de Régimen Político Municipal, establece en su artículo 115: "Sancionado un Acuerdo será publicado en el respectivo diario, gaceta o Boletín oficiales si los hubiere, o por bando en un día de concurso". Continúa diciendo el mencionado Código, en su artículo siguiente que 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 (15) días siguientes a su sanción. Este mismo contenido lo trae la ley 11 de 1986 en su artículo 71.

La única diferencia que encontramos en lo que establecía el artículo 178 de la Ley 4ª de 1913 y lo establecido en el nuevo Código de Régimen Municipal, tratándose de publicación de los Acuerdos, es que la nueva disposición señala el término de quince (15) días contados desde la fecha de la sanción del Acuerdo, para que éste se publique y la primera disposición citada, no fijaba término preciso para tal acto.

La promulgación de los Acuerdos consiste en insertar en el diario, gaceta, boletín oficial o bando, el Acuerdo sancionado.

La regla general respecto a los efectos de la ley en cuanto al tiempo es que no obliga sino en virtud de su promulgación y su observancia principia dos meses después de promulgada, a menos que la ley fije el día en que deba principiar a regir.

3.6 VIGENCIA DE LOS ACUERDOS MUNICIPALES.

La vigencia de los Acuerdos Municipales empieza después de su publicación.

En cuanto a que pueda aplazarse su vigencia es procedente, lo que no puede hacerse es retrotraerla.

La ley sólo rige los actos y situaciones que se produzcan en adelante, esto es, no tiene efecto retroactivo, regla que no tiene más excepción importante que la consagrada en el artículo 26 de la Constitución Nacional.

3.7 OBLIGATORIEDAD DE LOS ACUERDOS MUNICIPALES.

No puede esgrimirse como argumento de índole constitucional o legal el que los Acuerdos son de obligatorio cumplimiento mientras no sean anulados o suspendidos por la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, porque tanto la jurisprudencia como la doctrina han aceptado que la presunción de legalidad consagrada por el artículo 192 de la Constitución Nacional, se refiere únicamente a los particulares.

En sentencia del 22 de Febrero de 1940, el Honorable Consejo de Estado, dijo sobre este particular: "...por lo demás tiene entendido el Consejo que la regla que hace obligatorio los Acuerdos y las ordenanzas mientras no se anulen por la autoridad competente se refiere únicamente a los particulares, más aún los encargados de administrar justicia deben seguir la jerarquía constitucional al dictar sus resoluciones y aplicar las leyes en el siguiente orden: la Constitución, la ley, las ordenanzas, y, finalmente los Acuerdos, con el resultado de que si en un caso determinado un Acuerdo Municipal es contrario a la ordenanza, a una ley o a la constitución, tiene preferencia la constitución, la ley y la ordenanza, y entonces el Acuerdo no es de obligatorio cumplimiento para la autoridad porque va contra las normas de superior obligatoriedad".

61

El Doctor Tascón en su obra "Derecho Constitucional Colombiano", primera edición, página 276, al analizar el artículo 192 de la Constitución y para armonizarlo con el principio consagrado en el artículo 215 de la misma obra, dice: "en nuestro concepto, los Acuerdos Municipales, por más contrarios que sean a las ordenanzas, a las leyes y a la Constitución, son de obligatorio cumplimiento para los particulares, mientras no sean suspendidos o anulados por el Tribunal Seccional de lo Contencioso Administrativo, que es hoy la autoridad competente".

CAPITULO IV



BIBLIOTECA UNIVERSITARIA
Fernández de Madrid
Universidad de Cartagena.

4. ELECCION DE FUNCIONARIOS MUNICIPALES

Es uno de los actos administrativos que mayor interés le prestan los Concejales Municipales, en consideración a las votas burocráticas que cada uno de los concejales que integran la coalición mayoritaria desea tener. Posición esta que criticamos, aún cuando en la práctica acontece lo dicho anteriormente, pues no estamos de acuerdo que en los Concejos Municipales existan coaliciones o uniones de varios concejales con el fin de satisfacer sus apetitos y excluir a otros de participar en la elección de funcionarios municipales. Además, las mal usadas coaliciones van en detrimento de la administración municipal, ya que muchas veces los concejales que fueron excluidos de ese pacto o unión, presentan al cabildo municipal, un proyecto de Acuerdo, que beneficia a la colectividad, pero por ser presentado por un concejal, que no hace parte de la coalición, no es aprobado, hecho este que es injusto, e inmoral. Es por ello que no compartimos esas uniones o bloques en un mismo cabildo municipal, ya que todos los concejales electos deben tener los mismos derechos y obligaciones, y no tener unos más derechos que otros, simplemente por hacer parte de una coalición.

Los Concejos elegirán funcionarios en las sesiones ordinarias inmediatamente anteriores a la fecha de iniciación del período del elegido. En los casos de falta absoluta, lo podrán hacer en cualquier momento. Siempre que se haga una elección después de principiado un período, se entiende hecho solo para el resto del período en curso.

Si dos o más personas alegaren haber sido elegidas Contralores, Persevereros, Tesoreros, Auditores o Revisores, para un mismo período, dentro de los diez (10) días siguientes a la respectiva elección deberán entregar al Alcalde las pruebas, documentos y razones en que fundan su pretensión. Si así no lo hicieron, el Alcalde reunirá la documentación que fuere del caso.

Dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes, al momento en que se complete la documentación pertinente, el Alcalde le remitirá al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que éste decida, con carácter definitivo, si la elección se realizó con el lleno de las formalidades previstas en la ley, el Tribunal fallará dentro del término de veinte (20) días durante el cual podrá ordenar y practicar pruebas de oficio. Cualquier persona puede impugnar o defender la elección.

Contra ésta y por motivos distintos de los que fueron objeto de pronunciamiento por parte del Tribunal, proceden las demás acciones judiciales que consagre la ley. Mientras se realiza la posesión del Contralor, Personero, Tesorero, Auditor o Revisor válidamente elegido, la persona que venía desempeñando el cargo continuará ejerciéndolo.

El artículo 102 del nuevo Código de Régimen Municipal, al igual que la ley 11 de 1986, en su artículo 63 establece que "los Municipios repetirán contra las personas que hubieren efectuado elecciones, nombramientos o remociones ilegales de funcionarios, el valor de las indemnizaciones que hubieren pagado por esta causa. Las violaciones de la ley para estos efectos deben haber sido manifiestas u ostensibles conforme a la respectiva decisión de la autoridad judicial". La anterior disposición es una de las más importantes novedades que trae el Código de Régimen Municipal (Decreto 1333 de 1986), por cuanto ésta protege el fisco municipal, en el sentido de que si un funcionario de los que elige el Concejo, es removido de su cargo en forma ilegal, o antes de vencerse su respectivo período, después que este funcionario ejerza las acciones judiciales del caso contra el municipio, posteriormente éste iniciará acción contra los concejales que actuaron en la remoción del funcionario, correspondiéndoles cancelar de su patrimonio personal, las indemnizaciones que para cada caso concreto corresponda. Además, con esta nueva disposición, los concejales municipales se abstendrán de remover funcionarios caprichosamente, como ocurre en la actualidad, ya que es muy usual escuchar a los conceja

les decir, cuando hay desacuerdos políticos, o cuando son excluidos de las coaliciones, "que se destituyan los funcionarios (Tesorero, Contralor, Personero, etc) que el municipio paga". Esta frase debe desaparecer de parte de los concejales que irresponsablemente las enunciaban, debido a que con fundamento en las normas anteriormente transcritas, es a los concejales a quienes indirectamente corresponden de indemnizar a los funcionarios removidos del cargo ilegalmente, y no a los Municipios.

Los Contralores, Personeros, Tesoreros, Auditores y Revisores que ejerzan el cargo en propiedad sólo podrán ser removidos o suspendidos antes del vencimiento de su período por decisión judicial o de la Procuraduría General de la Nación, en virtud de lo establecido en el artículo 64 de la Ley 11 de 1986, en armonía, con el artículo 103 del Decreto 1333 del año en curso. Con esta nueva disposición se le da mayor estabilidad laboral a los funcionarios municipales, elegidos por períodos; ya que hecha la elección, el elegido adquiere el derecho a permanecer en el cargo durante todo el período legal, siempre que cumpla con lealtad, honestidad y eficiencia los deberes de su empleo. Si el Contralor, Personero, Tesorero, Auditor ó Revisor, incurren en violación de los deberes o prohibiciones que le impone el vinculus juris que los ata a la administración municipal o no se comportan con dignidad, se adelantará una investigación administrativa en su contra, en la que se expresen los hechos o faltas que se le imputen al funcionario, que éste los conozca en legal forma y tenga oportunidad de defenderse y aportar las pruebas que estime convenientes y luego si el hecho resulta fehaciente y está sancionado con la destitución, ésta se ordenará mediante sentencia judicial o por decisión de la Procuraduría General de la Nación, según quien haya iniciado la respectiva investigación, luego, si entrará el Concejo Municipal a hacer nueva elección de funcionario, hasta el vencimiento del correspondiente período.

4.1 FUNCIONARIOS QUE ELIGE EL CONCEJO.

El artículo 197 de la Constitución Nacional, faculta a los Concejos Municipales, para elegir Personeros y Tesoreros Municipales y los de más funcionarios o empleados que la ley determine.

Efectivamente, la ley, los faculta para elegir Contralores, Auditores o Revisores. Concretamente la ley 72 de 1926, y la ley 89 de 1936, dieron origen a la institución de la Contraloría Municipal. Dichas leyes, han sido tachadas de inconstitucionales, toda vez que la fiscalización correspondía a las Asambleas, por medio de las Contralorías, tal como lo preceptúa la Carta.

Con el fin de remediar tal situación, la reforma del 68, contempló la autorización al legislador, quien señalará los requisitos que deben reunir los municipios para organizar sus propias contralorías; es así como el artículo 50 de la Ley 11 de 1986 y el artículo 305 del Decreto 1333 de 1986, establecen tales requisitos. Dicen las mencionadas normas: "Los Concejos de los Municipios cuyo presupuesto anual sea superior a cincuenta millones de pesos (\$50.000.000.00), sin incluir el valor de los recursos del crédito ni las transferencias que reciban de la nación y del Departamento, podrán crear y organizar Contralorías (lo subrayado es mío) que tengan a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal de la respectiva administración. El valor aquí señalado se reajustará anual y acumulativamente en un porcentaje igual al de la variación del índice nacional promedio de precios al consumidor que elabora el Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

En los municipios en los cuales no hubiere Contraloría, la vigilancia de su gestión fiscal corresponde a la Contraloría Departamental".

Enunciados los funcionarios o empleados que elige el Concejo, pasaremos a ver sus funciones, período y requisitos para ocupar el cargo.

4.2 EL TESORERO MUNICIPAL, FUNCIONES, PERIODO Y REQUISITOS PARA OCUPAR EL CARGO.

Este funcionario está catalogado como empleado de manejo y al efecto debe prestar fianza para responder de los dineros públicos. Su labor principal consiste en recaudar y pagar. En cuanto al pago de cuentas y cancelación de las obligaciones del municipio debe ser muy celoso, ya que sus errores le acarrearán glosas y alcances que debe explicar satisfactoriamente so pena del pago correspondiente.

Por ello, al revisar las cuentas deberá constatar:

- a) Su debida autorización con las firmas y sellos correspondientes.
- b) Si cumple los preceptos legales, especialmente fiscales: modelo, concepto, estampillas, pruebas, documentos, etc. etc.
- c) Si existe para ello partida presupuestal, si ésta aún tiene saldo.

Si la cuenta no cumple con esos requisitos, y especialmente con aquellos que para cada caso prescribe el Código Fiscal del correspondiente departamento o las circulares de la Contraloría, podrá abstenerse de pagar y podrá hacerlo.

Dentro de las funciones del Tesorero tenemos las siguientes:

1. Recaudar los impuestos, contribuciones y demás ingresos provenientes de rentas municipales.
2. Pagar las cuentas debidamente legalizadas, y que correspondan a gastos u obligaciones del municipio.
3. Rendir mensualmente, a la Contraloría Departamental las cuentas del movimiento de la oficina.
4. Dar a los funcionarios competentes, los datos necesarios para la buena marcha de la administración.
5. Dirigir la contabilidad de la Tesorería.
6. Responder por los dineros que están a su custodia y manejo.
7. Ejercer la jurisdicción coactiva para hacer efectivo el cobro puntual de las obligaciones a favor de los municipios. Dicha función

la ejercerán conforme a lo dispuesto en los artículo 68, 79 y 252 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984) y 561 y siguientes del Código de Procedimiento Civil (artículo 155 del Decreto 1333 de 1986).

8. Nombramiento de sus empleados subalternos (Artículo 4 de la Ley 89 de 1936).

Los estatutos fiscales departamentales, le asignan algunas funciones en cuanto al recaudo, liquidación y cobro del valor de los servicios, impuestos, recargos, intereses y multas contra los responsables del erario municipal; hacer efectivos los auxilios, efectuar retenciones ordenadas por la ley o autoridades judiciales. Igualmente intervienen en adquisición de bienes muebles, declaratoria de inservibles, emisión de documentos de deuda pública y demás modalidades establecidas por los distintos estatutos fiscales.

Los Tesoreros Municipales tendrán un período de un (1) año, contado a partir del primero (1º) de Enero. Es por lo tanto, funcionario de período fijo y sólo puede ser removido por una cualquiera de las causas creadas por la ley. Es de advertir que si su elección se verifica después de iniciado el período, se entiende hecha sólo para el resto del período en curso.

La ley no exige condición alguna para ser Tesorero Municipal; como si lo hace con los Personeros y Contralores Municipales, la ley 11 de 1986 y el nuevo Código de Régimen Municipal. No compartimos la posición del legislador en el sentido, de no exigirle condiciones especiales para su elección, ya que el Tesorero, debe ser una persona idónea, y capacitada para desempeñar tal posición y la simple calidad de ciudadano en ejercicio no debe ser condición necesaria para desempeñar un cargo de manejo.

La omisión de la ley al no exigir calidades y capacidades para el desempeño de tal función, hace que la institución del Tesorero, vuelva a menos, dentro de la organización municipal, ya que continua siendo

un agente político del Concejo. Ello, hace que una gran mayoría de estos funcionarios, con clara violación de las normas legales, se dediquen al cumplimiento de atribuciones que no tienen por la ley, invadiendo el campo de acción de los Alcaldes, responsables directos del desarrollo y progreso del municipio.

Para enmendar tal situación, creemos necesario la fijación por parte de la ley de calidades que permitan la selección de estos funcionarios a nivel local, teniendo en cuenta las categorías del municipio.

4.3 EL CONTRALOR MUNICIPAL, FUNCIONES Y REQUISITOS PARA OCUPAR SU CARGO.

Es el funcionario encargado de velar por la vigilancia de la gestión fiscal del municipio.

El artículo 307 del nuevo Código de Régimen Municipal, en armonía con el artículo 52 de la Ley 11 de 1986, establece las siguientes atribuciones a los Contralores:

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 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.

Las Contralorías no ejercerán funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización. Por tanto, no podrán intervenir en la formación y elaboración de actos que corresponda expedir a otras autoridades municipales.

El control de la gestión fiscal de los municipios intendenciales y

70

comisariales corresponde exclusivamente a la Contraloría General de la República.

Los Concejos Municipales podrán dictar reglas especiales sobre la manera de comprobar los ingresos y egresos de los fondos municipales.

En cuanto al período de los Contralores el artículo 306 del nuevo Código de Régimen Municipal en armonía con el artículo 51 de la Ley 11 de 1986 estatuyen: "Los Contralores Municipales serán elegidos para períodos de dos (2) años que empezarán a contarse el primero (1º) de Enero de mil novecientos ochenta y siete (1987)....." Esta nueva disposición le dá mucha más estabilidad laboral a estos funcionarios, ya que se le amplió el período en un año más, y consideramos con esta medida, que los fiscalizadores del municipio, pueden en su período de dos (2) años, ejercer mucho mejor esta función, habida cuenta de que tienen más tiempo para analizar la gestión fiscal y financiera del municipio, como también de sus entidades descentralizadas, además podrán hacer un mejor estudio de los ingresos y egresos del municipio.

En lo referente, a los requisitos para ocupar el cargo de Contralor Municipal, se introdujeron las siguientes modificaciones hechas por el numeral 2º del Decreto 1333 de 1986 y el numeral 2º de la ley 11 de 1986: "para ser elegido Contralor se requiere ser ciudadano en ejercicio, tener más de 25 años de edad en la fecha de la elección, poseer título universitario o de tecnólogo cuyo pènsun académico contemple el estudio de materias en derecho, en ciencias económicas, contables, financieras o administrativas".

Consideramos de vital importancia esta reforma, por cuanto se le exigen requisitos y calidades a las personas que aspiren a ocupar el cargo de Contralores Municipales, y a partir del 1º de Enero de 1987 contarán los municipios de Colombia con Contralores capacitados, idóneos y profesionales y se convertirá ésta, en una entidad eminentemente técnica por su naturaleza misma y por la calidad de la persona que sea elegida para ejercer el cargo.

71

Con esta nueva disposición, se presentará el siguiente problema: hay municipios en nuestro país de muy escasos recursos financieros, con un presupuesto de Rentas y Gastos paupérrimos, que escasamente alcanzan para satisfacer la nómina de los empleados municipales, a pesar de ser los salarios de éstos irrisorios; los municipios con este inconveniente, muy difícilmente le pagarán a los Contralores un salario que se merece una persona profesional, y que lo más probable es que no sea oriundo de esa municipalidad por no contar estos municipios en el seno de sus habitantes, con personas que satisfagan los requisitos y calidades exigidos por la ley, para desempeñar tal cargo. Ante estas circunstancias, el legislador no ha debido ser tan exigente para esta clase de municipios y les hubiese exigido mayores calidades y requisitos a los municipios capitales de Departamento y los municipios con un número de habitantes determinados, para que eligieran sus Contralores, y a los municipios pequeños y de escasos recursos les hubieran atenuado tales requisitos.

4.4 EL PERSONERO MUNICIPAL, FUNCIONES, PERIODO Y REQUISITOS PARA OCUPAR EL CARGO.

La reforma del año en curso, le dá a los Personeros Municipales la doble calidad, "de defensor del pueblo o veedor ciudadano y como agente del Ministerio Público". La ley 4ª de 1913, solo le atribuía a los Personeros la calidad de agente del Ministerio público.

El artículo 135 del Decreto 1333 de 1986, establece: "En cada municipio habrá un funcionario que tendrá el carácter de defensor del pueblo o Veedor ciudadano y agente del Ministerio Público, llamado Personero Municipal, que tendrá un suplente nombrado por el mismo que elija el principal. El suplente reemplazará al principal en todo caso de falta absoluta o temporal, mientras se provee lo conveniente por quien corresponda".

Son atribuciones del Personero, que cumplirá como defensor del pueblo o veedor ciudadano, las siguientes:

- 72
1. Velar por el cumplimiento de la Constitución, leyes, ordenanzas, Acuerdos y órdenes superiores en el municipio.
 2. Promover la ejecución de las leyes y disposiciones administrativas que se refieran a la organización y actividad del municipio.
 3. 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.
 4. Vigilar la conducta oficial de los empleados y trabajadores municipales y velar porque desempeñen cumplidamente sus deberes y se les exija responsabilidad por las faltas que cometan.
 5. Intervenir en los procesos de Policía para perseguir las contravenciones, coadyuvar al mantenimiento del orden público y colaborar en la defensa de quienes carecen de recursos económicos para ello.
 6. Adelantar investigaciones sobre los hechos que a su juicio impliquen situaciones irregulares y formular las recomendaciones, quejas o acusaciones a que hubiere lugar.
 7. Demandar a las autoridades competentes las medidas de policía necesarias para impedir la perturbación y ocupación de bienes fiscales y de uso público.
 8. Promover ante cualquier autoridad o empleado todo lo que estime conveniente a la mejora y prosperidad del municipio.
 9. Excitar a las autoridades locales a que tomen las medidas convenientes para impedir la propagación de las epidemias y en general los males que amenacen la población.
 10. Velar por la conservación de los bienes municipales y la puntual y exacta recaudación e inversión de sus rentas.
 11. Concurrir a las sesiones del Concejo cuando se le invite o lo crea conveniente.
 12. Ejercer las demás funciones que le asignen la ley y el Concejo

Municipal. (Artículo 139 Código de Régimen Municipal).

Conforme a lo dispuesto en el artículo 75 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), también son funciones del Personero:

1. Instruir debidamente a toda persona que por manifestación propia desee o deba formular alguna petición.
2. Escribir la petición de que se trate, si la persona no pudiere hacerlo por sí misma y ello fuere necesario, comprobando en este caso que se cumplan las formalidades previstas en el Código citado.
3. Recibir y hacer tramitar las peticiones o recursos que las autoridades por cualquier motivo no hayan querido recibir.
4. Aplicar medidas disciplinarias o solicitar su aplicación al que sea competente, a los funcionarios que sin causa justificada, dificulten o hagan ineficaz el ejercicio del derecho de petición, o incurran en las conductas previstas en el artículo 76 del mismo Código Contencioso Administrativo.
5. Vigilar en forma constante y directa los sistemas para el cobro de las tarifas de los servicios públicos, y asegurar que los reclamos y recursos se tramiten en forma rápida y legal.

Si quien fuere competente no quisiere recibir los recursos de reposición, apelación y queja de que trata la parte primera del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), podrán presentarse ante el Procurador Regional o ante el Personero Municipal, para que ordene su recibo y tramitación.

El Personero Municipal, como agente del Ministerio Público, tiene las siguientes funciones, según lo establecido en el artículo 142 y siguientes del Decreto 1333 de 1986:

1. En los procesos penales de competencia de los jueces municipales y en los sumarios que éstos instruyan, el Ministerio Público será

ejercido por el correspondiente Personero Municipal.

- 2. Ante los Jueces de Instrucción Criminal, el Ministerio Público se rá ejercido por el Personero Municipal del lugar donde ocurrieron los hechos que son materia de la investigación.
- 3. En los procesos penales de competencia de los Jueces de Circuito, ante los cuales no actúe de manera permanente un fiscal, el Minis terio Público será ejercido por el respectivo Personero Municipal.
- 4. El Ministerio Público será ejercido por los Personeros ante los Jueces a que se hizo referencia anteriormente, mediante la presenta ción de los recursos que de acuerdo con la ley pueden interponer contra los autos inhibitorios, los que resuelvan sobre la liber tad del sindicado, califiquen el mérito del sumario, ordenen la cesación del procedimiento o el archivo del proceso y las senten cias, todos los cuales les deberán ser notificados personalmente.

Al Personero Municipal también se le correrá traslado para que emita concepto, en el término de dos (2) días, sobre las solicitudes de ex carcelación o de revocatoria del auto de detención, y en el término de cinco (5) días sobre los casos de cesación de procedimiento. Cuan do ésta se funde en la prescripción de la acción penal no habrá lugar al traslado y concepto.

En los procesos en que intervenga el Personero solicitará la prácti ca de las pruebas conducentes al esclarecimiento de la verdad.

El traslado a que se hizo referencia anteriormente, podrá surtirse sobre las copias completas del expediente y si dentro del término fi jado no hubiere concepto del Personero, el Juez decidirá sin la co rrespondiente vista fiscal.

El Personero que sin justa causa no se notifique oportunamente o no conteste el traslado dentro de los términos legales será suspendido del cargo hasta por dos (2) meses, la primera vez, y destituido, la segunda, sin perjuicio de la responsabilidad penal consiguiente. Es tas sanciones serán impuestas por la Procuraduría General de la Na

ción.

La actuación de los Personeros como agentes del Ministerio Público en los procesos penales se cumplirá conforme lo vimos anteriormente, y únicamente tendrá lugar en los siguientes casos:

- a) Cuando lo ordene el Procurador General de la Nación o el funcionario en que éste delegue tal atribución;
- b) Cuando lo soliciten el procesado o los perjudicados con el delito,
y
- c) Cuando los respectivos Personeros así lo decidan por encontrarlo conveniente para la recta administración de justicia.

Los municipios capitales de Departamento están autorizados para crear Personeros Delegados en lo Penal, quienes podrán ser los suplentes del Personero Municipal.

El período del Personero Municipal, es de un (1) año, contado a partir del 1º de Enero, y puede ser reelecto indefinidamente.

La reforma del Código de Régimen Municipal, establece que para ser Personero se requiere ser abogado titulado o haber terminado estudios de Derecho.

Consideramos de mucha utilidad esta introducción de exigirle a los Personeros ser Abogados, o haber terminado estudios de Derecho, por cuanto las funciones de éstos, solo las pueden ejercer con lujo de detalles una persona que haya estudiado las ciencias jurídicas y tenga verdadero conocimiento de las leyes que nos rigen; y no cualquier ciudadano en ejercicio, que llegaba a esa posición por ser recomendado de un concejal, y que desconocía las funciones inherentes a su cargo, convirtiéndose esta institución en un festín burocrático, lleno de personas ineptas e inidóneas.

4.5 DEL PERSONAL EN GENERAL.

Sobre esta materia se refieren los artículos 288 y siguientes del Decreto 1333 de 1986 y 38 y siguientes de la ley 11 de 1986, de la siguiente manera:

"Corresponde a los Concejos, a iniciativa del Alcalde respectivo, adoptar la nomenclatura y clasificación de los empleos de las Alcaldías, Secretarías y de sus oficinas y dependencias y fijar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos.

Estas mismas funciones serán cumplidas por los Concejos respecto de los empleados de las Contralorías, Auditorías, Revisorías, Personerías y Tesorerías.

La determinación de las plantas de Personal de las Alcaldías, Secretarías y de sus oficinas o dependencias, corresponde a los Concejos a iniciativa de los respectivos Alcaldes.

La creación, supresión y fusión de empleos de las Contralorías, Auditorías, Revisorías, Personerías y Tesorerías también corresponde a los Concejos.

La fusión a que se hace referencia se cumplirá con sujeción estricta a las normas que expidan los Concejos sobre nomenclatura, clasificación y remuneración de empleos, y sin que se puedan crear a cargo del Tesoro municipal obligaciones que superen el monto fijado en el presupuesto inicialmente aprobado para el pago de servicios personales, es decir que para estos efectos no se pueden hacer traslados ni adiciones presupuestales.

El régimen de prestaciones sociales de los empleados públicos municipales será el que establezca la ley, que también dispondrá lo necesario para que, dentro del marco de su autonomía administrativa, los municipios provean al reconocimiento y pago de dichas prestaciones.

Los servidores municipales son empleados públicos; sin embargo los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales. En los estatutos de los establecimientos

77

públicos se precisará qué actividades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo.

Las personas que prestan sus servicios en las empresas industriales y comerciales y en las sociedades de economía mixta municipales con participación estatal mayoritaria son trabajadores oficiales.

Sin embargo, los estatutos de dichas empresas precisarán qué actividades de dirección o confianza deben ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos.

Los empleados públicos se rigen por las normas de la ley y las de más disposiciones que en desarrollo de ésta, dicten las autoridades municipales competentes. Los trabajadores oficiales por la ley, las cláusulas de respectivo contrato y la convención colectiva de trabajo, si la hubiere.

La expedición de actos relacionados con el nombramiento, remoción y creación de situaciones administrativas del personal que presta sus servicios en la administración central de los municipios corresponde a los Alcaldes. Estas atribuciones las podrá delegar conforme a las autorizaciones que para el efecto reciban de los Concejos.

La administración del personal subalterno de los funcionarios que elijan los cabildos, corresponde a dichos funcionarios.

La administración de personal por las autoridades municipales se hará con sujeción a los principios y normas que consagren la ley y las disposiciones que en desarrollo de éstas dicten las autoridades locales sobre vinculación al servicio público, requisitos para el desempeño de determinados empleos, permanencia en el cargo, régimen disciplinario, ascensos por méritos, y antigüedad, y retiro o despido por causas legales.

El Procurador General de la nación, mediante concepto fundado en pruebas pedirá la remoción de todo empleado nacional, departamental o mu-

nicipal que apareciere como inepto, desidioso o afectado por otra causa que lo imposibilite para el debido desempeño del cargo.

La petición la hará a la autoridad de quien dependa el nombramiento y ésta deberá prestar atención a la solicitud del Procurador.

2

CAPITULO V

5. EL PRESUPUESTO MUNICIPAL

El Presupuesto en donde los representantes del pueblo, los Concejales, deben demostrar más visiblemente su espíritu de servicio, su deseo que el municipio avance su capacidad para el buen desarrollo de él y también en ese acuerdo ha de reflejarse, concretarse, objetivarse, materializarse, la justicia distributiva, que es la que tiene que gobernar la administración.

Es claro que toda partida que figure en el presupuesto debe estar previamente autorizada, bien por normas de carácter nacional, departamental o municipal. Lo cual quiere decir que en el presupuesto no puede legalmente aparecer una cantidad destinada a un gasto que no tenga una causa previa, una disposición que la justifique. Esa es la razón para que el presupuesto sea denominada "acto condición".

A pesar de la libertad que tienen los cabildos para disponer de sus gastos, en el presupuesto, es donde más notoriamente se observa la intervención de la ley, para obligar a los Concejos a hacer los aportes que ella estima esenciales con el fin de obtener determinados resultados. Generalmente en esa intervención se inspira en el bien común, en el interés social. Pero no es sólo la ley la que entra en la órbita municipal, para establecer determinadas obligaciones a los concejales. También las ordenanzas invaden ese campo y exigen la apropiación de partidas tendientes a la solución de algunos problemas de la comunidad.

5.1 DEFINICION DEL PRESUPUESTO.

"El Presupuesto es un acto administrativo de la voluntad soberana, mediante el cual se computan, anticipadamente, los ingresos y se autorizan los gastos públicos, para un período determinado".

También podemos decir que "un presupuesto es un plan de acción expresado en términos financieros. Así concebido tórnase claro, que cons

81

tituye una etapa de la planeación. Debe ser entonces, un conjunto bien integrado de decisiones sobre los propósitos de la empresa y los medios para lograrlos, incluyendo las disposiciones sobre recursos materiales y humanos, las formas de organización, los métodos de trabajo y las medidas de tiempo, cantidad y cualidad".

5.2 ELABORACION Y VIGENCIA.

En el primer día de las sesiones ordinarias del mes de Noviembre, el Alcalde presentará al Concejo el Presupuesto de Rentas y Gastos para la vigencia próxima.

El Acuerdo correspondiente deberá ser expedido por el Concejo Municipal durante las sesiones de Noviembre de cada año, incluyendo el periodo de prórroga. Lo anterior de conformidad a lo estatuido en el artículo 266 del Decreto 1333 de 1986.

Dicha presentación del proyecto al Concejo, tiene como razón de ser, la de que los Alcaldes son los verdaderos concedores de las necesidades que tiene la comunidad y de acuerdo con ellas, buscan los recursos para atenderlas en forma eficiente.

En cuanto al periodo de su vigencia, es de un año, esto es, del 1º de Enero al 31 de Diciembre.

5.3 CARACTERISTICAS.

- a) La Unidad. Consiste en que todos los ingresos que recaude la entidad pública, irán a un fondo común. Por lo tanto, no habrá rentas con destinación especial. Sin embargo, en los presupuestos modernos esta característica no se aplica.
- b) Universalidad. Consiste en que todos los ingresos se estiman por su valor bruto sin hacer deducción previa de los gastos que va a ocasionar su recaudo.
- c) Equilibrio. La parte de los ingresos debe ser exactamente igual a

la de gastos, por lo tanto, se mantendrá entre ellos el más estricto equilibrio.

d) Anualidad. Al hablar de la vigencia presupuestal nos referimos a esta característica, solamente queda por comentar de la prórroga del ejercicio presupuestal, es decir de su prolongación en el tiempo. "La vigencia de los presupuestos municipales se considera terminada el último día del año a que se refieren, pero en cuanto dice relación a la legalización de cuentas por servicios ya causados y a la incorporación de probables ingresos de rentas, retardadas por cualquier motivo, la vigencia queda prorrogada hasta el 31 de marzo siguiente a la fecha de la expedición normal; y ésto no sólo para efectos de la recaudación de rentas del año anterior, sino también, para el pago de derechos y obligaciones causadas a favor de acreedores de los distritos y a cargo de éstos".

5.4 DIVISION DEL PRESUPUESTO

El Presupuesto público se divide en tres partes:

- 1º Ingresos.
- 2º Gastos, y
- 3º Disposiciones generales.

1º LOS INGRESOS. Se le ha dado esta denominación por ser este término más genérico que el común y tradicionalmente usado en los Presupuestos públicos -parte de rentas e ingresos- ya que al decir ingresos, estamos abarcando los dos términos precitados; para ser más claro; tenemos que toda renta constituye un ingreso, pero no todo ingreso es originado por una renta (Vgr. los aprovechamientos y la venta de bienes no es originado por una renta). La parte de ingreso se distingue con numerales y están clasificados en el ámbito municipal en la siguiente forma:

CAPITULO I- Ingresos corrientes, que se dividen en tributarios y no tributarios.

CAPITULO II- Recursos de capital y fondos de destinación especial.

Los ingresos tributarios comprenden los impuestos directos y los indirectos; aquellos se refieren a los tributos que gravan la capacidad económica y que no son susceptibles de trasladarse a otros (ver bigracia, el impuesto predial). Estos, o sea los indirectos, son los que se trasladan del productor al consumidor y para mayor seguridad son recaudados en la fuente (Ej: el impuesto sobre las ventas, el impuesto de cigarrillos etc).

CALCULO DE INGRESOS. Para el estimativo se tendrá como base los ingresos recaudados durante los meses de octubre, noviembre y Diciembre del año inmediatamente anterior y lo recaudado del 1º de Enero al 30 de Septiembre del año en que se presenta.

2º La parte de los gastos está organizada por capítulos, programas, subprogramas, y se distingue por medio de artículos.

3º DISPOSICIONES GENERALES. Son las normas relacionadas con los ingresos y los gastos estimados, para lograr una correcta ejecución del Presupuesto aprobado por el Concejo. Entre las reglas más importantes podemos enumerar: a) Elaboración de Acuerdo de gastos; b) El orden de prelación de los gastos para la ejecución, orden público, deuda pública, salarios, jubilaciones, prestaciones sociales, asistencia pública, gastos generales, auxilios, etc; aquellos pagos que son susceptibles de cálculos por doceava, tales como sueldos, jornales, auxilios, etc.

5.5 CONTROL ADMINISTRATIVO DEL PRESUPUESTO.

A nivel municipal corresponde ejercerlo al Alcalde, como ordenador de los gastos públicos, al programar los acuerdos mensuales de gastos. Esta parte se denomina ejecución pasiva del presupuesto.

La ejecución activa, se refiere a la parte de los ingresos que percibe el erario público durante un ejercicio presupuestal.

5.6 DEFICIT Y SUPERAVIT PRESUPUESTAL.

Un ejemplo nos explica esta diferencia:

El Concejo de un municipio aprueba un presupuesto en la suma de cincuenta mil (\$50.000.00) pesos, tanto en la parte de ingresos como en la parte de gastos. Al final de la vigencia los ingresos recibidos ascendieron a la suma de \$485.000.00 y los gastos \$470.000.00. Analizando tenemos: Déficit presupuestal en ingresos \$15.000. Superávit presupuestal en gastos \$30.000.

Ahora bien, estableciendo la diferencia entre el superávit presupuestal en gastos, menos el déficit presupuestal en la parte de ingresos, nos da como resultado un superávit de ejecución que monta a \$15.000.

5.7 TRASLADOS PRESUFUESTALES.

Como norma general, los traslados siempre dicen relación a los gastos y constituyen un crédito y un contracrédito que se hace de un artículo a otro. El crédito no es más que una suma y el contracrédito es una simple resta, el primero aumenta, el segundo rebaja.

Solamente son competentes para efectuar dichos traslados y créditos el Concejo Municipal y el Alcalde cuando exista previa autorización por parte de aquél. Dichos traslados se pueden llevar a cabo entre artículos de diferentes capítulos de un mismo departamento, siempre y cuando que el Tesorero certifique que la cantidad para trasladar no está comprometida y que además es innecesaria para el objeto a que fue destinada.

5.8 PRESUPUESTO POR PROGRAMAS.

Con fundamento en el artículo 10 del Decreto Ley No.1675 de julio de 1964, se establecía que los Presupuestos departamentales y municipales, se acogerían en su presentación y elaboración a normas y sistemas análogos al Presupuesto nacional, lo que dió origen a que muchos municipios del país optaron por su implantación.

Posteriormente, vino el Decreto Nacional No.294 de 1973, estatuto or

gánico del Presupuesto Nacional, que en su artículo 169 derogó expresamente el decreto anterior y en el artículo 8º dispuso:

"En desarrollo de lo dispuesto en los artículos 60, 187 ordinal 7º 197 y 199 de la Constitución Nacional, las entidades territoriales de la República deberán seguir en la preparación, presentación, trámite y manejo de sus presupuestos, normas y principios análogos a los consignados en el presente estatuto, conforme a la reglamentación que expida el gobierno nacional".

Este tipo de presupuesto refleja una programación racional y metódica de la distribución de los gastos y establece un orden de prioridades en las necesidades.

Es así como en el Presupuesto-programa el gobierno encuentra grandes ventajas para conocer a fondo los diversos programas que impulsa, se evita duplicaciones y hace economías en los gastos.

48421

CONCLUSIONES

Analizado minuciosamente, como lo fué, el asunto concerniente al Concejo Municipal, podemos afirmar que éste, es una institución de muy pocas transformaciones, hasta el punto que desde la vigencia de la Ley 4ª de 1913 hasta la expedición de la Ley 11 de 1986, reglamentaria del Decreto 1333 de 1986, se establece el nuevo Código de Régimen Municipal; claro está que se habían introducido en ese lapso, algunas reformas, pero no de mucha importancia; o sea que después de 73 años de vida del Código de Régimen Político y Municipal, es en estos precisos momentos, cuando se deroga éste, para nacer a la vida jurídica la nueva codificación sobre asuntos municipales e incluyendo obviamente, a los Concejos.

Es del caso, destacar varios aspectos tratados por el legislador de 1986, sobre el tema cuestionado, entre otros los siguientes:

A.- Para ser elegido Concejal es necesario ser ciudadano en ejercicio y no haber sido condenado a pena de prisión, salvo por los delitos políticos; además, no haber sido contratista del respectivo municipio dentro de los dos (2) años anteriores a la elección o dentro de los seis (6) meses anteriores a la misma fecha haber sido empleado público, o haber sido excluido del ejercicio de una profesión o sancionado más de dos (2) veces por faltas a la ética profesional y a los deberes de un cargo público.

Su período continuará siendo de dos (2) años, pudiéndose reelegir indefinidamente.

B.- Por derecho propio los Concejos se reunirán ordinariamente cuatro veces al año, así: los días primero (1º) de Agosto, Noviembre, Febrero y Mayo. Las sesiones durarán, cada vez treinta (30) días más.

C.- Una regla general se dispone en todos los Concejos: los proyectos de Acuerdo para que tengan efectos jurídicos, y por tanto validez, deben ser aprobados en tres (3) debates, celebrados en días distintos; además haber sido sancionados y publicados.

Para segundo y tercer debates de los proyectos deberán rendirse informes por comisiones permanentes, de acuerdo con los asuntos o negocios confiados, con ello se pretende enseriar más la función que cumple el Concejal y exigirle estudios previos a los debates que deben sufrir las iniciativas locales.

D.- Otra innovación importante se presenta: la publicación obligatoria de los Acuerdos sancionados. La publicidad de esta clase de actos determina la plenitud de sus efectos, "a menos que ellos mismos señalen fecha posterior para el efecto. La publicación deberá realizarse dentro de los quince (15) días siguientes a su sanción.

E.- Dos aspectos deben destacarse en las atribuciones que se conceden a los Concejos Municipales, a saber: en materia de estructura de la administración y en materia de personal; en cuanto al primero, la nomenclatura, clasificación de los empleos y la determinación de las plantas de personal de las Alcaldías, Secretarías y de sus oficinas y dependencias, así como la fijación de escala de remuneración de las distintas categorías de empleos, corresponde a los Concejos a iniciativa del Alcalde respectivo, o a iniciativa de sus miembros respecto de los empleos de las Contralorías, Auditorías, Revisorías, Personerías y Tesorerías.

Importantes precisiones hace la Ley 11 de 1986 en su artículo 39, pues ya no podrán los Alcaldes crear cargos sin autorización de los Concejos; y aún más, no se podrán crear a cargo "del Tesoro Municipal obligaciones que superen el monto fijado en el presupuesto inicialmente aprobado para el pago de servicios personales, es decir, que para estos efectos no se pueden hacer traslados ni adiciones presupuestales".

En materia de personal, se señala además que el régimen de las prestaciones sociales de los empleados públicos municipales será el que establezca la ley; y dispone el criterio para calificar los empleados públicos y los trabajadores oficiales.

F.- En cuanto a la elección de funcionarios, eligen los Concejos Municipales, Personeros, Tesoreros, Contralores, Auditores, Revisores Fiscales, para determinados períodos. Pero, ante la situación frecuente de dos o más funciones que simultáneamente ejercen igual cargo, ha pretendido la ley 11 consagrar mecanismos de control que eviten la tremenda desadministración que tal proceder origina.

Además la reforma del año en curso, exige requisitos y calidades a las personas que van a ocupar los cargos de Contralores y Personeros Municipales.

BIBLIOGRAFIA.

ORTEGA TORRES JORGE, CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Editorial Temis, Bogotá 1984.

VASQUEZ V. ORLANDO E. CODIGO DE REGIMEN MUNICIPAL, Editorial Señal Editora, Bogotá 1986.

ORTEGA TORRES JORGE, CODIGO DE REGIMEN POLITICO Y MUNICIPAL. Editorial Temis, Bogotá 1981, Octava Edición.

CONSTITUCION NACIONAL, Editores Ltda, Bogotá 1978.

RODRIGUEZ R. LIBARDO, DERECHO ADMINISTRATIVO GENERAL Y COLOMBIANO, Editorial Temis, Bogotá 1985. 3a Edición.

DECRETOS LEYES; 0029 de 1958; 49 de 1932; 1333 de 1986.

GONZALEZ RODRIGUEZ MIGUEL, LEYES 84 de 1915; 72 de 1926; 30 de 1936; 115 de 1948; 6a de 1958; 29 de 1969, Editorial Ediculto, Bogotá 1978, 3a Edición.

LEY 11 de 1986. Circular del Ministerio de Gobierno, Imprenta Nacional, Bogotá, Enero de 1986.-

BIBLIOTECA UNIVERSITARIA
Facultad de Madrid
Universidad de Cartagena